

ZADANIA ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

Barbara Bonisławska

Europejska Uczelnia w Warszawie
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0001-6045-3819>
e-mail: bbonisławska@wp.pl

Streszczenie: Bezpieczeństwo i porządek publiczny są podstawowymi wartościami niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz rozwoju społeczeństwa; zapewnienie tych wartości należy do władz publicznych (rządowych i samorządowych). Rolą administracji samorządowej jest zagwarantowanie bezpiecznego życia społeczności lokalnej, która zamieszkuje na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Jednym z czynników warunkujących takie życie jest realizowanie ustawowych zadań nałożonych na samorząd terytorialny dotyczący bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz kształtowanie bezpiecznych przestrzeni przez plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniające Kartę Przestrzeni Publicznej. W opracowaniu omówiono tylko niektóre (wybrane) zadania nałożone ustawowo i realizowane przez samorząd terytorialny z zakresu bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Poczucie bezpieczeństwa danej społeczności wynika z profesjonalnej realizacji zadań nałożonych ustawowo w tym zakresie na samorząd terytorialny.

Słowa kluczowe: starosta, wójt, bezpieczeństwo, porządek publiczny, przestrzeń publiczna

BEZPIECZEŃSTWO I PORZĄDEK PUBLICZNY – WYBRANE DEFINICJE

Potrzeba bezpieczeństwa od zawsze towarzyszyła ludzkości. Na stan bezpieczeństwa oprócz działalności ludzkiej wpływ mają także czynniki naturalne, związane ze środowiskiem i żywiołami. Niejednokrotnie potęga żywiołu pokazała swoje oblicze i sprowadzała na ludzkość olbrzymie katastrofy.

Współczesny słownik języka polskiego definiuje bezpieczeństwo jako „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym” [*Słownik współczesnego języka polskiego*, 1996: 50].

Współczesne definicje słownikowo-encyklopedyczne wskazują, że bezpieczeństwo publiczne to:

- „ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego” [*Uniwersalny słownik języka polskiego*, 2003: 234];
- „ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa” [*Uniwersalny słownik języka polskiego*, 2003: 234];
- „idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostek” [*Encyklopedia prawa*, 1999: 53];
- „stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymywania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli” [*Encyklopedia prawa*, 1999: 53];
- „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu społecznego” [Pływaczewski, Kędzierska, 2001: 32].

Wszystkie przytoczone definicje w zasadzie poruszają element dbania o ład prawny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli. Na podstawie powyższych definicji możemy przyjąć, że bezpieczeństwo publiczne to „nienaruszalność obiektywnego porządku prawnego, subiektywnych praw i dóbr prawnych osób, urządzeń i instytucji państwa oraz innych organów władzy. Prawami subiektywnymi przede wszystkim są: życie, zdrowie, wolność, godność i majątek. Obiektywny porządek prawny oznacza wszystkie normy prawa publicznego” [Lisiecki, 2012: 35].

Bezpieczeństwo obok porządku, życia i zdrowia jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację życia politycznego, ekonomicznego i społecznego [Bonisławska, 2012: 224].

Natomiast porządek publiczny jest określany jako „istniejący stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego” [Kubała, 1981]. Jest także definiowany jako „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej” [Serafin, Parszowski, 2011: 34].

Jeszcze inna definicja mówi, że porządek publiczny to „całość niepisanych reguł zachowania poszczególnych osób w społeczności, których uwzględnianie traktowane jest jako konieczny wymóg uporządkowanego życia społeczeństwa” [Lisiecki, 2012: 36].

Wynika z tego, że porządek publiczny dotyczy głównie wzajemnego spokojnego współżycia społecznego obywateli i oparty jest na prawie pisanym i niepisanym, czyli tzw. normach społecznych.

ZADANIA WŁADZ LOKALNYCH W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Zarządzanie kryzysowe swoją tematyką obejmuje zorganizowany system działań administracji publicznej. Jedną z podstawowych powinności administracji publicznej jest utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa przez utrzymanie sił i środków, należytej gotowości do przeciwdziałania zagrożeniom i realizacji tych zdań zgodnie z obowiązującymi zasadami i w oparciu o system zarządzania kryzysowego [Mateuszuk, 2016: 315, 317].

Zanim określimy, co to jest sytuacja kryzysowa, należy przedstawić, co to jest sam kryzys. Według słownika, kryzys to „sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych kroków zaradczych” [*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, 2002: 61]. Kryzys oznacza także „punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę w układzie” [*Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, 2007: 31]. Przytoczone definicje pokazują, że mamy kryzys: osobisty, finansowy, gospodarczy, społeczny itp. W odniesieniu do sytuacji kryzysowych i zagrożeń dla bezpieczeństwa społeczności lokalnych wyróżniamy dwa rodzaje przyczyn występowania kryzysów, pierwszy związany z siłami natury, a drugi z działalnością człowieka.

Kryzys nie następuje od razu. Przed jego zaistnieniem widoczne są pewne jego oznaki, które sygnalizują zwiększenie ryzyka w danym obszarze. Dlatego wyszczególniono pojęcie sytuacji kryzysowej, która jest pojęciem szerszym od kryzysu i ma następujące różnice:

- kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej,
- każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie element kryzysu (fazę kryzysu),
- w odróżnieniu od kryzysu sytuacja kryzysowa w chwili pojawienia się jej symptomów nie musi od razu wywoływać kryzysu, tzn. zmian w funkcjonowaniu np. organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla subiektywnego poczucia normalności jej funkcjonowania,
- sytuacja kryzysowa jest nadrzędna wobec kryzysu,
- kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej, jeżeli nie zdoła się jej zaradzić, jest kryzys,
- sytuacja kryzysowa rozpoczyna się z chwilą pojawienia się jej symptomów, które określają przekroczenie pewnego akceptowalnego poziomu ryzyka [Lidwa, Krzeszowski, Więcek, 2010: 29].

W tym momencie możemy już określić to, czym jest sytuacja kryzysowa. Według jednej z definicji będzie „następstwem zagrożenia i prowadzenia w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej, wyjątkowy, wojenny)” [*Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym...*, 2013: 93].

Wydaje się, że najbardziej uniwersalną definicją sytuacji kryzysowej może być ta mówiąca, że sytuacja kryzysowa to „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany system w taki sposób, iż zaczyna się i jest w nim kontynuowany proces zmiany, w rezultacie którego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia dzięki podjętym środkom regulacji, jeśli takie zostaną zastosowane” [Wróblewski, 1996: 10].

Natomiast zgodnie z art.1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, sytuacja kryzysowa to „sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na adekwatność posiadanych sił i środków” [Sienkiewicz-Małyjurek, 2010: 23].

Wspomniana ustawa jest kluczowym aktem prawnym określającym zadania administracji publicznej i jej władz odnoszących się do zapobiegania, przygotowania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym. To na jej podstawie odpowiednie organy terytorialne muszą dysponować siłami i środkami, które będą użyte w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, a także określa „organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego” [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym].

Ustawa definiuje zarządzanie kryzysowe jako „działalność organów administracji publicznej będącą 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 odtworzeniu zasobów i infrastruktury krytycznej” [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2].

W dalszej swej części określa zadania organów administracji publicznej w zakresie dbania o bezpieczeństwo. Określa również obowiązek posiadania planów zarządzania kryzysowego na każdym szczeblu administracyjnym, tj.: »Tworzy się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego, zwane dalej „planami zarządzania kryzysowego”« [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 5].

W ustawie określono również szczeble (poziomy) zarządzania kryzysowego, jej dokładną strukturę, zadania, kompetencje i obowiązki dla każdego ze szczebli.

Należą do nich szczebel krajowy, szczebel wojewódzki [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa], szczebel powiatowy [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym] oraz szczebel gminny [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym]. Obowiązek sporządzenia planów zarządzania kryzysowego jest dobrym posunięciem, ponieważ pozwala na zidentyfikowanie wszystkich zagrożeń na danym terenie, a także określenie posiadanego potencjału sił, środków i infrastruktury potrzebnej do opanowywania powstałych sytuacji kryzysowych.

Natomiast w przypadku, kiedy zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa, prawo daje możliwość wprowadzenia odpowiedniego stanu nadzwyczajnego, tj.:

- stanu wojennego,
- stanu wyjątkowego,
- stanu klęski żywiołowej.

Zasady wprowadzenia poszczególnych stanów określają odpowiednie akty prawne oraz wskazują tryb ich wprowadzania, a należą do nich:

- ostateczności (wprowadzane, kiedy podstawowe środki zawodzą),
- legalności (wprowadzane na podstawie prawa),
- proporcjonalności (odpowiedni stan do odpowiedniego zagrożenia),
- celowości (wprowadzane w określonym celu),
- tymczasowości (wprowadzane na określony czas),
- ochrony podstaw systemu prawnego (wprowadzane w celu utrzymania ładu państwa prawa),
- ochrony podstaw demokratycznego państwa (wprowadzane w celu ochrony demokratycznego ustroju).

Artykuł 3 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej definiuje klęskę żywiołową jako „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem” [Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej]. W wyniku zaistnienia takiego zdarzenia można wprowadzić na czas nie dłuższy niż 30 dni stan klęski żywiołowej na całym lub części terytorium Polski.

Katastrofa naturalna to „zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu” [Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 3].

Natomiast awaria techniczna to „gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urzą-

dzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości” [Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, art. 3].

Podczas stanu klęski żywiołowej na obszarze gminy lub powiatu działaniami mającymi na celu zapobieżenie dalszej eskalacji zagrożenia kieruje wójt lub starosta. Ich zadania polegają na wydawaniu poleceń organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonym przez gminę/powiat, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz innym jednostkom przekazanym przez właściwe organy do dyspozycji na terenie klęski żywiołowej [Serafin, Parszowski, 2011: 59].

W przypadku kiedy wprowadzony stan klęski żywiołowej wykracza poza teren jednej gminy, to wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast podlegają staroście powiatu z zastrzeżeniem, że nadal wydają polecenie jednostkom we własnym obrębie. Analogicznie sytuacja wygląda, gdy stan klęski żywiołowej wychodzi poza obręb powiatu – wtedy wszyscy podlegają wojewodzie.

Kolejnym stanem nadzwyczajnym jest stan wyjątkowy. Stan wyjątkowy jest przewidziany w Konstytucji RP [Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej] i może być wprowadzony na czas 90 dni na całym terenie lub części terytorium kraju.

Artykuł 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 2002r. o stanie wyjątkowym określa, że stan wyjątkowy wprowadzany jest w „sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie mogą być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego” [Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym].

Podczas trwania stanu wyjątkowego „organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy” [Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 8].

Wszelkie działania przywracające konstytucyjny ustrój państwa, bezpieczeństwo obywateli lub porządek publiczny, a w szczególności koordynację i kontrolę funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej wykonują: Prezes Rady Ministrów – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze większym niż obszar jednego województwa, oraz właściwy Wojewoda – w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze lub części obszaru jednego województwa [Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 9].

We wszystkich wspomnianych stanach nadzwyczajnych oraz w sytuacjach kryzysowych ustawodawstwo zezwala w określonych okolicznościach na przydzielenie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do opanowania zagrożenia. Pomoc udzielana jest wtedy, gdy siły i środki oddziałów administracji i służb są niewystarczające do opanowania sytuacji. Szczegółowe zadania oraz tryb udziału Sił Zbrojnych RP określają odpowiednie akty prawne.

ZADANIA WŁADZ LOKALNYCH W ZAKRESIE OCHRONY PRZECIWPÓŻAROWEJ I PRZECIWPOWODZIOWEJ

Do ustawowych zadań administracji samorządowej należy również ochrona przeciwpożarowa. Ochrona przeciwpożarowa zdefiniowana jest jako „zbiór przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem” [Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej]. Ochrona przeciwpożarowa ma zapewnić odpowiednie siły i środki do zapobiegania i zwalczania zagrożeń oraz prowadzenia działań ratowniczych.

Ochrona przeciwpożarowa w Polsce jest oparta na Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym (KSRG). Według art. 2 Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, KSRG jest „integralną częścią organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie na podstawie umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych” [Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej].

KSRG integruje działania odpowiednich służb w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przez odpowiednie działania.

Głównymi zasadami KSRG, które zostały wskazane w odpowiednim rozporządzeniu wraz z głównymi funkcjami KSRG, to:

- stały nadzór i wspieranie działań ratowniczych prowadzonych siłami własnymi gminy i powiatu,
- działania ratownicze przekraczające poziom powiatowy są koordynowane i wspierane z wyższego poziomu [Jakubczak, Marczak, 2011: 458].

KSRG działa na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to stałe czuwanie i doraźne reagowanie na zagrożenia – podejmowanie działań ratowniczych. Druga to wykonywanie działań ratowniczych, gdzie potrzebne są środki zewnętrzne z innego rejonu. Wtedy uruchamiany jest poziom wojewódzki i odpowiednio centralny. Dlatego KSRG funkcjonuje na trzech szczeblach administracyjnych, gdzie poszczególne organy władzy tworzą ten system i go koordynują:

- powiatowy (podstawowy poziom wykonawczy, działania prowadzone przez siły powiatu),
- wojewódzki (koordynacja i wsparcie działań ratowniczych, kiedy siły powiatu są niewystarczające),
- centralny (koordynacja i wsparcie działań ratowniczych, kiedy siły województwa są niewystarczające) [Jakubczak, Marczak, 2011: 458].

Wyżej wymieniona Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej określa również zadania powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej:

- 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 działaniach ratowniczych na obszarze powiatu [Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, art. 21b].

Ochrona przeciwpowodziowa to kolejne zadanie realizowane przez organy administracji publicznej. W naszym kraju niejednokrotnie dochodziło do powodzi i podtopień. Szczególnie w miastach leżących nad dużymi rzekami. Gospodarką wodną w Polsce zarządzają regionalne zarządy gospodarki wodnej, które działają na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Ustawa wyodrębnia trzy rodzaje terenów w odniesieniu do zagrożeń powodziowych, a należą do nich:

- obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową,
- obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych, zwane dalej obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią,
- obszary potencjalnego zagrożenia powodzią [Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, art. 169];

oraz na podstawie ustawy Prawo wodne:

- ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej,
- użytkownicy wód współpracują z organami administracji rządowej i samorządowej w ochronie przed powodzią, w zakresie określonym w przepisach ustawy oraz w odrębnych przepisach,
- ochrona przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym,
- ochrona przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej,
- ochrona przed powodzią prowadzi się w sposób zapewniający koordynację z działaniami służącymi osiągnięciu celów środowiskowych i ochronie wód.

Wójt lub starosta ma obowiązek opracować plany operacyjne ochrony przed powodzią. Plany te mają na celu zabezpieczenia życia i mienia ludności. W przy-

padku gdy niemożliwe jest usunięcie niebezpieczeństwa, zarządzana jest ewakuacja. Ochrona ludzi i mienia przed powodzią polega na:

- zachowaniu i tworzeniu wszelkich systemów retencji wód, budowie i rozbudowie zbiorników retencyjnych, suchych zbiorników przeciwpowodziowych oraz polderów przeciwpowodziowych,
- racjonalnym retencjonowaniu wód oraz użytkowaniu budowli przeciwpowodziowych, a także sterowaniu przepływami wód,
- funkcjonowaniu systemu ostrzegania przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze oraz hydrosferze,
- kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowaniu oraz utrzymywaniu wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi [Serafin, Parszowski, 2011: s. 77–78].

ZADANIA WŁADZ LOKALNYCH W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA BEZPIECZNEJ PRZESTRZENI PUBLICZNEJ

Przestrzeń publiczną definiujemy w kategoriach społeczno-ekonomicznych. Rozumiemy ją jako dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. O publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania.

Przestrzeń publiczna jest dobrem posiadającym nie tylko specyficzne cechy użytkowe, ale jest miejscem wymiany różnych produktów materialnych i niematerialnych zaspokajających różnorodne potrzeby. Z tego względu jest dobrem i zasobem o strategicznym znaczeniu dla społeczności lokalnych.

Wielość i znaczenie funkcji przestrzeni publicznej sprawia, że podlega ona silnej presji rozwojowej i zawłaszczaniu. Przestrzeń podlega globalnej grze rynkowej. W wyniku nieuregulowanej konkurencji między jednostkami terytorialnymi dochodzi do akceptacji zawłaszczania przestrzeni publicznej i godzenia się na różnego typu społeczne koszty obciążające lokalne społeczności.

Takim zachowaniom władz lokalnych sprzyja: niska społeczna świadomość znaczenia dobra wspólnego dla państwa i jego obywateli wynikająca z braku tradycji poszanowania dobra takiego rodzaju [Karta Przestrzeni Publicznej], tj.:

- niska społeczna świadomość znaczenia dobra wspólnego dla państwa i jego obywateli wynikająca z braku tradycji poszanowania dobra takiego rodzaju;
- błędny pogląd, że wolny rynek – bez publicznej interwencji – jest w stanie zrównoważyć rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy;
- pierwszeństwo interesów indywidualnych przed dobrem wspólnym, zwłaszcza w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- niedostateczny udział społeczeństwa w decydowaniu o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym.

Działaniami sprzyjającymi ochronie i racjonalnemu użytkowaniu przestrzeni publicznej [Karta Przestrzeni Publicznej] są:

- stosowanie kompleksowej analizy korzyści i kosztów w procesach dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznej;
- edukacja społeczności lokalnej pokazującej nowe prawa i reguły globalnej gospodarki, rolę przestrzeni publicznej w rozwoju zrównoważonym oraz jej wartość dla mieszkańców;
- zintegrowane zarządzanie i planowanie rozwoju jednostek terytorialnych;
- mobilizacja i aktywizacja lokalnych społeczności do udziału w procesach planowania zagospodarowania przestrzennego i rozwoju;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej ze sfery zagospodarowania oraz rewitalizacji w obszarach przestrzeni publicznej wyłącznie na podstawie prawa miejscowego spójnego z lokalną polityką przestrzenną, z jak największym udziałem społeczeństwa przy tworzeniu tego prawa i formułowaniu lokalnej polityki;
- wykluczenie niepodlegających publicznej kontroli administracyjnych procedur i decyzji jako podstawy do prowadzenia działalności inwestycyjnej.

Do najważniejszych działań władz publicznych należą [Karta Przestrzeni Publicznej]:

- zapewnienie dostępu do przestrzeni i tworzenie takich form przestrzennych, które minimalizują wykluczenie i nieuzasadnioną konkurencyjność (w tym zawłaszczanie);
- ochrona istniejącej struktury społecznej i przestrzennej, tradycji miejsca, lokalnej kultury i istniejących wartościowych obiektów i układów urbanistycznych;
- ochrona społecznej różnorodności: mieszanie grup społeczno-ekonomicznych, unikanie izolacji i segregacji oraz wspieranie słabszych grup społecznych;
- identyfikacja i wyrażanie w sposób formalny zbiorowych potrzeb i aspiracji mieszkańców wobec przestrzeni publicznej, zwłaszcza w procesach definiowania lokalnej polityki przestrzennej oraz tworzenia prawa miejscowego;
- wprowadzenie w życie narzędzi skutecznej realizacji planów zagospodarowania przestrzennego oraz instrumentów praktycznego wprowadzania w życie zasad zrównoważonego rozwoju i porządku przestrzennego;
- wspieranie rozwoju aktywności społecznych, kulturalnych i artystycznych, które są związane z przestrzenią publiczną, działają dzięki niej i ją wzmacniają;
- zwiększanie zainteresowania lokalnej społeczności jakością przestrzeni publicznej oraz usprawnienie interakcji między siłami rynkowymi a potencjałami oferowanymi przez przestrzenie publiczne, celem zbilansowania systemu wartości między sferą społeczną, kulturową i ekonomiczną;

- poszanowanie dobrego sąsiedztwa rozumianego jako przeciwdziałanie oszpecaniu przestrzeni publicznej i terenów otwartych przez urządzenia reklamowe, informacyjne, drogowe i techniczne;
- dbanie o tworzenie pozytywnych relacji między terenami publicznymi a otaczającymi je nieruchomościami prywatnymi;
- traktowanie przestrzeni publicznej i jej przekształceń jako obszarów polityki rozwoju zrównoważonego (czyli miejsc, gdzie następuje optymalizacja użytkowanych zasobów, m.in. oszczędność wody, energii, zwiększanie bioróżnorodności, na równi w praktyce projektowej, realizacyjnej i eksploatacyjno-zarządczej);
- dbanie o najwyższy poziom planowania i projektowania urbanistycznego w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod cele publiczne;
- bliska współpraca sektora publicznego i prywatnego w dziedzinie projektowania zabudowy i zagospodarowania przestrzeni publicznej;
- stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji złożonych projektów urbanistycznych współkreujących przestrzeń publiczną;
- ustalanie zasad i standardów decydujących o harmonii i porządku przestrzennym;
- ochrona interesu zbiorowego przed agresywnymi zachowaniami wobec przestrzeni publicznej (zawłaszczaniu i dewastowaniu przestrzeni);
- budowanie świadomości społecznej o roli przestrzeni publicznej w rozwoju społeczno-gospodarczym i podnoszeniu jakości życia;
- motywowanie agencji i organizacji pozarządowych do działań na rzecz dbałości o przestrzeń publiczną.

Celem idei wyrażonych w Karcie Przestrzeni Publicznej jest:

- kontrolowanie działań władz samorządowych wobec przestrzeni publicznej;
- aktywny udział w procesach planowania przestrzennego, czyli partycypacja społeczna w definiowaniu lokalnych polityk – przestrzennej oraz pokrewnych – w formułowaniu prawa miejscowego;
- monitorowanie sposobów użytkowania i zagospodarowania przestrzeni publicznej i informowanie szerokiej opinii publicznej o problemach i zagrożeniach;
- oszczędne, racjonalne i zgodne ze społecznymi wartościami użytkowanie przestrzeni publicznej;
- kształtowanie etycznych postaw i zachowań – szacunku dla dobra wspólnego – na wszystkich poziomach formalnej oświaty oraz przez media publiczne, propagowanie w rodzinach i grupach społecznych właściwych form korzystania z przestrzeni publicznej [Karta Przestrzeni Publicznej].

Obowiązki państwa i jego władz publicznych polegają na przeprowadzaniu działań legislacyjnych, planistycznych i organizacyjnych przy wsparciu politycznym, instytucjonalnym i finansowym. Działania te muszą gwarantować rozwój

partycypacji społecznej w planowaniu społeczno-gospodarczym i przestrzennym oraz procesach decyzyjnych (*governance*) przez:

- udostępnianie społeczeństwu informacji,
- uczytelnienie praw gospodarki przestrzennej,
- zintegrowane planowanie przestrzenne, społeczno-gospodarcze i inwestycyjne.

Zasady organizowania i użytkowania przestrzeni publicznych:

- 1) Maksymalizacja wartości miasta i jego nieruchomości przez kreowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznych;
- 2) Kompleksowe planowanie miejscowe oraz projektowanie urbanistyczne przestrzeni publicznych w oparciu o wyniki konkursów urbanistycznych i architektonicznych;
- 3) Społeczna partycypacja w tworzeniu narzędzi kształtowania i gospodarowania przestrzenią publiczną, z aktywnym udziałem lokalnych społeczności w procesie sporządzania dokumentów planistycznych;
- 4) Ochrona dziedzictwa kulturowego oraz specyfiki lokalnej jako szczególnych wartości przestrzeni publicznych;
- 5) Równowaga w tworzeniu nowej przestrzeni publicznej w stosunku do rewitalizowanej przestrzeni historycznej;
- 6) Sprawiedliwy dostęp do przestrzeni publicznych i minimalizacja konfliktów przy ich tworzeniu oraz użytkowaniu;
- 7) Kształtowanie przestrzeni publicznych integrujących grupy społeczne z szacunkiem dla ich różnych potrzeb i systemów wartości;
- 8) Aktywne użytkowanie przestrzeni publicznych i ich wykorzystywanie do organizowania wydarzeń lokalnych [Karta Przestrzeni Publicznej].

Dbanie o przestrzeń publiczną powinno się stać niekwestionowanym prawem i obowiązkiem obywatelskim. Mając na uwadze różne przeszkody w kształtowaniu przestrzeni publicznej i ich konsekwencje dla jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń Karta Przestrzeni Publicznej powinna się stać początkiem intensywnych i rzeczowych starań o wysoką jakość przestrzeni publicznej.

Procesy społeczne podlegają niespotykanej dotąd dynamice przemian spowodowanej między innymi rozwojem mobilności. Wynikające stąd zjawiska, takie jak globalizacja, ponadnarodowy rynek pracy, uczestnictwo w kulturach świata i zacieranie granic, mogą wpływać na osłabienie relacji sąsiedzkich i przyczyniać się do dezintegracji lokalnych wspólnot. Na podstawie obserwacji tego procesu rozważane są teorie o zaniku więzi społecznych opartych na terytorializmie i ewoluowaniu potrzeb zbiorowych w oderwaniu od uwarunkowań przestrzennych. Równocześnie jednak dyskutowane są nowe formy lokalizmu, które w odróżnieniu od starych, budowanych na sąsiedztwie ograniczonym przestrzennie i kulturowo, są otwarte na świat, i mając nieskrępowany dostęp do wielu ofert i możliwości, opierają się na świadomym wyborze [Wiszniowski, 2016].

Title: Tasks of the Local Government Administration in the Field of Security and Public Order – Selected Issues

Summary: Security and public order are the basic values needed for the proper functioning of the state and the development of society. Ensuring these values belongs to public authorities (government and local government). The role of local government administration is to ensure the safe life of the local community that lives in a given commune, powiat or voivodeship. One of the factors determining such a activity is the implementation of statutory tasks imposed on the local government regarding safety and public order and shaping safe spaces. It makes these through spatial development plans taking into account the Public Space Charter. The study discusses only selected tasks imposed by law and implemented by local government in the field of local community security. The sense of security of a given community results from the professional implementation of statutory tasks in this respect on the local government.

Keywords: governor; mayor; security; public order; public space

LITERATURA

1. Bonisławska B., 2012: *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria Administracja”, nr 2(1/).
2. *Encyklopedia prawa*, 1999: red. K. Klina-Prasznic, CH Beck, Warszawa.
3. Jakubczak R., Marczak J. (red.), 2011: *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i Strategie*, Bellona, Warszawa.
4. Korzeniewski L.F., 2017: *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, „Zarządzanie Bezpieczeństwem”, wyd. II, Difin, Warszawa.
5. Kubala W., 1981: *Porządek publiczny – analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, nr 3.
6. Leszczyński M. (red.), 2013: *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Difin, Warszawa.
7. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., 2010: *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
8. Lisiecki M., 2011: *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
9. Mateuszuk A., 2016: *Zarządzanie kryzysowe jako wyzwanie Administracji Publicznej*, red. naukowa P. Polko, M., Walancik, [w:] *Odcienie bezpieczeństwa. Obszary badań, kierunki rozwoju*, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Białystok.
10. Nowak E. (red.), 2007: *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
11. Pływaczewski W., Kędzierska G., 2001: *Leksykon policyjny*, WSPoL, Szczytno.
12. Serafin T., Parszowski S., 2011: *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa.
13. Sienkiewicz-Małyjurek K., 2010: *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa.
14. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, 2002: Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
15. *Słownik współczesnego języka polskiego*, 1996: red. B. Dunaj, Wyd. Wilga, Warszawa.
16. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, 2003: red. S. Dubisz, t.1, PWN, Warszawa.

17. Wiszniowski J., 2016: *Czynniki kształtujące przestrzeń publiczną*, „Architectus” nr 2 (46), www.architectus.arch.pwr.wroc.pl (dostęp: 21.09.2020). DOI: 10.5277/arc160209.
18. Wróblewski R., 2007: *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, red. E. Nowak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 511, 1571 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 512, 1571 ze zm.).
5. Ustawa z dnia z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r.o stanie klęski żywiołowej (tj. Dz.U. 2017 poz. 1897 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r.o stanie wyjątkowym (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1372, 1518, 1593 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z 2019 r. poz. 125, 534, 1495 ze zm.).

Źródła internetowe

1. Karta Przestrzeni Publicznej, <http://www.tup.org.pl/download/KartaPrzestrzeniPublicznej.pdf> (dostęp: 21.09.2020).
2. Karta Przestrzeni Publicznej, https://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=292%3Akarta-przestrzeni-publicznej (dostęp: 21.09.2020).
3. Karta Przestrzeni Publicznej, <http://www.tup.org.pl/download/20090906KartaPrzestrzeniPublicznej.pdf> (dostęp: 22.09.2020).