

PRAWNO-ORGANIZACYJNE, SPOŁECZNE I TERYTORIALNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

LEGAL-ORGANIZATIONAL AND PUBLIC SECURITY ASPECTS

Streszczenie: Analizując pojęcie bezpieczeństwa w różnych jego kontekstach, należy zwrócić uwagę na jego aspekty prawno-ustrojowe. W szczególny sposób wyeksponowane zostało bezpieczeństwo państwa, co wynika z faktu, iż jest ono najdoskonalszą formą zabezpieczenia potrzeb człowieka i tworzonych przez niego wspólnot. Stąd celem działań władz publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa powinno być przede wszystkim utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Zarazem zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa wymaga reakcji na związane z tym oczekiwania. W tym kontekście bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych wartości w życiu człowieka. Tak więc problematyka bezpieczeństwa ma istotne znaczenie dla rozwoju każdej społeczności, a dla jego zapewnienia niezbędne jest trafne rozpoznanie pojawiających się zagrożeń oraz zapobieganie im na różnych poziomach życia społecznego, politycznego czy gospodarczego. Konieczne staje w związku z tym inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć zgodnych z preferencjami i wartościami danej społeczności oraz perspektywicznymi zamierzeniami w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. W efekcie samorząd terytorialny, stosując instrumenty interwencjonizmu w procesie rozwoju, ma możliwość koordynowania wspólnych działań dla zapewnienia bezpiecznej, z długookresowego punktu widzenia, struktury zagospodarowania i rozwoju jednostki terytorialnej.

Słowa kluczowe: *bezpieczeństwo, prawo, organizacja, potrzeby, samorząd, rozwój*

Summary: Analyzing security in various context, we should pay attention on legal and institutional aspects. In a special way they have been exposed security of the state, due to the fact that it is the most perfect form of security and human needs created by its communities. Therefore, the aim of public authorities' actions in the field of public security should be, first of all, to maintain the capacity to respond to public security threats related to the protection of the legal order, life and health of citizens and national assets from the effects of natural disasters, and technical failures. At the same time meeting the collective needs of the community with regard to the security of citizens requires a response to the needs and expectations associated with them. In this context, security is one of the most important values in human life. So safety issues are important for the development of each community, and it is essential to recognize the dangers and to prevent them at different levels of social, political or economic life. There is necessary to initiate and support ventures that are in harmony with the preferences and values of

a given community and the prospects for broadly understood security. As a result, local governments use the instruments of interventionism in the development process to coordinate their joint efforts to ensure a long-term, secure development and development structure of the territorial unit.

Keywords: *safety, law, organization, needs, self-government, development*

Bezpieczeństwo jako wartość konstytucyjna

Konstytucyjne postanowienia odnoszące się do bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego zawierają w sobie bogate treści. Można je rozpatrywać w trzech płaszczyznach, a każda z nich wywiera realny wpływ na kształt ustroju, system wartości oraz funkcjonowanie państwa. Bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny należy zatem traktować w kategoriach tych wartości, których realizacja pozwala na urzeczywistnienie podstawowych zadań i celów państwa, silnie zaakcentowanych przez Konstytucję RP, do których należy zagwarantowanie niepodległości państwa i nienaruszalności jego granic oraz zapewnienie sprawnego funkcjonowania jego organów i wszelkich innych instytucji publicznych, a także zagwarantowanie wolności i praw jednostki. Bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny należy rozpatrywać w kategoriach wartości konstytucyjnych, których ochrona może następować kosztem innych i uzasadniać ich ograniczenie lub zawieszenie, co odnosi się głównie do konstytucyjnych wolności i praw¹. Dotyczy to stanów nadzwyczajnych, których wprowadzenie nieuchronnie wiąże się z ograniczeniami w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw oraz postrzeganiem bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego jako konstytucyjnych podstaw wprowadzenia tych stanów. W tej płaszczyźnie bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, a ściślej mówiąc ich zagrożenie, stanowi przesłankę ustanowienia tzw. dyktatury konstytucyjnej². Należy do tego dodać, że chodzi oczywiście o dyktaturę, której celem jest jak najszybsze uchYLENIE zagrożenia i w konsekwencji przywrócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, leżące we wspólnym interesie, będące podstawą normalnego funkcjonowania państwa³.

¹ J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, 2007, s. 31.

² J. Zając, *Bezpieczeństwo – aspekty terminologiczne*, [w:] *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, J. Pawłowski (red.), Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2011, s. 19.

³ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Elipsa, Warszawa 2009, s. 34.

Odwołania do różnych aspektów bezpieczeństwa i porządku publicznego znajdują wyraz w wielu postanowieniach konstytucyjnych. Z analizy ich treści wynika, że zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego znajdują się u podstaw systemu normatywnego państwa, co znalazło swój wyraz już we wstępie do Konstytucji RP, w słowach: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie (...), zobowiązani, by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Zatem troska o byt i przyszłość naszej ojczyzny jest celem nadrzędnym, determinującym sposób rozumienia wszystkich postanowień konstytucyjnych. Sformułowania wstępu do Konstytucji RP podkreślają wolność i suwerenność, które pozwalają na kształtowanie losów ojczyzny zgodnie z wolą suwerena oraz zobowiązują do podejmowania działań, których celem ma być utrzymanie solidarności pokoleniowej i zapewnienie następnym pokoleniom tego, co najlepsze z dorobku minionych pokoleń. Nie ma żadnych wątpliwości, że tak określone zadania można zrealizować tylko wtedy, kiedy zapewnione zostanie bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, pozwalające na pomyślny, niczym niezakłócony rozwój państwa, umożliwiający nie tylko pielęgnowanie, ale i rozwijanie kultury oraz tego wszystkiego, co ustrojodawca określa mianem dorobku składającego się na dziedzictwo narodowe⁴.

Analizując pojęcie bezpieczeństwa w różnych jego kontekstach oraz związane z nim pojęcie porządku publicznego, należy stwierdzić, że obydwa wymieniane są w Konstytucji RP wielokrotnie, co wskazuje na wagę, jaką przywiązuje do nich ustrojodawca, uznając je za najważniejsze elementy funkcjonowania państwa. Pojęcie bezpieczeństwa w Konstytucji RP występuje (poza kilkoma ujęciami szczegółowymi) w trzech podstawowych kontekstach. W pierwszym z nich chodzi o samą ochronę bezpieczeństwa w ogólności lub o ochronę bezpieczeństwa określonego. W drugim kontekście ustrojodawca zezwala na ograniczenia wolności i praw, jeżeli to konieczne dla potrzeb bezpieczeństwa, co oznacza wyniesienie bezpieczeństwa nad inne osiągnięcia konstytucyjne pomyślane dla ochrony człowieka i obywatela⁵. Jednocześnie z walorem bezpieczeństwa zostały zrównane takie wartości, jak: porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralność publiczna, a przy publicznym prawie do uzyskiwania

⁴ J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt., s. 32.

⁵ H. Zięba-Załuka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 417.

informacji również ważny interes państwa (obok ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa). W trzecim kontekście w postanowieniach Konstytucji określa się organy odpowiedzialne i zapewniające bezpieczeństwo⁶.

W Konstytucji RP bezpośrednie odniesienia do bezpieczeństwa można znaleźć w artykułach: 5 (określającym zadania państwa), 31 ust. 5 (wprowadzającym ogólną klauzulę limitacyjną), 45 ust. 2 (wyrażającym zasadę jawności postępowania), 53 ust. 5 (przewidującym ograniczenie wolności uzewnętrzniania religii), 61 ust. 3 (wprowadzającym ograniczeni obywatelskiego prawa do informacji), 74 ust. 1 (nakładającym obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego), 76 (gwarantującym ochronę przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi), 126 ust. 2 (określającym funkcje i zadania Prezydenta RP), 135 (odnoszącym się do Rady Bezpieczeństwa Narodowego), 146 ust. 4 pkt 7 i 8 (wymieniającym kompetencje Rady Ministrów), 228 ust. 1 (wskazującym ogólne przesłanki wprowadzenia stanu nadzwyczajnego), 229 (wskazującym przesłanki wprowadzenia stanu wojennego), 230 (wskazującym przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego)⁷.

Bezpieczeństwo, o którym mowa w przywołanych artykułach, zostało doprecyzowane i występuje jako bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa. Jedynie w treści art. 76 Konstytucji RP użyto określenia bezpieczeństwo bez jego bliższego dookreślenia („Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”). Poza tym w Konstytucji RP znajdują się także sformułowania odpowiadające niebezpieczeństwu, takie jak: zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, szczególne zagrożenia, stopień zagrożenia. Liczba bezpośrednich lub pośrednich odniesień do bezpieczeństwa pomieszczonych w Konstytucji RP wskazuje na świadomość prawodawcy co do różnorodności zagrożeń, zarówno tych już istniejących, jak i tych, które dopiero ujawnią się lub za takie zostaną uznane w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej⁸.

⁶ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2000, s. 102.

⁷ W.J. Wotpiuk, *Interes publiczny jako kategoria regulacji konstytucyjnych w ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane Prof. Wincentemu Bednarkowi*, S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski (red.), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2002, s. 387.

⁸ H. Zięba-Załuka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 417-418.

Ustrojodawca w szczególny sposób wyeksponował bezpieczeństwo państwa, co wynika z faktu, że jak dotąd, jest ono najdoskonalszą formą zabezpieczenia potrzeb człowieka i tworzonych przez niego wspólnot. Bezpośrednie odwołanie do bezpieczeństwa państwa występuje w Konstytucji RP w art. 31 ust. 3 w ogólnej klauzuli limitacyjnej jako przesłanka ograniczenia wolności i praw; art. 45 ust. 2, stanowiąc przesłankę wyłączenia jawności rozprawy sądowej; art. 53 ust. 5 jako przyczyna ograniczenia wolności uzewnętrzniania religii oraz wyrażonego w art. 61 ust. 3 prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest zadaniem Prezydenta RP, co znalazło wyraz w treści art. 126 ust. 2 oraz w art. 130 w treści roty składanej przez niego przysięgi. Do bezpieczeństwa państwa nawiązuje także art. 135 w kontekście określenia celu istnienia Rady Bezpieczeństwa Narodowego; art. 136 w kontekście zarządzenia powszechnej lub częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 w kontekście funkcji i zadań Rady Ministrów⁹.

Wynika stąd, że w Konstytucji RP centralne miejsce zajmuje pojęcie bezpieczeństwa państwa, które odnoszone jest zarówno do sytuacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Przyjęte rozwiązanie wydaje się w pełni uzasadnione. Bezpieczeństwo państwa jest nadrzędne w stosunku do innych sfer życia. Odnosi się ono do sytuacji istniejącej na obszarze zakreślonym granicami administracyjnymi w sposób, który pozwala na prawidłowe i niczym niezakłócone funkcjonowanie urzędów państwowych oraz spokojne i wolne od strachu funkcjonowanie osób, które tam mieszkają¹⁰.

Wskazane powyżej regulacje normatywne podkreślają szczególną rolę państwa w zagwarantowaniu i ochronie bezpieczeństwa w różnych jego aspektach. Bezpieczeństwo państwa jest nadrzędne w stosunku do innych dziedzin życia państwowego i dotyczy kategorii publicznej, która obejmuje różny zakres spraw i sytuacji na obszarze państwa¹¹. W literaturze zwraca się uwagę na to, że z bezpieczeństwem państwa należy wiązać i z niego wyprowadzać pozostałe pojęcia, które obecnie swobodnie krążą wokół kategorii państwa. Pojęcia te powinny funkcjonować w oparciu o bezpieczeństwo państwa. Powinny także analizować jego problemy w sposób szczegółowy i wyspecjalizowany. W niektórych przypadkach jako rodzaje, w innych jako pojęcia powiązane. Zawsze jednak jako pojęcia o ściśle ustalonych relacjach odnoszonych do bezpieczeństwa państwa jako swoistego punktu orientacyjnego¹².

⁹ J. Prońko, *Bezpieczeństwo państwa...*, dz. cyt., s. 32.

¹⁰ W.J. Wołpiuk, *Interes publiczny jako kategoria...*, dz. cyt., s. 388.

¹¹ H. Zięba-Załuka, *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 419.

¹² M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, dz. cyt., s. 35.

Bezpieczeństwo lokalne i regionalne jako cel aktywności władz publicznych

Celem działań władz publicznych w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego powinno być przede wszystkim utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, związanego z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych¹³. Należy zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego jest swoistym dobrem publicznym, a także ma zdolność do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych, przy czym korzystają z niego wszyscy członkowie danej społeczności. Jest także dobrem podstawowym, bowiem warunkuje korzystanie z innych dóbr, jak też warunkuje trwanie danej wspólnoty oraz stały rozwój poziomu życia.

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych i regionalnych można postrzegać jako bezpieczeństwo polityczne, odnoszące się do całokształtu środków i metod działania mających na celu wykrucie, zapobieżenie i likwidację tych czynników, które mogą zagrozić interesom politycznym na poziomie lokalnym i regionalnym. Można również postrzegać je jako bezpieczeństwo społeczne, będące swoistą ochroną, którą dostarcza społeczeństwo swoim członkom poprzez zapobieganie ekonomicznej i społecznej degradacji; a także bezpieczeństwo kulturowe, postrzegane jako utrwalanie i podtrzymywanie wartości składających się na tożsamość kulturową jednostki terytorialnej¹⁴. Ponadto można wskazać na bezpieczeństwo ideologiczne, które dotyczy pewności i wolności wyznawania oraz przetrwania, a także funkcjonowania i rozwoju ideologii świeckich i religijnych, jak też bezpieczeństwo ekonomiczne, wiążące się z zapewnieniem podstawowego zaplecza surowcowego, finansowego, technologicznego oraz rolno-spożywczego. Należy też uwzględnić bezpieczeństwo energetyczne oraz bezpieczeństwo ekologiczne, dotyczące zagrożeń dla trwałego rozwoju, zachowania środowiska naturalnego człowieka na poziomie lokalnym lub regionalnym. Wydaje się, że zadania władz publicznych w zakresie bezpieczeństwa powinny koncentrować się na ochronie członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami z zewnątrz. Zarówno naturalnymi (wszelkiego rodzaju żywioły i kataklizmy), jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie. Ponadto ważna jest wzajemna ochrona członków wspólnoty poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie,

¹³ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

¹⁴ M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 1998, s. 184.

w tym skuteczna kontrola dewiacji społecznych, a także działania prewencyjno-informacyjne. Należy też wskazać na ochronę dóbr materialnych i intelektualnych, głównie poprzez wymuszanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne i faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie¹⁵.

Bezpieczeństwo publiczne odnosi się przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami, a jego ochrona, bez względu na model ustrojowy państwa, stanowi najstarszy obszar aktywności administracji publicznej jako władzy wykonawczej w państwie demokratycznym. Odnosząc się do ochrony bezpieczeństwa publicznego, należy zwrócić uwagę na charakter tej sfery zadań publicznych, co wynika z podwójnego wymiaru: indywidualnego i ponadindywidualnego. Oznacza to, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość zarówno dla pojedynczego podmiotu (człowieka jako jednostki) oraz podmiotu zbiorowego, pojmowanego jako zbiorowość czy społeczeństwo¹⁶.

Bezpieczeństwo publiczne jest stanem braku zagrożenia dla funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz realizacji jej interesów, co umożliwia jej normalny i swobodny rozwój. Tak więc ochrona bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest podstawową formą faktycznej ochrony bezpieczeństwa całego społeczeństwa. To właśnie na poziomie jednostek terytorialnych powinny być rozwiązywane podstawowe problemy dotyczące ograniczania różnego rodzaju niebezpieczeństw oraz aspołecznych zachowań. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom na poziomie lokalnym wpływa bowiem na utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa całego regionu.

Z punktu widzenia zagadnień rozwojowych kwestie bezpieczeństwa można podzielić na obszar bezpieczeństwa pasywnego, co jest związane z przygotowaniem środowiska, w którym funkcjonuje człowiek, do minimalizowania możliwości wystąpienia wcześniej zdiagnozowanego zagrożenia. Można również mówić o bezpieczeństwie aktywnym jako systemie reagowania i likwidowania zaistniałych już zagrożeń oraz procesie odbudowywania ewentualnych zniszczeń¹⁷.

W kontekście roli, jaką ma pełnić bezpieczeństwo w zakresie ochrony dynamicznego rozwoju jednostki terytorialnej, można zidentyfikować szczególnie istotne sfery, jakimi są: minimalizacja zagrożeń, rozwój infrastruktury systemów monitoringu,

¹⁵ Tamże, s. 184-185.

¹⁶ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 17.

¹⁷ Tamże, s. 18-19.

ostrzegania i alarmowania w sytuacjach kryzysowych oraz optymalizacja funkcjonowania służb publicznych odpowiedzialnych za wszystkie aspekty bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na dodatkowe, ponadstandardowe aspekty, aspiracje i potrzeby w tym zakresie. Z punktu widzenia procesów rozwojowych istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie funkcjonowania danego układu terytorialnego, stanowiąc 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, zapewnienie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także przeciwdziałanie niepożądanym zmianom oraz ochrona wartości istotnych dla danego terytorium.

Poczucie bezpieczeństwa można odnieść do wielu płaszczyzn gospodarki lokalnej i regionalnej, przyjmując, że stymuluje ono procesy rozwojowe i sprzyja osiągnięciu stabilizacji społecznej i gospodarczej. Olbrzymi kapitał społeczny, jakim dysponuje sektor pozarządowy, winien być wykorzystany przede wszystkim do tworzenia bezpieczeństwa na wszystkich poziomach życia społecznego i gospodarczego oraz w wymiarze lokalnym i regionalnym¹⁸.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa obywateli wymaga reakcji na związane z tym oczekiwania. Jednym z warunków efektywności działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest współpraca samorządów lokalnych w wymiarze instytucjonalnym oraz z organizacjami pozarządowymi, sektorem prywatnym i obszarem obywatelskim. Dzięki temu powstaje system ochrony ludności na poziomie lokalnym, którego celem jest zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb społecznych – potrzeby bezpieczeństwa.

Współpraca administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa obejmuje takie obszary jak: doskonalenie i wdrażanie zasad oraz procedur współpracy; realizowanie przedsięwzięć zmierzających do utrzymywania i zwiększania posiadanych potencjałów; wzajemne wsparcie, przejawiające się realizacją zadań na korzyść współdziałających podmiotów, a także wymianę informacji¹⁹.

¹⁸ Tamże, s. 29-30.

¹⁹ B. Wiśniewski, *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008, s. 152.

Wykorzystywanie efektów współpracy na rzecz bezpieczeństwa zarówno lokalnego, jak i personalnego powinno mieć charakter priorytetowy a instytucje pozarządowe zajmujące się kształtowaniem bezpieczeństwa publicznego powinny współpracować ze wszystkimi podmiotami, które odpowiadają za bezpieczeństwo w układzie terytorialnym. Pozwoli to na spełnienie oczekiwań społecznych i indywidualnych i będzie mieć swoje odzwierciedlenie w poziomie oraz zakresie współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie obszaru bezpieczeństwa²⁰.

W aspekcie problemów wspólnoty niezwykle ważne wydaje się zwrócenie uwagi na problematykę potrzeb w obszarze bezpieczeństwa, których zaspokojenie warunkuje szeroko pojęty rozwój jednostki. Potrzeba bezpieczeństwa to właściwość człowieka sprowadzająca się do unikania sytuacji zagrażających jemu i jego dobrom w relacji z otoczeniem. Do czynników zagrażających bezpieczeństwu człowieka zalicza się brak stabilności i możliwości przewidzenia sytuacji, nienormalność sytuacji życiowej, brak uznania, akceptacji i życzliwości, przewidywanie braku pomocy czy oparcia. Mówiąc o życiu bezpiecznym w skali lokalnej, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na podmioty środowiskowe bezpieczeństwa, jego zorientowanie aksjologiczne, podstawowe warunki, czyli czynniki bezpieczeństwa, formy i główne kierunki działania zorientowane na zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa i innych potrzeb społeczności lokalnej oraz przewycięzanie sytuacji trudnych, problemowych, szkodliwych ludziom i ich dobru wspólnemu, a także niezbędne warunki optymalizacji tej działalności²¹. Podmioty środowiskowe istotne dla problematyki bezpieczeństwa, tak jego kreatorzy, jak i konsumenci to: cała społeczność lokalna, wszystkie jednostki i grupy społeczne, jednostki i rodziny zamieszkałe w danym rejonie; wszystkie organizacje, stowarzyszenia, instytucje edukacyjne, socjalne, religijne czy usługowe. Za podstawowe i zarazem pożądane w aspekcie bezpieczeństwa należy uznać takie kierunki działań, jak: działalność edukacyjna, opiekuńcza, pomocy społecznej, wspierająca, religijna, gospodarcza, administracyjna, organizacyjna, interwencyjno-porządkowa, architektoniczna, usługowo-handlowa, medyczna, ekologiczna, prawno-restrykcyjna²².

Istotne znaczenie z punktu widzenia kreowania i poszerzania zakresu bezpieczeństwa w środowisku ma działalność edukacyjna, sprowadzająca się w głównej mierze do: rozszerzania, wzbogacania zasobu wiedzy z różnych dziedzin nauki, techniki, kultury i sztuki, a także samowiedzy – wiedzy o samym sobie, swoim środowisku lokalnym i regionalnym; kształtowania umiejętności instrumentalnych związanych z praktycznym

²⁰ Wg ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

²¹ Z. Dąbrowski, *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, WSP, Olsztyn 1997, s. 68-69.

²² Tamże, s. 69.

działaniem w różnych sferach życia ludzkiego; rozwijania predyspozycji osobowościowych (takich jak: zainteresowania, zdolności, postawy prospołeczne); zakorzeniania i rozwijania motywacji i postawy ukierunkowanej na uprawianie nauki przez całe życie.

W konsekwencji będzie to sprzyjać budowaniu społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanego w problematykę bezpieczeństwa, społeczeństwa, które musi wciąż przeddefiniowywać swoje cele, obszary działań, jak i same działania. Społeczeństwo obywatelskie w szczególności działa na rzecz swoiście pojmowanego bezpieczeństwa jednostek oraz wspólnot i z powodu zagrożenia określonych interesów oraz dla zabezpieczenia swoich praw czy rozwiązania jakichś problemów podejmuje wysiłek wspólnego działania.

Aktualnie widocznym jest, że bezpieczeństwo staje się dobrem deficytowym i w kontekście wyzwań, przed jakimi stają współczesne, modernizujące się społeczeństwa. Właśnie nowoczesne społeczeństwo obywatelskie daje możliwości zmierzenia się z występującymi wyzwaniami. Staje się to podstawą dla wdrożenia efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem nastawionego na uświadomienie członkom wspólnoty lokalnej spraw związanych ze specyfiką zagrożeń. Jest to podstawa również dla kształtowania zachowań adekwatnych do występującej i zmieniającej się sytuacji zagrożenia²³.

Bezpieczeństwo w kategorii potrzeb człowieka

Bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych wartości w życiu człowieka. Człowiek wraz z rozwojem cywilizacji stwarza dla siebie i innych coraz większe zagrożenia, dlatego bezpieczeństwo jako wartość doceniane jest zarówno przez poszczególne jednostki, jak i całe społeczeństwa. Bezpieczeństwo osobiste i indywidualne poczucie bezpieczeństwa staje się najważniejszą, konstytucyjną wartością. Bezpieczeństwo jest zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza stan obiektywny, polegający na braku zagrożenia, odczuwany subiektywnie przez jednostki lub grupy²⁴.

Człowiek chce żyć w bezpiecznym i uporządkowanym świecie. Z definicji bezpieczeństwa wynika, że jest ono ściśle związane z zagrożeniem, które w to bezpieczeństwo

²³ K. Czerwiński, *Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie wobec wybranych aspektów globalizacji w kontekście bezpieczeństwa*, [w:] *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, K. Czerwiński, M. Fiedor, K. Węc (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 11-33.

²⁴ L.F. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków 2000, s. 437.

godzi, jednocześnie determinując sposób jego rozumienia. Nie ma przecież wątpliwości, że bezpieczeństwo jest czymś z istoty swojej odmiennym od zagrożenia, czy to realnego, czy tylko potencjalnego. Jego pojawienie się zawsze wzbudza lęk, niepewność, niepokój i obawę²⁵. Zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa, które określane jest jako stan niezagrożenia, pewności i spokoju. To z kolei decyduje o psychicznym nastawieniu człowieka do otoczenia, w którym egzystuje, oraz o jego aktywności. Człowiek czuje się bezpiecznie, kiedy nie widzi zagrożenia, które mogłoby go dotknąć w uznane przez niego dobra i wartości. Świadomość zagrożenia skutkuje obniżeniem poczucia bezpieczeństwa albo wręcz jego brakiem. Bezpieczeństwo i zagrożenie są ze sobą nierozdzielnie związane, wzajemnie się przenikają i zarazem warunkują²⁶. Źródłem poczucia bezpieczeństwa jest poczucie braku zagrożenia. Poczucie bezpieczeństwa wiąże się zatem z postrzeganiem oraz identyfikacją zagrożeń i oceną ich wpływu na życie człowieka. Tam, gdzie ludzie mają pełne poczucie bezpieczeństwa, nie występuje poczucie zagrożenia, i odwrotnie. Tylko pełne poczucie bezpieczeństwa w sensie czasu i obszaru funkcjonowania człowieka likwiduje do zera poczucie zagrożenia. Pojawienie się zagrożenia w jakiegokolwiek formie likwiduje poczucie bezpieczeństwa i ukierunkowuje czynności człowieka na przywrócenie owego poczucia. Wówczas człowiek postępuje tak, aby przywrócić stabilizację i uporządkowanie świata, wolnego od nieoczekiwanych i niespodziewanych zdarzeń o nieprzewidywalnych skutkach. Inaczej mówiąc, czuć się bezpiecznie to tyle samo co czuć się wolnym od jakichkolwiek potencjalnych lub realnych zagrożeń, być pewnym niezakłóconego bytu i rozwoju. Nie zawsze jest to możliwe do osiągnięcia i zależne od człowieka. Bezpieczeństwo uwarunkowane jest bowiem przez wiele różnorodnych czynników, na które człowiek nie zawsze ma wpływ²⁷.

Należy zauważyć, że jakkolwiek potrzeba bezpieczeństwa występuje u każdego człowieka, to jednak ludzie różnią się między sobą stopniem tolerancji na jej niezaspokojenie i w konsekwencji różnie będą postrzegali zagrożenia. Poczucie bezpieczeństwa uzależnione jest bowiem nie tyle i nie tylko od wielkości realnie istniejących zagrożeń, ale także od sposobu ich postrzegania, świadomości dostępności wsparcia potrzebnego do ich przezwyciężenia w sytuacji ich wystąpienia, a także od osobowości człowieka. Z uwagi bowiem na różną wrażliwość i konstrukcję psychiczną odbierania bodźców

²⁵ A. Korwin-Szymanowska, *Psychospołeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, I. Pabisz-Zarębska, J. Szewczyk (red.), Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 2010, s. 30.

²⁶ W.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, s. 55.

²⁷ J. Potrzebszczyk, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013, s. 191.

i postrzegania zjawisk każdy człowiek inaczej będzie odczuwał zagrożenie, inaczej również będzie rozumiał poczucie pewności i poczucie zagrożenia²⁸. To, co dla jednych będzie już stanowiło zagrożenie, dla innych będzie zaledwie mieszczącym się w granicach akceptowalności nieznacznym odstępianiem od stanu normalności. W zależności od indywidualnej sytuacji człowieka i okoliczności tworzących środowisko jego życia inne czynniki będą powodowały stan zagrożenia i poczucie niepewności. W konsekwencji inaczej będzie artykułował swoje potrzeby w zakresie realizacji prawa do bezpieczeństwa i czego innego będzie oczekiwał od organów władzy publicznej²⁹.

Wyeliminowanie niepewności i stworzenie wokół siebie uporządkowanej przestrzeni egzystowania, w której człowiek mógłby normalnie żyć i prawidłowo się rozwijać, jest podstawową potrzebą każdego człowieka, determinującą sposób jego zachowania w środowisku społecznym i określającą jego stosunek do państwa. Potrzeby są bowiem zasadniczym motywem działania na rzecz osiągnięcia pożądanych wartości, które określają ogólny kierunek oraz cel aktywności danego podmiotu³⁰. Oczywiście nie każda wartość stanowi przedmiot pożądania, zarówno ze względu na możliwości danego podmiotu czy jej rzeczywistą użyteczność. Bezpieczeństwo bez wątpienia jest wartością pożądaną i konieczną do życia w godnych warunkach, i dlatego będącą przedmiotem dążeń i zabiegów podejmowanych przez człowieka – zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Brak poczucia bezpieczeństwa powoduje niepewność, wzbudza strach, który z kolei wywołuje różne, z reguły nieracjonalne i nie zawsze przemyślane działania, powodujące często negatywne w skutkach konsekwencje. Co więcej, brak poczucia bezpieczeństwa może stać się przyczyną generowania bądź wzmocnienia istniejących lub wyimaginowanych zagrożeń, spowodować utratę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wzbudzić brak tolerancji wobec innych, zniechęcić do organizowania się w ramach grup samopomocy i nasilenia skłonności do zastępowania państwa w zarezerwowanych dla niego sferach aktywności³¹.

Poczucie bezpieczeństwa jest ściśle związane z potrzebą bezpieczeństwa, co ukierunkowuje działania człowieka, który zmierza do zaspokojenia deficytu czegoś, co ma dla niego istotne znaczenie. Uwzględniając aspekt konieczności utrzymania równowagi psychicznej w celu normalnego egzystowania, potrzebę bezpieczeństwa należy zaliczyć do potrzeb psychicznych, indywidualnych, ale mających charakter powszechny,

²⁸ A. Korwin-Szymanowska, *Psychospołeczne aspekty...*, dz. cyt., s. 31.

²⁹ W.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 56.

³⁰ A. Korwin-Szymanowska, *Psychospołeczne aspekty...*, dz. cyt., s. 31-32.

³¹ J. Potrzeszcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, dz. cyt., s. 191.

bo właściwych każdemu człowiekowi. Potrzeba bezpieczeństwa jest jedną z egzystencjalnych potrzeb człowieka o fundamentalnym znaczeniu. Jej doniosłość plasuje ją w jednym rzędzie z potrzebą zaspokojenia głodu i pragnienia. Nie będzie więc przesadą stwierdzenie, że potrzeba bezpieczeństwa stanowi naczelną potrzebę człowieka³². Aby poczucie bezpieczeństwa, ze swej natury subiektywne, stało się inspiracją do działania, musi wynikać z racjonalnych przesłanek, mających uzasadnione podstawy znajdujące potwierdzenie w rzeczywistości, które można poddać krytycznej analizie na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia. W ten sposób można zweryfikować istniejące lub potencjalne zagrożenie oraz podjąć działania zmierzające do jego przezwyciężenia³³. Zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że potrzeba bezpieczeństwa oraz dążenie do racjonalnego wyjaśnienia zjawisk, które zachodzą w otaczającej człowieka rzeczywistości, są ze sobą wzajemnie powiązane w ten sposób, że odczuwana instynktownie potrzeba bezpieczeństwa aktywizuje umysł do analizowania sytuacji pod kątem ewentualnych zagrożeń. Wiedza płynąca z poznania otaczającej rzeczywistości i prawidłowości występowania pewnych zjawisk, umożliwiającą także przewidywanie przyszłych zdarzeń i planowanie własnych działań, zaspokaja potrzebę bezpieczeństwa pod warunkiem, że nie towarzyszy temu świadomość zagrożeń, którym nie można zaradzić³⁴.

Społeczny i terytorialny wymiar bezpieczeństwa

Należy podkreślić, że problematyka bezpieczeństwa ma istotne znaczenie dla rozwoju każdej społeczności, dlatego należy rozważać to zagadnienie zarówno jako stan oraz proces społeczny. Dla jego zapewnienia niezbędne jest trafne rozpoznanie pojawiających się zagrożeń oraz zapobieganie im na różnych poziomach życia społecznego, politycznego czy gospodarczego. Stąd konieczność stałej analizy najważniejszych procesów społecznych mogących mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa. W związku z tym zasadnym wydaje się, aby aspekty bezpieczeństwa rozpatrywać jako sekwencje występujących po sobie zmian jakościowych i ilościowych prowadzących do osiągnięcia pożądanej jakości bezpieczeństwa. Jest to niezwykle ważne, gdyż dotyczy zapewnienia najważniejszych potrzeb człowieka i struktur społecznych, w których musi funkcjonować. Bezpieczeństwo jest więc zjawiskiem mającym bardzo dużą wartość w systemie społecznym³⁵.

³² A. Korwin-Szymanowska, *Psychospołeczne aspekty...*, dz. cyt., s. 32.

³³ W.M. Marciniak, *Psychologiczne aspekty...*, dz. cyt., s. 56.

³⁴ J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne...*, dz. cyt., s. 192.

³⁵ J. Maciejewski, *Procesy społeczne a zmiany świadomości w kwestii bezpieczeństwa. Kontekst socjologiczny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3096, Socjologia XLV, Wrocław 2009.

Z punktu widzenia promowania i realizowania idei szeroko pojmowanego bezpieczeństwa niezwykle istotne jest budowanie trwałych relacji społecznych, a także budowanie wiary w skuteczność jakichkolwiek działań. We wzroście wzajemnego zaufania upatruje się szansę na budowę społeczeństwa opartego na samoorganizacji obywateli i podejmowaniu przez nich działań na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych. Ma to służyć wspólnemu rozwiązywaniu problemów społecznych³⁶.

Problematyka współdziałania jest bardzo ważna w kontekście współpracy różnych organizacji pozarządowych w realizacji wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej i regionalnej. Takim obszarem współpracy jest bez wątpienia problematyka bezpieczeństwa i związane z tym zagadnienia o charakterze planistycznym oraz realizacyjnym. Każda z organizacji, podejmując wysiłek na rzecz osiągnięcia celów statutowych i jest zaangażowana w zintegrowany system przedsięwzięć w zakresie poprawy bezpieczeństwa w regionie. Współdziałanie to właściwość każdego zorganizowanego działania ludzi. Warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu. Bowiern faktycznie wyzwała ono możliwości realizacji przyjętych celów³⁷.

Analiza współdziałania jako instrumentu zarządzania pokazuje, że przynosi ono korzyści niezależnie od jego zakresu, form i natężenia oraz od tego, czy dotyczy nieformalnych związków między organizacjami, czy ścisłych powiązań w ramach partnerskiej współpracy. Ww. warunki wpływają na charakter i skalę tych korzyści oraz znaczenie w realizacji celów współdziałających organizacji³⁸. Współpraca jest rozumiana jako współdziałanie polegające na realizacji wspólnych lub zbieżnych celów, w szczególności na koordynacji realizowanych przedsięwzięć i funkcji ustalonych w ramach podziału pracy.

W przypadku współdziałania na obszarze jednostki terytorialnej jego istotę stanowią poziome powiązania między różnymi organizacjami, wynikające z zawartych porozumień umożliwiających realizację wspólnie ustalonych celów. Podejmując wysiłek współpracy, organizacje uczestniczą w wielorakich oddziaływaniach z elementami ich otoczenia. Ważne jest, czy oddziaływania te mają charakter jednorazowych czy trwałych kontaktów. Ważne jest także, czy są one dobrowolne czy wymuszone. Mając na uwadze jakość owego współdziałania, konieczne jest systematyczne analizowanie relacji między poszczególnymi podmiotami, co nie pozostanie bez wpływu na zakres i charakter partnerskiej współpracy.

³⁶ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 12.

³⁷ *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania*, B. Kożuch (red.), ISP UJ, Kraków 2011, s. 21-24.

³⁸ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 273.

Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele, dla których zostały powołane, zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu. W procesie współdziałania ważne jest, aby podmioty zaangażowane oraz wspierające ten proces posiadały odpowiednią wiedzę i umiejętności, a także wykazywały się postawami kooperatywnymi, tak aby zdolność do współdziałania między organizacjami stała się ich atrybutem³⁹.

Funkcjonujące w układzie terytorialnym organizacje publiczne są szczególnymi elementami sektora publicznego oferującymi dobra i usługi publiczne. Stanowią zarazem złożoną całość posiadającą cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji w zakresie relacji ze środowiskiem zewnętrznym. Organizacje te wyróżniają się specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym im charakterem zadań oraz relacji z partnerami zewnętrznymi. Uczestniczą zarazem w procesie zarządzania publicznego.

Z perspektywy organizacji pozarządowych zajmujących się szeroko pojętą problematyką bezpieczeństwa bardzo istotne staje się zaangażowanie w tym zakresie obywateli jako swoiste oczekiwanie społeczne, a także zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, samodzielności społecznej oraz określonego statusu, umożliwiającego wpływ na rozwiązywanie lokalnych problemów. Z kolei wartość, jaką jest fizyczne przetrwanie, widziana jest w aspekcie zwiększania pewności. W tym kontekście bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, którego poziom zależy od wielu zmiennych⁴⁰.

W społeczeństwach najwyżej rozwiniętych, dostrzegając wielość zagrożeń, największą wagę przywiązuje się do bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowotnego, ekonomiczno-gospodarczego, socjalnego, a także bezpieczeństwa politycznego, bezpieczeństwa technologicznego oraz ochrony wolności i praw obywateli⁴¹.

Podstawowym zagadnieniem z punktu widzenia organizacji pozarządowych w kontekście zarządzania strategicznego bezpieczeństwem obywateli jest identyfikacja jakości, jakiej obywatele oczekują w zakresie zapewnienia im bezpieczeństwa. Ważne jest także uczestniczenie w projektowaniu i zapewnianiu jakości procesów realizacji

³⁹ B. Kozuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011, s. 115-120.

⁴⁰ W. Fehler, *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 169-170.

⁴¹ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne, metodologiczne i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w pierwszej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), WSiP, Warszawa 2008, s. 23.

usług na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, od czego zależeć będzie poziom zadowolenia środowiska społecznego.

Należy podkreślić, że współczesne zarządzanie bezpieczeństwem obywateli, ze względu na szerokie rozumienie tego terminu, dotyczy nie tylko instytucji publicznych, a obejmuje także różnorodne organizacje przyczyniające się do zapewnienia bezpiecznego bytu, rozwoju, a także działalność na rzecz samych obywateli. System bezpieczeństwa obywateli obejmuje współcześnie bardzo wiele podmiotów w różnym zakresie odpowiedzialnych za ich bezpieczeństwo. Stąd dla sprawnego zarządzania bezpieczeństwem bardzo istotny jest aspekt właściwej identyfikacji i klasyfikacji zagrożeń, formułowanie właściwych strategii, konstruowanie dla nich odpowiednich rozwiązań organizacyjnych oraz odpowiedniego przewodzenia. Dlatego ważne jest tutaj wypracowanie odpowiednich metod i technik działania organizacji oraz właściwe wykorzystanie zasobów organizacyjnych⁴².

Współcześnie zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa staje się obowiązkiem wszystkich, zarówno tych rządzących, jak i tych, którzy nie działają w strukturach władzy. Podmiotami, które aktywnie angażują się w działania na rzecz bezpieczeństwa, są organizacje pozarządowe, których działalność jest znana i uznawana w środowisku lokalnym i regionalnym. Stanowią one jedną z istotnych form samoorganizowania się społeczeństwa, a ich zaangażowanie tworzy ogromny społeczny kapitał. Należy zatem kłaść duży nacisk na profesjonalizację tych organizacji w celu zapewnienia warunków dla skutecznego wykonywania zadań publicznych. Stworzy to warunki do szerokiego udziału organizacji publicznych w działaniach na rzecz bezpieczeństwa powszechnego poprzez wykorzystywanie różnych wymiarów społeczeństwa obywatelskiego, reagującego na ważne oraz różnorodne problemy na obszarze jednostki terytorialnej⁴³. W omawianym podejściu do rozwoju przedmiotem interwencji staje się terytorium, które jest dynamicznym, zmieniającym się w czasie i przestrzeni układem różnorodnych powiązań⁴⁴. Na tym właśnie terytorium następuje proces integracji różnorodnych działań oraz rodzajów aktywności stanowiących podstawę dla wypracowania form i metod umożliwiających reagowanie na współczesne wyzwania bezpieczeństwa w środowisku lokalnym. Istotne jest zatem tworzenie całościowych strategii

⁴² M. Lisiecki, *Sprawność zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 168, s. 162-173.

⁴³ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 23.

⁴⁴ D. Mantey, *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.

i skoordynowanych działań, koordynowanie kluczowych obszarów polityki bezpieczeństwa czy godzenie różnych interesów w obrębie jednostki terytorialnej. Istotne staje się też systematyczne poszerzanie wiedzy na temat dengo obszaru, co umożliwi podjęcie wysiłku na rzecz rozpoznawania szans i zagrożeń związanych z bezpieczeństwem, jak też podejmowanie decyzji oraz sformułowanie zasad działania i koncentrowania się na najważniejszych sprawach dotyczących problemów bezpieczeństwa układu terytorialnego. Jest to związane z szeroko pojmowanymi aspektami społecznymi, z uwagi na zbiorowe poczucie występowania lub braku zagrożenia w układzie terytorialnym. W działaniach na rzecz rozwoju układu terytorialnego istotną kategorią jest idea bezpieczeństwa pojmowanego jako obszar powiązany z podmiotami polityki rozwoju, sposobem ich funkcjonowania, stabilnością systemu społeczno-gospodarczego, jakością przestrzeni publicznej oraz charakterem procesów decyzyjnych⁴⁵.

Z uwagi na mnogość znaczeń pojęcia bezpieczeństwo, trudno jest zbudować jedną i jedynie słuszną koncepcję tego pojęcia w odniesieniu do układu terytorialnego. Przy omawianiu pojęcia bezpieczeństwa układu terytorialnego (lokalnego) należy szczególnie podkreślić rolę, jaką odgrywa w życiu człowieka jego własne poczucie bezpieczeństwa. Na drodze procesu socjalizacji poszczególne jednostki uznają za własne narzucane im wartości i cele, dzięki którym wzrasta poziom ich bezpieczeństwa, gdyż warunkują one sprawne funkcjonowanie grupy społecznej, a tym samym zezwalają na jej przetrwanie. Środowisko lokalne, podobnie jak bezpieczeństwo, jest pojęciem wieloznacznym, a niezwykle skomplikowana sieć powiązań pomiędzy komponentami tego pojęcia stanowi o jego wielowątkowości i utrudnia precyzyjne zdefiniowanie⁴⁶. Rozpatrując bezpieczeństwo w wymiarze terytorialnym, należy opierać się na kryterium przestrzennym, biorąc pod uwagę kategorię globalną, regionalną, subregionalną i lokalną. Takie odniesienie do problematyki bezpieczeństwa lokalnego pozwala opisać go jako pewien stan spokoju i zdolności do neutralizowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej przestrzeni sąsiedzkiej, dotyczących przede wszystkim relacji bilateralnych i multilateralnych podmiotów państwowych niewywierających bezpośrednio znaczącego wpływu na szerszy terytorialnie wymiar bezpieczeństwa⁴⁷.

W zakresie edukowania dla bezpieczeństwa niezwykle istotne jest określenie wyzwań rozwojowych oraz działanie na rzecz usprawniania systemu bezpieczeństwa,

⁴⁵ W. Kitler, *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 58.

⁴⁶ Por. D. Drozdowski, *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1.

⁴⁷ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, W. Fehler (red.), Arte, Warszawa, 2009, s. 23.

co wymaga skuteczności oraz konsekwentnej koordynacji. Kluczem do sukcesu będzie tutaj zrozumienie otoczenia i jego potrzeb, właściwe wytyczenie celów oraz optymalne wykorzystanie mechanizmów strategicznego programowania dla zwiększenia skuteczności i efektywności zarządzania. Umożliwi to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym oraz poprawi sprawność działania podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia specyfiki poszczególnych obszarów problematyka bezpieczeństwa w największym stopniu odnosi się do przedsięwzięć związanych z rozwojem nowoczesnego społeczeństwa, a jednocześnie pośrednio oddziałuje na proces modernizacji przestrzeni wsi i miast. Integralną częścią ogólnie rozumianego bezpieczeństwa jest także wykształcanie odpowiednich postaw społecznych, przede wszystkim polegających na odpowiedzialności za kwestie bezpieczeństwa innych osób i stanu środowiska. Dlatego też niezwykle istotne staje się systematyczne kształtowanie postaw społecznych i obywatelskich umożliwiających skuteczne działanie we wskazanych obszarach. Szczególne znaczenie będą tu odgrywać takie elementy jak dobro ogółu oraz poczucie obowiązku wobec innych⁴⁸.

Dynamicznie zmieniające się realia współczesnego świata, takie jak rozwój cywilizacyjno-kulturowy, rosnące potrzeby edukacyjne nowoczesnego społeczeństwa, procesy globalizacji, przeobrażenia społeczno-ekonomiczne i związane z tym zagrożenia cywilizacyjne oraz środowiskowe skłaniają do przewartościowań w procesie edukacyjno-wychowawczym. Stąd ważnym zadaniem staje się wykształcenie ludzi świadomych swej odpowiedzialności wobec własnej społeczności, a także dążenie do zrozumienia uwarunkowań, a w szczególności zagrożeń procesu rozwojowego. Ponadto ważne jest również rozwijanie w sobie zaangażowania na rzecz lokalnego środowiska pod kątem tego, by wszyscy, którzy zamieszkują dany obszar, czuli się w nim bezpiecznie i mogli godnie żyć⁴⁹.

Znaczenie problematyki zachowania bezpieczeństwa skłania do podjęcia przedsięwzięć edukacyjnych i wychowawczych, mających na celu ułatwienie transferu informacji i wiedzy w dziedzinie bezpieczeństwa. Edukacja do bezpiecznego, twórczego i satysfakcjonującego życia w środowisku lokalnym powinna się opierać na spójności celów kształcenia i wychowania z oczekiwaniami społecznymi. Sprzyja temu edukacja w szkołach, akcentująca ideę organizowania działań włączających młodzież do aktyw-

⁴⁸ M. Cieślarczyk, *Modele i wymiary bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1999, s. 20-21.

⁴⁹ R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1980, s. 279.

ności na rzecz bezpieczeństwa, a także szeroko pojęte działania edukacyjne podejmowane w stosunku do wszystkich członków społeczności. Tak więc edukacja dla bezpieczeństwa ma ścisły związek z przygotowaniem młodzieży i całego społeczeństwa jednostki terytorialnej do racjonalnych zachowań w obliczu potencjalnych zagrożeń. Jest to proces długotrwały, zmierzający do kształtowania świadomości oraz pogłębiania wiedzy i doskonalenia umiejętności w zakresie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa w skali lokalnej, jak i w kontekście krajowym i międzynarodowym⁵⁰.

Wiedza o bezpieczeństwie człowieka oraz zbiorowości społecznych powinna być przydatna do wyjaśniania związków pomiędzy zjawiskami społecznymi, przyrodniczymi, technicznymi czy też militarnymi, co wymaga poszukiwania i konstruowania fundamentalnych paradygmatów w myśleniu i działaniu poznawczym w sferze bezpieczeństwa. Powinno to udostępnić myślenie o bezpieczeństwie w sposób kreatywny, umożliwiający pokonywanie pojawiających się problemów, a także tworzenie nowych rozwiązań w obszarze wspólnoty terytorialnej. Konieczne jest w związku z tym poszukiwanie lepszych i bardziej skutecznych sposobów kształcenia i upowszechniania wiedzy w społeczeństwie, a także lepszego dostępu do informacji, kształtowania właściwych relacji społecznych i kreowania świata wartości, umożliwiającego odniesienie się do współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa. Pomocne tu będzie rozwijanie myślenia analitycznego, twórczego i praktycznego, a także jak najszersze pojmowanie procesu wychowania jako działania pozwalającego na kształtowanie postaw oraz wydobywanie i wyzwalamie w członkach danej społeczności wszystkiego, co może być pomocne w edukacji dla bezpieczeństwa. Istotne jest tutaj również dostrzeganie zmian i przeobrażeń współczesnego świata oraz zachodzących w nim procesów społecznych. Co niewątpliwie będzie miało znaczenie dla oczekiwań wobec edukacji dla bezpieczeństwa, a także będzie wyznaczać treść i kierunek kształcenia, jak też nowe zadania i priorytety oraz wynikające stąd nowe formy i metody działań w zakresie kształcenia i wychowania⁵¹.

Dla zachowania bezpieczeństwa ważne jest poczucie solidarności, umiejętności współpracy, zrozumienia i tolerancji, co pomaga w kształtowaniu i rozwijaniu zaufania społecznego. Znaczącą rolę odgrywa tutaj zaufanie społeczne, które jako podstawowy składnik życia społecznego jest obecne w każdym jego wymiarze⁵².

⁵⁰ M. Cieślarczyk, *Modele i wymiary...*, dz. cyt., s. 74.

⁵¹ Z. Witaszek, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, A. Urbanek (red.), Społeczno-Prawne, Słupsk 2013, s. 32.

⁵² Tamże, s. 22.

W aspekcie problematyki rozwoju lokalnego bezpieczeństwo to jedna z podstawowych potrzeb człowieka, odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni w sferze społecznej, ekonomicznej i kulturowej. Z punktu widzenia zadań i funkcji władzy publicznej konieczne jest zwrócenie uwagi na pojmowanie bezpieczeństwa jako ogółu warunków wewnętrznych i zewnętrznych, które zagwarantują stabilny rozwój danej społeczności oraz ochronę obszaru jednostki terytorialnej przed zagrożeniami będącymi wynikiem działalności człowieka, jak też zjawisk przyrodniczych. Stąd bierze się potrzeba postrzegania bezpieczeństwa w aspekcie interpersonalnym, grupowym i społecznym oraz traktowanie go jako swoistej wartości, pewności i niezawodności. Zgrupowane wokół tego celu priorytety i kierunki interwencji powinny przedstawiać działania sektora bezpieczeństwa na rzecz wzmacniania realizacji celów polityki rozwoju. Powinny też wskazywać na możliwości wykorzystania potencjału społeczeństwa obywatelskiego na rzecz bezpieczeństwa.

Istotne zatem będzie umacnianie powiązań między szeroko pojmowanym bezpieczeństwem a obszarem działań społeczno-gospodarczych, jak również kształtowanie przestrzeni publicznej. Ważne jest także rozwijanie współpracy z partnerami społecznymi działającymi na rzecz bezpieczeństwa, co będzie bezpośrednio związane z kształtowaniem kapitału społecznego na danym obszarze. Wiąże się to ze wzrostem poziomu aprobaty społecznej dla działań władz publicznych w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom, co stanowi istotny czynnik budowy zaufania publicznego⁵³.

W konsekwencji pozwala to na podejmowanie i realizację wspólnych inicjatyw oraz skuteczne rozwiązywanie problemów. Doświadczenie samorządowe wskazuje na szczególne znaczenie szeroko pojętego zaufania w procesie programowania rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do wyznaczania celów, wśród których znajdują się te związane z kształtowaniem systemu bezpieczeństwa lokalnego. Ważnym elementem jest tutaj podejście o charakterze integralnym, uwzględniające współczesne prorozwojowe aspekty jednostek terytorialnych. Kształtowany na tej podstawie proces rozwoju obejmuje współcześnie bardzo szeroki zakres zagadnień niezwykle istotnych z punktu widzenia lokalnej społeczności. Zaufanie społeczne jest jednym z warunków funkcjonowania samorządności oraz zapewnienia udziału społeczności lokalnych w procesie zarządzania. Wpływa to także na rozwój form aktywności charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego. Kształtują się w ten sposób mechanizmy współpracy na poziomie lokalnym, gwarantujące realizację zadań na rzecz szeroko pojętych przemian społecznych. Daje to także podstawy do

⁵³ K. Dziurzyński, A. Sawicki, *Doświadczenie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, W. Fehler (red.), Arte, Warszawa 2009, s. 32.

inicjowania różnych form dialogu społecznego i budowania społeczeństwa obywatelskiego na bazie wzajemnego zaufania. W związku z tym wspólnoty lokalne jako społeczności terytorialne powinny integrować mieszkańców w celu rozwiązywania problemów w swoim środowisku. Wpływa to na zmiany w funkcjonowaniu wspólnot lokalnych w ramach określonej przestrzeni terytorialnej, przejawiające się w realizacji potrzeb życiowych i kształtowaniu tożsamości opartej na więziach lokalnych wspartych poczuciem bezpieczeństwa. Taki stan w istotnej mierze odnosi się do wzmacniania potencjału społecznego wspólnoty lokalnej, który powstaje w wyniku interakcji pomiędzy kapitałem ludzkim, kapitałem społecznym oraz zasobami jednostki terytorialnej, które istnieją w danej społeczności lokalnej i które mogą być wykorzystane do rozwiązywania wspólnych problemów, a także do poprawy lub utrzymania jakości życia. Potencjał ten może być kształtowany przez formalne procesy społeczne lub w ramach zorganizowanych działań jednostek, organizacji i sieci społecznych oraz w większych systemach, wewnątrz których mieści się dana społeczność lokalna⁵⁴.

Należy podkreślić, że poczucie bezpieczeństwa jest czymś bardzo istotnym w życiu każdego człowieka, będąc jedną z podstawowych potrzeb człowieka w relacji jednostka – społeczeństwo. Jego brak może być przyczyną poważnych zaburzeń społecznych. Zagadnienia bezpieczeństwa są swoistym tłem, a jednocześnie niezbędnym warunkiem dla osiągnięcia wysokiej jakości życia oraz stabilności prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej. Z punktu widzenia specyfiki danego układu terytorialnego problematyka bezpieczeństwa w największym stopniu odnosi się do zakresu przedsięwzięć związanych z rozwojem nowoczesnego społeczeństwa, a jednocześnie pośrednio oddziałuje na proces modernizacji przestrzeni publicznej. Ważna staje się tutaj także budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa w określonej przestrzeni oraz w danych uwarunkowaniach społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych czy też środowiskowych. Nadają one charakter jakości życia zarówno pojedynczego człowieka, jak i całej zbiorowości. Ponadto kształtuje się postać ładu przestrzennego determinująca formy relacji z otoczeniem, gdzie kształtują się zintegrowane społeczności oraz ujawniają się oczekiwania wskazujące ten aspekt bezpieczeństwa, który obejmuje związki między jakością życia a tożsamością i identyfikacją terytorialną⁵⁵.

⁵⁴ R.J. Chaskin, P. Brown, S. Venkatesh, A. Vidal, *Budowanie potencjału społeczności lokalnej*, [w:] T. Kaźmierczak, *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 37-38

⁵⁵ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2010, s. 112.

Stopień i charakter zintegrowania danej społeczności wpływa na podejmowane działania i wyraża związki między jakością życia a bezpieczeństwem. W ten sposób bezpieczeństwo i jego pojmowanie staje się tożsame dla ludzi i ich zbiorowości, a mechanizmy społeczne odnajdywane w strukturach, normach i instytucjach wskazują na sposoby myślenia o zapewnianiu bezpieczeństwa przez instytucje władzy politycznej i społeczeństwo. Bezpieczeństwo jednostki administracyjnej kształtowane jest przez więzi społeczne, które są wpisane w określoną przestrzeń terytorialną, społeczną, kulturową, polityczną i ekonomiczną. Dzieje się tak poprzez: relacje między społecznościami tworzącymi wspólnoty kulturowe, polityczne, ekonomiczne i inne; akceptację, tolerancję lub odrzucenie innych społeczności, ich wartości, utożsamianych z nimi postaw, metod i form działania. Wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa jednostki administracyjnej mają również: podejmowane lub zaniechane działania w stosunku do innych społeczności uwarunkowane postawami społecznymi⁵⁶.

Zmiana w sposobach zapewniania bezpieczeństwa oznacza redefinicję bądź utrzymanie preferowanych wartości, identyfikowanych z nimi potrzeb, formułowanych w stosunku do nich interesów oraz celów związanych z określoną postacią egzystencji i rozwoju społecznego, kulturowego, politycznego czy ekonomicznego. Kreowanie współczesnych wspólnot bezpieczeństwa odbywa się między innymi poprzez wspieranie inicjatyw w zakresie lokalnego rozwoju gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, edukacji, prospołecznych zachowań⁵⁷. Z tego punktu widzenia niezwykle istotne stają się takie przedsięwzięcia, jak: budowa więzi społecznych między instytucjami władzy politycznej a społeczeństwem poprzez upowszechnianie dobrych praktyk aktywności indywidualnej i zbiorowej służącej ogółowi; inicjowanie oraz udział w działaniach organizacji społecznych instytucji państwa w takim zakresie, jaki podyktowany jest potrzebami, a niekiedy koniecznością; kreowanie adekwatnych, prospołecznych polityk i strategii służących wzmocnieniu bezpieczeństwa wspólnot społecznych; zarządzanie działaniami instytucji publicznych przez ich ukierunkowanie na reaktywną oraz pro-aktywną formę działań służących ładowi, stabilności, bezpieczeństwu indywidualnemu i zbiorowemu w różnych jego wymiarach⁵⁸.

⁵⁶ Tamże, s. 118.

⁵⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju lata 2007-2015 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.*, Warszawa, listopad 2006, s. 48.

⁵⁸ J. Gryz, *Wspólnota bezpieczeństwa*, „Humanities and Social Sciences” 2015, vol. XX, 22 (1), s. 33-46.

Interwencjonizm samorządowy jako czynnik wzmacniający bezpieczeństwo publiczne

Prowadząc określoną politykę rozwoju, władze publiczne oddziałują bezpośrednio lub pośrednio na strukturę, tempo oraz kierunki kształtowania sytuacji partnerów społeczno-gospodarczych⁵⁹. W tym przypadku mówimy o interwencjonizmie samorządowym, który można podzielić na interwencjonizm regionalny i lokalny. Aktywność na poszczególnych płaszczyznach interwencjonizmu zależy od istnienia i skutecznego wykorzystania odpowiednich narzędzi⁶⁰. Istotnym obszarem interwencjonizmu samorządowego jest proces identyfikowania i wykorzystywania posiadanych zasobów, a także potrzeba udostępnienia ich środowiskom lokalnym. Konieczne staje się również inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć zgodnych z preferencjami i wartościami oraz perspektywicznymi zamierzeniami w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Kolejną kwestią jest umacnianie pozycji jednostki terytorialnej w obszarze społeczno-gospodarczym oraz tworzenie warunków dla poprawy jakości życia⁶¹. Należy też zwrócić uwagę na potrzebę zaspokojenia coraz szerszego katalogu potrzeb społecznych. Wiąże się to z koniecznością modyfikowania form działań przy zastosowaniu narzędzi pośrednich, stymulujących lub też wyznaczających określone wzorce zachowań⁶².

Poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów interwencjonizmu zmierza się do osłabienia występujących niedomagań oraz do korygowania niekorzystnych uwarunkowań, tak by wprowadzić jednostkę terytorialną na długofalową ścieżkę dynamicznego rozwoju⁶³. Samorząd terytorialny poprzez instrumentalny interwencjonizm rozwiązuje sprzeczności pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w procesie rozwoju, a także ma możliwość koordynowania wspólnych dla owych podmiotów działań. Tak więc główne cele interwencjonizmu samorządowego to: bezpieczny z długookresowego punktu widzenia, strukturalny i funkcjonalny stan zagospodarowania jednostki terytorialnej. Mają one bezpośredni wpływ na osiągnięcie efektów związanych z podstawowymi potrzebami terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego oraz jego bezpieczeństwa. Do owych celów można zaliczyć: zapewnienie sprzyjających warunków dla rozwoju istniejących struktur społeczno-gospodarczych; wykreowanie aktywności

⁵⁹ A. Sztando, *Strategia rozwoju gospodarczego gminy jako element lokalnego otoczenia przedsiębiorstwa*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 755, Wrocław 1997.

⁶⁰ S.L. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza*, Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 1994, s. 45.

⁶¹ Tamże, s. 70.

⁶² A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2000, nr 1 (1).

⁶³ L. Patrzalek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 714, Wrocław 1996.

mieszkańców w zakresie podejmowania różnych form działalności; ukształtowanie przestrzeni publicznej odpowiadającej wymogom poczucia bezpieczeństwa; pozyskanie pożądanych instrumentów, które wzmacniają poczucie bezpieczeństwa socjalnego; racjonalna eksploatacja zasobów środowiska naturalnego, co zapewnia bezpieczeństwo ekologiczne; koordynowanie korzystnych form współpracy podmiotów społeczno-gospodarczych; racjonalizacja procesu zarządzania układem terytorialnym⁶⁴.

Realizując przedsięwzięcia w sferze interwencjonizmu, samorząd terytorialny może posługiwać się odpowiednim zestawem narzędzi oddziaływania zarówno na struktury społeczno-gospodarcze jednostki terytorialnej, jak i sferę bezpieczeństwa. Szczególną rolę odgrywa tutaj kształtowanie relacji społecznych oraz tworzenie warunków dla aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnej w procesie planowania i zarządzania rozwojem w obszarze bezpieczeństwa. W tym kontekście niezwykle istotne staje się zaufanie społeczne jako ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu wspólnoty terytorialnej. Staje się to tym bardziej istotne, gdyż podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności. Stanowi to istotny czynnik kształtowania decyzji związanych z realizacją władzy publicznej. Ważne jest również zaufanie między aktywnymi uczestnikami wspólnoty lokalnej, którzy są postrzegani jako aktorzy lokalnej sceny rozwoju. Pozwala to na zwiększenie szansy wykreowania kierunków oraz zbudowania programów działań, które odzwierciedlą realne potrzeby społeczności zamieszkującej dany obszar. Efekty współpracy na rzecz rozwoju w dużej mierze zależne są od praktycznego wymiaru zaufania, co staje się także czynnikiem budowania kultury działalności w sferze publicznej i równocześnie ma wpływ na kulturę bezpieczeństwa. Tak więc poziom zaufania społecznego ugruntowuje wartości demokratyczne, a także przyczynia się do stabilności i trwałości lokalnego systemu w sferze społecznej, politycznej, gospodarczej oraz w sferze bezpieczeństwa⁶⁵.

Wraz z procesem modernizacji zmienia się charakter i typ więzi społecznych, które powstają w układzie lokalnym i stają się pomocne w wykreowaniu sieci relacji wpływających na procesy zachodzące w jednostce terytorialnej. Wymogi modernizującego się społeczeństwa stają się obecnie istotnym i wciąż poszerzającym się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że

⁶⁴ A. Zalewski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, Monografie i opracowania, nr 381, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994.

⁶⁵ *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, R. Bról (red.), AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 65.

dla wzmocnienia potencjału rozwojowego konieczne będą działania na rzecz usprawnienia sfery instytucjonalnej i organizacyjnej, rozwijanie form partycypacji społecznej, a przede wszystkim zdecydowane przejście od modelu administrowania do zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej. Wymaga to ukształtowania i funkcjonowania profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym, co z kolei stworzy warunki odpowiedniego reagowania na występujące uwarunkowania, strategiczne wyzwania oraz zagrożenia bezpieczeństwa⁶⁶. System zarządzania w sektorze publicznym powinien uwzględniać współpracę z różnymi partnerami oraz umiejętnie angażować ich w realizację zadań na rzecz zarządzania rozwojem. Zarządzanie to wymaga zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w sprawy bezpieczeństwa. Związane z tym oczekiwania wymagają również większego otwarcia się na idee i propozycje płynące od obywateli.

Rozwój społeczny nie polega bowiem jedynie na rozwoju świadczeń i usług społecznych, lecz jest zjawiskiem znacznie szerszym. Zjawisko to obejmuje społeczne wartości, normy zachowań oraz praktyki determinujące gotowość do przeciwstawiania się zagrożeniom oraz podejmowania ryzyka i działań na rzecz ochrony wartości, które z kolei mają istotne znaczenie dla danej społeczności. Owe wartości nadają sens działaniom indywidualnym i zbiorowym, stają się przestrzenią poszukiwań oraz tworzą klimat mający bezpośredni, a także pośredni wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy⁶⁷. Stąd też podstawowym założeniem w aspekcie współczesnego rozwoju w perspektywie 2020+ powinno być określenie kierunków i zakresu modernizacji. Modernizację tę należy rozumieć jako przebudowę i zasadnicze przyspieszenie związane ze zmianą profilu społeczno-gospodarczego i z wydobyciem walorów dotąd słabo eksponowanych. Można modernizację wiązać również z wykreowaniem całkiem nowych walorów i kierunków działań oraz z doskonaleniem procesów związanych z postrzeganiem i przeciwdziałaniem współczesnym zagrożeniom. Wydaje się, że zagadnienia, które z punktu widzenia procesu modernizacji będą miały istotne znaczenie dla aktywności administracji w zakresie bezpieczeństwa, powinny być wyznacznikami rozwoju i jako takie muszą być osiągnięte w wyniku podejmowanych działań. Konieczne jest w związku z tym wypracowanie nowych form oraz metod aktywności, co zmusza do podjęcia wysiłku polegającego na poszukiwaniu i wdrażaniu innych niż dotychczas rozwiązań prawno-organizacyjnych. Jednym z elementów jest przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego, który uwzględnia potrzeby społeczne, gospodarcze, środowiskowe, a także kulturowe.

⁶⁶ M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, MON, Departament Polityki Obronnej, Warszawa 2006, s. 32.

⁶⁷ *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Warszawa 2012.

Uporządkowana i zintegrowana przestrzeń ułatwia funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki poprzez tworzenie warunków dla sprawnego przebiegu procesów rozwojowych, poprawy stanu bezpieczeństwa, a w efekcie dla poprawy jakości życia. W związku z tym ważnym zagadnieniem jest kreowanie polityki i działań samorządów lokalnych w zakresie tworzenia i wykorzystywania kapitału intelektualnego. Owo kreowanie polityki jest jednym z bardzo istotnych czynników rozwoju oraz skutecznego zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym. Należy też wskazać na ideę rozwoju odpowiedzialnego, podejmowanego z myślą o przyszłych pokoleniach, w którym aktualne potrzeby mogą być zaspokajane bez umniejszania szans rozwojowych w przyszłości⁶⁸. Odpowiedzialny rozwój odnosi się zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych. Koncepcja odpowiedzialnego rozwoju wpisuje się w realizację celów zrównoważonego rozwoju, obejmującego szeroki zakres zagadnień. Wlicza się w to również zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, traktowanego w kategorii zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności zarówno obecnie, jak i w odniesieniu do przyszłych pokoleń. Istotne jest w tym kontekście zwiększenie odpowiedzialności organów samorządowych za kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych i terytorialnych. Odpowiedzialny rozwój to także wielowymiarowa solidarność społeczna, której celem jest troska o dobro wspólne, w tym solidarność między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi obszarami oraz środowiskami społeczno-zawodowymi.

Zakładane efekty w wymiarze terytorialnym będą możliwe do osiągnięcia m.in. poprzez wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju oraz poprzez właściwie funkcjonujący, zintegrowany system zarządzania. Stwarza to możliwość właściwego uwzględnienia roli przestrzeni w procesach rozwojowych i łączenia działań z zakresu poszczególnych polityk publicznych, w różnych przekrojach terytorialnych. W praktyce powinno to sprzyjać strategicznej koordynacji i zarządzaniu politykami publicznymi poprzez realizację wielowymiarowych działań, obejmujących także obszar szeroko pojmowanego bezpieczeństwa⁶⁹. Współczesna administracja podejmuje wysiłek na rzecz prowadzenia polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym, dzięki czemu podejmowane inicjatywy rozwojowe mogą doprowadzić do pożądaných zmian na określonym terytorium. Ważnym obszarem aktywności w tym zakresie jest realizacja zadań dotyczących szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Ten wymiar polityki rozwoju można przełożyć

⁶⁸ S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego: problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 150.

⁶⁹ A. Sekściński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, *Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego „e-Politikon”* 2013, nr 6.

na realne efekty podejmowanych inicjatyw oraz konkretnych interwencji o charakterze infrastrukturalnym, społecznym bądź edukacyjnym. Ww. inicjatywy eliminują dysproporcje rozwojowe oraz zwiększają poczucie bezpieczeństwa, w tym w odniesieniu do kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej. Związany jest z tym również wysiłek w zakresie zarządzania rozwojem, gdzie administracja publiczna podejmuje wielokierunkowe działania. Obejmują one różnorodne obszary aktywności, wśród których jednym z kluczowych staje się zagadnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Umożliwia ono funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego. Należy podkreślić, iż system kreowanego w ten sposób bezpieczeństwa powinien być dostosowany do specyfiki oraz potencjalnych zagrożeń danego układu terytorialnego oraz pożądanego poziomu bezpieczeństwa⁷⁰. Konieczne jest uwzględnienie w tym zakresie wymogów modernizującego się społeczeństwa, co staje się obecnie istotnym oraz stale poszerzającym się wyzwaniem i bodźcem rozwojowym dla jednostek samorządu terytorialnego. Wymaga to funkcjonowania w pełni profesjonalnego systemu zarządzania w sektorze publicznym⁷¹.

Bibliografia

- Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza*, Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 1994.
- Bierzanek R., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1980.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Elipsa, Warszawa 2009.
- Cieślarczyk M., *Modele i wymiary bezpieczeństwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1999.
- Cieślarczyk M., *Teoretyczne, metodologiczne i praktyczne aspekty zarządzania bezpieczeństwem w pierwszej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), WSZIP, Warszawa 2008.
- Czerwiński K., *Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie wobec wybranych aspektów globalizacji w kontekście bezpieczeństwa*, [w:] *Komunikowanie społeczne w wielokulturowych społeczeństwach. Wielowymiarowe zagrożenia bezpieczeństwa*, K. Czerwiński, M. Fiedor, K. Węc (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Dąbrowski Z., *Pedagogika opiekuńcza w zarysie*, WSP, Olsztyn 1997.

⁷⁰ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

⁷¹ Tamże, s. 21.

Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1.

Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego: problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 1998.

Dziurzyński K., Sawicki A., *Doświadczenie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, W. Fehler (red.), Arte, Warszawa 2009.

Fehler W., *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, W. Fehler (red.), Arte, Warszawa 2009.

Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, W. Śmiątek, J. Tymanowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

Gryz J., *Wspólnota bezpieczeństwa*, „Humanities and Social Sciences” 2015, vol. XX, 22 (1).

Kitler W., *Wewnętrzne uwarunkowania bezpieczeństwa politycznego Polski*, [w:] B. Balcerowicz, *Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Korwin-Szymanowska A., *Psychospołeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*, I. Pabisz-Zarębska, J. Szewczyk (red.), Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2010.

Korzeniowski L.F., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, PSB, Kraków 2000.

Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2011.

Lisiecki M., *Sprawność zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 168.

Maciejewski J., *Procesy społeczne a zmiany świadomości w kwestii bezpieczeństwa. Kontekst socjologiczny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 3096, Socjologia XLV, Wrocław 2009.

Malec M., *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, MON, Departament Polityki Obronnej, Warszawa 2006.

Mantey D., *Potrzeba zintegrowanego zarządzania miastami i obszarami metropolitalnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 6.

Marciniak W.M., *Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), Elipsa, Warszawa 2009.

Mączyński M., *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, S. Dolata (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 1998.

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Patrzalek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 714, Wrocław 1996.

Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2000.

Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2010.

Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2013.

Prońko J., *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2007.

Pszczółowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978.

Sekściński A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego „e-Politikon” 2013, nr 6.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996.

Strategia Rozwoju Kraju 2020, Warszawa 2012.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Strategia Rozwoju Kraju lata 2007-2015 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r., Warszawa, listopad 2006.

Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania, B. Kożuch (red.), ISP UJ, Kraków 2011.

Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1.

Sztando A., *Strategia rozwoju gospodarczego gminy jako element lokalnego otoczenia przedsiębiorstwa*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 755, Wrocław 1997.

Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.

Wiśniewski B., *Podstawowe problemy współpracy administracji publicznej*, [w:] *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, A. Osierda, B. Wiśniewski (red.), Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2008.

Witaszek Z., *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, A. Urbanek (red.), Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.

Wołpiuk W.J., *Interes publiczny jako kategoria regulacji konstytucyjnych w ustawie zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane Prof. Wincentemu Bednarkowi*, S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski (red.), Uniwersytet Warmiński-Mazurski, Olsztyn 2002.

Zajęc J., *Bezpieczeństwo – aspekty terminologiczne*, [w:] *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, J. Pawłowski (red.), Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2011.

Zalewski A., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, [w:] *Samorząd terytorialny i gospodarka lokalna*, Monografie i opracowania, nr 381, SGH, Warszawa 1994.

Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków, R. Broł (red.), AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.

Zięba-Załuka H., *Konstytucyjne aspekty bezpieczeństwa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.