



# Bezpieczeństwo lokalne – wybrane aspekty

pod redakcją naukową

Grzegorza  
Górskiego  
Andrzeja  
Potoczka

Monografie  
Kolegium  
Jagiellońskiego

A

JAGIELLOŃSKI  
INSTYTUT WYDAWNICZY



# Bezpieczeństwo lokalne

– wybrane aspekty

**Monografie**  
Kolegium  
Jagiellońskiego

Rada programowa serii:

przewodniczący: prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)

prof. Ivana Butoracova Sidlerova PhD (University of St. Cyril and Methodius, Trnava, Slovakia)

prof. dr hab. Krzysztof Górski (Jet Propulsion Laboratory NASA, Pasadena, CA, USA)

prof. RN dr Josef Navratil PhD (University of South Bohemia, České Budějovice, Czech Republic)

ks. prof. dr hab. Ireneusz Werbiński (Kolegium Jagiellońskie, Toruń Polska)

prof. UMK dr hab. Marek Zajko (Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, Polska)

prof. KJ dr hab. Krystyna Żuchelkowska (Kolegium Jagiellońskie, Toruń, Polska)





# Bezpieczeństwo lokalne

– wybrane aspekty

pod redakcją naukową

Grzegorza  
Górskiego  
Andrzeja  
Potoczka

AKAPIT

WYDAWNICTWO  
EDUKACYJNE

**Monografie**  
Kolegium  
Jagiellońskiego

Toruń 2020

JAGIELLOŃSKI  
INSTYTUT WYDAWNICZY



**Recenzenci:**

dr hab. Antoni Olak, prof. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie  
dr hab. Mieczysław Dudek, prof. Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej  
w Jarosławiu

**Redaktor prowadzący:** Beata Króliczak-Zajko

**Redakcja:** Marta Malinowska-Reich

**Korekta:** Anna Filipiska

**Opracowanie graficzne:** Beata Króliczak-Zajko

**Skład:** Karol Cyranowicz

Copyright by © Grzegorz Górski, Andrzej Potoczek

**Współpraca wydawnicza:**

Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c. oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy  
Toruń 2020



WYDAWNICTWO  
EDUKACYJNE

**Wydawnictwo Edukacyjne „AKAPIT” s.c.**

ul. H. Piskorskiej 12/23

87-100 Toruń

tel. 56 648 55 53, e-mail: info@weakapit.pl

ISBN 978-83-63955-70-0



**Jagielloński Instytut Wydawniczy**

ul. Szosa Bydgoska 50

87-100 Toruń

tel. 56 651 97 81

ISBN 978-83-65824-37-0

**Oferta wydawnicza oraz sprzedaż internetowa:** [www.weakapit.pl](http://www.weakapit.pl), tel. 601 880 321

**Wersja elektroniczna**

# Spis treści

Grzegorz Górski, Andrzej Potoczek, Joanna Górską-Szymczak

**O potrzebie reorganizacji ustroju terenowej administracji publicznej.  
W obliczu wyzwań związanych z bezpieczeństwem lokalnym ..... 11**

*On the need to reorganize the system of local public administration*

*Facing local security challenges*

Streszczenie/*Abstract* ..... 13

Wstęp ..... 14

I. Stan obecny ..... 17

II. Kierunki zmian ..... 34

III. Ustrój władz administracji terytorialnej ..... 41

IV. Administracja publiczna w procesie zapewnienia  
bezpieczeństwa lokalnego ..... 46

Bibliografia ..... 64

Adam Paweł Olechowski

**Spółeczności lokalne we współczesnej wojnie hybrydowej ..... 69**

*Communities in the modern hybrid war*

Streszczenie/*Abstract* ..... 71

Wstęp ..... 72

I. Napięcia i konflikty w łonie lokalnych społeczności ..... 72

II. Przestępczość jako czynnik destabilizujący lokalne społeczności  
i oręż we współczesnej wojnie hybrydowej ..... 76

III. Wojna ekonomiczna ..... 78

IV. Wojna informacyjna ..... 79

V. Przeciwdziałanie zagrożeniom wojny hybrydowej ..... 82

VI. Wnioski końcowe ..... 85

Bibliografia ..... 86

Michał Kasiński

**Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego przez samorząd lokalny (funkcja policyjna gmin i powiatów) ..... 89**

*Ensuring public safety and order by local self-government (police function of communes and poviats)*

Streszczenie/Abstract .....	91
I. Istota i zakres policyjnej działalności samorządu lokalnego .....	92
II. Policyjne prawodawstwo samorządowe .....	94
III. Policyjna funkcja wójta .....	98
IV. Policyjna funkcja starosty .....	100
V. Samorząd lokalny a policja .....	103
Bibliografia .....	108

Mirośław A. Michalski, Dominika S. Wysoczyńska

**Personalny i personalistyczny wymiar bezpieczeństwa ..... 111**

*Personal and personalistic dimension of security*

Streszczenie/Abstract .....	113
Wstęp .....	114
I. Co to znaczy, że mówimy o bezpieczeństwie? .....	115
II. Ku istocie bezpieczeństwa .....	118
III. Zakończenie .....	122
Bibliografia .....	123

Andrzej Potoczek

**Bezpieczeństwo jako obszar polityki rozwoju lokalnego – zagadnienia teorii i praktyki ..... 127**

*Security as an area of local development policy – issues of theory and practice*

Streszczenie/Abstract .....	129
Wstęp .....	130
I. Bezpieczeństwo w kontekście funkcjonowania społeczności lokalnej .....	131

II. Idea i założenia budowy oraz wzmocnienia odporności jednostek terytorialnych .....	136
III. Polityka bezpieczeństwa w perspektywie polityki spójności UE ...	143
IV. Przestrzenny kontekst bezpieczeństwa lokalnego – zarys problemu .....	148
V. Podsumowanie .....	154
Bibliografia .....	155
Żaklina Skrenty	
<b>Prawne aspekty bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców gminy – wybrane zagadnienia .....</b>	<b>159</b>
<i>Legal aspects of health safety of residents municipalities – selected issues</i>	
Streszczenie/Abstract .....	161
Wstęp .....	162
I. Definicja zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego .....	163
II. Zapewnienie opieki zdrowotnej .....	165
III. Dostęp do leków. Dostęp do aptek .....	170
IV. Bezpieczeństwo żywności, wybór punktów sprzedaży .....	173
V. Przeciwdziałanie skutkom nałogów .....	175
VI. Kataklizmy, zagrożenia życia i zdrowia – zarządzanie kryzysowe na szczeblu gminnym .....	180
VII. Podsumowanie .....	183
Bibliografia .....	184
Karolina Muzyczka, Cezary Małozieć	
<b>Bezpieczeństwo środowiska (klimatu) jako instytucja prawa ochrony środowiska .....</b>	<b>187</b>
<i>Environmental (climate) security as an institution environmental law</i>	
Streszczenie/Abstract .....	189
Wstęp .....	190
I. System prawny polityki ochrony klimatu .....	190

II. Zasada bezpieczeństwa ekonomicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej .....	202
III. Reguła bezpieczeństwa ekonomicznego zawarta w obowiązujących aktach prawnych .....	211
IV. Zadania samorządu gminy w ochronie środowiska związane z zapewnieniem bezpieczeństwa .....	213
V. Podsumowanie .....	218
Bibliografia .....	219
Ireneusz Pyrzyk	
<b>Edukacja szansą zrównoważonego i bezpiecznego rozwoju w gminach .....</b>	<b>223</b>
<i>Education as an opportunity for sustainable and safe development in municipalities</i>	
Streszczenie/Abstract .....	225
Wstęp .....	225
I. Edukacja – kontekst pojęciowy .....	227
II. Edukacja ekologiczna (ekopedagogika) a edukacja regionalna .....	232
III. Zrównoważony i bezpieczny rozwój w środowisku lokalnym a edukacja .....	235
Bibliografia .....	239
Jacek Popławski	
<b>Wpływ RODO na poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych ...</b>	<b>241</b>
<i>The impact of GDPR on the sense of security of local communities</i>	
Streszczenie/Abstract .....	243
Wstęp .....	243
I. RODO, co to oznacza .....	246
II. RODO w samorządzie .....	250
III. Przekroczenie dopuszczalnych uprawnień .....	252
IV. Co należy wykonać, aby spełniać wymagania RODO? .....	252
V. Praktyka RODO w gminie .....	254

VI. Odpowiednia praktyka .....	258
VII. Osoba inspektora danych osobowych (IOD) .....	259
VIII. Jak administratorzy powinni postępować w przypadku naruszeń ochrony danych? .....	264
IX. Podsumowanie .....	265
Bibliografia .....	267
Edyta Płaskonka-Pruszk	
<b>Bezpieczeństwo finansowania publicznych przedsięwzięć kulturalnych w kontekście partnerstwa publiczno-prywatnego .....</b>	<b>269</b>
<i>Security of financing public ventures in the context of public-private partnerships</i>	
Streszczenie/Abstract .....	271
Wstęp .....	272
I. Dostęp do kultury w świetle aktów prawnych wspólnotowych i Polski .....	272
II. Unia Europejska o PPP i możliwe metody współpracy .....	273
III. PPP w sektorze kultury w praktyce – przykłady z Polski i świata ....	276
IV. Podsumowanie .....	278
Bibliografia .....	279
Bartosz Lewandowski	
<b>Bezpieczeństwo transakcji cyfrowych przy wykorzystaniu protokołu blockchain .....</b>	<b>281</b>
<i>Security of digital transactions using blockchain protocol</i>	
Streszczenie/Abstract .....	283
Wstęp .....	283
I. Trwały nośnik .....	287
II. Bezpieczeństwo w technologii blockchain .....	290
III. Cyfrowy trwały nośnik .....	292
IV. Podsumowanie .....	293
Bibliografia .....	294



Grzegorz Górski,  
Andrzej Potoczek,  
Joanna Górka-Szymczak  
Kolegium Jagiellońskie TSW w Toruniu

**O potrzebie reorganizacji  
ustroju terenowej  
administracji publicznej**

**W obliczu wyzwań związanych  
z bezpieczeństwem lokalnym**

**On the need to reorganize  
the system of local public  
administration**

**Facing local security challenges**



## Streszczenie

Współczesny ustrój terytorialny jest wynikiem przekształceń prawno-ustrojowych i organizacyjnych jakie zaszły w roku 1990 oraz 1999. Jednocześnie następował systematyczny proces doskonalenia a zarazem przekształcania przyjętych rozwiązań, co wywierało wpływ na sposób funkcjonowania administracji publicznej realizującej swoje zadania na poziomie lokalnym i regionalnym. Zgromadzone doświadczenia jak też wypracowane opinie środowisk samorządowych i naukowych wskazują na konieczność dokonania istotnych zmian zarówno w kontekście rozwiązań terytorialno-ustrojowych jak i prawno-organizacyjnych, co niewątpliwie determinuje potrzebę dokonania kolejnej reformy systemu administracyjnego. Będzie to miało na celu usprawnienie organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego i administracji, jak też przyczyni się do poprawy sprawności i efektywności realizacji szeroko pojmowanych usług publicznych. Do zakresu tych usług należy współcześnie zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej i regionalnej. W związku z tym bezpieczeństwo staje się ważnym obszarem w procesie zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej.

## Abstract

The contemporary territorial system is the result of legal, political and organizational transformations that took place in 1990 and 1999. At the same time, there was a systematic process of improving and transforming the adopted solutions, which influenced the functioning of the public administration performing its tasks at the local and regional level. The accumulated experience as well as the opinions of local government and scientific communities indicate the need to make significant changes both in the context of territorial and political solutions as well as legal and organizational solutions, which undoubtedly determines the need for another reform of the administrative system. This will be aimed at improving

the organization and functioning of local government and administration, and will also contribute to improving the efficiency and effectiveness of the implementation of broadly understood public services. The scope of these services nowadays includes ensuring the safety of the local and regional community. Therefore, security becomes an important area in the process of managing the development of a territorial unit.

## Wstęp

W 1998 roku przyjęte zostały regulacje prawne, mocą których przeprowadzony został II etap reformy ustroju samorządowego Polski. Jednocześnie towarzyszyły temu gruntowne zmiany w ustroju terenowej administracji rządowej, jak również istotne zmiany modelu organizacyjnego administracji centralnej państwa. Nowe rozwiązania radykalnie zmieniły dotychczasowy model będący swoistą hybrydą starego porządku, wyrastającego jeszcze z reformy przeprowadzonej w okresie rządów komunistycznych w 1975 roku oraz zmian wprowadzonych głównie reformą samorządową z 1990 roku.

Lata dziewięćdziesiąte unaocznily z całą mocą konieczność zmian, bowiem owe hybrydowe rozwiązania powodowały wiele trudności w sprawnym funkcjonowaniu aparatu administracyjnego państwa, a w konsekwencji nie pozwalały mu skutecznie realizować powierzonych zadań. Przeprowadzona w 1998 roku reforma miała zatem za cel dokonanie gruntownej przebudowy terenowej administracji publicznej oraz nadanie jej nowoczesnego kształtu i zdolności do efektywnego realizowania zadań publicznych. Jednocześnie przeniesienie ciężaru realizacji wielu nowych zadań na instytucje samorządowe miało zapewnić pełniejszy udział społeczeństwa i obywatelskiej kontroli nad realizacją tych zadań.

Mija dwadzieścia lat od tej chwili i wydaje się, że jest nie tylko uprawnione, ale wręcz pożądane, aby dokonać próby podsumowania efektów tej bardzo poważnej operacji. Wydaje się, że jest to bardzo potrzebne, bowiem nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż aktualny stan terenowej administracji publicznej nie może satysfakcjonować. Widać to wyraźnie, obserwując rozliczne kłopoty i kontrowersje wokół funkcjonowania różnych szczebli samorządu terytorialnego, relacji pomiędzy administracją samo-

rządową a rządową administracją terytorialną, w relacjach pomiędzy instytucjami administracji centralnej a terenową administracją publiczną, wreszcie dostrzegając niedającą się przełamać tendencję do odradzania i rozbudowywania różnych rodzajów administracji specjalnych oraz – co szczególnie kłopotliwe – różnorodnych „agencji”, realizujących zadania specjalne.

Dramatycznym wyrazem tego stanu rzeczy był rozwój wydarzeń podczas nawałnicy w Borach Tucholskich, która miała miejsce w połowie sierpnia 2017 roku. Pomijając w tym miejscu kontrowersje polityczne wokół tego zdarzenia, podkreślić trzeba, że zarówno ta sytuacja, jak i praktycznie każda sytuacja nadzwyczajna, wynikająca jak dotąd – na szczęście – z wyjątkowych zjawisk klimatycznych i naturalnych, a nie np. zagrożenia wojennego, ujawnia z całą mocą wszelkie błędy ustrojowe. Z dużą siłą doświadczamy ich przy tego typu nieszczęsnych sytuacjach, bowiem na co dzień nie wywołują one aż tak dramatycznych konsekwencji. Dlatego zdecydowaliśmy się dokonać próby analizy istniejącego stanu rzeczy, a jednocześnie wskazać możliwe kierunki zmian, co powinno stanowić istotny wkład do ewentualnej dyskusji na ten temat.

Konieczne trzeba jednak zwrócić uwagę na jeden, niezwyklej wagi, aspekt analizowanego przez nas zagadnienia. W odniesieniu do interesujących nas zmian, ale *de facto* właściwie wszystkich obszarów życia w Polsce, permanentnie używa się pojęcia „reforma”. „Reformujemy” od 1989 roku wszystko i właściwie nieustannie, ale wyniki tych „reform” raczej nie zadowolają. Ciągle bowiem odkrywamy kolejne nowe obszary (w ramach tych „zreformowanych”), które wymagają dalszej „reformy”. Dlaczego tak się dzieje?

Wyjść tu trzeba od słownikowej definicji terminu „reforma” – jest to przecież proces ewolucyjnego, stopniowego i zwykle długotrwałego przekształcania elementów systemu politycznego, **nienaruszający jego podstawowych reguł i mechanizmów**. Realizowanie reform, bez zmiany „istoty rzeczy”, czyli „podstawowych reguł i mechanizmów” starego porządku, musi skutkować istnieniem hybryd łączących „stare” z „nowym”, a w istocie rzeczy utrzymuje nas ciągle w okowach „starego porządku”. Interesujący nas obszar funkcjonowania państwa jest takim właśnie klinicznym przykładem utrzymywania się „istoty rzeczy” wyrastającej z porządku istniejącego przed 1989 rokiem. I kolejne „reformy” sytuacji tej nie zmieniły, czego skutków dzisiaj wszyscy doświadczamy.

Jest rzeczą charakterystyczną, że niezależnie od politycznych barw debata na tematy ustrojowe – nie tylko zresztą w tym obszarze – nie cieszy się szerszym zainteresowaniem i to zarówno decyzyjnych środowisk politycznych, jak i całego świata mediów. Debaty takie bowiem nie są łatwe, wymagają koncentracji na konkretnych zagadnieniach merytorycznych, a z tego trudno uczynić zagadnienie dające się łatwo uczynić przedmiotem kolejnej polityczno-medialnej gry.

Mniej więcej rok temu przygotowany został dokument noszący roboczą nazwę: „Raport o obecnym stanie terenowej administracji publicznej i kierunkach jej przebudowy”. Raport ten uczyniliśmy przedmiotem debaty z różnymi środowiskami samorządowymi i obywatelskimi w Polsce północnej. Zorganizowaliśmy cztery konferencje: w Szczecinie, w Olsztynie, w Kaliszu i w Toruniu, w których udział wzięło kilkuset uczestników. Podstawą rozmowy toczony podczas tych konferencji, ale i wielu innych spotkań, seminariów czy warsztatów, było rozważanie zagadnień, które znalazły się w „Raporcie”. Sformułowano olbrzymią ilość konkluzji, które stały się przedmiotem dalszej analizy. Jej owocem jest niniejsza publikacja, zawierająca przemyślenia wynikające zarówno z raportu, jak i odbytych spotkań i rozmów.

Chcielibyśmy mieć nadzieję, że publikacja ta spotka się z zainteresowaniem oraz że stanie się, być może, jakimś zacznem do poważniejszej dyskusji na tematy ustrojowe. Rzeczpospolita potrzebuje bowiem sprawnego, efektywnego, zbudowanego na racjonalnych podstawach i działającego w duchu harmonijnego współdziałania różnych ośrodków i instytucji w realizacji zadań publicznych aparatu państwowego. Aparatu łączącego silny mandat lokalnych czy ponadlokalnych społeczności z podobnie legitymowaną władzą centralną. Aparatu wrażliwego na potrzeby wspólnot lokalnych i ponadlokalnych, ale jednocześnie realizującego zadania ogólnopaństwowe. Wreszcie, aparatu poddanego kontroli społecznej kreujących go wspólnot terytorialnych, ale jednocześnie respektującego potrzeby ogólnopaństwowe formułowane przez władze centralne. Jednym słowem, aparatu państwowego, który pomaga Polsce dźwigać się z cywilizacyjnego opóźnienia, a nie strzegącego rozwiązań, których efektem jest utrzymywanie się dystansu wobec bardziej rozwiniętych państw.

# I. Stan obecny

## 1.

Obecny stan terenowej administracji publicznej jest rezultatem reform samorządowych z 1990 i 1998 roku oraz zmian w funkcjonowaniu terytorialnej administracji rządowej przeprowadzonych w 1998 roku, równocześnie z drugą fazą reformy samorządowej. Przemianom tym towarzyszyła również zmiana podziału administracyjnego państwa.

Przebudowę ustroju terytorialnego państwa po okresie komunistycznym rozpoczęto, restytuując najniższy szczebel samorządu terytorialnego. W 1990 roku powołano do życia w nowym kształcie gminy wiejskie i gminy miejskie, w ilości łącznej ok. 2500 jednostek. Przyjęto co do zasady koncepcję gminy zbiorowej w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-gminnych, natomiast w odniesieniu do gmin miejskich, koncepcję gminy jednostkowej.

Zmiana ta nastąpiła w momencie, gdy podstawowy podział terytorialny państwa obejmował 49 województw. W ustroju istniejącej wtedy terenowej administracji rządowej pierwszy jej szczebel stanowiły rejony, zaś drugi województwa.

Dodać trzeba, że powołane zostało wówczas również do życia ciało będące *sui generis* reprezentacją działających w województwie gmin w postaci sejmików samorządowych. Sejmiki składały się z osób desygnowanych w równych liczbach przez wszystkie gminy. Nie były one drugim szczeblem samorządu terytorialnego, a koncentrowały się raczej na reprezentowaniu samorządu terytorialnego wojewódzkiej administracji rządowej.

Ten stworzony w 1990 roku model był bardzo niefunkcjonalny i rodził wiele nierozwiązywalnych w istocie konfliktów kompetencyjnych pomiędzy administracją samorządową i administracją rządową. Co szczególnie istotne, stworzony model finansowania działalności gmin i podział zadań publicznych, w oczywisty sposób skutkował zapaścią finansową zdecydowanej większości tych jednostek.

Wobec jednoznacznej oceny niefunkcjonalności tej formy organizacji terenowej administracji publicznej w 1998 roku dokonano istotnych zmian w jej modelu. W ramach nowego podziału administracyjnego kraju

zredukowano przede wszystkim ilość województw do 16. Zlikwidowano również pierwszy szczebel terenowej rządowej administracji ogólnej, jakim były urzędy rejonowe. W miejsce opuszczone przez administrację rządową na tym poziomie stworzono samorządowy powiat, który przejął częściowo zadania pierwszego szczebla administracji rządowej.

Natomiast na szczeblu wojewódzkim wprowadzono dualizm władzy w postaci administracji rządowej ogólnej reprezentowanej przez wojewodę oraz samorządu województwa reprezentowanego przez sejmik województwa oraz zarząd województwa. Niezależnie od administracji rządowej ogólnej w województwie pozostawiono również cały szereg administracji rządowych specjalnych, podlegających co do zasady wprost swoim centralnym zwierzchnikom. Można zatem powiedzieć, że na szczeblu wojewódzkim ukształtował się model administracji publicznej składającej się z trzech wyraźnie odrębnych elementów.

Te zmiany nie przyniosły jednak oczekiwanego przełomu w funkcjonowaniu terenowej administracji publicznej. Jej działanie w dalszym ciągu jest obciążone rozlicznymi konfliktami kompetencyjnymi oraz immanentnie zakodowaną niezdolnością do podejmowania spójnego wysiłku. Zarówno wysiłku w zakresie realizowania wynikających z ich kompetencji zadań bieżących, jak i zadań związanych ze skoordynowanym rozwojem powierzonych sobie wspólnot terytorialnych państwa. Szczególnie widoczne jest to – jak wspomniano we wstępie – we wszystkich sytuacjach nadzwyczajnych.

Jednocześnie z powyższą operacją rząd centralny pozbawił się jakichkolwiek efektywnych instrumentów pozytywnego oddziaływania na funkcjonowanie tych wspólnot terytorialnych na każdym szczeblu. Nie ma on zatem podstawowych instrumentów na rzecz realizowania zharmonizowanej i spójnej polityki rozwojowej państwa w wymiarze ponadregionalnym, regionalnym oraz lokalnym. Ta niezdolność przekłada się w konsekwencji na brak możliwości realnego wpływu na tempo pokonywania cywilizacyjnych zapóźnień.

## 2.

Fundamentem obecnego ustroju samorządowego w Polsce jest gmina.

To gmina jako podstawowy szczebel samorządu terytorialnego stała się odpowiedzialna za realizację największej ilości zadań publicznych.

Ustawa o samorządzie gminnym zawiera bowiem potężny katalog tzw. zadań własnych gmin, które z mocy ustawy stanowią ich podstawowe pole odpowiedzialności.

Ponieważ jednak, za wyjątkiem Warszawy, nie wprowadzono ustrojowego zróżnicowania na gminy miejskie i wiejskie, a także zróżnicowania w obrębie gmin miejskich (zwłaszcza w odniesieniu do dużych miast), jednolity ustrój gmin oraz jednolite ich obciążenie zadaniami, wreszcie jednolity system finansowy dla każdej gminy bez względu na jej wielkość i specyfikę, powodują ogromną dysproporcję pomiędzy gminami w Polsce. Nie trzeba bowiem szerszych wywodów, aby wykazać, że taki sam ustrój gminny dla Krakowa czy Poznania z jednej strony, z drugiej zaś dla kilkutysięcznych gmin wiejskich wydaje się być zupełnie niedostosowany do współczesnych potrzeb i uwarunkowań. Niezależnie od tego, znaczna (zapewne zdecydowana większość) część gmin nie jest w stanie w pełni udźwignąć powierzonych im zadań, przy jednoczesnym chronicznym niedofinansowaniu. Model finansowania gmin polegający głównie na ich udziale w pozyskiwanym na ich terenie podatku PIT i CIT oraz na wpływach z podatku od czynności cywilno-prawnych jest z pewnością niewystarczający, a do tego i niestabilny.

Wreszcie wskazać trzeba, że znaczna część gmin odczuwa swoiste „związanie rąk” koniecznością funkcjonowania w ramach rozwiązań ustrojowych, które są adekwatne dla mniejszych wspólnot terytorialnych. Jest tak w większości miast, w których na siłę tworzy się jednostki pomocnicze, aby sprostać swoistemu naporowi rozwijających się ruchów społecznych i miejskich.

Brak niższych niż gmina form realizowania tej aktywności społecznej i społecznego zaangażowania rodzi kolejne napięcia, bowiem powołujące się na autentyczny mandat społeczny ciała jednostek pomocniczych usiłują delegitymizować wyłonione w wyborach instytucje samorządowe. Jest to konsekwencja określonego kształtu ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego, co właśnie w miastach *de facto* wyklucza takie struktury z możliwości realnej współodpowiedzialności za funkcjonowanie swojej wspólnoty terytorialnej. Można się spodziewać, że nierozwiązanie tego problemu będzie systematycznie prowadziło do związanych z tym napięć.

Paradoksalnie mniejsze gminy wiejskie, dzięki instytucji sołectwa, dysponują możliwościami swoistego kanalizowania aktywności społecznej

mniejszych wspólnot (a więc np. wiosek wchodzących w ich skład), choć z całą pewnością nasilenie aktywności ruchów społecznych nie jest w nich tak duże jak w miastach.

Nie ulega zatem wątpliwości, że obecny ustrój gminy wymaga w świetle powyższych spostrzeżeń gruntownego przemyślenia oraz dokonania istotnych przekształceń.

### 3.

Szczeble powiatowy i wojewódzki samorządu terytorialnego zostały dobudowane w 1998 roku do istniejącego samorządowego ustroju gminnego. W ten sposób powstał trójszczeblowy ustrój samorządu terytorialnego.

Najważniejszym celem realizowanej w 1998 roku przebudowy ustroju terytorialnego państwa było to, aby w najmniejszym nawet stopniu nie uszczuplić dotychczasowych uprawnień i pozycji gmin. Podstawowym założeniem było więc takie ukształtowanie kompetencji drugiego i trzeciego szczebla samorządu terytorialnego, aby w żaden sposób nie wkraçały one w kompetencje i zadania gmin. Od początku zatem budowanie zadań i kompetencji na nowym szczeblu samorządu terytorialnego zakładało przejmowanie dotychczasowych kompetencji administracji rządowej. Taka filozofia spowodowała genetyczny konflikt interesów na styku terytorialnej administracji rządowej i administracji samorządowej drugiego i trzeciego szczebla.

Dodatkowo pojawił się od razu problem dystrybucji przejętych kompetencji rządowych pomiędzy samorządowe powiat i województwo, co do tej pory powoduje liczne kontrowersje.

Ponieważ administracja centralna nie pogodziła się z utratą swoich terytorialnych agend, trwa permanentny proces „odzyskiwania” utraconych kompetencji kosztem administracji samorządowej. Proces ten nie jest jedynie wynikiem zmian politycznych (jak to miało miejsce po 2015 roku, kiedy nowy rząd politycznie był odmienny niż oblicze zdecydowanej większości samorządów drugiego i trzeciego szczebla), bowiem i przed tą datą podobne zjawiska zachodziły intensywnie.

Z tego punktu widzenia oba nowo utworzone w 1998 roku szczeble samorządu terytorialnego funkcjonują w pewnym sensie „na siłę”. Powiaty, poza powierzonymi zadaniami rządowymi, zajmują się zwykle jednym szpitalem, jedną szkołą ponadpodstawową i niewielką ilością dróg, wcho-

dząc – wbrew intencjom twórców reformy z 1998 roku – w zakresie realizacji tych zadań w permanentną kolizję i z gminami, i z województwami.

Podobnie samorząd województwa, poza zadaniami wynikającymi z administrowania funduszami europejskimi, posiada stosunkowo skromny zakres odpowiedzialności i realnych kompetencji własnych. Jednocześnie dysponuje on niezwykle skromnymi, jak na potencjalną wagę zadań, środkami finansowymi. W konsekwencji samorząd województwa jedynie dzięki administrowaniu środkami europejskimi jest w stanie prowadzić określony zakres polityki regionalnej.

By sytuację tę zobrazować dobitniej, przywołać można sytuację województwa kujawsko-pomorskiego. Jego budżet roczny jest mniejszy niż oddzielnie budżety jego stolic – gmin miejskich Bydgoszczy czy Torunia. Powtórzmy: wyklucza to *de facto* możliwość suwerennego i aktywnego prowadzenia jakiegokolwiek polityki ponadlokalnej i ponadregionalnej przez samorządy województw.

Dowodem na potwierdzenie powyższej tezy jest brak jakichkolwiek wspólnych działań samorządów województw, nawet w tak oczywistych obszarach warunkujących rozwój, jak realizowanie spójnych międzywojewódzkich inwestycji drogowych bądź kolejowych czy w zakresie transportu zbiorowego, o zagospodarowaniu dróg śródlądowych i szlaków wodnych nawet nie wspominając.

#### 4.

Wraz z utworzeniem dwóch dodatkowych szczebli samorządu terytorialnego nastąpiło równoczesne ograniczenie obecności administracji rządowej ogólnej w terenie wyłącznie do szczebla wojewódzkiego. Na szczeblu powiatowym obecność ta ma charakter rozproszony i dominuje układ podporządkowania wynikającego z charakteru administracji specjalnej.

Likwidacja administracji rządowej ogólnej na szczeblu powiatowym i powierzenie zwierzchnictwa nad częścią zadań rządowych na tym szczeblu samorządowemu powiatowi, w tym kolegialnemu zarządowi powiatowemu, skrajnie ograniczyła realną obecność rządu reprezentującego interes ogólnopaństwowy na szczeblu lokalnym. W konsekwencji mamy do czynienia z praktyczną eliminacją wpływu administracji rządowej na rzeczywistość ponadlokalną.

Powyższe rozwiązanie powoduje w pierwszym rzędzie rozliczne problemy związane z funkcjonowaniem ważnych służb publicznych (w tym zwłaszcza tych o charakterze policyjnym). Wskutek przyjętych reguł zmuszone są one do działania w warunkach podwójnej zależności i podporządkowania. Jest to bowiem zależność pionowa w ramach struktur administracji specjalnej z jednej strony, z drugiej zaś, jakiś nie do końca określony rodzaj podległości w stosunku do powiatowej administracji samorządowej.

W konsekwencji Polska powiatowa sparaliżowana jest istnieniem nieformalnych układów, powiązań i zależności, nad którymi nie mogą zaprowadzić ani władze centralne i ich wojewódzkie ekspozytury, ani słabo zorganizowane wspólnoty powiatowe, w których imieniu działają rachityczne ciała reprezentacyjne w postaci rad powiatowych. Tym bardziej nie sposób tu mówić o jakiegokolwiek kontroli społecznej, bowiem świadomość przynależności do samorządowej wspólnoty powiatowej jest bodaj najłatwiej identyfikowana wśród przeciętnych obywateli.

Wprowadzone zatem rozwiązania ustrojowe nie gwarantują państwu efektywnego realizowania swojej polityki na szczeblu powiatowym, uzależniając to od różnorodnych interesów lokalnych i ponadlokalnych. Jednocześnie nie ma też mowy o realizowaniu oczekiwań społecznych wspólnot powiatowych, a już zwłaszcza o jakiegokolwiek efektywnej obywatelskiej kontroli funkcjonowania samorządu powiatowego. Zwiększa to możliwości tworzenia w powiecie różnych rodzajów powiązań i nieformalnych grup interesów, pasożytujących na wspólnotach lokalnych bez jakiegokolwiek kontroli.

## 5.

Na szczeblu powiatowym pozostały elementy administracji rządowej specjalnej (głównie o charakterze policyjnym), która funkcjonuje na „pograniczu” rządowo-samorządowym. Jednak przyjęte rozwiązania ustrojowe, skądinąd bardzo zróżnicowane w ramach nawet podobnych służb i instytucji, pozwalają na skuteczne „urywanie” się tych struktur spod nadzoru administracji rządowej wyższych szczebli.

Reforma z 1998 roku, choć zakładała ograniczenie znaczenia terytorialnej administracji specjalnej, będącej ciągle trwającym przedłużeniem

wyrastającego z poprzedniego modelu z okresu przed 1989 roku *Polski resortowej*, w istocie jednak pogłębiła ten stan rzeczy.

Efektywna kontrola kierunków działania owych administracji specjalnych na szczeblu powiatowym jest – jak zasygnalizowano – całkowicie iluzoryczna. Silne układy ponadgminne paraliżują bowiem w istocie bardzo skutecznie wpływ państwa na ich funkcjonowanie. Jednocześnie siła owych wyalienowanych z kontroli rządowej administracji specjalnych jest na tyle duża, że prowadzi do ograniczenia oddziaływania na nie samorządu powiatowego, co dodatkowo eliminuje i tę hipotetyczną możliwość kontroli społecznej.

W ten oto sposób następuje realne odcięcie państwa od wpływu na rzeczywistość lokalną i z drugiej strony petryfikowanie coraz bardziej niebezpiecznych i niekontrolowanych metodami demokratycznymi czy prawnymi partykularyzmów. TO właśnie na szczeblu powiatowym materializuje się w sposób najbardziej powszechny tzw. *Polska układowa*.

## 6.

Usytuowanie gmin w istniejącym modelu administracji publicznej oraz powierzenie im nadmiaru kompetencji powodują niezdolność zdecydowanej większości z nich do efektywnego wykonywania przez nie powierzonych im zadań. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań finansowych. Jednak w nie mniejszym stopniu jest to konsekwencja niemożności uwarunkowań organizacyjno-personalnych, stanowiących dla znaczącej części gmin barierę nie do pokonania.

W obecnej konstrukcji ustrojowej, gminy – jak to wcześniej wskazano – niezależnie od swojej wielkości i realnego potencjału, w zdecydowanej większości nie są w stanie efektywnie i skutecznie wykonywać powierzonych im zadań.

Przykładowo, już tylko odpowiedzialność za całą sferę edukacji ściąga na gminy, wobec niedostatecznego finansowania ze strony budżetu centralnego, narastające problemy finansowe. Konieczność dofinansowywania oświaty bardzo znacząco ogranicza ich możliwości aktywnych poczynań w innych obszarach, a zwłaszcza podejmowania przez nie skutecznych działań rozwojowych i inwestycyjnych.

Gminy, niezależnie od swojej wielkości, nie są w stanie samodzielnie realizować zadań w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej czy zbioro-

wego transportu publicznego. W ostatnich latach i jeszcze przez jakiś (ale już krótki) czas działania te są realizowane dzięki środkom europejskim. Ale bez tego finansowania nastąpi znaczne zahamowanie istotnych możliwości działania gmin w tym obszarze, nie będą one bowiem w stanie wygenerować odpowiednich środków własnych do realizowania koniecznych dla rozwoju swoich wspólnot przedsięwzięć.

Jednocześnie z drugiej strony gminy, wykorzystując swoją niemal niczym nieograniczoną suwerenną władzę w zakresie planowania przestrzennego, tworzą – kierując się całkowicie partykularnymi interesami – rozwiązania wykluczające pogłębianie wspólnot ponadlokalnych i regionalnych. Ta planistyczna niczym nieograniczona suwerenność gmin, wraz z równoczesnym brakiem realnych instrumentów kształtowania rozwoju przestrzennego w wymiarze ponadgminnym, przekreśliła w praktyce wszelkie szanse kształtowania się wspólnot ponadlokalnych, co jest fundamentem dalszego rozwoju cywilizacyjnego Polski.

W ten oto sposób zabijane są podstawowe możliwości rozwojowe państwa, które wskutek akceptacji tego rozwiązania, całkowicie zrezygnowało z realnego wpływu na kształtowanie ponadlokalnych przestrzeni rozwojowych. Dlatego rząd centralny – każdy i to niezależnie od jego politycznego składu i oblicza – natrafia na olbrzymie problemy przy okazji właściwie każdego poważniejszego przedsięwzięcia, które ma być przeprowadzone w terenie.

Z dużym także trudem gminy dźwigają ciężary związane z funkcjonowaniem systemu ochrony zdrowia. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych gmin miejskich, które posiadają szpitale. Podobnie rzecz się ma z instytucjami kultury, które w obecnych ramach instytucjonalno-finansowych skazane są w istocie na zabójczą przeciętność. Jednak wskazane przykłady nie wyczerpują oczywiście ogromu pozostałych problemów.

## 7.

Dodatkowe problemy wynikają ze wspomnianej, olbrzymiej, realnej dysproporcji pomiędzy wielkimi gminami miejskimi a małymi gminami wiejskimi. Organizmy te w sensie prawno-ustrojowym stanowią takie same jednostki organizacyjne, a przecież nie ma żadnej adekwatności pomiędzy nimi.

Dla dużych gmin miejskich sytuacja ta rodzi dodatkowe problemy. Gmina miejska, co do zasady, funkcjonuje „daleko” od obywateli. Jest tak, bowiem nie ulega wątpliwości, że czym innym jest samorządność w tych samych ramach ustrojowych dla miasta liczącego ok. 200 000 mieszkańców i więcej i dla obszaru wiejskiego liczącego w granicach 10 000 mieszkańców.

W ramach zatem tej samej regulacji ustrojowej nie ma możliwości zróżnicowania instrumentów działania, zwłaszcza w odniesieniu do wielkich i średnich miast. Obecne rozwiązania są bowiem co do zasady „skrojone” z myślą o małych gminach, zarówno miejskich jak i wiejskich.

Taka sytuacja utrudnia dodatkowo, a właściwie całkowicie wyklucza, rozwój aglomeracji miejskich poprzez integrację większych miast i otaczających ich obszarów. Dla sąsiadujących bowiem z miastami gmin wiejskich wejście w skład organizmu miejskiego (aglomeracyjnego) oznacza w gruncie rzeczy całkowitą utratę jakiegokolwiek podmiotowości, a mieszkańcy dosłownie „rozpyłwiają” się w miejskim amalgamacie nieokreślonych grup ludności. To rozwiązanie powoduje rozwój podmiejskich gmin w logice znanych z polskiej historii patologicznych jurydyk, które w sposób nieograniczony pasożytowały na ówczesnych miastach.

Tym samym rozwiązania ustrojowe w sposób skuteczny uniemożliwiają racjonalny i zrównoważony rozwój miast i okolicznych gmin.

## 8.

Z kolei ustrojowe rozwiązania powodują, że powiaty są bardzo ograniczone w swoich możliwościach działania i – zwłaszcza – słabe pod względem finansowym. Mają one niewielki zakres kompetencji własnych i dysponują niewielkimi środkami finansowymi na realizację zadań własnych.

Dzisiaj funkcjonuje 380 powiatów, z czego 66 to powiaty grodzkie. Ich istnienie obiektywnie wzmacnia miasta małe i średnie, bowiem pozwala im skoncentrować dodatkową w stosunku do gminy ilość kompetencji. Ponadto przez wiele lat istnienie administracji powiatowej pozwalało w istotny sposób ograniczać skutki bezrobocia poprzez generowanie dużej ilości urzędniczych stanowisk pracy.

Przypomnieć należy w tym miejscu, że twórcy powiatów kierowali się dwoma pryncypiami.

Po pierwsze, w ich pojęciu powiat miał się składać z pięciu gmin i zajmować się jednym szpitalem oraz jedną szkołą średnią.

Po drugie, zakładano słabość kompetencyjną powiatu, chcąc zapewnić, że z tego szczebla nie będą podejmowane działania godzące w pozycje gmin. Od początku zatem założono w jakimś sensie bardzo ograniczony charakter tego szczebla administracji publicznej, pozbawiając go już na starcie i kompetencji, i pieniędzy.

Wskazać również trzeba, że dodatkowym problemem stało się otoczenie powiatów grodzkich powiatami ziemskimi. Niemal wszystkie powiaty grodzkie otoczone są więc powiatami ziemskimi, które reprezentują głównie sprzeczne z interesami tych miast interesy okalających te miasta gmin. Tu powstaje podstawowy konflikt, który – jak wspomniano wyżej – uniemożliwia racjonalny rozwój aglomeracji miejskich i ich przestrzenny rozwój.

## 9.

Podobnie samorząd województwa, w zakresie wykraczającym poza gospodarowanie środkami unijnymi – co niedługo się skończy – ma bardzo skromne kompetencje i niewielkie środki pochodzące z dochodów własnych. Ta sytuacja w oczywisty sposób uniemożliwia województwom prowadzenie polityki rozwojowej oraz jakiegokolwiek współpracy ponadregionalnej.

Dysponując przez wiele lat stosunkowo znacznymi środkami unijnymi, samorządy województw usiłowały realizować zadania związane z rozwojem regionalnym. Działania te jednak co do zasady ograniczone były do granic poszczególnych województw i w praktyce istniejące mechanizmy nie doprowadziły do wykreowania jakichkolwiek ambitniejszych przedsięwzięć międzywojewódzkich.

Jednak już w nieodległej perspektywie istotne środki unijne w dyspozycji samorządów województw wyczerpią się. Bez tych środków, przy obecnym stanie swoich finansów, nie będą one zdolne do realizacji istotnych zadań o charakterze rozwojowym na szczeblu regionalnym, o międzyregionalnym już nie wspominając.

Jako przykład można tu wskazać niemal całkowitą niezdolność samorządów województw do samodzielnego realizowania poważniejszych międzywojewódzkich zadań w zakresie infrastruktury drogowej

czy kolejowej. A przecież jest to kluczowy obszar warunkujący jakikolwiek rozwój regionalny oraz niwelowanie nierówności, zarówno w ramach regionów (vide choćby przykład Mazowsza), jak i pomiędzy regionami.

## 10.

Dodatkowym problem w zakresie funkcjonalności tego szczebla administracji jest istnienie dwoistości struktur administracji publicznej. Powoduje to w konsekwencji ich wzajemną konkurencję, a z drugiej strony uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki regionalnej. Wzajemna blokada administracji rządowej ogólnej z administracją samorządową oraz właściwie suwerenne funkcjonowanie silnej na tym szczeblu administracji specjalnej dopełniają obrazu komplikacji.

Na szczeblu województwa stworzono realną dwoistość (a właściwie troistość) terytorialnej administracji publicznej. Z jednej strony są to struktury rządowej administracji ogólnej oraz rządowej administracji specjalnej, z drugiej zaś administracji samorządowej. Nawet w warunkach jednolitości politycznej dysponentów tych ośrodków dochodzi do rywalizacji struktur, kompetencyjnych sporów i nierzadko paraliżu działania. Rozproszeniu wysiłków tych struktur towarzyszy również rozproszenie i tak niewielkich środków finansowych, którymi one łącznie dysponują.

Jest to dodatkowy czynnik, który w istocie paraliżuje jakiegokolwiek możliwości prowadzenia efektywnej polityki rozwojowej na tym szczeblu. Konkurencja trzech ośrodków władzy publicznej osłabia dodatkowo regiony względem władz centralnych, prowadząc do sytuacji, w której władze centralne pełnią rolę arbitra w każdej niemal sprawie.

Ważnym elementem określającym pozycje rządowej administracji ogólnej względem administracji samorządowej jest wykonywanie nadzoru prawnego, zwłaszcza nad gminami. Jednak to ważne zadanie ma dzisiaj charakter w znacznym stopniu czysto iluzoryczny. Statystycznie bowiem województwo musi nadzorować ok. 150 gmin. Oznacza to, że nie jest w stanie efektywnie harmonizować interesu państwa z interesami niewielkich wspólnot terytorialnych. Ponadto, w ramach istniejącego modelu nadzoru, bardzo duży zakres działania samorządu gminnego wymyka się nawet kontroli sądowno-administracyjnej, wskutek istnienia systemu kolegiów odwoławczych.

## 11.

Na szczeblu powiatowym dochodzi do jeszcze dalej idącej dysfunkcjonalności, bowiem samorządowy powiat częściowo wykonuje zadania administracji rządowej. Jednak rząd centralny jest *de facto* pozbawiony instrumentów efektywnej kontroli realizowania swoich zadań na tym szczeblu.

O ile jednak na szczeblu województwa rząd centralny dysponuje „swoim” aparatem administracyjnym, o tyle na szczeblu powiatowym nie jest w stanie realizować polityki państwowej. Jest on wręcz uzależniony od kompozycji lokalnych układów, które bądź to bezpośrednio, wskutek włączenia elementów rządowej administracji ogólnej i częściowo specjalnej w struktury samorządowego powiatu, bądź to pośrednio, poprzez różnorakie ograniczenia nawet wpływu personalnego na funkcjonowanie służb państwowych na tym szczeblu na rzecz samorządu powiatowego, nie posiada praktycznych możliwości oddziaływania.

Skutki tego stanu rzeczy z punktu widzenia efektywności realizowania różnych ogólnopaństwowych form polityki są katastrofalne, a model ten w jeszcze większym stopniu petryfikuje skrajny partykularyzm i przewagę wąskich interesów lokalnych nad potrzebami wspólnot o szerszym zakresie.

## 12.

Samorządowy powiat stoi także wobec stosunkowo silnych wyodrębnionych struktur rządowej administracji specjalnej. Struktury te, będąc jednocześnie oddalone od centralnego dysponenta, alienują się zarówno od swego kierownictwa rządowego, jak i od zwierzchnika samorządowego.

Reforma z 1998 roku zakładała również przełamanie wywodzącej się z epoki poprzedniej *Polski resortowej*. Trwanie tej formacji wyrażało się w nienaruszonych dotychczasowymi reformami strukturach terenowych administracji specjalnych. Jednak z uwagi na wyłącznie samorządowy charakter powiatów, administracje centralne posiadające struktury terenowe nie dopuściły – w pewnym sensie słusznie – do pozbawienia się wpływu (*de facto* zaś odcięcia państwa) od funkcjonowania jego najniższych struktur.

Jednak ten stan w rzeczywistości jeszcze silniej utrwała wspomnianą *Polskę resortową*, uniemożliwiając prowadzenie nowoczesnej polityki rozwojowej w skali państwa oraz na poziomie wspólnot regionalnych i ponadlokalnych, w warunkach elementarnej spójności i efektywności.

## 13.

Dalszym skutkiem istniejącego rozwiązania ustrojowego i obecnego podziału kompetencji jest postępujący partykularyzm na poziomie gminnym. Gminy tworzą autonomiczne „małe ojczyzny”, niezdolne do ponadgminnej kooperacji. Konsekwencją jest praktyczna niezdolność do realizowania zadań publicznych, zwłaszcza usług publicznych na poziomie wyższym niż gmina.

Powszechnie obserwowanym zjawiskiem jest realizowanie przez pojedyncze gminy zadań, które – zważywszy na wielkość i potencjał finansowy gmin – winny być realizowane i finansowane wspólnie przez większą grupę samorządów lokalnych. Takie wspólne realizowanie różnych zadań pozostałoby również w najbardziej oczywistym interesie mieszkańców tych gmin. Jednak logika partykularyzmu wymusza taki właśnie, indywidualistyczny sposób działania. Włodarz gminy jest bowiem wybierany nie za zasługi poniesione w ramach wspólnych przedsięwzięć z sąsiednimi gminami, ale za działanie wyłącznie na rzecz mieszkańców swojej własnej gminy.

Powoduje to skrajne marnotrawienie środków publicznych i wyklucza – poza niewieloma sytuacjami – wspólne realizowanie poważniejszych zadań w wymiarze ponadgminnym.

Dowodem istnienia tego patologicznego w istocie stanu rzeczy jest praktyczny brak współpracy ponadgminnej możliwej w obecnych ramach ustawowych w postaci związków komunalnych. Ich znikoma ilość dowodzi, jak głęboko ugruntowany jest w Polsce partykularyzm gminny i jak silna jest niezdolność nawet choćby tylko do myślenia w kategoriach wykraczających poza partykularne interesy gminne.

## 14.

W ten sposób mamy w Polsce około 2500 małych i malutkich ojczyzn, realizujących partykularną politykę i partykularne interesy. Jednocześnie

rozwiązania ustrojowe coraz silniej pogłębiają ten stan rzeczy, z oczywistą szkodą dla interesu publicznego, racjonalności wydatków publicznych i dobra samych mieszkańców owych wspólnot lokalnych.

Ostatecznie realnymi suwerenami w Polsce pozostaje ok. 2500 burmistrzów, wójtów i prezydentów, z których znaczna część buduje swoje wspólnoty lokalne w warunkach nierzadko mało odpowiedzialnej polityki budżetowej. Do tego często racją istnienia określonych układów staje się patologiczna rywalizacja z sąsiednimi gminami czy miastami. Jej efektem jest skrajne marnotrawienie środków publicznych. Wyścigi na budowę basenów, lodowisk, muzeów, hal widowiskowo – sportowych czy koncertowych – pochłaniają przecież olbrzymie środki finansowe.

W konsekwencji tego nieodpowiedzialnego, ale wymuszonego rozwiązaniami ustrojowymi wyścigu, już dzisiaj większość samorządowych wspólnot gminnych znajduje się niemal w maksymalnych dopuszczalnych parametrach zadłużenia, a majątki gmin są niemal w całości zastawione dla zabezpieczenia olbrzymich zobowiązań finansowych. Taka jest jednak nieubłagana logika funkcjonowania organizmu partykularnego. Skoro włodarze tych gmin są zależni wyłącznie od swoich wyborców, to nie mają żadnego interesu, aby myśleć i działać w kategoriach wykraczających poza granice administracyjne swojej jednostki.

## 15.

Nawet w przypadku większych miast, gdzie istnieje łączność pomiędzy gminą a powiatem grodzkim, występują daleko idące ograniczenia rozwojowe. Wynikają one w głównej mierze z istnienia powiatów ziemskich i okalających miasta suwerennych gmin, które nie mają żadnej skłonności do realizowania spójnych z tymi miastami działań rozwojowych. Przeciwnie, gminy podmiejskie i ich mieszkańcy (często do niedawna zamieszkujący te miasta) są przyzwyczajeni do niemal nieograniczonego dostępu do wszelkich dóbr oferowanych przez miasta, ale w żadnym razie nie uważają, że powinni partycypować w kosztach powstawania i udostępniania tych dóbr.

Wtłoczenie większych miast w otulinę powiatów ziemskich oraz znajdujących się na ich obszarach gmin, a także wtłoczenie mniejszych miast w otaczające je gminy wiejskie, jest odrębnym zagadnieniem o wielkiej doniosłości. To rozwiązanie całkowicie ogranicza możliwość kształtowania przestrzeni aglomeracyjnych, bowiem sprzeczności na linii: miasto/

powiat grodzki – powiat ziemski – gminy podmiejskie oraz miasto – gmina, są w warunkach polskich całkowicie nierozwiązywalne. Nie istnieją żadne prawne możliwości harmonizowania interesów tych wspólnot lokalnych, a w realnych warunkach polskich współdziałanie w tych zestawieniach występuje incydentalnie.

W konsekwencji miasta nie są w stanie stawać się ośrodkami stymulującymi spójny i harmonijny rozwój nawet swojego najbliższego otoczenia. Jest to dzisiaj jedną z największych barier rozwojowych Polski, bowiem występuje w skali całego kraju. Istniejący zaś model kształtowania finansów gmin wręcz premiuje utrzymywanie takiego stanu rzeczy.

Dodatkową konsekwencją takiej sytuacji jest również całkowita niemożność rozwoju przestrzeni miejskich, bowiem jest on skutecznie blokowany przez ościenne gminy. W ten sposób powszechnym zjawiskiem jest brak terenów inwestycyjnych w miastach, zarówno pod kątem rozwoju gospodarczego, jak i terenów dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego. Ten stan rzeczy napędza zwłaszcza budowę osiedli mieszkaniowych na terenach gmin sąsiadujących z miastami, co skutkuje nie tylko odpływem ludności z miast, ale również wytwarza nacisk na dostarczanie przez miasta dla tej ludności szeregu usług komunalnych. Gminy podmiejskie wskutek tych procesów uzyskują większe wpływy podatkowe, ale w sumie nie są w stanie zapewnić rzeszom nowych mieszkańców oczekiwanego przez nich komfortu życia. Rodzi to dodatkowe napięcia społeczne i wprowadza w strukturę społeczną gmin podmiejskich nowe konflikty.

## 16.

Najważniejsze zadania dotyczące inwestycji infrastrukturalnych, zadań o charakterze ponadlokalnym, planowanie przestrzenne, zbiorowy transport publiczny, działania dotyczące rynku pracy, polityki zdrowotnej, edukacji ponadpodstawowej są co do zasady kształtowane w warunkach konfliktu pomiędzy miastami a ich gminnym otoczeniem. Jak wskazaliśmy, gminy podmiejskie w zdecydowanej większości nie poczuwają się w żadnym stopniu do partycypowania w realizowaniu usług publicznych, z których korzystają ich mieszkańcy. Z jednej strony brakuje im na to środków, z drugiej zaś strony istnieje silna presja ze strony ich „starych” mieszkańców, aby nie poświęcać nadmiernej uwagi „nowym” mieszkańcom.

Wymienione wyżej obszary nie wyczerpują jednak wszystkich problemów w relacjach pomiędzy wskazanymi podmiotami samorządowymi. Wspomnieć też trzeba o swoistym drenowaniu budżetów miejskich przez budżety gmin podmiejskich, w związku z rosnącą skalą przenoszenia zamieszkania z centrów miast do terenów podmiejskich. Miasta tracą w ten sposób najlepszych podatników PIT (a to podstawowe źródło dochodów gmin miejskich), z drugiej zaś strony ciągle muszą łożyć nieproporcjonalne środki na swoje usługi publiczne na rzecz owych osób i ich rodzin. Problem polega bowiem na tym, że większość z tych osób znaczną część swojej aktywności życiowej w dalszym ciągu pozostawia w mieście (praca, szkoła, rozrywka, kultura, etc.) i z tego tytułu uznaje, iż obowiązkiem władz miejskich jest zapewnienie im takiego samego dostępu do wymienionych dóbr, jak innym mieszkańcom.

Zatem i w tym wypadku jesteśmy świadkami istnienia konfliktów wynikających z wadliwych rozwiązań ustrojowych. Rozwiązania ustrojowe nie stymulują bowiem w tym obszarze do współpracy, ale wręcz przeciwnie, premiuja jeszcze bardziej petryfikowanie partykularyzmów.

## 17.

Podejmowane w ostatnich latach przedsięwzięcia na rzecz budowy silniejszych struktur metropolitarnych były ułomną próbą przełamania wadliwości obecnego ustroju samorządowego. Jednak pojawiające się koncepcje, bazujące na niezmienionym usytuowaniu gminy i powiatu, pogłębiały jedynie dysfunkcjonalność obecnego układu. Stąd musiały one być skazane na niepowodzenie, bowiem nie były w stanie zbudować harmonijnego modelu kooperacji różnych samorządowych i rządowych struktur administracyjnych.

Opisane problemy związane z rozwojem i wielkich, i mniejszych miast były jednym z głównych stymulatorów prób ustawowego uregulowania funkcjonowania tzw. metropolii. Wiązało się to z forsowaną przez rząd PO-PSL koncepcją tzw. dyfuzyjnego rozwoju Polski. Co do zasady, miał on bazować na budowaniu rozwoju cywilizacyjnego kraju w oparciu o kilkanaście największych „metropolii”.

Koncepcja ta, na szczęście, nie weszła w fazę praktycznej realizacji, a przygotowywane wielokrotnie rozwiązania ustawowe mogły jedynie pogłębić dezorganizację i dysfunkcjonalność terytorialnej administracji publicznej

w Polsce. Z całą pewnością nie zawierały też żadnych w istocie rozwiązań ustrojowych, które przełamywałyby systemowe bariery rozwojowe. Jednocześnie proponowane rozwiązania finansowe były na tyle nieatrakcyjne i w znacznym stopniu iluzoryczne, że nie spotkały się właściwie z żadnym odzewem nawet zainteresowanych największych miast.

Jedynie oczywiste rozwiązania dotyczące funkcjonowania miast śląskich ostatecznie zostały wprowadzone w życie, jednak pozwalają one tylko w ograniczonym zakresie nadać temu obszarowi niezbędną dynamikę rozwojową, umożliwiającą uwolnienie drzemiącego tam gigantycznego potencjału.

## 18.

Podsumowując obecny model ustroju terytorialnej administracji publicznej, stwierdzić należy, że kreuje on silnie rozdrobioną strukturę partykularnych obszarów, relatywną słabość finansową samorządu na wszystkich szczeblach oraz jego niezdolność do efektywnego kreowania rozwoju ponadlokalnego. Dowodzi tego model wykorzystania wsparcia rozwojowego z funduszy UE. Środki te jedynie w niewielkim stopniu służyły do budowania więzi ponadlokalnych, a wielka ich część została wykorzystana do realizacji partykularnych interesów.

Tymczasem zwłaszcza naturalny rozwój ośrodków miejskich w kierunku sąsiadujących obszarów wiejskich znajdujących się w granicach odrębnych gmin, z jednoczesnym istnieniem odrębnych struktur powiatowych (powiaty grodzkie i powiaty ziemskie), uniemożliwia efektywny rozwój ośrodków miejskich i awans cywilizacyjny ich otoczenia. Niezdolność do pokonania tej bariery ustrojowej powoduje najpoważniejszą blokadę rozwoju Polski, a zwłaszcza przełamywania barier rozwoju cywilizacyjnego poza wielkimi miastami. Bez przewyciężenia tej ustrojowej blokady nie jest możliwe szybkie dołączenie Polski do grona najbardziej rozwiniętych krajów w Europie.

## II. Kierunki zmian

### 1.

W ramach ustroju polskiej administracji publicznej, konieczne jest istotne przesunięcie kompetencji z poziomu gminy na poziom powiatu. Jest to jedyna gwarancja przełamania niebezpiecznie poszerzającego się partykularyzmu gminnego.

Jednocześnie przeprowadzenie tego przesunięcia uprawnień na szczebel powiatowy daje możliwość uzyskania zdolności do kształtowania rozwoju ponadlokalnego w interesie większych społeczności oraz w interesie ogólnopaństwowym.

Jak wskazano w części I opracowania, w obecnym stanie ustrojowym słabe w wymiarze finansowym gminy nie są w stanie dźwigać przydzielonego im potężnego zakresu zadań. Realizując te zadania, gminy kierują się wyłącznie partykularnymi interesami i nie szukają rozwiązań we współpracy z innymi gminami.

Tymczasem przeprowadzone pogłębione badania i analizy efektywności realizacji zadań przez terytorialną administrację publiczną oraz – co jest z tym ściśle związane – poziomu zagwarantowania obywatelom dostępu do najważniejszych usług publicznych pozwalają na sformułowanie jednoznacznych wniosków. To miasta będące stolicami powiatów (czyli w większości miasta średnie i małe) stanowią naturalne centra administracyjne i ośrodki zaspokajania usług publicznych. W odległości do 15 km od centrów tych miast mieszka prawie 80% mieszkańców, co oznacza, że rozwój tych ośrodków daje najlepszą gwarancję dostępności do usług administracyjnych i usług publicznych zdecydowanej większości mieszkańców Polski. Wprawdzie badania te przeprowadzono dla województwa kujawsko-pomorskiego, ale można przyjąć przypuszczenie graniczące z pewnością, że podobne zjawiska występują na terenie zdecydowanej większości polskich województw.

Dodać tu trzeba, że wskazana wyżej odległość od ponadlokalnego centrum administracji i usług publicznych oznacza, iż nawet najbardziej wykluczone osoby, nieposiadające nowoczesnych środków komunikacji, są w stanie dotrzeć do nich względnie swobodnie w stosunkowo krótkim czasie. Ma to olbrzymie znaczenie dla wyrównania szans rozwojowych

Polaków pod warunkiem, że owe ponadlokalne centra staną się rzeczywistymi ośrodkami kreowania warunków dla ponadlokalnego rozwoju.

Powyższe obserwacje ostatecznie też dowodzą, że szczebel powiatowy w administracji publicznej jest Polsce absolutnie niezbędny, aczkolwiek pozostaje kwestią otwartą ustrojowe, kompetencyjne oraz finansowe jego dookreślenie.

Nie sposób w tym miejscu nie dodać również, że szczególnie istotnym warunkiem dalszego rozwoju mniejszych miast (od 10 000 do 50 000 mieszkańców) jest połączenie ich z istniejącymi przy większości z nich, okalającymi je gminami wiejskimi. Funkcjonujący tu obecnie dualizm gminny na tym szczeblu praktycznie paraliżuje wszelkie możliwości rozwojowe tych organizmów miejskich. A ma to olbrzymie znaczenie dla realizowania procesu zrównoważonego rozwoju.

## 2.

Wychodząc z powyższych konstatacji, stwierdzić należy, że w następstwie nowych rozwiązań ustrojowych na poziomie gminnym, co do zasady, powinny pozostać zadania związane z:

- świadczeniem pomocy społecznej,
- prowadzeniem polityki prorodzinnej,
- prowadzeniem podstawowej opieki zdrowotnej,
- prowadzeniem edukacji przedszkolnej,
- realizacją zadań w zakresie kultury,
- realizacją zadań w zakresie kultury fizycznej,
- prowadzeniem cmentarzy,
- prowadzeniem targowisk i hal targowych,
- wspieraniem aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Zadania w wyszczególnionym wyżej zakresie w naturalny sposób należą do obszaru tzw. polityki lokalnej. Są one najbliższej bezpośredniego zainteresowania mieszkańców gmin i osiedli/dzielnicy, one też w najwyższym stopniu angażują ich w życie swojej społeczności. To również w tym zakresie najłatwiej wyzwolić szerokie zaangażowanie wspólnoty lokalnej i poszczególnych jej członków w życie swojej gminy.

Także wymiar finansowy tych zadań nie jest przytłaczający dla finansów gmin. W nowym układzie kompetencyjnym, realizując powyższy katalog kompetencji własnych, gminy będą zdolne do uzdrowienia swoich finan-

sów. Odciążone od przekraczających ich możliwości zadań będą również bardziej efektywnie wykonywać zmniejszony zakres obowiązków. Pozwoli to wreszcie angażować w realizację tych zadań w znacznie większym stopniu mieszkańców gmin, zwłaszcza w większych ośrodkach.

### 3.

Samorząd powiatowy, poza aktualnie posiadanymi kompetencjami, winien przejąć z poziomu gminnego zadania dotyczące planowania przestrzennego, zarządzania drogami i obiektami inżynieryjnymi, lokalny transport zbiorowy, opiekę zdrowotną ponadpodstawową, edukację, komunalne budownictwo mieszkaniowe, ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwo.

Przesunięcie z poziomu gminnego zadań o charakterze ponadlokalnym do powiatów, wraz z przesunięciem części środków będących dotychczas w dyspozycji poziomu gminnego, jednocześnie ze wzmocnieniem finansowym powiatów, winno stać się skutecznym narzędziem kształtowania ponadlokalnej polityki rozwojowej. Wszystkie bowiem wymienione wyżej obszary działania, podobnie jak posiadane przez powiaty w tej chwili kompetencje (np. kształtowanie rynku pracy), z natury rzeczy mają ponadlokalny charakter i wykraczają poza granice pojedynczych gmin. Stąd powiat jest naturalnym spoiwem harmonizowania interesów wspólnot lokalnych i efektywnego wykorzystania nagromadzonego potencjału partykularnego.

Dodać również należy, że z historycznego punktu widzenia właśnie powiaty były podstawowymi ośrodkami efektywnego zarządzania państwem, nie tylko zresztą w Polsce.

Skoncentrowanie opisanych uprawnień w powiatach, wraz z uwolnieniem miast powiatowych od ich gminnych jurydyk, może wytworzyć lokalne impulsy rozwojowe, dzięki którym polityka rozwojowa państwa zyska podstawowy pas transmisyjny.

### 4.

Dla zwiększenia efektywności działań tego szczebla samorządowego bezwzględnie konieczne jest zniesienie powiatów ziemskich funkcjonujących wokół powiatów grodzkich i połączenie ich w jeden organizm.

Podobnie niezbędne jest połączenie części najstarszych powiatów ziemskich z powiatami silniejszymi, dzięki czemu powstaną jednostki samorządowe zdolne do skuteczniejszego realizowania zadań w zakresie rozwoju ponadlokalnego.

W celu przezwyciężenia opisanych wyżej problemów rozwojowych miast i terenów podmiejskich, konieczne jest w pierwszym rzędzie scalenie większości powiatów grodzkich z okalającymi je powiatami ziemskimi (66 powiatów grodzkich – wyjąwszy Gdynię, Sopot i Świnoujście oraz kilkanaście miast śląskich).

Spośród pozostałych powiatów ziemskich ok. 1/3 z nich powinna zostać połączona w silniejsze organizmy. Ostatecznie pozostałoby łącznie w granicach 230 powiatów w miejsce dotychczasowych.

Reorganizacja ta zapewni w pierwszym rzędzie wydajne wzmocnienie finansowe powiatów. Z drugiej natomiast strony zapewni bardziej efektywną politykę rozwojową państwa, któremu zdecydowanie łatwiej będzie alokować środki zwłaszcza na infrastrukturalne inwestycje rozwojowe oraz na programy społeczne poprzez mniejszą ilość jednostek. Wreszcie działanie to zlikwiduje istniejący obecnie niekorzystny układ, w którym powiat co do zasady ograniczony jest w swoim zainteresowaniu do jednego szpitala, szkół ponadpodstawowych oraz sieci dróg powiatowych.

W związku z powyższym modyfikacji uległby również dotychczasowy model powiązania samorządowego powiatu z zadaniami rządowymi na szczeblu powiatowym w kierunku uczynienia z powiatu realnego i efektywnego centrum życia lokalnego i kształtowania rozwoju małej ojczyzny. Nowy model kreowania władz powiatowych, uwzględniający uprawnienia wybieranej przez społeczność ponadlokalną rady powiatowej z jednej strony, z drugiej zaś strony potrzeby rządu centralnego odpowiedzialnego za realizowanie spójnej polityki rozwojowej państwa, daje szansę wprowadzenia elementarnej harmonii instytucji administracji publicznej na tym szczeblu. W ramach tej reorganizacji możliwe byłoby również ściślejsze powiązanie rządowej administracji specjalnej z powiatem mającym w kontekście realizowanych zadań rządowo-samorządowy charakter.

## 5.

Nie ulega również wątpliwości celowość zniesienia istniejącego dualizmu administracji publicznej na poziomie wojewódzkim. Winno to nastą-

pić poprzez zintegrowanie administracji samorządowej i rządowej, zarówno ogólnej, jak i specjalnej. Takie rozwiązanie, zapewniające spójność polityki regionalnej, dawałoby zdecydowanie większe możliwości rozwojowe niż układ dotychczasowy kreujący niezdrową rywalizację skutkującą hamowaniem procesów rozwojowych. Taki kształt ustrojowy administracji publicznej dawałby także szanse na prowadzenie polityki w wymiarze ponadregionalnym (np. infrastruktury komunikacyjnej).

Podjęcie tak poważnej przebudowy ustroju administracji terytorialnej wymaga również wnikliwego rozważenia celowości utrzymania dwoistości systemów administracyjnych na szczeblu wojewódzkim.

Wskazane zostały wyżej argumenty przemawiające za wprowadzeniem jednolitości administracji publicznej w terenie. Tylko bowiem w warunkach spójności i harmonijnej współpracy w obrębie administracji publicznej możliwe jest realizowanie najbardziej ambitnych przedsięwzięć rozwojowych, które z natury rzeczy muszą mieć charakter ponadregionalny.

Rozważenia wymaga jednak w tym kontekście możliwość zwiększenia ilości województw. Obecny ich układ jest funkcją koncepcji dopasowania polskich regionów do regionów niemieckich. Spowodowało to w 1998 roku stworzenie rzekomo silnych regionów. Jak się jednak okazało, są one skrajnie zróżnicowane wewnętrznie, a przez to niezdolne, niezależnie od problemów ustrojowych, do wypracowania racjonalnych strategii oraz przedsięwzięć rozwojowych. Do tego szereg z województw jest sparaliżowanych silnymi, wewnętrznymi konfliktami. Są one na tyle utrwalone i znaczące, że uniemożliwiają niejednokrotnie realizację wspólnych regionalnych interesów.

Z punktu widzenia realizacji polityki odpowiedzialnego rozwoju konieczne jest zatem dokładne przeanalizowanie występujących uwarunkowań i dokonanie zmian, dzięki którym możliwe będzie usunięcie występujących przeszkód. Zwrócić także należy uwagę na fakt, że w wielu województwach doszło do znaczących dysproporcji rozwojowych, co wzmacnia pogląd o konieczności dokonania proponowanych zmian, a to w konsekwencji stworzy szanse rozwojowe, które obecnie są niwelowane przez potrzeby wielkich metropolii.

Wydaje się, że biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania, należałoby nieznacznie zwiększyć ilość województw do 25. Składałoby się na tę liczbę 21 województw oraz 4 miasta wydzielone na prawach województw. Ozna-

cza to, że w ramach każdego z nowych województw funkcjonowałyby 10 silnych powiatów.

W naszej ocenie uzasadnione wydaje się utworzenie następujących województw:

- środkowopomorskiego, obejmującego tereny b. województw kosałińskiego i słupekiego – oba te tereny są historycznie powiązane; w obecnym układzie stanowią one upośledzone peryferie województw zachodniopomorskiego i pomorskiego; konieczna jest spójna polityka rozwojowa dla Pomorza Środkowego;
- wyłączenie z województwa kujawsko-pomorskiego w odrębne województwo województwa bydgoskiego – obecny kształt tego regionu determinowany jest niszczącym i niedającym się pokonać irracjonalnym sporem Bydgoszczy i Torunia; obie części są w stanie uzyskać więcej korzyści, funkcjonując odrębnie; możliwe byłoby rozważenie powiększenia nowego województwa bydgoskiego o powiat chojnicki, zaś kujawsko-pomorskiego o powiat nowomiejski;
- wyłączenie z województwa mazowieckiego Warszawy oraz okalających ją powiatów jako odrębnego województwa;
- podział pozostałej części województwa mazowieckiego na północno-mazowieckie z Płockiem oraz południowomazowieckie z Radomiem – rozwiązanie to urealni pozycję obu regionów w skali Polski i jednocześnie pozwoli nowym ośrodkom stołecznym prowadzić bardziej adekwatną politykę rozwojową na powierzonych im terenach;
- wyłączenie z województwa wielkopolskiego Poznania oraz okalających go powiatów jako odrębnego województwa;
- podział pozostałej części województwa wielkopolskiego na południowowielkopolskie z Kaliszem oraz północnowielkopolskie z Piłą – rozwiązanie to urealni pozycję obu regionów w skali Polski i jednocześnie pozwoli nowym ośrodkom stołecznym prowadzić bardziej adekwatną politykę rozwojową na powierzonych im terenach;
- wyłączenie z województwa śląskiego byłego województwa częstochowskiego z Częstochową;
- wyłączenie z województwa małopolskiego Krakowa i przyległych powiatów z części północno-zachodniej; umiejscowienie stolicy województwa małopolskiego w Tarnowie;

- wyłączenie z województwa dolnośląskiego Wrocławia i przyległych powiatów z części północno-wschodniej; stolica województwa dolnośląskiego znajdowałaby się w Legnicy.

Miasta wydzielone w nowym usytuowaniu miałyby status województw. Miasta główne znajdujące się w tych organizmach (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław<sup>1</sup>) miałyby status powiatów, zaś w ich obrębie funkcjonowałyby gminy podzielone na osiedla/dzielnice. Pozostałe powiaty w tych miastach o statusie województwa miałyby podobną organizację.

W ten sposób powstałaby względnie zintegrowana struktura terytorialna składająca się ze stosunkowo silnych podmiotów na szczeblu ponadlokalnym, zdolnych do prowadzenia zharmonizowanej polityki rozwojowej zintegrowanej z celami rozwojowymi państwa.

## 6.

Ponadto, w ramach projektowanych rozwiązań, możliwe byłoby wprowadzenie dodatkowego podziału administracyjnego większych miast na osiedla/dzielnice. Te nowe jednostki odpowiadałyby statusowi ograniczonej kompetencyjnie gminy. Rozwiązanie to uspołecznitoby system zarządzania w tych jednostkach i stałoby się instrumentem poważnego włączenia ruchów obywatelskich w życie miast.

Pozwoliłoby to wreszcie znieść odrębność ustroju samorządowego Warszawy, która nie tylko nie odpowiada potrzebom tego miasta, ale również powoduje dysharmonię w ustroju administracji publicznej państwa.

Rozwijające się ruchy miejskie zderzają się obecnie z instytucjonalną barierą dla swej aktywności. Gminy miejskie, zwłaszcza w wielkich miastach, są bardzo daleko od spraw lokalnych. Skutkuje to coraz większymi napięciami w miastach, zwłaszcza na linii ruchy miejskie – partie polityczne.

Drogą do osłabienia tych napięć byłoby wprowadzenie na terenie miast dodatkowej struktury gminnej (dzielnic) i powierzenie dzielnicom odpowiedzialności za sprawy lokalne.

Odpowiednio w terenach wiejskich (zwłaszcza większych gmin wiejskich) należałoby wzmocnić pozycję sołectw. Stałyby się one podobnym elementem samorządności lokalnej jak osiedla/dzielnice.

---

<sup>1</sup> W naszej ocenie nie ma uzasadnienia wyłączenie z województwa łódzkiego miasta Łodzi, bowiem obiektywna słabość pozostałych obszarów tego regionu powodowałaby utratę bytu oddzielnego od Łodzi województwa.

Proponowane rozwiązanie dałoby również szansę dostosowania ustroju administracji publicznej miasta stołecznego Warszawy do reszty kraju. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia ustrojowego dla stworzonego obecnie modelu. Do tego jest to model nie tylko niezwykle drogi i nieefektywny, ale również całkowicie nieczytelny z punktu widzenia oczekiwań społecznych. Wreszcie jego kształt powoduje, że nie jest możliwa jakakolwiek efektywna kontrola funkcjonowania tej struktury z jakiegokolwiek poziomu. Stąd nie leży w interesie kraju podtrzymywanie takiego rozwiązania.

## 7.

Państwo polskie potrzebuje spójności swojej terytorialnej administracji publicznej, bez tego bowiem będzie rozdzierane i paraliżowane przez spory kompetencyjne oraz przez coraz silniejszy partykularyzm gminny i miejski.

# III. Ustrój władz administracji terytorialnej

W kontekście powyższych uwag, uzasadnione jest sformułowanie pewnych konkretnych propozycji będących oczywistą konsekwencją zarysowanego stanu rzeczy. Ustalenia zawarte w części I i II mają charakter w pewnym sensie sztywny, bowiem, w naszej ocenie, bez ich przeprowadzenia i stworzenia nowego modelu ustrojowego administracji publicznej państwo polskie będzie ofiarą opisanej wyżej patologii.

Natomiast propozycje przedstawiane w części III mają bardziej charakter wprowadzenia do dyskusji i powinny być jej przedmiotem, bowiem autorzy uznają, że jest to przestrzeń, która powinna uwzględniać wiele aspektów.

## 1.

Na szczeblu gminnym (dzielnicowym) w nowych rozwiązaniach pozostałby obowiązujący system dotychczasowy, z wybieranym bezpośrednio wójtem, burmistrzem, prezydentem oraz radą gminy/dzielnicy.

W tej koncepcji wybory rad gmin/dzielnic powinny odbywać się wedle ordynacji większościowej, zaś burmistrz/wójt wybierany bezpośrednio nie może pełnić urzędu przez więcej niż dwie kadencje.

Petryfikacja ustroju władz tego poziomu samorządu terytorialnego będzie służyła uspokojeniu obecnych napięć i łagodzeniu konfliktów. Pozwala ona również na pełniejsze zaangażowanie nowych inicjatyw obywatelskich w życie najniższego szczebla samorządowego, dzięki odpolitycznieniu wyborów do rad tego szczebla.

Wydaje się również nie tylko możliwe, ale wręcz konieczne uznanie, że wybory do ciał stanowiących gmin/osiedli powinny odbywać się w systemie większościowym. Nie ulega wątpliwości, że nie ma potrzeby nadmiernego upartyjnienia państwa na tym szczeblu, zatem większościowy charakter ordynacji wyborczej otwierałby szansę na zaspokojenie potrzeb działalności publicznej mikrospołeczności lokalnych.

## 2.

Na szczeblu powiatów podobnie pozostałby co do zasady dotychczasowy system zarządu kolegiatnego i rady powiatu.

Natomiast z uwagi na realne połączenie w powiecie funkcji rządowych i samorządowych zarząd wyłaniany byłby wedle nowego modelu.

Uwzględniając dwoisty – rządowo-samorządowy – charakter tego szczebla administracji publicznej, kreacja władz wykonawczych wyglądałaby następująco:

- rada powiatu wskazywałaby dwóch kandydatów na starostę powiatowego,
- premier powoływałby jednego z nich na stanowisko starosty,
- starosta powoływałby zarząd powiatowy, który musiałby uzyskać zaufanie rady powiatu,
- premier miałby prawo odwołania starosty i zarządu powiatu w przypadku naruszenia prawa, zagrożenia finansowego gospodarki powiatowej lub niewykonywania zadań rządowych wynikających z polityki państwa,
- rada powiatu miałaby prawo odwołania zarządu powiatu w przypadku utraty zaufania do realizowanej polityki ponadlokalnej – w takiej sytuacji starosta przedstawiałby nowy skład zarządu celem uzyskania zaufania rady.

Przyjęcie powyższej mieszanej zasady kreacji i odpowiedzialności władz wykonawczych powiatów jest oczywistą konsekwencją nowego charakteru rządowo-samorządowego powiatu. Zaproponowany model zapewniałby zarówno rządowi centralnemu, jak i społeczności ponadlokalnej, efektywny wpływ i kontrolę władz tego szczebla administracji. Rozwiązanie to zmuszałoby jednocześnie do konstruktywnej współpracy rządu i społeczności powiatowej w realizowaniu zadań, niezależnie od barw politycznych w powiecie czy w centrum.

### 3.

Na szczeblu województwa pozostawałby dotychczasowy system zarządu kolegialnego i sejmiku województwa. Z uwagi jednak na podobne realne połączenie w województwie funkcji rządowych i samorządowych, zarząd wyłaniany byłby w drodze podobnej procedury jak na szczeblu powiatowym.

I tak:

- sejmik województwa wskazywałby dwóch kandydatów na wojewodę,
- premier powoływałby jednego z nich na stanowisko wojewody,
- wojewoda powoływałby zarząd województwa, który musiałby uzyskać zaufanie sejmiku,
- premier miałby prawo odwołania wojewody i zarządu województwa w przypadku naruszenia prawa, zagrożenia finansowego gospodarki wojewódzkiej lub niewykonywania zadań rządowych wynikających z polityki państwa,
- sejmik miałby prawo odwołania zarządu województwa w przypadku utraty zaufania do realizowanej polityki regionalnej. W takiej sytuacji wojewoda przedstawiałby nowy skład zarządu celem uzyskania zaufania sejmiku. Tak usytuowany wojewoda mógłby także stać się realnym zwierzchnikiem zdecydowanej większości administracji specjalnych w województwie, harmonizując ich działania z potrzebami powierzonego sobie regionu. Zaproponowane rozwiązanie usprawniałoby również radykalnie prowadzenie zdecydowanych większości procedur administracyjnych, odgrywających kluczową rolę w realizowaniu najważniejszych przedsięwzięć rozwojowych państwa i regionów.

## 4.

Powyższe zmiany zapewniłyby realne zespolenie terytorialnej administracji publicznej na poziomie powiatowym oraz wojewódzkim. Stwarzałyby to wreszcie przesłanki do uporządkowanej polityki rozwoju państwa, a jednocześnie zapewniłyby efektywność działania najważniejszych służb państwowych w terenie.

## 5.

W ramach tak zarysowanej reorganizacji zachowana zostałaaby jako fundament ustroju samorządowego państwa gmina oraz efektywne ciała samorządowe na szczeblach wyższych.

Jest to bardzo ważne w świetle niewątpliwie dużych napięć, które już pojawiają się w kontekście jakichkolwiek sugestii zmian dotyczących tego obszaru działalności państwa.

Jednocześnie wyłaniane przez społeczeństwo ciała reprezentacyjno-stanowiące na poszczególnych szczeblach samorządu uzyskałyby bardziej realny wpływ na funkcjonowanie skoncentrowanej administracji publicznej.

Wreszcie taki model ustrojowy uwalnia, co do zasady, poszczególne szczeble administracji publicznej od niepotrzebnej rywalizacji i wzajemnego paraliżowania swoich działań.

## 6.

Proponowany model zapewnia też wyższą efektywność nadzoru prawnego nad działalnością samorządu terytorialnego. Starostowie i zarządy powiatowe będą bliżej gmin, zaś wojewodowie zdecydowanie bliżej wobec mniejszej ilości powiatów.

Zmiana będzie miała charakter skoku jakościowego, zwłaszcza w obszarze nadzoru prawnego wykonywanego obecnie przez wojewodów. W nowym układzie ustrojowym możliwe jest przesunięcie nadzoru prawnego nad gminami do rządowo-samorządowych powiatów. Już tylko ta decentralizacja zapewniłaby wreszcie niezbędne instrumenty efektywnego nadzoru prawnego.

Proponowane rozwiązanie ułatwiłoby również i uczyniło bardziej efektywnym wykonywanie nadzoru prawnego wojewodów nad powiatami. Stworzyłoby również przesłanki do idących w podobnym kierunku zmian i podniesienia efektywności nadzoru finansowego nad terenową administracją publiczną.

## 7.

Zmianom powyższym musi towarzyszyć zmiana w strukturze dochodów samorządów wraz ze znaczącym przesunięciem części dochodów z poziomu gmin na poziom powiatów.

Zmiany te powinny być skoordynowane z założeniami nowej polityki rozwoju sformułowanej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo. Koncentracja większej ilości środków we wzmocnionych kompetencyjnie powiatach, ponoszących jednocześnie odpowiedzialność za szerszy wymiar funkcjonowania społeczności ponadlokalnej, musiałaby prowadzić do o wiele większej efektywności wydatkowania środków publicznych.

## 8.

Wskazana koncentracja rozproszonych dotychczas pomiędzy administrację rządową i samorządową na poziomie powiatów i województw środków publicznych, oprócz oczywistego zwiększenia efektywności ich wykorzystania, jednocześnie wyraźnie poprawi możliwości prowadzenia ambitniejszych zadań rozwojowych na tych szczeblach.

Z punktu widzenia rządu centralnego wyraźnie poprawi to także możliwości racjonalnego i zrównoważonego przekazywania środków rozwojowych do efektywnie zarządzanych ośrodków władzy terytorialnej w państwie. W dalszej konsekwencji zapewni to najbardziej skuteczny dostęp zdecydowanej większości Polaków zarówno do sprawnie funkcjonującego aparatu administracji publicznej, jak też do najbardziej potrzebnych usług publicznych.

Zmiany te są niezbędne niezależnie od rozwoju tzw. e-administracji. Jeszcze przynajmniej przez 20–25 lat nie powstaną warunki do daleko idącej informatyzacji aparatu administracyjnego państwa i znacznej czę-

ści realizowanych w ramach niej procedur administracyjnych. Już tylko to wyklucza możliwość posługiwania się argumentem, wedle którego „cyfryzacja rozwiąże wszelkie problemy ustrojowo-strukturalne”. W jeszcze większym stopniu dotyczy to usług publicznych, które ze swej natury w przeważającym stopniu nie poddają się cyfryzacji. Cyfryzacja może mieć duży wpływ na usprawnienie działania aparatu państwowego, ale sama w sobie nie rozwiąże dzisiejszych problemów. Z tego też powodu, widząc konieczność intensyfikacji rozwoju e-administracji, podkreślamy jeszcze, że będzie ona miała istotny sens jedynie dla gruntownie zreorganizowanego aparatu administracji publicznej.

## IV. Administracja publiczna w procesie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego

Bezpieczeństwo i rozwój to dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych i całych społeczności. Te dwa wymiary wzajemnie się warunkują, gdyż bezpieczeństwo gwarantuje proces rozwoju, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Sytuacja taka wpływa na swoiste relacje pomiędzy prawnymi i organizacyjnymi i planistycznymi aspektami odnoszącymi się do obydwu pojęć. Tak więc bezpieczeństwo układu terytorialnego to swoista dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania i swobody realizacji własnych interesów w otaczającym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans, stawianie czoła wyzwaniom, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla układu terytorialnego i jego interesów<sup>2</sup>.

Bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności układu terytorialnego, a jego struktura odpowiada strukturze funkcjonowania jednostki terytorialnej. Stąd też wskazujemy na takie dziedziny bezpieczeństwa, jak np. bezpieczeństwo ekonomiczne, społeczne, publiczne, ekologiczne, prawne, informacyjne itp. Współcześnie poprawa bezpie-

---

<sup>2</sup> S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe” II–2011 /18.

czeństwa mieszkańców jest jednym z podstawowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, a władze lokalne i regionalne podejmują różnorodne działania w tym zakresie. Istotne są zdania, których celem jest ograniczanie pośrednich przyczyn stanowiących podłoże powstawania konfliktów, zagrożeń lub patologii społecznych. Tak więc są to np. działania w obszarze edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, rozwoju społeczno-gospodarczego, przeciwdziałania alkoholizmowi czy przemocy w rodzinach. Poszczególne szczeble samorządu terytorialnego w znaczny sposób różnią się w zakresie zadań i kompetencji w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Samorządowi wojewódzkiemu przypisano bowiem jedynie ogólną odpowiedzialność za sprawy związane z wykonywaniem zadań dotyczących bezpieczeństwa publicznego. Zakres działania samorządów powiatowych obejmuje z kolei porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochronę przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Z kolei zadania samorządów gminnych dotyczą wykonywania zadań z zakresu porządku publicznego i ochrony przeciwpowodziowej. Należy jednak zwrócić uwagę na konieczność podejmowania działań w obszarze szeroko pojmowanego bezpieczeństwa związanego z procesem rozwoju lokalnego i regionalnego, budowaniem przewagi konkurencyjnej, tworzeniem dostępu do usług publicznych, zapewnianiem poziomu jakości życia mieszkańców czy ochroną i kształtowaniem środowiska.

Z punktu widzenia potrzeb społecznych, bezpieczeństwo publiczne jest elementem zarządzania publicznego, które obejmuje odchodzenie od prawnych podstaw w administracji publicznej i wiązanie problematyki administracji z nauką organizacji i zarządzania<sup>3</sup>. Podstawowe podejście do zarządzania publicznego obejmuje<sup>4</sup>:

- zarządzanie w sektorze publicznym, którego zakresem jest koncentracja na naturze działalności;
- zarządzanie sprawami publicznymi, które koncentruje się na następujących problemach:

---

<sup>3</sup> W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1, s. 12.

<sup>4</sup> M. Bratnicki, A. Frączkiewicz-Wronka, *O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju*, [w:] *Zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym – pomiędzy „starym” a „nowym”, organizacje, ludzie, procesy, procedury*, L. Zbiegień-Maciąg, E. Beck (red.), Wydawnictwo Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków 2006, s. 177–187.

- koordynacja instytucjonalna w ramach sektora publicznego,
- przekształcenia i zmienność otoczenia, które kreują nowe potrzeby,
- niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego.

Bezpieczeństwo publiczne jest efektem działalności samorządów terytorialnych, jednostek administracji zespolonej i niezespolonej, prokuratury, sądów i innych służb. Równie istotne znaczenie mają organizacje pozarządowe, prywatne firmy ochrony osób i mienia oraz całe społeczeństwo i indywidualne osoby. Bezpieczeństwo to należy do grupy usług społecznych, jest przedmiotem lokalnego zarządzania strategicznego<sup>5</sup>. Z kolei rolą władz lokalnych w zarządzaniu bezpieczeństwem publicznym jest koordynacja działań szeregu organizacji i instytucji. Niezbędne jest więc opracowanie procedur działania, zasad współpracy, wymiany informacji i rozwiązywania konfliktów. Stwarza to konieczność przygotowania odpowiednich metod i instrumentów, systematycznych działań, a także stałego nadzoru. Przykładowo, nie wystarczy zbudowanie wałów przeciwpowodziowych. Ważna jest także współpraca z partnerami, system informacji, działania kontrolne i ewaluacyjne, a także elastyczność działań.

Zarządzanie bezpieczeństwem opiera się na realizacji wielu inicjatyw, których celem jest podejmowanie przedsięwzięć adekwatnych do sytuacji, w tym występujących konfliktów lub potencjalnych zagrożeń, jak też wzmocnienie i usprawnienie koordynacji systemu bezpieczeństwa. Można przyjąć, że wszystkie zadania realizowane w systemie samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na poziom bezpieczeństwa publicznego. Są one bowiem ustawowo zobowiązane do ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Jednocześnie poprzez podejmowanie szeregu innych działań związanych z procesem zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym władze samorządowe ukierunkowane są na eliminację źródeł powstawania zagrożeń, negatywnych zjawisk i sytuacji konfliktowych. Zarazem, poprzez edukację publiczną, promocję i ochronę zdrowia, pomoc społeczną, politykę prorodzinną, wspieranie osób niepełnosprawnych, transport, kulturę fizyczną i turystykę, administrację architektoniczno-budowlaną, aktywizację lo-

---

<sup>5</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008; H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

kalnego rynku pracy itd., samorzady również kształtują poziom bezpieczeństwa publicznego. W strukturach samorządu terytorialnego podejmowanych jest wiele działań bezpośrednio ukierunkowanych na zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa publicznego.

Warto tutaj zwrócić uwagę na stwierdzenie, iż „nie do utrzymania jest pogląd, że terytorialne władze cywilne (rządowe i samorządowe) nie odpowiadają przed społeczeństwem za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego i że – jak za komunizmu – jest to gestia tzw. resortów siłowych”<sup>6</sup>. Główną rolę w zakresie zarządzania bezpieczeństwem publicznym odgrywają właśnie władze cywilne, a istotą działań zmierzających do ograniczenia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego jest współpraca i partnerskie relacje między samorządami, jednostkami odpowiedzialnymi za to bezpieczeństwo i społeczeństwem. Identyfikacja i eliminacja problemów we współpracy, jasne określenie planów, celów i odpowiedzialności oraz koordynacja działań stanowią podstawę efektywności realizowanych przedsięwzięć. Zarazem podjęcie działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego i ich skuteczna realizacja wymaga akceptacji i aktywności społecznej. Należy podkreślić, że administracja publiczna, podejmując realizację przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa publicznego, musi kierować się istniejącymi zasadami, precyzyjnie określać cele i zadania, umiejętnie zanalizować sytuację, pozyskiwać środki finansowe i rzeczowe, decydować, koordynować, dostosowywać działania do wymogów otoczenia, identyfikować i eliminować wszelkie bariery w działaniu, a także prowadzić stały monitoring efektów. Trzeba też podkreślić, że sprawność w przygotowaniu i realizacji działań z zakresu bezpieczeństwa publicznego w dużym stopniu zależy od myślenia i działania strategicznego<sup>7</sup>.

W praktyce zarządzanie bezpieczeństwem to system działania władzy publicznej, który koncentruje się na przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom interesu publicznego, reagowanie na związane z tym incydenty oraz przywracanie normalnego stanu funkcjonowania układu terytorialnego.

Na system zarządzania bezpieczeństwem składają się wszystkie podmioty oraz środki działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa. Chodzi

---

<sup>6</sup> M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 5–16, s. 14.

<sup>7</sup> K. Sienkiewicz-Matyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 1, s. 135–149.

tutaj w szczególności o takie działania organów władzy, których celem jest przygotowanie i realizacja przedsięwzięć będących zapobieganiem, przeciwdziałaniem i reagowaniem w razie wystąpienia zagrożeń interesu publicznego oraz przywracaniem normalnego stanu funkcjonowania jednostki terytorialnej. Wszystkie podejmowane tu działania powinny być odpowiednio przygotowane od strony organizacyjnej jak też funkcjonalnej<sup>8</sup>. Relacje, które łączą poszczególne podmioty aparatu zarządzającego mają postać powiązań normatywnych, decyzyjnych, informacyjnych, współdziałania oraz materialno-finansowych. System zarządzania bezpieczeństwem należy także ujmować w aspekcie funkcjonalnym.

Głównym zadaniem i celem jest tutaj przygotowanie do zmian, jakie zachodzą w społeczności i zorganizowanie skutecznych narzędzi, umożliwiających wypełnienie zadań ochronnych, zapobiegawczych i naprawczych. Administrowanie w systemie bezpieczeństwa koncentruje się na planowaniu i decydowaniu, które powinny prowadzić do wdrażania racjonalnych założeń wypracowanych w wyniku podjętych decyzji politycznych. Elementy systemu zarządzania bezpieczeństwem w ujęciu funkcjonalnym stanowią kierunki aktywności administracji, w ramach której można budować system form działania administracji służący zapewnieniu i ochronie bezpieczeństwa. Tak więc bezpieczeństwo jest szczególnym dobrem wymagającym ochrony ze strony administracji publicznej i w obowiązujących rozwiązaniach legislacyjnych zwłaszcza gminy otrzymały niezależność i swobodę podejmowania decyzji w zakresie przyjmowanych działań, które jednak powinny być podporządkowane przypisanym im zadaniom. Analiza ustawowych działań i zadań gmin wskazuje, że bezpośrednio lub pośrednio wpływają one na poziom bezpieczeństwa publicznego. Stąd szczególna rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego.

Zaangażowanie władz lokalnych w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z partnerami społeczno-gospodarczymi (policją, strażą pożarną i innymi strażami oraz służbami)

---

<sup>8</sup> Zob. W. Kitler, *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym RP*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2008, s. 38; W. Kitler, *System zarządzania kryzysowego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, T. Jemiolo, K. Rajchel (red.), Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2008, s. 391–392.

stanowi ważny element w rozwiązywaniu problemów społecznych. Tym bardziej, że samorządy lokalne są zobowiązane do wykonywania zadań publicznych, własnych, które są bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem. Równie istotna w tej kwestii jest rola powiatów, które jako jednostki samorządów lokalnych mają za zadanie organizować działania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na administrowanym terenie, a także koordynować współdziałanie podległych im gmin. Samodzielność w podejmowaniu decyzji przez samorządy lokalne w zakresie realizacji zadań na rzecz spełnienia potrzeb społeczeństwa rodzi pytanie, czy samorządy te są świadome, jakim dysponują wachlarzem możliwości w zakresie kształtowania bezpieczeństwa publicznego i ile z tych możliwości wykorzystują. Trzeba pamiętać, że bezpieczeństwo stanowi nieodłączny element funkcjonowania społeczności lokalnych i wyraża się w zaspokojeniu podstawowych jego potrzeb, w tym potrzeby bycia bezpiecznym w sensie podmiotowym, jak też przedmiotowym.

Szczególne zadania w tym obszarze pełni właśnie samorząd terytorialny, którego zasadniczym celem jest, między innymi, zapewnianie bezpieczeństwa na swoim obszarze działania. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej jednostki terytorialnej jest jednym z ważnych czynników rozwoju, jak i jej atrakcyjności. Z kolei brak zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa odczuwany przez mieszkańców i partnerów społeczno-gospodarczych może prowadzić do stagnacji rozwoju i wpływać na wizerunek jednostki terytorialnej. Zarazem poczucie bezpieczeństwa wpływa na kształtowanie się podstawowych więzi oraz tożsamości, które czynią daną społeczność organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr<sup>9</sup>. Dlatego też pomimo zmieniających się uwarunkowań politycznych i społeczno-gospodarczych bezpieczeństwo wciąż pozostaje jednym z podstawowych i niezmiennych warunków rozwoju lokalnego i regionalnego.

Zarazem utrzymanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych zadań publicznych i nierozzerwalnie wiąże się systemem sprawowania władzy, urastając do rangi jednego z najważniejszych problemów społecznych. Jednocześnie na bezpieczeństwo publiczne należy patrzeć również z perspektywy praw i obowiązków, gdzie mieszkańcom przysługuje prawo do bezpieczeństwa, z kolei na organach władzy publicznej ciąży obowiązek

---

<sup>9</sup> T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 14.

jego zapewniania. Tym bardziej, że bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych wartości w życiu człowieka. Trzeba też podkreślić, że człowiek wraz z rozwojem cywilizacji stwarza dla siebie i innych coraz większe zagrożenia i dlatego bezpieczeństwo, jako swoista wartość, doceniane jest zarówno przez poszczególne jednostki, jak i całe społeczności. Bezpieczeństwo jest też zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza stan obiektywny polegający na braku zagrożenia i odczuwany subiektywnie zarówno przez jednostki jak i grupy<sup>10</sup>.

Należy podkreślić, że poczucie bezpieczeństwa jest efektem wielu różnorodnych czynników. Możemy tu wskazać na obiektywnie istniejące uwarunkowania, jak też doświadczenia z przeszłości i działalność informacyjno-edukacyjną środków masowego przekazu. Niewątpliwie ważna jest tutaj umiejętność analizy ryzyka, które obok stanu zagrożenia jest determinantą bezpieczeństwa. W tym przypadku mamy wiele metod oceny owego ryzyka, do których należą stosowane w praktyce metody intuicyjne, wskaźnikowe, punktowe, uproszczone, symulacyjne, statystyczne, dyskryminacyjne. Z kolei można je ograniczyć poprzez właściwe nim zarządzanie w celu maksymalnego ograniczenia oraz zabezpieczenia przed jego skutkami<sup>11</sup>. Zarządzanie to związane jest z realizacją priorytetu, jakim jest zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców układu terytorialnego poprzez kreowanie aktywnej polityki wspierania bezpieczeństwa lokalnego i regionalnego. Można to osiągnąć dzięki systemowi planowania, organizowania i wdrażania przedsięwzięć mających na celu identyfikowanie i rozwiązywanie sytuacji problemowych. Mamy zatem możliwość kształtowania poziomu bezpieczeństwa jednostki terytorialnej w odniesieniu do różnych jego aspektów. Przy czym stan owego bezpieczeństwa nie jest nigdy stabilny, jak też nie jest dobrem danym raz na zawsze. W praktyce występują ciągłe zagrożenia, zarówno od sił natury, jak i niezamierzonych i zamierzonych skutków działalności człowieka.

Każdy układ terytorialny musi zatem czynić starania o zapewnienie sobie stabilności stanu bezpieczeństwa, tworząc w tym celu określony system bezpieczeństwa jako zespół sił i środków zapewniających akceptowalny stan bezpieczeństwa. Wynika stąd możliwość zarządzania bezpie-

---

<sup>10</sup> L.F. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków 2000, s. 437.

<sup>11</sup> D. Dziawgo, *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, [w:] *Bankowość. Podręcznik dla studentów*, J. Głuchowski, J. Szmbelańczyk (red.), WSB, Poznań 1999, s. 351–359.

czeństwem układu terytorialnego, zarówno w ujęciu dziedzinowym, jak i ogólnym. Musi ono jednakże być poprzedzone szczegółową identyfikacją zagrożeń oraz związanych z tym uwarunkowań. Uzyskana w tym zakresie wiedza pozwoli na opracowanie procedur zarządzania bezpieczeństwem oraz optymalizacji procesów informacyjno-decyzyjnych. Ważne jest, aby system bezpieczeństwa dostosowany był do potencjalnych zagrożeń oraz pożądanego poziomu bezpieczeństwa, jaki planuje się zapewnić. Dlatego niezbędny jest wysiłek związany z zarządzaniem bezpieczeństwem publicznym, co gwarantuje ciągłość działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa, jak też stwarza możliwości dla monitorowania i zapobiegania zagrożeniom i ich skutkom. Ważne jest także rozpoznawanie zagrożeń i ich źródeł oraz zapobieganie im i niwelowanie ich konsekwencji dla społeczeństwa i środowiska.

Działania władz publicznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym odnoszą się głównie do uregulowań prawno-organizacyjnych systemu bezpieczeństwa. Niemniej jednak w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa podejmowane są różnorodne przedsięwzięcia oraz inicjatywy, które w znacznym stopniu poszerzają faktyczne efekty wszczynanych działań i ich wpływ na poczucie i stan bezpieczeństwa obywateli. Działania te można pogrupować w stosunku do określonych zagrożeń, tzn.: podejmowane wobec zagrożeń życia i zdrowia, wobec zagrożeń porządku publicznego, działania podejmowane wobec zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego czy wobec zagrożenia przestępcstwami i aspołecznymi zachowaniami.

Ważne są także działalność o charakterze promocyjno-informacyjnym i edukacyjnym, jak też oddziaływanie na postawy i zachowania poszczególnych grup i środowisk społecznych. Przyczynia się to do systematycznego wzrostu w zakresie poczucia bezpieczeństwa, co jest wynikiem spójnej i przemyślanej polityki bezpieczeństwa realizowanej w znacznej mierze przez jednostki samorządu terytorialnego. Dowodzi to również słuszności i trafności działań podejmowanych przez samorząd terytorialny w ramach diagnozowania i zaspokajania potrzeb członków wspólnoty samorządowej w zakresie bezpieczeństwa.

Stąd też polityka rozumiana jako planowe i przemyślane podejmowanie działań mających na celu polepszenie jakości życia jest w praktyce także podstawą dla działań w zakresie bezpieczeństwa i w tym zakresie określana jest mianem polityki bezpieczeństwa. Z uwagi na decentraliza-

cję administracji publicznej znaczna część zadań z zakresu bezpieczeństwa powierzona została samorządowi terytorialnemu, który pomimo występujących trudności finansowych, a niejednokrotnie organizacyjnych i kadrowych, wywiązuje się z tych zadań dobrze. Ustanowione w tym zakresie kompetencje i zadania struktur publicznych należy uznać za prawidłowe, z zastrzeżeniem co do precyzyjnego podziału tych kompetencji między poszczególne podmioty realizujące zadania w zakresie bezpieczeństwa.

Wydaje się, że nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują niejednokrotnie koordynację i osłabiają efektywność działań na rzecz bezpieczeństwa<sup>12</sup>. Trzeba zatem dążyć do uproszczenia systemu bezpieczeństwa, większej klarowności i przejrzystości w zakresie funkcjonowania i współdziałania jego poszczególnych podmiotów, w tym również jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla. Pozwoli to na praktyczną realizację bardziej efektywnej oraz przemyślanej i spójnej polityki bezpieczeństwa.

W praktyce działania niezwykle istotne staje się odniesienie do różnorodnych uwarunkowań wpływających na poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych oraz budowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych. Należy tu wskazać na takie obszary, jak: zagrożenia naturalne, zagrożenia komunikacyjne, zagrożenia przemysłowe, zagrożenia zdrowotne, zagrożenia społeczne czy zagrożenia cyfrowe. W odniesieniu do społeczności lokalnych determinowane jest to cechami charakterystycznymi układu lokalnego i posiada istotne znaczenie dla oceny poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych, jak też kształtowania określonych norm zachowań w tym zakresie. Tak więc w procesie zarządzania bezpieczeństwem oraz kształtowania przestrzeni publicznej rozumianej jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia oraz nawiązywania kontaktów społecznych, niezbędne jest współdziałanie ze społecznością lokalną, co niewątpliwie przyczynia się do identyfikacji i eliminacji zagrożeń. Możliwe jest także określanie i wytyczanie kierunków działań w tym zakresie.

Analizując pojęcie bezpieczeństwa przez pryzmat społeczności lokalnych, można zatem stwierdzić, że jest ono funkcją wielu różnorodnych

---

<sup>12</sup> *Biała księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 10.

czynników charakterystycznych dla danej społeczności. Jest także swoją zdolnością do kreatywnej aktywności lokalnego układu terytorialnego związanej z identyfikacją i eliminacją zagrożeń<sup>13</sup>.

Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym można zatem zdefiniować jako „zorganizowane działanie prowadzone z wykorzystaniem zasobów kadrowych, finansowych, technicznych oraz informacyjnych, w celu zmniejszania potencjalnych zagrożeń, zapewnienia niezakłóconego przebiegu życia społecznego, a także ochrony zdrowia i życia ludzi oraz mienia i środowiska. Obejmuje ono przestrzeganie prawa i ochronę ładu publicznego z nakierowaniem na realizację interesu publicznego”<sup>14</sup>. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym opiera się w praktyce na realizacji wielu inicjatyw, których celem jest podejmowanie działań adekwatnych do potencjalnych zagrożeń, a także wzmocnienie i usprawnienie koordynacji systemu bezpieczeństwa. Wszystkie zadania realizowane w systemie samorządu terytorialnego bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na poziom bezpieczeństwa publicznego. Istotą działań w tym zakresie jest szeroka współpraca oraz partnerskie relacje między władzami samorządowymi a partnerami społeczno-gospodarczymi i instytucjonalnymi. Dzięki temu możliwa jest identyfikacja i eliminacja problemów, jasne określenie celów, formułowanie planów i zakresu odpowiedzialności, a także koordynacja działań, co stanowi podstawę efektywności realizowanych przedsięwzięć.

Należy też podkreślić, że podejmowanie działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego i ich skuteczna realizacja wymaga akceptacji społecznej. Jednocześnie administracja publiczna, podejmując się realizacji przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa publicznego, musi kierować się istniejącymi zasadami, uwzględniać występujące uwarunkowania, umiejętnie zanalizować istniejącą sytuację, pozyskiwać i wykorzystywać środki rzeczowe i finansowe, prowadzić działania koordynacyjne, a także identyfikować i eliminować wszelkie bariery w działaniu, dostosowując się jednocześnie do wymogów otoczenia, a także prowadzić stały monitoring ich efektów. Zarządzanie bezpieczeństwem to określony system działania

---

<sup>13</sup> M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje”, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie 2014, nr 15.

<sup>14</sup> M. Pomykała, *Lokalne programy poprawy bezpieczeństwa w systemie zarządzania bezpieczeństwem*, „Zeszyty Naukowe”, WSIZSiA w Warszawie 2017, t. 15, z. 2(39).

władzy publicznej, mający na celu przeciwdziałanie i zapobieganie zagrożeniom interesu publicznego. Postrzegane jest też jako jedno z podstawowych i ważnych zadań współczesnej administracji publicznej. System zarządzania bezpieczeństwem można także postrzegać w aspekcie funkcjonalnym, gdzie jego głównym zadaniem i celem jest przygotowanie do zmian, jakie zachodzą w danej społeczności i zorganizowanie skutecznych narzędzi umożliwiających wypełnienie zadań ochronnych, zapobiegawczych i naprawczych. Konieczne jest tutaj planowanie i decydowanie prowadzące do wdrażania racjonalnych założeń wypracowanych w wyniku podjętych decyzji, co warunkuje efektywność i skuteczność procesu zarządzania bezpieczeństwem. Przekłada się to na praktykę funkcjonowania administracji w zakresie kreowania celów oraz doboru form i metod działania<sup>15</sup>.

Bezpieczeństwo współczesnym samorządowym społecznościom lokalnym winien zapewniać samorząd jako reprezentacja i gwarant interesów mieszkańców, we współpracy z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnianie obywatelom bezpieczeństwa i gwarantowanie porządku publicznego. Stąd konieczność ścisłej i systematycznej współpracy między innymi w zakresie:

- rozpoznania stanu zagrożenia i sytuacji w danym układzie terytorialnym,
- ścisłego współdziałania ze strukturami administracji rządowej,
- informowania o faktycznym zagrożeniu i porównywaniu go z odczuciami społecznymi,
- doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa,
- organizowania działań zapobiegawczych oraz tworzenia klimatu dla zainteresowania ludzi problematyką bezpieczeństwa,
- współdziałania ze środkami masowego przekazu.

Z kolei samorząd terytorialny obowiązany jest do:

- koordynowania działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na danym terenie,
- organizowania życia społecznego i jego warunków, tak aby minimalizować możliwość wystąpienia sytuacji niebezpiecznych i zagrożeń,

---

<sup>15</sup> E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011, s. 150.

- zapewnienia dobrej współpracy ze środkami masowego przekazu w obszarze działań promocyjno-informacyjnych, jak i w przypadku wystąpienia zagrożeń i w sytuacjach kryzysowych,
- koordynowania i organizowania aktywności społecznej w przestrzeniach publicznych.

Wydaje się, że na lokalne problemy związane z bezpieczeństwem optymalnym rozwiązaniem może być współpraca samorządu, obywateli i organizacji pozarządowych. Partycypacja w systemie powszechnego bezpieczeństwa oznacza udział pojedynczych obywateli lub całych wspólnot w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za jego stan. Przyczynia się to do minimalizacji zagrożeń poprzez przekonywanie o konieczności zaangażowania w różne formy aktywności na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa oraz rozwijanie poczucia współodpowiedzialności za losy wspólnoty. W tym kontekście zasadne wydaje się stwierdzenie, że do elementarnych zasad polityki bezpieczeństwa zalicza się przetrwanie, integralność terytorialną, a także standard życia, którego istotnym elementem jest bezpieczeństwo publiczne. Bezpieczeństwo lokalne staje się zatem bardzo ważnym aspektem z punktu widzenia poszczególnych członków wspólnoty, jak też całego układu terytorialnego<sup>16</sup>. Ważna staje się tutaj działalność społeczno-organizatorska, jak też umiejętności i predyspozycje członków władz przedstawicielskich, których działania przekładają się na poziom bezpieczeństwa. Praktyka wskazuje, że postawa osób reprezentujących społeczności powinna być aktywna i innowacyjna, co gwarantuje widoczne efekty w dziedzinie poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Organy jednostek samorządów terytorialnych zobowiązane są do zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych i posiadają do tego odpowiednie instrumenty, zarówno prawne jak i organizacyjne. W sytuacji, kiedy potrafią one skutecznie integrować społeczeństwo oraz inicjować określone zadania, zapewnianie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych staje się funkcją dobrze zarządzanej jednostki samorządu terytorialnego. To z kolei przekłada się na efekty rozwoju społeczno-gospodarczego, poziom szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, a także określony stosunek społeczności lokalnych do swojej małej ojczyzny.

---

<sup>16</sup> T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 54.

Obowiązkiem podmiotów władzy publicznej jest w związku z tym tworzenie prawnego-organizacyjnych warunków powodujących, że system bezpieczeństwa będzie spójnym, zintegrowanym i sprawnie funkcjonującym mechanizmem. Szczególnie istotne jest uruchomienie procesów integracyjnych w obszarze kierowania bezpieczeństwem, a także podjęcie wysiłków na rzecz wypracowania spójnych mechanizmów koordynacji i współpracy podmiotów działających w sferze bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem jest integralną częścią systemu zapewniającego mieszkańcom jakość życia. Efektywność tego systemu oraz zdolność do prawidłowego reagowania w dużej mierze uzależniona jest od procesu planowania. Kierunki podejmowanych działań muszą być zgodne ze specyfiką jednostki terytorialnej oraz uwzględniać jej determinanty rozwojowe. Należy podkreślić, że bezpieczeństwo i rozwój to dwa zasadnicze wymiary istnienia i funkcjonowania jednostek terytorialnych i zamieszkujących je społeczności. Te dwa wymiary są od siebie zależne i wzajemnie się uzupełniają. Trzeba przyjąć tezę, że rozwój nie jest możliwy bez bezpieczeństwa, a brak lub niski poziom rozwoju może skutkować utratą bezpieczeństwa w konkretnych uwarunkowaniach. Jednocześnie stan bezpieczeństwa i jego organizacja podlega dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych przeobrażeń, jakie zachodzą w środowisku bezpieczeństwa. W szerszym kontekście bezpieczeństwo jako proces oznacza ciągłą działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu stanu bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Bezpieczeństwo kategoryzowane jest najczęściej w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, a z punktu widzenia podjętych tutaj rozważań należy wskazać także na kryterium przestrzenne. Projektując działania w zakresie polityki bezpieczeństwa, należy wskazywać na pojawiające się w środowisku bezpieczeństwa uwarunkowania, a także podejmować wyzwania, niwelować ryzyko oraz przeciwdziałać zagrożeniom. Wyzwania w tym kontekście to dylematy decyzyjne, przed jakimi stoi układ terytorialny, które w korzystnych warunkach mogą stwarzać dodatkowe szanse, a w niekorzystnych dodatkowe zagrożenia w rozstrzygnięciu problemów bezpieczeństwa. Z kolei zagrożeniem będzie pośrednie lub bezpośrednio destrukcyjne oddziaływanie na układ terytorialny<sup>18</sup>. Wyzwania i zagrożenia można ujmować

---

<sup>17</sup> E. Lichocki, *Cyberterrorystyczne zagrożenie dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa polskiego*, PAN, Warszawa 2008.

<sup>18</sup> National Security Strategy 2010, United States, White House Office, May 2010.

w płaszczyźnie globalnej, europejskiej, krajowej regionalnej i lokalnej. Podkreśli należy wpływ globalizacji, która stanowi istotny czynnik kształtujący środowisko bezpieczeństwa. Związane z tym procesy w znacznym stopniu modyfikują podstawowe parametry rozwojowe, kształtując procesy społeczno-gospodarcze wpływające na zakres oraz formy i metody aktywności władz publicznych oraz społeczności zamieszkującej określone terytorium.

Zaprezentowane podejście sugeruje, że problematyka bezpieczeństwa stanowi integralny element poszczególnych obszarów aktywności jednostki terytorialnej, a tym samym zagadnień związanych z planowaniem rozwoju. Istotą działań jest tutaj dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa i swoistej stabilności społeczno-ekonomicznej układu terytorialnego. Z kolei formy aktywności władz publicznych powinny się koncentrować na eliminowaniu przyczyn oraz ewentualnych zaistniałych zagrożeń, a także na działaniach o charakterze prorozwojowym, pozwalających na lepsze funkcjonowanie instytucji publicznych i związany z tym proces poprawy jakości życia społeczności lokalnej i regionalnej. Tym samym za główny cel władzy publicznej w obszarze bezpieczeństwa należy uznać poprawę skuteczności funkcjonowania systemu bezpieczeństwa układu terytorialnego. Pozwoli to na wskazanie zasadniczych obszarów aktywności władzy publicznej na rzecz działań zmierzających do budowania wspólnie pojmowanego systemu bezpieczeństwa z uwzględnieniem indywidualnego podejścia do poszczególnych procesów. Jednoznacznie podkreślić należy prymat czynnika społecznego w ocenie uwarunkowań oraz działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa jednostki terytorialnej, poprzez określenie problematyki owego bezpieczeństwa w poszczególnych sektorach uznanych za priorytetowe dla poziomu lokalnego i regionalnego.

Wśród najistotniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa wyróżnić należy skalę oczekiwań społecznych jako naturalnej konsekwencji rosnących potrzeb społecznych i dążeń do wyrównania poziomu życia w wymiarze regionalnym i lokalnym. Istotną rolę odgrywa także kształt regionalnych i lokalnych układów społeczno-gospodarczych i charakter procesu rozwojowego, co wymaga prowadzenia odpowiednich działań, jak też zaplanowania i wdrożenia stosownych zmian w rozwiązaniach systemowych. Takie właśnie podejście wymaga wzmocnienia bezpieczeństwa publicznego oraz stworzenia sprawnego i zintegrowanego systemu zarządzania, jak też wypracowania instrumentów zapobiegających zagrożeniom oraz likwidacji ich

potencjalnych skutków. Będzie to zarazem wpływać w praktyce na trwałą poprawę jakości życia, jak też kształtowanie właściwych proporcji w gospodarowaniu istniejącymi zasobami w układach terytorialnych. Ponadto pozwoli to na integrowanie dążeń wspólnoty lokalnej i regionalnej oraz władz samorządowych na rzecz poprawy efektywności zarządzania danym obszarem.

Stąd też samorząd lokalny i regionalny stoi przed ogromnym wyzwaniem w zakresie racjonalnego wykorzystania możliwości tkwiących w zasobach endogenicznych, czemu sprzyjać będzie działanie przemyślane i zaplanowane w długim czasie. Narzędziem umożliwiającym władzom samorządowym i społeczności lokalnej takie właśnie postępowanie będzie niewątpliwie strategia, która właściwie opracowana, wdrażana i monitorowana w ramach szeroko pojmowanego partnerstwa sprzyjać będzie poprawie jakości życia. Strategia taka jest również dokumentem w miarę szczegółowym, o kluczowym znaczeniu dla realizacji określonej wizji rozwoju jednostki terytorialnej. Może być ona postrzegana jako spójny i celowy zbiór priorytetów oraz działań przewidzianych do zrealizowania w określonym czasie<sup>19</sup>.

Strategia powinna stanowić narzędzie działalności władz i społeczności lokalnej w zakresie kształtowania i utrwalania szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Jednocześnie powinna stwarzać podstawę optymalnego angażowania wszystkich podmiotów funkcjonujących w lokalnych i regionalnych systemach dla osiągnięcia trwałego, akceptowanego społecznie i przyjaznego środowiska bezpiecznego rozwoju. Wiąże się to z koniecznością uświadomienia społeczności znaczenia spraw związanych z zagrożeniami i koniecznością dbałości o bezpieczeństwo oraz poszerzaniem wiedzy przyczynach powstawania niekorzystnych zdarzeń oraz formach i metodach przeciwdziałania. Z praktycznego punktu widzenia zasadne staje się podejście zmierzające do pełnej analizy zagrożeń i ich przyczyn, a następnie zaplanowanie działań, które mają do tego nie dopuścić lub ograniczyć ich liczbę. Tak więc powstaje to, co określa się mianem reagowania prewencyjnego, polegającego na podejmowaniu czynności niedopuszczających do powstawania sytuacji niekorzystnych, a w przypadku sytuacji nieuniknionych do ograniczania ich skutków<sup>20</sup>. Owe sytuacje mogą mieć charakter zagrożeń lokalnych obejmujących teren gminy lub powiatu, mogą to być także

---

<sup>19</sup> A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

<sup>20</sup> Por. E.W. Roguski, *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2006, nr 2/4, s. 15–21.

zagrożenia regionalne obejmujące całość lub część województwa, a także zagrożenia krajowe wykraczające poza granice województwa.

Jednocześnie należy pamiętać, że współcześnie, obok zagrożeń naturalnych, generowane są nowe rodzaje zagrożeń określanych jako zagrożenia cywilizacyjne. Oznacza to, że społeczności żyją w środowisku potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa, które uaktywnione wskutek niekorzystnych zmian w przestrzeni naturalnej lub cywilizacyjnej mogą zamienić się w określonego rodzaju zagrożenia realne, niekorzystne dla życia lub zdrowia, lub też stanu środowiska. Dlatego też głównym celem dokumentu strategicznego powinno być zapewnienie wysokiej jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń z uwzględnieniem warunków zrównoważonego rozwoju. Istotne jest także zapewnienie bezpiecznego udziału w procesie budowania konkurencyjności danego obszaru. Powinna ona odpowiadać na potrzeby obywateli, a zarazem sprzyjać wzmocnieniu kapitału społecznego, jak też wpływać na kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji i partycypacji społecznej. Istotne jest także wzmacnianie efektywności i spójności systemu bezpieczeństwa poprzez kształtowanie stabilnego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i lokalnym, umocnienie zdolności do działania w sytuacjach kryzysowych, a także zwiększanie integracji polityki publicznej z polityką bezpieczeństwa i tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym.

Stąd potrzeba rozwijania zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem, połączenie sił różnych podmiotów oraz wspólna praca dla uzyskania założonych celów. Pozwoli to na bardziej trafne rozstrzygnięcie wielu dylematów, umiejętne dokonanie wyboru między alternatywnymi scenariuszami i wariantami działań, wyznaczenie odpowiedniej ścieżki postępowania, a w konsekwencji na bardziej skuteczne i efektywne rozwiązanie problemów współczesnego bezpieczeństwa. Postulaty zintegrowanego zarządzania polegającego na łączeniu interwencji zarówno w różnych sektorach, jak i na różnych poziomach administrowania stanowią element europejskiej polityki spójności w perspektywie 2014–2020. Takie podejście powinno ułatwić łączenie aspektów gospodarczych, społecznych, środowiskowych i terytorialnych w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa. W praktyce zintegrowana polityka rozwoju, skoncentrowana tematycznie i terytorialnie, powinna przyczyniać się do lepszego wykorzystania potencjałów i instrumentów działania, jak też wspierania lokalnej i regionalnej

aktywności na rzecz tworzenia klimatu społecznego sprzyjającego przeciwdziałaniu zagrożeniom i wzmocnieniu poczucia bezpieczeństwa.

Jednocześnie należy podkreślić nieprzewidywalny charakter współczesnego bezpieczeństwa, co zmusza podmioty odpowiedzialne za jego utrzymanie do systematycznego funkcjonowania i zapewnienia stanu pozwalającego na skuteczne działania w sytuacjach nadzwyczajnych oraz przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom kryzysowym. Zarazem współczesne potrzeby w dziedzinie bezpieczeństwa wymagają harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej oraz dostosowania ich metod pracy do nowych wyzwań i zagrożeń, z uwzględnieniem konieczności dysponowania nowoczesnymi, zintegrowanymi systemami zarządzania<sup>21</sup>. Dlatego też bardzo ważne staje się racjonalne planowanie w zakresie społeczno-gospodarczym i przestrzennym, gdzie planowanie i zagospodarowanie przestrzeni charakteryzuje się dużą trwałością i powinno zapewniać oprócz możliwie korzystnych warunków funkcjonowania również maksymalne uodpornienie na potencjalne zagrożenia.

Stąd gospodarka przestrzenna powinna prowadzić do racjonalnego wykorzystania przestrzeni w zakresie zgodnym z potrzebami społeczeństwa, z uwzględnieniem problematyki bezpieczeństwa, kształtując pożądaną stan przestrzeni uwzględniający oczekiwane cele społeczne. W tym kontekście niezwykle istotne jest odniesienie się do pojęcia spójności terytorialnej, które dotyczy przede wszystkim zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, a także z planowaniem przestrzennym na szczeblu lokalnym i regionalnym. Gospodarka przestrzenna jest bowiem odpowiednim instrumentem, aby wdrażać zasady zrównoważonego rozwoju w układzie terytorialnym i wiąże się z procesem terytorializacji polityki publicznej, w tym również polityki bezpieczeństwa. Poprzez zmniejszanie konfliktów, godzenie sprzecznych interesów, poprawę dostępności komunikacyjnej, dostępności dóbr i usług tworzy się warunki harmonijnego rozwoju danego terytorium, zwiększa stopień zaspokojenia potrzeb, przez co ogranicza się brak poczucia zagrożenia. Dlatego podejście zintegrowane obejmujące aspekty społeczno-gospodarcze i przestrzenne uzasadnia potrzebę kompleksowego rozwiązywania ich

---

<sup>21</sup> Por. J. Ziarko, *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1.

problemów rozwojowych, a także realizacji celów poszczególnych form polityki, w tym polityki bezpieczeństwa.

Tak więc spójność terytorialna obszarów jest istotnym czynnikiem kształtowania bezpieczeństwa, będąc zarazem kierunkowskazem na drodze poszukiwania nowych koncepcji bezpieczeństwa układu terytorialnego, co niewątpliwie przyczyni się do minimalizacji wystąpienia sytuacji konfliktowych i innych zagrożeń. Staje się to istotne z punktu widzenia współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa z uwzględnieniem jego złożoności i wielowymiarowości. Stawia to wyzwania związane m.in. z koniecznością redefiniowania pojęcia bezpieczeństwa w następstwie nieustannej dynamiki stosunków społecznych i postępu naukowo-technicznego. Idzie to także w parze z rozumieniem złożoności współczesnych kryzysów, konfliktów i złożonością zagrożeń. Wymaga to zastosowania podejścia systemowego w analizie procesów związanych z bezpieczeństwem, które jest przedmiotem zainteresowania planowania strategicznego oraz musi uwzględniać relacje pomiędzy polityką rozwoju a oczekiwaniami społecznymi. Myślenie strategiczne towarzyszy planowaniu działalności podmiotów w wielu sferach aktywności publicznej i jest przedstawiane jako warunek skutecznego działania<sup>22</sup>. Trudno bowiem mówić o aktywności i skuteczności nie uwzględniając aspektów techniczno-organizacyjnych oraz informacyjnych, ujmowanych w długiej perspektywie celów, których realizację umożliwi plan działania, jak też stosowne instrumenty działania. Jest to powiązane z wewnętrznym funkcjonowaniem jednostki terytorialnej oraz zadaniami administracji w kontekście bezpieczeństwa publicznego. Chodzi tutaj o swobodę kształtowania polityki rozwoju w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Dzięki temu kreowana jest przestrzeń bezpieczeństwa, w której mieszkańcy czują się wolni od zagrożeń, dzięki stworzeniu ram prawnych, organizacyjnych i instytucjonalnych umożliwiających podejmowanie współpracy między różnymi podmiotami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa układu terytorialnego. Dzięki temu możliwe jest realizowanie interesu publicznego zgodnie z oczekiwaniami i wspólnymi wysiłkami zmierzającymi do zapewnienia bezpieczeństwa. Trzeba jednak pamiętać, że środowisko bezpieczeństwa podlega ciągłym i dynamicznym zmianom,

---

<sup>22</sup> Zob. A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź 2006.

a potencjalne i powstające ryzyko i niepewność mogą przekształcić się w konflikty i zagrożenia wpływające na poziom bezpieczeństwa.

## Bibliografia

1. Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
2. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
3. Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
4. Barber B., *If Mayors Ruled the World. Disfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, New Haven 2013.
5. Bator M., *Okoliczności determinujące obowiązek sporządzenia planu miejscowego*, „Problemy Planistyczne” 2019, nr 1.
6. Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju*, [w:] *Zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym – pomiędzy „starym” a „nowym”, organizacje, ludzie, procesy, procedury*, L. Zbiegień-Maciąg, E. Beck (red.), Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków 2006.
7. Budzisz R., *Organ wykonawczy gminy z perspektywy 25 lat funkcjonowania samorządu gminnego i kierunki jego dalszego doskonalenia*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, B. Jaworska, R. Dębska-Budzisz (red.), C.H. Beck, Warszawa 2016.
8. Chlipała M., *Zasada proporcjonalności nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 3.
9. Czarny P., *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
10. Daniluk A., *Samodzielność prawotwórcza gminy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

11. Dawidczyk A., Gryz J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem. Teoria – praktyka – dydaktyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2006.
12. Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
13. Denters B., Lander A., Mouritzen P., Rose L., *Size and Local Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton 2014.
14. Dolnicki B., *Monokratyczność czy kolegialność organów samorządowych*, [w:] *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Sukcesy, porażki, perspektywy*, K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radnik-Maruszak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
15. Dziawgo D., *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, [w:] *Bankowość. Podręcznik dla studentów*, J. Głuchowski, J. Szmbelańczyk (red.), WSB, Poznań 1999.
16. Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005.
17. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
18. Godlewska-Majkowska H., *Atrakcyjność inwestycyjna polskich regionów*, [w:] *W poszukiwaniu nowych miar*, H. Godlewska-Majkowska (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.
19. Gorzym-Wilkowski W., *Ranga województwa w planowaniu przestrzennym – ewolucja systemu i jej skutki praktyczne*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.), Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2011.
20. Górski G., *„More perfect Union” versus „ever closer Union”. Rozwój unii między państwowych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej w pierwszych pięćdziesięcioleciach ich istnienia*, Wydawnictwo KJ TSW, Toruń 2018.
21. Górski G., *Constitutional Changes in Poland Between 1989 and 1997, Law and Administration in Postsoviet Europe*, Vol. 1, De Gruyter Publications, Toruń 2014.
22. Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

23. Górski G., *Wokół genezy PRL*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2004.
24. Grodzka D., *Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 16.
25. Heinelt H., Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., *Local government systems: capturing the institutional setting in which mayors have to act*, [w:] *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), Palgrave Macmillan, Basingstoke 2018.
26. Jamróży M., *Podatkowe instrumenty wspierania rozwoju przedsiębiorstw*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 1.
27. Kalinowski T. (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna regionów i podregionów Polski 2008*, Wydawnictwo IBnGR (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową), Gdańsk 2008.
28. Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, „Nauka” 2002, nr 1.
29. Kitler W., *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym RP*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, Ł. Sułkowski, A. Marjański (red.), Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2008.
30. Kitler W., *System zarządzania kryzysowego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, T. Jemioło, K. Rajchel (red.), Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie; Wydział Strategiczno-Obronny Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
31. Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber Sp. z o.o., Warszawa 2001.
32. Korzeniowski L.F., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków 2000.
33. Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
34. Kulesza M., *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.
35. Lichocki E., *Cyberterrorystyczne zagrożenie dla bezpieczeństwa teleinformatycznego państwa polskiego*, PAN, Warszawa 2008.
36. Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.

37. Majewski K., Majewska P., *Legalność jako kryterium nadzoru nad samorządem terytorialnym – ius czy lex?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 1.
38. Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
39. Nowak E., Nowak M., *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Difin, Warszawa 2011.
40. Nowak M., *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN” 2017, t. CLXXV.
41. Nowak M., Mickiewicz P., *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Wydawnictwo Ce De Wu, Warszawa 2012.
42. Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002.
43. Pomykała M., *Lokalne programy poprawy bezpieczeństwa w systemie zarządzania bezpieczeństwem*, „Zeszyty Naukowe”, WSZSiA w Warszawie 2017, t. 15, z. 2(39).
44. Roguski E.W., *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2006, nr 2/4.
45. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
46. Sienkiewicz-Matyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 1.
47. Skica T., Bem A., Daszyńska-Żygadło K., *The role of local government in the process of entrepreneurship development*, „e-Finanse” 2013, nr 4.
48. Skica T., Rodzinka J., Harasym R., *Impact of Financial Policies of Local Authorities on Entrepreneurship: Comprehensiveness of Policy Matters*, [w:] *Contemporary Trends and Challenges in Finance*, „Springer Proceedings in Business and Economics”, K. Jajuga, L. Orłowski, K. Staehr (red.), Amsterdam 2017.
49. Szromnik A., *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
50. Teles F., *Local governance and inter-municipal cooperation*, Palgrave, Basingstoke 2015.
51. Trykozko R., *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, Warszawa 2014.

52. Ziarko J., *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1.

## Netografia

1. Barca F., *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm)
2. Sześciło D. (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Warszawa 2019, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf>

Adam Paweł Olechowski  
Kolegium Jagiellońskie TSW w Toruniu

**Społeczności lokalne  
we współczesnej wojnie  
hybrydowej**

**Local communities in  
modern war hybrid**



## Streszczenie

Negatywne skutki wojen były odczuwane nie tylko przez państwa, lecz także, przede wszystkim, przez społeczności lokalne, szczególnie te zamieszkałe w rejonie wyjątkowo zaciekłych i długotrwałych walk. Nie inaczej będzie także podczas ewentualnej przyszłej wojny. Według niektórych współczesnych teoretyków sztuki wojennej różnica między dotychczasowymi wojnami a przyszłą wojną polegać będzie na tym, że może się ona zacząć nie na poziomie globalnym, lecz właśnie na szczeblu lokalnym. Lokalne zamieszki na tle etnicznym, społecznym, ekonomicznym lub religijnym mogą przekształcić się w wojnę domową, ta zaś w konflikt o zasięgu międzynarodowym. Przypuszczenia teoretyków sztuki wojennej zdają się potwierdzać wydarzenia na Ukrainie, w Syrii czy Wenezueli. Dlatego też ważne jest, aby lokalni liderzy potrafili zawczasu dostrzec i ocenić możliwe zagrożenia i w porę im przeciwdziałać.

**Słowa kluczowe:** wojna hybrydowa, lokalna społeczność, konflikt, zagrożenia, bezpieczeństwo

## Abstract

The negative effects of wars were felt not only by the state, but also, primarily by local communities; especially those living in the area of extremely fierce and long-lasting fights. It will not be any different during any future war. According to the contemporary theoreticians of martial art, the difference between the current wars and the future war will consist in the fact that it may start not at the global level, but at the local level. Local ethnic, social, economic or religious riots can turn into a civil war, and this into an international conflict. The assumptions of martial theoreticians seem to confirm the events in Ukraine, Syria and Venezuela. Therefore, it is important that local leaders are able to see and assess possible threats in time and counteract them.

**Keywords:** hybrid war, local community, conflict, threats, security

## Wstęp

Każda wojna, w którą uwikłane zostało jakieś państwo, w mniejszym lub większym stopniu dotykała zamieszkujące je społeczności lokalne. Działania wojenne nie musiały się przy tym toczyć bezpośrednio na zamieszkałych przez daną społeczność terenach. Ginący w toczonych na „obcej ziemi” wojnach najeźdźczych żołnierze byli członkami (ojcami, synami, braćmi) jakiejś żyjącej nieraz dosyć daleko od teatru działań wojennych lokalnej społeczności. W przypadku długotrwałych wojen lokalne społeczności ponosiły wszelkie ciężary związane z wojennymi niedoborami i reglamentacją dóbr. Wraz z rozwojem środków walki, m.in. lotnictwa i artylerii rakietowej, wzrosła także podatność lokalnych społeczności, szczególnie tych zamieszkujących ważne strategicznie regiony przemysłowe, na bezpośrednie, niszczyielskie uderzenia przeciwnika. We wszystkich tych przypadkach wojna była z reguły narzucana lokalnej społeczności z zewnątrz. Współcześnie rośnie jednak prawdopodobieństwo, że wojna, i to nie tylko domowa, lecz także międzypaństwowa, może być wygenerowana w łonie lokalnej społeczności<sup>1</sup>. Przykładem mogą być chociażby konflikty na Ukrainie (Donbas, Ługańsk), Kaukazie (Górski Karabach) czy Syrii. Do rozszerzenia się lokalnego konfliktu nie tylko na cały kraj, lecz również i inne państwa przyczynić się może m.in. wykorzystanie przez walczące strony Internetu, w tym przede wszystkim serwisów internetowych i społecznościowych, takich jak Twitter, Facebook czy YouTube<sup>2</sup>.

## I. Napięcia i konflikty w łonie lokalnych społeczności

Nie ma chyba na świecie lokalnej społeczności, która byłaby wolna od wewnętrznych napięć i konfliktów. Napięcia i konflikty są bowiem imma-

---

<sup>1</sup> Teza, że powstały w łonie lokalnej społeczności konflikt może rozprzestrzenić się także na inne państwa, przyczyniając się do ich upadku, nie jest nowa. Postawił ją w roku 1994 na podstawie obserwacji konfliktu w byłej Jugosławii amerykański dziennikarz i reporter wojenny Robert Kaplan. Patrz L. Freedman, *Przyszła wojna. Wizja przyszłej wojny. Jak ją sobie wyobrażano dawniej? Jak widzimy ją dzisiaj?*, Bellona, Warszawa 2019, s. 214.

<sup>2</sup> P.W. Singer, Emerson T. Brooking, *Nowy rodzaj wojny. Media społecznościowe jako broń*, Wydawnictwo Vis-a-Vis Etiuda, Kraków 2019, s. 31–32.

nentną cechą każdej grupy społecznej. Ich źródłem jest przeważnie podzielane przez jakąś część jej członków, nieraz tylko subiektywne, poczucie krzywdy i dyskryminacji przy podziale dóbr lub w dostępie do władzy. W określonych sytuacjach, takich jak np. atrofia autorytetu władzy czy drastyczne pogorszenie się warunków życia, te nie zawsze ujawniane lub czasowo przygasłe konflikty wybuchają z dużą mocą, prowadząc nieraz do krwawych i wyniszczających walk wewnątrz danej społeczności. Przykładem mogą być chociażby konflikty, do jakich doszło w latach dziewięćdziesiątych XX wieku na Kaukazie i w byłej Jugosławii. Dodatkowo rozwój konfliktów stymulują takie czynniki, jak, m.in., występujące w danej grupie dotyczące przeciwnika negatywne stereotypy oraz spór o identyfikujące skonfliktowane grupy symbole. Manipulowanie tymi symbolami lub manifestowanie przy ich pomocy swoich uczuć często prowadzi do otwartych starć<sup>3</sup>. W mikroskali mogą to być np. starcia pseudokibiców piłkarskich demonstracyjnie manifestujących barwy swoich klubów, w większej zaś, właśnie na tle ideologicznym, narodowym czy religijnym. Szczególnie zagrożone konfliktami są więc społeczeństwa wielokulturowe, w skład których wchodzi ludźmi praktykujący najróżniejsze obyczaje i wyznający sprzeczne wartości<sup>4</sup>.

Można by uznać, że jednolitej narodowo i religijnie Polsce nie grożą żadne konflikty etniczne i religijne. Dokładna analiza zachodzących obecnie w naszym kraju procesów społecznych i politycznych nie pozwala jednak całkowicie wykluczyć tego zagrożenia. Nie chodzi przy tym tylko o napływ do Polski imigrantów z innych, nieraz bardzo od nas odległych rasowo, kulturowo i religijnie państw świata. Sporo, sięgających nawet zamierzchłej przeszłości, napięć i wzajemnych urazów istnieje także pomiędzy Polakami a zamieszkującymi nasz kraj mniejszościami narodowymi – Białorusinami, Czechami, Litwinami, Niemcami, Ormianami, Rosjanami, Słowakami, Ukraińcami, Żydami oraz uznanymi za mniejszość etniczną Romami<sup>5</sup>. Te czasami już wygasłe konflikty mogą wybuchnąć z nową siłą w sytuacjach kryzysowych, tzn. wtedy gdy zarówno w kraju jak i na arenie międzynarodowej dochodzi do splotu gwałtownych zdarzeń,

---

<sup>3</sup> A. Dziewulska, *Sztuka rozwiązywania konfliktu zbrojnego*, Bellona, Warszawa 2007, s. 66.

<sup>4</sup> A. Nowakowska-Krystman, W. Zubrzycki, P. Daniluk, E. Mazur-Cieślak, *Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych*, Difin, Warszawa 2015, s. 96.

<sup>5</sup> *Charakterystyka mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl> (dostęp: 12.06.2019).

powodujących wzrastający wpływ sił destabilizujących równowagę w społeczeństwie, braki w zaopatrzeniu i trudności w normalnym funkcjonowaniu ludności, wywołujących napięcia i niepewność i prowadzących do niekontrolowanego rozwoju wydarzeń z użyciem przemocy włącznie<sup>6</sup>. Ich roznieceniu sprzyjać mogą także decyzje i działania nieświadomych lokalnych uwarunkowań urzędników państwowych, a także cyniczna gra ideologiczna lokalnych lub ogólnokrajowych polityków. Obliczona na uzyskanie poparcia lokalnych społeczności gra polityczna może przyczynić się również do rozbudzenia lub sztucznego kreowania postaw nacjonalistycznych i separatystycznych nie tylko wśród zamieszkujących na danym obszarze grup narodowych lub etnicznych, lecz również grup etnograficznych, takich jak np. Kaszubi, Mazurzy, Pomorzanie czy Ślązacy<sup>7</sup>. Możliwość taka sygnalizowana była, np. w opublikowanym w roku 2000 raporcie Urzędu Ochrony Państwa dotyczącym zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski w roku 1999<sup>8</sup>.

W przypadku uwikłania się naszego kraju w konflikt międzynarodowy wybuch waśni pomiędzy Polakami a zamieszkującymi Polskę mniejszościami narodowymi lub etnicznymi może być wynikiem prowadzonych przez wroga działań niekonwencjonalnych, do których zalicza się m.in. działania partyzanckie i wywrotowe, dywersję, w tym także ideologiczną, oraz sabotaż<sup>9</sup>. Działania niekonwencjonalne są jednym z ważniejszych elementów współczesnej wojny hybrydowej<sup>10</sup>. Ich celem jest znaczne osłabienie potencjału politycznego, ekonomicznego, militarnego i moralnego przeciwnika. Jak zauważył to dwudziestowieczny rosyjski emigracyjny teoretyk sztuki wojennej, Jewgienij Messner, na różnych obszarach teatru współczesnej wojny irredenta, działania partyzanckie i dywersyjne mogą wywołać anarchię i zamieszanie, a wszystkie one razem wzięte pro-

<sup>6</sup> J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe*, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76.

<sup>7</sup> Pod pojęciem grupy etnograficznej należy rozumieć grupę wyróżnioną w badaniach etnograficznych na podstawie odrębnych, obiektywnych cech kulturowych oraz, niekiedy, świadomości odrębności i poczucia wspólnoty grupowej; może ona stanowić część grupy etnicznej lub występować na pograniczu. Patrz *Encyklopedia PWN*, [encyklopedia.pwn.pl/haslo/grupa-etnograficzna;3908272.html](http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/grupa-etnograficzna;3908272.html) (dostęp: 12.06.2019).

<sup>8</sup> *Raport Urzędu Ochrony Państwa dotyczący zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym oraz ujawnionych w tym zakresie przestępstw w roku 1999*, [www.antyk.org.pl/ojczyzna/raport-uop.htm](http://www.antyk.org.pl/ojczyzna/raport-uop.htm) (dostęp: 12.06.2019).

<sup>9</sup> P. Paździorek, *Wojskowa myśl operacyjna w konfliktach zbrojnych przełomu XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 122.

<sup>10</sup> *(Mini)słownik BBN*, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl) (dostęp: 12.06.2019).

wadzą do niemożliwej do zahamowania walki politycznych fanatyków oszalałych w swej żądzy mordy i zniszczenia<sup>11</sup>.

Przyczyną napięć i konfliktów może być pojawienie się na zamieszkanym przez daną społeczność obcokrajowców. Chodzi przede wszystkim o osiedlających się na krótszy lub dłuższy czas imigrantów, chociaż i zwykli, przybywający tylko z krótką wizytą turyści też mogą przyczynić się do powstania sytuacji konfliktowej nawet na międzynarodową skalę. Historycznym przykładem może być chociażby pojawienie się na Słowacji pod koniec roku 1938 i na początku roku 1939 znacznej liczby niemieckich turystów. Turystami tymi byli funkcjonariusze służb specjalnych III Rzeszy, którzy czynnie wsparli słowackich separatystów, organizując zamachy terrorystyczne i wzniecając zamieszki uliczne<sup>12</sup>. Także i teraz nie wszyscy turyści przyjeżdżają do innego kraju odpoczywać i zwiedzać. Dowodem mogą być chociażby udaremnione przez polską Straż Graniczną próby wjazdu na terytorium naszego kraju w przededniu odbywającego się w Warszawie z okazji 100-lecia odzyskania przez Polskę niepodległości Marszu Niepodległości (11.11.2018 r.) zagranicznych grup neofaszystowskich<sup>13</sup>.

W przypadku migrantów ich konflikt z lokalną społecznością może mieć różnorakie, nieraz bardzo złożone przyczyny. Napływ do Europy imigrantów z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji sprawił, że w dyskursie publicznym mówi się praktycznie tylko o religijnych i kulturowych przyczynach ich konfliktu z lokalnymi społecznościami. Konflikty wybuchnąć jednak mogą z powodów ekonomicznych lub społecznych. Różnice kulturowe czy religijne będą w tym przypadku jedynie pretekstem albo usprawiedliwieniem agresji. Katalizatorami tych konfliktów mogą być także nieprzemyślane działania władz, celowa, oparta o zarządzanie przez konflikt, gra polityczna czy, tak jak we wszystkich konfliktach, stereotypy i uprzedzenia. Wydaje się, że to właśnie negatywne stereotypy narodowe i uprzedzenia, a także czynniki ekonomiczne oraz działania niektórych

---

<sup>11</sup> J.E. Messner, *Miatież imia tritiej wsiemirnoj*, [w:] *Rossijskij wojennyj sbornik*, Wydawnictwo Russkij Put, Moskwa 2005, s. 92.

<sup>12</sup> F. Altenhöner, *Człowiek, który rozpełtał II wojnę światową. Alfred Naujocks – fałszerz, morderca, terrorysta*, Wydawnictwo Replika, Poznań 2019, s. 82–83.

<sup>13</sup> *Neofaszyści i banderowcy zatrzymani na granicy. Chcieli przyjechać na marsz*, [www.tvp.info](http://www.tvp.info) (dostęp: 14.06.2019).

polityków mogą być przyczyną niechęci żywionej przez część społeczeństwa polskiego do pracujących w naszym kraju Ukraińców<sup>14</sup>.

Imigranci mogą wchodzić w konflikt nie tylko z miejscową społecznością, lecz również z innymi, obcymi im rasowo, narodowo, kulturowo lub religijnie imigrantami. Jako przykład można podać starcia między Kurdami i Turkami, do jakich dochodziło w ostatnich latach w Niemczech, Szwecji i Szwajcarii<sup>15</sup>. W Polsce, na szczęście, sytuacja pod tym względem nie przedstawia się aż tak dramatycznie, chociaż i u nas dochodziło już do drobnych konfliktów pomiędzy przybyłymi do naszego kraju różnymi grupami narodowymi. Między innymi pod koniec roku 2012 w białostockim ośrodku dla cudzoziemców grupka Czeczenów pobiła kilku Wietnamczyków i polskiego pogranicznika. Jak ustalił sąd, przyczyną zajścia były różnice narodowościowe, kulturowe i religijne<sup>16</sup>.

## II. Przestępczość jako czynnik destabilizujący lokalne społeczności i oręż we współczesnej wojnie hybrydowej

Z migracją wiąże się także niebezpieczne zjawisko społeczne, jakim jest przestępczość. Za zależne od procesu migracji uznaje się takie jej formy, jak: handel ludźmi, czerpanie korzyści z nierzędu oraz organizacja

---

<sup>14</sup> Według przeprowadzonych przez Havas Media Group badań opinii publicznej sympatie do pracujących w Polsce Ukraińców deklaruje 52% Polaków. Niechętnych im jest tylko 12%. Niechęć w stosunku do Ukraińców przejawiają gł. zamieszkujący małe miejscowości ludzie w wieku 18–24 lat, a więc ludzie zagrożeni bezrobociem i marginalizacją ekonomiczną. Patrz E. Rutkowska, *Na Ukraińców jesteście (raczej) otwarci. Najmniej tolerancyjni okazują się jednak najmłodszy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, [www.gazetaprawna.pl/artykuly/](http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/) (dostęp: 14.06.2019).

<sup>15</sup> Do starć pomiędzy Kurdami a Turkami doszło m.in. w styczniu 2018 roku na lotnisku w Hanowerze. W bijatyce w hali odlotów uczestniczyło ok. dwustu osób. W tym samym okresie do starć kurdyjsko-tureckich doszło także w Lipsku i Kassel. Patrz *Bitwa o lotnisko w Hanowerze. Wojna turecko-kurdyjska przeniosła się do Niemiec*, [www.tvp.info](http://www.tvp.info) (dostęp: 15.06.2019).

<sup>16</sup> *Akt oskarżenia ws. bójki cudzoziemców w Białymstoku*, <https://bialystok.onet.pl/akt-oskarzenia-ws-bojki-cudzoziemcow-w-bialymstoku/hz6jd> (dostęp: 15.06.2019).

przerzutu przez granicę dużych grup ludzi<sup>17</sup>. Dla lokalnych społeczności destabilizującym i konfliktogennym może być przede wszystkim pojawienie się na zamieszkałym przez nie terenie przedstawicieli zorganizowanych, zagranicznych grup przestępczych. W tym przypadku spektrum zagrożeń może być stosunkowo szerokie – od nielegalnego importu odpadów, handlu narkotykami, poprzez korupcję aż do krwawej walki o wpływy z lokalnymi strukturami przestępczymi i terroryzmu kryminalnego. W przypadku przestępczości, zarówno tej importowanej jak i endogennej, istotny jest fakt, że to groźne zjawisko społeczne, szczególnie zaś takie jego formy, jak grabieże i masowe gwałty, zostało uznane przez wspomnianego już J. Messnera za oręż przyszłej wojny chaosu<sup>18</sup>. Podobnego zdania są także współcześni teoretycy sztuki wojennej, którzy mówią o zacieraniu się granic między pokojem a wojną, działaniami konwencjonalnymi i niekonwencjonalnymi, a także czynami legalnymi i przestępczymi<sup>19</sup>.

We współczesnej wojnie hybrydowej do destabilizacji lokalnej społeczności i jej uwikłania w szerszy, ogólnokrajowy, a nawet międzynarodowy konflikt przyczynić się mogą także i inne niż oparte o przemoc działania przestępcze. Chodzi przede wszystkim o przestępczość gospodarczą, w tym o tzw. przestępczość białych kołnierzyków, tj. oszustwa kapitałowe, skarbowe i ubezpieczeniowe, wyłudzenie kredytów i dotacji oraz pranie brudnych pieniędzy<sup>20</sup>. Tego typu działania doprowadzić mogą nie tylko do pogorszenia sytuacji ekonomicznej lokalnej społeczności, lecz także do utraty zaufania do instytucji publicznych i osób sprawujących władzę.

Do atrofii autorytetu władzy oraz spadku zaufania do instytucji publicznych przyczynić się może także zjawisko korupcji. Najogólniej korupcję można zdefiniować jako niezgodne z prawem wykorzystywanie swoich możliwości publicznych, tj. decyzyjnych, kompetencyjnych, związanych

---

<sup>17</sup> M. Duszczyk, *Procesy migracyjne a bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 355.

<sup>18</sup> J.E. Messner, op. cit., s. 153.

<sup>19</sup> L. Freedman, op. cit., s. 379.

<sup>20</sup> Pojęciem przestępczość białych kołnierzyków (ang. *white collar crimes*) określa się przestępstwa popełniane przez osoby cieszące się wysoką pozycją społeczną. Najczęściej są to przestępstwa popełniane w ramach prowadzonej przez te osoby działalności gospodarczej czy zawodowej. Tym, co je odróżnia od tzw. przestępczości pospolitej, jest pozorowanie prowadzenia legalnej działalności i wysoki status społeczny sprawców. Przestępczość białych kołnierzyków zaliczana jest do kategorii przestępstw gospodarczych. Patrz W. Magdziak, *Przestępczość białych kołnierzyków – czym jest white collar crimes?*, <http://law2business.pl> (dostęp: 17.06.2019).

z dystrybucją dóbr lub przywilejów, do realizacji prywatnych interesów<sup>21</sup>. Raz zainicjowana może ona w postępie wykładniczym osłabić spójność państwa, a nawet przyczynić się do jego upadku<sup>22</sup>. Dowodem na to są tzw. państwa upadłe. Według byłego sekretarza generalnego ONZ, Butrosa Butrosa Ghałego, cechą charakterystyczną takich państw jest upadek instytucji państwowych, w szczególności policji i wymiaru sprawiedliwości, co powoduje paraliż władzy oraz upadek prawa i porządku publicznego – bandytyzm i ogólny chaos<sup>23</sup>. Ciekawy jest fakt, że już w starożytności dostrzegano związane z korupcją zagrożenia. Zalecenia dotyczące werbowania jako agentów skorumpowanych urzędników z aparatu władzy przeciwnika i późniejszego wykorzystania ich nie tylko w celu pozyskiwania informacji, lecz również dla destabilizacji atakowanego kraju, zawarte zostały m.in. w napisanym przez starożytnego chińskiego stratega Sun Tzu traktacie *Sztuka wojny*<sup>24</sup>.

### III. Wojna ekonomiczna

W rozważaniach na temat zagrożeń, jakie dla lokalnych społeczności stwarza współczesna wojna hybrydowa, ważne jest stwierdzenie, że międzynarodowa przestępczość gospodarcza, w tym, m.in. związana z fałszowaniem pieniędzy, jest uznawana przez specjalistów z zakresu bezpieczeństwa za niekonwencjonalne narzędzie wojny ekonomicznej<sup>25</sup>. Zgodnie zaś ze słownikiem BBN, działania na płaszczyźnie ekonomicznej (wojna ekonomiczna) są integralną częścią wojny hybrydowej<sup>26</sup>. Wojnę ekonomiczną można zdefiniować jako wzajemne, wrogie oddziaływanie państw, którego celem jest strefa gospodarcza przeciwnika<sup>27</sup>. Chociaż nie

<sup>21</sup> J. Pospiszyl, *Patologie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 327.

<sup>22</sup> P. Dembiński, *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, [w:] *Korupcja, oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), Ossolineum, Wrocław 2006, s. 127.

<sup>23</sup> P. Wołejko, *Groźne państwa upadłe*, [www.politykaglobalna.pl](http://www.politykaglobalna.pl) (dostęp: 17.06.2019).

<sup>24</sup> Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Wydawnictwo Helion, Warszawa 1994, s. 141.

<sup>25</sup> A. Bomba, P.A. Kubisiak, *Wojna ekonomiczna i jej skutki społeczne*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 3 (165), s. 51.

<sup>26</sup> (Mini)słownik BBN..., op. cit.

<sup>27</sup> Z. Baka, *Wojna gospodarcza*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1990, s. 34.

wymaga ona od przeciętnego człowieka bezpośredniego zaangażowania i stosowania przemocy wobec przeciwnika, to jednak staje się on, często zupełnie nieświadomie, jej częścią<sup>28</sup>. Zarówno pojedynczy człowiek, jak i całe społeczności, stają się też głównymi ofiarami tej wojny. W jej wyniku mogą one bowiem mieć znacznie utrudniony dostęp do niezbędnych dla życia towarów, takich jak np. leki czy żywność, utracić pracę, a nawet oszczędności całego życia, które mogą zostać przejęte przez wrogie państwo. Takiemu wrogiemu przejęciu oszczędności sprzyja uzależnienie sektora finansowego (sektor bankowy i sektor funduszy emerytalnych) od obcego państwa<sup>29</sup>. Nie bez znaczenia jest również fakt, że wojna ekonomiczna ma także negatywny wpływ na nastroje społeczne, a także może przyczynić się do spadku zaufania do władz państwowych i własnego sektora finansowego.

## IV. Wojna informacyjna

Wpływ na nastroje społeczne, a także podkopanie zaufania do władz, instytucji i autorytetów społecznych jest głównym celem kolejnej z form współczesnej wojny hybrydowej, jaką jest wojna informacyjna. Istnieje wiele różnych definicji wojny informacyjnej, jednak najpełniej jej istotę oddaje definicja podana przez rosyjskich specjalistów z dziedziny walki informacyjnej. Zgodnie z nią, wojną informacyjną określa się kompleks przedsięwzięć i operacji prowadzonych zarówno przez siły zbrojne, jak i inne organizacje państwowe i niepaństwowe, ukierunkowanych na zapewnienie przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem i zadanie mu materialnych, ideologicznych lub innych strat<sup>30</sup>. Ważne jest, że wszelkie przedsięwzięcia i operacje wojny informacyjnej skierowane są nie tylko przeciwko systemom informacyjnym i informatycznym przeciwnika, lecz również samej treści dostępnej mu informacji<sup>31</sup>. Z tego też względu jednym z ważniejszych przedsięwzięć tej wojny jest dezinformacja rozumiana jako pro-

---

<sup>28</sup> A. Bomba, P.A. Kubisiak, op. cit., s. 57.

<sup>29</sup> K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2004, s. 72.

<sup>30</sup> L.W. Woroncowa, D.B. Frołow, *Istoria i sowriemiennost' informacionnogo protivoborstwa*, Wydawnictwo Goriaczaja Linija, Moskwa 2006, s. 72.

<sup>31</sup> D.E. Denning, *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2002, s. 14.

wadzone w sposób fachowy i systematyczny wprowadzanie przeciwnika w błąd<sup>32</sup>. W przypadku dezinformacji nie chodzi jednak o zwykłe okłamanie przeciwnika, lecz o takie manipulowanie informacją, m.in. jej zniekształcenie, zestawienie z innymi informacjami lub zatajenie, aby w wyniku tej manipulacji wyrobił on sobie pożądaną przez nas pogląd na zachodzące wydarzenia i podjął zgodną z nim i korzystną dla nas decyzję. Wojna polega bowiem, jak już w starożytności zauważył to chiński strateg Sun Tzu, na stwarzaniu złudzeń i wprowadzaniu wroga w błąd<sup>33</sup>. Rezultatem prowadzonej w sposób ciągły i przemyślany dezinformacji jest zaś to, że bardzo trudno jest określić, kto za co wojuje oraz co jest prawdą, a co fałszem<sup>34</sup>. Ekspert z zakresu bezpieczeństwa wskazują więc, że przyszłe wojny wygrywać się będzie nie siłą fizyczną, ale właśnie dzięki manipulowaniu informacjami<sup>35</sup>.

Współcześnie silnym narzędziem służącym rozpowszechnianiu dezinformacji jest Internet. W szczególności dotyczy to popularnych, internetowych serwisów społecznościowych, takich jak Facebook czy Twitter. Skala ich powszechności oraz, co się z tym wiąże, mnogość rozpowszechnianych za ich pomocą informacji, zarówno tych prawdziwych jak i fałszywych, sprawiła, że można już mówić o tworzeniu przez nie nowej rzeczywistości, w której wirtualny konflikt postrzegany jest przez odbiorców jako prawdziwy<sup>36</sup>. Zdarzyć się może również i tak, że dzięki mediom społecznościowym ulegnie on swego rodzaju wzmocnieniu i przerodzi się w konflikt rzeczywisty<sup>37</sup>. Dzieje się tak dlatego, że jak ustalili to naukowcy, najszybciej rozchodzącą się w mediach społecznościowych emocją jest gniew<sup>38</sup>. Podane w mediach społecznościowych szczególnie drastyczne informacje z miejsca konfliktu mogą być przy tym odbierane jako autentyczne relacje bezpośredniego uczestnika wydarzeń. W rzeczywistości będą zaś one dziełem profesjonalnych propagandystów, którzy w dodatku mogą znajdować się z dala od toczących się walk. Media społecznościowe są bowiem wykorzystywane przez podległe państwom lub strukturom po-

---

<sup>32</sup> V. Volkoff, *Dezinformacja oręż wojny*, Wydawnictwo Delikon, Warszawa 1991, s. 8.

<sup>33</sup> Sun Tzu, op. cit., s. 17.

<sup>34</sup> I.M. Popow, M.M. Hamzatow, *Wojna budusznego konceptualnyje osnovy i praktičeskie wywody*, Wydawnictwo Kuczkowo Polie, Moskwa 2016, s. 29.

<sup>35</sup> P.W. Singer, Emerson T. Brooking, op. cit., s. 227.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 24

<sup>37</sup> P.W. Singer, Emerson T. Brooking, op. cit., s. 28.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 209.

zapaństwowym, w tym, m.in. organizacjom terrorystycznym, służby specjalne i informacyjne do prowadzenia operacji informacyjnych. Przykładem mogą być działania informacyjne Państwa Islamskiego (PI)<sup>39</sup>. Według wyliczeń analityków terroryzmu w roku 2016 posiadało ono bowiem około pięćdziesięciu różnych węzłów sieci społecznościowych, z których każde wycelowane było w inny obszar i przeznaczone dla różnych odbiorców<sup>40</sup>.

Media społecznościowe mają także zdolność kreowania nowych, wirtualnych społeczności, które mogą jednoczyć nie tylko osoby zamieszkałe w różnych regionach kraju, lecz również daleko poza jego granicami. Z uwagi na różne tożsamości takich grup oraz wyznawane przez nie wartości może się więc zdarzyć, że taka wirtualna społeczność wejdzie w konflikt z tradycyjną, hołdującą innym wartościom, lokalną społecznością. Konflikt ten może w dodatku przybrać brutalne formy, gdyż, jak dowodzą tego przypadki Państwa Islamskiego oraz ruchów neonazistowskich, owe wirtualne społeczności bardzo szybko się radykalizują.

W publicystyce z mediami społecznościowymi wiąże się ostatnimi laty termin *fake news*. Pod pojęciem tym kryje się jednak najzwyczajniejsza dezinformacja<sup>41</sup>. Przekazywaniu fake newsów służyć mogą jednak nie tylko media społecznościowe. Rozpowszechniane są one także i przez tradycyjne media, tj. prasę, radio, telewizję i film. Z tymi tradycyjnymi mediami utożsamiane jest często pojęcie propagandy. W tym zestawieniu propagandę można zdefiniować jako proces kontroli przepływu informacji, kierowania opinią publiczną i manipulowania wzorami zachowań<sup>42</sup>. Jako instrument służący kształtowaniu i manipulowaniu opinią publiczną propaganda nie jest wolna od dezinformacji. Szczególnie dotyczy się to takich jej rodzajów, jak propaganda szara (nieznane dla odbiorcy źródło pochodzenia) i czarna (zafaszowane źródło pochodzenia). Bez względu na stopień zafaszowania za najskuteczniejszą uznaje się tę propagandę, która... w niczym nie przypomina propagandy. Umiejętnie prowadzona propa-

---

<sup>39</sup> Państwo Islamskie to nieuznawana na arenie międzynarodowej salaficka organizacja terrorystyczna, która od czerwca 2014 r. funkcjonuje na terytorium Iraku i Syrii. Według wystawianych przez tę organizację dokumentów jego nazwa brzmi: Islamskie Państwo Kalifatu. Patrz K. Izak, *Co po Islamskim Państwie Kalifatu? Stan obecny i kierunki rozwoju zagrożeń terrorystycznych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 58.

<sup>40</sup> P.W. Singer, Emerson T. Brooking, op. cit., s. 201.

<sup>41</sup> Krótki przewodnik po fake newsach na [www.press.pl/magazyn-press](http://www.press.pl/magazyn-press) (dostęp: 19.06.2019).

<sup>42</sup> B. Dobek-Ostrowska, J. Fars, B. Ociepka, *Teoria i praktyka propagandy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 11.

ganda uznawana jest za skuteczny oręż zarówno w ofensywnej, jak i defensywnej wojnie informacyjnej. Prowadzi się ją też nie tylko podczas wojny, lecz również w czasie pokoju. Adresowana może być ona przy tym zarówno do szerokich audytoriów, jak i małych grup. To właśnie dzięki niej można rozpalić w lokalnych społecznościach dawne waśnie, podkopać ich zaufanie do centralnych lub lokalnych władz, a także rozbudzić dążenia secesjonistyczne.

Dezinformacja i propaganda nie są jedynymi przedsięwzięciami współczesnej wojny informacyjnej, z jakimi przyjdzie się zetknąć lokalnym społecznościom. W dobie powszechnej komputeryzacji poważnym problemem stają się cyberzagrożenia. Przede wszystkim chodzi o cyberataki na infrastrukturę krytyczną, tj. systemy telekomunikacyjne, energetyczne, bankowości i finansów, dostaw wody, transportu, służb ratowniczych oraz władz państwowych. Zagrożenia te potęguje fakt, że poważne cyberataki można zaplanować bez widocznych przygotowań logistycznych i w ciągu kilku minut przeprowadzić w sposób niewidoczny, nie ujawniając ani agresora, ani jego położenia<sup>43</sup>. Agresorem może być nie tylko państwo, lecz także organizacja pozapaństwowa lub nawet osoba prywatna. Jednak to nadal państwa dysponują największym potencjałem ludzkim, materialnym i organizacyjnym umożliwiającym przeprowadzenie najbardziej niszczycielskich i zmasowanych ataków cybernetycznych. Przykładem może być rozpracowana przez holenderski wywiad, podległa rosyjskim służbom specjalnym grupa hakerska *Cozy Bear*, która od roku 2010 przeprowadziła wiele zmasowanych ataków wymierzonych w rządy obcych państw oraz światowe koncerny energetyczne i telekomunikacyjne<sup>44</sup>.

## V. Przeciwdziałanie zagrożeniom wojny hybrydowej

Wielość i różnorodność zagrożeń, jakie niesie dla lokalnych społeczności wojna hybrydowa, zmusza do postawienia pytania, czy lokalna społeczność będzie w stanie obronić się przed nimi? Odpowiedź jest twier-

---

<sup>43</sup> D.E. Denning, op. cit., s. 85.

<sup>44</sup> P. Jaszczuk, *Cyberzagrożenia. Rosjanie przyłapani na gorącym uczynku*, „Nowa Technika Wojskowa” 2018, nr 11.

dząca. Wszystko zależy jednak od wielu złożonych czynników i wymaga kompleksowego podejścia do tego problemu. Przede wszystkim do obrony przed zagrożeniami wojny hybrydowej muszą być wykorzystane wszystkie zasoby materialno-ekonomiczne, społeczne i kulturowe, jakimi dysponuje dana społeczność. Szczególnego znaczenia nabierają w tym układzie dwa powiązane ze sobą czynniki – społeczny i kulturowy. Chodzi m.in. o więzi społeczne, czyli o relacje instytucjonalne i osobowe w grupie ludzi pozwalające zachować ich trwałość. Istotnym elementem tych więzi są wspólne wartości kulturowe. To właśnie ich akceptacja i realizacja w sposób istotny wpływa na trwałość danej społeczności<sup>45</sup>. Nie bez powodu we współczesnej wojnie hybrydowej atakuje się spajające grupę wartości. Rozbite i zatimizowane społeczeństwo jest łatwiejsze do pokonania niż te, które scalają silne więzi społeczne.

Niestety, we współczesnym, turbulentnym świecie, przy dynamicznie rozwijających się środkach komunikacji społecznej, tworzenie takich więzi może być trudne. Przede wszystkim w dobie Internetu i tworzenia się społeczeństwa sieciowego lokalność zaczyna tracić na znaczeniu jako podstawa kluczowych więzi społecznych<sup>46</sup>. Rzecz więc w tym, aby w sposób umiejętny utrzymać ową lokalność, dostosowując ją do wymogów współczesnego świata, m.in. poprzez urzutowanie jej w cyberprzestrzeni. Takie urzutowanie sprawić może, że rozproszeni po świecie dawni członkowie danej społeczności nawiążą z nią powtórne więzi. Dzięki sieci lokalna społeczność pozyskać może także nowych, wirtualnych członków i sympatyków w odległych od niej geograficznie regionach. W przypadku złożonych ataków wojny hybrydowej tacy rozproszeni po świecie wirtualni członkowie i sympatycy mogą okazać się bardzo przydatni. Chodzi przy tym nie tylko o kształtowanie przez nich opinii publicznej i rozpowszechnianie korzystnej narracji, lecz również o całkiem wymierną pomoc materialną i wsparcie polityczne.

Drugim ważnym elementem mogącym zapewnić lokalnym społecznościom względne bezpieczeństwo we współczesnej wojnie hybrydowej jest prawo. Chodzi przede wszystkim o specyficzny rodzaj aktów prawa powszechnie obowiązującego, jakim są akty prawa miejscowego. Akty tego prawa są źródłami powszechnie obowiązującego prawa, których

---

<sup>45</sup> A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Editions Spotkania Sp. z o.o. S.K.A, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>46</sup> K. Krzysztofek, *Spoleczności terytorialne i sieci*, [www.computerworld.pl](http://www.computerworld.pl) (dostęp: 19.06.2019).

zakres terytorialnego obowiązywania ogranicza się do obszaru, na jakim działają organy danego szczebla i rodzaju, tj. organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej<sup>47</sup>.

Szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa objętej działaniem prawa miejscowego społeczności lokalnej mają przepisy porządkowe. W przepisach tych przedmiotem normowania są wyłącznie stosunki społeczne o charakterze prawnie nieuregulowanym w innych aktach normatywnych<sup>48</sup>. Ochronie przepisami porządkowymi podlegają, w zależności od szczebla jednostki podziału terytorialnego, życie, zdrowie i spokój obywateli, a także bezpieczeństwo publiczne i środowisko naturalne<sup>49</sup>. Ważne są jednak również dopasowujące zasady funkcjonowania organów do lokalnych potrzeb i możliwości akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i regulujące konkretne aspekty działania samorządu terytorialnego i terenowej administracji rządowej akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Pamiętać jednak należy, że żadne, nawet najdoskonalsze prawo nie zapewni bezpieczeństwa, jeżeli nie będzie ono przestrzegane i egzekwowane.

Z przestrzeganiem prawa ściśle związane są pojęcia świadomości prawnej i kultury prawnej. Jeżeli chodzi o świadomość prawną, to w jej kształtowaniu dużą rolę odgrywa edukacja prawna społeczeństwa. Dużą rolę w kształtowaniu właściwych postaw wobec prawa odgrywają także autorytety społeczne. Dlatego też ważne dla bezpieczeństwa lokalnych społeczności będzie wzmocnienie tradycyjnych dla nich autorytetów społecznych, takich jak, m.in., nauczyciele, księża czy cieszący się szacunkiem działacze społeczni lub polityczni. Będzie to trudne, gdyż, jak zauważył J. Messner, we współczesnej wojnie autorytety moralne będą atakowane przez tzw. autorytety amoralne<sup>50</sup>.

Messner wskazał jeszcze jedną, istotną cechę przyszłej wojny. Według niego toczona ona będzie przede wszystkim przez siły nieregularne. Istotną siłą będzie w niej więc tzw. uzbrojony lud<sup>51</sup>. To, że prognoza Mes-

---

<sup>47</sup> J. Zaleśny, *Rola prawa miejscowego w utrzymaniu porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 116.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 123.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 124.

<sup>50</sup> J.E. Messner, op. cit., s. 113.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 77.

snera się ziszcza, dowodzą chociażby konflikty na Ukrainie, Bliskim Wschodzie i w Afryce. Dlatego też istotna może okazać się kwestia uzbrojenia lokalnych społeczności. Nie chodzi jednak o bezmyślne rozdawanie broni, gdyż mogłoby się to okazać szkodliwe i niebezpieczne. Rzecz jest w umiejętnym budzeniu świadomości obronnej i propagowaniu wiedzy obronnej, w tym m.in. poprzez upowszechnianie sportów obronnych, np. strzelectwa. Pomoc w tego typu działaniach mogą okazać jednostki Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT). Mają one to zapisane w swoich zadaniach. Innym ważnym dla lokalnych społeczności zadaniem WOT w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wojny hybrydowej jest zapobieganie oddziaływaniu propagandowemu potencjalnego przeciwnika<sup>52</sup>. Z tego też względu ważna jest kwestia współpracy lokalnych samorządów z jednostkami WOT.

## VI. Wnioski końcowe

Ukazane spektrum zagrożeń, jakie dla lokalnych społeczności niesie współczesna wojna hybrydowa, aczkolwiek dosyć szerokie, nie wyczerpuje jednak w pełni zagadnienia. Każda bowiem wojna ma swoją specyfikę i może wygenerować nowe, niespotykane dotąd zagrożenia. Zagrożeń tych w dodatku nie można przewidzieć. Nie oznacza to jednak, że musimy biernie oczekiwać na rozwój wydarzeń. Wręcz przeciwnie! Należy podjąć wszelkie starania, aby zabezpieczyć się przed możliwymi do określenia zagrożeniami. Wojna bowiem, jak mawiali już starożytni strategowie, *jest jak wejście w ogień i ci, którzy nie przywdziali odzieży ochronnej spłoną*<sup>53</sup>. W przypadku lokalnej społeczności rolę owej odzieży ochronnej odgrywać będą świadomość i wiedza obronna jej członków, jej spójność wewnętrzna, a także zaufanie do swoich liderów i władz, zarówno tych lokalnych, jak i państwowych. Istotne jest przy tym to, że to właśnie na lokalnych liderach i władzach spoczywa obowiązek należytego przygotowania podległej im społeczności na odparcie związanych z wojną hybrydową zagrożeń. Oni też muszą być gotowi w porę przeciwdziałać

---

<sup>52</sup> M. Kuczyński, *Ocena hybrydowych zagrożeń granicy państwa w aspekcie wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2 (22), s. 106.

<sup>53</sup> Sun Tzu, op. cit., s. 2.

lokalnym konfliktom, aby nie uległy one wzmocnieniu z zewnątrz i nie rozprzestrzeniły się na cały kraj.

## Bibliografia – opracowania, monografie, artykuły

1. Altenhöner F., *Człowiek, który rozpętał II wojnę światową. Alfred Naujocks – faszysta, morderca, terrorysta*, Wydawnictwo Replika, Poznań 2019.
2. Baka Z., *Wojna gospodarcza*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1990.
3. Bomba A., Kubisiak P.A., *Wojna ekonomiczna i jej skutki społeczne*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2012, nr 3 (165).
4. Dembiński P., *Korupcja jako symptom schorzenia systemu*, [w:] *Korupcja, oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*, A. Dylus, A. Rudowski, M. Zaborski (red.), Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006.
5. Denning D.E., *Wojna informacyjna i bezpieczeństwo informacji*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2002.
6. Dobek-Ostrowska B., Fars J., Ociepka B., *Teoria i praktyka propagandy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
7. Duszczyk M., *Procesy migracyjne a bezpieczeństwo wewnętrzne*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2009.
8. Dzięwulska A., *Sztuka rozwiązywania konfliktu zbrojnego*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2007.
9. Freedman L., *Przyszła wojna – wizja przyszłej wojny, jak ją sobie wyobrażano dawniej? Jak widzimy ją dzisiaj?*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2019.
10. Gołębiowski J., Zarządzanie kryzysowe, „Wiedza Obronna” 2001, nr 1, s. 76.
11. Izak K., *Co po Islamskim Państwie Kalifatu? Stan obecny i kierunki rozwoju zagrożeń terrorystycznych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19.
12. Jaszczuk P., *Cyberzagrożenia. Rosjanie przyłapani na gorącym uczynku*, „Nowa Technika Wojskowa” 2018, nr 11.
13. Księżopolski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw metody i środki przeciwdziałania*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2004.

14. Kuczyński M., *Ocena hybrydowych zagrożeń granicy państwa w aspekcie wykorzystania Wojsk Obrony Terytorialnej*, „Obronność, Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2 (22).
15. Messner J.E., *Miatież imia trzeciej wsieśmimój*, [w:] *Rossijskij wojennyj sbornik*, Wydawnictwo Russkij Put, Moskwa 2005.
16. Nowakowska-Krystman A., Zubrzycki W., Daniluk P., Mazur-Cieślík E., *Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych*, Difin, Warszawa 2015.
17. Paździorek P., *Wojskowa myśl operacyjna w konfliktach zbrojnych przelotnu XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
18. Popow I.M., Hamzatow M.M., *Wojna budusciego konceptualnyje osnowy i praktyczeskije wywodny*, Wydawnictwo Kuczkowo Polie, Moskwa 2016.
19. Pospiszyl I., *Patologie społeczne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.
20. Singer P.W., Brooking E.T., *Nowy rodzaj wojny. Media społecznośćowe jako broń*, Wydawnictwo Vis-à-Vis Etiuda, Kraków 2019.
21. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Wydawnictwo Helion, Warszawa 1994.
22. Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Editions Spotkania Sp. z o.o. S.K.A, Warszawa 2009.
23. Volkoff V., *Dezinformacja oręż wojny*, Wydawnictwo Delikon, Warszawa 1991.
24. Woroncowa L.W., Frołow D.B., *Istoria i sowriemiennost' informacionogo protivoborstwa*, Wydawnictwo Goriaczaja Linija, Moskwa 2006.
25. Zalesny J., *Rola prawa miejscowego w utrzymaniu porządku publicznego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

## Netografia

1. Akt oskarżenia ws. bójki cudzoziemców w Białymstoku, <https://bialystok.onet.pl/akt-oskarzenia-ws-bojki-cudzoziemcow-w-bialymstoku/hz6jd>
2. Bitwa o lotnisko w Hanowerze. Wojna turecko-kurdyjska przeniosła się do Niemiec, [www.tvp.info](http://www.tvp.info)
3. Charakterystyka mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl>
4. Encyklopedia.pwn.pl/haslo/grupa-etnograficzna;3908272.html

5. *Krótki przewodnik po fake newsach*, [www.press.pl/magazyn-press](http://www.press.pl/magazyn-press)
6. Krzysztofek K., *Społeczności terytorialne i sieci*, [www.computerworld.pl](http://www.computerworld.pl)
7. Magdziak W., *Przestępczość białych kołnierzyków – czym jest white collar crimes?*, <http://law2business.pl>
8. *(Mini)słownik BBN*, [www.bbn.gov.pl](http://www.bbn.gov.pl)
9. *Neofaszyści i banderowcy zatrzymani na granicy. Chcieli przyjechać na marsz*, [www.tvp.info](http://www.tvp.info)
10. *Raport Urzędu Ochrony Państwa dotyczący zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym oraz ujawnionych w tym zakresie przestępstw w roku 1999*, [www.antyk.org.pl/ojczyzna/raport-uop.htm](http://www.antyk.org.pl/ojczyzna/raport-uop.htm)
11. Rutkowska E., *Na Ukraińców jesteście (raczej) otwarci. Najmniej tolerancyjni okazują się jednak najmłodszy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, [www.gazetaprawna.pl/artykuly/](http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/)
12. Wołejko P., *Groźne państwa upadły*, [www.politykaglobalna.pl](http://www.politykaglobalna.pl)

Michał Kasiński

Państwowa Uczelnia im. Stefana Batorego  
profesor em. Uniwersytetu Łódzkiego

**Zapewnienie bezpieczeństwa  
i porządku publicznego  
przez samorząd lokalny  
(funkcja policyjna  
gmin i powiatów)**

Ensuring the safety of and  
public order by the local  
government (police function  
communes and counties)



## Streszczenie

W artykule przedstawione zostały problemy regulacji prawnych i działalności organów gmin i powiatów w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, tj. funkcji policyjnej tych podmiotów. Autor poddał krytycznej analizie mechanizmy tworzenia i stosowania aktów prawa miejscowego (przepisów porządkowych) oraz policyjnych programów działania w tym zakresie, policyjną funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), policyjną funkcję starosty, a także relacje funkcjonalne między samorządem lokalnym a Policją.

W konkluzji rozważań autor opowiedział się za zbudowaniem nowego systemu bezpieczeństwa lokalnego, a w jego ramach strategii zintegrowanego działania rządowych i samorządowych władz publicznych, organizacji pozarządowych i innych ośrodków wpływu społecznego na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w gminach i powiatach.

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, funkcja policyjna, Policja, bezpieczeństwo lokalne, porządek publiczny

## Abstract

The article presents legal regulations and issues related to activities of commune (gmina) and county (powiat) authorities concerning protection of public safety and order, or the police function of these local government entities. The author critically analyzes the processes of creating and applying acts of local law (the order regulations) and police action programs, police function of the wojt/mayor and police function of the starosta, as well as functional relations between local government entities and the Police force.

In the conclusion part, the author proposes creating a new system of local security, including an integrated strategy for the public government and self-government entities, as well as non-governmental organizations

and other social influence actors, in order to enhance the protection of public safety and order within communes and counties.

**Keywords:** local self government, police function, the Police, local security, public order

## I. Istota i zakres policyjnej działalności samorządu lokalnego

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, skuteczne zapobieganie zagrożeniom, zwalczanie ich i usuwanie szkód oraz interweniowanie w sytuacjach konfliktowych jest istotą policyjnej funkcji administracji publicznej (policji administracyjnej). Według J. Bocia, policja administracyjna obejmuje całość interwencji zmierzających do narzucenia swobodnej działalności jednostek dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie<sup>1</sup>. W przypadku funkcji policyjnej samorządu gminnego i powiatowego chodzi szczególnie o narzucenie jednostkom dyscypliny potrzebnej do normalnego (bezpiecznego) funkcjonowania społeczności lokalnej<sup>2</sup>. Treść przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym uzasadnia szerokie pojmowanie funkcji policyjnej samorządu lokalnego jako zespołu działań władz gminy i władz powiatu oraz podległych tym władzom jednostek organizacyjnych w celu ochrony szczególnie cenionych wartości: życia, zdrowia i mienia obywateli, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony środowiska i przyrody<sup>3</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o działania władcze: wydawanie nakazów, zakazów, zezwoleń oraz wymierzanie sankcji, a pomocniczo również o działania inicjatorskie, opiniodawcze, kontrolne oraz różnego rodzaju niewładcze czynności faktyczne. W ogólnym określeniu przedmiotu funkcji policyjnej mieszczą się węższe pojęcia: „ochrona porządku pub-

<sup>1</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 205.

<sup>2</sup> W niniejszym opracowaniu wykorzystane zostały w zmienionej i zaktualizowanej wersji niektóre wątki studium M. Kasińskiego *Police function of local self-government (selected problems)* in: M. Bujnakova and oth (ed.), *Local government tasks, organization, functioning*, Kościce 2018.

<sup>3</sup> Ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., oznaczam dalej jako „u.s.g.". Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm., oznaczam dalej jako „u.s.p.".

licznego i bezpieczeństwa obywateli” oraz „ochrona bezpieczeństwa publicznego”. Są to pojęcia nieoznaczone, wymagające wykładni. Nie jest ona zadaniem łatwym, gdyż chodzi tu o kategorie o treści zmiennej, zależnej od miejsca i czasu. Dla naszych rozważań przyjmuję, że porządek publiczny jest stanem, gdy uporządkowany odpowiednimi przepisami bieg życia zbiorowego (a więc także spokój publiczny) jest wolny od zakłóceń. Bezpieczeństwo obywateli to stan otoczenia cywilizacyjnego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożeń swojego istnienia ani podstawowych interesów życiowych. Równocześnie ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest procesem zapewnienia przez organy administracji publicznej oraz podległe im jednostki organizacyjne na każdym poziomie ustrojowym ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli i środowiska w sytuacjach zagrożeń, w szczególności zagrożeń nagłych (pożary, powodzie, katastrofy techniczne, nadzwyczajne zagrożenia środowiska itd.)<sup>4</sup>. Proces ten jest regulowany zarówno ustawami ustrojowymi, jak i wieloma ustawami prawa materialnego, przewidującymi kompetencje ochronne m.in. podmiotów działających na obydwu szczeblach samorządu lokalnego. Są jednak różnice. Podmioty gminne realizują omawiane kompetencje przede wszystkim w celu realizacji ochronnych zadań własnych gminy, zarówno wyraźnie określonych w ustawach, jak i wynikających z domniemania właściwości gminy w zakresie zadań niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Ponadto podmioty gminne wykonują ochronne zadania administracji rządowej, zlecone gminie ustawami lub powierzone w drodze porozumień z organami tej administracji oraz zadania wykonywane przez gminę na podstawie porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zadania ochronne powiatu to wyraźnie określone w ustawach zadania własne o charakterze ponadgminnym (nie zastosowano tu klauzuli generalnej), zadania polegające na zapewnieniu wykonywania zleceń i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, zadania administracji rządowej powierzone powiatowi w drodze ustawy lub wynikające z porozumień z jednostkami samorządu lokalnego oraz samorządem województwa. Ogólnikowe określenie poszczególnych zadań oraz ich zbliżone, a nawet identyczne sformułowanie w przepisach u.s.g. i u.s.p. utrudnia rozgraniczenie zakresu właściwości rzeczowej gminy i powiatu. Z drugiej

---

<sup>4</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013, s. 20–21.

strony wskazuje na podobną, a niekiedy nawet jednakową rolę organów samorządowych obydwu szczebli oraz konieczność ich współdziałania w rozwiązywaniu problemów lokalnych, zwłaszcza w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego obejmuje wiele kwestii ochrony bezpieczeństwa obywateli, ale odnosi się przede wszystkim do ochrony porządku prawnego w państwie. W szerszym ujęciu oznacza stan ochrony porządku prawnego przed zagrożeniami płynącymi z różnych źródeł<sup>5</sup>, w węższym – stan ochrony porządku prawnego przed zagrożeniami związanymi z działaniami zabronionymi, w szczególności godzącymi w instytucje i urządzenia publiczne, życie i zdrowie ludzi, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne<sup>6</sup>. Ochrona przed zagrożeniami typu przestępczego ma przede wszystkim charakter ochrony prawnokarnej, ale obejmuje też ochronne (prewencyjne i interwencyjne) działania administracji publicznej, w pierwszym rzędzie ustawowo określonych organów i służb administracji państwowej (rządowej), realizujących funkcję policyjną. Do zadań własnych gminy lub powiatu mogą zostać zaliczone jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego. W szczególnych przypadkach mogą też być ustawowo zlecone gminie lub powiatowi ze względu na uzasadniony interes państwa. Z uwagi na gwarancje ochrony praw człowieka i obywatela zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa publicznego, których wykonanie wymaga użycia środków władczych lub represyjnych, nie mogą być natomiast przedmiotem samostanowienia legislacji administracyjnej organów samorządowych ani też przekazywane im do wykonania w drodze porozumień administracyjnych.

## II. Policyjne prawodawstwo samorządowe

Kompetencje władz gminy i powiatu do podejmowania działań ochronnych określają ustawy, przede wszystkim ustrojowe u.s.g. i u.s.p. oraz

---

<sup>5</sup> S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 16; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2012, s. 384.

<sup>6</sup> Podobnie: S. Mączyński, *Reforma ustroju samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 224.

liczne ustawy prawa materialnego i akty wykonawcze do ustaw. Podstawy prawne realizacji niektórych aspektów funkcji policyjnej gminy i powiatu współkształtują także same władze jednostek samorządu lokalnego, wydając powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego oraz akty prawa wewnętrznego. Największe znaczenie mają ich kompetencje do wydawania przepisów porządkowych oraz uchwalania lokalnych programów policyjnych. Przepisy porządkowe mogą być wydawane w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących przez radę gminy lub radę powiatu, a w przypadku niecierpiącym zwłoki także przez organ wykonawczy: wójta lub zarząd powiatu (art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 u.s.g., art. 41 ust. 1 u.s.p.). Za pomocą tych przepisów organy gmin i powiatów mogą regulować stany faktyczne nieuregulowane w przepisach prawa krajowego, wydając powszechnie obowiązujące na terytorium swojej właściwości lub jego części nakazy i zakazy określonego zachowania się, pod rygorem ustawowo określonych sankcji (kary grzywny orzekane na zasadach i w trybie kar za wykroczenia).

Katalog dóbr podlegających ochronie w tej formie w gminie obejmuje ochronę życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W powiecie obejmuje także ochronę mienia i środowiska naturalnego. W obydwu jednostkach samorządu lokalnego wydanie przepisów porządkowych jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony wymienionych dóbr, a w powiecie ponadto jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach oraz jeśli przyczyny wprowadzenia tej ochrony występują na obszarze więcej niż jednej gminy. W orzecznictwie nadzorczym i sądowym występuje wyraźna tendencja do zawężającej interpretacji przesłanek stanowienia przepisów porządkowych<sup>7</sup>. Także w doktrynie przeważa pogląd, że przepisy porządkowe mają charakter wyjątkowy, powinny regulować sytuacje nietypowe, wymagające natychmiastowej reakcji, a upoważnienie do ich stanowienia nie powinno być interpretowane rozszerzająco<sup>8</sup>.

Nadmiernie intensywna ingerencja nadzorcza jest niewątpliwie niepokojącym symptomem tendencji do osłabiania aktywności samorządu lokalnego w tych aspektach jego misji społecznej, które polegają na ochronie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Usprawiedliwie-

<sup>7</sup> Por. m.in. wyrok NSA z 9.05.1995 r. SA/Wr 590/95, „Wspólnota” 1995, nr 48, s. 18.

<sup>8</sup> Por. m.in. D. Dąbek, komentarz do art. 40 u.s.g., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, P. Chmielnicki (red.), s. 621.

niem restrykcyjnego podejścia organów nadzoru i sądów do wydawania przepisów porządkowych jest jednak realna potrzeba ochrony wolności i praw obywateli przed nadużywaniem kompetencji władczych przez organy gmin i powiatów. Nie spotyka się natomiast z zauważalną reakcją nadzorczą faktyczna monopolizacja funkcji stanowienia przepisów porządkowych przez organy wykonawcze gmin i powiatów, nadużywające kompetencji do wydawania tych aktów rzekomo „w przypadkach niecierpiących zwłoki”, gdy w rzeczywistości chodzi o sytuacje nie aż tak bardzo naglące, by niemożliwe było podjęcie uchwały przez radę gminy lub radę powiatu. Nadużyciom takim nie zapobiega w pełni wymóg zatwierdzenia przez radę aktu wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organ wykonawczy w debacie na sesji występuje bowiem wówczas z pozycji „kreatora faktów dokonanych”, zdecydowanie silniejszej niż wówczas, gdy jako projektodawca zabiega o wydanie przepisów porządkowych przez radę gminy lub radę powiatu. Podzielał pogląd, że kompetencja wójta z art. 41 ust. 2 i 3 u.s.g. oraz kompetencja zarządu powiatu z art. 42 ust. 2 u.s.p. do wydawania przepisów porządkowych powinna być wykorzystywana wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych, naprawdę wyjątkowych<sup>9</sup>. Z problematyką kształtowania podstaw prawnych wiąże się również treść niektórych wieloletnich lub rocznych programów uchwalanych lub zatwierdzanych przez organy jednostek samorządu lokalnego. Związki te są widoczne m.in. w treści gminnych programów pomocy społecznej, gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, gminnych programów przeciwdziałania narkomanii. Nie mają one charakteru aktów prawa miejscowego, nie mogą stanowić podstawy działań władczych wobec obywateli. Są natomiast aktami prawa wewnętrznego, wyznaczającymi w mniejszym lub większym zakresie linię samorządowej polityki administracyjnej.

Podobnie jest również w przypadku uchwalanych przez rady powiatów i rady miast na prawach powiatów programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 9b u.s.p.), łączonych niekiedy z kompetencjami rad do dokonywania oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodzio-

---

<sup>9</sup> B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, M. Stahl, Z. Duriewska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 385.

wego powiatu ( art. 9d u.s.p.). Programy te są adresowane w szczególności do Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wyłączna kompetencja do przygotowania projektu omawianego programu przyznana została komisji bezpieczeństwa i porządku, organowi utworzonemu na mocy art. 38a ust. 1 u.s.p. w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli<sup>10</sup>. Zaopiniowaniu przez komisję podlegają również projekty innych programów współdziałania Policji i wymienionych wyżej podmiotów, projekt budżetu powiatu w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, projekty aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań powiatu w tym zakresie. Ponadto starosta może zlecić komisji opiniowanie innych niż wymienione zagadnień związanych z problematyką policyjną, np. dotyczących podlegających jego zatwierdzeniu programów działania powiatowych służb, inspekcji i straży.

Opinie komisji nie mają oczywiście charakteru wiążącego, jednakże obowiązek ich zasięgnięcia może *de facto* w pewnym stopniu osłabiać samodzielność wpływu starosty i zarządu powiatu oraz prezydenta miasta na prawach powiatu na treść dokumentów programowych, które powinny kształtować istotne elementy funkcji policyjnej samorządu powiatowego. Najwyraźniej jest to widoczne w przypadku przygotowywania przez komisję projektu uchwały rady w sprawie programu przeciwdziałania przestępczości oraz ochrony porządku publicznego, gdyż jej kompetencja projektodawcza w tym zakresie wyłącza ogólną kompetencję zarządu powiatu do przygotowywania projektów uchwał rady. Pod warunkiem, oczywiście, że komisja wypełnia w praktyce ustawowo założoną rolę, a nie jest jedynie ornamentacyjno-asekuracyjnym dodatkiem do działań starosty lub prezydenta miasta.

Praktyka tworzenia programów policyjnych w wielu powiatach i gminach zasługuje na krytykę. Ich treść często nie realizuje celów ustawowych, jest zbyt schematyczna, ogólnikowa, niedostosowana do lokalnych

---

<sup>10</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, RS Druk, Sandomierz–Rzeszów 2017, s. 505 i nast.

problemów i potrzeb mieszkańców<sup>11</sup>. Są jednak i inne opinie: że niektóre programy cechuje wysoki poziom merytoryczny, zwłaszcza gdy ich autorzy kładą nacisk na realizację celów prewencyjnych<sup>12</sup>.

### III. Policyjna funkcja wójta

W wyniku reformy ustroju gminy z 2003 roku wójt jako jednoosobowy, bezpośrednio wybierany przez mieszkańców organ wykonawczy gminy stał się podmiotem o najsilniej zarysowanych kompetencjach w całym systemie władzy publicznej w gminie, zarówno z punktu widzenia ich zakresu podmiotowego, jak i natężenia cech władczych (stopnia imperatywności). Sposoby realizacji przez wójta poszczególnych rodzajów zadań policyjnych są jednak zróżnicowane. Wójt jest głównym projektodawcą uchwał rad gminy zawierających przepisy porządkowe oraz uchwał wprowadzających ograniczenia dostępności napojów alkoholowych w gminie. W tych przypadkach orzeczenie kary grzywny za wykroczenie polegające na naruszeniu wydanych przez radę (najczęściej z inicjatywy wójta) lub samego wójta nakazów i zakazów nie należy jednak do wójta, lecz niezawisłego sądu, w postępowaniu stworzone są szanse na orzeczenie bezstronne i sprawiedliwe. W innych przypadkach jednak respektowanie wydanych przez wójta policyjnych nakazów, zakazów i zezwoleń zabezpieczone jest jego właściwością do wymierzania sankcji administracyjnych, polegających na uchyleniu przyznanych uprawnień lub nałożeniu administracyjnych kar pieniężnych. Wójt wydaje zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w gminie i może cofnąć zezwolenie z powodu niezgodnego z prawem wykonywania zezwolenia przez przedsiębiorcę lub osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy, a ponadto wydać zakaz występowania z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia wcześniej niż po upływie trzech lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu. Wójt wydaje zezwolenia na uprawę maku lub konopi włóknistych i może

---

<sup>11</sup> Szerzej M. Kasiński, *Policyjna funkcja samorządu gminnego (zarys problematyki)*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 176; idem, *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, *Aktualne problemy...*, s. 480–481.

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Powiatowa komisja...*, s. 509–511.

cofnąć zezwolenie w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków prowadzenia działalności określonych w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii lub uprzednio wydanym zezwoleniu. Ponadto w przypadku stwierdzenia prowadzenia upraw w sposób niezgodny z art. 46 i 47 ustawy zastosowanie mają przewidziane w ustawie środki nadzoru, w szczególności obligatoryjny nakaz zniszczenia upraw, któremu nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności<sup>13</sup>. Wójt jest właściwy do podjęcia decyzji o zakazie zgromadzenia publicznego, jeśli jego cel lub odbycie sprzeciwia się prawu o zgromadzeniach lub narusza przepisy ustaw karnych oraz gdy odbycie zgromadzenia publicznego może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Przedstawiciel wójta wydaje decyzję o rozwiązaniu zgromadzenia, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach oraz gdy narusza przepisy prawa o zgromadzeniach lub ustaw karnych<sup>14</sup>. Podobne funkcje spełnia decyzja wójta o zakazie przeprowadzenia imprezy masowej, jeśli po wydaniu zezwolenia stwierdzi on, że zostały naruszone warunki bezpieczeństwa dające podstawę do jego wydania oraz decyzja wójta o przerwaniu imprezy, jeśli stwierdzi niewypełnienie przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu. Wszystkim tym decyzjom nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności<sup>15</sup>. W niektórych przypadkach organ wykonawczy gminy nakłada w drodze decyzji administracyjne kary pieniężne za naruszenie określonych w prawie obowiązków, m.in. za naruszenie ustawowych wymagań przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmioty prowadzące punkt selektywnego zbierania odpadów<sup>16</sup>. Od wielu lat istotne zastrzeżenia wywołuje wymierzanie przez wójtów drastycznych kar pieniężnych za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. W wyniku dokonanych w 2016 roku zmian przepisów ustawy o ochronie przyrody w pewnym stopniu ograniczony został obowiązek uzyskiwania zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów, złagodzone też wysokość na-

---

<sup>13</sup> Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 24 ze zm.

<sup>14</sup> Ustawa z 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 631.

<sup>15</sup> Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1870 ze zm.

<sup>16</sup> Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.

kładanych opłat i kar pieniężnych<sup>17</sup>. Istota problemu jednak pozostała: decyzje wójta w tej materii nadal cechować się mogą arbitralnością<sup>18</sup>.

Zarzut ten odnieść można zresztą generalnie do kar administracyjnych; w dość powszechnym odczuciu regulacje dotyczące wymierzania i egzekwowania tych kar nie spełniają elementarnych wymogów prawa sprawiedliwego: priorytet przyznawany jest tu interesom reprezentowanym przez organ administracji, gwarancje procesowe dla karanego są znacznie uboższe niż w postępowaniu sądowym, sprawca naruszenia prawa ponosi karę w zasadzie niezależnie od winy oraz okoliczności, które wyłączają odpowiedzialność karną. Trudno jednak nie doceniać korzystnych następstw nowelizacji k.p.a. z 2018 roku, w wyniku której dodano m.in. rozdział IV A<sup>19</sup>. W świetle nowych przepisów k.p.a., wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej jest obowiązany brać pod uwagę określone w tych przepisach okoliczności natury obiektywnej i subiektywnej wpływające na wysokość kary (art. 189d), uzasadniające odstępianie od jej wymierzenia (art. 189f), udzielenie ulg w wykonaniu kary (art. 189k k.p.a.) oraz przedawnienie nałożenia kary (art. 189g, h, j). Niewątpliwie takie rozwiązania wzmacniają ochronę praw i interesów jednostek dotkniętych karami pieniężnymi nakładanymi przez wójta.

## IV. Policyjna funkcja starosty

Starosta nie ma w powiecie pozycji prawnej odpowiadającej pozycji wójta w gminie: jego mandat nie pochodzi z bezpośrednich wyborów mieszkańców, lecz z powołania przez radę powiatu, która może go też odwołać; nie jest organem wykonawczym, lecz jedynie przewodniczącym kolegiального organu wykonawczego – zarządu powiatu. Z drugiej strony dysponuje możliwościami uzyskania faktycznie dominującej pozycji w zarządzie, którego prace organizuje i któremu przewodniczy, zachowując istotny wpływ wnioskodawczy na jego skład osobowy. Ponadto może jed-

---

<sup>17</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.

<sup>18</sup> Szerzej M. Kasiński, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień – nowe mity i gry polityczne*, [w:] A. Barczak, P. Korzeniowski, *Administracja a środowisko*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018.

<sup>19</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

noosobowo podejmować niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu (poza wydawaniem przepisów porządkowych) w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, bezpośrednim zagrożeniem zdrowia i życia oraz znacznymi stratami materialnymi. Ocena, czy przesłanki te wystąpiły, należy do samego starosty. Jest on wprawdzie zobowiązany do przedstawienia omawianych czynności do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu, u.s.p. nie określa jednak konsekwencji zaniechania wykonania tego obowiązku.

Dominująca pozycja starosty w zarządzie powiatu może uczynić go zdolnym do nieformalnego sterowania procesami decyzyjnymi w radzie powiatu, w szczególności przez manipulacyjne wykorzystywanie kompetencji zarządu do projektowania uchwał rady. W zakresie nas interesującym pewne ograniczenia możliwości odgrywania takiej roli przez starostę wynikają z kompetencji projektodawczych i opiniodawczych zainstalowanej „u jego boku” komisji bezpieczeństwa i porządku, mimo że z mocy prawa jest jej przewodniczącym. Starosta dysponuje również instrumentami informacyjnego, organizacyjnego i finansowego wpływu na „infrastrukturę władzy” w samorządzie powiatowym jako odrębny, monokratyczny organ administracji. Jest podmiotem kierującym bieżącymi sprawami powiatu i reprezentującym powiat na zewnątrz, organizatorem pracy i kierownikiem starostwa powiatowego oraz przełożonym służbowym jego pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Nie bez znaczenia jest też przyznanie staroście generalnej kompetencji do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, podczas gdy zarząd powiatu może wydawać takie decyzje tylko wyjątkowo, na podstawie przepisów szczególnych.

Bezpośredni związek z realizacją funkcji policyjnej przez starostę mają jego kompetencje zwierzchnie wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Są to: powiatowa komenda Policji, powiatowa komenda Państwowej Straży Pożarnej, państwowy powiatowy inspektorat sanitarny, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego. Zwierzchnictwo starosty nad tymi jednostkami nie ma charakteru służbowego, jest to natomiast ograniczone prawnie zwierzchnictwo typu administracyjnego, które w świetle art. 35 ust. 3 u.s.p. powinno obejmować: 1) powoływanie i odwoływanie kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonywanie wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeśli przepisy

szczególne nie stanowią inaczej; 2) zatwierdzanie programów ich działania; 3) uzgadnianie wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu; 4) w sytuacjach szczególnych kierowanie działaniami wspólnymi tych jednostek; 5) w uzasadnionych przypadkach zlecenie przeprowadzania kontroli. Ponadto starosta dysponuje uprawnieniami wynikającymi z ustaw dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży, z których najważniejsze jest uprawnienie do wydawania komendantowi lub inspektorowi poleceń w przypadku szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, z żądaniem podjęcia działań mających na celu usunięcie zagrożenia, jednakże bez wskazania na konkretną czynność służbową lub sposób wykonania zadania (tzw. polecenia celu)<sup>20</sup>.

W rzeczywistości kompetencje zwierzchnie starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży, wchodzących obok starostwa powiatowego i powiatowego urzędu pracy w skład powiatowej administracji zespolonej, są znacznie uboższe. Jest to bowiem zespolenie ograniczone pod względem organizacyjnym, gdyż starosta może jedynie występować do wojewody z wnioskiem o utworzenie, przekształcenie lub likwidację powiatowej służby, inspekcji lub straży. Jest to również zespolenie ograniczone pod względem osobowym, gdyż w myśl przepisów szczególnych ma on jedynie opiniodawczy, niewiążący wpływ na powołanie i odwołanie komendanta powiatowego Policji oraz komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej przez jednoimiennych komendantów wojewódzkich. Starosta powołuje wprawdzie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, ale tylko spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez inspektora wojewódzkiego, natomiast odwołuje z tego stanowiska w uzgodnieniu z inspektorem wojewódzkim lub na jego wniosek. Państwowego powiatowego inspektora sanitarnego powołuje i odwołuje za zgodą wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W omawianym zakresie prawie nie istnieje zespolenie kompetencyjne, gdyż kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży działają prawie zawsze we własnym imieniu (z wyjątkiem przewidzianym w art. 38 ust. 2 u.s.p.). Należy rozważyć, czy wobec istotnych ograniczeń prawnych kompetencje starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży umożliwiają mu kształtowanie polityki powiatu w dziedzinach objętych ich działalnością<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku*, [w:] *Aktualne problemy...*, E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), s. 505.

<sup>21</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 164.

Dla uzyskania pełnego obrazu kompetencji wójta i starosty w zakresie funkcji policyjnej niezbędne jest uwzględnienie również ich uprawnień i obowiązków związanych z ochroną przed nadzwyczajnymi zagrożeniami, zwłaszcza przed pożarami, powodzią oraz innymi sytuacjami kryzysowymi i klęskami żywiołowymi<sup>22</sup>. Typowe dla omawianej funkcji policyjnej są m. in. kompetencje starosty i wójta w zakresie koordynacji działania systemu ratowniczo-gaśniczego, opracowania i wprowadzania w życie w drodze zarządzenia planu operacyjnego obrony przed powodzią, ogłaszania i odwoływania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, nakazywania ewakuacji w ustalonym czasie z obszarów bezpośrednio zagrożonych, nadzoru nad systemem wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności. Starosta w powiecie, a wójt w gminie jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego. W stanie klęski żywiołowej starosta i wójt mają rozległe kompetencje do kierowania działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (starosta – jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy w powiecie). W tym zakresie mogą wydawać wiążące polecenia nie tylko kierownikom podległych jednostek organizacyjnych (w gminie – także organom jednostek pomocniczych), ale także kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do ich dyspozycji przez właściwe organy.

## V. Samorząd lokalny a Policja

W świetle przepisów obowiązującej ustawy o Policji, oddziaływania samorządu lokalnego na tę formację mają głównie opiniodawczy, kontrolno-interwencyjny lub niewładczy charakter<sup>23</sup>. Nie osłabiają w znaczącym stopniu zależności hierarchicznych, niezbędnych do skutecznego działania Policji. *De lege lata* wpływ samorządu powiatowego na Policję wyraża się w następujących rozwiązaniach: 1) opiniowanie przez starostę kandydatury komendanta powiatowego (miejskiego) oraz zamiaru odwo-

---

<sup>22</sup> Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372.; Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398; Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.; Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

<sup>23</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.

łania z tego stanowiska; 2) rozpatrywanie przez radę powiatu i starostę rocznych sprawozdań komendanta powiatowego (miejskiego) z działalności oraz informacji o stanie bezpieczeństwa; 3) na tej podstawie podejmowanie przez radę powiatu uchwał określających istotne zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wskazujących m.in. Policji priorytety prowadzonych działań (ale nie konkretne czynności służbowe ani sposoby wykonywania zadań; 4) prawo starosty do żądania na piśmie od powiatowego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; żądania takie nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń; nie mogą również dotyczyć konkretnej czynności służbowej ani sposobu wykonania zadań przez Policję; 5) obowiązek tworzenia i realizacji przez komendę powiatową Policji lokalnej polityki bezpieczeństwa we współdziałaniu z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami i instytucjami pozarządowymi, przede wszystkim programów prewencyjnych ukierunkowanych na zapewnienie mieszkańcom powiatu bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych, zwalczanie przestępczości, ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży itd. Samorząd gminny ma zbliżone uprawnienia i obowiązki do oddziaływania na jednostki organizacyjne i funkcjonariuszy Policji w gminie. Jego szczególną cechą prawną jest przede wszystkim możliwość dysponowania własną formacją policyjną – strażą gminną – tworzoną na mocy uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji i powiadomieniu wojewody<sup>24</sup>. Wójt zatrudnia komendanta straży gminnej i jest jego przełożonym służbowym, sprawuje też nadzór nad działalnością straży (poza nadzorem fachowym, sprawowanym przez komendanta głównego za pośrednictwem komendanta wojewódzkiego). Straż jest jednostką organizacyjną gminy, która zgodnie z ustawą ma wypełniać rolę służebną wobec społeczności lokalnej, wykonując z poszanowaniem godności i praw obywateli swoje zadania związane z ochroną spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwaniem nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego, kontrolą publicznego transportu zbiorowego, współdziałania z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia

<sup>24</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tj. Dz.U. z 2019 poz. 1795.

obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń. Straże gminne są istotnym ogniwem systemu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Ich funkcje są jednak tylko uzupełniającym elementem tego systemu, w którym podstawowe zadania – także na szczeblu gminy i powiatu – powierzono organom i instytucjom rządowym, w szczególności Policji. Samorząd lokalny obydwu szczebli może uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Może też finansować koszty utrzymania dodatkowych etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy przez okres co najmniej pięciu lat na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim i zatwierdzonym przez komendanta głównego Policji. Jednostka samorządu lokalnego może przekazać Policji środki finansowe stanowiące dochody własne z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną dla policjantów, którzy realizują zadania prewencyjne za ponadnormatywny czas służby oraz na nagrody za osiągnięcia w służbie. Należy dostrzegać wysoką rangę społeczną efektywnej realizacji funkcji materialnego i finansowego wspierania przez gminy i powiaty państwowej Policji działającej na obszarze właściwości tych jednostek, podobnie jak funkcji wspierania Państwowej Straży Pożarnej oraz innych instytucji i organizacji działających w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej, a także w innych dziedzinach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rzeczywisty wpływ samorządu lokalnego na funkcjonowanie Policji opiera się nie tyle na skromnych i ograniczonych kompetencjach władczych, co na wspomnianych instrumentach uzależnienia finansowego. Pomoc powiatu lub gminy jest dobrowolna, świadczenia na rzecz Policji mają podstawę w porozumieniach zawartych z organami Policji. Zakres i formy tej pomocy są w poszczególnych jednostkach samorządu lokalnego bardzo zróżnicowane, zależą od siły finansowej jednostki, wysokości niedoboru środków z budżetu państwa dla Policji oraz od woli współdziałania stron. Niemniej można bronić tezy, że wspieranie Policji i innych podmiotów działających w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stało się w praktyce jednym z istotnych aspektów działalności samorządu lokalnego w zakresie wypełniania jego funkcji policyjnej. Odrębną kwestią jest

generalny niedorozwój tej funkcji, wyrażający się m.in. w znikomym udziale wydatków na zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej w całości wydatków budżetowych gmin i powiatów, nieprzekraczającym w kolejnych latach średnio kilku procent w skali kraju<sup>25</sup>. Paradoksalnie dzieje się tak w sytuacji, gdy do tradycyjnych zagrożeń dołączają nowe, związane z zagrożeniem środowiska, nowymi technologiami, zagospodarowaniem przestrzennym, transportem i komunikacją, mobilnością społeczną itd. W niewielkim stopniu wykorzystywane są kryjące się w instytucjach demokracji bezpośredniej (wybory, referenda) oraz partycypacji obywatelskiej możliwości prawne wywierania efektywnej presji przez społeczności lokalne na radnych gmin i powiatów, wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast oraz starostów, aby skuteczniej realizowali zadania w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Nietrafny byłby wniosek, że tylko nieznaczną liczbą mieszkańców jest zainteresowana tymi sprawami i w ogóle działalnością samorządu, bo świadczyłoby to o utracie przez pozostałych instynktu samozachowawczego. Na działanie tego instynktu, ale i świadomej postawy społecznej, wskazują choćby niedostrzegane przez prawodawcę państwowego i samorządowego spontaniczne inicjatywy tworzenia straży obywatelskich i instytucji pomocy sąsiedzkiej, bazujących na zasadach obrony koniecznej, stanu wyższej konieczności oraz ujęcia sprawy na gorącym uczynku<sup>26</sup>. Absencja wielu mieszkańców w wyborach i referendach lokalnych, słabe zainteresowanie konsultacjami społecznymi, inicjatywami obywatelskimi czy też udziałem w debacie nad raportem o stanie gminy lub powiatu jest natomiast alarmującym sygnałem o dalece niepełnej reprezentatywności instytucji demokracji lokalnej i słabego zaufania do oficjalnych mechanizmów wyboru i weryfikacji działaczy samorządowych, ich rzeczywistej zdolności do wyrażania opinii i ochrony interesów mieszkańców<sup>27</sup>. Przypisanie organom samorządowym funkcji koordynacji działań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku pub-

---

<sup>25</sup> Por. K. Piotrowska-Marczak, *Architektura systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 21.

<sup>26</sup> M. Mączyński, P. Chmielnicki, [w:] *Ustawa...*, P. Chmielnicki (red.), s. 232.

<sup>27</sup> Szerzej M. Kasiński, *Odpowiedzialność demokratyczna organów gminy a porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli*, [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), Wydawnictwo RS Druk, Rzeszów 2018

licznego nie zostało w Polsce związane z przejściem przez władze samorządowe odpowiedzialności za prawidłowe wykonywanie określonych kompetencji od strony profesjonalnej. Uznano, że funkcję tę można realizować bez naruszania więzi hierarchicznych i funkcjonalnych w służbach, inspekcjach i strażach, będących jednostkami organizacyjnymi administracji rządowej<sup>28</sup>. W konsekwencji zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiatach i gminach w opinii społecznej raczej nie jest uznawane za efekt działalności samorządu lokalnego, ani nawet nie jest związane z wykonywaniem w tym zakresie przez samorząd funkcji policyjnych o charakterze „uzupełniającym” profesjonalną aktywność wyspecjalizowanych formacji rządowych i ich funkcjonariuszy. Zadaniami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego władze zdecydowanej większości gmin i powiatów nie poświęcają uwagi adekwatnej do obiektywnie istniejących potrzeb ochrony życia, zdrowia i mienia, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrony środowiska, związanych z realnie występującymi zagrożeniami. Unikają zwłaszcza podejmowania w tym zakresie działań wymagających zaangażowania znaczniejszych środków finansowych, m.in. z obawy przed zarzutem niegospodarnej polityki wydatków budżetowych<sup>29</sup>. Radykalna zmiana tego stanu rzeczy wymaga zbudowania systemu bezpieczeństwa lokalnego w perspektywie zintegrowanego zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem A. Potoczka, że w systemie tym niezwykle istotną rolę odgrywa zapewnienie efektywności komunikacji wewnętrznej, a w szczególności rzeczywistego uczestnictwa obywateli w procesach zarządzania, współdziałania władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi oraz wspieranie inicjatyw społecznych w sprawach dotyczących bezpieczeństwa. Podzielam również pogląd autora o konieczności racjonalizacji procesu podejmowania decyzji kierowniczych i realizacji spójnych działań, zmierzających do zapewnienia efektywnego zarządzania oraz racjonalnego wykorzystania zasobów w tym zakresie<sup>30</sup>. Realizacja tych postulatów wymaga przyjęcia na wielu poziomach decyzyjnych nowej strategii zintegrowanego działania rządowych i samorząd-

<sup>28</sup> M. Mączyński, P. Chmielnicki, *Pozycja straży gminnych. Wsparcie finansowe Policji*, [w:] *Ustawa...*, P. Chmielnicki (red.), s. 230–231.

<sup>29</sup> M. Kasiński, *Odpowiedzialność...*, op. cit.

<sup>30</sup> A. Potoczek, *Problematyka bezpieczeństwa w perspektywie zarządzania zintegrowanego*, [w:] *Bezpieczeństwo w Polsce i Europie. Wybrane aspekty*, G. Górski, K. Garczewski, A. Garczewska, A. Potoczek (red.), Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2019, s. 47–49.

dowych władz publicznych oraz innych ośrodków wpływu społecznego, a przede wszystkim powiązania kryterium skuteczności sterowania procesami rozwojowymi gmin i powiatów z zapewnieniem efektywnej ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w tych jednostkach.

## Bibliografia

### Akty prawne

1. Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 24 ze zm.
2. Ustawa z 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 631.
3. Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tj. Dz.U. z 2018 r. ze zm.
4. Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.
5. Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.
6. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.
7. Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372.
8. Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398.
9. Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, tj. Dz.U. z 2018r. poz. 2268 ze zm.;
10. Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiotowej, tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897.
11. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 161 ze zm.
12. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tj. Dz.U. z 2019 poz. 1795.
13. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, tj. Dz.U. z 2019 poz. 1795.

## Literatura

1. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
2. Dąbek D., komentarz do art. 40 u.s.g., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Lexis Nexis, Warszawa 2013.
3. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
4. Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Difin, Warszawa 2013.
5. Jaworska-Dębska B., Budzisz R., *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
6. Kasiński M., *Policyjna funkcja samorządu gminnego (zarys problematyki)*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
7. Kasiński M., *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień – nowe mity i gry polityczne*, [w:] *Administracja a środowisko*, A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018.
8. Mączyński S., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lexis Nexis, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013.
9. Olejniczak-Szałowska E., *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku*, [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Wydawnictwo RS Druk, Sandomierz-Rzeszów 2017.
10. Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007
11. Potoczek A., *Problematyka bezpieczeństwa w perspektywie zarządzania zintegrowanego*, [w:] *Bezpieczeństwo w Polsce i Europie. Wybrane aspekty*, G. Górski, K. Garczewski, A. Garczewska, A. Potoczek (red.), Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2019.
12. Ura E., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.



Mirostaw A. Michalski  
Dominika S. Wysoczyńska  
Chrześcijańska Akademia Teologiczna w Warszawie

# **Personalny i personalistyczny wymiar bezpieczeństwa**

Personal and personalistic  
dimension of security



## Streszczenie

Mówienie o bezpieczeństwie w jego wielorakich aspektach stało się charakterystyczne dla ostatnich dekad wieku XX, ale nie straciło wcale na aktualności w wieku XXI. Bezpieczeństwo, które jest definiowane zarówno jako stan, proces czy subiektywne odczucie, stanowi przedmiot zainteresowania praktyków i teoretyków, w tym również przedstawicieli środowisk akademickich. Wielu z nich stara się nie tylko doprecyzować samo pojęcie bezpieczeństwa, dokonując jego redefinicji z punktu widzenia różnych nauk i właściwych im metodologii, ale poszukuje również jego aksjologicznych fundamentów. Ze względu na aksjologiczne uzasadnianie potrzeby budowania bezpieczeństwa, niewątpliwie na czoło wysuwa się jego wymiar personalny i personalistyczny. Antropocentryczne myślenie o świecie powoduje, że zawsze, kiedy mówimy o bezpieczeństwie, mamy w istocie na myśli bezpieczeństwo personalne – pojedynczego człowieka, który składa się konstytutywnie na byt zwany społeczeństwem. Bezpieczeństwo rozumiane jako stan niezagrażonego bycia – trwania zakłada jednocześnie możliwość rozwoju, doskonalenia, dlatego mówiąc o bezpieczeństwie, podkreślamy jego wymiar nie tylko personalny, ale również personalistyczny, a więc ukierunkowany na zabezpieczenie możliwości niezagrażonego trwania i rozwoju, doskonalenia każdej jednostki ludzkiej, każdego człowieka – osoby.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, człowiek, osoba, doskonalenie się, szczęście

## Abstract

Talking about security in its many aspects has become characteristic of the last decades of the 20<sup>th</sup> century, but it has not lost its relevance in the 21<sup>st</sup> century. Security, which is defined as a state, process or subjective feeling, is of interest to practitioners and theorists, including representatives of the academic community. Many of them try not only to clarify the very concept of security, redefining it from the point of view of various sciences and their

methodologies, but also seek its axiological foundations. Due to the axiological justification of the need to build security, its personal and personalist dimension undoubtedly comes to the fore. Anthropocentric thinking about the world means that whenever we talk about security, we actually mean personal security – a single man who constitutes a being called society. Safety understood as a state of being endangered – at the same time assumes the possibility of development and improvement, which is why when we talk about security, we emphasize its not only personal, but also personalistic dimension, focused on securing the possibility of undamaged existence and development, improvement of every human individual, every human being – every person.

**Keywords:** security, man, person, improvement, welfare

## Wstęp

Zarówno w polskiej, jak i w światowej przestrzeni akademickiej mówienie o bezpieczeństwie stało się stałym elementem dyskursu naukowego<sup>1</sup>. Nie jest to już wyłącznie domeną praktyków związanych z polityką, energetyką, ekonomią, problemem bezpieczeństwa militarnego, lecz także całej rzeszy teoretyków, których rozważania mają charakter również spekulatywny. Jednak, mimo wszystko, poruszanie zagadnień dotyczących problemu szeroko rozumianego bezpieczeństwa zdaje się, według niektórych, zastrzeżone niejako w węższym zakresie dla przedstawicieli tak zwanych nauk wojskowych, a w szerszym dla „bezpieczniaków”, czyli tych, którzy zajmowali się naukami o bezpieczeństwie. Umieszczenie ich w obszarze nauk społecznych teoretycznie miało być może zawęzić grono badaczy. Dziś jednak już wiadomo, że zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa znacznie przekraczają sztucznie wyznaczone im granice, a same rozważania w tym zakresie muszą mieć charakter interdyscyplinarny i właściwie nieograniczony. Nie wolno w toku podejmowanych wysiłków zapominać o tym, co stanowi fundament działań na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a więc przynależnej filozofii bezpieczeństwa i etyce refleksji dotyczącej aksjologii securitologii.

---

<sup>1</sup> M.A. Michalski, A. Bolewski (red.), *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia 1*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2017.

## I. Co to znaczy, że mówimy o bezpieczeństwie?

Rozwój i coraz to węższa specjalizacja w nauce powoduje, że często należy wracać do podstaw i zaczynać od próby ustalania płaszczyzny pojęć, również kiedy mówimy o bezpieczeństwie.

Mówiąc o bezpieczeństwie, autorzy różnych opracowań podchodzą do definiowania pojęcia w sposób niejednolity. Dla jednych bezpieczeństwo to będzie subiektywne odczucie w danym miejscu i czasie, dla drugich będzie to stan rozumiany jednak nie tylko jako stan niezagrażonego trwania, ale jako również możliwość rozwoju<sup>2</sup>. Jeszcze inni bezpieczeństwo będą rozumieli jako proces.

Jak czytamy w literaturze przedmiotu poświęconej problemom bezpieczeństwa: Pierwotnym znaczeniem etymologicznym jest określenie bezpieczeństwa jako stanu: stanu niezagrażenia, spokoju, pewności<sup>3</sup>; to stan i poczucie pewności, wolność od zagrożeń<sup>4</sup>; wolność od zagrożeń, strachu lub ataku<sup>5</sup>.

Ponieważ „stan” bezpieczeństwa jest niemierzalny, dlatego też kapitalną kwestią w zapewnieniu bezpieczeństwa jest jego postrzeganie przez społeczeństwo i władze państwa. Owo postrzeganie stanu bezpieczeństwa może, w wyniku analizy obiektywnych i subiektywnych aspektów zagrożenia, przybrać – w ujęciu szwajcarskiego politologa D. Frei – następujące postaci:

- stan braku bezpieczeństwa – wówczas, gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a jego postrzeganie jest prawidłowe;

---

<sup>2</sup> R. Rosa, *Filozofia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo BELLONA, Warszawa 1995; R. Rosa, *Zarys polskiej filozofii bezpieczeństwa na tle europejskiej myśli polemologicznej i irenologicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2011.

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. 1, s. 147, cyt. za: J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15, za: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, R. Jakubczak, J. Flis (red.), Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>4</sup> Por. R. Ziemia, *Pojęcie i istota państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, s. 10, 50, cyt. za: J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 15, za: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, op. cit., s. 14.

<sup>5</sup> Wg klasycznego określenia Ch. Mauninga, *The elements of Collectiva Security*, [w:] *Collective Security*, W. Bourquin (red.), Paris, s. 134, cyt. za: Z. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń 1999, s. 187, za: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, op. cit., s. 14.

- stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczone zagrożenie jest postrzegane jako duże;
- stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa niewielkie;
- stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczone, a jego postrzeganie prawidłowe.

Przyjmuje się, że poczucie bezpieczeństwa określane jest zarówno przez czynniki obiektywne i wymierne, jak i czynniki subiektywne, trudno wymierne i nie zawsze racjonalne. Równocześnie rola tych drugich bywa równie ważna jak pierwszych, niekiedy nawet większa, bowiem przeświadczenie o zagrożeniu jest impulsem do działania co najmniej równie silnym, jak zagrożenie realne, (...) – dosyć często bywa niedoceniane, a czasami również przeceniane. Stąd też J. Stańczyk sformułował pozornie paradoksalną, ale istotną dla organizacji bezpieczeństwa tezę, że „do pewnego stopnia subiektywizm poczucia bezpieczeństwa jest więc zjawiskiem obiektywnym, nierozzerwalnie związanym z postrzeganiem zagrożeń”.

Równocześnie przez bezpieczeństwo rozumie się proces, w którym stan bezpieczeństwa i jego organizacja podlegają dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych zmian uwarunkowań bezpieczeństwa. Nie ma więc czegoś takiego, jak trwałe czy raz ustanowione, czy też zorganizowane bezpieczeństwo.

Innymi słowy, bezpieczeństwo jako proces oznacza ciągłą działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa. Spotyka się również określenie bezpieczeństwa jako zarazem stanu i procesu.

Kolejne znaczenie to rozumienie bezpieczeństwa jako naczelnej potrzeby i wartości człowieka i grup społecznych, a zarazem ich najważniejszego celu. To kapitalne rozumienie bezpieczeństwa preferuje prof. R. Kuźniar: „w powodzi hasła w rodzaju »po pierwsze, gospodarka« lub »po pierwsze człowiek« szybko zapominamy, że fundamentem tego wszystkiego, co »po pierwsze« jest bezpieczeństwo. Jest ono pierwotną, egzystencjalną potrzebą jednostek, grup społecznych, wreszcie państw. Idzie przy tym nie tylko o przetrwanie integralności czy niezawisłości, lecz także o bezpieczeństwo rozwoju, który zapewnia ochronę i wzbogacenie tożsamości jednostki czy narodu. Owo bezpieczeństwo zależy od tego, co dzieje się wokół nas, od środowiska zewnętrznego, z którego mogą pochodzić ewentualne zagrożenia, zależy także od nas samych – naszego

zdrowia i gotowości sprostania takim zagrożeniom. Przedstawiając podstawowe składniki bezpieczeństwa, warto przytoczyć za J. Stańczakiem, że bezpieczeństwo... posiada dwa zasadnicze składniki: gwarancje nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu oraz swobody jego rozwoju"<sup>6</sup>.

Starając się jak najściślej zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa, należy jeszcze raz przypomnieć, że bezpieczeństwo nie ogranicza się wyłącznie do zapewnienia przetrwania, przetrwania za wszelką cenę, niepozbawionego lęku i ograniczeń, ale aby to bezpieczeństwo było pełne, musi być to gwarancja przetrwania połączona z zapewnieniem warunków możliwości swobody i rozwoju danego podmiotu, danej osoby, społeczności, państwa, itp. Dany podmiot, aby mieć prawdziwie rozwinięte poczucie bezpieczeństwa, musi jednocześnie mieć poczucie pewności, stałości tych obu warunków: gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobody rozwoju.

Jak podkreślił Jerzy Stańczak: „Pewność jest bowiem warunkiem obu tych składników, a może być ona obiektywna lub subiektywna. Bezpieczeństwo w syntetycznym ujęciu można więc określić jako obiektywną pewność gwarancji nienaruszalnego przetrwania i swobód rozwojowych”<sup>7</sup>.

Z punktu widzenia samorządowca, który stara się zdefiniować bezpieczeństwo w kontekście zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej z perspektywy administracji publicznej, Andrzej Potoczek określa bezpieczeństwo jako: „system powiązanych z sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i muszą być skutecznie zarządzane”<sup>8</sup>.

W literaturze przedmiotu mówi się również o wielu poziomach i rodzajach bezpieczeństwa, jak na przykład o bezpieczeństwie międzynarodowym, narodowym, lokalnym, bezpieczeństwie państwa, ekologicznym, kulturowym, energetycznym, militarnym, zdrowotnym<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, R. Jakubczak, J. Flis (red.), Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006, s. 14–15.

<sup>7</sup> J. Stańczak, *Współczesne pojmowania bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 19, za: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku...*, op. cit., s. 16.

<sup>8</sup> A. Potoczek, *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018, s. 107.

<sup>9</sup> Por. W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011; L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2017.

## II. Ku istocie bezpieczeństwa

Mówiąc o bezpieczeństwie, często ograniczamy się do aspektów militarnych, ekonomicznych, prawnych, technicznych, zdrowotnych, społecznych, kulturowych, geopolitycznych, administracyjnych, gospodarczych, ekologicznych, itp. Patrzenie na bezpieczeństwo z tych poziomów i w tych aspektach powoduje, że zdajemy się nie dostrzegać tego, co leży u podstaw nie tylko nauk o bezpieczeństwie, ale wszelkich działań na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Fundamenty te wyrastają z aksjologicznego podłoża i mają charakter jak najbardziej humanistyczny.

Mówienie o bezpieczeństwie ma tylko wówczas, dla nas ludzi – podmiotów tej refleksji – sens i znaczenie, kiedy uświadamiamy sobie, że bezpieczeństwo ma wymiar przede wszystkim personalny i personalistyczny. Najczęściej kiedy poruszamy problemy zagrożeń i mówimy o bezpieczeństwie strukturalnym w jego wielorakich aspektach, zapominamy wówczas nierzadko, że wszystkie te działania są podejmowane tylko i wyłącznie z antropocentrycznego punktu widzenia<sup>10</sup> (przez ludzi i z myślą przede wszystkim o dobru ludzi – zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń<sup>11</sup>) i w wymiarze nade wszystko personalnym.

Jak przypomina Wojciech Rechlewicz: „Bezpieczeństwo strukturalne odnosi się do pewnych całości, struktur, które nie są osobami, ale z któ-

---

<sup>10</sup> M.A. Michalski, L. Kowalczyk, R. Jajczyk, M. Flieger, *Norma personalistyczna jako fundament współczesnej securitologii*, [w:] *Riadenie bezpečnosti zložitých systémov 2016, Zborník vedeckých a odborných prác*, M. Grega, R. Hurný, Z. Berniková (red.), Akadémia Ozbrojených Síľ gen. M.R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši Katedra spoločenských vied a jazykov, Liptovský Mikuláš 2016, s. 261–267.

<sup>11</sup> Jest to szczególnie dobrze czytelne, kiedy mówimy o bezpieczeństwie ekologicznym. Jeżeli problem szeroko rozumianych zagrożeń ekologicznych nie stanowiłby niebezpieczeństwa dla dalszego rozwoju i trwania człowieka na ziemi oraz komfortu – jakości życia, nie jest powiedziane, że stałby się od kilku dekad swoistym priorytetem w działaniach rządów, polityków, naukowców. Sama wartość środowiska naturalnego i bytów pozaludzkich niekoniecznie by wygrywała w starciu z wartościami ekonomicznymi, pragnieniem niczym nieograniczonej ekspansji, tak zwanego postępu i rozwoju technicznego, przemysłowego, gospodarczego. Dopiero realne zagrożenie dla zdrowia, jakości życia i dalszego trwania człowieka skłoniły do refleksji i podjęcia działań. Por. M.A. Michalski, *W poszukiwaniu judeochrześcijańskiego uzasadnienia działań na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Bóg – człowiek – stworzenie – w retrospekcji biblijnej*, [w:] *Platforma Judeo – Chrześcijańska. Człowiek w drodze ku Bogu*, W.R. Kaczorowski, P.W. Kosiak, M.A. Michalski, M. Majewski, Christ Media, Nadarzyn 2017, s. 179–209. M.A. Michalski, D. Wysoczyńska, *Polskie wspólnoty rodzimowiercze – poszukiwanie własnej tożsamości w perspektywie bezpieczeństwa ekologicznego i kulturowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2018, nr 1(38), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2018, s. 243–251.

rymi poszczególni ludzie są związani. Do takich struktur należą między innymi państwo, naród, społeczność lokalna, kultura, środowisko naturalne itd. Sposób funkcjonowania tych struktur czy systemów w oczywisty sposób wpływa na życie ludzi, w tym również na bezpieczeństwo personalne<sup>12</sup>.

W tym wymiarze jednak w stosunku do bezpieczeństwa personalnego zapobieganie zagrożeniom i zabieganie o tak zwane bezpieczeństwo strukturalne ma charakter zdecydowanie służebny, gdyż każde działanie na rzecz bezpieczeństwa podejmowane jest ze względu na dobro każdego pojedynczego człowieka, obywatela – jednostki, bez względu na wiek, rasę, kolor skóry, wyznawaną religię, status społeczny, majątkowy, zdolności, wykształcenie, stan zdrowia itp., a nie jakiejś anonimowej bliżej nieokreślonej masy definiowanej w kategoriach socjologicznych zwanej społeczeństwem, narodem, ludzkością.

Często również działania na rzecz i myślenie o szeroko rozumianym bezpieczeństwie zdają się dalece odhumanizowane, zwłaszcza wtedy kiedy mówimy o bezpieczeństwie ekonomicznym, gospodarczym w kontekście zysków i strat firmy, banku, korporacji. Podstawą jednak każdego działania musi być bezpieczeństwo w wymiarze personalnym.

W aksjologicznym wymiarze bezpieczeństwo rozumiane strukturalnie czy też personalnie (pamiętając, że strukturalne ma zabezpieczać personalne, jemu służyć) ma w swojej istocie charakter personalistyczny. Szczególnie charakterystyczne jest to dla naszego kręgu kulturowego – kultury europejskiej – która swoimi korzeniami sięgając do świata kultury antycznej, wyrosła na fundamentach filozofii greckiej, prawa rzymskiego i dwóch wielkich religii – judaizmu i chrześcijaństwa.

Europejska moralność kształtowała się w oparciu o etykę teistyczną – heteronomiczną, przyjmującą Boga – Osobową Transcendencję jako dawcę i strażnika norm etycznych, które mają przez to status przykazań religijnych, a ich przekroczenie jest sankcjonowane w kategoriach grzechu<sup>13</sup>. Ponadto w swoim sposobie rozumienia istoty dobra moralnego przyjmuje dwa podstawowe stanowiska:

<sup>12</sup> W. Rechlewicz, *Elementy filozofii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo z perspektywy historii filozofii i filozofii polityki*, Difin, Warszawa 2012, s. 29.

<sup>13</sup> Por. M.A. Michalski, *Place of theistic-heteronomous ethics in education for security*, [w:] *Security indicators in social environment*, A. Byrtusova, Ł. Kister (red.), Jagiellonian Instytut, Warszawa 2015.

- personalizmu,
- eudajmonizmu.

Eudajmonizm i personalizm są w chrześcijańskiej etyce mocno ze sobą powiązane.

Eudajmonizm przyjmuje, że najwyższym celem człowieka jest osiągnięcie szczęścia, a czyn jest moralnie dobry przez to, że do tego szczęścia prowadzi.

Chrześcijański eudajmonizm transcendentny upatruje szczęście człowieka w powiązaniu z osiągnięciem jakiegoś obiektywnego dobra absolutnego poza życiem ziemskim. Eudajmonizm immanentny pozwala jednak mieć nadzieję, że to szczęście jest możliwe do osiągnięcia tu i teraz, upatrując go w którymś z dóbr świata zjawiskowego, doczesnego. Jak podaje Antoni Podsiad: „Ze względu na różnorodność dóbr można podzielić eudajmonizm immanentny na:

- Eudajmonizm immanentny subiektywistyczny – utożsamia szczęście człowieka z przeżyciem przyjemności przez poszczególne jednostki – eudajmonizm immanentny subiektywistyczny indywidualistyczny, bądź przez zbiorowość – eudajmonizm immanentny subiektywistyczny społeczny;
- Eudajmonizm immanentny obiektywistyczny – upatruje szczęście człowieka w realizowaniu jakichś dóbr obiektywnych, najczęściej natury społecznej (perfekcjonizm, ewolucjonizm, marksizm)”<sup>14</sup>.

Drugie ze stanowisk to wspomniany wcześniej personalizm. Jak możemy ponownie przeczytać u Antoniego Podsiada: „W centrum świata wartości orientacja personalistyczna umieszcza dobro i rozwój osoby ludzkiej jako zasadę nadrzędną, której powinny być przyporządkowane wszystkie partykularne dobra, realizowane przez człowieka w wyniku jego wolnej działalności”<sup>15</sup>. Rozwijający się głównie za sprawą Emanuela Mounera w latach trzydziestych XX wieku we Francji, postuluje rozwój osoby ludzkiej jako cel życia społecznego i głosi prymat wartości osobowych (rozumu, wolności) przed wartościami ekonomicznymi i strukturami społecznymi, które warunkują ich postęp i rozwój. Oparcie wszelkich reguł społecznych i instytucji na zasadach personalizmu ma wykluczać traktowanie człowieka jako przedmiotu czy środka do celu, chronić przed ujmo-

---

<sup>14</sup> A. Podsiad, *Słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Wydawnictwo PAX, Warszawa 2000, s. 245.

<sup>15</sup> *Personalizm*, hasło [w:] *ibidem*, s. 619.

waniem go w ramach dwóch pozornie różnych kategorii: z jednej strony jako pewnego „indywiduum” wyposażonego w dane osobowe, z drugiej zaś jako ilościowego składnika zbiorowości. Pośród innych, personalizm chrześcijański wydaje się najbardziej reprezentatywny i nawiązujący do klasycznej tomistycznej koncepcji osoby. Według tej koncepcji:

- osoba jest najdoskonalszym typem bytu,
- absolut jest bytem osobowym,
- człowiek jako osoba przekracza swoją naturę i związaną z nią prawami i potrzebami relację: jednostka należąca do gatunku – gatunek, i nie może być nigdy traktowany instrumentalnie, tak jak rzecz<sup>16</sup>.

Również chrześcijańska recepcja człowieka, rozumianego przez Boecjusza jako niezależna substancja o rozumnej naturze – *persona est rationalis naturae individua substantia* – w oparciu o filozofię Arystotelesa i św. Tomasza z Akwinu implikuje w chrześcijańskiej filozofii i pedagogice dynamiczną koncepcję osobowości człowieka, w której silnie przebija prawda, „że rzeczywistość nie jest czymś statycznym i gotowym, lecz jest dynamiczna w procesie stawania się, ponieważ każdy byt stworzony przechodzi od swojej potencji, tj. czystej możliwości bycia, do aktu, czyli swojej realizacji. Każda forma kształtuje siebie w krótszym lub dłuższym procesie przyporządkowaną materię”<sup>17</sup>. W związku z powyższym, ks. Józef Tischner podkreślał, że człowiek przez całe swoje życie jest w ciągłym stadium stawania się, które polega na przekształcaniu się człowieka z osoby – jaką jest przez swoją naturę – w osobowość. Sens tego leży w tym, by doszedł do pełnego rozwoju, rozkwitu swych władz duchowych i cielesnych. Człowiek im bardziej jest osobowością, tym bardziej jest człowiekiem. Im bardziej zaś osoba jest człowiekiem, tym bardziej jest sobą<sup>18</sup>.

Stąd w świetle personalizmu, istota bezpieczeństwa polega na trosce o osobę ludzką, jej bezpieczne trwanie i rozwój. Ten rozwój to również osiągnięcie doskonałości, szczęścia, możliwość jak najpełniejszego rozwoju, realizacja. Bezpieczeństwo, podobnie jak wolność i życie, staje się tutaj wartością ze względu na to, że dzięki niej mogą realizować się inne wartości.

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> S. Kunowski, *Podstawy współczesnej pedagogiki*, Wydawnictwo Salezjańskie, Warszawa 2004, s. 97.

<sup>18</sup> J. Tischner, *Jak żyć?*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1994.

Takie rozumienie stawia w nowym świetle wszelkie władze czy to państwowe, czy samorządowe i ich organa. Ci, którzy w imieniu innych przyjmują na siebie brzemień władzy, bez względu na jej poziom i rangę, stają się sługami innych, strażnikami ich dobrostanu. Ta służba polega między innymi na dbaniu o warunki rozwoju człowieka, o zabezpieczenie możliwości prowadzenia przez niego życia, w ramach którego może się doskonalić, realizować, uświęcać, być szczęśliwym. Zadaniem władzy jest zapewnić ludziom – obywatelom bezpieczeństwo rozumiane jako stan niezagrażonego bycia połączonego z możliwością rozwoju<sup>19</sup>.

Rola władzy w budowaniu bezpieczeństwa personalnego – zapewnieniu warunków trwania i rozwoju – doskonaleniu zarówno jednostek, jak i społeczności, to również dbanie o sprawiedliwy podział i ogólnodostępność dóbr, troska o dobrze rozwiniętą służbę zdrowia, edukację, bezpieczeństwo kulturowe, socjalne, zapewnianie właściwych warunków bytowych, stwarzanie perspektyw, dbanie o środowisko przyrodnicze i źródła energii, ale także zabezpieczanie i wspomaganie podstawowego środowiska życia człowieka – rodziny<sup>20</sup>. Wiąże się to więc z dbaniem o bezpieczeństwo strukturalne, które w tym kontekście jest jednak tylko bazą rozwoju człowieka – osoby ludzkiej – bezpieczeństwa personalnego.

### III. Zakończenie

Podejmowanie wzmożonych wysiłków na rzecz bezpieczeństwa w wymiarze strukturalnym wraz z towarzyszącymi mu działaniami i kosztami zawsze musi się odbywać w poczuciu świadomej służby i szacunku na rzecz bezpieczeństwa każdego – pojedynczego człowieka – osoby ludzkiej – bez względu na wiek, rasę, kolor skóry, wyznawaną religię, status społeczny, majątkowy, zdolności, wykształcenie, stan zdrowia itp., z pełnym poszanowaniem jego praw oraz zapewnienia mu możliwości pełnego rozwoju, realizacji i doskonalenia się, osiągnięcia satysfakcji i poczu-

---

<sup>19</sup> Por. R. Rosa, *Zarys polskiej filozofii bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2008.

<sup>20</sup> M.A. Michalski, D.S. Wysoczyńska, *Rola i miejsce władzy w procesie budowania bezpieczeństwa – perspektywa chrześcijańska*, [w:] *Wymiary bezpieczeństwa – ujęcie interdyscyplinarne*, M. Kamper-Kubańska, K. Kaszlińska, P. Sobierajski (red.), Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2019, s. 43–52.

cia zadowolenia. Wynika z najbardziej fundamentalnych uwarunkowań aksjologicznych, gdzie bezpieczeństwo ma wymiar przede wszystkim personalny i personalistyczny, w stosunku do którego bezpieczeństwo w wymiarze strukturalnym pełni funkcję służebną. Myślenie o bezpieczeństwie w innych kategoriach może prowadzić do swoistej dehumanizacji działań na rzecz bezpieczeństwa, gdzie priorytetem staną się choćby wartości ekonomiczne. Szczególnie ważne jest takie rozumienie w tradycji kultury europejskiej opartej na filozofii greckiej, prawie rzymskim i dwóch wielkich religiach: judaizmie i chrześcijaństwie, gdzie człowiek – osoba, jego godność i życie są wartością najwyższą, zaś szczęście, dobro, rozwój, doskonalenie się każdego człowieka jawią się jako zasady naczelne. Nie dziwi przeto, że w tym kontekście bezpieczeństwo jest rozumiane i definiowane jako stan niezagrażonego bycia połączony z możliwością rozwoju oraz posiada przede wszystkim wymiar personalny i personalistyczny.

## Bibliografia

1. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, R. Jakubczak, J. Flis (red.), Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006.
2. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
3. Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2017.
4. Kunowski S., *Podstawy współczesnej pedagogiki*, Wydawnictwo Salezjańskie, Warszawa 1993.
5. *Leksykon pojęć z zakresu wiedzy obywatelskiej dla żołnierzy*, T. Haduch, M. Kaliński, A. Pieczywok, L. Wełyczko, T. Wiland (red.), Ministerstwo Obrony Narodowej. Departament Wychowania i Promocji Obronności, Warszawa 2005.
6. *Mały słownik etyczny*, S. Jedynak (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1994.
7. Michalski M.A., *Place of theistic-heteronomous ethics in education for security*, [w:] *Security indicators in social environment*, A. Byrtusova, Ł. Kister (red.), Jagiellonian Instytut, Warszawa 2015, s. 87–96.

8. Michalski M.A., L. Kowalczyk, R. Jajczyk, M. Flieger, *Norma personalistyczna jako fundament współczesnej securitologii*, [w:] *Riadenie bezpečnosti zložitých systémov 2016, Zborník vedeckých a odborných prác*, M. Grega, R. Hurný, Z. Berníková (red.), Akadémia Ozbrojených Síł gen. M.R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši, Katedra spoločenských vied a jazykov, Liptovský Mikuláš 2016, s. 261–267.
9. Michalski M.A., *Bezpieczeństwo w świetle encykliki Laudato Si*, [w:] „Przeгляд Naukowo-Metodyczny Edukacja dla Bezpieczeństwa”, 2/2017 (35), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2017, s. 279–291.
10. Michalski M.A., *W poszukiwaniu judeochrześcijańskiego uzasadnienia działań na rzecz bezpieczeństwa ekologicznego. Bóg – człowiek – stworzenie – w retrospekcji biblijnej*, [w:] W.R. Kaczorowski, P.W. Kosiak, M.A. Michalski, M. Majewski, *Platforma Judeo – Chrześcijańska. Człowiek w drodze ku Bogu*, Christ Media, Nadarzyn 2017, s. 179–209.
11. Michalski M.A., Wysoczyńska D., *Polskie wspólnoty rodzimowiercze – poszukiwanie własnej tożsamości w perspektywie bezpieczeństwa ekologicznego i kulturowego*, [w:] „Przeгляд Naukowo-Metodyczny Edukacja dla Bezpieczeństwa”, 1/2018 (38), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2018, s. 243–251.
12. Михальски Мирослав А., Christian ethics towards hate – others, but equal to God, Християнска етика по отношение на омразата – различни, но равни пред Бога, b: Хармония в различията, сборник с доклади. Научна конференция „Хармония в различията” София, 10.12.2019. Editors Nazarska Georgeta and Shapkalova Svetla: Za bukвите – O pismeneh Academic Publishing House, София 2019, c. 105–111.
13. Michalski M.A., Wysoczyńska D.S., *Rola i miejsce władzy w procesie budowania bezpieczeństwa – perspektywa chrześcijańska*, [w:] *Wymiary bezpieczeństwa – ujęcie interdyscyplinarne*, M. Kamper-Kubańska, K. Kaszlińska, P. Sobierajski (red.), Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2019, s. 43–52.
14. Michalski M.A., *Is hate a sin? Retrospective consideration in the light of theistic and heteronomic ethics and Christian personalism*, [w:] *Hate*, P. Czarniecki (red.), Apsley Business School, London 2020, s. 75–83.
15. Michalski M.A., Potoczek A., *Społeczny i przestrzenny wymiar rozwoju układu terytorialnego*, [w:] *Województwo Kujawsko-Pomorskie w perspektywie rozwoju lokalnego i regionalnego – problemy teorii i prak-*

- tyki, A. Potoczek (red.), Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń–Bydgoszcz 2019, s. 63–96.
16. Podsiad A., *Słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Wydawnictwo PAX, Warszawa 2000.
  17. Potoczek A., *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018.
  18. Rechlewicz W., *Elementy filozofii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo z perspektywy historii filozofii i filozofii polityki*, Difin, Warszawa 2012.
  19. Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Wydawnictwo BELLONA, Warszawa 1995.
  20. Rosa R., *Zarys polskiej filozofii bezpieczeństwa na tle europejskiej myśli polemologicznej i irenologicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2011.
  21. Słomski W., *Duch personalizmu*, VIZJA PRESS&IT, Warszawa 2008.
  22. Słomski W., *Personalistyczna wizja wolności. Wokół koncepcji wolności osoby ludzkiej Emmanuela Mouniera*, Wydawnictwo MIX, Warszawa 2000.
  23. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978.
  24. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, W. Łepkowski (red.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
  25. Tischner J., *Jak żyć?*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1994.
  26. *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia 1*, M.A. Michalski, A. Bolewski (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2017.



Andrzej Potoczek  
Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa

**Bezpieczeństwo  
jako obszar polityki  
rozwoju lokalnego –  
zagadnienia teorii  
i praktyki**

Security as a policy area  
local development – theory  
issues and practice



## Streszczenie

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej jednostki terytorialnej jest jednym z elementów integralnie związanych z procesem rozwoju lokalnego. Osiągnięcie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa lokalnego wymaga kreatywnej aktywności samorządu lokalnego oraz zapewnienia mieszkańcom ochrony przed zagrożeniami. Stworzenie pożądanego stanu bezpieczeństwa w środowisku lokalnym nie jest możliwe bez ciągłego zaangażowania wielu podmiotów w wymiarze tak materialnym, jak niematerialnym, co powinno zapewniać realizację ustalonych zadań oraz zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ważnym elementem jest tutaj podjęcie działań na rzecz budowy oraz wzmocnienia odporności jednostek terytorialnych wobec zagrożeń i sytuacji kryzysowych. Istotne jest także postrzeganie polityki bezpieczeństwa w kontekście celów, założeń oraz praktyki realizacyjnej polityki spójności.

**Słowa kluczowe:** samorząd, rozwój, bezpieczeństwo, terytorium, wspólnota, przestrzeń

## Abstract

The sense of security of the inhabitants of a given territorial unit is one of the elements integrally connected with the local development process. Ensuring an acceptable level of local security therefore requires creative local self-government activity and protection against threats. The creation of a desired condition of a security in the local environment requires the continuous involvement of many entities both in the material and non-material dimensions, which should ensure the implementation of the set tasks and the collective needs of the community. An example in this respect is the Kujawsko-Pomorskie Local Government Association "Salutaris", which was established on the initiative of the voivodship self-government. An important task of the association is to shape a safe public space,

which is an important reference system for ensuring a high level of quality of life in the territorial system.

**Keywords:** local government, development, security, territory, community, space

## Wstęp

Rozwój jednostek terytorialnych związany jest z wysiłkiem skierowanym na proces planowania i zarządzania przy wykorzystaniu odpowiednio zaprojektowanych metod i instrumentów oddziaływania. W celu zapewnienia skuteczności podejmowanych działań należy uwzględnić specyfikę funkcji, jakie samorząd terytorialny realizuje na rzecz polityki lokalnej, oraz występujące w tym zakresie uwarunkowania, jak też przewidywane kierunki zmian i przekształceń. Współcześnie należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego, które jest swoistym dobrem publicznym, a także dobrem podstawowym, bowiem warunkuje korzystanie z innych dóbr oraz trwanie danej wspólnoty i stały rozwój poziomu jej życia. Szczególnej uwagi wymaga zdolność władz publicznych do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Ich zadania w zakresie bezpieczeństwa powinny się koncentrować na ochronie członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz oraz generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie. Ponadto ważna jest wzajemna ochrona członków wspólnoty poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, a także działania prewencyjno-informacyjne. Z punktu widzenia procesów rozwojowych istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie funkcjonowania danego układu terytorialnego stanowiące warunek jego swobodnego rozwoju. Ważny jest tutaj proces tworzenia i utrzymywania koniecznego poziomu rozwoju w celu zapewnienia żywotnych interesów danego obszaru, w tym zabezpieczenia interesów społeczności lokalnej we wszystkich sferach jej funkcjonowania. Stąd duże znaczenie działań zmierzających do ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, zapewniania trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także przeciwdziałania niepożądanym zmianom oraz ochrony wartości istotnych dla danego terytorium. Z tego powodu zachodzi konieczność analizy teoretycznych i praktycznych aspektów szeroko

pojmowanego bezpieczeństwa lokalnego, jak też potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań w tym zakresie<sup>1</sup>.

## I. Bezpieczeństwo w kontekście funkcjonowania społeczności lokalnej

Bezpieczeństwo stanowi nieodłączny element funkcjonowania społeczności lokalnych, wyraża się w zaspokajaniu ich podstawowych potrzeb, w tym potrzeby bycia bezpiecznym w sensie podmiotowym oraz przedmiotowym. Stanowi także ważną kategorię jakości życia. Szczególnie zadania w tej kwestii ma do wykonania samorząd terytorialny, którego zasadniczym celem jest kreowanie procesu rozwoju oraz zapewnianie bezpieczeństwa na swoim obszarze działania. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej jednostki terytorialnej jest jednym z czynników rozwojowych oraz ważnym elementem budowania jej przewagi konkurencyjnej. Wpływa też na kształtowanie się podstawowych wartości i więzi społeczeństwa lokalnego oraz budowanie jego tożsamości i identyfikacji terytorialnej, co czyni daną społeczność organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr<sup>2</sup>. Należy podkreślić, że zadania samorządów lokalnych w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa skupiają się na używaniu odpowiednich narzędzi do przeciwdziałania zagrożeniom, właściwym reagowaniu na występujące zjawiska oraz kształtowaniu postaw i zachowań wzmacniających poziom poczucia bezpieczeństwa na danym obszarze.

Wydaje się, że do elementarnych zasad współczesnej polityki bezpieczeństwa na poziomie lokalnym zalicza się przetrwanie, integralność terytorialną, a także poziom jakości życia w kontekście poczucia bezpieczeństwa. Dlatego też bezpieczeństwo lokalne staje się dzisiaj bardzo ważnym aspektem postrzegania przez mieszkańców ich indywidualnej sytuacji w kontekście uwarunkowań globalnych. Niejednokrotnie bywa też podstawą współdziałania z władzami publicznymi w zakresie tworzenia różnego rodzaju

---

<sup>1</sup> Por. A. Potoczek, *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018, s. 43, 156–158.

<sup>2</sup> T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 14.

programów oraz podejmowania działań prewencyjnych, których celem jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa na obszarze działania danego samorządu. W związku z tym ważne stają się poglądy oraz postawy przedstawicieli władz publicznych w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa jako obszaru zarządzania rozwojem układu terytorialnego. Podejmowane przez nich działania powinny przekładać się na wzrost poczucia bezpieczeństwa<sup>3</sup>. Należy też zwrócić uwagę na proces inicjowania i kształtowania odpowiednich zachowań społecznych oraz pobudzanie aktywności obywatelskiej w przestrzeni publicznej i w środowisku społeczno-zawodowym oraz w instytucjach publicznych. Istotne jest tutaj włączanie mieszkańców do działań prowadzonych przez odpowiednie organizacje i instytucje. Kolejną sprawą to wypracowanie metod rozwiązywania problemów społecznych wraz z odpowiedzialnymi temu procedurami prawno-organizacyjnymi<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia społeczności lokalnej bezpieczeństwo powinno być postrzegane jako jedna z najważniejszych wartości, a pod kątem procesu rozwojowego można je określać jako zdolność do kreatywnej aktywności umożliwiającej swobodną i niczym niezagrażoną możliwość podejmowania skoordynowanych działań. Jeśli weźmie się pod uwagę proces zarządzania rozwojem lokalnym, niezwykle istotną staje się umiejętność analizy ryzyka, które obok stanu zagrożenia jest determinantą bezpieczeństwa. Ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia i zmienia się wraz z niepewnością, która niejednokrotnie towarzyszy procesom społeczno-gospodarczym. Ryzyko lub niepewność występuje wówczas, gdy istnieje więcej niż jeden możliwy wynik naszej decyzji. W praktyce społeczno-gospodarczej wyeliminowanie ryzyka nie jest możliwe, można je natomiast ograniczyć poprzez właściwe nim zarządzanie. Istnieje wiele metod oceny ryzyka. Należą do nich stosowane w praktyce metody intuicyjne, wskaźnikowe, punktowe, uproszczone, symulacyjne, statystyczne, dyskryminacyjne<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> A. Potoczek, *Polityka terytorialna jako polityka publiczna*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2017, s. 238–239.

<sup>4</sup> T. Hoffmann, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej”, 2015, t. 3, s. 22–26.

<sup>5</sup> W.F. Samuelson, S.G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1998, s. 323; D. Dziawgo, *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, [w:] *Bankowość. Podręcznik dla studentów*, J. Głuchowski, J. Szambelańczyk (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999, s. 351–398.

Rozważając zagadnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, należy odnieść się także do kształtowania przestrzeni publicznej w kontekście tworzenia warunków do współdziałania, co może przyczynić się do eliminacji różnych kategorii zagrożeń dla układu terytorialnego. Występuje tu bowiem niezwykle skomplikowana sieć powiązań pomiędzy komponentami procesu rozwojowego, co stanowi o jego złożoności i wielowątkowości. Rozpatrując bezpieczeństwo w wymiarze terytorialnym, należy wziąć pod uwagę występujące na danym obszarze wielorakie uwarunkowania, traktując je jako stan swoistego spokoju i zdolności do neutralizowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej przestrzeni, dotyczących przede wszystkim relacji wywierających bezpośredni wpływ na kształtowanie poziomu jakości życia<sup>6</sup>. Bezpieczeństwo lokalne w tym rozumieniu będzie wyróżnione w przestrzeni charakteryzującej się wspólnym terytorium jako podstawą życia społeczno-gospodarczego. O lokalności bezpieczeństwa świadczy zatem jego umiejscowienie w obrębie pewnego układu terytorialnego<sup>7</sup>.

Zasadniczym zadaniem każdej władzy jest zagwarantowanie ludności cywilnej akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i spokojnego rozwoju w granicach jej odpowiedzialności. W wymiarze lokalnym wymaga to kreatywnej aktywności lokalnego samorządu oraz ochrony i obrony miejscowej społeczności przed zagrożeniami. Najważniejszym celem wszelkich wysiłków władz każdego demokratycznego państwa jest zapewnienie warunków dla jej swobodnego, niezagrożonego rozwoju. Zapewnienie bezpieczeństwa oznacza całokształt działalności władz publicznych zmierzających do zapobiegania zagrożeniom i kryzysom oraz minimalizowania ich skutków dla życia i zdrowia obywateli, ich mienia oraz dorobku w przypadku wystąpienia sytuacji niebezpiecznych. Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga odpowiedniego zorganizowania struktur państwa i społeczeństwa w celu sprostania nowym wyzwaniom, jakie niosą zagrożenia i sytuacje kryzysowe<sup>8</sup>.

Realizując zadania na rzecz osiągnięcia pożądanego poziomu bezpieczeństwa lokalnego, samorządy muszą uwzględniać uwarunkowania, które róż-

---

<sup>6</sup> D. Drozdowski, *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1, s. 202.

<sup>7</sup> A. Sosnowski, *Rozwój społeczności lokalnych u schyłku XX wieku*, [w:] *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, R.B. Woźniak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Koszalin 2000, s. 358.

<sup>8</sup> K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz katastrof i klęsk żywiołowych*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.

nicują zakres i skalę działań, jakie można i należy podejmować. Do grupy zasadniczych uwarunkowań bezpieczeństwa lokalnego można zaliczyć<sup>9</sup>:

- uwarunkowania geograficzne, które implikują określony rodzaj zagrożeń,
- uwarunkowania ekonomiczne,
- uwarunkowania społeczne,
- uwarunkowania kulturowe,
- uwarunkowania polityczne.

Rozpatrując lokalny charakter bezpieczeństwa, należy szczególnie podkreślić rolę, jaką odgrywa w życiu człowieka jego własne poczucie bezpieczeństwa. W tym kontekście członkowie społeczności uznają za własne wartości i cele, dzięki którym wzrasta poziom ich bezpieczeństwa, co warunkuje sprawne funkcjonowanie grupy społecznej, gwarantujące jej przetrwanie. Należy podkreślić, że w okresie socjalizacji otoczenie przekazuje wiele bodźców, które sprawiają, że człowiek zaczyna traktować bezpieczeństwo jak wartość<sup>10</sup>.

Człowiek nie tylko instynktownie dąży do zapewnienia sobie poczucia bezpieczeństwa, ale także uznaje je za wartość, która kieruje jego życiem i stanowi jednocześnie cel jego działań. Dlatego też można bezpieczeństwo określać dobrem społecznym, o które należy dbać, a także podejmować wysiłki dla jego kultywowania. W konsekwencji możemy mówić o lokalności bezpieczeństwa, o czym świadczy jego umiejscowienie w obrębie pewnej lokalizacji terytorialnej czy społecznej. Bezpieczeństwo lokalne uwzględnia charakterystyczne dla danej zbiorowości lokalnej potrzeby, problemy i możliwości. Jest to związane z realizacją celów wspólnoty w ramach szeroko pojmowanego dobra wspólnego<sup>11</sup>. Niezwykle ważne w tym kontekście jest zdefiniowanie pojęcia przestrzeni publicznej, w której toczy się życie społeczeństwa. Stanowi ona pewien wydzielony obszar aktywności, będący zarazem polem nieustannych interakcji międzyludzkich przy jednoczesnym wspólnotowym sposobie jej wykorzystania. Zatem dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych duże znaczenie mają bezpieczne przestrzenie, które należy kształtować z uwzględnieniem potrzeb bezpieczeństwa publicz-

<sup>9</sup> W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>10</sup> A. Potoczek, *Bezpieczeństwo jako obszar w procesie zarządzania jednostką terytorialną w Europie*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy. Aspekty geopolityczne*, T.Z. Leszczyński (red.), Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków 2015, s. 220.

<sup>11</sup> D. Drozdowski, *Podstawowe elementy...*, op. cit., s. 206.

nego. Idea ta obejmuje szerokie obszary planowania przestrzennego oraz projektowania architektonicznego w połączeniu z wytwarzaniem bezpiecznej więzi, jedności i odpowiedzialności za środowisko, w którym żyją i mieszkają członkowie wspólnoty lokalnej<sup>12</sup>. Wydaje się, że prawidłowo zbudowana przestrzeń pozwala zapewnić bezpieczeństwo mieszkańcom poprzez poprawienie jakości ich życia oraz stworzenie przyjaznego, ułatwiającego realizację podjętych zamierzeń obszaru. W tym kontekście należy wskazać na zagadnienie terytorialności związane z wywołaniem u mieszkańców poczucia identyfikacji z wyznaczoną przestrzenią i współwłasności danego obszaru, przez co staną się oni współodpowiedzialni za to, co się na nim wydarzy. Ponadto w przestrzeni, która ma swoich „współwłaścicieli”, łatwiej jest uzyskać wysoki poziom szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Wiąże się to z rozwijaniem form aktywnego uczestnictwa w życiu układu terytorialnego, ze stwarzaniem optymalnych warunków kształtowania się społeczności lokalnej i sąsiedzkiej, a także pojawianiem się swoistych więzi społecznych i przestrzennych wraz z poczuciem odpowiedzialności za zajmowaną przestrzeń i dbałością o nią<sup>13</sup>. Sprawia to, że lokalny wymiar bezpieczeństwa systematycznie zyskuje na znaczeniu, co potwierdzają ogólne trendy społeczno-cywilizacyjne, w ramach których wśród dóbr chronionych coraz wyższe pozycje osiągają wartości lokalne.

Ponieważ to właśnie wspólnota lokalna stanowi podmiot bezpieczeństwa, to zasadniczym zadaniem władz samorządowych jest zapewnienie jej szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Pojawia się jednak pytanie, czy wspólnoty lokalne oraz ich przedstawiciele w pełni zdają sobie sprawę z wagi zagadnienia bezpieczeństwa lokalnego i postrzegają ten problem we właściwej perspektywie. Doświadczenie wskazuje, że zbyt często kwestia bezpieczeństwa lokalnego jest ograniczana do przedsięwzięć podejmowanych w obszarze wąsko pojmowanych zadań, bez uwzględnienia szerszego kontekstu oraz wymogów interdyscyplinarnego i wieloaspektowego spojrzenia na bezpieczeństwo lokalne. Sprawia to, że brak jest powiązania działalności samorządu terytorialnego w różnych sferach bezpieczeństwa w jedną całość, co w znaczny sposób obniża efektywność realizowanych przedsięwzięć. Konieczne staje się zatem odpowiednie

<sup>12</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2011, s. 105.

<sup>13</sup> S. Mordwa, *Bezpieczeństwo a kształtowanie przestrzeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

rozumienie i postrzeganie problematyki zagrożeń oraz bezpieczeństwa w wymiarze indywidualnym i grupowym, jak też sposób odczuwania i zapewnienia bezpieczeństwa<sup>14</sup>. W praktyce działań samorządu odnoszącej się do zarządzania bezpieczeństwem pojawia się zatem rola kultury bezpieczeństwa, która determinuje planowanie i inicjowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa danej wspólnoty, a także wywiera wpływ na wyposażenie w odpowiednie kompetencje podmiotów odpowiedzialnych za realizację stawianych w tym zakresie zadań<sup>15</sup>. Istotną rolę odgrywa tutaj również edukacja dla bezpieczeństwa, która staje się zasadniczym instrumentem kształtowania pożądanej kultury bezpieczeństwa w środowisku lokalnym, pojmowanej jako swoisty wzór podstawowych założeń, wartości, norm, reguł, symboli i przekonań, wpływających na sposób postrzegania wyzwań, szans i zagrożeń, a także sposób odczuwania bezpieczeństwa i myślenia o nim oraz związany z tym sposób zachowania i działania<sup>16</sup>.

Tworzenie pożądanego stanu bezpieczeństwa w środowisku lokalnym wymaga ciągłego zaangażowania wielu podmiotów oraz podejmowania różnorodnych przedsięwzięć. Wsparciem w tym zakresie jest kultura bezpieczeństwa, która w wymiarze materialnym i niematerialnym powinna zapewniać realizację zadań związanych z kształtowaniem pożądanego poziomu bezpieczeństwa w środowisku społecznym oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

## II. Idea i założenia budowy oraz wzmocnienia odporności jednostek terytorialnych

Współcześnie pojęcie oraz zakres problematyki bezpieczeństwa ulegają systematycznym przekształceniom, co wynika ze złożonych i stale zmieniających się uwarunkowań oraz czynników wpływających na poziom bezpieczeństwa postrzeganego jako istotny czynnik kształtujący

<sup>14</sup> J. Czaja, *Kultura bezpieczeństwa narodowego*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1.

<sup>15</sup> E. Pierzchała, *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, A. Szecówka, J. Dziendziura, S. Musioł (red.), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Racibórz 2008, s. 12.

<sup>16</sup> M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2010, s. 210.

warunki życia wspólnot samorządowych. Stąd poszukiwanie nowych rozwiązań w systemie prawno-organizacyjnym i technicznym, pomocnych w radzeniu sobie z problemami, przed jakimi stają władze publiczne w związku z zapewnianiem szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

Jednym z takich problemów jest wzmożona częstotliwość i nasilenie ekstremalnych zjawisk będących wynikiem zmian klimatu. Przeciwdziałanie tym zjawiskom i ich skutkom wydaje się priorytetowym zadaniem władz publicznych na najbliższe lata i wymaga podjęcia odpowiednich działań adaptacyjnych, mających na celu zapewnienie dogodnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym mimo gwałtownie narastających zagrożeń. W opinii Komisji Europejskiej, która w kwietniu 2013 roku opublikowała *Strategię UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu*, konieczne jest przygotowanie krajów członkowskich do przewidywanych zmian, jak też podjęcie działań na wszystkich poziomach zarządzania – krajowym, regionalnym i lokalnym. Zmiany klimatu mają wpływ na większość elementów funkcjonowania jednostek terytorialnych, a powodzie, susze oraz wysokie temperatury zagrażają ludności i infrastrukturze, generując wymierne straty. Adaptacja do zmian klimatu ma wymiar regionalny i lokalny, dlatego niezbędne staje się wspieranie działań samorządów zmierzających do zwiększenia odporności na negatywne konsekwencje zmian klimatu. Kwestia adaptacji powinna być jednym z priorytetów działań w sferze zarówno prawnej, techniczno-organizacyjnej, jak i społecznej. Wymaga to przygotowania odpowiednich planów działań opartych na analizie zagrożeń i propozycji działań adaptacyjnych. Mówiąc o zmianach klimatu, należy zwrócić uwagę, że stanowią one problem globalny, mają poważne następstwa ekologiczne, społeczne, ekonomiczne, polityczne oraz dotyczące podziału dochodów i stanowią jedno z największych wyzwań dla ludzkości<sup>17</sup>. Należy zatem podjąć wysiłki w celu opracowania na poziomie lokalnym katalogu zidentyfikowanego, kluczowego ryzyka związanego ze zmianami klimatu, a w konsekwencji zaplanować i wdrożyć konkretne przedsięwzięcia adaptacyjne.

W Polsce idea budowy i wzmacniania odporności jednostek terytorialnych na wspomniane zjawiska nie jest zbyt znana i popularna. Ponieważ jednak problemy związane ze zmianami klimatycznymi systematycznie

---

<sup>17</sup> J. Burszta, *Miasta podwyższonego ryzyka*, „Magazyn Miasta”, wrzesień 2017, strona internetowa (dostęp: 14.09.2019).

narastają, konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa przyszłego rozwoju jednostek terytorialnych w obliczu narastających zagrożeń. Wrażliwość oraz potrzeba odporności, o której mówi się w kontekście samorządów lokalnych i regionalnych, może odnosić się do różnych składników potencjału endogenicznego lub relacji jednostki terytorialnej z otoczeniem. Trzeba jednak zaznaczyć, że sama definicja odporności w odniesieniu do miasta czy gminy nie jest sprecyzowana w żadnym dokumencie, a występujące definicje mają zazwyczaj bardzo ogólny charakter. Najprościej rzecz ujmując, odporna jednostka terytorialna to taka, która wspiera zwiększenie możliwości przeciwdziałania negatywnym zjawiskom w instytucjach, infrastrukturze oraz w życiu społeczno-ekonomicznym na swym obszarze, redukuje wrażliwość tych elementów na ekstremalne wydarzenia i kreatywnie reaguje na ekonomiczne, społeczne i środowiskowe zmiany w celu umożliwienia długoterminowego rozwoju zrównoważonego. W takim rozumieniu koncepcja ta jest koncepcją strategiczną, wyznaczającą działania, które trzeba podjąć, aby zwiększyć skuteczność przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym i reagowania na nie. Dlatego też w przypadku zmian klimatycznych coraz powszechniejsze staje się tworzenie tak zwanych strategii adaptacji, wskazujących na zdolność jednostek terytorialnych do reagowania na zjawiska możliwe do wystąpienia w przyszłości lub występujące aktualnie na określonym obszarze, zmniejszające poczucie bezpieczeństwa i mogące powodować negatywne skutki lub stanowić negatywny punkt zwrotny w procesie rozwoju. Jest to zatem zdolność do świadomego reagowania na zagrożenia oraz zmniejszania ich ryzyka, wiążąca się ze zmianą perspektywy, z której rozważany jest rozwój układu terytorialnego. Tak pojmowana odporność kładzie nacisk na to, jak system zmienia się i radzi sobie w wymiarze czasu i przestrzeni w obliczu zagrożeń. Pozwala to na uruchomienie mechanizmów, które redukcją wrażliwość jednostek terytorialnych na negatywne zmiany i związane z tym następstwa oraz umożliwiają im adaptację do nowych warunków. W konsekwencji zapewniona może zostać odporność dla całego systemu terytorialnego, niezależnie od zmian zewnętrznych, co umożliwi jego niezakłócony rozwój i realizację przyjętych celów.

W obliczu wciąż narastających zagrożeń i dynamiki zmian myślenie w kategorii odporności ma swoje zastosowanie w praktyce, gdyż akcentuje istotę reakcji na występujące zagrożenia. Przystąpienie przez władze publiczne do konkretnych działań dla wzmocnienia odporności możliwe jest

po określeniu i uwzględnieniu potencjalnych zagrożeń, wrażliwości systemu oraz zidentyfikowaniu przyszłych uwarunkowań. Konieczne jest zatem określenie rodzaju zagrożeń, które mogą wystąpić, a następnie dokonanie analizy ich wpływu na cały system poprzez zbadanie interakcji między poszczególnymi jego elementami. Wielkość zasięgu oddziaływania katastrofy czy nagłej, negatywnej zmiany zależy od wrażliwości układu terytorialnego, a znajomość słabych stron tego układu pomaga zidentyfikować obszary, które wymagają wzmocnienia. Jest to podstawowa wiedza pozwalająca na budowanie odporności, którą należy postrzegać całościowo, w kontekście działań podejmowanych w ramach procesu zarządzania jednostką terytorialną. Efektywność działań administracji publicznej w tym zakresie jest w dużej mierze uwarunkowana stopniem współpracy zarówno pomiędzy poszczególnymi szczeblami zarządzania, jak i pomiędzy władzami lokalnymi a partnerami społeczno-gospodarczymi. Wielopoziomowe zarządzanie z jednoczesną dużą autonomią lokalną jest tutaj ważne, gdyż wiele zagrożeń ma zasięg ponadlokalny, a konsultacje społeczne i włączenie jak największej grupy interesariuszy w proces planowania przyczyniają się do większej skuteczności działań. Relacja, jaka zachodzi tutaj pomiędzy administracją a partnerami społeczno-gospodarczymi, ma charakter dwukierunkowy, bowiem z jednej strony poznaje się potrzeby oraz stopień wrażliwości mieszkańców i podmiotów gospodarczych, z drugiej zaś informuje się o podejmowanych działaniach i możliwościach indywidualnej ochrony i adaptacji. Wielość powiązań oraz gęstość sieci między poszczególnymi podmiotami zainteresowanymi budowaniem systemu odporności oraz relacje wewnątrz jednostki terytorialnej przyczyniają się do przepływu doświadczeń, wiedzy i innowacji. Aktywne zaangażowanie w proces planowania wielu interesariuszy przyczynia się do uwzględnienia ich potrzeb oraz tworzenia rozwiązań kompromisowych, co ułatwia podejmowanie działań. Systematyczny przepływ wiedzy i doświadczeń może przyczynić się do powstania optymalnych programów podnoszenia poziomu odporności, co zwiększa prawdopodobieństwo ich realizacji. Istotne jest bowiem, aby realizacja zaplanowanych działań przebiegała w sposób przemyślany, uwzględniający aktualne potrzeby oraz przyszłe możliwe zmiany warunków. Wyposażony w innowacyjne i przemyślane rozwiązania system terytorialny jest w stanie zareagować na zagrożenia, odpierając, a także łagodząc ich skutki, jak też adaptować się do nowych warunków.

Kolejna sprawa to tworzenie sieci relacji pomiędzy jednostkami terytorialnymi, bowiem budowanie odporności jest procesem złożonym, wymagającym zaangażowania i współpracy wielu jednostek<sup>18</sup>. Dlatego też ważne są relacje pomiędzy szczeblami administracji publicznej, zwłaszcza gdy problematyka zagrożeń dotyczy większego terytorium. Budowanie odporności przez współpracę związane jest ze skutecznością reakcji na zagrożenia, co w dużej mierze zależy od relacji danej jednostki terytorialnej z otoczeniem. Odpowiednie wykorzystanie wzajemnych oddziaływań może przyczynić się do zwiększenia odporności każdej ze stron relacji. Trzeba tu wskazać na tworzenie partnerstwa jednostek terytorialnych, ich współpracę z instytucjami i organizacjami, korporacjami zawodowymi oraz mieszkańcami, co w konsekwencji pozwala na uzyskanie efektu synergii.

Faktyczne budowanie odporności odbywa się dzięki działaniom bezpośrednio lub pośrednio związanym z założeniami i celami przyjętymi w strategiach i planach. Ich realizowanie wymaga tworzenia nowych rozwiązań istotnych dla kształtowania przestrzeni publicznej, co ma wpływ na relacje układu terytorialnego – zarówno z otoczeniem, jak i zachodzące w jego wnętrzu.

Pojawienie się idei odporności związane jest z reagowaniem na bieżące i przyszłe wyzwania i stanowi ważny element w polityce rozwoju lokalnego. Punktem wyjścia jest tutaj zawsze sytuacja kryzysu. Szeroko zakrojona polityka odporności powinna opierać się bowiem na wnioskach wyciąganych z sytuacji kryzysowych, w których jednostki terytorialne zmuszone są do przeciwdziałania zagrożeniom lub mierzenia się z efektami kataklizmów. Polityka odporności bazuje na zdolności do elastycznego reagowania na zewnętrzne i wewnętrzne bodźce oraz umiejętności dostosowywania się do ciągle zmieniających się warunków. Jest to propozycja ujęcia współczesnego organizmu samorządowego jako sieci ściśle powiązanych ze sobą elementów, które z perspektywy zarządzania należy rozpatrywać całościowo. Idea odporności odzwierciedla zdolność do przetrwania w obliczu nagłych sytuacji, przede wszystkim tych, które związane są z efektami postępujących zmian klimatycznych. Styl myślenia o zarządzaniu w czasie kryzysu przekładany jest na codzienne funkcjonowanie środowiska lokalnego, które musi stawiać czoła rosnącym

---

<sup>18</sup> A. Bilka, *Proces budowy miasta odpornego na przykładzie Rotterdamu*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016, nr 34, s. 61–64.

fizycznym, społecznym i ekonomicznym wyzwaniom XXI wieku. Wzmacnianie poziomu odporności zakłada, że współczesne jednostki terytorialne muszą podjąć wysiłek opracowania szeroko zakrojonej polityki wychodzącej naprzeciw wstrząsom, kataklizmom i kryzysom, a jednocześnie przeciwdziałać codziennym problemom i sytuacjom, przed jakimi staje lokalna społeczność. Zgodnie z tą perspektywą również kwestie ekonomiczne, społeczne czy techniczno-organizacyjne stanowią istotne zagrożenie dla funkcjonowania jednostki terytorialnej. Zatem odporność społeczno-ekonomiczna i techniczno-organizacyjna jednostki terytorialnej i jej mieszkańców leży u podstaw wszystkich innych wyzwań i zagrożeń. To holistyczne rozumienie miasta lub gminy jako złożonego kompleksu nakładających się na siebie uwarunkowań wywodzi się z wpływu różnorodnych zagrożeń na życie każdego mieszkańca. Perspektywa ta wymaga kompleksowego wzmacniania lokalnych społeczności nie tylko w obszarze reagowania na bezpośrednie ryzyko, ale także w odniesieniu do różnorodnych aspektów przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom. Determinuje to tworzenie elastycznych procedur i narzędzi pozwalających unikać, względnie niwelować skutki potencjalnych i faktycznych zagrożeń<sup>19</sup>.

Trzeba zaznaczyć, że o ile sama idea budowania odporności ma wymiar globalny i uniwersalny, o tyle wprowadzenie w życie pakietu określonych rozwiązań wychodzących naprzeciw zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym musi być dostosowywane do lokalnej specyfiki poszczególnych jednostek terytorialnych. Jednostki te różnią się między sobą pod względem sytuacji ekonomicznej, społecznej, przestrzennej czy historycznej. Mają odmienne doświadczenia w zakresie sytuacji kryzysowych oraz potencjalnych zagrożeń, a także opracowują własne sposoby pokonywania występujących trudności. Dlatego też bardzo ważne staje się tworzenie warunków do kreatywnej wymiany doświadczeń oraz rozpoznania wspólnych problemów, co stworzy możliwości wykorzystania dostępnych różnym ośrodkom narzędzi do rozwiązywania pojawiających się problemów. Ważnym elementem tworzenia nowoczesnych strategii odporności jest wymiana doświadczeń oraz budowanie przekonania, że jednostki terytorialne nie muszą samodzielnie poszukiwać i wdrażać odpowiednich rozwiązań pojawiających się problemów, lecz mogą korzystać z doświadczeń i dobrych praktyk, które sprawdziły się w innych

---

<sup>19</sup> *Wyzwania dla bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej*, <http://aspolska.pl> z 12 kwietnia 2017 (dostęp: 15.09.2019).

ośrodkach. Konieczne jest także tworzenie odpowiednich warunków do aktywnego wdrażania nowatorskiej polityki rozwoju, wprowadzanie innowacji oraz zapewnienie technicznego i merytorycznego wsparcia przy tworzeniu strategii odpowiadającej potrzebom poszczególnych układów terytorialnych. Celem działania powinno być tutaj tworzenie elastycznych organizmów samorządowych, które będą w stanie reagować na zagrożenia oraz sytuacje kryzysowe, zapewniając dogodne warunki życia i dostosowując się do zmieniających się potrzeb swoich mieszkańców.

Ze względu na niewielki zakres wiedzy i doświadczenia istnieje w Polsce potrzeba promowania i rozwijania takiego właśnie podejścia do problematyki szeroko pojmowanego bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym. Chodzi zatem o stworzenie warunków do zapoznania się z koncepcją odporności, a następnie jej upowszechniania wśród samorządów lokalnych. Konieczne jest tutaj przedstawienie w atrakcyjnej formie podstawowych wiadomości dotyczących tej metody działania, a także ukształtowanie postaw i poglądów przedstawicieli środowiska samorządowego, które będą sprzyjać zrozumieniu oraz pozwolą na zaakceptowanie idei budowy i wzmacniania odporności. Trzeba zatem uwzględnić zróżnicowanie potencjału rozwojowego jednostek terytorialnych, a także wiedzę i doświadczenie przedstawicieli władz publicznych w odniesieniu do tematyki zagrożeń i realizacji polityki bezpieczeństwa. Wymaga to zapewne systematycznych i konsekwentnych działań koordynowanych przez zaangażowanych liderów.

Podejmując aktywność w tym zakresie, koniecznie trzeba również zwrócić uwagę na dostosowanie omawianej koncepcji do uwarunkowań prawno-ustrojowych i społeczno-organizacyjnych, w jakich funkcjonują polskie samorządy. Ważne będą tu zatem zakres pojęciowy przedstawianych zagadnień, formy i metody dochodzenia do założonych efektów, projektowane i stosowane instrumenty działań, a także sposób pomiaru efektów oraz dobór odpowiednich wskaźników.

Przyjęcie i stosowanie w praktyce idei budowy i wzmacniania odporności włączy polskie samorządy w nurt działań europejskich i ogólnoświatowych, jako że problematyka ta jest w centrum zainteresowań Biura ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Katastrof (UNDRR), które jest inicjatorem programu zwiększania odporności jednostek terytorialnych na działania związane z negatywnymi efektami przekształceń cywilizacyjnych, w tym zmian klimatu. Dzięki temu powstaje platforma współpracy, wymiany do-

świadczeń oraz rozwiązywania wspólnych problemów w zakresie realizacji przedsięwzięć w ramach szeroko pojmowanego bezpieczeństwa lokalnego. Udział w programie nie przynosi bezpośrednich korzyści finansowych, przedsięwzięcie to jest przede wszystkim nastawione na efekty społeczne i organizacyjne, a także na doskonalenie procesu planowania w budowaniu odporności na pojawiające się współcześnie zagrożenia, choć w perspektywie będzie miało również swój wymiar finansowy. Należy tu podkreślić, że założenia programu odnoszą się nie tylko do likwidowania skutków katastrof i nadzwyczajnych sytuacji, lecz także do codziennego działania, rozwijania kontaktów, podejmowania wspólnych inicjatyw, a tym samym tworzenia nowej jakości współdziałania i partnerstwa na rzecz zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa w wymiarze terytorialnym.

### III. Polityka bezpieczeństwa w perspektywie polityki spójności UE

Zgodnie z przyjętym paradygmatem polityki regionalnej zagadnienia dotyczące rozwoju lokalnego i regionalnego rozpatrywane są w szerszym kontekście polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. Wiąże się to z procesem wspierania rozwoju obszarów, w odniesieniu do których konieczne jest uwzględnienie szerszego kontekstu oraz specyfiki odróżniającej je od innych jednostek terytorialnych. Zasadne wydaje się zatem określenie, że jest to polityka ukierunkowana terytorialnie, związana z działaniem władz publicznych na rzecz zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem ich potencjałów endogenicznych.

Realizacja polityki ukierunkowanej terytorialnie powinna być rozumiana szeroko – jako działania samorządów terytorialnych oraz różnych grup obywateli, w tym przedsiębiorców i instytucji publicznych, na rzecz realizacji istotnych z perspektywy danego obszaru celów i zadań. Tak rozumiana polityka obejmuje zagadnienia odnoszące się do sfery szeroko pojmowanego bezpieczeństwa w jego aspekcie terytorialnym, przestrzennym, społecznym czy ekonomiczno-gospodarczym. Poszczególne jed-

nostki samorządu terytorialnego, mające różne zadania i instrumenty oddziaływania, tworzą wielopoziomowy system współodpowiedzialnego zarządzania procesami rozwoju danego terytorium, podejmują aktywne działania na rzecz analizy i oceny różnorodnych zagrożeń, a następnie planowania określonych przedsięwzięć dla zapobiegania oraz ograniczania skutków sytuacji kryzysowych. W ten sposób tworzone są podstawy do włączenia problematyki bezpieczeństwa w obszar zarządzania układem terytorialnym. Programowanie i realizacja tak pojmowanej polityki rozwoju powinny podlegać określonym zasadom, które będą wpływać na jej skuteczność i efektywność, zapewniając jednocześnie jej zintegrowany, terytorialny charakter. Pozwoli to na włączenie polityki bezpieczeństwa w nurt polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Zarazem stworzona zostanie platforma dla koordynacji polityki sektorowej oraz dla międzysektorowej realizacji działań w odniesieniu do celów rozwojowych określonych dla poziomu regionalnego i lokalnego. Konieczne jest tutaj wypracowanie odpowiednich instrumentów i rozwiązań organizacyjnych pozwalających na realizację zadań z uwzględnieniem celów bezpieczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym. Pozwoli to na większą integrację i koordynację działań, co w konsekwencji przyczyni się do efektywniejszej realizacji polityki bezpieczeństwa jako integralnego elementu polityki rozwoju.

Należy tu zwrócić uwagę na koncepcję polityki terytorialnej, która przyczynia się do koordynacji działań inicjowanych i prowadzonych przez samorząd województwa z politykami lokalnych samorządów terytorialnych w kontekście realizacji celów rozwojowych województwa. Na poziomie lokalnym pozwala to w szczególności na koordynację programów i działań sektorowych prowadzonych przez poszczególne samorządy gminne i powiatowe na swoich obszarach oraz współpracę samorządów lokalnych na obszarach funkcjonalnych. Zgodnie z zasadą wielopoziomowego zarządzania, polityka terytorialna stanowi ramy działań podejmowanych nie tylko przez podmioty publiczne, ale również przez środowiska biznesu, instytucje lokalne, organizacje pozarządowe, mieszkańców, a więc wszystkich partnerów, których działania są istotne dla osiągnięcia celów rozwojowych. Strategiczny cel polityki terytorialnej, niezależnie od horyzontu czasowego, powinien zatem dotyczyć zarówno kreowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i poprawy jakości życia mieszkańców z uwzględnieniem istotnego czynnika, jakim jest zapew-

nianie poczucia bezpieczeństwa. Osiągnięcie spójności terytorialnej wymaga zapewnienia skutecznego systemu zarządzania publicznego, a także zgodności z systemem planowania oraz wdrażania europejskiej polityki spójności. Podejście terytorialne zakłada więc wielowymiarowość procesów rozwojowych, uwzględnia ich uwarunkowania społeczne, gospodarcze i środowiskowe oraz różnorodność obszarów, na których te procesy się odbywają, co wymaga dostrzegania różnorodnych powiązań oraz zrównoważonej interwencji publicznej, jak też maksymalnego wykorzystania stosowanych instrumentów<sup>20</sup>. W związku z tym potrzebne staje się zintegrowane rozpatrywanie procesów rozwojowych, co wymaga koordynowania wysiłków ze strony podmiotów regionalnych i lokalnych i prowadzi do tworzenia warunków inicjatywom rozwojowym i wynikającym stąd odpowiednich form interwencji publicznej. W ten sposób projektowana i realizowana polityka publiczna obejmować będzie szeroki zakres zagadnień, w tym problematykę zapewnienia bezpieczeństwa, która musi być traktowana jako jedna z nich. System zarządzania spójnością terytorialną powinien wówczas gwarantować możliwość dużej elastyczności wdrażania europejskiej i krajowej polityki rozwoju adresowanej do odpowiednich szczebli terytorialnych. Pełne zastosowanie powinna mieć tutaj zasada pomocniczości, polegająca na lokowaniu zadań z zakresu wspierania rozwoju na możliwie najniższym szczeblu, aby zapewnić ich efektywną realizację. W związku z tym system zarządzania powinien być prosty i pozwalający na ścisłą współpracę wszystkich szczebli, zarówno w procesie programowania odpowiedniej polityki, jak i w zakresie jej realizacji. Winien on także gwarantować koordynację polityki publicznej na wszystkich poziomach zarządzania. Dlatego też bardzo ważną sprawą jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jak zorganizować owe współzależności i zapewnić ogólną spójność polityce publicznej.

Terytorialny wymiar polityki rozwoju wynika z roli dynamicznych relacji funkcjonalno-przestrzennych i jest związany z koniecznością zmiany sposobu działania władz samorządowych w kierunku rozwoju przekraczającego tradycyjne granice formalnych podziałów administracyjnych. W związku z tym jednym z najważniejszych elementów zapewniających efektywność tej polityki jest zintegrowane podejście terytorialne, polegające na integracji działań publicznych, tak aby służyły osiągnięciu celów określonych dla wybranych obszarów. Sprzyja to lepszemu uwzględnie-

---

<sup>20</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, MRR, Warszawa 2010.

niu terytorialnie zróżnicowanych uwarunkowań rozwojowych w realizacji zintegrowanej, skoncentrowanej geograficznie i tematycznie interwencji publicznej, obejmującej również szeroko pojmowaną problematykę bezpieczeństwa. Dzięki temu pojawia się możliwość rzeczywistej integracji polityki bezpieczeństwa z innymi dziedzinami polityki publicznej na poziomie regionalnym i lokalnym, co pozawala skutecznie i efektywnie wdrażać niezbędne zmiany społeczno-gospodarcze i instytucjonalne, służące poprawie stanu bezpieczeństwa układu terytorialnego. Wymiar terytorialny polityki rozwoju powinien być zatem płaszczyzną koordynacji wyznaczonych celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych dziedzin i obszarów, co pozwoli na zachowanie spójności celów i działań rozwojowych.

Z punktu widzenia polityki spójności niezbędne są działania zmierzające do wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów, a także przeciwdziałanie kumulacji problemów społeczno-gospodarczych. Istotne jest również zmniejszanie zróżnicowań społeczno-gospodarczych, poprawa warunków i jakości życia mieszkańców, a także poprawa atrakcyjności i zwiększenie poziomu konkurencyjności jednostek terytorialnych. W kontekście zapewnienia spójności terytorialnej dużego znaczenia nabiera dostępność do usług publicznych warunkujących aktywne i bezpieczne uczestnictwo w procesie rozwoju lokalnego. Podejmowane w tym zakresie działania powinny uwzględniać specyfikę poszczególnych obszarów oraz wynikać z oddolnie zaprojektowanych strategii, planów działania lub innych dokumentów strategicznych na poziomie lokalnym lub regionalnym. Dzięki temu możliwa będzie integracja dziedzin wymagających współpracy międzysektorowej oraz rozwiązań służących osiągnięciu celów rozwoju na poziomie lokalnym<sup>21</sup>. Należy zapewnić, aby projektowane działania i system wdrażania dążyły do preferowania przedsięwzięć służących realizacji rozwoju lokalnego przy współpracy różnych podmiotów. Kluczowe w tym kontekście wydaje się programowanie działań w największym stopniu odpowiadających na potrzeby poszczególnych terytoriów, bazując na ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej, analizie potencjalnych zagrożeń, jak też wykorzystaniu istniejących i stale rozwijanych zasobów. Polityka rozwoju musi uwzględniać wymiar terytorialny w odniesieniu do wszystkich rodzajów interwencji obejmującej również zagadnienia bezpieczeństwa. Ważnym

<sup>21</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, MliR, Warszawa 2017.

aspektem jest zatem dopasowanie polityki rozwoju do danego terytorium poprzez programowanie strategiczne uwzględniające różnorodność wzrostu, specyfikę i dynamikę poszczególnych obszarów, ich relacje i interakcje oraz zidentyfikowane problemy. Należy podkreślić, że w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania rozwojowe, a także nowy model rozwoju oraz dotychczasowe doświadczenia realizacji polityki regionalnej, istnieje potrzeba doskonalenia funkcjonujących mechanizmów i instrumentów tej polityki. Wpłyne to na podniesienie skuteczności i jakości polityki regionalnej, jak i innych dziedzin polityki publicznej mających istotny wpływ na procesy rozwoju terytorialnego. Istotne staje się terytorialne ukierunkowanie polityki regionalnej oraz jej koncentracja tematyczna, która polega na skupieniu uwagi na tych czynnikach rozwojowych, które dają największą szansę wzrostu społeczno-gospodarczego oraz poprawy jakości życia. Jednym z tych tematów powinny być zagadnienia związane z bezpieczeństwem. Zwiększy się w związku z tym rola procesu identyfikacji wyboru specjalizacji związanych z procesem rozwoju oraz wsparcia zidentyfikowanych sektorów i zagadnień tematycznych dających szansę na długotrwały wzrost potencjału społeczno-gospodarczego i jakości życia danego terytorium. Dlatego też duży nacisk musi być położony na zaangażowanie i odpowiedzialność samorządów lokalnych za określanie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz aktywność w identyfikowaniu i przeciwdziałaniu występującym zagrożeniom. Istotna stanie się tu również poprawa dialogu z partnerami społeczno-gospodarczymi, co zwiększy efektywność i sprawność administracji samorządowej w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki rozwoju, a także podkreśli praktyczny wymiar tej polityki w odniesieniu do szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Dużą rolę będzie odgrywać proces koordynacji w wykorzystaniu istniejącego potencjału do realizacji celów polityki rozwoju lokalnego i regionalnego. Podejmowane działania powinny być także ukierunkowane na powiązania funkcjonalne, przyczyniając się do zwiększenia dynamiki rozwoju, a także na wzmacnianie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, co przyczyni się do poprawy jakości zarządzania uwzględniającego zagadnienia bezpieczeństwa w poszczególnych ośrodkach sieci osadniczej oraz w obszarach funkcjonalnych. Systematyczne rozwijanie procesu zarządzania całymi obszarami funkcjonalnymi, jak również tworzenie lepszych warunków

koordynacji tych działań przez samorzady, ułatwi ich współpracę na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim.

Polityka regionalna powinna zatem być ukierunkowana z jednej strony na wzmacnianie tych czynników rozwojowych, które decydują o konkurencyjności poszczególnych regionów, z drugiej zaś na podejmowanie dodatkowych działań aktywizujących w obszarach o negatywnych perspektywach rozwojowych związanych ze strukturą społeczno-gospodarczą, peryferyjnym położeniem bądź zagrożeniami wynikającymi ze zmian cywilizacyjnych, degradacji środowiska naturalnego czy zmian klimatycznych. Celem podejmowanych działań powinno być przyspieszenie przekształceń strukturalnych, zwiększenie tempa lub zainicjowanie rozwoju społeczno-gospodarczego przy wykorzystaniu lokalnych potencjałów, a także stworzenie systemu przeciwdziałania i zapobiegania skutkom nadzwyczajnych zdarzeń, katastrof i awarii. Jest to możliwe dzięki skoordynowanym i powiązanim działaniom obejmującym rozwiązania prawne, finansowe, instytucjonalne oraz inwestycyjne służące aktywizacji poszczególnych układów terytorialnych w skali krajowej i europejskiej<sup>22</sup>.

## IV. Przestrzenny kontekst bezpieczeństwa lokalnego – zarys problemu

Kształtowanie przestrzeni publicznej stanowi nadrzędny układ odniesienia wszelkich czynności podejmowanych w układzie terytorialnym. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera ład przestrzenny, który w znaczeniu potocznym oznacza dążenie do harmonii, uporządkowania, proporcjonalności, czytelności oraz respektowania różnych funkcji<sup>23</sup>. Rozumienie ładu przestrzennego w danym miejscu i czasie jest zarówno wynikiem pewnego dziedzictwa kulturowego, jak i wypadkową dążeń, ambicji i preferencji

---

<sup>22</sup> Zob. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, Projekt z 8.05.2019 r., MliR, Warszawa 2019.

<sup>23</sup> A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 49.

członków danej społeczności<sup>24</sup>. Z tego względu konieczne jest rozszerzenie pojmowania ładu przestrzennego o zagadnienie ładu społecznego, co odnosi się do określonego sposobu korzystania z przestrzeni publicznej, która jest dobrem wspólnym. Użytkownicy przestrzeni publicznych mają prawo oczekiwać od władzy publicznej takiego ich zorganizowania, aby ograniczało ono możliwe konflikty społeczne i zapewniało osiąganie wysokiej jakości życia. Kolejnym uzupełnieniem pojmowania ładu przestrzennego jest pojęcie ładu ekologicznego, uwzględniające zasadę zrównoważonego rozwoju, co związane jest z ochroną środowiska oraz zapewnianiem bezpieczeństwa ekologicznego<sup>25</sup>. Należy też zwrócić uwagę na ład ekonomiczny, który sprowadza się do konieczności łagodzenia konfliktów w sferze społeczno-gospodarczej oraz w zakresie praktyki gospodarowania przestrzenią. Wszystko to w połączeniu z ideą ładu zintegrowanego, który można zdefiniować jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych, łączący w spójny, niesprzeczny sposób pozostałe składowe ładu, może zapewnić kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej. Jest to sposób wyrażania wzorca rozwoju lub też docelowy układ rozwoju zrównoważonego, względnie punkt orientacyjny zmian rozwojowych charakteryzujących się cechą zrównoważenia<sup>26</sup>. W tym aspekcie należy traktować ład zintegrowany jako ważny czynnik kształtowania szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, stanowiącego istotne kryterium jakości życia społeczności lokalnej.

W kontekście doświadczeń wynikających z procesu planowania i gospodarowania przestrzenią ład przestrzenny jest pojęciem intencjonalnym, pozwalającym osiągnąć powszechnie oczekiwane wartości dzięki racjonalnemu sposobowi gospodarowania terenu. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na gospodarkę walorami i zasobami środowiska przyrodniczego, które ma istotne znaczenie dla zapewnienia poziomu jakości życia i wpływa na poczucie bezpieczeństwa poszczególnych jednostek terytorialnych. Z tego względu konieczne jest określenie uwarunkowań w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego, jak też koordynacja w skali lokalnej i regionalnej różnorodnych stref funkcjonalnych i problemo-

<sup>24</sup> M. Tabernačka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, J. Supernat (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 750.

<sup>25</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1994, s. 5.

<sup>26</sup> T. Borys, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać rozwój zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju” 2011, vol. 6, nr 2, s. 77.

wych, które powinny być poddane koordynacji w skali lokalnej i regionalnej. Istotny staje się tutaj estetyczny aspekt ładu przestrzennego, co jest zadaniem dla planowania lokalnego. W kształtowaniu ładu przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej istotną rolę odgrywa kształtowanie przestrzeni społecznej i ekonomicznej, od zaakcentowania tej przestrzeni jako wiodącej w dużym stopniu będzie zależał wizerunek przestrzeni publicznej również w jej aspekcie dotyczącym bezpieczeństwa. Zarazem należy pamiętać, że komplementarność wszystkich aspektów ładu przestrzennego wywiera wpływ na efektywność ekologiczną danego terenu, co należy postrzegać w aspekcie rozwoju zrównoważonego. Jednym z kierunków równoważenia procesu rozwojowego jest stała i skuteczna poprawa ładu przestrzennego oraz jego wielostronne doskonalenie pod względem merytorycznym, organizacyjno-instytucjonalnym oraz instrumentów wdrażania<sup>27</sup>. Tak więc zagadnienie ładu przestrzennego, oprócz wysokiego miejsca w zbiorze zadań własnych jednostki terytorialnej oraz podstawy do działań w sferze przestrzennej, powinno stać się jednym z ważnych obszarów aktywności w zakresie polityki rozwoju. Ład przestrzenny stanowi zatem główny cel zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania, jak też oznacza uporządkowanie i harmonię pomiędzy różnymi elementami składowymi przestrzeni i funkcjami struktury przestrzennej, stanowiąc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów społeczno-gospodarczych i jakości życia. Brak ładu i niska jakość zagospodarowania przestrzennego sprawiają, że miasta i obszary wiejskie nie są dobrymi miejscami do życia, co może prowadzić to do wzrostu problemów społecznych, a tym samym do ograniczenia komfortu i jakości życia. Znaczenie ładu przestrzennego jako nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego w kontekście warunków życia mieszkańców, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych staje się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. W konsekwencji racjonalizacja polityki przestrzennej oraz przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się strategicznym wyzwaniem nowoczesnej zintegrowanej polityki spójności terytorialnej, gdzie jednym z wyzwań jest szeroko pojęte bezpieczeństwo traktowane jako kategoria jakości życia. W nowych zmieniających się jakościowo uwa-

---

<sup>27</sup> A. Potoczek, *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018, s. 145–146.

runkowaniach systemowych, w ciągłym procesie przewidywania i projektowania przyszłości, rozwiązywania sytuacji konfliktowych oraz w ciągłej grze o kształt przestrzeni proces równoważenia rozwoju, przez formułowanie zasad i kierunków określających politykę ładu zintegrowanego, będzie łączył w sobie<sup>28</sup>:

- cele i środki oraz przedsięwzięcia zmierzające do poprawy jakości życia społeczeństwa;
- strategiczne cele i środki generujące efektywny rozwój społeczno-gospodarczy;
- strategiczne cele w zakresie ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego, zmierzające do utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego;
- strategiczne cele i kryteria kształtowania struktur przestrzennych w kierunku racjonalnego gospodarowania przestrzenią geograficzną.

Dzięki temu powstanie uporządkowana całość, której logika funkcjonowania, racjonalność struktury oraz czytelność przestrzenna tworzą, w każdym wymiarze terytorialnym, wysokie walory użytkowe oraz jakość środowiska człowieka. Ważny jest także aspekt gospodarowania przestrzenią mający na celu tworzenie określonych struktur przestrzennych, jak też proces gospodarowania w przestrzeni, gdzie mamy do czynienia z konstruowaniem układów funkcjonalnych bądź funkcjonowaniem już ukształtowanych układów strukturalnych<sup>29</sup>. Przestrzeń i formy jej zagospodarowania decydują także o dostępności i kosztach pozyskania części dóbr i usług publicznych.

Ze względu na społeczny charakter natury ludzkiej przestrzeń nie może być jedynie zbiorem prywatnie użytkowanych obszarów, gdyż dla właściwego funkcjonowania społeczności ludzkich potrzebna jest tzw. przestrzeń publiczna. Jej użytkowanie może jednak rodzić różnorodne konflikty. Uzasadnia to potrzebę regulowania sposobów korzystania z dóbr publicznych, czemu w dużej mierze służy właściwie prowadzone planowanie przestrzenne. System planowania przestrzennego musi być zatem ciągle dostosowywany do współczesnych procesów społeczno-gospodarczych, ich wysokiej dynamiki, zmienności, elastyczności, wysokiej

---

<sup>28</sup> Ibidem, s. 155.

<sup>29</sup> J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006, s. 139–140.

mobilności ludzi i kapitału, a także występujących zagrożeń i potencjalnych konfliktów. Istotne jest w związku z tym określenie relacji polityki przestrzennej z innymi formami polityki oraz celów polityki zagospodarowania przestrzennego w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. Cele te powinny być traktowane w sposób zintegrowany i obejmować: podniesienie odporności miast i gmin, poprawę spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju, poprawę dostępności terytorialnej w różnych skalach przestrzennych, kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego, zwiększenie odporności struktury przestrzennej na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego, kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa oraz przywracanie i utrwalanie ładu przestrzennego<sup>30</sup>.

Należy podkreślić, że realizacja polityki rozwoju w aspekcie społeczno-gospodarczym i przestrzennym będzie prowadzić do rozwijania i pogłębiania harmonijnej, zrównoważonej integracji terytorialnej oraz do rozwoju lokalnego i regionalnego zapewniającego osiągnięcie społecznie akceptowanych celów publicznych. Stąd potrzeba stałej dyskusji oraz wdrażania idei integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego jako jednego z czynników kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej. W efekcie planowanie przestrzenne powinno być postrzegane jako uporządkowana, skoordynowana, interdyscyplinarna i zintegrowana działalność władz publicznych, mająca na celu zachowanie dobra wspólnego, którego ważnym elementem jest szeroko pojmowane bezpieczeństwo lokalne.

Z punktu widzenia problematyki rozwoju bezpieczeństwo rozumiane jest w kategorii swoistej potrzeby, która wymaga systematycznego zaspokajania, a wszystkie zaniedbania w tym zakresie wyrządzają szkody jednostce i grupie społecznej, destabilizując ich tożsamość i funkcjonowanie. Można zatem przyjąć, że bezpieczeństwo jest nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym, w ramach którego działające podmioty starają się doskonalić mechanizmy zapewniające im poczucie bezpieczeństwa<sup>31</sup>. W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego

---

<sup>30</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 71–75.

<sup>31</sup> J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Wieś i Państwo” 1995, nr 1, s. 198–199.

bezpieczeństwo jest istotną kategorią jako obszar powiązany z podmiotami polityki rozwoju, sposobem ich funkcjonowania, stabilnością systemu społeczno-gospodarczego, jakością przestrzeni publicznej oraz charakterem procesów decyzyjnych<sup>32</sup>. Bezpieczeństwo bezpośrednio wpływa także na stabilność organizacyjną i porządek społeczny jednostki terytorialnej oraz systemu władzy publicznej. Ponadto należy zwrócić tutaj uwagę na skuteczność działań w sferze polityki rozwoju, sposoby rozwiązywania konfliktów, sprawność administracji i stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>33</sup>. Bezpieczeństwo traktowane jest też jako czynnik wpływający na zapewnienie poprawy jakości życia obywateli, budowanie zaufania do instytucji publicznych, a także stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku publicznego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych<sup>34</sup>. Tak więc w analizowanym kontekście bezpieczeństwo, w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie potrzeb związanych z istnieniem, przetrwaniem, całością terytorium, tożsamością, niezależnością, spokojem, dysponowaniem zasobami i pewnością rozwoju. Będąc ważną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest ono zarazem podstawową wytyczną działania władz publicznych<sup>35</sup>. Wiąże się to z podejmowaniem aktywności na rzecz interesu publicznego łączącego się z koncepcją sprawiedliwego dostępu do dóbr publicznych. Z punktu widzenia polityki władz samorządowych istotna staje się ochrona interesu publicznego. Szczególna potrzeba interwencji ze strony władzy lokalnej w ochronie interesu publicznego wynika z konieczności tworzenia terytorialnych warunków dostępności dóbr publicznych. Jest to związane z kształtowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni publicznej, co wynika z aktualnego systemu wartości istotnych dla danej społeczności. Pozwala to na właściwe zdefiniowanie oraz identyfikację interesu publicznego w kontekście przestrzennym, co poprzez od-

<sup>32</sup> W. Kitley, *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Warszawa 2004, s. 58.

<sup>33</sup> Zob. B. Buzan, O. Weaver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998, s. 7–8.

<sup>34</sup> A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „e-Politikon” 2013, nr 6, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/11/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciu-teoretycznym.pdf> (dostęp: 14.03.2018).

<sup>35</sup> Por. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 27 i nast.

powiedni system planowania i zagospodarowania przestrzeni pozwala na realizację działań zmierzających do popraw jakości życia na obszarze jednostki terytorialnej. Poczucie bezpieczeństwa wywiera istotny wpływ na ogólną ocenę sytuacji życiowej jednostki, kształtując w znacznej mierze swobodę działania, zarówno w wymiarze subiektywnych odczuć, jak również realnie podejmowanych działań oraz więzi jednostki z lokalną społecznością<sup>36</sup>. Ponadto poczucie bezpieczeństwa wzmacnia proces integracji oraz kontroli społecznej, a także wzmacnia prawdopodobieństwo występowania zachowań sprzyjających włączeniu społecznemu i budowaniu trwałych elementów tożsamości i identyfikacji terytorialnej. Wpływa to na jakość życia, gdzie doświadczenia w zakresie poczucia bezpieczeństwa stają się niezwykle ważnym czynnikiem gotowości zaangażowania się mieszkańców na rzecz poprawy warunków ekonomicznych i materialno-technicznych, jak też ewentualnej poprawy stanu bezpieczeństwa. Można przyjąć, że bezpieczeństwo jest jednym z głównych czynników kształtujących stosunki między ludźmi oraz grupami i środowiskami społecznymi, zawierając w sobie jednocześnie obiektywne oceny sytuacji, jak też subiektywne poczucie zagrożenia podstawowych wartości politycznych, społecznych, gospodarczych oraz kulturalnych i cywilizacyjnych. Jest jednocześnie określonym stanem i procesem, będąc zarazem swoistą wartością oraz decydującym czynnikiem budującym wspólnotę odpowiedzialną za rozwój jednostki terytorialnej<sup>37</sup>.

## V. Podsumowanie

Należy podkreślić, że zagadnienie bezpieczeństwa wyraźnie wpisuje się w całokształt działań związanych z procesem rozwoju lokalnego oraz jego uwarunkowaniami. Ze względu na swą wagę, znaczenie i złożoność zapewnienie bezpieczeństwa mieści się w katalogu podstawowych potrzeb i zadań każdego samorządu oraz występującej w różnych konfiguracjach społeczności lokalnej. Bezpieczeństwo stanowi pewien oczekiwany

---

<sup>36</sup> A. Siemaszko, *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 251–252.

<sup>37</sup> Por. C. Tatarczuk, *Bezpieczeństwo – potrzeba nadrzędna codziennie*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Gdynia 2007, s. 22.

stan, ale także ciągle trwający proces, zaś jego poziom i perspektywa utrzymania podlegają stałym dynamicznym przeobrażeniom stosownie do występujących uwarunkowań. Bezpieczeństwo nie jest zatem wartością stałą i niezmienną, dlatego też jednym z ważniejszych elementów działań w tym zakresie jest uzyskanie odpowiedniego poziomu zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa na poziomie jednostki terytorialnej, a także systematyczne obserwowanie, diagnozowanie i modyfikowanie uwarunkowań oraz instrumentów służących do osiągnięcia pożądanego stanu. Zagadnienie to wiąże się z pojęciem i funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego, którego ideały są jednym z celów polityki społecznej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Zarazem ważnym obszarem działań jest tutaj bezpieczeństwo, które nie ma wprawdzie charakteru *stricte* rozwojowego, ale realizowane w jego zakresie działania mają istotne znaczenie dla kształtowania idei solidaryzmu samorządowego oraz realizacji celów społeczno-gospodarczych, dając stabilne podstawy dalszego rozwoju i modernizacji jednostki terytorialnej, odgrywając w ten sposób istotną rolę w realizacji wyzwań rozwojowych.

## Bibliografia

1. Bilaska A., *Proces budowy miasta odpornego na przykładzie Rotterdamu*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016, nr 34.
2. Borys T., *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju” 2011, vol. 6, nr 2.
3. Buzan B., Weaver O., Wilde de J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London 1998.
4. Czaja J., *Kultura bezpieczeństwa narodowego*, „Problemy Bezpieczeństwa” 2007, nr 1.
5. Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1.
6. Dziawgo D., *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, [w:] J. Głuchowski, J. Szambelańczyk (red.), *Bankowość. Podręcznik dla studentów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1999.

7. W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2009.
8. Hoffmann T., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Studium Europy Środkowej i Wschodniej” 2015, t. 3.
9. Karwińska A., *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
10. Kitler W., *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Warszawa 2004.
11. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, MRR, Warszawa 2010.
12. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*, Projekt z 8.05.2019 r., MIiR, Warszawa 2019.
13. Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Wies i Państwo” 1995, nr 1.
14. Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2011.
15. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
16. Mordwa S., *Bezpieczeństwo a kształtowanie przestrzeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
17. Parysek J.J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006.
18. Pierzchała E., *Organizacja administracji bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia*, [w:] *Bezpieczeństwo we współczesnej społeczności lokalnej*, A. Szecówka, J. Dzieńdziora, S. Musioł (red.), Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Racibórz 2008.
19. Potoczek A., *Bezpieczeństwo jako obszar w procesie zarządzania jednostką terytorialną w Europie*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy. Aspekty geopolityczne*, T.Z. Leszczyński (red.), Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Kraków 2015.
20. Potoczek A., *Bezpieczeństwo jako obszar zarządzania jednostką terytorialną*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2018.

21. Potoczek A., *Polityka terytorialna jako polityka publiczna*, Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe, Toruń 2017.
22. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
23. Siemaszko A., *Granice tolerancji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
24. Sosnowski A., *Rozwój społeczności lokalnych u schyłku XX wieku*, [w:] *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, R.B. Woźniak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Koszalin 2000.
25. Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1994.
26. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, MiiR, Warszawa 2017.
27. Tabernacka M., *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, J. Supernat (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
28. Tatarczuk C., *Bezpieczeństwo – potrzeba nadrzędna codziennie*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni, Gdynia 2007.
29. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz katastrof i klęsk żywiołowych*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2004.
30. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.

## Netografia

1. Burszta J., *Miasta podwyższonego ryzyka*, „Magazyn Miasta”, wrzesień 2017, strona internetowa (dostęp: 14.09.2019).
2. Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, „e-Politikon” 2013, nr 6, <http://oapuw.pl/wpcontent/uploads/2013/11/A.Sekscinski-bezpieczenstwo-wewnetrzne-w-ujeciuteoretycznym.pdf> (dostęp: 14.03.2018).
3. *Wyzwania dla bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej*, <http://aspolska.pl> z 12 kwietnia 2017 (dostęp: 15.09.2019).



Żaklina Skrenty  
Uniwersytet Zielonogórski

# **Prawne aspekty bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców gminy – wybrane zagadnienia**

Legal aspects safety health  
residents municipalities –  
selected issues



## Streszczenie

Niniejsze opracowanie opisuje zagadnienie bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańca podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Mając na uwadze podstawową w tym zakresie rolę państwa i jego administracji, opisano zadania, które może i powinien realizować samorząd gminny. Samorząd gminny posiada ograniczone możliwości podjęcia działań dotyczących zapewnienia opieki zdrowotnej, czyli zadań bezpośrednio wpływających na bezpieczeństwo zdrowotne. Posiada jednak szereg kompetencji w zakresie walki z nałogami wpływającymi na stan zdrowia mieszkańców oraz reagowania na sytuacje kryzysowe zagrażające zdrowiu i życiu obywateli.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, bezpieczeństwo zdrowotne, samorząd gminny, samorząd lokalny

## Abstract

This study describes the issue of health safety of a resident of a basic local government unit. Bearing in mind the fundamental role of the state and its administration in this respect, tasks have been described that can and should be implemented by the commune self-government. Commune self-government has limited possibilities of undertaking activities related to providing health care, i.e. tasks directly affecting health safety. However, it has a number of competences in the fight against addictions that affect the health of residents and respond to crises that threaten the health and life of citizens.

**Key words:** safety, health safety, commune self-government, local self-government

## Wstęp

Publikacja ma na celu scharakteryzowanie zadań najniższego szczebla samorządu terytorialnego, który w świetle zasady pomocniczości jest jednostką odpowiedzialną za zaspokajanie wszystkich podstawowych potrzeb swoich mieszkańców. Za jedną z takich potrzeb uznać należy również zdrowie. Zasada pomocniczości znajduje jednak wyjątek od swej reguły. Jeżeli bardziej efektywne będzie wykonywanie zadania przez jednostkę wyższą, a więc powiat, samorząd województwa czy wreszcie administrację rządową, to nie ma prawnych przeszkód do przeniesienia realizacji tej potrzeby na inny szczebel administracji publicznej.

Sformułowanie tematu ma wskazywać przede wszystkim na wykonawcę zadań gwarantujących bezpieczeństwo zdrowotne mieszkańca podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, ale także na faktycznego ich odbiorcę. Mieszkaniec gminy jest przecież równocześnie członkiem wspólnoty samorządowej na szczeblu powiatowym, jak i wojewódzkim. Jest również obywatelem państwa. Nie bez powodu jednak każdy z nas oczekuje, że zadania najistotniejsze dla naszego funkcjonowania będą realizowane jak najbliżej miejsca zamieszkania. O ile w mieście wojewódzkim zamieszkujący w nim ludzie mają dostęp do proponowanej przez wszystkie szczeble samorządu oferty, to mieszkaniec wsi musi opierać się przede wszystkim na tym, co zaproponuje mu urzędujący wójt i rada gminy.

Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup>, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ochrony środowiska i przyrody (pkt 1), ochrony zdrowia (pkt 5), porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (pkt 14).

W publikacji przedstawione zostały te aspekty bezpieczeństwa zdrowotnego, w których podstawowa jednostka samorządu terytorialnego posiada istotne kompetencje.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako: u.s.g.

# I. Definicja zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego

Zdrowie, według definicji WHO, to stan pełnego dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego, a nie tylko brak choroby lub niepełnosprawności<sup>2</sup>. Zdrowie jest dobrem samoistnym, wobec czego państwo obowiązane jest do tworzenia warunków sprzyjających powszechnemu dostępowi do opieki zdrowotnej<sup>3</sup>. Zdrowie jest podstawową wartością życiową, warunkującą prawidłowe funkcjonowanie jednostek, odpowiednią jakość ich życia, możliwość wypełniania ról społecznych i samorealizacji<sup>4</sup>.

Wiele czynników wspólnie oddziałuje na zdrowie osób i społeczności. To, czy ludzie są zdrowi czy nie, zależy od okoliczności i środowiska. W dużym stopniu czynniki, takie jak: miejsce zamieszkania, stan środowiska, genetyka, dochody i poziom wykształcenia, a także relacje z przyjaciółmi i rodziną, mają znaczący wpływ na zdrowie, podczas gdy częściej brane pod uwagę czynniki, takie jak dostęp czy korzystanie z usług opieki zdrowotnej, mają zwykle mniejszy wpływ. Determinanty zdrowia obejmują: otoczenie społeczne i gospodarcze, środowisko fizyczne oraz indywidualne cechy i zachowania danej osoby. O zdrowiu decyduje przede wszystkim kontekst życia ludzi, w mniejszym stopniu uzależnione jest ono od działań podejmowanych przez nich samych<sup>5</sup>. Na stan zdrowia wpływają: warunki geograficzne, społeczno-ekonomiczne, kulturowe, zanieczyszczenia środowiska, styl życia, polityka zdrowotna<sup>6</sup>. Do determinantów czyniących ludzi zdrowymi bądź nie należą: dochód i status społeczny – wyższy dochód i status społeczny są powiązane z lepszym zdrowiem; edukacja – niski poziom wykształcenia wiąże się ze słabym zdrowiem, większym stresem i niższą pewnością siebie; środowisko fizyczne – bezpieczna

---

<sup>2</sup> [www.who.int](http://www.who.int) (dostęp: 28.09.2019).

<sup>3</sup> W. Kiwak, E. Ignaciuk, *Instytucjonalne uwarunkowania ochrony zdrowia*, [w:] *Bezpieczeństwo zdrowotne – ujęcie interdyscyplinarne. Bezpieczeństwo w perspektywie następnych pokoleń – zdrowe życie, dorastanie i starzenie się*, I. Babets, H. Marek (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2016, t. 1, s. 341.

<sup>4</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo zdrowotne pacjentów w świetle obowiązujących przepisów*, [w:] J. Pacian, *Prawna ochrona zdrowia pacjenta*, Wydawnictwo PZWL, Warszawa 2017, s. 19.

<sup>5</sup> *The determinants of health*, [www.who.int](http://www.who.int) (dostęp: 28.09.2019).

<sup>6</sup> W. Lis, op. cit., s. 20.

woda i czyste powietrze, zdrowe miejsca pracy, bezpieczne domy, społeczności i drogi przyczyniają się do dobrego zdrowia; warunki zatrudnienia i pracy – osoby zatrudnione są zdrowsze, szczególnie te, które mają większą kontrolę nad swoimi warunkami pracy; sieci wsparcia społecznego – większe wsparcie ze strony rodzin, przyjaciół i społeczności wiąże się z lepszym zdrowiem; kultura – zwyczaje i tradycje, przekonania rodziny i społeczności wpływają na zdrowie; genetyka – dziedziczenie odgrywa rolę w określaniu długości życia, zdrowia i prawdopodobieństwa rozwoju niektórych chorób; zachowanie osobiste i umiejętności radzenia sobie – zrównoważone jedzenie, aktywność, palenie, picie oraz sposób radzenia sobie ze stresami i wyzwaniami życiowymi wpływają na zdrowie; usługi zdrowotne – dostęp i korzystanie z usług zapobiegających chorobom i leczących je wpływają na zdrowie; płeć – kobiety i mężczyźni cierpią na różne rodzaje chorób w różnym wieku<sup>7</sup>.

Pomimo faktu, że dostępność do opieki zdrowotnej ma mniejsze znaczenie niż pozostałe czynniki, uzależnione także od indywidualnych preferencji i zachowań ludzi, element ten uznaje się stosunkowo powszechnie za najistotniejszy dla stanu zdrowia i poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego ludności. Jest w istocie jedynym z wyżej wymienionych, o którym może decydować państwo lub samorząd terytorialny. Państwo wprawdzie uczestniczy, choćby poprzez realizację programów społecznych, w poprawie statusu materialnego, w zwiększaniu liczby miejsc pracy czy zapewnieniu edukacji. Nawet jednak istotny wzrost tych wskaźników nie przekłada się bezpośrednio na stan zdrowia. Poprawa statusu materialnego nie musi przecież oznaczać rozsądnego odżywiania czy regularnego wykonywania badań profilaktycznych.

Bezpieczeństwo zdrowotne oznacza zapewnienie odpowiadającego oczekiwaniom społecznym stanu zdrowia ogółu ludności<sup>8</sup>. Bezpieczeństwem zdrowotnym człowieka jest możliwość zachowania prawidłowego i pożądanego stanu zdrowia fizycznego i psychicznego w sprzyjającym otoczeniu społecznym<sup>9</sup>. Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego musi odbywać się w dwóch wymiarach: zaspokojenie potrzeb indywidual-

<sup>7</sup> *The determinants of health*, [www.who.int](http://www.who.int) (dostęp: 28.09.2019).

<sup>8</sup> J. Leowski, *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 71.

<sup>9</sup> S. Jarmoszko, *O bezpieczeństwie zdrowotnym z perspektywy antropologii bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo zdrowotne w Polsce*, M. Cieślarczyk, I.A. Trzpił, D. Zbrozczyk (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2017, s. 48.

nych, wynikających z chorób, wypadków oraz potrzeb zbiorowych, tzn. zapewnienie warunków życia, pracy, mieszkania, odżywiania, które eliminują lub przynajmniej minimalizują ryzyko utraty zdrowia<sup>10</sup>. Bezpieczeństwo zdrowotne to pewność działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz proces ciągłych dążeń państwa oraz jednostki do zaspokojenia jej potrzeb zdrowotnych. Ze względu na ograniczone możliwości finansowe państwa może ono zaspokajać tylko te potrzeby zdrowotne, które wynikają z nagłego zagrożenia zdrowia lub życia<sup>11</sup>. Bezpieczeństwo zdrowotne definiować można jako zapewnienie przez państwo oraz jego agendy warunków pozwalających na realizację prawa do ochrony zdrowia, którego istotny element stanowi gwarancja dostępu do świadczeń medycznych na równych dla beneficjentów zasadach. Dostępność systemu ochrony zdrowia implikuje poziom bezpieczeństwa zdrowotnego<sup>12</sup>.

## II. Zapewnienie opieki zdrowotnej

Każdy obywatel ma zapewniony konstytucyjnie dostęp do świadczeń zdrowotnych. Stanowi to również prawo pacjenta regulowane ustawą o prawach pacjenta i rzeczniku praw pacjenta<sup>13</sup> oraz zapisane jest w ustawach o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>14</sup>, w której obowiązki lekarza są lustrzanym odbiciem praw pacjenta. Problemem pozostaje jednak zagwarantowanie faktycznej możliwości skorzystania z usługi zdrowotnej, spowodowany ich ograniczoną dostępnością.

Artykuł 68 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do ochrony zdrowia (ust. 1). Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej

---

<sup>10</sup> J. Leowski, op. cit., s. 71–72.

<sup>11</sup> M. Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywateli w państwowym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 2016 nr 3738, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2016, t. CVI, s. 252.

<sup>12</sup> P. Grzywina, *Bezpieczeństwo zdrowotne – wprowadzenie do problematyki*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015, t. 14, s. 116.

<sup>13</sup> Ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1127 ze zm.); dalej jako: u.p.p.

<sup>14</sup> Ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 537 ze zm.); dalej jako: u.z.l.

finansowanej ze środków publicznych, przy czym warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa (ust. 2). Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (ust. 3). Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (ust. 4). Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży (ust. 5).

Ochrona zdrowia jest ściśle związana z ochroną życia, a prawo do życia z godnością człowieka. Prawo do ochrony zdrowia to przede wszystkim prawo do zachowania życia i jego obrony, gdy jest zagrożone. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia prawa do ochrony zdrowia, a w dalszej konsekwencji zasad dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, mają ich konstytucyjne uwarunkowania<sup>15</sup>.

Artykuł 68 ust. 2 Konstytucji nakłada na władze publiczne, a w szczególności na ustawodawcę, obowiązek określenia zasad realizowania prawa do ochrony zdrowia. Nakazuje więc stworzenie systemu prawnego, określającego warunki i zakres udzielania świadczeń zdrowotnych. Ustawodawca, tworząc ten system, powinien przede wszystkim mieć na uwadze wartości konstytucyjne będące konsekwencją przyjętej w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz wynikającej z art. 30 Konstytucji zasady, że godność człowieka jest źródłem wszelkich praw i wolności. Ustawodawca, dokonując wyboru określonego modelu normatywnego, bierze na siebie związaną z tym odpowiedzialność za spójność, jasność i zupełność instrumentów, które go wyrażają. Podkreślenia wymaga fakt, że norma zawarta w art. 68 ust. 2 nie jest jednak jedynie upoważnieniem ustawodawcy zwykłego do określenia warunków i zakresu świadczeń, lecz nakłada na ustawodawcę taki obowiązek. Ustawodawca nie może całkowicie zrezygnować z finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, choć Konstytucja nie określa np. zakresu świadczeń opieki zdrowotnej dostępnych dla wszystkich obywateli na równych prawach<sup>16</sup>.

Z art. 68 ust. 1 Konstytucji należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia, które określić należy jako możliwość korzystania

<sup>15</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7.01.2004 r., K 14/03, publ. Legalis 60760.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, publ. Legalis 60760.

z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności<sup>17</sup>. Świadczenia finansowane ze środków publicznych mają być dostępne dla obywateli, przy czym nie chodzi o dostępność jedynie formalną, deklarowaną przez przepisy prawne, ale o dostępność rzeczywistą, stanowiącą realizację określonego w Konstytucji prawa<sup>18</sup>.

Rzeczywista dostępność to stworzenie takiego systemu, w którym każdy ma równą możliwość skorzystania ze świadczenia realizowanego w jego ramach. Ustawodawca zobowiązany jest określić zasady, na jakich świadczeniobiorca, bez względu na wysokość uiszczanych przez niego składek, może uczestniczyć w pożytkach systemu. Rzeczywista dostępność to jednak nie tylko zasady korzystania z systemu, w szczególności przesłanki, które należy spełnić, aby otrzymać określone świadczenie zdrowotne. Dostępność to również zapewnienie odpowiedniej ilości placówek i właściwej ilości świadczeniodawców. Głównym ograniczeniem może być bowiem okres oczekiwania na wizytę lekarską spowodowaną niewielką ilością lekarzy danej specjalności. Nie tylko więc określenie zasad, takich jak na przykład uzależnienie miejsca „w kolejce” od stanu zdrowia, ale stworzenie ram prawnych i faktycznych, które zapewnią większą ilość placówek ochrony zdrowia i większą liczbę specjalistów. Może tu chodzić więc o ułatwienia prawne dla budowy tego rodzaju placówek, zwiększenie liczby studentów na kierunkach medycznych czy związanie absolwentów studiów medycznych korzystających z nieodpłatnej nauki z polskim systemem ochrony zdrowia.

Niedobór środków na opiekę zdrowotną w skali ogólnej, wynikający z kilku przyczyn (demograficznych, ekonomicznych, organizacyjnych i moralnych) wymaga ograniczania zakresu świadczeń zdrowotnych znanych nauce i praktyce medycznej lub wyboru świadczeń najbardziej efektywnych. Świadomość braku środków na zapewnienie potrzebującym wszelkich znanych metod leczenia stanowiła motyw unormowania konstytucyjnego, a władze publiczne zobowiązane zostały do utrzymywania systemu opieki zdrowotnej finansowanego ze środków publicznych opartej na zasadach równości dostępu i solidarności. Solidarność ta przejawia się w stosowaniu wobec potrzebujących procedur medycznie uza-

---

<sup>17</sup> Wyrok z 7.01.2004 r., K 14/03, publ. Legalis 60760.

<sup>18</sup> Wyrok z 7.01.2004 r., K 14/03, publ. Legalis 60760.

sadnionych, wynikających ze stanu ich zdrowia, bez względu na to, jak kształtuje się ich udział w przychodach systemu<sup>19</sup>.

Dostęp do świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej mają zapewniać również postanowienia ustaw zwykłych. Zgodnie z art. 6 u.p.p., pacjent ma prawo do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej, a w sytuacji ograniczonych możliwości udzielenia odpowiednich świadczeń zdrowotnych, do przejrzystej, obiektywnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do tych świadczeń. W przypadku zagrożenia zdrowia lub życia pacjent ma prawo do natychmiastowego skorzystania ze świadczeń zdrowotnych (art. 7 ust. 1 u.p.p.). W przypadku porodu pacjentka ma prawo do uzyskania świadczeń zdrowotnych związanych z porodem (art. 7 ust. 2 u.p.p.). Przepisy prawa gwarantują, że w razie zagrożenia życia lub zdrowia instytucja obowiązana do niesienia pomocy medycznej nie jest uprawniona do weryfikowania faktu posiadania przez pacjenta uprawnień do korzystania ze świadczeń medycznych, a więc stosownego ubezpieczenia, ale powinna, bez względu na jego posiadanie czy nie, przystąpić do czynności ratunkowych. Co do zasady jednak, uprawnienie do korzystania ze świadczeń finansowanych ze środków publicznych posiadają osoby objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym – obowiązkowym i dobrowolnym (art. 2 ust. 1 pkt ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>20</sup>).

Artykuł 30 u.z.l. stanowi, że lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki. Niepodjęcie lub odstąpienie od udzielenia pomocy przez lekarza może nastąpić tylko wówczas, gdy zwłoka w jej udzieleniu nie spowoduje niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia (art. 38 ust. 1 u.z.l.). W przypadku odstąpienia od leczenia, lekarz ma obowiązek dostatecznie wcześniej uprzedzić o tym pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego bądź opiekuna faktycznego i wskazać realne możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub

---

<sup>19</sup> Sąd Najwyższy w wyroku z 09.06.2005 r., III CK 626/04, publ. Legalis 71460.

<sup>20</sup> Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.); dalej jako: u.ś.z.

w podmiocie leczniczym (ust. 2). Lekarz ma obowiązek uzasadnić i odnotować ten fakt w dokumentacji medycznej (ust. 4).

Zarówno sposób zorganizowania systemu, jak i obowiązki nałożone na lekarzy mają zagwarantować pacjentowi opiekę w sytuacjach niecierpiących zwłoki, w szczególności w sytuacjach zagrożenia życia i narażenia na ciężki uszczerbek na zdrowiu.

Obowiązki samorządu gminy w zakresie opieki zdrowotnej określa przepis u.ś.z., wskazując, że do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności: opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy; inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami; podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy (art. 7 ust. 1 u.ś.z.).

Poza normą zawartą w art. 7 ust. 1 u.s.g., brak przepisu prawa nakładającego na samorząd gminy w sposób bezpośredni obowiązek zapewnienia dostępu do opieki zdrowotnej dla mieszkańców. Należy zgodzić się z poglądem, że brak jest podstaw do twierdzenia, że zapewnienie mieszkańcom podstawowej, ambulatoryjnej opieki medycznej spoczywa na gminie. Ustawy ustrojowe przewidują takie same zadania z zakresu ochrony zdrowia dla województw, powiatów i gmin. Nie dokonano bowiem podziału odpowiedzialności za zapewnienie określonego rodzaju ochrony zdrowia pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego<sup>21</sup>.

Gmina, podobnie jak powiat i województwo, jest uprawniona, lecz nie obowiązana, do utworzenia i prowadzenia, zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej<sup>22</sup>, podmiotu leczniczego w formie: spółki kapitałowej, jednostki budżetowej, samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Działalność lecznicza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Świadczenia te mogą być udzielane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych lub systemów łączności (art. 3 ust. 1 u.d.l.). Działalność lecznicza może również polegać na: promocji zdrowia lub realizacji

---

<sup>21</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 180.

<sup>22</sup> Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.); dalej jako: u.d.l.

zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia. Rodzajami działalności leczniczej są stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne: szpitalne, inne niż szpitalne; ambulatoryjne świadczenia zdrowotne (art. 8 u.d.l.).

### III. Dostęp do leków. Dostęp do aptek

Państwo jest obowiązane zagwarantować dostęp do leków na rynku. W przypadku mieszkańców podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie na terenach wiejskich, problematyczna może stać się przede wszystkim kwestia dostępności do apteki, w której leki można nabyć.

Apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego, w której osoby uprawnione świadczą w szczególności usługi farmaceutyczne (art. 86 ust. 1 Prawa farmaceutycznego<sup>23</sup>), tj. wydawanie produktów leczniczych i wyrobów medycznych, sporządzanie leków recepturowych w terminie nie dłuższym niż 48 godzin od złożenia recepty przez pacjenta, a w przypadku recepty na lek recepturowy zawierający środki odurzające lub oznaczonej „wydać natychmiast” w ciągu 4 godzin; sporządzenie leków aptecznych; udzielanie informacji o produktach leczniczych i wyrobach medycznych (ust. 2). Poza aptekami obrót detaliczny produktami leczniczymi mogą prowadzić punkty apteczne (art. 70 ust. 1 PrF). Punkty apteczne tworzone po dniu wejścia w życie ustawy (po 1.10.2002 r.) mogą być usytuowane jedynie na terenach wiejskich, jeżeli na terenie danej wsi nie jest prowadzona apteka ogólnodostępna (art. 70 ust. 3). Prowadzenie punktów aptecznych wymaga uzyskania zezwolenia. Poza aptekami i punktami aptecznymi obrót detaliczny produktami leczniczymi wydawanymi bez przepisu lekarza, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, mogą prowadzić: sklepy zielarsko-medyczne, sklepy specjalistyczne zaopatrzenia medycznego, sklepy ogólnodostępne (art. 71 ust. 1). Jednakże tylko apteki ogólnodostępne są obowiązane do posiadania produktów leczniczych i wyrobów medycznych w ilości i asortymencie niezbędnym do zaspokojenia potrzeb zdrowotnych miejscowej ludności (art. 95 ust. 1 PrF). Nadto za mało prawdopodobne z punktu widzenia ekonomicznej opłacal-

---

<sup>23</sup> Ustawa z 6.09.2001 r. Prawo farmaceutyczne (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 499); dalej jako: PrF.

ności jest utworzenie sklepu zielarskiego lub sklepu zaopatrzenia medycznego na wsi, na której brak podstaw do utworzenia z tego samego względu apteki lub punktu aptecznego.

Jeżeli w aptece ogólnodostępnej brak poszukiwanego produktu leczniczego, w tym również leku recepturowego, farmaceuta powinien zapewnić jego nabycie w tej aptece w terminie uzgodnionym z pacjentem (art. 95 ust. 3 PrF). Termin ten będzie odroczony z uwagi na konieczność dostarczenia leku z hurtowni farmaceutycznej. Problem ewentualnego braku dostępności leku na rynku ma zapewnić natomiast obowiązek przekazywania w szczególności przez apteki i punkty apteczne do Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi informacji o przeprowadzonych transakcjach, stanach magazynowych i przesunięciach magazynowych do innych aptek, punktów aptecznych lub działów farmacji szpitalnej produktów leczniczych oraz środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobów medycznych (art. 95 ust. 1B PrF). Ponadto, w przypadku gdy podmiot prowadzący aptekę lub punkt apteczny nie może wykonać obowiązku zapewnienia dostępu do produktu leczniczego wydawanego na receptę, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobu medycznego, jest obowiązany w ciągu 24 godzin poinformować o tym za pośrednictwem Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, który ustala przyczyny braku tego dostępu (art. 95a ust. 1 PrF).

Jeżeli w okresie 3 dni kalendarzowych od dnia przekazania pierwszej informacji dotyczącej niewykonania obowiązku zapewnienia dostępu do produktu leczniczego, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobu medycznego, brak dostępu do danego produktu zostanie zgłoszony w co najmniej 5% aptek ogólnodostępnych prowadzonych na terenie województwa, wojewódzki inspektor farmaceutyczny, po uprzedniej weryfikacji dostępności tego produktu, środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobu medycznego na terenie danego województwa, w ciągu 3 dni roboczych ustala przyczyny braku tego dostępu (art. 95a ust. 2 PrF). W wyżej wymienionym przypadku wojewódzki inspektor farmaceutyczny niezwłocznie informuje głównego inspektora farmaceutycznego o braku dostępności i jego przyczynach. Po otrzymaniu informacji, o której mowa w ust. 4,

główny inspektor farmaceutyczny ustala dostępność produktu leczniczego lub innego wyrobu w obrocie hurtowym (ust. 4 i 5).

To na organach szczebla centralnego ciąży więc obowiązek zapewnienia dostępności na rynku odpowiedniej ilości środków leczniczych i w razie potrzeby podejmowania stosownych działań. Inną kwestią, która regulowana będzie przede wszystkim uwarunkowaniami rynkowymi, jest jednak kwestia zapewnienia odpowiedniej ilości aptek. Przepisy prawa ograniczają możliwość otwierania nadmiernej ilości aptek, jednakże z punktu widzenia konsumenta – pacjenta, nie sposób uznać tego za przeszkodę. Większym problemem, jak wspomniano wyżej, może być brak apteki w określonej miejscowości.

Apteka ogólnodostępna może stanowić odrębny budynek lub może być usytuowana w obiekcie o innym przeznaczeniu, pod warunkiem wydzielenia od innych lokali obiektu i innej działalności (art. 97 ust. 1 PrF). Powierzchnia podstawowa apteki ogólnodostępnej nie może być mniejsza niż 80 m<sup>2</sup>. Dopuszcza się, aby w aptekach ogólnodostępnych zlokalizowanych w miejscowościach liczących do 1500 mieszkańców oraz na terenach wiejskich powierzchnia podstawowa była nie mniejsza niż 60 m<sup>2</sup> (ust. 3). Zmniejszenie wymagań dotyczących powierzchni apteki na terenach wiejskich może być argumentem przemawiającym do podmiotów potencjalnie zainteresowanych prowadzeniem tego rodzaju działalności w miejscowościach wiejskich. Dużą rolę będą tutaj odgrywać władze gminy, które mogą ułatwić, na przykład poprzez stworzenie korzystnych warunków dzierżawy pomieszczenia lub budynku na potrzeby apteki z zasobu nieruchomości komunalnych, i dodatkowo zachęcać przedsiębiorców do prowadzenia apteki.

Barierą dla tego rodzaju działalności, która oczywiście w założeniu ma gwarantować wystarczającą jakość tego rodzaju usług, jest obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej (art. 99 ust. 1 PrF). Zezwolenia nie wydaje się, jeżeli podmiot ubiegający się o zezwolenie w szczególności: prowadzi lub wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej lub zajmuje się pośrednictwem w obrocie produktami leczniczymi, lub prowadzi na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych (art. 99 ust. 3).

Zezwolenia nie wydaje się także, jeżeli wnioskodawca, wspólnik lub partner spółki będącej wnioskodawcą: jest wspólnikiem, w tym partnerem, w spółce lub spółkach, które prowadzą łącznie co najmniej 4 apteki

ogólnodostępne lub prowadzi co najmniej 4 apteki ogólnodostępne (art. 99 ust. 3a). Ograniczenia powyższe dotyczą także podmiotów kontrolowanych przez wnioskodawcę w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmiotów zależnych albo członków grupy kapitałowej.

Ograniczenia dotyczące ilości prowadzonych aptek na terenie województwa mogą spowodować, że podmioty prowadzące sieć aptek będą zainteresowane raczej rozszerzeniem tej sieci na terenach miejskich i wielkomiejskich, z klientami nabywającymi również produkty pozalecznicze, generujące większe przychody, niż na terenach wiejskich, z założenia z klientami mniej zamożnymi.

Przesłanką do odmowy wydania zezwolenia jest również wynosząca co najmniej 3000 liczba mieszkańców w danej gminie, w przeliczeniu na jedną aptekę ogólnodostępną, oraz odległość od najbliższej funkcjonującej apteki ogólnodostępnej, liczona pomiędzy wejściami do izb ekspedycyjnych aptek w linii prostej, wynosząca mniej niż 500 metrów (art. 99 ust. 3b). Bez wątplenia jednak to ograniczenie nie będzie dotyczyć aptek zlokalizowanych na wsiach i w małych miejscowościach, a jedynie w dużych miastach.

## IV. Bezpieczeństwo żywności, wybór punktów sprzedaży

Do warunków bezpieczeństwa żywnościowego zaliczamy fizyczną i ekonomiczną dostępność żywności oraz bezpieczną żywność. Fizyczna dostępność oznacza, że ilość żywności jest wystarczająca do zaspokojenia minimalnego zapotrzebowania biologicznego. Dostępność ekonomiczna umożliwia zaspokojenie podstawowych potrzeb żywnościowych przez najbiedsze ekonomicznie grupy społeczne. Bezpieczna żywność to żywność wolna od zanieczyszczeń, a racja żywnościowa jest optymalna pod względem składników odżywczych<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Z. Szewczyk, *Bezpieczeństwo żywnościowe jako element bezpieczeństwa narodowego w erze globalizacji*, [w:] *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Współczesne środowisko bezpieczeństwa*, K. Rokiciński, S. Mikołajczak, O. Oszowska (red.), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa w Poznaniu, Poznań 2016, s. 20.

Za podstawowy akt prawny z zakresu prawa żywnościowego uznać należy ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>25</sup>, regulującą kwestie wymagań zdrowotnych i znakowania żywności, żywienia dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty, wymogów higienicznych produkcji i przygotowywania żywności oraz jakości materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, urzędowych kontroli żywności. Przepisy prawa nie przewidują dla samorządu gminnego żadnych uprawnień w tym zakresie.

Przepisy z zakresu prawa żywnościowego mają zapewniać odpowiednią jakość produktów żywnościowych, zabezpieczających przede wszystkim przed zbiorowymi zatruciami. Zawierają również normy określające zasady żywienia zbiorowego, które mają zapewniać bezpieczeństwo w obu wyżej wskazanych obszarach, a więc nie tylko gwarantować odpowiednią jakość żywności, ale też odpowiednią wartość odżywczą, właściwą dla wieku, płci, stanu zdrowia. Brak jednak regulacji gwarantujących odpowiednie wartości odżywcze dla przeciętnego mieszkańca gminy, czy szerzej, obywatela Polski. Każdy dokonuje samodzielnych wyborów produktów i komponuje, zwykle według własnego uznania, niekoniecznie według rzeczywistych potrzeb, diety. Istotna przy tym jest również kwestia dostępu do szerokiego asortymentu świeżej żywności, a nadto żywności o określonych walorach, w szczególności żywności ekologicznej. Wydawać by się mogło, że mieszkaniacy wsi będzie miał większy dostęp do żywności ekologicznej ze względu na możliwość samodzielnego jej wyprodukowania. Nie można jednak dzisiaj zakładać, że każdy mieszkaniacy wsi jest samowystarczalny. Albo też, że tylko opierając się na wymianie sąsiedzkiej, zaopatrzy się w zdrową żywność. W rolnictwie funkcjonuje i postępuje specjalizacja. Uznać więc chyba należy, że paradoksalnie szybciej znajdzie ofertę sklepu ekologicznego mieszkaniacy Warszawy niż Nowej Suchej<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Ustawa z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1252 ze zm.).

<sup>26</sup> Wieś w gminie Nowa Sucha, powiat sochaczewski, województwo mazowieckie.

## V. Przeciwdziałanie skutkom nałogów

Jedną z najistotniejszych kwestii zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańca gminy jest przeciwdziałanie skutkom powszechnych nałogów, jak: nikotynizm, alkoholizm, narkomania. Samorządy gminne, jako działające najbliżej mieszkańca, mają w tym zakresie liczne kompetencje.

Z art. 1 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu<sup>27</sup> wynika, że zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego, są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu oraz mogą wspierać w tym zakresie działalność medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, fundacji, instytucji i zakładów pracy, a także współdziałać z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

W zakresie ograniczenia emisji dymu tytoniowego w miejscach publicznych i tym samym minimalizowania następstw zdrowotnych używania wyrobów tytoniowych, rada gminy może ustalić w drodze uchwały miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego (art. 5 ust. 4 u.w.t.). Chodzi tu o miejsca inne niż wymienione w ustawie, czyli w szczególności: zakłady lecznicze podmiotów leczniczych, jednostki organizacyjne systemu oświaty, uczelnie, zakłady pracy, obiekty kultury, obiekty sportowe.

Działania podejmowane przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego mają na celu również przeciwdziałanie skutkom alkoholizmu. Służyć temu ma podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, ale także inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy (art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości<sup>28</sup>).

---

<sup>27</sup> Ustawa z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.), dalej jako: u.w.t.

<sup>28</sup> Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.), dalej jako: u.trz.

Organy te współdziałają z Kościołem katolickim i innymi Kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (ust. 3) oraz popierają tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstenencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji (ust. 2).

Prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gmin. W szczególności zadania te obejmują: zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu; udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych; oraz występowanie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej (art. 4<sup>1</sup> ust. 1 u.trz.).

Zadania związane z rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz profilaktyką antyalkoholową znajdują odzwierciedlenie w postaci gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stanowiącego część strategii rozwiązywania problemów społecznych, uchwalanego corocznie przez radę gminy, uwzględniającego cele operacyjne dotyczące profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Gminny program jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej lub inną jednostkę wskazaną w tym programie (art. 4<sup>1</sup> ust. 2 u.trz.).

Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) powołują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, w szczególności inicjujące działania określone w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz podejmujące czynności zmierzające do

orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego (art. 4<sup>1</sup> ust. 3 u.trz.). W skład gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych wchodzi osoby przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 4<sup>1</sup> ust. 4).

Rada gminy walczy z problemem alkoholizmu również poprzez ograniczenia punktów sprzedaży alkoholu oraz określanie zasad ich lokalizowania, wskazując na przykład odległość takiego punktu od szkoły lub kościoła. Regulacje takie mają na celu zapewnienie ograniczenia dostępności alkoholu przede wszystkim dla młodzieży. Rada gminy w drodze uchwały ustala maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy, odrębnie dla: poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych, zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 12 ust. 1 u.trz.). Również w drodze uchwały rada gminy ustala zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (art. 12 ust. 3). Powyższe regulacje nakładają na organy gminy obowiązek uchwalenia przepisów w tym zakresie.

Rada gminy posiada również kompetencje do fakultatywnego ustalenia dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22.00 a 6.00. (art. 12 ust. 4 u.trz.).

Celem ograniczenia dostępu do punktów sprzedaży alkoholu oraz możliwości kontroli podmiotów tym się zajmujących, sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży (art. 18 ust. 1 u.trz.). Zezwolenia wydaje się oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo; powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa); powyżej 18% zawartości alkoholu (ust. 3).

Samorząd gminny ma również obowiązek podjęcia bezpośrednich działań związanych z leczeniem osób uzależnionych. Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych kieruje na badanie przez biegłego

w celu wydania opinii w przedmiocie uzależnienia od alkoholu i wskazania rodzaju zakładu leczniczego osoby, które w związku z nadużywaniem alkoholu powodują rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchylają się od obowiązku zaspokajania potrzeb rodziny albo systematycznie zaktócają spokój lub porządek publiczny (art 24, 25 u.trz.).

Osoby takie, jeżeli uzależnione są od alkoholu, zobowiązać można do poddania się leczeniu w stacjonarnym lub niestacjonarnym zakładzie lecznictwa odwykowego (art. 26 ust. 1 u.trz.). O zastosowaniu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego orzeka sąd rejonowy właściwy według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, której postępowanie dotyczy, w postępowaniu nieprocesowym (art. 26 ust. 2). Sąd wszczyna postępowanie na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub prokuratora. Do wniosku dołącza się zebraną dokumentację wraz z opinią biegłego, jeżeli badanie przez biegłego zostało przeprowadzone (ust. 3).

Do zadań fakultatywnych organów samorządu terytorialnego, nadto w miastach liczących ponad 50 tys. mieszkańców, należy organizowanie i prowadzenie izby wytrzeźwień (art. 39 ust. 1 u.trz.), w której sprawuje się opiekę nad osobami w stanie nietrzeźwości, wykonuje wobec takich osób zabiegi higieniczno-sanitarne, udziela im pierwszej pomocy oraz prowadzi detoksykację. Do zadań personelu izby należą również cele o charakterze edukacyjnym, jak informowanie o szkodliwości spożywania alkoholu oraz motywowanie ich do podjęcia leczenia odwykowego (ust. 2).

Za jeden z istotniejszych problemów społecznych uznać należy uzależnienia od środków odurzających czy samo zażywanie ich, szczególnie przez osoby młode. Do zadań własnych gminy w zakresie przeciwdziałania narkomanii należą w szczególności: zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem; udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych; wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narko-

manii; pomoc społeczna osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego (art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>29</sup>). W celu realizacji powyższych zadań, wójt opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii, określone w Narodowym Programie Zdrowia. Program ten stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 10 ust. 2 u.p.n.). W programie uwzględnia się działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i profilaktyczną prowadzoną w szkołach i placówkach systemu oświaty, a także diagnozę w zakresie występujących w szkołach i placówkach systemu oświaty czynników ryzyka i czynników chroniących (art. 10 ust. 2a). Program uchwalany jest przez radę gminy (art. 10 ust. 3).

Niezwykle ważnym elementem walki z uzależnieniami i przede wszystkim środkiem przeciwdziałającym uzależnieniom jest edukacja. Musi ona być skierowana przede wszystkim do młodzieży, skłonnej przeciw do eksperymentów, otwartej na nowości i podatnej na wpływy. Powszechnie też wiadomo, że odpowiednie zagospodarowanie młodym osobom wolnego czasu odciąga od używek. Uznać należy, że zadania organów administracji publicznej, w tym także samorządu gminnego w tym zakresie, zostały określone prawidłowo. Sposób realizacji może być jednak bardzo różny i powinien być odpowiedni dla grupy wiekowej, danego środowiska i warunków lokalnych. Zakładając, że w każdej podstawowej jednostce samorządu terytorialnego realizuje się te cele, to przecież różna jest ich skuteczność.

Omawiając zagadnienie przeciwdziałania skutkom nałogów, nadmienić należy również o obowiązku podejmowania przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego działań mających na celu ochronę zdrowia społeczeństwa przed następstwami korzystania z solarium. Działania te obejmują: upowszechnianie wiedzy na temat szkodliwości korzystania z solarium, w szczególności wśród dzieci i młodzieży; minimalizowanie negatywnych następstw korzystania z solarium; leczenie osób uzależnionych od solarium; profilaktykę nowotworów skóry,

---

<sup>29</sup> Ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 852), dalej jako: u.p.n.

w szczególności czerniaka złośliwego (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami korzystania z solarium<sup>30</sup>).

## VI. Kataklizmy, zagrożenie życia i zdrowia – zarządzanie kryzysowe na szczeblu gminnym

Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym<sup>31</sup>). Przez sytuację kryzysową rozumieć należy sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1 u.z.kr.).

Do obiektów infrastruktury krytycznej, podlegającej odtwarzaniu w związku z wystąpieniem sytuacji kryzysowej, należą w szczególności systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność, zaopatrzenia w wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych (art. 3 pkt 2 u.z.kr.).

<sup>30</sup> Ustawa z 15.09.2017 r. o ochronie zdrowia przed następstwami korzystania z solarium Dz.U. z 2017 r. poz. 2111).

<sup>31</sup> Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398), dalej jako: u.z.kr.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt (art. 19 ust. 1 u.z.kr.), do którego zadań w tym zakresie należą: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 19 ust. 2 u.z.kr.). Organem pomocniczym wójta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego przez niego powoływany (art. 19 ust. 4 u.z.kr.).

Wójt ma obowiązek zapewnienia na obszarze gminy realizacji następujących zadań: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 20 u.z.kr.). W tym celu wójt może utworzyć gminne centrum zarządzania kryzysowego (art. 20 ust. 2 u.z.kr.).

Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach (art. 21 u.z.kr.).

Celem zorganizowania działań na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej, tworzy się gminne plany zarządzania kryzysowego (art. 5 ust. 1 u.z.kr.).

W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi w szczególności następujące elementy: plan główny zawierający charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych; zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, a w tym zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, współdziałanie między siłami. Plan zawiera również załączniki funkcjonalne określające: procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych, organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego, zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, procedury uruchamiania rezerw państwowych, wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się na terenie gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej (ust. 2). Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata (ust. 3).

Do zadań wójta należy również opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego (art. 31a u.s.g.). Wójt może także zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia (art. 31 b ust. 1 u.s.g.).

Do kompetencji związanych ze stanami zagrożenia życia lub zdrowia należy również uprawnienie do wydawania przepisów porządkowych. Przesłankami do ich stanowienia, poza wyżej wymienionymi, są także: zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie

i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach (art. 40 ust. 3 i 4 u.s.g.). Przepisy porządkowe stanowi rada gminy, a w przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe także wójt, w formie zarządzenia (art. 41 ust. 2 u.s.g.). Zarządzenie porządkowe podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. Rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej (ust. 3 i 4). Wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu (ust. 5). Uprawnienie wójta ma zapewnić szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe.

Stanowiąc przepisy porządkowe, organy powinny mieć na względzie prawa i wolności obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji. Dotyczy to w szczególności zasady proporcjonalności w odniesieniu do środków ograniczających te prawa i wolności, aby nie przekroczyć pewnego stopnia uciążliwości, zwłaszcza nie naruszyć proporcji między stopniem ograniczenia uprawnień jednostki a rangą dóbr chronionych, na przykład nie wprowadzać ograniczenia swobody działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie generalnego zakazu sprzedaży określonych towarów<sup>32</sup>.

Przepisy porządkowe są aktami regulującymi warunki nietypowe, nadzwyczajne, stanowienie ich powinno mieć miejsce w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji organu. Nie oznacza to jednak, że mogą być one wydawane wyłącznie w nadzwyczajnych sytuacjach losowych, jak klęska żywiołowa, katastrofa czy epidemia<sup>33</sup>.

## VII. Podsumowanie

Bezpieczeństwo zdrowotne to pojęcie, które należy rozumieć bardzo szeroko. Najczęściej utożsamiane będzie z koniecznością zagwarantowania dostępu do świadczeń zdrowotnych, ale wiąże się także z wieloma innymi aspektami życia mieszkańców, z których kilka zostało przedstawionych w niniejszym opracowaniu. Wszystkie czynniki wymienione w początkowej części pracy uznać należy za okoliczności w większym lub mniejszym stop-

---

<sup>32</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 86.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 86–87.

niu wpływające na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańca wspólnoty samorządowej. W opracowaniu zwrócono uwagę jedynie na te, które w największym zakresie realizowane są przez samorząd gminny. Zwrócić uwagę należy, że gmina ma ograniczone możliwości podjęcia działań z zakresu zapewnienia mieszkańcom dostępu do opieki zdrowotnej. Nie bagatelizując kompetencji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dążenia do stanu bezpieczeństwa zdrowotnego, należy mieć na uwadze fakt, że za tę dziedzinę życia obywateli odpowiedzialne jest państwo gwarantujące poprzez działania organów administracji rządowej bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne w każdym jego wymiarze.

## Bibliografia

### Akty prawne

1. Ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 ze zm.
2. Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.
3. Ustawa z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 1446 ze zm.
4. Ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 537 ze zm.
5. Ustawa z 6.09.2001 r. Prawo farmaceutyczne, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.
6. Ustawa z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 852.
7. Ustawa z 25.08.2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1252 ze zm.
8. Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398.
9. Ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1127 ze zm.
10. Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej, tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2190 ze zm.

11. Ustawa z 15.09.2017 r. o ochronie zdrowia przed następstwami korzystania z solarium, tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 2111.

## Literatura

1. Babets I., Marek H. (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne – ujęcie interdyscyplinarne. Bezpieczeństwo w perspektywie następných pokoleń – zdrowe życie, dorastanie i starzenie się*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2016, t. 1.
2. Cieślarczyk M., Trzpił I.A., Zbrozczyk D. (red.), *Bezpieczeństwo zdrowotne w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2017.
3. Grzywna P., *Bezpieczeństwo zdrowotne – wprowadzenie do problematyki*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015, t. 14.
4. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
5. Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
6. Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
7. Pacian J., *Prawna ochrona zdrowia pacjenta*, Wydawnictwo PZWŁ, Warszawa 2017.
8. Paplicki M., *Bezpieczeństwo zdrowotne obywateli w państwowym systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 3738, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2016, t. CVI
9. Rokiciński K., Mikołajczak S., Oszowska O. (red.), *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Współczesne środowisko bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa w Poznaniu, Poznań 2016.

## Orzecznictwo

1. Wyrok TK z 7.01.2004 r., K 14/03, publ. Legalis 60760.
2. Wyrok SN z 9.06.2005 r., III CK 626/04, publ. Legalis 71460.

## Netografia

1. [www.who.int](http://www.who.int) (dostęp: 28.09.2019).



Karolina Muzyczka  
Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa  
Cezary Małozieć  
Uniwersytet Humanistyczno-Społeczny  
SWPS w Warszawie

**Bezpieczeństwo środowiska  
(klimatu) jako instytucja prawa  
ochrony środowiska**

Environmental safety  
(climate) as an institution  
of lawenvironmental protection



## Streszczenie

Wiele państw jest w przededniu wprowadzenia nowego systemu prawa ochrony środowiska lub jego istotnej przebudowy. Wszystkie władze publiczne napotykać podobne problemy w podejmowanych próbach zapewnienia optymalnego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego. Obserwujemy równocześnie powszechną tendencję poszerzania się zakresu gwarancji państwa w dziedzinie ochrony środowiska. Wynika to bezpośrednio z oczekiwań społecznych, a także pośrednio z licznych zagrożeń, które przynosi rozwój cywilizacyjny wciąż niezharmonizowany w dostatecznym stopniu z ochroną środowiska. W związku z tym procesem jesteśmy też świadkami definiowania nowych zadań publicznych w ochronie środowiska oraz wyodrębniania nowych instytucji prawnych. Niemniej jednak istotne z punktu widzenia prawa ochrony środowiska będzie stworzenie prawidłowego ogólnego modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo środowiska, zadania gminy, samorząd gminy, organy ochrony środowiska, ochrona środowiska

## Abstract

Many countries are on the eve of the introduction of a new system of environmental protection law or its significant reconstruction. All public authorities face similar problems in their attempts to ensure an optimal level of environmental safety. At the same time, we are observing the common tendency of the scope of state guarantees in the field of environmental protection to widen. It results directly from social expectations, and indirectly from numerous threats that civilization development brings, which is still not harmonized sufficiently with environmental protection. In connection with this process, we are also witnesses of defining new public tasks in environmental protection and separating new legal institutions. Nevertheless, it will be important from the point of view of environmental law to create a correct general model of the legal institution of ecological security.

**Key words:** environmental safety, tasks of the commune, territorial self-government, environmental protection authorities, environmental protection

## Wstęp

Bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie (zerowe albo nieosiągalne). Wobec tego jest to trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu, przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowej. Jest to względnie nowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i międzynarodowego. W takim razie nie jest to osobna sprawa każdego państwa, lecz wspólny interes społeczności międzynarodowej, który potrzebuje zbiorowego wysiłku. Bezpieczeństwo ekologiczne jest wieczną wartością gatunku ludzkiego, bez zapewnienia którego człowiek nie przetrwa. Zatem rodzi się tu pytanie, jak zostały przedstawione prawne aspekty bezpieczeństwa ekologicznego z punktu widzenia długookresowych działań związanych z bezpieczeństwem ekologicznym? Jak właściwie interpretować pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego w ustawach z zakresu ochrony środowiska, jak też w innych aktach prawnych? Odpowiedź na te pytania pozwoli nam ograniczyć zanieczyszczenia wody, powietrza, gleby. A tym samym, dążyć do ich racjonalnego użytkowania, wyznaczając kierunki odpowiedzialności gospodarczo-społeczno-środowiskowej zarówno wszelkich podmiotów gospodarczych, jak i indywidualnych jednostek.

## I. System prawny polityki ochrony klimatu

Pierwsze rozmowy nad koniecznością rozpoczęcia międzynarodowych działań na rzecz ochrony klimatu przeprowadzono w latach sie-

demdziesiątych. W 1979 roku ONZ<sup>1</sup> zorganizował pierwszą Światową Konferencję Klimatyczną. W konferencji tej wzywano do poważnego potraktowania problemu dotyczącego globalnych zmian spowodowanych działalnością człowieka oraz szukania sposobów zapobiegania temu zjawisku. W wyniku pierwszej Światowej Konferencji Klimatycznej powstał Światowy Program Klimatyczny<sup>2</sup>. Jego celem było stworzenie naukowych podstaw umożliwiających ocenę faktycznych zmian warunków klimatycznych oraz ich wpływu na życie człowieka i środowisko. Światowa Strategia Ochrony Przyrody wśród wspólnych dóbr ludzkości gwarantujących bezpieczeństwo ekologiczne wymieniła atmosferę i klimat. W dokumencie tym zwrócono uwagę na to, że atmosfera, podobnie jak ocean, nie respektuje granic administracyjnych. Oddziaływania na atmosferę w jednym kraju mogą wpływać na żywe zasoby w innym w sposób bezpośredni lub przez zmianę klimatu. Oddziaływania takie nasilają się. Kwaśne deszcze powodowane nadmierną emisją dwutlenku siarki w Europie i Ameryce Północnej zmniejszyły produktywność elementów przyrody. Według strategii poważnym problemem, ze względu na ewentualne skutki klimatyczne, jest akumulacja w atmosferze innych gazów, jak czterochlorek węgla i metylochloform (używane jako rozpuszczalniki techniczne), tlenki azotu z rozkładu związków azotowych, chlorofluorometany, czyli węglowodory fluorowane i chlorowane (stosowane w chłodnictwie, klimatyzacji i do wyrobów aerozoli) oraz dwutlenek węgla<sup>3</sup>.

Zgodnie z powyższym dokumentem wielkie przekształcenia powierzchni łądów – wylesienia, spiętrzenia wód i systemy nawadniające, rozrost obszarów zurbanizowanych – mogą przyczyniać się do zmiany lokalnego lub regionalnego klimatu przez np. zakłócenia wymiany ciepła i wilgoci pomiędzy ziemią a atmosferą. Za najważniejszy problem klimatyczny strategia uznała akumulację dwutlenku węgla w następstwie spalania kopalnych surowców energetycznych, wylesienia i zmiany sposobu

---

<sup>1</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych, ONZ (ang. United Nations, UN) – organizacja międzynarodowa z siedzibą w Nowym Jorku, powstała 24 października 1945 r. w wyniku wejścia w życie, podpisanej 26 czerwca 1945 r. w San Francisco, Karty Narodów Zjednoczonych. ONZ jest następcą Ligi Narodów, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Organizacja\\_Narod%C3%B3w\\_Zjednoczonych](https://pl.wikipedia.org/wiki/Organizacja_Narod%C3%B3w_Zjednoczonych) (dostęp: 12.05.2019).

<sup>2</sup> <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/COP24-Negocjacje-klimatyczne-24-daty-5586.html> (dostęp: 16.05.2019).

<sup>3</sup> R. Olczek, *Światowa strategia ochrony przyrody. Ochrona żywych zasobów dla trwałego rozwoju*, PWN, Warszawa 1985, s. 138; *Polityka klimatyczna od Genewy (1979) do Kopenhagi (2009)*, <http://www.pogody.pl/go.live.php/PL-H3/aktualnosci/5962.html> (dostęp: 25.09.2009).

użytkowania ziemi. Tempo wzrostu zawartości dwutlenku węgla CO<sub>2</sub> w atmosferze może spowodować znaczne ocieplenie dolnej warstwy atmosfery, zwłaszcza w regionach polarnych. Konsekwencją tych zmian może być nasilenie się procesów degradacji powierzchni ziemi prowadzące do spadku jej wydajności, niedobory wody dostępnej dla gospodarki i do korzystania przez człowieka, zakłócenia cyklu wegetacyjnego roślin, problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego i zakłócenia w systemie gospodarki światowej. Najbardziej zagrożone powyższymi zmianami będą zasoby wodne, rolnictwo, ekosystemy lądowe, słodkowodne i morskie, produkcja energii i zdrowie człowieka. Są to jednocześnie bardzo ważne elementy bezpieczeństwa ekologicznego<sup>4</sup>. Dwie kolejne konferencje klimatyczne, które odbyły się w 1985 i 1987 roku wypracowały wspólne stanowisko krajów uczestniczących w tych spotkaniach na temat możliwego globalnego ocieplenia klimatu oraz konsekwencji tego zjawiska dla życia na ziemi i środowiska. Intensyfikacja działań nastąpiła pod koniec lat osiemdziesiątych po sukcesie negocjacji konwencji wiedeńskiej w sprawie ochrony warstwy ozonowej<sup>5</sup> i przyjęcia w 1987 roku protokołu montrealskiego do tej konwencji<sup>6</sup>.

W 1989 roku Światowa Organizacja Meteorologiczna World Meteorological Organization (WMO)<sup>7</sup> i Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych – United Nations Environment Programme (UNEP)<sup>8</sup> powołały

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej sporządzona w Wiedniu, Dz.U. z 1992, nr 98, poz. 488, zał. uzup. Dz.U. z 1992, nr 98, poz. 490.

<sup>6</sup> Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r., Dz.U. z 1992, nr 98, poz. 490 ze zm.

<sup>7</sup> Światowa Organizacja Meteorologiczna (World Meteorological Organization) to jedna z wyspecjalizowanych Organizacji ONZ (od 1951 r.). Zajmuje się kwestiami związanymi z klimatologią, hydrologią i meteorologią, dążąc do rozwoju poziomu nauki i jej osiągnięć, oraz rozpowszechnianiem wiedzy, prognoz pogody, ujednocnieniem sposobów pomiarów w poszczególnych krajach itp. Warto podkreślić, że WMO, która powstała formalnie w 1947 roku jest kontynuatorką dziewiętnastowiecznej Międzynarodowej Organizacji Meteorologicznej. Celem UNEP jest koordynacja działalności wyspecjalizowanych agend ONZ zajmujących się problematyką środowiskową. UNEP realizuje swoje projekty poprzez sieć współpracujących z nim placówek, które wspomagają działalnością wydawniczą i popularyzatorską. Rozbudowany przez UNEP system prawa międzynarodowego w sferze ochrony środowiska (międzynarodowe konwencje i protokoły) wpływa na kształtowanie prawodawstwa poszczególnych państw, <https://www.gridw.pl/unep>. [https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%9Awiatowa\\_Organizacja\\_Meteorologiczna](https://pl.wikipedia.org/wiki/%C5%9Awiatowa_Organizacja_Meteorologiczna) (dostęp: 16.05.2019).

<sup>8</sup> Celem UNEP jest koordynacja działalności wyspecjalizowanych agend ONZ zajmujących się problematyką środowiskową. UNEP realizuje swoje projekty poprzez sieć wspólną

Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu – Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)<sup>9</sup>. Zespołowi powierzono zadanie przedstawiania studiów i ocen wskazujących na wpływ działalności człowieka na światowy system klimatyczny. Jego zadaniem było dostarczanie rządów i organizacjom międzynarodowym raportów, na podstawie których miały być projektowane ramy polityki zapobiegania globalnemu ociepleniu. W grudniu 1990 roku podczas 45. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ przyjęta została rezolucja 45/212 Ochrona klimatu globalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń ludzkości. Jej postanowienia otworzyły proces negocjacyjny konwencji w sprawie zmian klimatu. Na początku 1991 roku rozpoczęły się negocjacje w sprawie przyjęcia Ramowej konwencji NZ w sprawie Zmian Klimatu – United Nations Framework Convention on Climate Change (UN FCCC). Dwuletnie negocjacje doprowadziły do przyjęcia porozumienia. Konwencja została podpisana przez 182 państwa w trakcie konferencji w Rio de Janeiro i weszła w życie (w przypadku Polski) 24 października 1994 roku. Polska podpisała konwencję 5 czerwca 1992 roku, a ratyfikowała ją 28 lipca 1994 roku<sup>10</sup>.

Konwencja nakłada oddzielne zobowiązania dla krajów rozwijających się. Dużym osiągnięciem wszystkich uczestników konferencji było doprowadzenie do porozumienia zaakceptowanego przez państwa o przeciwstawnych interesach ekonomicznych, społecznych i politycznych. Celem podstawowym konwencji jest osiągnięcie stabilizacji stężenia w atmosferze gazów cieplarnianych na takim poziomie, który zapobiegnie niebezpiecznym antropogenicznym oddziaływaniom na system klimatyczny. Państwa uprzemysłowione (kraje aneksu I Konwencji) przyjęły na siebie obowiązek stabilizacji emisji gazów szklarniowych do 2000 roku na poziomie 1990 roku. Zobowiązanie to nie było sformułowane w sposób kategoryczny oraz nie były przewidziane sankcje za jego niewypełnienie. Kraje, którym nie udało się doprowadzić do stabilizacji emisji w tym stanie prawnym, nie ponosiły z tego powodu żadnych konsekwencji. Obowiązek stabilizacji emisji nie dotyczył krajów rozwijających się. Konwen-

---

cujących z nim placówek, które wspomaga działalnością wydawniczą i popularyzatorską. Rozbudowany przez UNEP system prawa międzynarodowego w sferze ochrony środowiska (międzynarodowe konwencje i protokoły) wpływa na kształtowanie prawodawstwa poszczególnych państw – <https://www.gridw.pl/unep> (dostęp: 15 maja 2019 r.).

<sup>9</sup> About – IPCC, <https://www.ipcc.ch/about/> (dostęp: 18 maja 2019 r.).

<sup>10</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz.U. z 1996, nr 53, poz. 238.

cja klimatyczna uznała historyczną odpowiedzialność krajów Północy. Z przepisów Konwencji wynika zobowiązanie dotyczące przekazywania funduszy i technologii na rzecz powstrzymania globalnego ocieplenia, odnoszące się wyłącznie do krajów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD)<sup>11</sup> wymienionych w aneksie II Konwencji. W art. 4 Konwencji znalazła się lista dodatkowych zobowiązań adresowana do wszystkich państw, które ratyfikowały Konwencję. Do obowiązków tych należy: 1) publikowanie krajowych wykazów antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych; 2) wdrożenie i opublikowanie narodowych programów działania odnoszących się do antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych; 3) promowanie i współpraca w dziedzinie przekazywania technologii i metod postępowania służących zapobieganiu emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach gospodarki; 4) uwzględnianie problemów ocieplenia w polityce społecznej, ekonomicznej i ekologicznej; współpraca w dziedzinie wymiany informacji dotyczących ocieplenia globalnego, jego społecznych i ekonomicznych konsekwencji oraz strategii zapobiegania mu; oraz 5) prowadzenie akcji edukacyjnych i szkoleniowych, ułatwianie społecznego uczestnictwa w przedsięwzięciach zapobiegających ociepleniu globalnemu. Nie wszystkie jednak istotne zagadnienia znalazły się w treści Konwencji. Odłożono na później dwie zasadnicze kwestie: zwiększenie rygorów reżimu emisji gazów szklarniowych oraz wprowadzenie prawnie wiążących limitów emisji<sup>12</sup>. Specyfika i wytyczne stosowania systemu zarządzania środowiskowego zostały opracowane w normie międzynarodowej ISO 14001. Jest to norma:

- proaktywna, czyli do zapobiegania szkodliwym oddziaływaniom na środowisko, poprzez przywydywanie ryzyka szkodliwości środowiskowej;

---

<sup>11</sup> Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, fr. Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE) – organizacja międzynarodowa o profilu ekonomicznym skupiająca 36 wysoko rozwiniętych i demokratycznych państw. Utworzona na mocy Konwencji o organizacji współpracy gospodarczej i rozwoju podpisanej przez 20 państw 14 grudnia 1960, [https://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/organizacje\\_miedzynarodowe/oecd/](https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/organizacje_miedzynarodowe/oecd/) (dostęp: 30.05.2019).

<sup>12</sup> Ibidem.

- rozwojowa. czyli jej celem jest poprawa skuteczności działania na rzecz środowiska poprzez ciągłe doskonalenie zarządzania środowiskowego;
- dobrowolna, czyli przepisy normy stają się obowiązujące dopiero wtedy, gdy norma została przyjęta, oparta na systemach wspieranych przez udokumentowane procedury<sup>13</sup>.

W celu realizacji trwałego, zrównoważonego rozwoju, czyli nieprzerwanego wzrostu gospodarczego z poszanowaniem zasobów naturalnych i ochrony środowiska, czyli powietrze, woda, ziemia, zasoby naturalne, flora, fauna, a także ze względu na transgraniczny charakter problemów ekologicznych, Rada Wspólnot Europejskich wydała w 1993 roku rozporządzenie EWG nr 1836/93 o zarządzaniu środowiskowym i audycie ekologicznym EMAS, co stało się kontynuacją deklaracji zrównoważonego rozwoju i uznania ochrony środowiska za integralną część polityki gospodarczej<sup>14</sup>. Artykuł 20 tego rozporządzenia przewidywał rewizję wprowadzonych rozwiązań i wymagań po 5 latach od ich wejścia w życie, na podstawie doświadczeń zebranych w tym okresie stosowania. Propozycja nowego rozporządzenia Rady, przyjęta przez Komisję w 1998 roku, została zatwierdzona przez Europejski Parlament i Radę 19 marca 2001 roku jako Rozporządzenie nr 761/2001/EC w sprawie dobrowolnego uczestnictwa organizacji w systemie ekozarządzania i audytowania (EMAS). Ostatnia nowelizacja została przyjęta przez Parlament Europejski 26 października 2009 roku.

Od 1 do 10 grudnia 1997 roku w Kioto obradowała III Sesja Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Na tej sesji państwa strony Ramowej konwencji NZ w sprawie zmian klimatu przyjęły Protokół z Kioto<sup>15</sup>. Był to pierwszy protokół tej konwencji. Zawiera on zobowiązanie dla 38 krajów rozwiniętych, wymienionych w załączniku I do Konwencji, do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o ok. 5,2% w stosunku do emisji z 1990 roku<sup>16</sup>. Jak wynika z przepisów protokołu, poszczególne kraje zostały zobowiązane

<sup>13</sup> W. Nierzwicki, *Zarządzanie środowiskowe*, PWE, Warszawa 2006, s. 26–30.

<sup>14</sup> S. Kozłowski, *Ochrona środowiska: Unia Europejska – Polska*, Wydawnictwo PAN, Warszawa 2003, s. 12–20.

<sup>15</sup> Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2005, nr 203, poz. 1684.

<sup>16</sup> N. Matsuo, *Climate Change Research Project, Discussion Papers, For the Design of Effective Framework of Kyoto Mechanisms*, Kanagawa 1999, s. 7.

do wdrażania i dalszego opracowywania polityki i działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej gospodarki, ochrony biosfery jako pochłaniacza gazów cieplarnianych, zrównoważonej gospodarki leśnej, zrównoważonego rolnictwa oraz dystrybucji energii. Protokół zatwierdził mechanizmy, które miały pomóc poszczególnym krajom w wypełnianiu międzynarodowych zobowiązań. Wraz z nowymi zobowiązaniami dotyczącymi redukcji gazów cieplarnianych przez kraje z załącznika B. Protokół z Kioto<sup>17</sup> wprowadził mechanizmy, które w swoich założeniach miały pomóc krajom w wypełnianiu tego zobowiązania. Do mechanizmów tych zalicza się: handel emisjami gazów cieplarnianych – greenhouse gas emissions trading, wspólna realizacja – Joint Implementation (JI) oraz mechanizm czystego rozwoju – Clean Development Mechanism (CDM). W odniesieniu do stosowania tych mechanizmów przyjęto dwie podstawowe zasady: 1) zasadę równości, 2) zasadę dodatkowości. Zasada równości ma szczególne znaczenie ze względu na charakter porozumień dwustronnych, na których opiera się stosowanie mechanizmów Protokołu z Kioto. W celu zapewnienia przestrzegania reguły równości na etapie rozpoczynania negocjacji pomiędzy zainteresowanymi stronami można wykorzystać pomoc Międzyrządowego Komitetu Konsultacyjnego utworzonego zgodnie z art. 13 Konwencji klimatycznej. W rozumieniu Protokołu z Kioto zasada dodatkowości oznacza sytuację, w której redukcja emisji osiągnięta dzięki stosowaniu mechanizmów jest dodatkowa w stosunku do redukcji emisji osiągniętej dzięki działaniom własnym strony. W ujęciu ekonomicznym reguła dodatkowości dotyczy przypadków, w których podejmowane działania będą dodatkowe w stosunku do działań prowadzonych w ramach innych form współpracy międzynarodowej. Z art. 17 Protokołu z Kioto wynika, że: 1) strony wymienione w załączniku B do Protokołu mogą uczestniczyć w handlu emisjami w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań oraz 2) handel jest instrumentem dodatkowym w stosunku do działań krajowych. Zasady, reguły i wytyczne miały określić konferencje stron. Zgodnie z tym artykułem kraje wymienione w załączniku B do tego Protokołu mogą między sobą wymieniać-sprzedawać i nabywać zredukowaną emisję gazów cieplarnianych. Występują dwa modele handlu emisjami: 1) handel emisją gazów cieplarnianych realizowany na poziomie rządów oraz 2) handel emisją pomiędzy przedsiębior-

---

<sup>17</sup> Protokół KIOTO do ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, <http://www.ftj.agh.edu.pl/zfs/kaslab/pliki/kioto.pdf> (dostęp: 16.05.2019).

cami<sup>18</sup>. Nowym narzędziem działania wprowadzonym przez Protokół z Kioto jest mechanizm czystego (ekologicznego) rozwoju poprzez wdrożenia następujących kierunków działań zmierzających do redukcji gazów cieplarnianych: 1) poprawy efektywności energetycznej gospodarki; 2) ochrony pochłaniania i retencjonowania gazów cieplarnianych, promowania zrównoważonej gospodarki leśnej; 3) promowania zrównoważonych form rolnictwa; 4) promowania i wdrażania technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, pochłaniających dwutlenek węgla; 5) stopniowej redukcji barier rynkowych utrudniających redukcję emisji w sektorach gospodarczych, w tym eliminowania subsydiów, wprowadzania ulg podatkowych; 6) tworzenia zachęt wdrażania reform sprzyjających redukcji i pochłanianiu gazów cieplarnianych; 7) podejmowania działań zmierzających do ograniczania emisji w transporcie oraz 8) ograniczenia emisji metanu z wysypisk odpadów oraz z procesów produkcji, transportu i przetwarzania energii<sup>19</sup>.

12 grudnia 2008 roku został przyjęty na szczycie w Brukseli Pakiet energetyczno-klimatyczny UE<sup>20</sup>. Podstawowym celem Pakietu zaproponowanego przez KE w styczniu 2008 roku jest redukcja CO<sub>2</sub> o 20% w 2020 roku w porównaniu z 1990 rokiem. Przedstawiciele UE wyrazili gotowość do redukcji emisji nawet o 30% pod warunkiem, że w ramach nowego, globalnego porozumienia post-Kioto inne kraje zobowiążą się do porównywalnego wysiłku. Zasadniczym narzędziem ograniczania emisji gazów cieplarnianych pozostanie unijny system handlu emisjami (ETS). Będzie on jednak zmodernizowany. Ogólna pula uprawnień do emisji objętych tym systemem będzie w 2020 roku o 21% mniejsza niż w 1995 roku. Od 2013 roku zakłady przemysłowe będą zobowiązane kupować prawa do emisji na specjalnych aukcjach. Na wniosek strony niemieckiej, energo-

<sup>18</sup> S. Oberthu'r, H.E. Ott, *The Kyoto Protocol International Climate Policy for the 21<sup>st</sup> Century*, Springer, Berlin 1999, s. 191.

<sup>19</sup> A. Gubrynowicz, *Mechanizm czystego rozwoju*, „Prawo Ochrony Środowiska” 2001, nr 2, Politechnika Śląska, Gliwice, s. 64–73.

<sup>20</sup> Pakiet energetyczno-klimatyczny (znany także jako pakiet klimatyczny, pakiet „3x20” lub „20-20-20”) jest zbiorem wiążących ustaw mających na celu zapewnienie realizacji założeń Unii Europejskiej dotyczących przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Pakiet został przedstawiony po raz pierwszy w marcu 2007 roku i po miesiącach negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi został przyjęty przez Parlament Europejski w grudniu 2008 roku. Dokumenty wchodzące w skład pakietu skupiają się na trzech kluczowych celach: ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych i podnoszeniu sprawności energetycznej Unii Europejskiej, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakiet\\_energetyczno-klimatyczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakiet_energetyczno-klimatyczny) (dostęp: 20.05.2019).

chlonnym branżom przemysłu zostały przyznane bezpłatne uprawnienia. Elektrownie w Polsce w latach 2013–2019 będą mogły korzystać z bezpłatnych uprawnień. W 2020 roku obowiązek zakupu ma objąć 100% aukcji. Zgodnie z ogólną zasadą bezpłatnie uprawnienia nie będą przysługiwały nowo powstałym elektrowniom. Na udzielenie okresu przejściowego zgodę będzie musiała wyrazić Komisja Europejska. W 2018 roku zaplanowano ocenę funkcjonowania systemu bezpłatnych uprawnień w energetyce. Środki pieniężne pochodzące z aukcji powinny trafić do budżetów narodowych i mają służyć finansowaniu inwestycji przyjaznych środowisku. W celu udzielenia dodatkowej rekompensaty kosztów proekologicznych inwestycji biedniejszym krajom UE, przewidziano powstanie specjalnego mechanizmu solidarności, w wysokości 12% całej puli uprawnień. Jednym z podstawowych celów pakietu jest wzrost zużycia energii ze źródeł odnawialnych w UE z 8,5 do 20% w 2020 roku. Poszczególne kraje otrzymały narodowe cele do zrealizowania. Każdy kraj członkowski został zobowiązany do opracowania szczegółowego planu zwiększenia udziału energii odnawialnej. Do 2020 roku 10% zapotrzebowania na energię w transporcie powinno być pokrywane ze źródeł odnawialnych. W UE planuje się osiągnąć oszczędność energii dzięki różnym działaniom zwiększającym ogólną wydajność energetyczną<sup>21</sup>.

Szesnasta Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu odbyła się 29 listopada – 11 grudnia 2010 roku w Cancún w Meksyku. Państwa-strony Konwencji klimatycznej, na podstawie danych zawartych w Czwartym raporcie IPCC, przyjęły, jako cel długoterminowy Konwencji, powstrzymanie emisji gazów cieplarnianych do poziomu, który zapewni, że globalny wzrost temperatury wyniesie nie więcej niż 2°C w porównaniu do ery przedindustrialnej.

Nowym narzędziem działania wprowadzonym przez Protokół z Kioto jest mechanizm czystego (ekologicznego) rozwoju. Pozwala on krajom rozwiniętym udzielać wsparcia krajom rozwijającym się w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju i wypełnienia podstawowych celów Konwencji. W ramach tego instrumentu kraj z załącznika 1 może realizować czystą ekologicznie i efektywną ekonomicznie inwestycję w krajach spoza za-

---

<sup>21</sup> M. Ostrowski, *Szczyt UE: Pakiet energetyczno-klimatyczny przyjęty*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/276619,1,szczyt-ue-pakiet-energetyczno-klimatyczny-przyjety.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/276619,1,szczyt-ue-pakiet-energetyczno-klimatyczny-przyjety.read) (dostęp: 15.12.2008); *Pakiet energetyczno-klimatyczny*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakiet\\_energetyczno-klimatyczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakiet_energetyczno-klimatyczny) (dostęp: 22.05.2019).

łącznika 1. W zamian otrzymuje on jednostki redukcji emisji jako rezultat danego projektu. Kraje załącznika 1 zobowiązały się do wdrożenia następujących kierunków działań zmierzających do redukcji gazów cieplarnianych: 1) poprawy efektywności energetycznej gospodarki; 2) ochrony pochłaniania i retencjonowania gazów cieplarnianych, promowania zrównoważonej gospodarki leśnej; 3) promowania zrównoważonych form rolnictwa; 4) promowania i wdrażania technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, pochłaniających dwutlenek węgla; 5) stopniowej redukcji barier rynkowych utrudniających redukcję emisji w sektorach gospodarczych, w tym eliminowania subsydiów, wprowadzania ulg podatkowych; 6) tworzenia zachęt do wdrażania reform sprzyjających redukcji i pochłanianiu gazów cieplarnianych; 7) podejmowania działań zmierzających do ograniczania emisji w transporcie oraz 8) ograniczenia emisji metanu z wysypisk odpadów oraz z procesów produkcji, transportu i przetwarzania energii. Zgodnie z Protokołem organizacja zarządzania mechanizmami powinna składać się z części krajowej, która pozwoli na kontrolę i zarządzanie projektami realizowanymi w ramach mechanizmów i osiągniętymi nadwyżkami redukcji oraz z części międzynarodowej. W celu prawidłowego wdrożenia mechanizmów na poziomie krajowym niezbędne jest utworzenie krajowego systemu zarządzania monitoringu, weryfikacji i raportowania. Do właściwości stron pozostawiono utworzenie systemu organizacji. Powinien on składać się z instytucji koordynującej oraz prowadzącej całość spraw, rządowego organu zatwierdzającego, komitetu sterującego wraz z organem eksperckim, którego celem jest rozstrzygnięcie spraw merytorycznych<sup>22</sup>.

W systemie międzynarodowej ochrony powietrza w prawodawstwie UE wyróżnić można trzy podsystemy: ochrony warstwy ozonowej, ochrony klimatu oraz ochrony jakościowej powietrza atmosferycznego. Kierunki działań przewidziane przez ustawodawcę polskiego w art. 85 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo o ochronie środowiska (dalej: p.o.ś)<sup>23</sup> mieszczą się w ramach tego ostatniego i mają na celu transpozycję dyrektywy PE i Rady nr 2008/50/WE z 21 maja 2008 roku w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy<sup>24</sup>. W art. 1 dyrektywa

---

<sup>22</sup> A. Gubrynowicz, *Mechanizm czystego rozwoju*, „Prawo Ochrony Środowiska” 2001, nr 2, Politechnika Śląska, Gliwice, s. 64–73.

<sup>23</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 452.

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE z 2008 r. nr L 152, s. 1.

nr 2008/50/WE za swoje podstawowe cele uznaje m.in. zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza, wyznaczonych w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość oraz utrzymanie jakości powietrza tam, gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach. Cele dotyczące jakości powietrza zostały wyznaczone poprzez określenie w załącznikach do dyrektywy wartości dopuszczalnych (zdefiniowanych w art. 2 pkt 5 dyrektywy nr 2008/50/WE) jako poziom substancji w powietrzu ustalony na podstawie wiedzy naukowej, w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który powinien być osiągnięty w określonym terminie i po tym terminie nie powinien być przekraczany. Wartości docelowych zdefiniowanych (art. 2 pkt 9 dyrektywy nr 2008/50/WE) jako poziom substancji w powietrzu ustalony w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie lub środowisko jako całość, który ma być osiągnięty tam, gdzie to możliwe, w określonym czasie. Zdefiniowano cele długoterminowe (art. 2 pkt 14 dyrektywy nr 2008/50/WE) jako poziomy substancji w powietrzu, które należy osiągnąć w dłuższej perspektywie – z wyjątkiem przypadków, gdy nie jest to możliwe w drodze zastosowania proporcjonalnych środków, w celu zapewnienia skutecznej ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska dla określonych substancji. Wartość docelową i cel długoterminowy dotyczący ozonu określa załącznik VII, wartość docelową i dopuszczalną dla  $PM_{2,5}$  (cząstek drobnego pyłu zawieszonego) – załącznik XIV, natomiast wartości dopuszczalne dla ochrony zdrowia ludzkiego dla substancji, takich jak: dwutlenek siarki, dwutlenek azotu, tlenek węgla, ołów, benzen i  $PM_{10}$  (cząstki pyłu zawieszonego) – załącznik XI. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, że wartości dopuszczalne zanieczyszczeń nie są przekraczane; jeżeli poziomy zanieczyszczeń w poszczególnych strefach i aglomeracjach są niższe niż wartości dopuszczalne, państwa członkowskie są zobowiązane do utrzymywania poziomów zanieczyszczeń poniżej tych wartości (art. 12 dyrektywy nr 2008/50/WE). W tym celu państwa powinny podjąć wszelkie niezbędne środki. W przypadku wartości docelowych dla  $PM_{2,5}$  oraz ozonu dyrektywa nr 2008/50/WE wprowadza jednak pewne odrębności. I tak dla  $PM_{2,5}$ : „Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów, w celu zapewnienia, że po terminie określo-

nym w załączniku XIV sekcja C, stężenie  $PM_{2,5}$  w powietrzu nie przekroczy wartości docelowej określonej w tym załączniku” (art. 16 ust. 1 dyrektywy nr 2008/50/WE), natomiast jeżeli chodzi o ozon, zastrzeżenie podejmowania środków, które nie pociągają za sobą niewspółmiernych kosztów, wiąże się z zapewnieniem osiągnięcia wartości docelowych i celów długoterminowych (art. 17 ust. 1 dyrektywy nr 2008/50/WE). Osłabienie to jest jednak pozorne, bowiem kwestia niewspółmierności kosztów powinna być rozpatrywana zgodnie z zasadą proporcjonalności. Wymaga ona, aby przyjęte środki nie wykraczały poza granicę tego, co jest właściwe i konieczne do realizacji zamierzonych przez dane uregulowanie uzasadnionych celów, co oznacza, że jeśli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, to należy uciec się do środka o charakterze najmniej uciążliwym, a spowodowane tym trudności nie mogą być niewspółmierne w porównaniu do celów, jakim te środki mają służyć. W związku z tym kwestia niewspółmierności kosztów powinna być rozpatrywana w odniesieniu do celów danej regulacji<sup>25</sup>. Biorąc pod uwagę, że cele dotyczące jakości powietrza zostały wyznaczone w taki sposób, aby unikać, zapobiegać lub ograniczać szkodliwe oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko jako całość (art. 1 pkt 1 dyrektywy nr 2008/50/WE), sytuacje, gdzie koszty zastosowania niezbędnych środków mogą zostać uznane za niewspółmierne, będą ograniczone do sytuacji, gdy przekroczenie wartości docelowej dla stężenia  $PM_{2,5}$  lub brak osiągnięcia wartości docelowych i celów długoterminowych dla ozonu nie będą szkodliwie oddziaływały na zdrowie ludzi i środowisko jako całość. Co do drobnego pyłu zawieszanego, dyrektywa traktuje go odrębnie niż pozostałe zanieczyszczenia. Pył ten odpowiada bowiem w znacznym stopniu za negatywny wpływ na zdrowie ludzkie, a ponadto do tej pory nie określono progu, poniżej którego nie stanowiłby on zagrożenia. Dla ogólnej redukcji stężenia tego zanieczyszczenia na poziomie tła miejskiego dyrektywa nr 2008/50/WE wprowadza krajowy cel redukcji narażenia, tj. „procentowe ograniczenie wskaźnika średniego narażenia ludności państwa członkowskiego na działanie ustalone dla roku odniesienia w celu ograniczenia szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie, który należy osiągnąć w miarę możliwości określonym terminie” (art. 2 pkt 22 dyrektywy nr 2008/50/WE).

---

<sup>25</sup> Wyrok ETS z 30 czerwca 2005 r. w sprawie C295/03 *Alessandrini Srl* oraz *inne v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2005, s. I-5673, pkt 86; wyrok ETS z 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 *Emsland-Stärke GmbH v. Landwirtschaftskammer Hannover*, Zb.Orz. 2006, s. I-2619.

Wskaźnik średniego narażenia oznacza średni poziom substancji w powietrzu określony na podstawie pomiarów przeprowadzonych w obszarach tła miejskiego na całym terytorium państwa członkowskiego, odzwierciedlający narażenie ludności na działanie zanieczyszczeń. Wykorzystywany jest do obliczania krajowego celu redukcji narażenia oraz pułapu stężenia ekspozycji (tj. poziomu określonego na podstawie wskaźnika średniego narażenia w celu ograniczenia szkodliwych skutków dla zdrowia ludzkiego, który ma zostać osiągnięty przez dany okres (art. 2 pkt 20 i 21 dyrektywy nr 2008/50/WE)). Odrębnie został potraktowany ozon, dla stężenia którego dyrektywa nr 2008/50/WE określa cele długoterminowe. Państwa członkowskie są obowiązane do zachowania poziomów ozonu poniżej tych celów oraz utrzymania najlepszej jakości powietrza, ale tylko w zakresie, w jakim pozwalają na to czynniki takie, jak transgraniczny charakter zanieczyszczenia ozonem i warunki meteorologiczne (art. 18 dyrektywy nr 2008/50/WE). Wystąpienie innych czynników nie będzie stanowiło podstawy do zwolnienia państw członkowskich z ich obowiązków.

## II. Zasada bezpieczeństwa ekonomicznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego do systemu prawa polskiego wprowadziła ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku<sup>26</sup>, która odwołuje się do zagadnień ochrony środowiska w kilku przepisach. W art. 5 Konstytucji RP poprzez wymienienie zapewnienia ochrony środowiska wśród podstawowych zadań państwa polskiego. Na podstawie art. 31 ust. 3 ochrona środowiska jest przesłanką ograniczenia wolności jednostki. Konkretnie zadania i obowiązki w ochronie środowiska zostały uregulowane w art. 68 ust. 4, 74 i 86 Konstytucji RP.

Bezpieczeństwo ekologiczne w Konstytucji RP jest elementem takich pojęć, jak: bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny. Zdaniem E. Smoktunowicza, definicje tych pojęć mają bardzo ogólny charakter. A wynika to z licznych i podatnych na zmiany uwarunkowań tych warto-

---

<sup>26</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

ści społecznych. W ocenie cytowanego autora, pojęciem bezpieczeństwa publicznego obejmuje się ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustrój państwowy i majątek ogólnonarodowy. Porządek publiczny określany jest jako „stan charakteryzujący się poszanowaniem nakazów i zakazów prawnych oraz zasad dotyczących w szczególności zachowania się w miejscach publicznych”<sup>27</sup>. Według E. Smoktunowicza, nie można mieć wątpliwości, że bezpieczeństwo publiczne, spokój i porządek publiczny mają wysoką rangę w hierarchii wartości społecznych, „w zasadzie nadrzędną w stosunku do swobód i wolności jednostki, stanowiąc jednocześnie ich gwarancje. Nadrzędność ta nie jest, oczywiście, pozostawiona swobodnemu uznaniu poszczególnych organów państwowych powołanych do ochrony tych wartości, lecz opiera się na przepisach prawa i mieści się w granicach przez nie określonych”<sup>28</sup>.

W odniesieniu do Konstytucji RP można postawić dwa pytania: Pierwsze to, jakie uprawnienia przysługują obywatelowi na podstawie art. 74 Konstytucji? Drugie, w jakim zakresie norma ta wyznacza podstawę prawa w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego?

Poglądy na temat zapewnienia jednostce prawa do środowiska są podzielone. W.J. Katner<sup>29</sup> oraz J. Sommer<sup>30</sup> uznawali charakter prawny obowiązującego wcześniej art. 71 Konstytucji z 1952 roku określającego obywatelskie prawo do środowiska. Stanowisko takie wydawało się wtedy w pełni uzasadnione. W.J. Katner ma zastrzeżenia co do uznania prawa do korzystania z wartości środowiska jako prawa osobistego w rozumieniu art. 23 k.c. Stoi na stanowisku, że powinno się traktować prawo jednostki do środowiska jako przedmiot ochrony w ujęciu cywilistycznym. Proponuje konstrukcję prawa podmiotowego o charakterze bezwzględny<sup>31</sup>. S.M. Grzybowski stawia pytanie: „Czy jednak rzeczywiście obowiązujące polskie prawo cywilne opiera ochronę dóbr osobistych na przyznaniu jed-

---

<sup>27</sup> E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1987, s. 171.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> W.J. Katner, *Prawo człowieka do korzystania z wartości środowiska to prawo obywatelskie czy także podmiotowe prawo cywilne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1990, nr 45, s. 41.

<sup>30</sup> J. Sommer, *Prawo do środowiska w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Prawo człowieka do środowiska naturalne*, J. Sommer (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1987, s. 33.

<sup>31</sup> W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, CH Beck, Warszawa 1982, s. 187 i nast.

nostce praw podmiotowych?”<sup>32</sup>. Jego zdaniem, ochrona dóbr osobistych jest jednym z zadań prawa cywilnego. Cywilnoprawna ochrona dóbr osobistych jest niezbędna w ocenie tego autora, ponieważ umożliwia objęcie ochroną najszerszego zakresu ich dóbr oraz zabezpiecza przed najszerszym zakresem sposobów ich naruszania<sup>33</sup>. Według niego, „Charakterystyczną cechą cywilno-prawnej ochrony dóbr osobistych jest ponadto możliwość oparcia tej ochrony na przyznaniu jednostkom praw podmiotowych, a to tzw. praw osobistych (praw osobistości)”<sup>34</sup>.

Zdaniem K. Drzewickiego, „dotychczasowy rozwój koncepcji prawa do środowiska wykazuje dążność do sytuowania jednostki w charakterze uprawnionego podmiotu. Uważa on, że Deklaracja sztokholmska w treści zasady 1 przyjmuje „formułę podmiotowego indywidualizmu”<sup>35</sup>. W. Radecki, analizując prawo do środowiska w konstytucjach: polskiej, czeskiej i słowackiej, zwraca uwagę na koncepcję prawa do środowiska wypracowaną w doktrynie czechosłowackiej przez Słowaka J. Klapača, który swoje poglądy na ten temat przedstawił w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. J. Klapač uważał, że prawo do środowiska jest prawem podmiotowym osoby fizycznej, a państwo jest zobowiązane prawo to chronić i w odpowiedni sposób gwarantować. Autor ten, w ramach praw podmiotowych osoby fizycznej wyróżnia kategorie praw najbardziej osobistych (*ius personalissimum*) i zalicza do nich: prawo do życia, prawo do integralności cielesnej, prawo do ochrony zdrowia oraz prawo do środowiska. Tak postrzegane prawo do środowiska jest „samodzielnym podstawowym prawem obywatela”<sup>36</sup>. Według J. Klapača, prawo do środowiska jest podmiotowe i służy zapewnieniu takiego środowiska, aby człowiek mógł w nim prowadzić w sposób nienaruszony swoje życie osobiste i społeczne. Prawo to obejmuje także niektóre cząstkowe prawa i uprawnienia dotychczas regulowane w ramach tradycyjnych i nowoczesnych praw, np. w prawie do

---

<sup>32</sup> S.M. Grzybowski, *Ochrona dóbr osobistych według przepisów ogólnych prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 6, s. 15.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> K. Drzewicki, *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 11–12, s. 61.

<sup>36</sup> W. Radecki, *Prawo do środowiska w Konstytucjach polskiej, czeskiej i słowackiej*, [w:] *Prawo dla środowiska*, A. Erecheml (red.), Wydawnictwo Wyższa Szkoła Inżynieryjno-Ekonomiczna, Rzeszów 2011, s. 16.

ochrony zdrowia<sup>37</sup>. W. Radecki stwierdził, że „brak w Konstytucji RP prawa podmiotowego do środowiska jest wynikiem świadomej decyzji ustawodawcy konstytucyjnego”<sup>38</sup>. Jego zdaniem, „to, co polski ustawodawca konstytucyjny świadomie odrzucił – tak rozumiane prawo do środowiska można było bowiem wyprowadzić z art. 71 Konstytucji PRL – ustawodawcy konstytucyjni czeski i słowacki również świadomie je przyjęli”<sup>39</sup>. Autor, kończąc swoje refleksje, zgłasza pytanie: „czy nie byłoby celowe ponowne wprowadzenie podmiotowego prawa do środowiska do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tak jak to jest w obowiązującej Konstytucji Republiki Czeskiej, Karcie Podstawowych Praw i Wolności oraz w Konstytucji Republiki Słowackiej”<sup>40</sup>. Autor ten uważał, że nie grozi to zachwianiem konstytucyjnego porządku prawnego, a może być pożyteczne. Artykuł 74 Konstytucji RP odwołuje się do obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zatem w ramach tego pojęcia mieści się prawo do korzystania z wartości środowiska. Prawo i obowiązek ochrony środowiska w Konstytucji RP występują w układzie symetrycznym dającym podstawy do wyodrębnienia prawa podmiotowego do środowiska<sup>41</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest pojęciem szerokim<sup>42</sup>. Oznacza utrzymywanie pewnego poziomu ochrony, który pozwoli m.in. na korzystanie przez człowieka z wartości środowiska i jego zasobów. Bezpieczeństwo ekologiczne nie może być utożsamiane tylko i wyłącznie z samym środowiskiem. Obejmuje ono działania nakierowane na wiele dziedzin życia społecznego, gospodarczego i politycznego, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko<sup>43</sup>. Jest to stan, w którym podczas normalnej eksploatacji zasobów środowiska nie zostaną przekroczone ustalone w przepisach prawnych poziomy zanieczyszczeń. Celem bezpieczeństwa ekologicznego jest określenie optymalnych warunków zdrowia ludzi przez: ocenę narażenia ich na szkodliwe działanie zanieczyszczeń; opracowanie zasad zapobiegania skutkom zanieczysz-

---

<sup>37</sup> Ibidem. s. 17.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Z. Bukowski, *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 2, s. 26–28.

<sup>43</sup> M. Pietras, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 6–50.

czeń biologicznych, chemicznych oraz fizycznych w środowisku. Bezpieczeństwo ekologiczne na podstawie art. 74 Konstytucji RP obejmuje działanie lub zaniechanie pozwalające zachować lub przywrócić równowagę przyrodniczą niezbędną do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom odpowiednich warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Z przepisów Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do bezpieczeństwa ekologicznego. Jest to jedno z podstawowych praw człowieka. Przyjmując określenie podmiotu uprawnionego do bezpieczeństwa ekologicznego przez oznaczenie go desygnatem w postaci słowa każdy, kierujemy nasz sposób interpretacji na konstrukcję publicznego prawa podmiotowego. Jego odpowiednikami są konstytucyjne zadania i obowiązki władz publicznych polegające na prowadzeniu polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne<sup>44</sup>. W ocenie L. Garlickiego na gruncie art. 74 ust. 1 Konstytucji RP mamy do czynienia z „bardzo szerokim pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego, co należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”. Jego zdaniem, ochrona środowiska jest jednym z elementów bezpieczeństwa ekologicznego, a zadania władz publicznych są szersze, obejmując też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój<sup>45</sup>. Przedmiotem zobowiązania wynikającego z treści art. 74 ust. 1 Konstytucji RP jest prowadzenie odpowiedniej polityki przez władze publiczne, „które jest adresowane do wszystkich organów i instytucji państwowych i samorządowych, niezależnie od miejsca zajmowanego w systemie podziału władz, a dotyczy wszelkiego rodzaju działań (tak władczych, jak i organizatorsko-inspiracyjnych), byle dały się one przyporządkować ogólniejszej (politycznej) koncepcji”<sup>46</sup>. Polityka realizowana przez władze publiczne ma zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne. Polega ona na: racjonalnym kształtowaniu środowiska; optymalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi; przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym oddziaływaniom na środowisko oraz przywracaniu do stanu właściwego. Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP działania te są obowiązkiem

---

<sup>44</sup> L. Garlicki, Art. 74, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 3.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem.

władz publicznych. Zdaniem S. Rozmaryna, „Ze stwierdzenia, że gwarancje konstytucyjnych obowiązków wszelkich organów państwowych (poza Sejmem) są ogólne instytucje (gwarancje) przewidziane przez konstytucję lub ustawy dla zapewnienia kontroli i nadzoru nad tymi organami, wynikają następujące konsekwencje szczegółowe, gdy chodzi o organy naczelne”<sup>47</sup>.

Odpowiadając na drugie z wcześniej postawionych pytań, należy stwierdzić, że art. 74 stanowi podstawę prawną realizowania przez państwo polityki ochrony środowiska. W tym znaczeniu przepis ten stanowi rodzaj zobowiązania ciążącego na władzach publicznych. R. Paczuski, koncentrując się na badaniu konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska, stwierdził, że bezpieczeństwo ekologiczne stanowi kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>48</sup>. Na podstawie przepisów Konstytucji RP autor ten wskazał dwa podstawowe kierunki polityki państwa, zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne powiązane z realizacją dwóch zasad: kierunek polityki zgodny z zasadą prewencji i kierunek polityki zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest łączone z konstytucyjnym ogólnym obowiązkiem dbałości o stan środowiska. Wyraża on w tym zakresie funkcję państwa w ramach szeroko rozumianego zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego<sup>49</sup>.

W związku z tym obowiązek ochrony środowiska powinien stanowić samodzielną i odrębną od innych funkcję państwa. Ustawa konstytucyjna określa ogólne cele i zadania dla administracji publicznej m.in. w dziedzinie stosunków społecznych, gospodarczych i innych. Konkretyzacja ich następuje w przepisach ustawowych oraz w aktach wykonawczych. Za pomocą tego rodzaju przepisów prawnych jest realizowana polityka ochrony środowiska. Zwiększa się też stale liczba ustaw regulujących ochronę poszczególnych elementów środowiska. Art. 74 Konstytucji RP wyznacza kierunek aktywności państwa o charakterze pewnego kompleksu działań mających na celu bezpieczeństwo ekologiczne. Zatem władze publiczne przyjmują obowiązek zapewnienia bez-

---

<sup>47</sup> S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Warszawa 1961, s. 208–209.

<sup>48</sup> R. Paczuski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako kryterium koniecznych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, A. Papuziński (red.), Wydawnictwo UKW, Bydgoszcz 2005, s. 121.

<sup>49</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, D. Górecki (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 101.

pieczeństwa ekologicznego i utrzymania go na odpowiednim poziomie. Niemniej jednak artykuł 86 Konstytucji RP nakłada na obywatela obowiązek dbałości o stan środowiska oraz odpowiedzialność za spowodowanie pogorszenia się jego stanu<sup>50</sup>. Art. 74 Konstytucji RP wyznacza jedno z podstawowych praw obywatela w państwie, a mianowicie prawo do bezpieczeństwa ekologicznego oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Możliwość korzystania z tych praw zapewniają władze publiczne. „Aby normy te nie oznaczały jedynie deklaracji politycznej, a wiązały się z realną możliwością korzystania z wartości środowiska, muszą być podejmowane różnego rodzaju działania, składające się na politykę ochrony środowiska”<sup>51</sup>.

Władze publiczne są zobowiązane w szerszym ujęciu do zagwarantowania swoim obywatelom życia w środowisku odpowiadającym obowiązującym standardom. Wykonanie tego obowiązku jest możliwe dzięki realizowaniu polityki ochrony środowiska za pomocą różnych instrumentów, takich jak prawo czy środki ekonomiczne. Z treści art. 74 Konstytucji RP można w drodze wykładni wyinterpretować także ogólny cel ochrony środowiska. Jest nim zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wykonywanie obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne wynika także z realizacji innych konstytucyjnych zasad ochrony porządku prawnego<sup>52</sup>. Artykuł 86 Konstytucji RP określa, że: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. Z art. 86 Konstytucji RP wynika, że adresatem obowiązku dbałości o stan środowiska jest każdy. Jest to bardzo szerokie określenie zakresu podmiotowego normy konstytucyjnej. Zatem podmiotem odpowiedzialnym będzie osoba fizyczna, jak i prawna. Jednak w przypadku osób prawnych obowiązek ten spoczywa na organach reprezentujących osobę prawną. Dbanie o stan środowiska zakwalifikowane zostało do obowiązków konstytucyjnych obok takich jak: wierność Rzeczypospo-

<sup>50</sup> J. Boć, *Art. 74, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 134–135.

<sup>51</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 176.

<sup>52</sup> S. Wrzosek, *Wpływ konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania administracji publicznej na zarządzanie ochroną środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1999, nr 3, s. 30–41.

litej Polskiej, przestrzeganie prawa czy też obowiązek do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Z treści art. 86 Konstytucji RP wynika także, że podmioty obowiązane do dbałości o stan środowiska ponoszą odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie środowiska. Zasady tej odpowiedzialności określone są w ustawach. Podniesienie obowiązku dbałości o stan środowiska do rangi normy konstytucyjnej oznacza postęp w stosunku do regulacji obowiązujących w przeszłości. Artykuły 74 i 86 Konstytucji RP odzwierciedlają też aktualne koncepcje ochrony środowiska w prawie międzynarodowym oraz w regulacjach UE uwzględniających wymogi bezpieczeństwa ekologicznego. Ochrona środowiska poprzez prawo i politykę jest instrumentem zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Strona przedmiotowa bezpieczeństwa ekologicznego dotyczy całości środowiska, tzn. wszystkich jego elementów. Jest to bazowe pojęcie wyjaśniające znaczenie tej instytucji. Zgodnie z art. 3 pkt 39 p.o.ś., środowiskiem jest „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”. Taka definicja środowiska, którą zawiera p.o.ś., odnosi się do szerokiego zakresu ochrony środowiska, którego podstawę w Konstytucji RP stanowi art. 74 i 86. Koncepcja prawa człowieka do środowiska, wynikająca z instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego, odzwierciedlona w art. 74 Konstytucji RP, pojawiła się podczas konferencji sztokholmskiej Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka w czerwcu 1972 roku. W przyjętej wówczas deklaracji zasad przedstawiono tezę mówiącą o tym, że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku, o jakości pozwalającej na życie w godności i dobrobycie”. Uznano jednocześnie, że „Ponosi on zarazem solenną odpowiedzialność za chronienie i ulepszanie środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń”<sup>53</sup>. Wówczas to po raz pierwszy sformułowano na takim szczeblu wyraźnie prawo człowieka do środowiska o odpowiedniej jakości oraz nałożono na niego obowiązek jego ochrony. Zostało ono uznane za podstawowe prawo człowieka.

Wyrazem przyjęcia tej idei na gruncie ustawodawstwa wewnętrznego w Polsce było przekształcenie tej deklaracji w normę konstytucyjną w 1976 roku. Ukonstytuowanie się prawa człowieka do środowiska było wtedy

<sup>53</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, op. cit., s. 177.

bardziej decyzją polityczną niż stanowiskiem wynikającym z merytorycznej analizy istniejącego skromnego wówczas ustawodawstwa ochronnego. Wymiana poglądów na ten temat oraz publiczne dyskusje rozpoczęły się dopiero po 1976 roku. W tym czasie zaczęto rozważać, co właściwie oznacza to prawo i jak należy je interpretować w kontekście całego polskiego systemu normatywnego i politycznego<sup>54</sup>. W. Radecki uważał, że w zakresie korzystania z wartości środowiska przyrodniczego mieści się możliwość: oddychania czystym powietrzem, a przynajmniej takim, które nie stanowi zagrożenia dla zdrowia, używanie czystej wody, spożywanie nieskażonych produktów żywnościowych, a także zaspokajanie potrzeb człowieka w zakresie turystyki i w celach wypoczynkowych<sup>55</sup>. J. Sommer stwierdził, że zakres prawa do środowiska wyznaczany m.in. przez W. Radeckiego wynika z prawa do ochrony zdrowia. J. Sommer ogranicza tym samym zakres prawa do środowiska do możliwości korzystania z wartości niezeszpeconego krajobrazu. Prawo to powinno być uzupełnione o możliwość korzystania z elementów tworzących wartościowy krajobraz w postaci np. dostępności do parków krajobrazowych, lasów, zieleni oraz wód<sup>56</sup>.

Prawo do środowiska powinno obejmować wszystkie jego elementy składowe. Niezbędne bowiem jest kompleksowe ujęcie tego prawa. Ważnym elementem składającym się na treść zasady powszechności ochrony środowiska wobec obywateli jest obowiązek jego ochrony. Jest on powiązany z prawem do środowiska. Obywatelom przyznaje się prawo do korzystania z wartości środowiska, ale jednocześnie z uprawnieniem tym wiąże się obowiązek ochrony. „W chwili obecnej przy dynamicznym rozwoju systemu prawa ochrona środowiska powinna być obowiązkiem każdego. Pominięcie takiego założenia przy tworzeniu i stosowaniu prawa może spowodować niemożność realizacji prawa do środowiska”<sup>57</sup>. Należy podkreślić, że prawo do środowiska jest jednocześnie uwarunkowane obowiązkiem jego ochrony. Tych dwóch elementów nie można traktować w sposób rozłączny.

---

<sup>54</sup> K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, PWN, Wrocław 1972, s. 88.

<sup>55</sup> W. Radecki, *Obywatelskie...*, op. cit., s. 103–104.

<sup>56</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, op. cit., s. 178.

<sup>57</sup> J. Sommer, *Prawo do środowiska w konstytucji PRL*, [w:] *Prawo człowieka...*, op. cit., s. 56.

### III. Reguła bezpieczeństwa ekonomicznego zawarta w obowiązujących aktach prawnych

Jak już wspomniano wyżej, w polskim prawie nie istnieje definicja pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego. Mimo to termin ten jest stosowany w wielu aktach prawnych i dokumentach o charakterze strategicznym, często niejednolicie, w sposób zawężający lub rozszerzający. Trudno zatem jednoznacznie określić katalog zasad związanych z bezpieczeństwem ekologicznym<sup>58</sup>.

Ustawa Prawo ochrony środowiska nie określa pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego, odwołuje się do niego jednak pośrednio, poprzez ustalenia związane z dopuszczalnym poziomem, normami i standardami czy regulacjami dotyczącymi prowadzenia zakładów o określonym ryzyku wystąpienia awarii. Ponadto art. 410 p.o.ś. stanowi, że „środki Narodowego Funduszu można przeznaczać za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska na wspieranie projektów i inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poza granicami kraju, jeżeli ma to związek z bezpieczeństwem ekologicznym Rzeczypospolitej Polskiej”.

Według J. Ciechanowicz-McLean, w ustawie z 20 lipca 2017 roku Prawo wodne<sup>59</sup> przepisy nie odnoszą się wprost do bezpieczeństwa ekologicznego, ale pośrednio, poprzez system nakazów i zakazów mających na celu zapewnienie dobrego stanu ekologicznego wód, czyli takiego stanu, który wiąże się z niską ich degradacją przez działalność człowieka. Utrzymanie dobrego stanu wód jest jednoznaczne z zachowaniem bezpieczeństwa ekologicznego, a poważne naruszenia tego stanu poprzez odchylenie od przyjętych norm stanowi zagrożenie tego bezpieczeństwa ekologicznego<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 55–56.

<sup>59</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 534.

<sup>60</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 159–160.

Kolejną ustawą związaną z analizowanym pojęciem jest ustawa z 29 listopada 2000 roku Prawo atomowe (dalej: Prawo atomowe)<sup>61</sup>. Ustawa określa, że działalność w zakresie pokojowego wykorzystywania energii atomowej związanej z rzeczywistym i potencjalnym narażeniem na promieniowanie jonizujące od sztucznych źródeł promieniotwórczych, materiałów jądrowych, urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego (art. 1 ust. 1 pkt 1 Prawo atomowe), a także działalność wykonywana w warunkach zwiększonego, w wyniku działania człowieka, narażenia na naturalne promieniowanie jonizujące (art. 1 ust. 3 Prawo atomowe), dozwolona jest po zastosowaniu określonych w przepisach środków zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony życia i zdrowia ludzi, jak i bezpieczeństwa mienia i ochrony środowiska (art. 2 Prawo atomowe). Zatem można wnioskować, że niniejsze przepisy dotyczą także bezpieczeństwa ekologicznego.

Niewątpliwie istotnym aktem prawnym jest ustawa z 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>62</sup>. W jej przepisach brak bezpośredniego nawiązania do bezpieczeństwa ekologicznego, wymienione są rodzaje działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku, m.in. takie jak: produkcja, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport określonego rodzaju substancji mogących stanowić realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska. Chodzi tu o niebezpieczne substancje i mieszaniny w rozumieniu przepisów o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, a także o środki ochrony roślin – w rozumieniu ustawy z 18 grudnia 2003 roku o ochronie roślin<sup>63</sup> i produkty biobójcze – w rozumieniu ustawy z 13 września 2002 roku o produktach biobójczych<sup>64</sup>. Pojęcie szkody w środowisku można wiązać z pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego, skoro w ustawie z 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (dalej: u.z.s.ś.n.)<sup>65</sup> rozumie się jako „negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną

---

<sup>61</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 730.

<sup>62</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1616.

<sup>63</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1616.

<sup>64</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 242.

<sup>65</sup> Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1616.

przez podmiot korzystający ze środowiska". Działalność taka może przykładowo wystąpić podczas korzystania z wód i w następstwie mieć negatywny wpływ na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód (art. 6 u.z.s.ś.n.).

## IV. Zadania samorządu gminy w ochronie środowiska związane z zapewnieniem bezpieczeństwa

Aktualnie najważniejsze zadania państwa w sferze zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego wykonują głównie organy ochrony środowiska. Według R. Paczuskiego, „zapewnienie ochrony środowiska wymaga pełnego wykorzystania całego zespołu urządzeń ustrojowych i środków, którymi państwo dysponuje”<sup>66</sup>. W myśl A. Jaroszyńskiego, „Ochrona zasobów naturalnych jest właśnie jednym z zagadnień, których rozwiązywanie wymaga różnorodnych powiązań między organami państwowymi”<sup>67</sup>. Podobny pogląd na początku lat siedemdziesiątych wyraził także W. Brzeziński. Uważał on, że „Całokształt spraw ochrony środowiska człowieka nie można jednak już dzisiaj powierzyć jednemu z resortowych ministrów”<sup>68</sup>.

Zgodnie z art. 376 p.o.ś. organami ochrony środowiska są: 1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta; 2) starosta; 3) sejmik województwa; 4) marszałek województwa; 5) wojewoda; 6) minister właściwy do spraw środowiska; 7) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz 6) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Wskazane w przepisach zadania ochronne wykonują także organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Ustawa Prawo o ochronie środowiska wyposażała te organy w określone zadania w ochronie środowiska, np. polegające na przyjmowaniu programów ochrony środowiska. Ponadto należy podkreślić, że marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykonują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w ramach

<sup>66</sup> R. Paczuski, *System prawno-organizacyjny ochrony środowiska w PRL*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1977, s. 57.

<sup>67</sup> A. Jaroszyński, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, PWN, Warszawa 1972, s. 162.

<sup>68</sup> W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, PWN, Warszawa 1971, s. 243.

właściwości tych organów oraz posiadają uprawnienie do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Organy te występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności obejmujących: 1) wstęp wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza; 2) przeprowadzanie badań lub wykonywanie innych niezbędnych czynności kontrolnych; 3) żądanie pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywianie i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego; 4) żądanie okazania dokumentów i udostępnienie wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli<sup>69</sup>. Do zakresu przypisanych im kompetencji należy, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (u.s.g.)<sup>70</sup>, m.in. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego szczególne znaczenie posiada ochrona czynna (prewencyjna). Sprowadza się ona do opanowania lub co najmniej zmniejszenia przyczyn powstania powodzi w wyniku różnych zabiegów w dorzeczu o charakterze agrotechnicznym i hydrotechnicznym. Do zabiegów agrotechnicznych zalicza się: właściwą uprawę roli, zalesienie zboczy oraz zabiegi przeciwerozyjne. Jest to tzw. „retencyjne przysposobienie dorzecza, prowadzące do zwiększenia wsiąkania wody w glebę, a tym samym zmiany odpływu powierzchniowego na gruntowy (spowolnienie i opóźnienie odpływu zasilającego rzeki)”<sup>71</sup>.

Gmina w zakresie ochrony środowiska może wprowadzać zakazy i nakazy dotyczące sposobu użytkowania powierzchni, przestrzeni i zasobów naturalnych oraz o inspirowaniu organizacyjnym i finansowym budowy

<sup>69</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa...*, op. cit., s. 328.

<sup>70</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 506.

<sup>71</sup> Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, PWN, Warszawa 1998, s. 79.

komunalnych urzędów sanitarnych; inspirowaniu, opracowaniu i wdrażaniu jednostkowych proekologicznych programów rozwojowych, np. budowy obwodnicy, ograniczeniu niskiej emisji, wdrażaniu zarządzania środowiskowego gmin, opracowaniu i wdrożeniu programu ekorozwoju gminy<sup>72</sup>.

Władze gminy skupiają się bowiem na jednostkowych problemach bezpośredniej ochrony środowiska, np. budowie wysypiska miedzi; oczyszczalni ścieków, która może być mało efektywna w dłuższej perspektywie czasu, a nawet prowadzić do spowolnienia rozwoju gminy. Obecnie każda gmina opracowuje i realizuje plan działania na rzecz ochrony środowiska. Treść i zakres programu oraz proces i techniki jego sporządzania mogą być zróżnicowane, ponieważ są zależne od charakteru gminy (miejska czy wiejska), stopnia jej rozwoju, sytuacji demograficznej i społecznej itp. Opracowany program ekorozwoju może mieć charakter pomocniczy lub decyzyjny. Program pomocniczy wskazuje kilka wariantów rozwoju gminy. Obejmuje aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Fundament działania gminy i jej zarządzania stanowi program o charakterze decyzyjnym. Zawiera wizję rozwoju gminy oraz wdrażania strategii i polityki. Dokument ten musi być zatwierdzony przez radę gminy<sup>73</sup>.

Na program ekorozwoju gminy składają się elementy: waloryzacja przyrodnicza, która powinna zawierać opis stanu faktycznego; zadania dotyczące ochrony obszarów i obiektów; ocena potencjału, pojemności i środowiska terenów nieobjętych ochroną; ocena zmian, jakie zachodzą w ekosystemach; preferowane kierunki działalności gospodarczej i rozwoju urbanizacji. Waloryzacja demograficzno-społeczna obejmuje charakterystykę demograficzną, wielkość wolnej siły roboczej i możliwości jej reorientacji zawodowej; cechy kulturowe i miejscowe tradycje istotne podczas wdrażania ekorozwoju; ocenę stanu wiadomości oraz stosunek mieszkańców do ekorozwoju. Zakres waloryzacji gospodarczej uwzględnia ocenę potencjału gospodarczego gminy z punktu widzenia jej efektywności i konkurencyjności, ocenę stopnia uciążliwości podmiotów gospodarczych; ocenę stopnia wykorzystania zasobów przyrodniczych, ludzkich i kapitałowych. Waloryzacja obejmować może także zagospoda-

---

<sup>72</sup> H. Wyrębek, *Zarządzanie ochroną środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Naukowej w Siedlcach” 2010, nr 84 (11), s. 51.

<sup>73</sup> Ibidem.

rowanie turystyczne, infrastrukturę społeczną. Ocena zagrożeń środowiska obejmuje główne składniki środowiska, m.in. ocenę gleb, wód, powietrza; wskazuje zagrożenia (odpady, ścieki, hałas, promieniowanie) i ich wpływ na zdrowie mieszkańców czy sposoby przeciwdziałania zagrożeniom. Scenariusze ekorozwoju gminy zawierają pożądane kierunki działalności gospodarczej, ich wielkość i rozmieszczenie, ocenę ekologiczną efektów proponowanych rozwiązań, kierunki rozwoju i charakterystykę szczegółowych przedsięwzięć z podziałem na obszary działalności gospodarczej, społecznej i infrastruktury sanitarnej; instrumenty. W zakres warunków i środków ekorozwoju w gminie wchodzi: wykaz problemów i działań, które wymagają podjęcia odpowiednich uchwał przez radę gminy; system informowania społeczeństwa o zagrożeniach ekologicznych oraz o celach i założeniach programu; wykonawcy i źródła finansowania programu (zadania, jakie gmina będzie realizować bezpośrednio oraz pośrednio); sposoby dofinansowania i sposoby pozyskiwania środków<sup>74</sup>.

Program ekorozwoju gminy jest ważnym dokumentem informacyjnym, odgrywa podstawowe znaczenie przy sporządzaniu studium miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ogólnie rzecz biorąc, kompetencje organów gminy w zakresie ochrony środowiska nie są zbyt bogate<sup>75</sup>. Organy gminy mają ograniczone uprawnienia w zakresie ochrony wód i powietrza przed zanieczyszczeniem. Nie mogą wstrzymać działalności zagrażającej środowisku. Najistotniejsze uprawnienia gminy ograniczają się do miejscowego planowania przestrzennego, ochrony zieleni oraz niektórych zagadnień ochrony gatunków rolnych i leśnych. Mają prawo pobierania opłat, wymierzania kar. Organy gminy posiadają także kompetencje interwencyjne wobec użytkowników maszyn i urządzeń technicznych uciążliwych dla środowiska<sup>76</sup>.

Ważnym zadaniem gminy jest ustanowienie uchwał regulujących postępowanie z odpadami komunalnymi. Główną podstawę tych uchwał stanowią jedynie art. 4 pkt 1–3 ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>77</sup>, rodzaju urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz

---

<sup>74</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>75</sup> K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 161–162.

<sup>76</sup> H. Wyrębek, *Zarządzanie ochroną środowiska w jednostkach...*, op. cit., s. 52–53.

<sup>77</sup> Tj. Dz.U. z 2019, poz. 730.

na drogach publicznych i zasad ich rozmieszczania, częstotliwości, zasad i sposobów usuwania odpadów komunalnych. Na tej podstawie gminy mogą wprowadzić podział odpadów komunalnych według zasad ich usuwania, selekcji oraz przyjmowania na składowisko (szerzej unieszkodliwiania), określić zasady selekcjonowania odpadów, określić wymagania dotyczące urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów, określić okres przechowywania dowodów zapłaty za usługi i stosownych umów, określić częstotliwość i inne zasady usuwania odpadów<sup>78</sup>. Rada gminy może nie tylko ustalić częstotliwość, zasady i sposób usuwania odpadów i zanieczyszczeń, lecz także wprowadzić obowiązek przechowywania dokumentu stwierdzającego wywóz nieczystości na dane wysypisko<sup>79</sup>.

W myśl art. 17 p.o.ś., organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1. p.o.ś. Projekty programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez: ministra właściwego do spraw środowiska – w przypadku projektów wojewódzkich programów ochrony środowiska; organ wykonawczy województwa – w przypadku projektów powiatowych programów ochrony środowiska; organ wykonawczy powiatu – w przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska. Programy ochrony środowiska nie stanowią aktów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, że programy ochrony środowiska mają charakter programów działania, obowiązujących w zasadzie jedynie wewnątrz administracji, w związku z czym nie powinny wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji. Źródłami takich praw i obowiązków mogą być bowiem akty wymienione w art. 87 Konstytucji RP<sup>80</sup>. Niemniej jednak analiza niektórych przepisów komentowanej ustawy oraz ustawa z 14 grudnia 2012 roku o odpadach<sup>81</sup> wykazuje, że w pewnych sytuacjach programy

---

<sup>78</sup> J. Boś, K. Nowicki, E. Samborska-Boś, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2000, s. 271.

<sup>79</sup> H. Wyrębek, *Zarządzanie ochroną środowiska w jednostkach...*, op. cit., s. 53.

<sup>80</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2005 r. sygn. akt II SA/KR 1385/04, niepubl., w którym WSA stwierdził, że: „Programy ochrony środowiska nie stanowią aktów prawa miejscowego. Realizują one politykę ekologiczną państwa, a ich treść z założenia ma znaczenie kierunkowe, niekonkretyzujące uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych”.

<sup>81</sup> Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 730.

ochrony środowiska wywołują skutki prawne poza strukturami administracji. Art. 186 pkt 4 ustawy o odpadach stanowi mianowicie, że organ administracji nie może wydać pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, jeżeli byłoby to niezgodne m.in. z programami ochrony środowiska uchwalonymi na podstawie komentowanego artykułu. Inaczej mówiąc, niezgodność z programem jest przesłanką do wydania decyzji odmownej. Opisany wyżej mechanizm powoduje, że programy ochrony środowiska, mimo że nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa, to wpływają jednak na sytuację prawną podmiotów będących poza administracją, np. wnioskodawca nie uzyskażądanego pozwolenia, jeśli jego treść kłóciłaby się z programem. Konstytucyjność tego rozwiązania od dawna już kwestionowana jest w świetle powołanego wyżej art. 87 Konstytucji RP<sup>82</sup>. Celem wszystkich programów jest realizacja polityki ochrony środowiska oraz strategii przyjętej zgodnie z art. 14 p.o.ś. Jednakże nie znajdujemy w komentowanej ustawie przepisu nakazującego, aby programy jednostek niższego szczebla były zgodne z programami wyższego szczebla. Brak takiego przepisu oraz fakt, że wspomniana wyżej opinia nie ma charakteru wiążącego (jak każda zresztą opinia) powoduje, że programowi, który jest sprzeczny z programem jednostki samorządowej o większym zasięgu terytorialnym nie można zarzucić niezgodności z prawem. W związku z tym organ sprawujący nadzór nad daną jednostką samorządu terytorialnego nie może stwierdzić nieważności uchwały zawierającej taki program, ponieważ jedynym kryterium nadzoru nad działalnością samorządu jest kryterium zgodności z prawem, a nie np. celowości – wynika to z zasady przyznania samorządom samodzielności<sup>83</sup>.

## V. Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego odnosi się do systemów międzynarodowych, państw, regionów, grup społecznych czy człowieka jako jednostki. Wspólna polityka ekologiczna Unii Europejskiej jest oparta o realizację idei ekorozwoju, uwzględnia system ochrony środowiska na-

<sup>82</sup> J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Wrocław: CPE, Wrocław 2005, s. 573.

<sup>83</sup> Wyrok NSA we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 606/98, OSS 1999, nr 3, poz. 86.

turalnego obejmujący prawo ochrony środowiska, wyspecjalizowane organy administracji państwowej, produkcji urządzeń ochrony środowiska, instrumenty ekonomiczne, a także jednostki naukowo-badawcze i ruchy ekologiczne. Niemniej jednak istotną rolę odgrywają przyjęte zasady, normy, reguły i procedury<sup>84</sup>.

W związku z tym, spośród wyżej wymienionej problematyki jako podstawowy problem wysuwa się zagadnienie badania podstawowych instytucji prawnych ochrony środowiska, którego następstwem jest definiowanie nowych zadań publicznych w ochronie środowiska oraz wyodrębnienie nowych instytucji prawnych. Niemniej istotne z punktu widzenia prawa ochrony środowiska jest stworzenie prawidłowego ogólnego modelu instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego.

Zauważyć także można powszechną tendencję poszerzania się zakresu gwarancji państwa w dziedzinie ochrony środowiska, co wynika bezpośrednio z oczekiwań społecznych, a także pośrednio z licznych zagrożeń, które przynosi rozwój cywilizacyjny, który wciąż nie jest zharmonizowany w dostatecznym stopniu z ochroną środowiska.

Problemy bezpieczeństwa ekologicznego odzwierciedlają się także aktualnie w centrum uwag toczących się debat społecznych, politycznych oraz ekonomicznych. Zintegrowany charakter instytucji prawnej dotyczy wielu dyscyplin naukowych, co powoduje, że tą problematyką zainteresowane są środowiska naukowe reprezentujące różne obszary badań i specjalizacji, jak to przedstawiono w niniejszym artykule, który jest jedynie wąskim wycinkiem obszernej tematyki naukowej.

## Bibliografia

### Akty prawne

1. Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej sporządzona w Wiedniu, Dz.U. z 1992, nr 98, poz. 488 zał. uzup. Dz.U. z 1992, nr 98, poz. 490.

---

<sup>84</sup> M. Pietras, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie, Studium politologiczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 19.

2. Protokół montrealwski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r., Dz.U. z 1992, nr 98, poz. 490 ze zm.
3. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz.U. z 1996, nr 53, poz. 238.
4. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r., Dz.U. z 2005, nr 203, poz. 1684.
5. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz.U. z 2019, poz. 506.
6. Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. Dz.U. z 2019, poz. 730.
7. Ustawa z 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 730.
8. Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 452.
9. Ustawa z 13 września 2002 r., o produktach biobójczych, tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 242.
10. Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1616.
11. Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1616.
12. Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 534.

## Orzecznictwo

1. Wyrok ETS z 30 czerwca 2005 r. w sprawie C295/03 Alessandrini Srl oraz inne v. Komisja Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2005, s. I-5673, pkt 86.
2. Wyrok ETS z 16 marca 2006 r. w sprawie C-94/05 Emsland-Stärke GmbH v. Landwirtschaftskammer Hannover, Zb.Orz. 2006, s. I-2619.
3. Wyrok NSA we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 606/98, OSS 1999, nr 3, poz. 86.
4. Wyrok WSA w Krakowie z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt II SA/KR 1385/05.

## Literatura

1. Boć J., *Art. 74, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, J. Boć (red.), Kolonia Limited, Wrocław 1998.
2. Bukowski Z., *Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego i zagadnienia prawne wchodzące w jego zakres*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 2.
3. Ciechanowicz-McLean J., *Bezpieczeństwo ekologiczne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
4. Garlicki L., *Art. 74, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
5. Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
6. Drzewicki K., *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 6.
7. Gubrynowicz A., *Mechanizm czystego rozwoju*, „Prawo Ochrony Środowiska” 2001, nr 2.
8. Jaroszyński A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, PWN, Warszawa 1972.
9. Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1987.

## Netografia

1. <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/COP24-Negocjacje-klimatyczne-24-daty-5586.html> (dostęp: 16.05.2019);
2. *Polityka klimatyczna od Genewy (1979) do Kopenhagi (2009)*, <http://www.pogody.pl/go.live.php/PL-H3/aktualnosci/5962.html> (dostęp: 25.09.2009).
3. M. Ostrowski, *Szczyt UE: Pakiet energetyczno-klimatyczny przyjęty*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/276619,1,szczyt-ue-pakiet-energetyczno-klimatyczny-przyjety.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/276619,1,szczyt-ue-pakiet-energetyczno-klimatyczny-przyjety.read) (dostęp: 15.12.2008);
4. *Pakiet energetyczno-klimatyczny*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakiet\\_energetyczno-klimatyczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pakiet_energetyczno-klimatyczny) (dostęp: 22.05.2019).



Ireneusz Pyrzyk  
Kujawska Szkoła Wyższa Włocławek

**Edukacja szansą  
zrównoważonego  
i bezpiecznego rozwoju  
w gminach**

Education as an opportunity  
for sustainable and safe  
development  
in municipalities



## Streszczenie

Podstawą właściwych relacji człowiek – przyroda jest rozwój intelektualny i moralny ludzi. Trzeba preferować system wartości szanujący naturę i uznający ją za konstytutywny element funkcjonowania człowieka. Przewyciężenie poglądów antropocentrycznych na rzecz ekocentryzmu wydaje się jedyną drogą do przywrócenia i utrzymania homeostazy w przyrodzie, której człowiek jest integralną częścią.

**Słowa kluczowe:** rozwój, gmina, edukacja, ekologia, wychowanie

## Abstract

The basis of proper human-nature relations is the intellectual and moral development of people. A system of values that respect nature and recognize it as a constitutive element of human functioning must be preferred. Overcoming anthropocentric views in favor of ecocentrism seems to be the only way to restore and maintain homeostasis in nature, of which man is an integral part.

**Keywords:** development, commune, education, ecology, upbringing

## Wstęp

W światowej literaturze naukowej przeważają pesymistyczne wizje dotyczące stanu środowiska przyrodniczego. Mówią o tym Erich Fromm, Fritjof Capra czy Carl Friedrich von Waizsecker. Tak wyrażał się E. Fromm: „niemało ludzi, w tym naukowcy jako ludzie wierzący (...), wierzy, że zbliża się ostateczna katastrofa światowa. Jest to wizja racjonalna i naukowo podbudowana”<sup>1</sup>. Według wielu ekologów jej przesłan-

---

<sup>1</sup> E. Fromm, *Mieć czy być. Duchowe podstawy nowego społeczeństwa*, Biblioteka Nowej Myśli „Wodnik”, Warszawa 1989, s. 51.

kami są: nieokiełznana produkcja i konsumpcja, orgia ekologiczna i paranoja militarystyczna. Idea ochrony przyrody i naturalnego środowiska staje się dziś warunkiem sine qua non przetrwania życia i człowieka na ziemi. Społeczeństwo nie ma cenniejszego dobra od przyrody i dlatego powinno ją chronić. Jako główne zagrożenia przyrody współcześnie wymienia się: niszczenie środowiska naturalnego, nadmierną eksploatację zasobów naturalnych, niekontrolowany rozwój nauki i techniki oraz wzrost globalnej produkcji przemysłowej. Przyroda posiada bezcenne wartości, do których możemy zaliczyć, według Philippe Saint Marca:

- Wartość (cena) ludzką, skutki wyniszczenia przyrody, szkody psychiczne i fizyczne, zubożenie życia;
- Wartość (cena) gospodarczą, rentowność mierzona w kategoriach ekonomicznych jako warunek rozwoju człowieka;
- Wartość (cena) polityki gospodarczej, aby potencjał przemysłu i finansów przyczyniał się do ochrony przyrody.

Ze wszech miar słuszny staje się dzisiaj postulat edukacji wszystkich grup społecznych z zakresu ochrony otaczającej nas przyrody, szczególnie zaś dzieci i młodzieży, tych kategorii wiekowych, które są najbardziej podatne na działania celowe: wychowawcze i nauczające. Idea ochrony środowiska jako główny element edukacji regionalnej staje się decydująca dla człowieka i życia w ogóle.

Według Agnieszki Gromkowskiej-Melosik nowoczesną ekologię datuje się od 1930 roku i łączy się ją z nazwiskiem Karola Eltona. W 1869 roku pierwszy terminu ekologia użył Ernst Haeckel. W powszechnym rozumieniu ekologia jest jedną z dziedzin biologii. Generalnie jest nauką zajmującą się zależnościami między organizmami żywymi a ich środowiskiem życia. Początków międzynarodowego ruchu ekologicznego doszukać możemy się już w latach sześćdziesiątych XX wieku, zaś w latach osiemdziesiątych nastąpił znaczący wzrost zainteresowań tymi problemami z powodu raportów Worldwatch Intitute.

We współczesnej ekologii możemy wyróżnić dwa zasadnicze nurty:

- Ekologia płytka (umiarkowana), której istotą są działania naprawcze wobec zniszczonej przyrody;
- Ekologia głęboka, której istotą jest kształtowanie i zmiana zachowań ludzkich wobec otaczającej przyrody. „Remedium na kryzys jest oświecenie i duchowa odnowa, przewyciężająca ekonomizację

mentalności, życia ludzi i brak szacunku do świata przyrody, jego wartości i piękna...<sup>2</sup>.

Podstawą właściwych relacji człowiek–przyroda jest rozwój intelektualny i moralny ludzi. Trzeba preferować system wartości szanujących naturę i uznający ją za konstytutywny element funkcjonowania człowieka. Przewyciężenie poglądów antropocentrycznych na rzecz ekocentryzmu wydaje się jedyną drogą do przywrócenia i utrzymania homeostazy w przyrodzie, której człowiek jest integralną częścią. Tak mówi na ten temat L. Kożuchowski:

„Konieczna jest zmiana dominacji technosfery nad psycho-aksjo-sferą i koncepcja integrująca, której dominacja może przewyciężyć kryzys aksjologiczny zachodniej cywilizacji oraz pomocna w rewizji konsumpcyjno-nihilistycznych orientacji odnoszących się do człowieka, życia i świata jako całości... Przewyciężenie tej sytuacji drogą powszechnego oświecenia i tworzenia pozytywnych scenariuszy przyszłości, w których rozwój intelektualny i moralny obejmie dużą część społeczeństwa, do którego pozytywnych stron będzie można się odwołać, zmieniając sytuację na lepszą”.

## I. Edukacja – kontekst pojęciowy

Przystępując do analizy pojęcia „edukacja” trzeba na samym początku wskazać na wielowymiarowość i wieloznaczność tego pojęcia, zwłaszcza po 1989 roku na gruncie polskiej pedagogiki. Zarówno w pedagogice międzywojnia w Polsce, jak i w pedagogice powojennej, pojęcie „edukacja” w obszarze pedagogiki było niemalże nieobecne. Swoją karierę na gruncie krajowym rozpoczęło dopiero w okresie transformacji pod wpływem pedagogiki zachodnioeuropejskiej i anglosaskiej. Do tego momentu w polskiej pedagogice posługiwano się głównie pojęciem „wychowanie” i „kształcenie”. Można zaryzykować twierdzenie, że pojęcie „edukacja”, poprzez swoje znaczeniowe niuanse, poszerza zakres podstawowych pojęć w pedagogice polskiej, ale zarazem wprowadza jeszcze większy pojęciowy galimatias. Najlepszym tego przykładem są rozważania na temat podstawowych pojęć K. Rubachy w podręczniku przerna-

---

<sup>2</sup> L. Kożuchowski, *Świadomość ekologiczna wyzwaniem dla edukacji*, [w:] *Środowisko – młodzież – zdrowie. Pedagogiczne i psychologiczne wymiary zagrożeń życia i rozwoju młodzieży*, J.A. Malinowski, A. Zandecki (red.), Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2007, s. 20.

czonym dla studentów pedagogiki pt. „Pedagogika. Podręcznik akademicki” tom pierwszy. Sam autor niemal intuicyjnie posługuje się pojęciem „edukacja”, nie podając jego ścisłego rozumienia i pojęcia. Po analizie poglądów Z. Kwiecińskiego na ten temat mamy nieodparte wrażenie, zgadzając się z autorem, że jest to termin o makroznaczeniu, do którego wrzuca się nieświadomie wszystko, co dotyczy pedagogiki i pedagogii. Wszystko, co łączy się z kształtowaniem szczególnie dzieci i młodego pokolenia. Wydaje się, że dla czystości procesu tworzenia podstawowych pojęć w pedagogice polskiej optymalnym wyjściem będzie pozostanie przy rdzennie polskich w sensie semantycznym pojęciach, takich jak „wychowanie” czy „kształcenie”. „Edukacja” stanowi trzeci synonim na określenie tego samego desygnatu w rodzimej pedagogice, obok pojęcia „wychowanie” i „kształcenie”. To właśnie proces „**wychowania**” jest zasadniczym przedmiotem badań pedagogicznych. W literaturze przedmiotu spotykamy się z różnorodnym określeniem przedmiotu badań pedagogiki, co w konsekwencji przekłada się na szeroką różnorodność rozumienia samego pojęcia „wychowania”. Jednak z naszego punktu widzenia ważny jest fakt, że nie spotyka się definicji pedagogiki, która za przedmiot badań tej nauki nie uznawałaby zjawisk wychowania. Tak określa te relacje R. Schulz: „Tak więc tożsamość pedagogiki w relacji do zinstytucjonalizowanej praktyki edukacyjnej można określić następująco: wychowanie zajmuje się kształtowaniem osobowości ludzi, zwłaszcza przedstawicieli dorastającego pokolenia; natomiast pedagogika jest instrumentem intelektualnym praktyki (oczywiście – w jakichś granicach narzędziem funkcjonalnie autonomicznym); zajmuje się ona rozwojem, pomnażaniem, wzbogacaniem kulturowych podstaw wychowania, pomnażaniem kulturowego instrumentarium edukacji, w celu podniesienia jej doraźnej efektywności oraz długofalowej adaptacyjności”<sup>3</sup>. Większość teoretyków wychowania tak właśnie określa przedmiot pedagogiki. Nie brakuje jednak reprezentantów zbyt szerokiego ujmowania przedmiotu badań tej dyscypliny naukowej (M. Winiarski), którzy oprócz wychowania zaliczają do niej również proces nauczania – uczenia się (dydaktyka) i opiekę (teoria opieki). Oba te procesy są zjawiskami ontycznie różnymi od wychowania i trudno byłoby zaliczać je do przedmiotu badań pedagogiki. Wprawdzie dydaktyka jako teoria nauczania od wieków stanowi jedną z subdyscyplin pedagogicznych. Biorąc jednak pod uwagę jej przedmiot i status

<sup>3</sup> R. Schulz, *Refleksje o tożsamości pedagogiki*, [w:] *Ewolucja tożsamości pedagogiki*, H. Kwiatkowska (red.), IHNOiT, Warszawa 1994, s. 102.

teoretyczno-metodologiczny, można zaryzykować stwierdzenie, że współcześnie spełnia ona wymogi autonomicznej dyscypliny naukowej i podobnie jak informatyka wyodrębniła się z nauk matematycznych, tak dydaktyka dojrzała już do tego, aby wyodrębnić się z nauk pedagogicznych. Podobna sytuacja dotyczy teorii opieki, z tą tylko różnicą, że jej stopień zaawansowania naukowego jest niewspółmiernie skromniejszy od dydaktyki. Rozumienie wychowania przez R. Schulza jako kształtowanie osobowości ludzkiej określają też inni pedagodzy: K. Sośnicki, S. Hessen, B. Suchodolski, R. Wroczyński, H. Muszyński, S. Palka, Z. Kwieciński czy B. Śliwerski. Generalnie w procesie definiowania pojęcia „wychowanie” zajmowane są dwa zasadnicze stanowiska, o których w swym dorobku mówił K. Sośnicki. Jedno z nich, reprezentowane przez większość współczesnych teoretyków, nadaje wychowaniu szerokie znaczenie. Inni zaś, stanowiący zdecydowaną mniejszość wśród pedagogów, pojmują wychowanie w znaczeniu wąskim. Czym zatem jest wychowanie (jaka jest jego istota)? Jak ma się ono do innych czynników rozwoju ontogenetycznego? Do jakich sfer osobowości się odnosi? Czy dotyczy wszystkich kategorii wiekowych ludzi? Czy działania wychowawcze mają tylko charakter świadomy i celowy, czy są to także działania nieświadome? Zanim spróbujemy odpowiedzieć sobie na postawione pytania, przyjmijmy następujące określenie wychowania: **Wychowanie jest odpowiedzialną i ciągłą, celową i świadomą działalnością podejmowaną przez wychowawcę (osoba lub grupa osób), której istotą jest kształtowanie osobowości i zachowań wychowanka (osoba lub grupa osób, przy uwzględnieniu odpowiedniego poziomu jego aktywności i odpowiedzialności) odnoszące się bezpośrednio do sfery emocjonalnej, zaś pośrednio do całej jego osobowości.**

Tak rozumiany proces wychowania, jak stwierdza R. Schulz, dotyczy zwłaszcza „przedstawicieli dorastającego pokolenia”. Czyli w jakimś sensie wychowanie dotyczy też ludzi dojrzałych i w starszym wieku (andragogika), ponieważ proces rozwoju człowieka jest zawsze w swym przebiegu indywidualny. Zatem w różnym wieku mogą kształtować się różne cechy osobowości i nowe zachowania. W sformułowanej wyżej definicji możemy wskazać na następujące właściwości:

- Odpowiedzialność, co oznacza, że wychowawca ponosi całkowitą podmiotowo-kompensacyjną<sup>4</sup> odpowiedzialność za powierzonych

<sup>4</sup> Wyróżniamy dwa rodzaje odpowiedzialności: przedmiotową – za coś, za jakiś przedmiot, zbiór rzeczy oraz podmiotowo-kompensacyjną – za drugą osobę lub grupę osób.

mu wychowanków (zwłaszcza w początkowych fazach rozwoju ontogenetycznego) i staje się reprezentantem ich wartości życiowych przy ciągle rozwijającej się ich samodzielności, tożsamości osobowej oraz odpowiedzialności (personalizm filozoficzny).

- Ciągłość, co oznacza, że jest to proces długotrwały, trwający nieprzerwanie przez wiele lat, nie ma on zatem cech pomocy, którą cechuje doraźność i krótkotrwałość; szczególnie widoczny jest pomocowy aspekt pojęcia opieki, wychowania i nauczania na gruncie literatury amerykańskiej, z której coraz częściej i szerzej korzysta polska pedagogika z różnymi niestety skutkami, zwłaszcza poznawczymi.
- Celowość i świadomość, co odróżnia ten proces od pozostałych czynników rozwoju człowieka (uwarunkowania genetyczne, dziedziczność, socjalizacja, biologiczne prawidłowości rozwoju i inne); wskazuje na podmiot wychowania, którego świadomość wychowawcza ma w tym procesie szczególne znaczenie; ostatecznie wskazuje nam realne, często bardzo ograniczone możliwości wychowania w porównaniu do genetyki czy socjalizacji. K. Sośnicki i S. Hessen twierdzili, że proces wychowania to również działania nieświadome a „Pedagogika nie jest niczem innym, jeno uświadomieniem sobie wychowania, procesu, który nas wszystkich dotyczy i jest nam już wszystkim nieświadomie znany”<sup>5</sup>. K. Sośnicki z kolei wyróżniał dwa skrajne rozumienia wychowania: wychowanie jako czynność oraz wychowanie jako proces i rozwój. To pierwsze ma charakter świadomy i urabiający (tradycyjne), to drugie zaś jest rozwojem od wewnątrz, naturalnym bez udziału wychowawcy (postępowe)<sup>6</sup>. O samych celach zaś S. Hessen powiedział: „Cele te nie powinny być zakończone, lecz otwarte, nie powinny być dane, lecz zadane, wymagać nieprzerwanej odnowy życia, jego nieustannego ruchu i rozwoju”<sup>7</sup>.
- Kształtowanie osobowości i zachowań wychowanka (jednostki czy grupy), co stanowi istotę i eidos procesu wychowania i co do którego większość teoretyków jest zgodna w przeciwieństwie do poprzedniej właściwości; jest ono bezpośrednio związane z wymiarem aksjologicznym wychowania; powinno uwzględniać aktywność wychowanka proporcjonalną do jego etapu rozwoju ontogenetycznego.

<sup>5</sup> S. Hessen, *Podstawy pedagogiki*, Nasza Księgarnia, Warszawa 1935, s. 13.

<sup>6</sup> K. Sośnicki, *Pedagogika ogólna*, Nasza Księgarnia, Warszawa 1967, s. 7–8.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 15.

- Bezpośredniość i pośredniość oddziaływań, proces wychowania dotyczy bezpośrednio sfery emocjonalno-wolicjonalno-decyzyjnej wychowanka, o czym mówił w swej pedagogii K. Sośnicki, nawiązując do jednego z głównych założeń nurtu pajdocentrycznego na przełomie XIX i XX wieku w Europie (J. Korczak); pośrednio zaś proces wychowania odnosi się do całej osobowości wychowanka, co pedagogika socjalistyczna lubiła enigmatycznie nazywać „wszechstronnym rozwojem osobowości” jako najwyższy cel ówczesnego wychowania.

W każdej nauce dąży się do jasności, jednoznaczności i operacyjności pojęć. Jeśli chodzi o tę ostatnią cechę, to nie jest ona wyrażona bezpośrednio (*expressis verbis*) w definicjim, ale operatywność pojęcia „wychowanie” wyraża szczególnie jego aksjologia, a bliżej wartości, których realizacja zawiera się w istocie tego procesu. „(...) w dobie kryzysu wartości jednego rodzaju i formowania się nowej aksjologii życia społecznego, istotne pytania odnoszące się do tożsamości pedagogiki jako nauki dotyczą jej podstaw aksjologicznych... Z powodów trudnych do ustalenia, ale najprawdopodobniej na skutek własnej niedojrzałości, pedagogika w Polsce była uprawiana i rozumiana bądź jako nauka dworska bądź jako opozycyjna. Potrzebowała albo pana, któremu należało służyć, albo wroga, z którym należało walczyć. Ta dwojaka optyka, w istocie uzupełniająca się, stanowiła o swoistym klimacie uprawiania pedagogiki w Polsce, zwłaszcza w ostatnich kilkunastu latach... Jako rozwiązanie dla tych patologicznych postaw i zachowań rysuje się koncepcja pedagogiki jako dyscypliny naukowej dojrzałej i autonomicznej, uprawianej w sposób społecznie odpowiedzialny, intelektualnie rzetelny i wiarygodny; dyscypliny autentycznej, a nie fasadowej; społecznie zaangażowanej, ale nie uzależnionej ideologicznie i politycznie, stroniącej od demagogii, jałowego krytycyzmu i pustej frazeologii, nie miotającej się między megalomanią a poczuciem niższości, nie podlegającej frustracjom, ceniącą kompetencje i wiarygodność intelektualną zamiast przynależności partyjnej”<sup>8</sup>. Wokół pojęcia wychowania nadal mamy do czynienia z wieloma kwestiami dyskusyjnymi, które można wyrazić w następujących pytaniach: Czy proces wychowania ma charakter tylko świadomy i celowy, czy są to także zjawiska o charakterze nieświadomym (K. Sośnicki, S. Hessen)? Jeżeli zaliczymy do

---

<sup>8</sup> R. Schulz, *Refleksje o tożsamości pedagogiki*, [w:] *Ewolucja tożsamości pedagogiki*, H. Kwiatkowska (red.), IHNOiT, Warszawa 1994, s. 104–105.

niego również zjawiska o charakterze nieświadomym, to jak ma się owo pojęcie do innych czynników rozwoju człowieka (socjalizacja, dziedziczność, naturalne prawa rozwoju)? Czy odnosi się on (proces wychowania) do całej osobowości człowieka, czy tylko do jakiejś jego sfery? Czy wychowanie jest pewną formą pomocy, czy zjawiskiem tożsamym o wyrazistym desygnacie (aspekt ontologiczny i epistemologiczny)?

## II. Edukacja ekologiczna (ekopedagogika) a edukacja regionalna

Poza wymienionymi wyżej terminami, często używanymi w celu określenia tej formy edukacji czy subdyscypliny szczegółowej pedagogiki, najczęściej używane są: edukacja środowiskowa, wychowanie ekologiczne czy **pedagogika ekologiczna**. Istotą tego typu edukacji są celowe działania mające na celu kształtowanie odpowiednich cech osobowości i zachowań (dzieci, młodzieży oraz dorosłych) odnoszących się do relacji człowiek–przyroda. Można wyodrębnić dwa rodzaje źródeł pedagogiki ekologicznej:

- naukowe – wyniki badań oraz opracowań dokonanych przez różne nauki;
- praktyczne – praktyka edukacyjna, a zwłaszcza edukacja ekologiczna.

Współczesne nurty pedagogiki ekologicznej obejmują następujące kierunki badań:

- pedagogiczny, skierowany na młode pokolenie;
- specjalistyczny, skierowany do wybranych grup społecznych (rolnicy, urzędnicy, prawnicy);
- całościowy, skierowany na całe życie człowieka, edukacja permanentna.

Do podstawowych zadań pedagogiki ekologicznej zaliczamy:

- określenie rzeczywistości społeczno-przyrodniczej,
- określenie zależności między jednostką i grupą a przyrodą,
- kształtowanie wrażliwości ekologicznej,
- praktyczne stosowanie zdobytej wiedzy ekologicznej w życiu codziennym.

W zakresie wychowania ekologicznego należy kierować się następującymi wyznacznikami:

- wpajanie zasad edukacji ekologicznej poprzez zabawę i pogadanki,
- kształtowanie poprzez naukę pozytywnych postaw uczniów wobec przyrody,
- przygotowanie do życia zgodnego ze środowiskiem przyrodniczym w rodzinie i w większych społecznościach,
- zastosowanie edukacji ekologicznej w celu zapobieżenia izolacji od edukacyjnych trendów w Europie i na świecie.

Bardzo często **edukacja regionalna** nazywana jest też **edukacją środowiskową** i tym samym obie dziedziny tworzą nierozzerwalną całość. Można powiedzieć, że niestychanie ważna edukacja ekologiczna jest jedną z głównych dziedzin edukacji regionalnej i tym samym jednym z podstawowych czynników zrównoważonego rozwoju. Według Marka Szczepańskiego „Edukacja regionalna... jest wiedzą o ojczyźnie lokalnej, o ojczyźnie prywatnej, o małej ojczyźnie”<sup>9</sup>. Wiedza o ojczyźnie lokalnej powinna według niego zawierać:

- mikroekologię, czyli wiedzę o lokalnym środowisku przyrodniczym i możliwościach ekorozwoju;
- mikrogeografię, czyli wiedzę o lokalnej topografii;
- historię regionalną, czyli wiedzę o lokalnych wydarzeniach, znaczących osobach, strukturach, rozwiązaniach politycznych;
- socjologiczną wiedzę o społeczności lokalnej, o wielokulturowości i przeobrażeniach cywilizacyjnych regionu;
- wiedzę o gwarze i jej odmianach, lokalnej literaturze;
- wiedzę o kulturze materialnej, lokalnej twórczości artystycznej i rzemieślniczej<sup>10</sup>.

Możemy powiedzieć, że przedmiotem edukacji regionalnej jest zachowanie i kultywowanie tożsamości kulturowej, dziedzictwa przodków i rdzennych wartości, a także postaw wobec nich, jak stwierdza Stanisław Ossowski. M. Szczepański przedstawia osiem podstawowych perspektyw tożsamości lokalnej i regionalnej najistotniejszych dla tożsamości kulturowej rozumianej stricte:

---

<sup>9</sup> M.S. Szczepański, *Ludzie bez ojczyzny prywatnej i edukacja regionalna*, [w:] *Społeczności pogranicza. Wielokulturowość. Edukacja*, T. Lewowicki, B. Grabowska (red.), Uniwersytet Śląski. Filia. Instytut Pedagogiki, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Związku Nauczycielstwa Polskiego, Cieszyn–Warszawa 1996, s. 158.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 162.

- perspektywa psychologiczna – stopień indywidualnej identyfikacji z regionem;
- perspektywa socjologiczna – poczucie odrębności grupy, której jestem członkiem;
- perspektywa politologiczna – kultura partii politycznych, ruchów społecznych, fundacji i stowarzyszeń;
- perspektywa antropologiczna – zwyczaje, obrzędy i obyczaje;
- perspektywa geograficzna – przynależność do danego terytorium, rodziny, jej historii i losów;
- perspektywa urbanistyczno-architektoniczna – formy budowlane i rozwiązania architektoniczne.

Według Jerzego Nikitorowicza, regionalizm jako zjawisko naturalne zawsze oznaczał chronienie i przechowywanie cennych wartości danej wspólnoty kulturowej. Wyrasta on z obrony własnej tożsamości kulturowej i rdzennych niezbywalnych wartości. W związku z tym regionalizm jest swego rodzaju ruchem społecznym, dążącym do utrzymania, odrodzenia, propagowania i kultywowania typowych dla regionu właściwości i odrębności kulturowych. Edukacja regionalna powinna zatem wyposażać w wiedzę, zapoznawać, uwrażliwiać, wzmacniać i chronić świat rdzennych wartości, kształtować postawy aktywne umiłowania, przywiązania i kultywowania „małej ojczyzny”. Treści edukacji regionalnej należy powiązać w aktach edukacyjnych z: krajobrazem, obcowaniem z przyrodą, architekturą, zabytkami kultury materialnej i duchowej, szeroko rozumianą sztuką ludową, obyczajami i zwyczajami, historią i wieloma innymi elementami życia regionu. Ostatecznie J. Nikitorowicz stwierdza, że „edukacja regionalna rozpoczyna proces dialogu edukacyjnego, wzmacniając siły jednostki poprzez poznanie siebie i swojej najbliższej kultury i w efekcie pozwala dostrzegać odmienność, odmienne punkty widzenia oraz poszukiwać sposobów wzajemnego zrozumienia, porozumienia i współpracy”<sup>11</sup>. Tak pojmowana edukacja regionalna jest procesem edukacji, w którym jednostki i grupy poprzez wzajemne wpływy i oddziaływania kreują własną, niepowtarzalną tożsamość osobową, społeczną i kulturową.

---

<sup>11</sup> J. Nikitorowicz, *Zagadnienia edukacji regionalnej i międzykulturowej w kreowaniu tożsamości kulturowej człowieka*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2008, nr 2, s. 9.

### III. Zrównoważony i bezpieczny rozwój w środowisku lokalnym a edukacja

Zrównoważony rozwój w świetle encyklopedii (inaczej **ekorozwój**) – doktryna **ekonomii politycznej**, zakładająca jakość życia na poziomie, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny, w przeciwieństwie do „żelaznej reguły ekonomii” **Malthusa**. Początkowe zdanie z raportu **WCED** z 1987 roku – „Nasza Wspólna Przyszłość” (*Our Common Future*, tzw. Raport Brundtland – od nazwiska przewodniczącej komisji, **Gro Harlem Brundtland**) zawiera ideę ekorozwoju: „Na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”.

Raport ów dostrzega, że cywilizacja osiągnęła poziom dobrobytu możliwy do utrzymania, pod warunkiem odpowiedniego gospodarowania. Model takiej gospodarki zakłada odpowiednio i świadomie ukształtowane relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko (nie tylko przyrodnicze, ale także sztuczne, kulturowe – wytworzone przez człowieka) oraz zdrowiem człowieka. Doktryna ta dąży do sprawiedliwości społecznej poprzez m.in. ekonomiczną i środowiskową efektywność przedsięwzięć zapewnioną m.in. przez ścisły rachunek kosztów produkcji rozciągający się również w bardzo złożony sposób na zasoby zewnętrzne. Szerokie zastosowanie w ekonomii zrównoważonego rozwoju ma teoria dobra publicznego (Tom Tietenberg: *Environmental and Natural Resource Economics*, Pearson Education, International Edition Paperback 2003).

Pojęcie „zrównoważony rozwój” (Sustainable Development) zostało po raz pierwszy zdefiniowane w raporcie „Nasza wspólna przyszłość” (1987 r.), opracowanym przez Światową Komisję Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zrównoważony rozwój został określony jako proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom.

Ze względu na wielość i różnorodność czynników, wpływających na to zjawisko, wyodrębniono trzy główne obszary, na których należy skoncen-

trować się przy planowaniu skutecznej strategii osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Są to: **ochrona środowiska i racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi** (m.in. ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt i roślin, promocja odnawialnych źródeł energii), **wzrost gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających** (m.in. ułatwienie dostępu do rynków dla państw rozwijających się, finansowanie rozwoju, zmiana nieracjonalnych wzorców konsumpcji i produkcji) oraz **rozwój społeczny** (m.in. walka z ubóstwem, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia).

Widmo kryzysu ekologicznego posiada dynamikę o wymiarze globalnym. Kryzys oznacza tu ingerencję człowieka w układy przyrodnicze, które przekraczają zdolność środowiska do samodzielnej kompensacji zachodzących zmian. Przyczyn kryzysu ekologicznego należy szukać przede wszystkim w lekceważących postawach człowieka wobec przyrody, w procesie rozwoju cywilizacji przemysłowej. Sytuacje kryzysowe mogą spowodować zagrożenia:

- zwyczajne w następstwie niekontrolowanej, codziennej działalności społeczno-gospodarczej,
- nadzwyczajne w wyniku awarii, katastrofy i klęski żywiołowej.

Do zagrożeń zwyczajnych zaliczyć należy:

- globalną zmianę klimatu – efekt cieplarniany,
- zmniejszanie grubości stratosferycznej warstwy ozonowej,
- zmniejszanie różnorodności biologicznej ekosystemów,
- wylesienie i pustyńnienie terenów,
- degradacja wód oceanicznych i morskich,
- niekontrolowany rozwój techniki wojskowej,
- niezrównoważony rozwój gospodarczy.

Kumulacja poszczególnych zjawisk może doprowadzić do wystąpienia klęski ekologicznej w wymiarze lokalnym i regionalnym, o którym autor wspomina we wstępie. Przykładem mogą być występujące coraz liczniej, szczególnie w rejonach dotychczas omijanych przez klęski żywiołowe, powodzie, huragany, pożary i susze. Zrównoważony rozwój to koncepcja integracji celów ekologicznych, społecznych i gospodarczych w polityce państwa. W Polsce na zrównoważony rozwój zamiennie używa się także określeń: trwały rozwój oraz ekorozwój. Zrównoważony rozwój oznacza, że wzrost gospodarczy prowadzi do zwiększania spójności społecznej (w tym m.in. zmniejszania rozwarstwienia społecznego, wyrównywania

szans, przeciwdziałania marginalizacji i dyskryminacji) oraz podnoszenia jakości środowiska naturalnego poprzez m.in. ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska, aktywną ochronę zasobów przyrodniczych. Zrównoważony rozwój leży w polu zainteresowań wielu organizacji międzynarodowych. Należą do nich m.in. Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska, instytucje Unii Europejskiej (Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny), Rada Europy. Zrównoważony rozwój stanowi ważny element systemu prawa międzynarodowego. Do najważniejszych dokumentów prawnomiędzynarodowych ujmujących problematykę zrównoważonego rozwoju należą: Agenda 21, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Ochrona gatunkowa wraz z ochroną obszarową (rezerwatową) stanowią dwa główne filary systemu ochrony przyrody w Polsce i większości krajów świata. Ochrona gatunkowa odnosi się do rodzimych gatunków dziko żyjących zwierząt, zwłaszcza rzadkich, endemicznych i zagrożonych wyginięciem. Ważnym i niezbędnym uzupełnieniem ochrony gatunkowej jest ochrona obszarowa, czyli w formie rezerwatów przyrody, parków narodowych, rezerwatów biosfery itp. Ochrona gatunkowa zawodzi bowiem tam, gdzie gatunki tracą siedliska, zasoby i przyjazną przestrzeń życiową. Ochrona obszarowa ma na celu zabezpieczenie całych zespołów zwierzęcych i wybranych gatunków wraz z ich siedliskami na określonym terenie. Użytkami ekologicznymi są zastępujące na ochronę pozostałości ekosystemów, mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt, i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania.

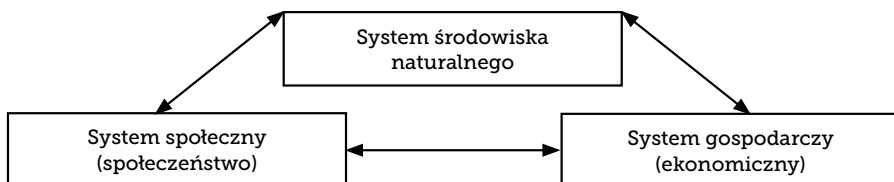
Rozwój regionalny i lokalny opiera się współcześnie przede wszystkim na poszanowaniu środowiska naturalnego, czego wyrazem jest ekorozwój zwany także zrównoważonym rozwojem. Istotnym elementem pobudzania aktywności społeczno-gospodarczej regionu, powiatu, gminy jest przedsiębiorczość. Dynamizuje ona rozwój w dobie gospodarki konkurencyjnej i zglobalizowanej. Jednym z elementów kształtowania rozwoju każdej jednostki samorządu terytorialnego jest kultura organizacyjna jej władzy

publicznej. Stwarza ona podstawy do formowania postaw przedsiębiorczych. Ekorozwój stwarza podstawy bycia przedsiębiorczym i prorozwojowym a jego wdrożenie do organizacji odbywa się przez kulturę organizacyjną. Zrównoważony rozwój (ekorozwój) oznacza prowadzenie wszelkiej działalności gospodarczej w harmonii z przyrodą tak, aby nie spowodować w przyrodzie nieodwracalnych zmian lub jako gospodarowanie dopuszczalne ekologicznie, pożądane społecznie i uzasadnione ekonomicznie.

Problem rozwoju społeczno-gospodarczego początku XXI wieku zmierzają w kierunku poszanowania przez ludzkość zasobów środowiska naturalnego, którego przejawem jest koncepcja ekorozwoju. Początki ekorozwoju związane są z latami siedemdziesiątymi XX wieku. Na III Sesji Zarządzającej Programem Narodów Zjednoczonych Ochrony Środowiska przyjęto tezę, że społeczeństwo realizujące ideę ekorozwoju to społeczeństwo uznające nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócone przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturalny i gospodarczy, zdolne do samosterowania swoim rozwojem w celu utrzymania homeostazy i symbiozy z przyrodą, a więc respektujące oszczędną produkcję i konsumpcję oraz wykorzystanie odpadów, dbające o przyszłościowe konsekwencje podejmowanych działań, a więc także o potrzeby i zdrowie przyszłych pokoleń. Według Michała Adama Leśniewskiego zrównoważony rozwój ma na celu doprowadzenie, a następnie zachowanie równowagi między trzema systemami, które stanowią: **system społeczny (społeczeństwo)**, **system gospodarczy (ekonomiczny)** oraz **system środowiska naturalnego**.

W świetle ekorozwoju, rozwój społeczno-gospodarczy musi być podporządkowany realizacji ochrony środowiska naturalnego i racjonalnemu wykorzystywaniu zasobów naturalnych. Ekorozwój jako koncepcja rozwoju lokalnego wywiera permanentny wpływ na kształtowanie relacji między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między przedsiębiorstwami.

Rysunek 1. Istota zrównoważonego rozwoju.



Źródło: opracowanie własne

Jednym z czynników umożliwiających egzystencję zrównoważonego rozwoju (ekorozwój) w przedsiębiorstwach jest kultura organizacyjna jako miękki element zarządzania. Jednym z podstawowych dokumentów porządkujących wiedzę oraz praktykę w realizacji ekorozwoju jest zwarty dokument o nazwie Agenda 21. Jest to zestaw zaleceń i kierunków działań, jakie powinniśmy podejmować na rzecz zrównoważonego rozwoju w perspektywie XXI wieku. Agenda 21 to jeden z podstawowych dokumentów Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (Szczytu Ziemi), jaka miała miejsce w Rio de Janeiro, w czerwcu 1992 roku. Agenda 21 to obszerny (liczący prawie 600 stron) dokument oparty na 27 zasadach Karty Ziemi. Przedstawia porozumienie osiągnięte przez 179 państw. W świetle idei zrównoważonego rozwoju proces edukacji regionalnej, a szczególnie zawierający się w niej proces edukacji ekologicznej, powinien być niejako podporządkowany tej idei. Pedagogika ekologiczna nabiera wtedy szczególnego znaczenia pośród nauk pedagogicznych i staje się przyszłościowym wymiarem pedagogiki jako nauki praktycznej obecnie i w przyszłych stuleciach.

## Bibliografia

1. Fromm E., *Mieć czy być. Duchowe podstawy nowego społeczeństwa*, Biblioteka Nowej Myśli „Wodnik”, Warszawa 1989.
2. Hessen S., *Podstawy pedagogiki*, Nasza Księgarnia, Warszawa 1935.
3. Kożuchowski L., *Świadomość ekologiczna wyzwaniem dla edukacji*, [w:] *Środowisko – młodzież – zdrowie. Pedagogiczne i psychologiczne wymiary zagrożeń życia i rozwoju młodzieży*, J.A. Malinowski, A. Zandecki (red.), Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2007.
4. Nikitorowicz J., *Zagadnienia edukacji regionalnej i międzykulturowej w kreowaniu tożsamości kulturowej człowieka*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2008, nr 2.
5. Schulz R., *Refleksje o tożsamości pedagogiki*, [w:] H. Kwiatkowska (red.), *Ewolucja tożsamości pedagogiki*, IHNOiT, Warszawa 1994.
6. Sośnicki K., *Pedagogika ogólna*, Nasza Księgarnia, Warszawa 1967.
7. Szczepański M.S., *Ludzie bez ojczyzny prywatnej i edukacja regionalna*, [w:] *Społeczności pogranicza. Wielokulturowość. Edukacja*, T. Lewowicki, B. Grabowska (red.), Uniwersytet Śląski. Filia. Instytut Pedagogiki, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Związku Nauczycielstwa Polskiego, Cieszyn–Warszawa 1996, s. 158.



Jacek Popławski

Bydgoska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy

**Wpływ RODO na poczucie  
bezpieczeństwa  
społeczności lokalnych**

GDPR impact on sense safety  
local communities



## Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie problematyki związanej z wprowadzeniem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – RODO, które pojawiło się dopiero 25 maja 2018 roku. W szczególności analizie poddane zostały stosowane w ochronie danych osobowych pojęcia, zasady oraz zagrożenia dla osoby fizycznej funkcjonującej w społeczeństwie lokalnym. Podstawowe pytanie, jakie przyświeca podjętym tu rozważaniom, odnosi się do określenia zagrożeń, jakie najczęściej występują. Na co trzeba zwrócić uwagę, realizując prawa osób fizycznych? Jak spełnić obowiązki wynikające z przepisów RODO? Analizując publikację, możemy znaleźć wskazówki ewentualnych działań administracji lokalnej, mających na celu ochronę prywatności osób fizycznych i stworzenie rozwiązań systemowych zapewniających im bezpieczeństwo.

**Słowa kluczowe:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE – (RODO), bezpieczeństwo społeczności lokalnej, działania administracji zgodne z RODO, Inspektor Ochrony Danych

## Abstract

The aim of this article is to discuss the issues regarding the implementation of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) –

the GDPR, which came into effect on the 25 May 2018. The focus of this article is on exploring the notions connected with personal data protection, its principles and threats for natural persons with regard to functioning in a local community. The underlying aim of this article is to define the threats that appear most commonly and to provide answers to the following questions: What to pay attention to when realizing the rights of natural persons? How to fulfil the tasks and duties ensuing from the provisions of the GDPR? In addition, one can find some suggestions on possible measures of a local administration that can be taken to ensure the security of privacy of natural persons, such as creating systemic approach in order to ensure that all data remains secure.

**Key words:** of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) – the GDPR; local community security; administrative measures relating to the GDPR; Data Protection Supervisor

## Wstęp

Bezpieczeństwo jest zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza stan obiektywny polegający na braku zagrożenia, odczuwany subiektywnie przez jednostki lub grupy<sup>1</sup>, jako rozumienie negatywne definiujące bezpieczeństwo jako brak zagrożeń<sup>2</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa w języku potocznym oznacza stan, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcia w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym.

Bezpieczeństwo posiada dwie podstawowe determinanty, tzn. zagrożenie i ryzyko. Według L.F. Korzeniowskiego, zagrożenie to potencjalna przyczyna niepożądanego stanu<sup>3</sup>, natomiast ryzyko jest funkcją zagrożeń

---

<sup>1</sup> L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków 2000, s. 437.

<sup>2</sup> S. Nye Jr., *Problemy badań nad bezpieczeństwem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 6, s. 51–64.

<sup>3</sup> L.F. Korzeniowski, *Securitologia – Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008, s. 58.

nia i prawdopodobieństwa jego wystąpienia<sup>4</sup>. Te dwie determinanty powinny odgrywać zasadniczą rolę w tworzeniu tzw. bezpiecznych przestrzeni lokalnych i podnoszeniu na wyższy poziom bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

W kontekście prezentowanej problematyki należy odnieść się do pojęcia społeczności lokalnej oraz jej elementów wynikających z ram konstytucyjnych w kontekście problematyki bezpieczeństwa. W tym wypadku właściwe jest rozpatrywanie analizowanej problematyki w kontekście bezpieczeństwa publicznego jako stanu gwarantującego niezakłócone (dla społeczności lokalnej oznacza to znane, przewidywalne) i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji, urządzeń publicznych oraz stabilne rozporządzanie własnym mieniem, życiem, zdrowiem w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego<sup>5</sup>. Społeczność lokalna stanowi podstawowy i pierwotny rodzaj skupiska ludzkiego, towarzyszący człowiekowi obok rodziny od zarania osiadłego trybu życia. Sformalizowaną, ustrukturalizowaną formą społeczności lokalnej jest często gmina. W swym źródłostwie jest mocno powiązana m.in. z lokalizmem. Oba terminy mają wspólną etymologię. Słowo *lokalny* wywodzi się od łacińskiego *localis* i oznacza konkretne miejsce, tutejszy, umiejscowiony, przypisany do miejsca czy też usytuowany w przestrzeni. Wspomniane już elementy przewidywalności, stabilności i zgodności z oczekiwaniami są dla społeczności lokalnej fundamentem poczucia bezpieczeństwa. Jednak nie zawsze musi to oznaczać ogólnie przyjęty w państwie porządek prawny czy etyczny<sup>6</sup>.

W zabezpieczeniu tych elementów należy upatrywać poczucia stabilności społeczności lokalnych. Te wartości są akceptowalne przez członków tej społeczności, tych elementów będą też bronić. Dużym błędem byłoby stwarzanie poczucia zagrożenia w tym obszarze, naruszanie lokalnego sacrum. Cechy społeczności lokalnej prezentowane są w ujęciu normatywnym. W realistycznej konfrontacji należy zawsze dokonywać korekty ich natężenia. Lokalność aktualnie nie musi być związana z przestrzenią fizyczną i może być zbudowana wyłącznie na podstawie wyznawanych

<sup>4</sup> L.F. Korzeniowski, *Menedżment*, EAS, Kraków 2010, s. 180.

<sup>5</sup> T. Serafin, S. Poroszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>6</sup> B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*. Podręcznik akademicki, WSZINS, Tychy 2002, s. 15–22.

przez jednostki lub grupy wartości, które bardzo często zakorzeniają się również w przestrzeni wirtualnej. Jednak pamiętać należy, że nawet aktualne tożsamości bazujące na współczesnych osiągnięciach techniki musiały wcześniej rozwinąć się w czasie historycznym, na gruncie bardziej konwencjonalnej przestrzeni.

## I. RODO, co to oznacza

Nowe Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/41/WE (zwane RODO lub GDPR – General Data Protection Regulation) pojawiło się w polskiej przestrzeni publicznej w 2017 r. W środkach masowego przekazu byliśmy atakowani wszelkimi informacjami precyzującymi ten skrót. Wiele osób zastanawiało się, jak nowe prawo RODO wpłynie na poczucie bezpieczeństwa osób? Jak będzie wdrażane? Jakie będą wynikające z RODO prawa i obowiązki urzędu, instytucji, firmy? Jak to wpłynie na bezpieczeństwo osób w wymiarze lokalnym? Czy władze gminne uszanują prywatność i bezpieczeństwo danych osobowych?

Szczegółowa analiza tego dokumentu doprowadziła do wniosku, że RODO będzie miało wpływ na wszystkie aspekty życia obywatela. Wszędzie tam, gdzie będą przetwarzane dane osobowe, rozporządzenie to będzie obowiązywać. Zgodnie z literą prawa każdy podmiot przetwarzający dane osobowe musi wprost realizować w swojej bieżącej działalności nowe prawo.

Przetwarzanie danych osobowych powinno odbywać się w granicach prawa. Dotychczas granice te wyznaczała polska ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych, która precyzyjnie i rygorystycznie regulowała proces przetwarzania danych osobowych. Dawła konkretne wskazówki, jak należy działać, aby spełniać wymogi tej ustawy i nie narażać się na ewentualne konsekwencje jej łamania.

Jednak dynamiczny proces zmian życia i rozwój mediów elektronicznych (komputery, Internet i globalne aplikacje) spowodowały, że prawo przestało chronić prywatność. Wzmogło się przeświadczenie, że zagroże-

nia wynikające z tych zmian mogą wpłynąć negatywnie na poczucie bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej. W związku z powyższym trzeba w dobie otwartych granic wewnątrz Unii dokonać zmian prawa celem zwiększenia bezpieczeństwa danych osobowych obywateli Unii Europejskiej.

RODO obowiązuje podmioty publiczne, organizacje, kluby sportowe, stowarzyszenia oraz przedsiębiorców ze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Każdy musi dostosować swoje działania do wymogów RODO.

Trudność stanowi jednak fakt, że jest to proces długofalowy i wymagający konkretnych działań. Najistotniejsze jest wytworzenie świadomości konieczności dostosowania procesu przetwarzania danych osobowych do wymagań rozporządzenia. Największym wyzwaniem, jakie RODO stawia przed podmiotami gromadzącymi dane osobowe, jest konieczność przeprowadzenia we własnym zakresie oceny, analizy ryzyka. Każdy musi zadać pytanie i na nie odpowiedzieć: jakie środki skutecznie zapewnią właściwą ochronę przetwarzanych danych oraz bezpieczne ich usuwanie? Jakie aktywa posiada organizacja? Jakie przedsięwziąć środki, aby właściwie wdrażać i realizować główne myśli nowego prawa? Nowe przepisy nie dają bowiem gotowych rozwiązań. Każdy samodzielnie na podstawie analizy ryzyka musi dostosować się i stworzyć mechanizmy zabezpieczające przetwarzanie danych osobowych.

Mając na względzie, że naruszenie przepisów o ochronie danych skutkować ma już od 25 maja 2018 roku nałożeniem na przedsiębiorcę kary do 20 milionów euro lub 4% całkowitego rocznego światowego obrotu, dla każdego staje się jasne, że nie ma taryfy ulgowej i każdy musi dostosować się do nowych wymogów. Kara w założeniu jest bardzo wysoka i z wieloletnich doświadczeń wynika, że jest to skuteczne narzędzie, które spełni swą funkcję pod warunkiem sprawnego działania organu nadzorczego, czyli Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Rozporządzenie nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych przez osobę fizyczną w ramach działalności czysto osobistej lub domowej, czyli bez związku z działalnością zawodową lub handlową.

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), s. 4.

Działalność osobista lub domowa może między innymi polegać na korespondencji i przechowywaniu adresów, podtrzymywaniu więzi społecznych oraz działalności internetowej podejmowanej w ramach takiej działalności.

Niniejsze rozporządzenie ma jednak zastosowanie do administratorów lub podmiotów przetwarzających, którzy udostępniają środki przetwarzania danych osobowych na potrzeby takiej działalności osobistej lub domowej<sup>8</sup>.

Wdrożenie nowych zasad RODO w codziennej działalności przez wszystkich procesorów danych osobowych jest istotnym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych osób fizycznych. Spełnianie wymagań jest możliwe tylko wtedy, gdy wszystkie organizacje zrealizują wdrożenie nowych środków oraz narzędzi ochrony danych i odpowiednich procedur.

Regulacje RODO pomagają również osobom przebywającym na terytorium Polski nawet spoza terenu Unii Europejskiej egzekwować ich prawo do ochrony danych osobowych.

Zgodnie z nowymi przepisami, dane osobowe to takie dane, które pozwalają zidentyfikować osobę fizyczną. Mogą to być informacje takie jak: imię, nazwisko, numer PESEL, płeć, adres e-mail, ale również mniej oczywiste, jak: numer IP, dane o lokalizacji, kod genetyczny, poglądy polityczne czy historia zakupów. Wszelkie informacje zbierane na temat osoby, które pozwalają na ustalenie jej tożsamości, są danymi osobowymi, niezależnie od tego, czy są przetwarzane w formie papierowej czy cyfrowej.

Do szczególnych kategorii danych osobowych zaliczamy dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz dane genetyczne, dane biometryczne w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej, dane dotyczące zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> (1) Zalecenie Komisji z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (C(2003)1422) (Dz.U. L 124 z 20.05.2003, s. 36). (2) Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.01.2001).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r., op. cit., art. 4 pkt 1, art. 9 i 10.

Dane osobowe, które nie należą do żadnej z tych kategorii, to dane zwykłe. Zgodnie z RODO, do kategorii danych osobowych zwykłych należą także dane osobowe dotyczące wyroków skazujących.

Wdrożenie RODO wymagało odejścia od odtwórczej implementacji wymagań prawa na rzecz zaangażowania się każdej organizacji w budowę własnego systemu ochrony danych osobowych, adekwatnego do profilu prowadzonej działalności. RODO nie sprecyzowało wprost wymagań co do środków bezpieczeństwa. Te musi zdefiniować sama organizacja na podstawie procesu analizy ryzyka, którego większość organizacji do tej pory nie przeprowadzała i do którego nie była gotowa.

Nie ułatwiało to również wyjątkowo późne uchwalanie polskiego prawa oraz wydawanie wytycznych w zakresie jego praktycznego stosowania. Ustawę o ochronie danych osobowych polski parlament uchwalił dopiero 10 maja 2018 r., a więc ledwie na dwa tygodnie przed rozpoczęciem obowiązywania RODO.

Dzień 25 maja ub.r. był sumą wszystkich obaw związanych z największą od ponad 20 lat reformą przepisów o ochronie danych osobowych. Tego dnia skumulowały się wszystkie niepokoje związane z RODO, a nerwy osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo danych były napięte do granic możliwości.

W trakcie gorączkowych przygotowań zapomniano jednak całkowicie o celach, które wskazał unijny ustawodawca, a mianowicie, że ustanawiając zestaw przepisów mających bezpośrednie zastosowanie w porządku prawnym wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, RODO ma zagwarantować swobodny przepływ danych osobowych między państwami UE oraz wzmocnić dwa nieodzowne elementy jednolitego rynku cyfrowego – zaufanie konsumentów i ich bezpieczeństwo.

Wbrew czarnym scenariuszom nie nastąpiła RODO-apokalipsa. Do drzwi organizacji nie zaczęli masowo pukać pracownicy Urzędu Ochrony Danych Osobowych, a skrzynki pocztowe nie zostały zalane skargami tzw. RODO-terrorystów.

Czym zatem było dla firm i instytucji drugie półrocze 2018 roku? Dla niektórych czasem pozornego spokoju, ponieważ wiele organizacji postraktowało RODO jako jednorazową aktywność, a nie proces ciągłego utrzymywania zgodności działań z wymogami nowego prawa. Z obserwacji ekspertów wynika również, że wiele firm dokonało minimalnego wysiłku w proces wdrożenia, ograniczając się tylko do wykonania szablon-

nowych wzorów dokumentów, bez poprawnie przeprowadzonego procesu oceny skutków dla ochrony danych oraz analizy ryzyka.

To wszystko skłania do wniosku, że rok 2019 może być czasem wzmożonej przebudowy systemów ochrony danych osobowych w wielu organizacjach. Ten rok dla bezpieczeństwa informacji jest wymagający przede wszystkim ze względu na kształtowanie się praktyki związanej ze stosowaniem RODO. Wiele kwestii budzących obecnie wątpliwości znajdzie rozstrzygnięcie w decyzjach prezesa UODO, orzeczeniach sądów lub wytycznych Europejskiej Rady Ochrony Danych.

Zgodnie z art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „nikt nie może być inaczej niż na podstawie ustawy zobowiązany do ujawnienia informacji dotyczącej jego osoby”. Oznacza to, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż te, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych możliwe jest przetwarzanie danych osobowych, jeżeli jest to niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W innych przypadkach konieczne jest posiadanie zgody<sup>10</sup>.

## II. RODO w samorządzie

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gromadzą znaczne ilości danych osobowych mieszkańców, w większości przypadków za podstawę przyjmując przepisy konkretnej ustawy szczegółowej. Przykładowo, w przypadku złożenia przez mieszkańca wniosku o wydanie prawa jazdy – jest on zobligowany do wskazania swoich danych osobowych – w celu realizacji obowiązku administracyjnego.

Samorządy, zgodnie z przytaczanym wyżej przepisem, w swej praktyce powinny powoływać się na inne „podstawy przetwarzania danych”. I tak, gmina w ramach swojej działalności i swoich jednostek organizacyjnych może przetwarzać dane osobowe w oparciu o zgodę, np.: w razie uczest-

---

<sup>10</sup> Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 poz. 1000 z 24 maja 2018 r.).

nictwa w konkursach organizowanych przez placówki oświatowe lub głośowania na projekt budżetu obywatelskiego. W ramach świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej podstawą przetwarzania danych będą odpowiednie umowy zawarte przez mieszkańców z gminą, w praktyce są to przede wszystkim umowy dotyczące usług wodno-kanalizacyjnych czy też najmu.

Z punktu widzenia ochrony danych osobowych problem powstaje w sytuacji, w której powołanie podstawy przetwarzania jest stosowane ze zbytnią swobodą, a zebrane dane wykorzystywane są do celów innych niż wynika to z danej podstawy.

Dla przykładu, szeroko komentowane przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) w 2013 r. gromadzenie przez gminy danych o mieszkańcach na potrzeby gospodarki odpadami często wiązało się w praktyce z wykorzystaniem ich np. poprzez wymuszenie uzyskania określonych danych osobowych czy w odniesieniu do weryfikacji innych obowiązków administracyjnych mieszkańców<sup>11</sup>. GIODO w wydanym stanowisku wskazał wprost, że „pozyskiwanie danych osobowych nie może odbywać się w sposób dowolny, wbrew pierwotnym uprawnieniom ustawowym, z pominięciem wyżej wskazanych: zasady legalizmu, adekwatności, celowości. Nie może dochodzić do sytuacji, w której rada gminy, w sposób *de facto* dowolny, kształtować będzie zakres danych, jakie mogą być pozyskiwane od właścicieli nieruchomości”.

Część samorządów zwykła płynnie traktować granice pomiędzy danymi zbieranymi na potrzeby realizacji zadania ustawowego a uzyskiwanymi na podstawie zgody. Wynika to prawdopodobnie z tego, że ten sam urząd, który wspiera wójta, jako organ administracji realizuje także obowiązki, np.: z umów zawieranych przez gminę jako osobę prawną z podmiotami trzecimi. Wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony danych osobowych (RODO) precyzyjne określenie podstawy przetwarzania danych staje się jednym z kluczowych obowiązków jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>11</sup> <http://www.giODO.gov.pl/pl/1520162/6528>

### III. Przekroczenie dopuszczalnych uprawnień

Należy pamiętać, że gromadzenie danych osobowych musi być związane z określeniem w sposób precyzyjny zakresu uzyskiwanych od obywateli informacji, jak również celu, dla którego będą one przetwarzane. Ponadto, różne podstawy przetwarzania generują zgodnie z RODO odmienne prawa i obowiązki dla administratorów oraz osób, których dane są przetwarzane.

Przykładowo, przepisy RODO w określonych przypadkach przyznają mieszkańcom prawo dostępu do własnych danych, umożliwiają prawo do przenoszenia danych, prawo sprzeciwu wobec profilowania czy też „prawo do bycia zapomnianym”, tj. usunięcia danych.

Co więcej, implementowane do polskiego porządku prawnego przepisy RODO dotyczące odpowiedzialności administratorów danych mogą w przyszłości okazać się o wiele bardziej dotkliwe dla gmin. Stąd niezbędne jest podjęcie możliwie jak najszybciej kroków pozwalających na zmianę praktyki i dostosowanie do nowych regulacji.

### IV. Co należy wykonać, aby spełniać wymagania RODO?

W mojej ocenie samorzady w pierwszej kolejności powinny zweryfikować zakres gromadzonych przez siebie danych, jak również to, na jakiej podstawie zostały one zebrane oraz do jakich celów. Dokonać trzeba przeglądu posiadanych zbiorów danych osobowych, czyli audyt, celem dokonania ich wartościowania. Natomiast w razie stwierdzenia, że zgromadzone dane nie są niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, konieczne jest potwierdzenie, że gmina przetwarza je na podstawie zgody. Co więcej, nie można wykluczyć powstania po takim przeglądzie obowiązku usunięcia określonych danych ze zbiorów prowadzonych przez gminę. Za wsparcie w określeniu, których danych będzie to dotyczyć, samorzady mogą uznać dorobek

orzecznicy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (np. przesłanki niedawnego wyroku z 9 marca 2017 r., sygn. TSUE C-398/15)<sup>12</sup>.

W drugiej kolejności należy ocenić system przetwarzania danych pod kątem wykorzystania ich do celów, do których zostały zebrane. Choć GIODO już w 2013 roku (decyzja z 29 lipca 2013 r., DOLiS/DEC-790/13/48011,48016,48018) rozstrzygał kwestię wykorzystania danych znanych organowi z urzędu w postępowaniach administracyjnych i podatkowych, nie można wykluczyć, że wraz z nową regulacją również pojawią się wątpliwości w tym zakresie<sup>13</sup>. Stąd rekomendowane jest zawczasu określenie granic zbiorów danych przetwarzanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Trzecim krokiem będzie zbadanie treści stosowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego uchwał, formularzy, instrukcji i regulaminów związanych z przetwarzaniem danych w celu określenia, czy spełniają wymagania stawiane przez nowe przepisy. Będzie dotyczyć to w szczególności obowiązków informacyjnych w stosunku do mieszkańców.

Co oczywiste, dane osobowe przetwarzane są także w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to wielu sfer ich działalności, m.in. względem petentów, pracowników urzędu czy w związku z organizacją wyborów. Działalność jednostki samorządu terytorialnego w każdej dziedzinie musi być zgodna z przepisami RODO, co niestety rodzi wiele wątpliwości w praktyce.

---

<sup>12</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że usunięcie danych osobowych z rejestru przedsiębiorców może nastąpić tylko w wyjątkowych sytuacjach i to po upływie odpowiednio długiego okresu od likwidacji danej spółki oraz tylko wtedy, gdy takie rozwiązanie przewiduje prawo krajowe. Wyrokiem z 9 marca 2017 r. w sprawie o sygn. akt C-398/15, Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce przeciwko Salvatoremu Manniemu, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE” lub „Trybunał”) udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne skierowane przez Corte suprema di cassazione (Trybunał Kasacyjny), które sprowadzało się do ustalenia, czy państwa członkowskie mogą, względnie powinny, zezwalać osobom fizycznym na domaganie się od organu odpowiedzialnego za prowadzenie rejestru spółek, po upływie pewnego okresu od dnia likwidacji danej spółki i na podstawie konkretnego przypadku, ograniczenia dostępu do figurujących w nim danych osobowych. Trybunał zauważył, że przechowywanie i rozpowszechnianie przez podmiot władzy publicznej danych przekazywanych przez przedsiębiorców zalicza się do wykonywania prerogatyw władzy publicznej i jako takie stanowi działanie wykonywane w interesie publicznym. Wątpliwości jednak rodzi to, czy osoba fizyczna może domagać się wykreślenia danych jej dotyczących po upływie określonego terminu od likwidacji danej spółki.

<sup>13</sup> file:///C:/Users/Jack/Downloads/Treść%20decyzji%20(1).pdf

## V. Praktyka RODO w gminie

I tu chciałbym poruszyć tylko najważniejsze aspekty bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych przez gminę. Zagrożeń tych jest dużo, gdyż gmina w szerokim zakresie przetwarza dane osobowe swoich mieszkańców.

Ochrona ich danych należy do najważniejszych zadań gminy. Tylko wprowadzenie w pełni zasad RODO w gminie pozwoli na zachowanie bezpieczeństwa powierzonych przez członków społeczności danych osobowych. Tym samym zwiększy się poczucie bezpieczeństwa mieszkańców.

Polskie samorządy, w tym gminne, gromadzą dużą liczbę danych osobowych. Są to m.in.: ewidencja ludności, wykaz faktur, rejestr środków transportu, rejestr psów i ich właścicieli.

W związku z tak szeroką paletą gromadzonych danych, zgodnie z art. 8 ustawy, wójt zobowiązany jest do wyznaczenia inspektora danych osobowych i zgłoszenia tego faktu do prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Dane kontaktowe inspektora winny też znaleźć się na stronie urzędu.

„Nowością jest to, że na podstawie przepisów znajdujących się w rozdziale 9 omawianej ustawy prezes urzędu może zarządzić i przeprowadzić kontrolę wdrożonej w urzędzie procedury ochrony danych osobowych”.

Kontrola może skutkować wszczęciem postępowania o naruszenie przepisów o ochronie danych, a negatywną konsekwencją może być nałożenie kary finansowej na gminę.

W sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych może być też wszczęte postępowanie cywilne – tytułem do jego wszczęcia może być naruszenie dóbr osobistych lub roszczenia odszkodowawcze.

Ponadto w trzech przypadkach może być wszczęte postępowanie karne:

- w przypadku nieodpuszczalnego przepisami przetwarzania danych osobowych;
- ujawnienia danych wrażliwych;
- w przypadku udaremnienia lub utrudniania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie danych. Wszystkie te przypadki zagrożone są karą grzywny lub nawet pozbawienia wolności.

Należy pamiętać, że organy będą zobowiązane do zbierania danych osobowych tylko w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach.

W praktyce może to oznaczać, że urzędy powinny *de facto* przeanalizować każde postępowanie i ustalić, jakie dane osobowe będą w nim przetwarzane i w jakim celu.

Wynika to bowiem z tego, że rozporządzenie UE o RODO zakazuje przetwarzania dalej takich danych w sposób niezgodny z celami.

Kolejnym problemem praktycznym jest obowiązek przechowywania danych osobowych w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane. Pojawia się pytanie, na jak długo? Czy takim terminem jest zakończenie postępowania?

Rozporządzenie oczywiście pozwala na przechowywanie takich danych przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych, w interesie publicznym, do celów statystycznych. Ale czy można zatem uznać, że decyzja ustalająca uprawnienia, np. prawo do zasiłku, jest decyzją, którą można przechowywać ze względu na cel publiczny?

Obecnie, po zakończeniu postępowania, decyzja wraz z aktami jest przechowywana w archiwum.

Różnica polega na tym, że aktualnie nie ma tak rygorystycznych zasad, co do przechowywania danych osobowych w sprawach administracyjnych, tj. nie trzeba ustalać celu przechowywania po zakończeniu sprawy, jeśli jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane.

Inną istotną sprawą w założeniach RODO jest szacowanie ryzyka, co również nie omija organów samorządowych. Są one zobowiązane do oceny prawdopodobieństwa i powagi ryzyka naruszenia praw lub wolności osoby, której dane dotyczą. Dokonując takiego szacunku, należy wziąć pod uwagę charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania danych.

Rozporządzenie RODO stanowi, że ryzyko należy oszacować na podstawie obiektywnej oceny, w ramach której stwierdza się, czy z operacjami przetwarzania danych wiąże się ryzyko lub wysokie ryzyko.

W praktyce chodzi o wdrożenie odpowiednich do zagrożeń środków technicznych i organizacyjnych (np. pseudonimizacja na możliwie najwcześniejszym etapie procesu, szyfrowanie, zapewnienie poufności, integralności, dostępności i odporności systemów).

Po pomoc w ustalaniu ryzyka organy mogą w przyszłości sięgnąć do zatwierdzonych kodeksów postępowania, zatwierdzonej certyfikacji, wytycznych Europejskiej Rady Ochrony Danych lub sugestii inspektora ochrony danych.

To, co różni organy administracyjne w tym zakresie od przedsiębiorców, to mentalne podejście do ochrony danych oraz olbrzymie różnice technologiczne, nie tylko w zakresie braku odpowiedniej infrastruktury, ale także, niestety, niechęci wielu urzędników do korzystania z prostych rozwiązań IT, programów itp.

Kluczową kwestią jest również obowiązek przestrzegania przez pracowników urzędów odpowiednich wytycznych, a do tego potrzebne są właściwe narzędzia/procedury.

Urzędnicy dostrzegają potrzebę zmian w swoim dotychczasowym działaniu i w postępowaniu administracyjnym, z różnym skutkiem, w zależności od zaangażowania organizacji.

Przykłady już wdrożonych, dobrych praktyk urzędniczych, niezależnych od RODO, to:

- opracowana dokumentacja w postaci Analizy zagrożeń, Polityki Bezpieczeństwa Informacji, Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych;
- wszystkich pracowników obowiązuje procedura czystego biurka, pulpitu oraz drukarki, tzn. każde stanowisko ma ustawiony wygaszacz ekranu, a pracownicy są zobowiązani do pozostawienia czystych biurka w momencie opuszczenia stanowiska pracy;
- każdy nowo zatrudniony pracownik zostaje przeszkolony w zakresie ochrony danych osobowych przed rozpoczęciem pracy, a przynajmniej raz do roku wszyscy pracownicy przechodzą szkolenie w tym zakresie;
- każdy pracownik posiada indywidualny login i hasło do systemów informatycznych, które posiadają mechanizm wymuszający okresową zmianę hasła dostępu;
- każdy pracownik dostaje upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w zbiorach zgodnie z zakresem obowiązków na zajmowanym stanowisku;
- urząd prowadzi rejestr zbiorów, w których przetwarzane są dane osobowe;
- w przypadku wymiany informacji między urzędem a stronami zewnętrznymi zawierane są umowy na powierzenie przetwarzania danych osobowych;
- nadawane są uprawnienia do odbioru kluczy do poszczególnych pomieszczeń dla wskazanych pracowników, oznaczenie i zabezpie-

czenie w zamki szafek, w których przechowywane są dane osobowe; wyznaczono ASI – administratora systemów informatycznych, który sprawuje nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych w systemie informatycznym.

Do innych, ale nie mniej istotnych działań, które według ekspertów warto wymienić i nietrudno wdrożyć, należą: zablokowanie komputera przy każdym odejściu od niego, brak możliwości zapamiętywania hasła, systemowe wymuszanie zmiany hasła np. co tydzień, miesiąc i ustawienie monitora tak, aby nie było widoczne, co się na nim znajduje.

Niektóre urzędy pokazują też, jak w reżimie RODO podejść do obsługi postępowań na linii urzędnik – interesant. Tu też wymagana jest nowa procedura.

Jeśli chodzi o Kowalskiego, to przede wszystkim zyska on zupełnie nowe uprawnienia, takie jak: prawo do żądania usunięcia danych osobowych ze wszystkich nośników, prawo do przeniesienia swoich danych osobowych i obowiązek poinformowania o wszelkich naruszeniach.

Na te zmiany przygotowała się zdecydowana większość gmin w Polsce poprzez m.in.: stworzenie systemu ochrony baz danych i zabezpieczanie środkami przewidzianymi w dokumentacji Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Ponadto:

- w samej korespondencji z klientami konieczne jest, przy przetwarzaniu danych na podstawie zgody osoby, spełnienie tzw. obowiązku informacyjnego; RODO nakazuje wprost, że informacje te mają być zredagowane językiem przystępnym i zrozumiałym dla strony;
- obowiązek ten jest spełniany poprzez opracowanie nowych druków dotyczących obowiązku informacyjnego z art. 13 RODO, jak również aneksów umów powierzenia danych osobowych oraz upoważnienia i polecenia przetwarzania danych osobowych zgodnie z art. 29 RODO.

Pomiędzy administracją a firmami nie ma znaczących różnic. RODO traktuje wszystkich praktycznie tak samo.

Istnieją tylko pewne wyjątki, np. dla organów publicznych RODO ogranicza możliwość wskazywania prawnie uzasadnionego interesu administratora jako podstawy prawnej przetwarzania danych osobowych.

W samorządach należy zwrócić szczególną uwagę na prawidłowe wykonywanie obowiązku informacyjnego wobec osób, których dane są zbierane. Konieczność stosowania RODO jest dobrą okazją do przeglądu

procesów, w których zawarte są dane osobowe. W tym przypadku ich kształtowanie musi umożliwiać zachowanie uniwersalnych parametrów bezpieczeństwa informacji: poufności, integralności, dostępności dla odpowiednich osób i rozliczności w odniesieniu do danych osobowych. W praktyce znajduje to odzwierciedlenie np. w szerokim stosowaniu szyfrowania dla danych osobowych lub rygorystycznego podejścia do tzw. polityki czystego biurka.

W przypadku realizacji zadań gminy, zgodnie z RODO, samorzady powinny kłaść szczególny nacisk na dobre wykształcenie, wiedzę i doświadczenie swoich pracowników. Jest to ważne, aby uniknąć sytuacji postawienia zarzutu niezgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych, a w konsekwencji narażenia się na kary administracyjne lub roszczenia odszkodowawcze. W mojej ocenie to wszystko spowodowało, że bezpieczeństwo danych osobowych osób fizycznych poprzez wdrożenie RODO wzrosło. Rygorystyczne przestrzeganie zasad RODO przez urząd daje podstawę sądzić, że zwykły obywatel po załatwieniu sprawy w urzędzie będzie miał świadomość bezpieczeństwa swoich danych.

Wiedza na temat swoich praw, a także kary przewidywane za nieprzestrzeganie zasad RODO, doprowadzi do sytuacji, że każdy obywatel, który powierzy dane osobowe urzędowi będzie pewien ich bezpieczeństwa i że nie zostaną one ujawnione osobom postronnym.

Należy pamiętać, że organy będą zobowiązane do zbierania danych osobowych tylko w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach. W praktyce może to oznaczać, że urzędy powinny *de facto* przeanalizować każde postępowanie i ustalić, jakie dane osobowe będą w nim przetwarzane i w jakim celu. Wynika to bowiem z tego, że rozporządzenie UE o RODO zakazuje przetwarzania dalej takich danych w sposób niezgodny z celami.

## VI. Odpowiednia praktyka

Urzednicy dostrzegają potrzebę zmian w swoim dotychczasowym działaniu i w postępowaniu administracyjnym. Przygotowywali się do tego już od kilku miesięcy, niestety z różnym skutkiem.

Urzędy w większości przypadków wdrożyły politykę bezpieczeństwa i procedury dot. ochrony danych osobowych, a także dokumentację okre-

ślącą ryzyko przetwarzania danych osobowych. Przeprowadziły i nadal prowadzą między innymi szkolenia dla pracowników urzędu. Najpierw naczelnicy i kierownicy wydziałów i biur, a następnie pozostali pracownicy poznają tajniki z zakresu ochrony danych osobowych (RODO). Przekazywane one są im przez inspektorów IOD.

## VII. Osoba inspektora danych osobowych (IOD)

Wszystkie wymienione procesy będą podlegać ścisłej kontroli inspektora ochrony danych osobowych. Kwalifikacje dla IOD wskazuje art. 37 ust. 5 rozporządzenia RODO. Inspektor jest wyznaczany na podstawie kwalifikacji zawodowych, a w szczególności wiedzy fachowej na temat prawa i praktyk w dziedzinie ochrony danych oraz umiejętności wypełnienia zadań, o których mowa w art. 39. Kwalifikacje wskazane w RODO odnoszą się do kompetencji z zakresu prawa, informatyki, a w szczególności bezpieczeństwa systemów informatycznych i audytu/kontroli.

Ocena umiejętności potencjalnego IOD jest trudna dla administratora, który nie posiada możliwości zweryfikowania wskazanych kwalifikacji. Można się posiłkować certyfikatami potwierdzającymi umiejętność zarządzania zgodnie z normami np. ISO 27001, dyplomami ze studiów podyplomowych szkolących IOD, ale również kursami z zakresu ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa systemów informatycznych. Nie ma jednego dokumentu potwierdzającego takie kwalifikacje. Przy ocenie kwalifikacji niezwykle istotna jest praktyka zawodowa.

Jakie zadania ma IOD? Do zadań inspektora ochrony danych, zgodnie z art. 39 ust. 1 oraz art. 38 ust. 4 RODO, należą m.in.:

1. Informowanie administratora podmiotu przetwarzającego oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe, o obowiązkach spoczywających na nich na mocy niniejszego rozporządzenia oraz innych przepisów Unii lub państw członkowskich o ochronie danych i doradzanie im w tej sprawie.

Niewątpliwie prawidłowe wykonywanie powyższego zadania przez IOD bezpośrednio przekłada się na podejmowanie przez administratorów i podmioty przetwarzające świadomych i trafnych decyzji. Aby kompe-

tentnie edukować i doradzać innym, IOD musi być do tego dobrze przygotowany merytorycznie, musi sam bardzo dobrze znać obowiązki administratorów i podmiotów przetwarzających oraz powiązane z nimi uprawnienia podmiotów danych. Dbanie o edukację osób podejmujących działania i decyzje w zakresie ochrony danych osobowych jest działaniem ciągłym i powtarzalnym, wymagającym umiejętności interpersonalnych i dydaktycznych.

2. Monitorowanie przestrzegania niniejszego rozporządzenia, innych przepisów Unii lub państw członkowskich o ochronie danych oraz polityki administratora lub podmiotu przetwarzającego w dziedzinie ochrony danych osobowych, w tym podział obowiązków, działania zwiększające świadomość, szkolenia personelu uczestniczącego w operacjach przetwarzania oraz powiązane z tym audyty.

Aktywność inspektora ochrony danych w tym zakresie nie powinna mieć charakteru jednorazowego, lecz charakter ciągły i długofalowy. Zgodnie z Wytycznymi Grupy Roboczej art. 29 dotyczącymi inspektorów ochrony danych, monitorowanie to:

- zbieranie informacji w celu identyfikacji procesów przetwarzania;
- analizowanie i sprawdzanie zgodności przetwarzania;
- informowanie, doradzanie i rekomendowanie określonych działań.

Wykonując ten obowiązek, inspektor ochrony danych powinien dostosować sposób i rodzaj przekazywanych informacji do grupy docelowej tak, aby zadanie to było realizowane w sposób efektywny i skuteczny.

3. Udzielanie na żądanie zaleceń co do oceny skutków dla ochrony danych oraz monitorowanie jej wykonania zgodnie z art. 35.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 RODO administrator, dokonując oceny skutków, konsultuje się z IOD, jeżeli został wyznaczony, w celu wydania przez niego zaleceń.

RODO określa, kiedy i jak należy dokonywać oceny skutków dla ochrony danych, natomiast nie zawiera konkretnych wskazówek, w jaki sposób oceny takiej należałoby dokonać. Pomocne w tym zakresie mogą być Wytyczne Grupy Roboczej art. 29, zgodnie z nimi administrator, dokonując ww. oceny, powinien konsultować się z IOD w następujących kwestiach:

- czy należy przeprowadzić ocenę skutków dla ochrony danych;
- metodologii przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych;
- czy należy przeprowadzić wewnętrzną ocenę, czy też zlecić ją podmiotowi zewnętrznemu;

- zabezpieczeń (w tym środków technicznych i organizacyjnych) stosowanych do łagodzenia wszelkich zagrożeń praw i interesów osób, których dane dotyczą;
- prawidłowości przeprowadzonej oceny skutków dla ochrony danych i zgodności jej wyników z RODO (czy należy kontynuować przetwarzanie, czy też nie oraz jakie zabezpieczenia należy zastosować).

Jeśli administrator nie zgadza się z zaleceniami IOD w wyżej wymienionych przypadkach, dokumentacja oceny skutków dla ochrony danych powinna zawierać pisemne uzasadnienie nieuwzględnienia zaleceń IOD.

#### 4. Współpraca z prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Zgodnie z artykułem 39 ust. 1 lit. d RODO, IOD powinien współpracować z organem nadzorczym w kwestiach związanych z przetwarzaniem danych osobowych oraz w stosownych przypadkach zwracać się do niego.

#### 5. Pełnienie funkcji punktu kontaktowego dla prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych w kwestiach związanych z przetwarzaniem, w tym z uprzednimi konsultacjami, o których mowa w art. 36, oraz w stosownych przypadkach prowadzenie konsultacji we wszelkich innych sprawach.

Pełnienie przez IOD funkcji punktu kontaktowego należy traktować jako pełnienie przez niego roli pośrednika pomiędzy administratorem lub podmiotem przetwarzającym a organem nadzorczym.

IOD z jednej strony udziela fachowego wsparcia administratorowi w zakresie sposobu wykonania obowiązków nałożonych na administratora wynikających z RODO, z drugiej strony wspomaga go przed organem nadzorczym w wykazaniu zasadności wybranych rozwiązań w ramach prowadzonych przez organ postępowań.

Obowiązek pełnienia roli punktu kontaktowego przez IOD dla organu nadzorczego wynika z art. 39 ust. 1 lit. e RODO. Wobec czego, jeżeli organ nadzorczy zwróci się do IOD o udzielenie mu informacji w określonych przypadkach (w tym dostępu do dokumentów), inspektor powinien się z tego obowiązku należycie wywiązać.

Poniżej przykłady sytuacji, w których IOD będzie pełnił funkcję punktu kontaktowego:

- Punkt kontaktowy w zakresie naruszeń (art. 33 RODO);

W przypadku zgłoszenia naruszenia ochrony danych przez administratora prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych, administrator jest zobowiązany do podania danych kontaktowych IOD w celu uzyskania

przez organ wszelkich ważnych w tej sprawie informacji. Przepis ten zobowiązuje jednocześnie inspektora ochrony danych do współpracy oraz przekazywania wszelkich niezbędnych informacji prezesowi urzędu.

- punkt kontaktowy w zakresie uprzednich konsultacji (art. 36 RODO).

Zgodnie z art. 35 RODO na administratora danych nałożony jest obowiązek dokonywania oceny skutków dla ochrony danych oraz konsultowania się w tej sprawie z powołanym IOD. Ponadto, w przypadku, gdy zmienia się ryzyko wynikające z operacji przetwarzania, administrator powinien dokonać przeglądu, by stwierdzić, czy przetwarzanie odbywa się zgodnie z oceną skutków dla ochrony danych. Jeżeli ocena ta wykaże, że przetwarzanie może powodować wysokie ryzyko przy braku zastosowania przez administratora środków dla zminimalizowania tego ryzyka, to zgodnie z art. 36 RODO administrator konsultuje się w tej sprawie z prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Zasadne jest założenie, że IOD jako doradca administratora powinien w tej sprawie ściśle współpracować z prezesem urzędu, przedstawiając wszystkie istotne aspekty mogące mieć wpływ na treść przyszłego zalecenia.

Warto zwrócić uwagę, że powołany inspektor ochrony danych, zgodnie z Wytocznymi Grupy Roboczej art. 29, powinien komunikować się w języku używanym przez prezesa urzędu.

6. Pełnienie roli punktu kontaktowego dla osób, których dane dotyczą, we wszystkich sprawach związanych z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz z wykonywaniem praw przysługujących im na mocy niniejszego rozporządzenia.

Osoby, których dane dotyczą, zgodnie z art. 38 ust. 4 RODO, powinny mieć możliwość skontaktowania się z IOD we wszystkich sprawach związanych z przetwarzaniem ich danych osobowych oraz z wykonywaniem praw przysługujących im na mocy niniejszego rozporządzenia. W związku z tym, na stronie internetowej administratora lub podmiotu przetwarzającego powinny się znaleźć dane kontaktowe inspektora ochrony danych umożliwiające kontakt z nim zainteresowanym podmiotom. W większej organizacji ilość pytań wpływających do IOD może być tak duża, że mogłoby to powodować trudności w wykonywaniu przez niego innych zadań. W związku z powyższym pożądane byłoby w takim przypadku wyznaczenie pracowników lub powołanie zespołu osób, które wspierałyby inspektora ochrony danych w zakresie wykonywania tego zadania.

Zadania inspektora ochrony danych w RODO zostały sformułowane w sposób ogólny, bez wskazania trybu oraz terminów ich realizacji. Taki sposób ujęcia obowiązków inspektora jest wyrazem nowego podejścia do ochrony danych osobowych opartego na analizie ryzyka i zasadzie rozliczalności, zapisanej w art. 5 ust. 2 RODO. Wyznaczenie IOD roli doradczej i weryfikacyjnej wobec działań administratora danych i podmiotu przetwarzającego (oraz ich pracowników) sprawia, że zarówno zadania IOD, jak i sposób ich realizacji, są ściśle powiązane nie tylko z obowiązkami administratorów danych lub podmiotów przetwarzających, ale też z nowym sposobem podejścia do ich realizacji.

Należy pamiętać, że podmiotem, który faktycznie podejmuje decyzje i odpowiada za wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, zapewniających właściwy stopień bezpieczeństwa oraz wykazanie, że przetwarzanie odbywa się zgodnie z przepisami ochrony danych osobowych, jest administrator lub podmiot przetwarzający. Na podstawie art. 24 RODO administratorzy i podmioty przetwarzające są zobowiązani uwzględniać: charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie i wadze zagrożenia i odpowiednio do nich dobierać i wdrażać środki techniczne i organizacyjne tak, aby przetwarzanie odbywało się zgodnie z rozporządzeniem i aby móc to wykazać. Środki te powinny być w razie potrzeby poddawane przeglądom i uaktualniane. Ponadto zarówno przy określaniu ilości zbieranych danych osobowych, jak i zakresu ich przetwarzania, okresu przechowywania, dostępności oraz sposobów przetwarzania konieczne jest stosowanie mechanizmów, takich jak zapewnienie ochrony danych osobowych na etapie projektowania oraz domyślnej ochrony danych („privacy by design” oraz „privacy by default”), zarówno przed przystąpieniem do przetwarzania danych, jak i w czasie prowadzonego przetwarzania (art. 25 RODO).

Praktyka wskazuje, że RODO nie traktuje inaczej urzędów lub samorządów niż przedsiębiorców. Istotą jest odpowiedni dobór środków ochrony do zagrożeń i umiejętność wykazania przestrzegania zasad przetwarzania określonych w RODO. Ponadto przy ocenie poprawności przetwarzania, oprócz RODO, należy brać pod uwagę przepisy szczególne lub tzw. branżowe, które faktycznie określają, jakie dane i w jakim zakresie można przetwarzać. Czasem określają one również środki ochrony, do których obecni administratorzy są zobligowani.

## VIII. Jak administratorzy powinni postępować w przypadku naruszeń ochrony danych?

Brak dostępu administratora do danych osobowych jest także naruszeniem ochrony danych – to jedno z przypomnień zawartych w specjalnym materiale informacyjnym UODO dotyczącym tego zagadnienia. Doświadczenia z pierwszego roku stosowania przepisów RODO w zakresie naruszeń ochrony danych osobowych oraz wypracowane na podstawie tych doświadczeń wskazówki dla administratorów i inspektorów ochrony danych zostały zawarte w specjalnym materiale zatytułowanym „Obowiązki administratorów związane z naruszeniami ochrony danych osobowych”<sup>14</sup>.

Od 25 maja 2018 r. do 25 maja 2019 r. administratorzy, realizując obowiązki wynikające z art. 33 ust. 1 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO), zgłosili prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych 4 539 naruszeń ochrony danych osobowych. Dwie trzecie notyfikacji pochodziło od administratorów z sektora prywatnego, a jedna trzecia od administratorów z sektora publicznego. W przypadku sektora prywatnego najwięcej zgłoszeń napłynęło od firm: telekomunikacyjnych, ubezpieczeniowych, finansowych, banków oraz służby zdrowia. W sektorze publicznym zawiadomienia o incydentach z danymi osobowymi najczęściej nadsyłały jednostki samorządu terytorialnego, szkoły, przedszkola, żłobki oraz placówki służby zdrowia.

Z rocznych doświadczeń w zakresie przyjmowania i analizy zgłoszeń naruszeń ochrony danych osobowych wynika, że administratorzy w dalszym ciągu mają trudności z oceną, jakie ryzyko dla praw i wolności osób, których dane dotyczą, może powodować dane zdarzenie lub też czy jest ono w ogóle naruszeniem ochrony danych, o którym stanowi art. 33 RODO. A tak jest choćby w przypadku utraty dostępu do danych, które się przetwarzają. Z taką sytuacją natomiast można mieć do czynienia w przypadku zainfekowania systemu wirusem ransomware, który szyfruje np. dostęp do całych baz danych, a niekiedy ich kopii zapasowych.

---

<sup>14</sup> file:///C:/Users/Jack/Desktop/Obowiązki%20administratorów%20związane%20z%20naruszeniami%20ochrony%20danych%20osobowych%20(1).pdf

Wszystkie napływające zgłoszenia naruszenia ochrony danych są skrupulatnie analizowane, a kiedy zachodzi potrzeba uzyskania dalszych informacji – UODO nawiązuje szybki, często też telefoniczny, kontakt z administratorami i wyznaczonymi przez nich inspektorami ochrony danych.

## IX. Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego dobrze radzą sobie z RODO<sup>15</sup>. Takie wnioski płyną z konferencji podsumowującej pierwszy rok obowiązywania RODO w JST, która odbyła się 10 czerwca 2019 r. w Warszawie. Zorganizowali ją Urząd Ochrony Danych Osobowych, Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Rejestry mieszkańców, monitoring wizyjny, zasoby BIP oraz stron internetowych urzędów – w tych obszarach samorządowcy mieli problemy ze stosowaniem ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO). Mimo to po roku jego obowiązywania bilans dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) wypada pozytywnie. W najbliższym czasie administratorzy w JST powinni inwestować w edukację personelu (w tym kierownictwa) z zakresu ochrony danych osobowych, a także rozważyć tworzenie kodeksów postępowania.

W UODO podsumowano kontrole, które w minionym czasie przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego. Objęły one rejestr mieszkańców, monitoring miejski oraz zasoby BIP i stron internetowych. Wspomniane kontrole ujawniły różne problemy. Gdy chodzi o rejestr mieszkańców, wiele samorządów dostosowało go do zreformowanych przepisów, choć stwierdzono pewne nieprawidłowości, np. w obszarze budowania rejestru, ponadto nie wszyscy odbiorcy danych są identyfikowani, co znajduje swój wyraz w niepełnych klauzulach informacyjnych czy nieuzupełnionym rejestrze czynności przetwarzania. Jak pokazują ustalenia UODO, w rejestrze mieszkańców nie zawsze w pełni jest dokumentowana czynność związana z udostępnianiem danych osobowych, jest to widoczne np. w związku z udostępnianiem rejestru z archiwum za-

---

<sup>15</sup> <https://uodo.gov.pl/pl/138/1055>

kładowego. Ponadto nie zawsze są zawierane umowy powierzenia, gdy określone systemy są obsługiwane przez podmioty zewnętrzne.

Z kolei kontrole dotyczące monitoringu wizyjnego ujawniły brak dokonania oceny skutków dla ochrony danych osobowych. Samorządowcom trudność sprawiało także właściwe spełnianie obowiązku informacyjnego, np. o zasadach prowadzenia monitoringu. Skutkuje to wzrostem skarg kierowanych na sektor samorządu terytorialnego w tym zakresie.

Monika Krasieńska zwróciła też uwagę na zmiany w obszarze monitoringu wizyjnego, jakie nastąpiły 6 lutego br., a za sprawą których straże gminne uzyskały status odrębnego administratora danych. W jej ocenie potrzebne jest podjęcie próby umiejscowienia straży gminnych wraz z ich zadaniami w strukturze zarządzania danymi osobowymi.

Z niewłaściwym zarządzaniem danymi osobowymi i ich ochroną, co wykazały kontrole, mamy do czynienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Szczególnie kłopotliwy okazał się brak wytycznych wobec okresu przechowywania danych w BIP. W związku z tym przez wiele lat uznawano, że informacja raz tam przekazana ma prawo w niej funkcjonować wiecześnie, a nie jest to zgodne z przepisami o ochronie danych osobowych.

Inne problemy związane z BIP, które ujawniły kontrole, to m.in. przekazywanie danych osobowych w nadmiernym zakresie, bez właściwego procesu anonimizacji danych, brak procedur usuwania informacji.

Czy w związku z powyższym można zaryzykować twierdzenie, że dane osobowe na poziomie lokalnym są właściwie chronione? Czy w związku z RODO poczucie bezpieczeństwa przeciętnego obywatela, mieszkańca gminy wzrosło?

W mojej ocenie, na pewno tak. RODO dobrze wdrożone daje podstawę do potwierdzenia tej tezy. Jest to tym bardziej uzasadnione, gdy spojrzysz się na prowadzoną działalność kontrolną UODO.

Jednak to wszystko zależy od tych, którzy przetwarzają dane. Ich świadomość, że ochrona danych jest ważnym i istotnym zadaniem urzędu, obok troski o rzetelność, terminowość i przyjazność urzędu dla interesanta będzie świadczyć o jakości pracy urzędnika. Ten proces wymaga jednak wdrożenia nowych standardów pracy w urzędach. Wprowadzenia polityki i zasad RODO.

Jak zwykle jednak wszystko zależy od człowieka. Tylko głębokie zrozumienie zasad RODO i wzrost wymagalności przełożonych wobec podległego personelu może zapewnić bezpieczeństwo danych im powierzono-

nych. Przykłady incydentów na tym polu będą ograniczone, gdy urzędnik zrozumie, że dane osobowe podlegają szczególnej ochronie, a dbałość o przestrzeganie przepisów RODO jest nie tylko koniecznością, ale nawykiem każdego pracownika urzędu.

## Bibliografia

### Źródła prawa

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).
2. Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. L 8 z 12.01.2001 r.).
3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE” lub „Trybunał”) Wyrok z 9 marca 2017 r. w sprawie o sygn. akt C-398/15, Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce przeciwko Salvatoremu Manniemu.
4. Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000 z 24 maja 2018 r.).
5. Zalecenie Komisji z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (C(2003) 1422) (Dz.U. L 124 z 20.05.2003 r., s. 36).

### Opracowania/monografie/artykiły

1. Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Podręcznik akademicki*, WSZINS, Tychy 2002.
2. Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków 2000.

3. Korzeniowski L.F., *Securitologia – Nauka o bezpieczeństwie człowieka i organizacji społecznych*, EAS, Kraków 2008.
4. Korzeniowski L.F., *Menedżment*, EAS, Kraków 2010.
5. Nye S. Jr., *Problemy badań nad bezpieczeństwem*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 6.
6. Serafin T., Poroszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.

## Źródła internetowe

1. [file:///C:/Users/Jack/Downloads/Treść%20decyzji%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jack/Downloads/Treść%20decyzji%20(1).pdf)
2. [file:///C:/Users/Jack/Desktop/Obowiązki%20administratorów%20związane%20z%20naruszeniami%20ochrony%20danych%20osobowych%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jack/Desktop/Obowiązki%20administratorów%20związane%20z%20naruszeniami%20ochrony%20danych%20osobowych%20(1).pdf)
3. <http://www.giodo.gov.pl/pl/1520162/6528>
4. <https://uodo.gov.pl/pl/138/1055>

Edyta Płaskonka-Pruszk  
Urząd Marszałkowski w Toruniu

**Bezpieczeństwo finansowania  
publicznych przedsięwzięć  
kulturalnych w kontekście  
partnerstwa publiczno-  
-prywatnego**

Security of financing  
public ventures cultural  
in context public-private  
partnerships-private



## Streszczenie

Partnerstwo publiczno-prywatne nie jest jeszcze popularną formą realizacji zadań publicznych. Liczba dobrych praktyk z każdym rokiem jednak w Polsce rośnie. Do tej pory sfera kultury pozostawała raczej poza zasięgiem zainteresowania i swoistego mariażu sfery prywatnej gospodarki (wymagającej zysku) a sfery publicznej (zobowiązanej do zapewnienia dostępu do kultury). Ograniczone zasoby budżetowe względem obfitości potrzeb danego społeczeństwa wymuszają poszukiwanie nowych rozwiązań w celu optymalizacji wydatków ze środków publicznych, zwłaszcza w strefie kultury, która zakładając racjonalizację i pilność potrzeb społecznych, zawsze ustępuje sferze zdrowia, bezpieczeństwa czy edukacji. Publiczny sektor kultury to wpisane w krajobraz europejski dziedzictwo prawne, które nie występuje np. w takiej skali w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie przedsięwzięć kulturalnych to jeszcze mało zbadany temat, o skromnej liczbie wdrożonych z sukcesem przykładach z życia społeczno-gospodarczego.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, zamówienia publiczne, dziedzictwo kulturowe

## Abstract

A public-private partnership has not a popular form of implementing public tasks yet. However, the number of good practices is increasing every year in Poland. Until now, the sphere of culture remained rather beyond the reach of interest and a specific marriage of the sphere of private economy (requiring profit) and the public sphere (obliged to provide access to culture). Limited budget resources in relation to the abundance of society needs force the search for new solutions to optimize public spending. Especially in the culture zone, which assuming rationalization and urgency of social needs always gives way to health, safety or education. The public cultural sector is an European heritage inscribed in the legal landscape, which does not occur, for example, on such a scale in the

United States of America. The public-private partnership in the field of cultural enterprises is still a little explored topic, with a modest number of successfully implemented examples from socio-economic life.

**Keywords:** public-private partnership, public procurement, cultural heritage

## Wstęp

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawić zarys zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa finansowania działalności kulturalnej oraz inwestycji z obszaru kultury, będących własnością lub pod zarządem podmiotów publicznych. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako narzędzie gwarantujące ciągłość praw konstytucyjnych i zadań własnych samorządów wydaje się być rozwiązaniem w sytuacji ryzyka zwiększających się oczekiwań i potrzeb obywateli co do jakości ich życia, a zmniejszających się publicznych środków finansowych. Nie bez znaczenia jest również zachowanie zdolności rozwoju i (re)inwestycji danego regionu, wykorzystanie i promocja lokalnych zasobów oraz aktywizacja lokalnej społeczności w warunkach ograniczonych źródeł finansowania.

Z przeprowadzonej analizy literatury tematu wynika, że jest to jeszcze mało rozpoznany temat, niemniej można przytoczyć kilka praktycznych rozwiązań ze świata i z Polski.

## I. Dostęp do kultury w świetle aktów prawnych wspólnotowych i Polski

Kultura na poziomie Unii Europejskiej traktowana jest szczególnie – nadrzędną wartością jest jej różnorodność, a działania wspólnotowe w zakresie kultury mogą być ograniczone tylko do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> artykułem 5 zapewnia strzeżenie dziedzictwa narodowego, kierując się zasadą zrównoważonego roz-

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483.

woju. Rzeczpospolita Polska stwarza również warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Państwo (art. 73 Konstytucji) ma obowiązek zapewnienia wolności korzystania z dóbr kultury.

Generalnie więc działania związane z ochroną kultury i dziedzictwem narodowym należy traktować jako zadanie publiczne, co jest po części wpisane w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowym aktem regulującym zagadnienie działalności kulturalnej jest ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>2</sup>, która polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. W zasadzie wspomniana już ustawa nie ogranicza prawnie katalogu form prowadzenia działalności kulturalnej, czy to przez podmioty publiczne, prywatne czy organizacje pozarządowe. Tak więc, już na podstawie samej ustawy o działalności kulturalnej, możliwe są wspólne działania sektora publicznego i prywatnego.

Wartością dodaną stosowania w takiej współpracy ustawy z 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (dalej: ustawa o PPP)<sup>3</sup> jest podział zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i podmiot prywatny. Forma tej kooperacji jest nowoczesnym instrumentem władz publicznych przy wypełnianiu jej obowiązków względem danej społeczności w warunkach globalizującego się świata.

Poza wymienionymi wyżej aktami prawnymi, inne podstawy prawne, praktyczne doświadczenia czy zasady łączenia PPP ze środkami unijnymi dostępne są również na stronie: <https://www.ppp.gov.pl/publikacje/>.

## II. Unia Europejska o PPP i możliwe metody współpracy

Inicjatywy współpracy publiczno-prywatnej popiera Komisja Europejska m.in. poprzez „Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego”, podkreślając rolę tego rodzaju współpracy jako najbardziej adekwatnej do przeobrażeń w sposobach realizacji zadań publicznych.

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 poz. 1983 – j.t. z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 poz. 1445 – j.t.

Natomiast raport<sup>4</sup> Komisji Europejskiej na temat „Strategicznego wykorzystania zamówień publiczno-prywatnych w promowaniu zielonej (zrównoważonej), społecznej i innowacyjnej polityki” pokazuje m.in. udział zamówień PPP z rekreacji i kultury (ok. 3%) w głównej działalności organu udzielającego zamówienia.

Natomiast dzięki projektowi RESTAURA, współfinansowanemu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu Interreg Europa Środkowa, powstało opracowanie pn. „PPP w strategiach rewitalizacji dziedzictwa kulturowego – podręcznik dla samorządów”<sup>5</sup>. W powstanie tego dokumentu wkład miał również polski samorząd – Nowy Dwór Mazowiecki, który wraz z trzema innymi miastami (Bratysława na Słowacji, Nova Gorica na Słowenii i Buzet w Chorwacji) realizował projekt „Rewitalizacja dziedzictwa kulturowego poprzez mechanizmy partnerstwa publiczno-prywatnego RESTAURA”. Głównym celem projektu była identyfikacja, testowanie, ocena oraz promocja dobrych praktyk w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego przy okazji rewitalizacji miast i budynków o wartości historycznej.

PPP zostało zaadaptowane na polu dziedzictwa kulturowego głównie ze względu na<sup>6</sup>:

- digitalizację, dostęp on-line i cyfrową ochronę,
- konserwację nieruchomego dziedzictwa,
- zarządzanie usługami kulturalnymi.

Jakkolwiek możliwości dostawy usług w formule PPP przy danym poziomie udziału sektora prywatnego jest wiele, to większość krajów UE rozpoznaje dwa typy PPP: umowę o PPP (opłatę za dostępność) oraz powołanie podmiotu rynkowego, tzw. spółki celowej.

Z teoretycznego punktu widzenia PPP może przyczynić się do obniżenia kosztów publicznych i przy jednoczesnym uzyskaniu jak najlepszego

---

<sup>4</sup> Study on „Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies”, *Final Report*, Komisja Europejska, 2015, [https://www.uzp.gov.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0025/39805/Study-on-Strategic-use-of-public-procurement-in-promoting-green-social-and-innovation-policies.pdf](https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0025/39805/Study-on-Strategic-use-of-public-procurement-in-promoting-green-social-and-innovation-policies.pdf) (12.01.2020).

<sup>5</sup> Podręcznik zawiera wskazówki w zakresie przygotowania i wdrażania Zintegrowanych Planów Rewitalizacji Dziedzictwa Kulturowego, które mogą przyspieszyć rewitalizację poprzez zastosowanie modelu PPP. <http://www.miasta.pl/aktualnosci/ppp-w-strategiach-rewitalizacji-dziedzictwa-kulturowego-podrecznik-dla-samorzadow> (dostęp: 12.01.2020).

<sup>6</sup> *Public-Private Partnership for Cultural Heritage: Opportunities, Challenges, Future Steps*, Think Papers Collection 2007, [https://www.digitalmeetsculture.net/wp-content/uploads/2016/04/rch\\_thinkpapers\\_07.pdf](https://www.digitalmeetsculture.net/wp-content/uploads/2016/04/rch_thinkpapers_07.pdf) (dostęp: 12.02.2020).

wyniku osiągnięcia zamierzonego celu, również za pomocą takich nowoczesnych środków, jak: nowatorskie sposoby zarządzania (np. poprzez media społecznościowe), działania marketingowe (np. rozszerzona rzeczywistość) czy techniki public relations. Tak więc nawet w sytuacji niedochodowej działalności (za jaką najczęściej postrzega się działalność w sferze kultury) atrakcyjność wynagrodzenia ze środków publicznych dla prywatnego partnera jest równoważona optymalizacją realizacji celów interesu publicznego poprzez wykorzystanie do realizacji zadań publicznych zasobów i środków podmiotów prywatnych (wiedzy fachowej, infrastruktury i zasobów ludzkich).

W procesie realizacji zadania w formule PPP nie bez znaczenia jest również kultura organizacji zamawiającej, w tym gotowość do podjęcia działań w mało popularnej formie realizacji zadań publicznych, również w celu zapewnienia wysokiej jakości inwestycji. Niemniej rezultaty mogą satysfakcjonować wiele stron, zarówno partnera publicznego i prywatnego, ale również daną społeczność czy ekspertów, np. jak wskazuje M. Kowalczyk, jakość architektury i przestrzeni miejskich powstałych jako rezultat współpracy PPP jest tak wysoka, że bardzo często są to obiekty nagradzane w konkursach architektonicznych. Autor publikacji<sup>7</sup> zauważa, że to narzędzie sprawdza się tylko w dużych miastach, natomiast w małych miejscowościach praktycznie nie występuje.

Nawiązując dalej do kultury organizacji, ale też specyfiki obszaru działania zamówień publicznych, zauważono<sup>8</sup> różnice między zwykłymi zamówieniami publicznymi a dotyczącymi dziedzictwa kulturowego. Pod względem kosztów i długości interwencji sprzyjają one spóźnieniom oraz przekraczaniu budżetu w porównaniu do ogólnych zamówień publicznych na roboty budowlane. Wydaje się, że jest to efekt poszukiwania zarówno jakości, która jest swoistą cechą ochrony dziedzictwa, ale także decydującej roli ekspertów w realizacji inwestycji.

---

<sup>7</sup> M.W. Kowalczyk, *Quality of architecture and public spaces as a result of country's public procurement culture*, „Journal of Education Culture and Society” 2019, nr 2, s. 103–108; <https://jecs.pl/index.php/jecs/article/view/576> (dostęp: 12.01.2020).

<sup>8</sup> C. Guccio, I. Rizzo, *Public procurement in cultural heritage Conservation: an exploratory study for Italy*, 4<sup>th</sup> International Public Procurement Conference, Seoul, South Korea, August 26–28, 2010, <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/08HealthProfessionalServiceProcurement/Paper8-4.pdf> (dostęp: 12.01.2020).

### III. PPP w sektorze kultury w praktyce – przykłady z Polski i świata

W krajach europejskich istnieje kilka przykładów funkcjonowania współpracy między sektorem publicznym a prywatnym. W Finlandii powstało partnerstwo w produkcji filmowej i telewizyjnej, utworzone przez The Finnish Film Foundation (fundację ministra edukacji i kultury), nadawców telewizyjnych (publicznych i prywatnych) oraz AVEK (The Promotion Centre for Audiovisual Culture). Minister kultury w Hiszpanii zawarł umowę z fundacjami BBVA oraz INAEM (The National Music Auditorium International Composition Competition). Natomiast w Austrii utworzono fundację The Austrian Fund for Music (Österreichischer Musikfonds), która zajmuje się promocją, zarządzaniem i upowszechnianiem produkcji muzycznych w formule PPP pomiędzy Departamentem Sztuki w Federalnym Ministerstwie Edukacji, Sztuki i Kultury oraz instytucjami prywatnymi działającymi w branży muzycznej. Także w Niemczech Pina-kotheek der Moderne w Monachium czy NRW-Forum Kultur Und Wirtschaft w Düsseldorfie są wspierane finansowo zarówno przez władze lokalne, jak i prywatne podmioty w ramach wspólnych działań<sup>9</sup>. W Belgii funkcjonuje program „CultuurInvest”, dzięki któremu sektor publiczny może nie tylko prowadzić działania substytucyjne, lecz także może być partnerem i inwestorem takich inwestycji w kulturze dla podmiotu prywatnego<sup>10</sup>.

Zdarzają się również negatywne w skutkach przykłady zastosowania PPP, które w konsekwencji znacznie ograniczyło działalność kulturalną – mowa tu o prywatyzacji trzynastu londyńskich bibliotek<sup>11</sup>, które ostatecznie zostały przejęte przez korporacyjnego giganta – Carillion Services, podmiot zajmujący się świadczeniem usług publicznych m.in. w obszarze zdrowia i obrony.

Ważnym elementem współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zasada wyboru partnera, przy czym to podmiot pub-

---

<sup>9</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Kulesza, *Sposób na kulturę*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia i Rynek” 1.10.2010, s. 12.

<sup>10</sup> *Kultura też liczy na partnerstwo publiczno-prywatne*, 2015, <https://www.prawo.pl/samorzad/kultura-tez-liczy-na-partnerstwo-publiczno-prywatne,100786.html> (dostęp: 12.01.2020).

<sup>11</sup> W lipcu 2013 roku Ealing Council, pod który podlega 13 wspomnianych instytucji, w ramach cięcia kosztów utrzymania i prowadzenia bibliotek miejskich, zdecydował się na ich prywatyzację.

liczny dokonuje tego wyboru, a nie odwrotnie. Stąd też np. trudności, jakie pojawiły się wokół otwarcia muzeum sztuki nowoczesnej, które miało powstać w Warszawie jako inwestycja przedsiębiorczyni i kolekcjonerki Grażyny Kulczyk w setną rocznicę odzyskania niepodległości Polski. Miasto, wówczas jeszcze pod kierownictwem Hanny Groniewicz-Waltz, nie zgodziło się dokładać co roku 7 mln zł na utrzymanie instytucji<sup>12</sup>. Ostatecznie Grażyna Kulczyk ufundowała Muzeum Susch<sup>13</sup> w szwajcarskiej miejscowości zamieszkałej przez ok. dwustu mieszkańców<sup>14</sup>.

Innym projektem typu PPP, ale opartym na innych niż ustawa o PPP przepisach, jest Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie. Na stronie internetowej instytucji wskazano, że muzeum „jest pierwszą w Polsce instytucją publiczno-prywatną stworzoną przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Miasto stołeczne Warszawę oraz Stowarzyszenie Żydowski Instytut Historyczny w Polsce”. Strona publiczna sfinansowała budowę i pokrywa większość bieżącego budżetu (jej wkład wyniósł 180 mln zł). Stowarzyszenie zajmuje się organizacją i finansowaniem wystawy stałej (zebrano na ten cel 145 mln zł od donatorów z całego świata), do tego przekazało na działalność edukacyjną i publiczną 20 mln zł.

Innym, pierwszym w Polsce<sup>15</sup>, przykładem inwestycji typu PPP jest znajdująca się w Sopocie Państwowa Galeria Sztuki w Centrum Haffnera. Warto podkreślić, że miasto już w 1999 roku ogłosiło przetarg na inwestora, który w zamian za grunty pod inwestycję podejmie się sfinansowania siedziby galerii w Domu Zdrojowym – Centrum Haffnera. „Obecnie galeria funkcjonuje częściowo w mechanizmie samofinansowania dobrze sprawdzającym się na Zachodzie: duże wystawy zarabiają na przedsięwzięcia awangardowe. Współpracuje także z innymi instytucjami – odstąpiono od

---

<sup>12</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/grazyna-kulczyk-otwiera-muzeum-w-szwajcarii-warszawa-nie-chciala-placic-6332776415409793a.html> (dostęp: 12.01.2020).

<sup>13</sup> Otwarcie instytucji odbyło się w styczniu 2019 r. Nie jest to jedyny przykład udostępniania prywatnych zbiorów publiczności na zasadach komercyjnych. Do innych należy m.in. Muzeum Guggenheima, prowadzone przez fundację założoną w 1929 r. w Nowym Jorku przez Solomona R. Guggenheima, kolekcjonera dzieł sztuki nowoczesnej. Celem wspomnianej fundacji do dziś jest gromadzenie, przechowywanie i badanie sztuki współczesnej.

<sup>14</sup> Na wybór zapewne miała również wpływ bliska lokalizacja rezydencji fundatorki.

<sup>15</sup> Umowę o współpracy z lokalną prywatną firmą oparto m.in. o Kodeks cywilny i ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, ponieważ wówczas nie istniała jeszcze ustawa o PPP.

myślenia, że w galerii mogą odbywać się tylko wystawy – organizowane są spektakle, koncerty<sup>16</sup>.

Natomiast pierwszą inwestycją w Polsce budowaną na podstawie ustawy o PPP ma być Opera Wrocławska<sup>17</sup>. Na tyłach gmachu teatru powstanie nowy budynek, mieszczący salę do prób, magazyny, warsztaty i inne pomieszczenia techniczne dla opery. Będzie on połączony z głównym gmachem podziemnym łącznikiem. Całość inwestycji sfinansuje i wykona podmiot prywatny, dzięki czemu na pozostałej części działki będzie mógł wybudować np. hotel. Ostatecznie do udziału w postępowaniu zgłosiło się trzech uczestników:

- konsorcjum: NDI DK sp. z o.o. (lider), NDI S.A. i Engie Services sp. z o.o.;
- Budimex F sp. z o.o.;
- konsorcjum: Genfer Hotel Invest V sp. z o.o. (lider) i Puro Hotels sp. z o.o.

Sfinalizowanie inwestycji planowane jest na koniec 2022 r. Szacowana wartość inwestycji dla części publicznej to 30 mln zł.

## IV. Podsumowanie

Właściwa i kompleksowa ochrona dziedzictwa kulturowego czy nowe inwestycje w sektorze kultury wymagają w czasach współczesnych innych form finansowania niż tylko z budżetu instytucji publicznej. Partnerstwo publiczno-prywatne wydaje się być kolejnym etapem w ewolucji źródeł finansowania w tworzeniu, rozpowszechnianiu i pielęgnowaniu dla następnych pokoleń osiągnięć i wartości, jakie niesie ze sobą kultura i uczestnictwo w niej. Wśród modeli PPP można wyróżnić mecenat, patronat kulturalny czy sponsoring<sup>18</sup>, niemniej wydają się one być właściwe dla pojedynczych wydarzeń. Natomiast rozwój ustawodawstwa dotyczącego współpracy między sektorami prywatnym i publicznym w zakresie inwestycji w sektorze kultury wkracza w nowy wymiar – inwestycji o charakterze długoterminowym.

---

<sup>16</sup> *Kultura...*, op. cit.

<sup>17</sup> [https://www.opera.wroclaw.pl/1/aktualnosci-szczegoly.php?\\_id=969](https://www.opera.wroclaw.pl/1/aktualnosci-szczegoly.php?_id=969) (dostęp: 4.01.2020).

<sup>18</sup> C. Ventura, G. Cassalia, L. Della Spina, *New models of Public-private Partnership in Cultural Heritage Sector: Sponsorship between Models and Traps*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 2010, No. 223, s. 257–264.

## Bibliografia

### Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483.
2. Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. z 2018 poz. 1983 – tekst jednolity z późn. zm.
3. Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym Dz.U. z 2019 poz. 1445 – tekst jednolity.

### Opracowania zwarte

1. Chałubińska-Jentkiewicz K., Kulesza M., *Sposób na kulturę*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Ekonomia i Rynek”, 2010.
2. Guccio C., Rizzo I., *Public procurement in cultural heritage conservation an exploratory study for Italy*, 4th International Public Procurement Conference. August 26–28, 2010, Seoul, South Korea.
3. Kowalczyk M.W., *Quality of architecture and public spaces as a result of country's public procurement culture*, „Journal of Education Culture and Society” 2019, nr 2.
4. *Public-Private Partnership for Cultural Heritage: Opportunities, Challenges, Future Steps*, Think Papers Collection 2007.
5. Study on „Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies”, *Final Report*, Komisja Europejska, 2015.

### Netografia

1. <https://www.prawo.pl/samorzad/kultura-tez-liczy-na-partnerstwo-publiczno-prywatne,100786.html>; <https://www.money.pl/gospodarka/grazyna-kulczyk-otwiera-muzeum-w-szwajcarii-warszawa-nie-chciala-placic-6332776415409793a.html>
2. [https://www.opera.wroclaw.pl/1/aktualnosci-szczegoly.php?\\_id=969](https://www.opera.wroclaw.pl/1/aktualnosci-szczegoly.php?_id=969);
3. <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/O.T2.2.pdf>
4. <http://ipppl.pl/strona/partnerstwo-publiczno-prywatne-ppp>
5. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042816304414>



Bartosz Lewandowski  
Atende SA Warszawa

**Bezpieczeństwo  
transakcji cyfrowych  
przy wykorzystaniu  
protokołu blockchain**

Security digital transactions  
using blockchain protocol



## Streszczenie

Praca poświęcona jest technologii blockchain w kontekście bezpiecznego przechowywania informacji, zgodnego z definicją trwałego nośnika. Definicja trwałego nośnika wynika z ustawodawstwa Unii Europejskiej i określa niezbędne cechy, które musi spełniać dokument: niezaprzeczalność informacji, znakowanie czasem oraz nieograniczony dostęp do informacji. W publikacji przedstawione zostały techniczne możliwości implementacji rozwiązania trwałego nośnika wynikające z narzuconych prawnie obowiązków.

**Słowa kluczowe:** blockchain, trwały nośnik, bezpieczeństwo IT

## Abstract

This document is devoted to blockchain technology in the context of secure information storage, in accordance with the definition of a durable medium. The durable medium is defined in European Union legislation and describes the necessary features that a document must fulfill: non-repudiation of information, time-stamping and unlimited access to information. The publication presents technical possibilities of implementing a durable medium solution resulting from legally imposed obligations.

**Keywords:** blockchain, durable medium, IT security

## Wstęp

Coraz częściej można usłyszeć stwierdzenie, że „dane są nową walutą”. Ta metafora doskonale oddaje aktualne podejście do informacji, którą organizacje gromadzą, przetwarzają, a następnie sprzedają. Dane bowiem mają wartość i jest to wartość ogromna. Znając zachowania klientów, przedsiębiorstwa mają możliwość kierowania reklam zgodnie z zainteresowaniami

ich odbiorców. Dzięki danym można sterować zachowaniem konsumentów, wyborców, kreować potrzeby, docierać do nowych horyzontów.

Swoimi danymi dzielimy się chętnie, zazwyczaj zupełnie nieświadomie. To dzięki informacjom, które zostawiamy o sobie, poruszając się po sieci Internet, budujemy potęgę korporacji, takich jak Facebook, Google czy Twitter.

Obrońcy prywatności próbują podnosić świadomość użytkowników i edukować ich w zakresie ochrony informacji. Aktywność ta, głównie dzięki mediom społecznościowym, zyskuje duży zasięg popularności, a wszelkie problemy związane z wykorzystaniem danych są nagłaśniane. Przykładem może tu być afera związana z Cambridge Analytica, która wpłynęła na użytkowników Facebooka. Fakt dzielenia się danymi oburzył społeczność w wielu krajach. Skutkiem tego prezes największej na świecie platformy społecznościowej Facebook został przesłuchany przez połączone komisje senackie Stanów Zjednoczonych ds. wymiaru sprawiedliwości oraz ds. handlu, nauki i transportu<sup>1</sup> na okoliczność udostępniania podmiotom trzecim danych swoich użytkowników.

Problemy z prywatnością i sytuacje, w których informacje o wyciekach pojawiają się w mediach, mają zwykle brzmienie pejoratywne. Należy jednak pamiętać, że zgromadzone dane jednocześnie mają niesamowicie pozytywny wpływ na gospodarkę, zdrowie i medycynę czy edukację. Całe sektory przemysłu informatycznego oparte są na przetwarzaniu danych. Powstają projekty agregujące oraz analizujące dane. Wykorzystanie mechanizmów sztucznej inteligencji pozwala na automatyzację badań medycznych, rozwój farmacji czy biologii. Praktycznie w każdej gałęzi przemysłu wykorzystywana jest sztuczna inteligencja i przetwarzanie danych.

Powstaje pytanie, co jest najważniejsze przy zarządzaniu danymi oraz jakie zagrożenia przy tej okazji się pojawiają. Oczywiście najistotniejsze jest samo gromadzenie danych i ich bezpieczne przechowywanie. Równie ważne jest bezpieczeństwo związane z manipulacją danymi oraz ich utratą. Należy rozważyć, w jaki sposób można się przed tym zabezpieczyć i jakie niesie to za sobą konsekwencje. Jak zachować przy tym prywatność oraz wysokie bezpieczeństwo wrażliwych danych.

---

<sup>1</sup> *Oto najważniejsze wątki z przesłuchania Marka Zuckerberga przed komisjami Senatu USA*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/zaradzanie/zeznanie-marka-zuckerberga-w-senacie-usa-przesluchanie-10-kwietnia/dr8f4ye> (dostęp: 28.11.2019).

Problem manipulacji danymi (lub nawet dopuszczeniem samej możliwości manipulacji) został zauważony przez regulatorów rynku. Pouczająca historia dotyczy procesu obiegu dokumentów między bankiem a konsumentem, zakończona pierwszym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mowa tu o sprawie C-375/15, która zakończyła się niekorzystnym wyrokiem dla austriackiego banku BAWAG PSK, a Wyrok Trybunału z 25 stycznia 2017 roku w sentencji wskazuje:

*Artykuł 41 ust. 1 i art. 44 ust. 1 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE, zmienionej dyrektywą 2009/111/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r., w związku z art. 4 pkt 25 dyrektywy 2007/64 należy interpretować w ten sposób, że zmiany w informacjach i warunkach, o których mowa w art. 42 omawianej dyrektywy, oraz zmiany w umowie ramowej, które dostawca usług płatniczych przekazuje użytkownikowi tych usług przez skrzynkę poczty elektronicznej na stronie internetowej bankowości elektronicznej, można uznać za dostarczone na trwałym nośniku w rozumieniu tych przepisów tylko wtedy, gdy zostaną spełnione poniższe dwie przesłanki:*

– *omawiana strona internetowa daje temu użytkownikowi możliwość przechowywania informacji adresowanych osobiście do niego w sposób umożliwiający dostęp do nich i odtworzenie ich w niezmienionej postaci we właściwym okresie, bez możliwości jednostronnego wprowadzenia przez tego dostawcę lub przez innego przedsiębiorcę zmian do ich treści, oraz*

– *jeżeli użytkownik usług płatniczych jest zmuszony wejść na tę stronę internetową, aby zapoznać się z nowymi informacjami, przekazaniu tych informacji towarzyszy aktywne zachowanie dostawcy usług płatniczych zmierzające do podania do wiadomości użytkownika istnienia i dostępności informacji na wskazanej stronie internetowej<sup>2</sup>.*

Czego właściwie dotyczy problem?

Wyobraźmy sobie, że organizacja publikuje dokument na swojej stronie internetowej. Dla obrazowania przykładu przyjmiemy założenie, że opublikowany został dokument z regulaminem opłat za usługi. Dokument

---

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału (trzecia izba) z 25 stycznia 2017 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberster Gerichtshof – Austria) – BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG/Verein für Konsumenteninformation.

jest w formie pliku PDF i dostępny jest do pobrania pod opublikowanym przez organizację adresem URL.

Następnie administrator strony/danych przekazuje link do dokumentu swoim klientom. Każda umowa z klientem zawierana jest na warunkach zawartych w regulaminie. Po pewnym czasie organizacja zmienia regulamin, modyfikuje więc plik PDF i nadpisuje go na serwerze. Od tej pory przekazany link przechowuje inne informacje niż w dniu zawierania umowy. Nie jest więc spełnione kryterium bezpiecznego przekazywania informacji dla konsumenta.

Przypadki, gdzie manipulacja danymi zagraża bezpieczeństwu, można mnożyć i znajdować zagrożenia w kolejnych obszarach.

Przykładowo, ustawa z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – Dz.U. z 2008 nr 234 poz. 1570 – wprowadza dyspozycję odnośnie szczególnego nadzoru przy przechowywaniu szczepionek (art. 18 ust. 8):

*Szczepionki zakupione przez ministra właściwego do spraw zdrowia są transportowane i przechowywane z zachowaniem łańcucha chłodniczego oraz na zasadach określonych w przepisach prawa farmaceutycznego.*

Wymagania dla systemów łańcucha chłodniczego, a w szczególności nadzoru i dokumentowania temperatury przechowywania leków i szczepionek, opisuje Obwieszczenie Ministerstwa Zdrowia z 9 lutego 2017 roku:

*(...) przedsiębiorca zapewni wyposażenie do całodobowego kontrolowania temperatury obszarów i urządzeń, w których przechowywane są produkty lecznicze, oraz wprowadzi stosowne procedury, biorąc pod uwagę czynniki środowiskowe: temperaturę, światło, wilgotność i czystość pomieszczeń.*

**Niestety, w wielu przypadkach wymogi prawne są przepisami martwymi. Procesy nie są audytowane ani audytowalne. Oznacza to, że dane mogą być (i niestety są) łatwo manipulowane. Zarządzający organizacjami często nie mają świadomości, jak łatwa jest modyfikacja danych w relacyjnych bazach danych.**

Rygorystyczne wymagania stawiane są również przed producentami żywności. Ciągły monitoring na etapach produkcji określa system HACPP (Hazard Analysis and Critical Control Point). HACCP określa możliwe zagrożenia w produkcji, wymaga zdefiniowania punktów kontroli oraz procedur monitoringu. Jednak bez odpowiednich narzędzi wszystkie groma-

dzone w tym procesie dane zostają po stronie organizacji. Daje to możliwość celowej lub przypadkowej manipulacji. W styczniu 2019 roku ujawniono proceder wprowadzania do obrotu mięsa z chorych i martwych krów<sup>3</sup>. Odpowiednie regulacje istnieją, jednak budowa systemów informatycznych nie zabezpiecza odpowiednia danych.

Tego typu przykłady uświadamiają, jak ważne jest bezpieczeństwo informacji. Modyfikacja baz danych, modyfikacja dokumentów, innymi słowy systemy antyfraudowe automatycznie oraz natychmiastowo wykrywające nieuprawnione zmiany – aktualnie jest to wyzwanie niezbędne do implementacji w celu podniesienia bezpieczeństwa. W pełni audytowalne systemy informatyczne można wprowadzić poprzez wykorzystanie sieci blockchain.

Należy więc zapewnić mechanizmy bezpieczeństwa danych. Mechanizmy takie muszą zagwarantować:

- audytowalność danych,
- znakowanie czasem,
- nieograniczony i swobodny dostęp do danych.

Mechanizmy te definiują budowę **cyfrowego trwałego nośnika**.

## I. Trwały nośnik

Dyrektywa Payment Services Directive (w skrócie: PSD) nr 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 listopada 2007 roku wprowadza pojęcie trwałego nośnika (Durable Medium). W ślad za nią, również w polskim prawie, pojawił się trwały nośnik.

Ustawa o prawach konsumenta oraz ustawa o usługach płatniczych wymagają, by niektóre czynności dokonywane były za pośrednictwem „trwałego nośnika”. Art. 21. ust. 1 nowej Ustawy o prawach konsumenta mówi:

*Przedsiębiorca ma obowiązek przekazać konsumentowi potwierdzenie zawarcia umowy na odległość na trwałym nośniku w rozsądnym czasie po jej zawarciu, najpóźniej w chwili dostarczenia rzeczy lub przed rozpoczęciem świadczenia usługi.*

Regulator rynkowy dba o dobro konsumenta. Jego celem jest zapewnienie, że transakcja przeprowadzana przez konsumenta jest dla niego bez-

---

<sup>3</sup> Dwie tony mięsa z padłych krów odkryto w Małopolsce, <https://www.tvn24.pl/krakow,50/malopolska-odkryli-dwie-tony-miesa-z-padlych-krow,905449.html> (dostęp: 4.04.2019).

pieczna, reguły zawarcia transakcji są czytelne i nie będą zmieniane w czasie. Ustawodawca zabezpiecza konsumenta przed nieuczciwym działaniem przedsiębiorcy – mimo że niekoniecznie nieuczciwość musi być intencjonalna. Podmiana dokumentów cyfrowych może nastąpić nawet przypadkowo, jednak niesie ze sobą takie same skutki, jak działanie celowe.

W Polsce problem komunikacji z konsumentem z wykorzystaniem trwałego nośnika uwidocznił się w przypadku banków. Publikacja dokumentów poprzez serwisy bankowości internetowej nie spełnia wymagań trwałego nośnika. Ustawa podaje bowiem definicję trwałego nośnika:

*Art. 2. Określenia użyte w ustawie oznaczają:*

*4) trwały nośnik – materiał lub narzędzie umożliwiające konsumentowi lub przedsiębiorcy przechowywanie informacji kierowanych osobiście do niego, w sposób umożliwiający dostęp do informacji w przyszłości przez czas odpowiedni do celów, jakim te informacje służą, i które pozwalają na odtworzenie przechowywanych informacji w niezmienionej postaci (...).*

Według UOKiK (Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) trwałym nośnikiem jest papier, płyta CD, pendrive, karta pamięci, etc. Trwałym nośnikiem nie jest strona internetowa<sup>4</sup>. Trwały nośnik oddaje kontrolę nad dokumentem adresatowi. Nie ma możliwości zmiany raz przekazanego do konsumenta dokumentu. To konsument dysponuje dokumentem.

Po wprowadzeniu definicji trwałego nośnika, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoczął kontrolę w bankach. Na cel, jako pierwszy, obrany został Credit Agricole Bank Polska. W listopadzie 2015 roku rozpoczęło się postępowanie i dotyczyło warunków umów podpisywanych w latach 2013–2015. Prowadzone postępowanie wykazało, że Credit Agricole Bank Polska dokonywał zabronionych, jednostronnych zmian postanowień umownych, nie mając ku temu podstaw prawnych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że system internetowej bankowości wykorzystywany przez Credit Agricole Bank Polska nie spełnia cech trwałego nośnika i nie może on stanowić jedyne go kanału do przesyłania informacji pomiędzy bankiem a konsumentem.

W efekcie kontroli stwierdzono, że zmiany wprowadzane przez bank w okresie, którego dotyczyła kontrola, nie będą obowiązywać, a bank do-

---

<sup>4</sup> *Trwały nośnik*, <https://prawakonsumenta.uokik.gov.pl/trwaly-nosnik/> (dostęp: 4.04.2019).

kona rozliczeń nieprawnie pobranych opłat i prowizji. Decyzja została wydana 10 maja 2017 roku<sup>5</sup>. W uzasadnieniu można przeczytać:

*Przeprowadzona analiza pozwoliła Prezesowi UOKiK stwierdzić, że przedsiębiorca może stosować praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Mając powyższe na uwadze – postanowieniem Nr RBG-180/2015 z dnia 5 listopada 2015 r. (dalej: Postanowienie) – organ ochrony konsumentów wszczął z urzędu postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania przez Spółkę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegających na:*

*1) informowaniu konsumentów, którzy są stroną Umowy konta dla osób fizycznych oraz którzy aktywowali dostęp do serwisu elektronicznego CA24, o proponowanych zmianach postanowień umownych w trakcie trwania umowy wyłącznie za pomocą wiadomości elektronicznych przesyłanych w ramach wewnętrznego serwisu internetowego CA24, który nie stanowi trwałego nośnika informacji w rozumieniu art. 2 pkt 30 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (tj. Dz.U. z 2014 r., poz. 873 ze zmianami);*

*2) niezamieszczaniu – w wiadomościach przesyłanych do konsumentów związanych z jednostronną zmianą postanowień umownych lub wysokości opłat i prowizji dokonywaną w trakcie trwania Umowy konta dla osób fizycznych lub umów dotyczących kart kredytowych oferowanych przez Credit Agricole Bank Polska SA.*

Należy podkreślić, że trwałe nośniki i problem prawidłowych kanałów komunikacji nie dotyczy tylko i wyłącznie banków. Nie można wykluczyć, że jeśli pojawią się skargi konsumentów na inne organizacje, działające w innych branżach, a zobligowane do komunikacji trwałym nośnikiem, będą miały miejsce kolejne kontrole Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Naturalnymi dalszymi rynkami są ubezpieczenia, telekomunikacja czy transakcje online.

---

<sup>5</sup> Decyzja nr RBG - 2/2017, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/5e553a1cf0eee21ac1258162003d61d4/\\$FILE/RBG-61-12\\_15\\_KL.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/5e553a1cf0eee21ac1258162003d61d4/$FILE/RBG-61-12_15_KL.pdf) (dostęp: 4.04.2019).

## II. Bezpieczeństwo w technologii blockchain

Blockchain jest technologią, która powstała wraz z kryptowalutą bitcoin. Jej historię datuje się na rok 2008, a sposób działania – organizacji informacji – nie zmienił się od czasu jej powstania. Bezpieczeństwo algorytmów udowadnia ilość zgromadzonej kryptowaluty – są to miliardy dolarów w formie waluty bitcoin, ethereum, litecoin, etc.

Wysoka wartość pieniężna zgromadzona w sieci powoduje, że bezpieczeństwo informacji jest kluczowe dla kryptowalut. Co więcej, odkrycie podatności i skuteczne przeprowadzenie ataku spowodowałoby utratę wartości kryptowaluty.

W odróżnieniu od klasycznych systemów bazodanowych opartych na architekturze klient–serwer, blockchain jest platformą zdecentralizowaną. W zdecydowanej większości organizacje opierają swoją infrastrukturę na serwerach umieszczonych bezpośrednio w swoich zasobach. Popularność rozwiązań chmurowych wzrasta, coraz częściej dostępne są wirtualizacje działające w chmurze, jednak nadal utrzymany jest model klient–serwer. Architektura taka jest podatna na ataki np. typu DDOS. Istnieje również większe ryzyko awarii, które powoduje utratę dostępu do zasobów, co przekłada się na wysokie koszty ponoszone przez organizację.

W kontrze do powyższej sytuacji są systemy oparte się na rozproszonej sieci baz danych, które umożliwiają wszystkim uczestnikom sieci sprawne i bezpieczne zapisywanie, rozpowszechnianie i przechowywanie informacji. Co istotne, systemy blockchain mogą działać bez centralnego administratora. Wszystkie cyfrowe transakcje i dokumenty zapisane w jednej z baz są automatycznie replikowane do wszystkich węzłów sieci blockchain i zapisywane we wszystkich lokalnych bazach danych. Raz zapisana informacja nie może być zmieniona. Przekłada się to na wysoki poziom bezpieczeństwa i wiarygodność zgromadzonej informacji.

W praktyce, blockchain to rozproszona, współdzielona i zaufana baza danych, zarządzana przez sieć komputerów, które działają zgodnie z protokołem blockchain. Każdy ma wgląd do bazy danych, nikt jej nie kontroluje, natomiast wszystkie zmiany odbywają się na zasadach konsensusu (kluczowego mechanizmu sieci blockchain) wymuszonego przez proto-

kót i, w niektórych przypadkach, system nagród za aktywny udział w sieci. Blockchain działa autonomicznie, bez scentralizowanego nadzoru.

Nazwa **blockchain** pochodzi od sposobu, w jakim dane są zapisywane. Jest to wydłużająca się lista połączonych ze sobą bloków, które tworzą łańcuch. Każdy nowy blok jest dołączany do końca łańcucha i zawiera, między innymi, znacznik czasu, który określa, kiedy został stworzony, a także odnośnik do poprzedniego bloku. Nie można zmodyfikować bloku bez zmiany wszystkich kolejnych bloków. Zmiany w zapisach historycznych są praktycznie niewykonalne ze względu na trudność związaną z przeliczeniem zawartości bloków. Poza tym, każda nieupoważniona zmiana byłaby natychmiast zauważona przez uczestników sieci – ulegną bowiem zmianie kolejne bloki.

Przechowując informacje w sieci blockchain, która z definicji jest rozproszona, nie zapewnia się poufności danych. Zgodnie z jej architekturą, każdy węzeł sieci blockchain posiada kopię całego łańcucha danych (księgi). Jednak w celu wykazania autentyczności dokumentu nie jest potrzebne przechowywanie treści dokumentu. Na sieci blockchain zapisywane są skróty dokumentów, którą można nazwać cyfrową pieczęcią dokumentu.

Bazując na skrótach dokumentów, schemat zapisu danych w protokole blockchain prezentuje się następująco:

Blok N HASH bloku	Blok N+1 HASH bloku	Blok N+n HASH bloku
Informacja powiązana z hashem bloku poprzedniego	Informacja powiązana z hashem bloku poprzedniego	Informacja powiązana z hashem bloku poprzedniego
Dane bloku	Dane bloku	Dane bloku

Funkcje skrótu (tzw. HASH) pełnią ważną rolę w kryptografii. Wykorzystywane są w wielu zagadnieniach – bezpiecznego przechowywania haseł, weryfikacji danych, generowania certyfikatów bezpieczeństwa, etc.

Historia funkcji skrótu rozpoczyna się w roku 1989, gdy Merkle i Damgård niezależnie przedstawili strukturę konstrukcji funkcji skrótu.

Funkcja skrótu to dowolna funkcja jednokierunkowa, która pozwala na przekształcanie danych o dowolnym rozmiarze na dane o stałym rozmiarze. Wartości zwracane przez funkcję skrótu nazywane są wartościami

skrótów, skrótami lub zwyczajnie hashami. Funkcje skrótu są często używane w połączeniu z tablicą mieszania, wspólną strukturą danych, używaną w oprogramowaniu komputerowym do szybkiego wyszukiwania danych lub badania ich integralności.

Niezależność oraz bezpieczeństwo technologii blockchain wynika z faktu, że jest ona zdecentralizowana, co oznacza, że żadna osoba ani grupa nie posiada uprawnień całej sieci. Podczas gdy wszyscy w sieci mają ze sobą kopię księgi rozproszonej, nikt nie może jej modyfikować samodzielnie. Ta unikalna funkcja blockchain zapewnia przejrzystość i bezpieczeństwo, jednocześnie zapewniając moc użytkownikom.

### III. Cyfrowy trwały nośnik

Cyfrowy trwały nośnik można zaimplementować przy wykorzystaniu technologii blockchain. Podstawowe, oraz niezbędne, w pełni realizowane przez technologię blockchain cechy cyfrowego trwałego nośnika to:

- **Audytowalność** – zapewnienie, że dane nie zostały zmanipulowane (rozwiązanie antyfraudowe). Audytowalność wynika z architektury sieci blockchain. Nie ma możliwości zmiany bloków danych bez zmiany kolejnych bloków. Stąd każda manipulacja jest natychmiast wykrywana.
- **Zapewnienie znakowania zdarzeń czasem** – nie tylko istotne jest, by informacja nie została zmodyfikowana. Równie ważna jest wiedza i pewność, kiedy informacja powstała. Protokół blockchain natywnie zapisuje czas powstania transakcji. Podobnie jak w przypadku bloków danych, manipulacja czasem nie jest możliwa.
- **Dostęp do danych** – nieograniczony dostęp do informacji przez odbiorcę informacji jest cechą konieczną do spełnienia wymagań trwałego nośnika. Ten punkt można rozwiązać na co najmniej kilka sposobów. Pliki można dostarczać do użytkownika poprzez serwis internetowy. Dzięki zapewnieniu audytowalności oraz znakowania czasem dokumentów nie istnieje możliwość niezauważonej podmiany dokumentów na serwerach. Wystawca dokumentu musi jednak pamiętać i przestrzegać zasady, że dostęp do dokumentu nie może być ograniczony czasowo dla konsumenta. Umieszczanie

dokumentów poza infrastrukturą klienta, np. w sieci blockchain, zwiększa potencjalne ryzyko ujawnienia newralgicznych danych. Ze względów bezpieczeństwa odradza się także przyzwyczajanie klientów do pobieranie załączników mailowych.

## IV. Podsumowanie

Technologia blockchain wkracza w kolejne obszary, nie tylko biznesowe, ale również w bezpieczeństwo narodowe. Rozważając przyszłość i perspektywy technologii warto przede wszystkim patrzeć na to, co już dzieje się w innych krajach i naśladować liderów.

Oczywiste jest, że blockchain powiązany jest z rynkami finansowymi. Powstał jako technologia, na bazie której obsługiwane są kryptowaluty i w tej branży jest mocno zaimplementowany.

Blockchain jest narzędziem umożliwiającym globalny handel transakcjami przy wykorzystaniu transakcji elektronicznych, w tym bezpieczne płatności/przelewy finansowe z rozsądnie krótkim czasem rozliczenia.

Umożliwia audytowalność transakcji, a zwiększona przejrzystość finansowa prowadzi do zmniejszenia korupcji, utrudnienia nielegalnej działalności i/lub mniejszej liczby opcji czarnego rynku.

Równolegle generuje możliwość prawdziwej, kontrolowanej przez użytkownika i odpornej na manipulacje tożsamości cyfrowej i zapisów cyfrowych.

Tożsamość w połączeniu w cechami blockchain – niezmiennością oraz znakowania czasem – pozwalają na budowę rozproszonych sieci inteligentnych (wykorzystujących mechanizm smart contract) umów, które automatycznie realizują politykę opartą na transakcjach i na rzeczywistych zdarzeniach.

Blockchain jest technologią, którą warto obserwować i wdrażać, jej popularność z każdym rokiem rośnie, a grono entuzjastów szybko się powiększa.

## Bibliografia

1. Decyzja nr RBG – 2/2017, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/5e553a1cf0eee21ac1258162003d61d4/\\$FILE/RBG-61-12\\_15\\_KL.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/5e553a1cf0eee21ac1258162003d61d4/$FILE/RBG-61-12_15_KL.pdf) (dostęp: 4.04.2019).
2. *Dwie tony mięsa z padłych krów odkryto w Małopolsce*, <https://www.tvn24.pl/krakow,50/malopolska-odkryli-dwie-tony-miesa-z-padlych-krow,905449.html> (dostęp: 4.04.2019).
3. *Trwały nośnik*, <https://prawakonsumenta.uokik.gov.pl/trwaly-nosnik/> (dostęp: 4.04.2019).
4. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Wyrok Trybunału z 25 stycznia 2017 – BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG/Verein für Konsumenteninformation.
5. *Oto najważniejsze wątki z przesłuchania Marka Zuckerberga przed komisjami Senatu USA*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/zarzadzanie/zeznanie-marka-zuckerberga-w-senacie-usa-przesluchanie-10-kwietnia/dr8f4ye> (dostęp: 28.11.2019).