

# Janusz Falecki

---

## Wybrane problemy „bezpieczeństwa” - poziom lokalny

---

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 14, 97-114

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Janusz Falecki**



## WYBRANE PROBLEMY „BEZPIECZEŃSTWA” - POZIOM LOKALNY

### **Abstrakt:**

Zapewnienie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa lokalnego wymaga kreatywnej aktywności lokalnego samorządu, ochrony i obrony przed zagrożeniami. Zakres działalności samorządu gminnego i powiatowego w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego jest w istotny sposób zróżnicowany. Do zadań samorządu gminnego w tym obszarze należą m.in. sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast samorząd powiatowy uzupełnia te zadania zgodnie z zasadą komplementarności. Podkreślić należy, że obecne rozwiązania wydają się być zbyt formalne i sektorowo rozdzielone, a ich funkcjonowanie nie spełnia wymogów interdyscyplinarnego i wieloaspektowego spojrzenia na bezpieczeństwo lokalne co wymaga ustanawiania rozwiązań systemowych w skali całego państwa.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, samorząd, zagrożenia, służby, system, sytuacja kryzysowa

### **Abstract:**

To ensure an acceptable level of local safety requires creative activity of local government, to protect and defend against threats. The scope of activities of community and district in the local security is an important variable. The responsibilities of community in this area include, among others matters relating to: public policy, public security, fire protection and flood protection. However, the county government completes the task in accordance with the principle of complementarity. It should be noted that the current arrangements seem to be too formal and

divided by sector, and their performance does not meet the requirements of multi-disciplinary and multi-faceted approach to local security, which requires the establishment of system solutions for the entire state.

**Key words:** safety, local government, hazards, services, system, the crisis situation

Bezpieczeństwo jest potrzebą do zaspokojenia, której dążą różne podmioty. Wysoka ranga, jaką nadała tej kwestii cywilizacja spowodowała, że istota bezpieczeństwa, jego rozumienie i uwarunkowania są od dawna przedmiotem systematycznych analiz i dociekań badawczych prowadzonych w różnych kontekstach. W pierwszej dekadzie XXI stulecia posiadamy znaczący zasób pewnej i ugruntowanej wiedzy, która stanowi fundament zarówno podejmowania działań praktycznych mających na celu optymalizację poziomu bezpieczeństwa konkretnych podmiotów jak i rozwijania dalszych badań<sup>1</sup>. W. Fehler zauważa, że dorobek naukowy odnoszący się do kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego jest stosunkowo dobrze usystematyzowany i opisany. Natomiast kategorie takie jak: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo wewnętrzne państwa czy bezpieczeństwo lokalne w różnych analizach traktowane są pobieżnie, niespójnie i bez widocznej determinacji do zgłębienia ich istoty oraz precyzyjnego określenia wzajemnych powiązań.

Uczestnicząc w dyskusji nt. ogólnie pojmowanego „bezpieczeństwa” spróbujmy ukazać jego wybrane problemy dotyczące poziomu lokalnego.

Bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek

---

<sup>1</sup> Por. W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. nauk. W. Fehler, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2009, s. 19.

szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych<sup>2</sup>. Brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać a przynajmniej oddalać zagrożenia, eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Bezpieczeństwo obejmuje zaspokajanie potrzeb, takich jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie, pewność rozwoju, ochrona poziomu i jakości życia<sup>3</sup>.

Dlatego też zasadniczym zadaniem każdej władzy (rządowej i samorządowej) jest zagwarantowanie ludności cywilnej akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i spokojnego rozwoju w granicach jej odpowiedzialności. Odnosi się to zarówno do warunków czasu pokoju, jak i okresu kryzysu i wojny. Najważniejszym celem wszelkich wysiłków władz każdego demokratycznego państwa jest zapewnienie warunków przetrwania ludności cywilnej i jej swobodnego, niezagrożonego rozwoju. Zapewnienie bezpieczeństwa oznacza całość kształt działalności władz państwowych zmierzających do zapobiegania zagrożeniom i kryzysom oraz minimalizowania ich skutków dla życia i zdrowia obywateli, ich mienia oraz dorobku narodowego w przypadku wystąpienia sytuacji niebezpiecznych. Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga odpowiedniego zorganizowania państwa i społeczeństwa w celu sprostania nowym wyzwaniom, jakie niosą zagrożenia i sytuacje kryzysowe<sup>4</sup>.

Zgodnie z *Konstytucją RP* obowiązkiem państwa jest zapewnienie jego obywatelom bezpieczeństwa. Państwo w ramach realizacji tego obowiązku powołało wyspecjali-

---

<sup>2</sup> Por. *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000, s.17.

<sup>3</sup> Por. M. Gąska, *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych [w:] Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, red. M. Gąska, WSH-E w Zamościu, Zamość 2011, s. 72.

<sup>4</sup> Por. K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004, s 3.

zowane struktury administracji, odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa na jego terytorium a realizacja polityki bezpieczeństwa głównie była domeną najwyższych władz państwowych. Przełom nastąpił wraz z nowym podziałem administracyjnym kraju oraz uchwaleniem ustaw m. in.: *o samorządzie gminnym*, powiatowym oraz o samorządzie województwa, kiedy to współodpowiedzialnością za zapewnieniu ochrony ludności obarczono samorządy, jako zadania własne oraz zadania zlecone, jeżeli wynika to wprost z przepisu ustawy.

Utrzymanie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa wymaga kreatywnej aktywności samorządu, ochrony i obrony przed zagrożeniami. Zagrożenia, zarówno realne, jak i potencjalne są wszechobecne i nieuniknione, jest ich coraz więcej, zwłaszcza za sprawą postępu cywilizacyjnego. Ryzyko istnieje zawsze, należy je jednak minimalizować. Problemem jest określenie stanu tolerowanego, dopuszczalnej granicy, do jakiej ryzyko realnych zagrożeń może być akceptowane przez daną społeczność lokalną<sup>5</sup>.

Podkreślić należy, że gminy, miasta i powiaty różnią się pod wieloma względami m. in.: powierzchnią, zaludnieniem, uprzemysłowieniem, zasobami, infrastrukturą, zatrudnieniem (poziom bezrobocia), poziomem zasobności mieszkańców czy rodzajem zagrożeń, obszarem i intensywnością ich występowania<sup>6</sup>. Realizując zadania na rzecz osiągnięcia pożądanego poziomu bezpieczeństwa lokalnego, samorządy muszą uwzględnić uwarunkowania, które właśnie na poziomie lokalnym różnicują zakres i skalę działań jakie można i należy podejmować. Do grupy zasadniczych uwarunkowań bezpieczeństwa lokalnego można zaliczyć:

- uwarunkowania geograficzne (klimat, wody, ukształtowanie terenu, istnienie zasobów naturalnych) – uwarun-

---

<sup>5</sup> Por. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe – pojęcie, uwarunkowania i zakres*, [w:] *Bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1997, s. 17 i 29.

<sup>6</sup> Por. E. W. Roguski, *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności*, t. 3, Warszawa 2003.

kowania te z natury implikują istnienie bądź brak zagrożeń np. powodziami, niskimi temperaturami, nadmierną industrializacją, urbanizacją itp.;

- uwarunkowania ekonomiczne (stan lokalnych budżetów, poziom i kierunki lokalnego rozwoju ekonomicznego, poziom i zakres wsparcia finansowego i rzeczowego przez władze centralne);
- uwarunkowania społeczne (stopień identyfikacji ze wspólnotą lokalną, poziom napięć i konfliktów, jakość lokalnych elit, aktywność obywatelska, zasięg patologii społecznych, stopień itp.);
- uwarunkowania polityczne (zdolność do współpracy terenowych ekspozytur partii politycznych - dla dobra lokalnego, stosunek centrum państwowego do aspiracji i potrzeb lokalnych, racjonalność i przewidywalność działań lokalnych układów politycznych);
- uwarunkowania kulturowe (tradycje lokalne i ich siła, stosunek do kultur mniejszościowych, poziom tolerancji, typ kultury politycznej, zakres otwartości na nowe i modernizacyjne trendy kulturowe, styl życia, nawyki kulturowe w zakresie przestrzegania prawa i porządku, poziom samodyscypliny)<sup>7</sup>.

Lokalny wymiar bezpieczeństwa obejmuje w stosownych proporcjach wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny) mające charakter ogólnopaństwowy ale uwzględnia także specyficzne dla danej społeczności lokalnej: potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności. Można uznać, że standard zaspokojenia potrzeb mieszkańców w skali lokalnej tworzący podstawę ich bezpieczeństwa powinien obejmować:

- zapewnienie bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni publicznej;

---

<sup>7</sup> Por. W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego...*, wyd. cyt., s. 25.

- zapewnienie bezpieczeństwa publicznego;
- zapewnienie porządku publicznego;
- skuteczną ochronę przed lokalną dewastacją i zanieczyszczeniem środowiska;
- dostęp do instytucji edukacyjnych i oświatowych;
- dbałość o lokalny rynek pracy;
- dostęp do sieci handlowej i usługowej zaspokajającej zasadnicze potrzeby egzystencjalne;
- dostęp do świadczeń pomocy społecznej w sytuacjach kryzysowych
- zapewnienie dostępu do usług medycznych;
- dostęp do usług opiekuńczych dla dzieci i osób dorosłych które ich potrzebują;
- dostęp do sądów powszechnych i bezwzględnego osądzania oraz innych form niezbędnej obsługi i pomocy prawnej;
- istnienie i dostępność niezbędnych szlaków komunikacji i transportu;
- istnienie sieci łączności i przepływu informacji wewnątrz środowiska lokalnego i na zewnątrz tego środowiska;
- zapewnienie przyłączenia użytkowników zasobów mieszkaniowych do infrastruktury komunalnej;
- dostęp do terenów rekreacyjnych<sup>8</sup>.

Podkreślić należy, że polskim ustawodawstwie zakres działalności gminy i powiatu w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego został w istotny sposób zróżnicowany. Tworząc warunki do realizacji tego zadania kierowano się zasadą „jak najmniej interwencji państwa”. Wychodzono z założenia, że odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa lokalnego należy powierzyć przede wszystkim tym organom, które usytuowane są najbliżej obywatela. To właśnie gmina poprzez swoje organy jest odpowiedzialna za bezpieczeństwo lokalne. Natomiast samorząd

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 24.

powiatowy uzupełnia ten obszar zgodnie z zasadą komplementarności.

**Zadania gminy w zakresie zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa lokalnego** są ujęte w szeregu ustaw w ramach zadań własnych czyli na własną odpowiedzialność i za własne środki finansowe oraz zadań zleconych. Zgodnie z *ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* zadania te w szczególności obejmują sprawy m. in.:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- edukacji publicznej;
- targowisk i hal targowych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego jest straż gminna, która może być powołana przez radę gminy, która wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikającego z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do jej zadań m. in. należy:



- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- czuwanie nad porządkiem i kontroli ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- zabezpieczanie miejsc przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takimi zdarzeniami przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także do ustalania, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- ochrona obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

Natomiast zgodnie z *ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* wójt (burmistrz, prezydent miasta) w sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Jednocześnie *ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* przyznaje wójtowi (burmistrzowi,

prezydentowi miasta) funkcję koordynatora funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych. Ponadto za zgodą ministra właściwego ds. wewnętrznych gmina może tworzyć własne gminne straże pożarne.

*Zgodnie z ustawą z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach* wójt może wydać decyzję zakazującą zgromadzenia w przypadku, gdy cel zgromadzenia lub sam fakt zgromadzenia, sprzeciwiają się powyższej ustawie lub naruszają prawo karne bądź zgromadzenie takie może zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi, lub mieniu w znacznych rozmiarach.

**Powiat wykonuje określone ustawami zadania zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego** o charakterze ponadgminnym m.in. dotyczące: porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jak również sprawy obronności. *Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* powiat wykonuje m. in. zadania w zakresie:

- edukacji publicznej,
- pomocy społecznej,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,

- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności.

Ważnym elementem realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest komisja bezpieczeństwa i porządku, do zadań, której m. in. należy:

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

Istotnymi są kompetencje samorządu powiatowego w stosunku do Państwowej Straży Pożarnej. W przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty powiatowej

wej, w szczególności życia lub zdrowia starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) PSP polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości PSP, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia, które podlega niezwłocznemu wykonaniu. Starosta posiada również uprawnienie do zlecenia PSP czynności kontrolno-rozpoznawczych, prowadzonych w celu rozpoznawania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych. Jednocześnie starosta ma prawo żądania w każdym czasie od komendanta powiatowego (miejskiego) PSP informacji o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Starosta otrzymał prawo określania na swoim obszarze zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz koordynowania jego funkcjonowania, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska starosta do kierowania tym systemem<sup>9</sup>.

Ponadto ochrona przeciwpożarowa jest również zadaniem własnym powiatu do realizacji, którego należą następujące działania:

- prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu,
- budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu,
- organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w dzia-

---

<sup>9</sup> Por. A. Mirska, *Powiatowa administracja bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 192-194.

łaniach ratowniczych na obszarze powiatu<sup>10</sup>.

W obszarze zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego istotnymi są kompetencje samorządu gminnego i powiatowego wynikające z *ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji* w ramach, których rada gminy (miasta) oraz powiatu posiada możliwość określania w drodze uchwały rady gminy (miasta) lub powiatu istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała ta nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez policję. Konsekwentnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto wspomniana ustawa przyznaje organom gminy i powiatu uprawnienia kontrolne wobec Policji w ramach obowiązku odpowiednich komendantów Policji do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje komendanci składają tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Istotnymi są również tzw. uprawnienia personalne w ramach których właściwi terytorialnie wójt (burmistrz lub prezydent miasta) i starosta opiniują kandydatów na stanowiska odpowiednio komendanta komisariatu i komendanta powiatowego Policji.

Ponadto samorządy gminne i powiatowe zostały wyposażone ponadto w dodatkowe kompetencje na wypadek sytuacji kryzysowych i stanu klęski żywiołowej, które są regulowane *ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* oraz *ustawą z dnia z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*.

*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzyso-*

---

<sup>10</sup> Tamże.

wym czyni wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starostę organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego odpowiednio na terenie gminy, powiatu. Do ich zadań m. in. należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń odpowiednio na terenie gminy, powiatu,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego,
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego,
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania odpowiednio gminy, powiatu,
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Realizację powyższych zadań wójt i starosta wykonują przy pomocy odpowiednio gminnego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Określają skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy tego organu pomocniczego. Ponadto tworzą odpowiednio gminne<sup>11</sup>, powiatowe centra zarządzania kryzysowego, które zapewniają:

- przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego,
- całodobowe alarmowanie członków zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności,

---

<sup>11</sup> Wójt może, ale nie ma ustawowego obowiązku utworzenia gminnego centrum zarządzania kryzysowego. Natomiast jest zobowiązany do zapewnienia na obszarze gminy realizacji zadań wykonywanych przez takowe centrum.

- 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 oraz prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne,
- realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Natomiast zgodnie z *ustawą z dnia z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,

Podczas kierowania działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia odpowiednio wójt, starosta mogą wydawać polecenia organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, powiat, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy, powiatu oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do ich dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy, powiatu. Mogą również występować do kierowników innych jednostek organizacyjnych, działających na obszarze gminy, powiatu z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. Ponadto starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom gmin wchodzących w skład powiatu.

Analizując literaturę przedmiotu, akty normatywne oraz obserwując od strony praktycznej obecny model zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym należy stwierdzić, że:

- obecny model opiera się na funkcjonowaniu określonych służb, inspekcji, które mają określoną w przepisach prawa dużą autonomię działania,
- działanie służb i inspekcji głównie polega na składaniu sprawozdań przed organami samorządowymi,
- przedmiotowe służby działają na zasadzie „interwencji” i reagują głównie na zdarzenia co powoduje głównie zminimalizowanie skutków zdarzenia niekorzystnego,
- system bezpieczeństwa lokalnego jest represyjny a nie koncyliacyjny (karanie mandatami, zakazami, nakazami, ostrzeżeniami),
- w sposobie działania służb, inspekcji nie mówi się o kooperatywności systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnej
- zanika dialog społeczeństwa z lokalną władzą, zanikają lokalne zebrania mieszkańców, nie wnoszą one nic nowego do lokalnej polityki bezpieczeństwa a referenda lokalne ograniczają się do odwołania burmistrza, lub wójta<sup>12</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, iż lokalny wymiar bezpieczeństwa (w różnych ujęciach przestrzennych mający swój wkład w budowaniu bezpieczeństwa jednostek, państw i społeczności międzynarodowych) ciągle zyskuje na znaczeniu zważywszy na ogólne trendy społeczno–cywilizacyjne, w ramach których wśród dóbr chronionych coraz wyższe pozycje osiągają wartości lokalne, a lokalizm pojmowany jest jako sprzeciw wobec rozbudowanej biurokracji i powiększającego się dystansu pomiędzy rządzonymi, a rządzącymi. Odwoływanie się do potencjału i możliwości lokalnych wiąże się przede wszystkim z:

---

<sup>12</sup> Por. M. Gąska, *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, red. M. Gąska, WSH-E w Zamościu, Zamość 2011, s. 76-77.



- negatywnymi reakcjami społecznymi na wzrost centralizacji w zarządzaniu państwem;
- ograniczonymi możliwościami w zakresie efektywnego kierowania wielkimi strukturami bez odwoływania się do kreatywności lokalnej;
- krytycznym stosunkiem do państwa opiekuńczego i towarzyszące temu przekonanie, że w wielu sytuacjach bardziej efektywne jest odwoływanie się do tradycji wspólnotowych;
- konstatacją, iż centralizacja (gospodarcza, polityczna, obywatelska) osłabia demokrację.

Pozostaje pytanie czy wspólnoty lokalne oraz ich przedstawicielstwa w pełni zdają sobie sprawę z wagi zagadnienia bezpieczeństwa lokalnego i widzą ten problem we właściwej perspektywie, systemowo. Zbyt często kwestia bezpieczeństwa lokalnego jest ograniczana do przedsięwzięć podejmowanych w obszarach zadaniowych bez uwzględnienia szerszego kontekstu. Takie myślenie i działanie owocuje brakiem powiązania działalności w różnych sferach bezpieczeństwa w jedną całość, co w znaczny sposób obniża efektywność wykonanej pracy i środków finansowych.

Obecne rozwiązania wydają się być zbyt formalne i sektorowo rozdzielone, a ich funkcjonowanie nie spełnia wymogów interdyscyplinarnego i wieloaspektowego spojrzenia na bezpieczeństwo lokalne. Kwestia przełamania takiej konwencji to także zadanie dla najwyższych władz państwowych, które odpowiadają za bezpieczeństwo całego państwa, i które mają prawną, jak również faktyczną moc ustanawiania rozwiązań systemowych w skali całego państwa.

### **Bibliografia:**

1. Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe – pojęcie, uwarunkowania i zakres*, [w:] *Bezpieczeństwo europejskie*, Warszawa 1997.

2. Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. nauk. W. Fehler, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2009.
3. Gąska M., *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, red. M. Gąska, WSH-E w Zamościu, Zamość 2011.
4. Mirska A., *Powiatowa administracja bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.
5. Roguski E. W., *Elementy lokalnej polityki i strategii bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia ochrony ludności*, t. 3, Warszawa 2003.
6. *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2000.
7. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004.

#### **Wykaz aktów prawnych:**

1. *Ustawa o samorządzie gminnym* z dnia 8 marca 1990 roku (Dz. U. Z 2001 roku, Nr 142, poz. 1591 ze zmianami).
2. *Ustawa o samorządzie powiatowym* z dnia 5 czerwca 1998 roku (Dz. U. Z 2001 roku, Nr 142, poz. 1592 ze zmianami).
3. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2007 roku, Nr 89, poz. 590 ze zmianami).
4. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z dnia 22 maja 2002 roku).
5. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz.U. z 2009 nr 12 poz. 68 ze zm.).
6. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. z 2009 nr 178 poz. 1380 ze zm.).
7. *Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach* (Dz.U. 1990 nr 51 poz. 297).

**Janusz Falecki** absolwent Wyższej Szkoły Wojsk Rakietowych i Artylerii w Toruniu oraz Akademii Artylerii w Leningradzie. Ukończył także studia polityki obronnej w Akademii Obrony NATO w Rzymie. Absolwent studiów doktoranckich w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Był m.in. szefem Oddziału Operacji Kryzysowych w Sztabie Generalnym WP, głównym specjalistą d/s planowania obronnego przy Strategicznym Dowództwie Transformacyjnym w Mons/Belgia oraz komendantem Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych w Kielcach. Jest autorem wielu publikacji z dziedziny obronności, zarządzania kryzysowego oraz przygotowania żołnierzy Sił Zbrojnych RP do udziału w misjach obserwacyjnych, pokojowych i stabilizacyjnych.