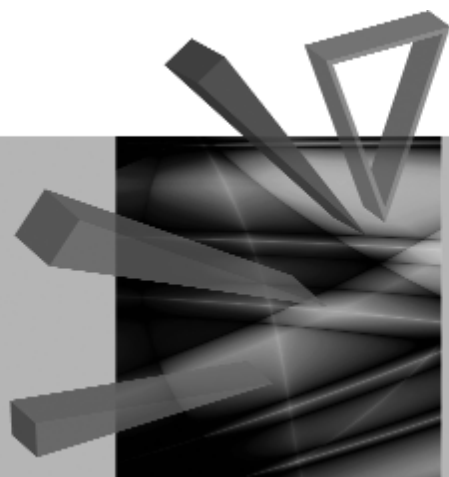


# Kształtowanie się nowej przestrzeni w gospodarce globalnej



Redaktorzy naukowi  
**Stanisław Korenik**  
**Marek Łyszczak**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2011

Senacka Komisja Wydawnicza

*Zdzisław Pisz (przewodniczący),  
Andrzej Bąk, Krzysztof Jajuga, Andrzej Matysiak, Waldemar Podgórski,  
Mieczysław Przybyła, Aniela Styś, Stanisław Urban*

Recenzent

*Tadeusz Kudlacz*

Redakcja wydawnicza

*Barbara Majewska, Rafał Galos*

Redakcja techniczna i korekta

*Barbara Łopusiewicz*

Łamanie

*Beata Mazur*

Projekt okładki

*Beata Dębska*

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2011

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-150-8**

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Krystyna Brzozowska</b> , Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce .....	11
<b>Jacek Chądryński</b> , Łódź, Łódzkie, Polska – czynniki rozwoju sektora MSP w ocenie studentów kierunku gospodarka przestrzenna UŁ .....	24
<b>Niki Derlukiewicz</b> , Wybrane przedsięwzięcia wspierające innowacyjność re- alizowane w Unii Europejskiej w kontekście budowania gospodarki opar- tej na wiedzy .....	33
<b>Dariusz Głuszczuk</b> , Krajowy Fundusz Kapitałowy jako źródło finansowania regionalnych procesów innowacyjnych w dobie gospodarki globalnej ...	42
<b>Piotr Hajduga</b> , Międzynarodowe uwarunkowania prawne udzielania pomo- cy publicznej w Polsce – przypadek specjalnych stref ekonomicznych ...	51
<b>Krzysztof Kolany</b> , <b>Bogusław Półtorak</b> , Ewolucja roli bazylejskich norm nadzorczych w architekturze systemu finansowego .....	64
<b>Dorota Korenik</b> , Rola banku w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego regionu .....	74
<b>Stanisław Korenik</b> , Kontrakt regionalny w Polsce jako źródło finansowania polityki regionalnej – ujęcie retrospektywne .....	88
<b>Andrzej Łuczyszyn</b> , Integracja europejska w warunkach niestabilności finan- sowej – elementy wybrane .....	98
<b>Anna Mempel-Śnieżyk</b> , Problematyka rozwoju lokalnego – kwestie interpre- tacyjne .....	110
<b>Katarzyna Miszczak</b> , Procesy globalizacji i internacjonalizacji we współ- czesnej gospodarce ze szczególnym uwzględnieniem sektora przedsię- biorstw .....	118
<b>Oğuz Özbek</b> , Rethinking of regional development strategies in Turkey for pre-disaster planning .....	126
<b>Małgorzata Rogowska</b> , Procesy wzajemnego uczenia się jako istotny czyn- nik rozwoju regionów w globalizującej się gospodarce .....	133
<b>Dorota Rynio</b> , Kształtowanie się nowej przestrzeni pod wpływem procesów migracyjnych na przykładzie Polski .....	139
<b>Miloslav Sasek</b> , Rozwój migracji ludności w Czechach po 1989 roku .....	149
<b>Ümmügülsüm Ter</b> , Relationship between cultural heritage tourism and sus- tainability: case of Konya, Turkey .....	160
<b>Kadriye (Deniz) Topçu</b> , <b>Mehmet Topçu</b> , The effects of new consumption spaces to their environs in the process of constituting urban value .....	171

<b>Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu</b> , An evaluation on changing shop values by the effects of pedestrianisation . . . . .	179
<b>Kinga Wasilewska</b> , Polska przestrzeń bezpieczeństwa wobec narastających zagrożeń . . . . .	187
<b>Malwina Wrotniak</b> , Obecność banków w projektach realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego . . . . .	198
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak</b> , Przeobrażenia struktury gospodarczo-przestrzennej województwa dolnośląskiego w latach 2007-2009 . . . . .	205

## Summaries

<b>Krystyna Brzozowska</b> , Public-Private Partnership in Poland . . . . .	23
<b>Jacek Chądzyński</b> , Łódź, Łódź voivodeship, Poland – factors of SME sector development as a result of evaluation by students of Spatial Economy subject at University of Łódź . . . . .	32
<b>Niki Derlukiewicz</b> , Selected actions supporting innovation taken in the European Union in the context of building knowledge based economy . . . . .	41
<b>Dariusz Głuszczyk</b> , The National Capital Fund as a source of financing of regional innovation processes in an era of global economy . . . . .	50
<b>Piotr Hajduga</b> , International law criteria of allocation of state aid in Poland – the case of special economic zones . . . . .	63
<b>Krzysztof Kolany, Bogusław Półtorak</b> , Evolution of role of the Basel's regulations in the architecture of financial system . . . . .	73
<b>Dorota Korenik</b> , The role of bank in shaping the socio-economic order of a region . . . . .	87
<b>Stanisław Korenik</b> , Regional contract in Poland as a source of regional policy financing – retrospective perspective . . . . .	97
<b>Andrzej Łuczyszyn</b> , European integration in the conditions of financial instability – selected items . . . . .	109
<b>Anna Mempel-Śnieżyk</b> , Problems of local development – issues of interpretation . . . . .	117
<b>Katarzyna Miszczak</b> , Processes of globalization and internationalization in modern economy with special attention paid to enterprises sector . . . . .	125
<b>Oğuz Özbek</b> , Strategie rozwoju regionalnego w Turcji w aspekcie planowania systemu ostrzegania przed katastrofami . . . . .	132
<b>Małgorzata Rogowska</b> , The processes of interactive learning as a important factor of regions development in globalizing economy . . . . .	138
<b>Dorota Rynio</b> , Shaping new space under influence of migration processes on the example of Poland . . . . .	148
<b>Miloslav Sasek</b> , Development of population migration in the Czech Republic after 1989 . . . . .	159

---

<b>Ümmügülsüm Ter</b> , Związek pomiędzy turystyką kulturalną a stabilnością rozwoju: przypadek miasta Konya, Turcja .....	170
<b>Kadriye (Deniz) Topçu, Mehmet Topçu</b> , Efekty nowych przestrzeni konsumpcji w procesie tworzenia wartości miejskiej .....	178
<b>Mehmet Topçu, Kadriye (Deniz) Topçu</b> , Ocena zmieniających się wartości sklepu w wyniku efektów przepływów pieszych .....	186
<b>Kinga Wasilewska</b> , Polish security space in the face of increasing danger ...	197
<b>Malwina Wrotniak</b> , Participation of banks in public-private partnership projects .....	204
<b>Alicja Zakrzewska-Póltorak</b> , Transformation of economic and spatial structure of Lower Silesian voivodeship in years 2007-2009 .....	214

**Kinga Wasilewska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **POLSKA PRZESTRZEŃ BEZPIECZEŃSTWA WOBEC NARASTAJĄCYCH ZAGROŻEŃ**

---

**Streszczenie:** Na przestrzeni kilku ostatnich lat da się odnotować znaczący postęp w kwestii bezpieczeństwa. Jednakże jego wielopłaszczyznowy charakter, zarówno w wymiarze przestrzennym, funkcjonalnym, jak i pojęciowym, powoduje wciąż wiele wątpliwości. W szczególności przejawia się to w regulacjach prawnych i uzewnętrznia się w kolizji kompetencji władzy państwowej i samorządowej, państwo zaś powinno kierować się zasadą subsydiarności. Osobną kwestią jest aspekt finansowy i zagwarantowanie wsparcia w formie dotacji nie tylko na wypadek jakiegos zdarzenia, ale głównie przeciwdziałania jego wystąpieniu. Właściwe władze zarządzania kryzysowego stoją przed ogromnym wyzwaniem, aby nie unikać problemów, licząc, że zagrożenie nie nastąpi, i powinny przedsięwziąć wcześniej odpowiednie działania zaradcze i zabezpieczające.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo narodowe, strategie bezpieczeństwa, zagrożenia państwa, przestrzeń bezpieczeństwa.

### **1. Wstęp**

Od początku lat 90. XX wieku problematyka bezpieczeństwa narodowego była ważnym tematem angażującym nie tylko centralną władzę państwową, środowiska społeczne, polityczne i naukowe, ale i władze lokalne. To olbrzymie zainteresowanie, którym z konieczności cieszy się ta dziedzina, jest związane z szerokimi przemianami ustrojowymi, jakie zaszły nie tylko w Polsce, ale także i w innych krajach byłego bloku Związku Radzieckiego. W efekcie przemian społeczno-gospodarczych ważnym zagadnieniem stało się więc utrzymanie tego porządku, który osiągnięto, i niedopuszczenie do podobnej sytuacji w przyszłości. Dlatego każde państwo podejmuje wszelkie działania mające na celu zapewnienie sobie bezpieczeństwa, i to nie tylko zewnętrznego, ale i wewnętrznego. Bezpieczeństwo jest trzonem działań każdego człowieka. Dopiero po zaspokojeniu tej fundamentalnej potrzeby dążymy do realizacji kolejnych, wyższych potrzeb, zgodnie z piramidą Masłowa. Jeszcze zanim pojawiły się regulacje prawne, było to pojęcie społeczne, w szczególności plemienne, i w celu ochrony przed niebezpieczeństwami tworzone instytucje i urzędnictwa publiczne. Obecnie bezpieczeństwo nakłada się prawie na każdą dziedzinę życia i dziedzinę regulacji [Boć 2009, s. 19-20]. Bezpieczeństwo jako dobro fundamental-

ne od dawna znajduje w polskim systemie prawnym swoje odniesienia, chociażby w konstytucji RP<sup>1</sup>. Jednakże dopiero w 2007 r. została uchwalona ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która przewidziała utworzenie m.in. Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Niezwykle ważne kwestie wreszcie zostały prawnie usankcjonowane. Celem tego artykułu jest analiza przestrzeni pod względem bezpieczeństwa oraz zaprezentowanie rozwiązań prawnych na obszarze Polski, w szczególności w odniesieniu do problematyki narastającego zagrożenia i ocena dostosowania regulacji i instytucji do sytuacji panującej w kraju.

## 2. Wymiar przestrzenny bezpieczeństwa

Ustalenie pojęcia bezpieczeństwa ze względu na jego wielowymiarowość nie jest kwestią prostą. Bezpieczeństwo zazwyczaj definiuje się poprzez takie określenia, jak stan spokoju, niezagrożenia, poczucie pewności, wolności od zagrożeń, od strachu i różnego rodzaju ataków. Można też mówić o bezpieczeństwie poprzez przeciwieństwo, to znaczy stan zagrożenia, niepewności, obawy, lęku. Bezpieczeństwo w państwie jest stanem, którego granice zakreślają przepisy prawa, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa (nie tylko obywatelom) nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł pochodzenia [Pieprzny 2007, s. 32].

Zagrożenia, jakie stoją przed każdym państwem, mają bardzo zróżnicowany charakter. Można je podzielić na kilka grup. Główne kryterium, jakim jest terytorium obejmujące miejsce pochodzenia, determinuje wyróżnienie zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego. Z kolei w ich ramach możemy wskazać jego rodzaje. Wśród zagrożeń zewnętrznych na pierwszy plan wysuwają się: wojna, terroryzm (psychoza strachu), cyberprzestępstwa, niekorzystne sojusze między państwami. Wśród zagrożeń wewnętrznych wyróżnia się m.in.: enklawy ubóstwa, bezrobocie, analfabetyzm, globalizm, przestępczość, w tym zorganizowane grupy przestępcze. Ponadto możemy wskazać zagrożenia środowiskowe: zmiany klimatyczne, katastrofy naturalne, klęski, rozprzestrzenianie się chorób, czyli epidemie, zanieczyszczenia środowiska. Również rozwój nauki i techniki, co niektórym wydaje się zaskakujące, niesie ze sobą wiele zagrożeń, a więc w konsekwencji też stanowi zagrożenie bezpieczeństwa państwa.

Wymiarem przestrzennym wszelkich zagrożeń jest odpowiedni poziom reagowania to znaczy: międzynarodowy, krajowy, regionalny, lokalny.

Szczególnie istotną cechą generalnego charakteru bezpieczeństwa jest lokalność zagrożenia. Bez względu na to, jak duży jest zasięg określonego niebezpieczeństwa, ma ono zawsze równocześnie charakter miejscowy. W zależności więc od tego, jaki zasięg występowania ma dane zagrożenie, powinny zadziałać odpowiednie organy właściwego szczebla i powinna nastąpić odpowiednia koordynacja działań. Rzeczywistość jest jednak bardziej skomplikowana. W praktyce dochodzi do kolizji właści-

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat w kolejnym punkcie poniższego artykułu.

wości organów, które powinny zareagować. Spory są konsekwencją tego, że zagrożenia często mają wymiar zarówno lokalny, o zasięgu gminnym, jak i powiatowy czy regionalny, obejmujący jedno lub kilka województw. W tej sytuacji polski system prawny przewidział co prawda właściwość do podjęcia działań przez organ, który jako pierwszy otrzymał informację o jakimś zagrożeniu<sup>2</sup>, jednakże nie wzięto tu pod uwagę braku hierarchicznego podporządkowania w strukturach administracji samorządowej pomiędzy jego szczeblami. W konsekwencji można tu liczyć jedynie na uznanie administracyjne, które pomimo pewnych zalet elastyczności wydaje się mało konstruktywnym rozwiązaniem w zestawieniu z zagrożeniem na przykład utraty życia obywateli w wyniku nadchodzącej trąby powietrznej. Ponadto funkcjonujące w społeczeństwie przekonanie o skuteczności działania organów najwyższych powoduje, że w razie zagrożenia społeczeństwo domaga się interwencji z „samej góry”. Dzieje się tak, mimo że w istocie najczęściej kompetentne są organy najbliższe, to znaczy samorządowe. W rzeczywistości to właśnie organy lokalne dzięki znajomości uwarunkowań miejscowych, mają możliwość najszybciej i najskuteczniej reagować. Problemem, który może się tu uzewnętrznić, jest fakt, że te lokalne organy nie zawsze dysponują wykwalifikowaną kadrą i fachową organizacją oraz środkami finansowymi [Boć 2009, s. 26]. Wszystkie zagrożenia mają wymiar finansowy i każde z nich albo jest wywołane brakiem odpowiednich środków finansowych, albo w rezultacie prowadzi do olbrzymich strat finansowych.

Niezwykle istotny wymiar terytorialny zagrożeń oznacza, że należy je rozpatrywać z perspektywy nie tylko całego kraju, ale i mniejszych jednostek podziału administracyjnego, a więc województwa, powiatu oraz gminy. Ze względu na bardzo obszerny zakres działania niezbędne jest istnienie odpowiednich strategii bezpieczeństwa, które zapewniłyby właściwą koordynację działań podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Zgodnie z art. 4a, ust. 1, pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [Ustawa z dnia 21 listopada 1967...], władza zobowiązana jest do zapewnienia bezpieczeństwa kraju. Zapewnienie wyłącznie bezpieczeństwa zewnętrznego, czyli nienaruszalności granic, nie jest jednak wystarczające. Aby bezpieczeństwo miało trwały charakter, trzeba wyeliminować zagrożenia, które wpływają na bezpieczeństwo społeczne. Należy dbać o bezpieczeństwo ekologiczne, żeby zapewnić trwałość istnienia państwa. A to wszystko nie będzie możliwe bez zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Katalog obszarów bezpieczeństwa jest bardzo szeroki i nie sposób go tu wymienić w całości [Kołęcki 2007, s. 88-89].

Bardzo istotnym aspektem jest również analiza, czy zagrożenie jest realne, to znaczy, jakie jest prawdopodobieństwo jego wystąpienia, i może ono stanowić kry-

---

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 21 ustawy o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007, nr 89, poz. 590) obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach.



**Tabela 1.** Klasyfikacja zagrożeń dla ludzkości

Rodzaj zagrożenia	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Stopień zagrożenia
Zmiana klimatu	wysokie	6
Erozja telomerów	niskie	8
Pandemia wirusów	bardzo wysokie	3
Terroryzm	bardzo wysokie	2
Wojna atomowa	niskie	8
Zderzenie z asteroidą	średnie	5
Roboty przejmują władzę	wysokie	8
Kosmiczny promień z eksplodującej gwiazdy. Prawdopodobieństwo napotkania supernowej	niskie	4
Erupcja superwulkanu	bardzo wysokie	7
Ziemia połknięta przez czarną dziurę	niezmiernie niskie	10

Źródło: na podstawie K. Ravilious, „The Guardian”, 14 kwietnia 2005 r., <http://www.guardian.co.uk/science/2005/apr/14/research.science2>.

terium wyodrębnienia bezpieczeństwa. Wśród największych zagrożeń na świecie dla ludzkości wymienia się m.in. te ujęte w tabeli 1<sup>3</sup>.

Lista 10 zagrożeń odnosi się do ludzkości, a konkretniej do niebezpieczeństwa zachwiania egzystencji „naszego gatunku”, natomiast w praktyce „bliźsze” wydają się nam katastrofy naturalne, takie jak powódź, które mimo że nie przewidujemy drugiego potopu i zagłady ludzkości, to jednak dotyczą nas bezpośrednio, przez co stają się dla nas sezonowym faktem, który nam realnie zagraża.

W aspekcie funkcjonalnym bezpieczeństwo może występować w kilku wymiarach. Przede wszystkim jako idea, która kształtuje treść przyszłych zachowań albo też potwierdza zgodność zachowań dotychczasowych z nią samą. Bezpieczeństwo występuje również jako motywacja do podjęcia określonych działań przez państwo i samorząd terytorialny, stanowiąc wtedy działania publiczne, a w przypadku obywateli – działania prywatne o znaczeniu publicznym. Wreszcie bezpieczeństwo ma też znaczenie nakazu obowiązującego niezależnie od liczby i rodzaju jego beneficjentów, który przymusza do nadania określonemu działaniu określonych kształtów i treści [Boć 2009, s. 22].

<sup>3</sup> Kate Ravilious, dziennikarka „The Guardian”, poprosiła dziesięciu naukowców o wymienienie największych zagrożeń dla Ziemi i określenie prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Każde oceniono w dwóch kategoriach. Po pierwsze, prawdopodobieństwo jego wystąpienia w czasie naszego życia, czyli najbliższych 70 lat, oraz, po drugie, konsekwencje, jakie przyniosłoby rasie ludzkiej, gdyby zagrożenie się zrealizowało. Posłużono się skalą: od 1 do 10, gdzie 10 to wyginięcie człowieka, a 1 niewielki wpływ na nasze życie, <http://www.guardian.co.uk/science/2005/apr/14/research.science2>.

### 3. Stan narastającego zagrożenia

Bezpieczeństwo jako proces oznacza ciągłą działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jest naczelną wartością i potrzebą nie tylko każdego człowieka, ale i wszystkich grup społecznych. Na bezpieczeństwo składają się dwa zasadnicze składniki. Pierwszym jest zagwarantowanie nienaruszalności przetrwania podmiotu, drugim natomiast zapewnienie jego swobodnego rozwoju. Aby zapewnić bezpieczeństwo narodowe powołano w państwie w drodze legislacyjnej odpowiednie instytucje, którym powierzono odpowiednie działania i instrumenty. Regulacje prawne odnoszące się do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce cechują się znaczną złożonością<sup>4</sup>. Prawnym zwieńczeniem regulacji organizacji ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, zwanego bezpieczeństwem narodowym, było uchwalenie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Pojawienie się tej ustawy uzupełniło lukę, która funkcjonowała w systemie prawnym [Boć 2009, s. 26]. Nie brak jednak głosów w literaturze, które wskazują, że ustawa ta jest receptą na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalającą władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach, ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych [Sadurski 2007, s. 51].

Z pewnością ustawa ta wprowadziła sporo zamieszania głównie ze względu na nieprecyzyjny język, jak i niespełniające wymogów technik prawodawstwa definicje legalne. W konsekwencji akt ten znalazł swój finał w Trybunale Konstytucyjnym, gdyż ustawa ta została zaskarżona za niezgodność jej unormowań z Konstytucją. W sprawie tej TK orzekł o niezgodności art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU nr 89, poz. 590 oraz z 2009 r. nr 11, poz. 59) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. W swoim uzasadnieniu TK podzielił zdanie wnioskodawcy [Uzasadnienie..., s. 8] między innymi co do faktu, że „podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego pod rządami ustawy mają definicje »situacji kryzysowej« i »infrastruktury krytycznej«, zawarte w art. 3, pkt 1 i 2 ustawy. Zasadniczy zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów dotyczy nieprecyzyjności pojęć występujących w treści normatywnej zakwestionowanych definicji. Pozostałe zarzuty wnioskodawcy stanowią następstwo owej nieprecyzyjności (wieloznaczności...)”, gdyż są niezgodne przede wszystkim z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Składają się na nie akty prawne, począwszy od najwyższej w hierarchii – Konstytucji, ustawy samorządowe, ustawy z zakresu administracji rządowej, ustawy o policji, o bezpieczeństwie imprez masowych, o ochronie osób i mienia i inne.

<sup>5</sup> W związku z tym art. 3 pkt 1 powołanej ustawy traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>6</sup> Definicja bowiem oparta została na przesłance „zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych”, zamiast więc wyjaśniać znaczenie użytego przez ustawodawcę terminu, zaciemnia go, tłumacząc nieznanne pojęcie poprzez używanie równie niejasnego zwrotu.

Konstytucja rozróżnia wyłącznie zagrożenie zwykle i zagrożenie szczególne dla państwa i jego obywateli. Nie zawiera natomiast przepisów zezwalających na wyróżnienie specyficznego stanu narastania zagrożeń („sytuacji kryzysowej”). Usytuowane jest ono pomiędzy zagrożeniami szczególnymi, uzasadniającymi wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych, a zwykłymi zagrożeniami bezpieczeństwa państwa i obywateli (dla likwidacji bądź ograniczenia których wystarczają zwykle środki konstytucyjne). Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie zawiera również przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie zagrożenia bezpieczeństwa mamy już do czynienia z sytuacją kryzysową, a także czy zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie, czy też może trwać permanentnie [Orzeczenie TK...]. Ustawa stanowi jednak uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów zapewniających skuteczne monitorowanie zagrożeń i podejmowanie działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczą „normalne” środki [Uzasadnienie..., s. 10].

Wystąpienie zagrożenia niebezpieczeństwa narodowego powoduje więc konieczność wprowadzenia zarządzania kryzysowego [Boć 2009, s. 26]. Zarządzanie kryzysowe zostało uregulowane w drodze wspomnianej już ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007...]. Według tej regulacji jest to działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Polega ona na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Sytuacją kryzysową jest 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 nieadekwatność posiadanych sił i środków. Zespół do spraw reagowania kryzysowego w województwie, w powiecie i w gminie dba o bezpieczeństwo w sytuacjach kryzysowych zgodnie z regulacją ustawową.

Ustawa określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie, a także zasady finansowania zadań zarzą-

dzania kryzysowego. Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniodawczo-doradczy. Tworzy się Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, będące państwową jednostką budżetową podległą Prezesowi Rady Ministrów, które zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę. Tworzy się wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Starosta zadania wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Wykonuje on zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta. Ustawodawca zdecydował się na dość nietypowe rozwiązanie, przyjmując na poziomie województwa, jako organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego, organ z zakresu administracji rządowej, a na poziomie powiatu i gminy – organy z zakresu administracji samorządowej.

Ustawa nakłada obowiązek tworzenia raportów w sprawie bezpieczeństwa. Konkretyzuje te kwestie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z tym rozporządzeniem raport cząstkowy jest dokumentem obejmującym wskazanie najważniejszych zagrożeń i skutków ich wystąpienia przez stworzenie mapy ryzyka, która obejmuje wyszczególnienie i charakterystykę zagrożeń. Elementem niezbędnym do określenia wartości ryzyka dla każdego scenariusza jest macierz ryzyka, pokazująca zależność między prawdopodobieństwem oraz skutkami. Ryzyko jest to prawdopodobieństwo wystąpienia niekorzystnego zdarzenia wraz z jego skutkami w określonym czasie. Wartości ryzyka zostały oznaczone kolorami:

- niebieskim – minimalne ryzyko,
- zielonym – małe ryzyko,
- żółtym – średnie ryzyko,
- czerwonym – duże ryzyko,
- brązowym – ekstremalne ryzyko.

Poziom ryzyka akceptowalnego dla scenariusza w ramach określonego obszaru kompetencyjnego podległego odpowiedniemu ministrowi kierującemu działami administracji rządowej, kierownikowi urzędu centralnego lub wojewodzie wyznaczony jest przez subiektywną ocenę osób zajmujących się bezpieczeństwem, a jego parametry powinny być zaakceptowane przez osobę kierującą danym obszarem zadaniowym. Jest to zgodne z zasadą jednoosobowego kierowania i odpowiedzialności w zarządzaniu kryzysowym. Dlatego też w celu zobrazowania akceptacji ryzyka wprowadza się cztery jego kategorie:

- ryzyko **akceptowane** (A), które nie wymaga żadnych dodatkowych środków bezpieczeństwa, akceptowane są aktualne rozwiązania i przypisane im siły i środki, działania monitorujące,
- ryzyko **tolerowane** (dopuszczalne) (T) – należy dokonać oceny alternatyw, czy wprowadzenie niewielkich zmian organizacyjnych, prawnych bądź funkcjonalnych nie przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa lub jego poczucia,
- ryzyko **warunkowo tolerowane** (WT) – należy wprowadzić dodatkowe środki bezpieczeństwa w terminie 6 miesięcy, należy ulepszyć stosowane rozwiązania,
- ryzyko **nieakceptowane** (N) – należy podjąć natychmiastowe działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa, wprowadzić dodatkowe / nowe rozwiązania.

Ponieważ poziom akceptowalnego ryzyka wyznaczany jest subiektywnie, niezbędne jest wprowadzenie uzasadnienia. Pozwala to osobom zarządzającym podjąć określone decyzje w ramach określonego obszaru zadaniowego [Rozporządzenie...].

Mapa ryzyka obejmuje wyszczególnienie rodzajów i charakterystyki zagrożeń, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie i możliwości rozwoju państwa, a w szczególności mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji oraz potencjału ekonomicznego i obronnego. Również zagrożenia, których skutki mogą:

- godzić w bezpieczeństwo państwa, jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność, niepodległość i nienaruszalność terytorium,
- zagrazić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w znacznych rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach,
- oddziaływać, oprócz Rzeczypospolitej Polskiej, także na inne państwa,
- dotyczyć terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, mimo możliwego wystąpienia w innym państwie.

Mapa ryzyka uwzględnia także rejon napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa lub których potrzeba monitorowania i eliminacji wynika z podpisanych umów i traktatów międzynarodowych, oraz zagrożenia o charakterze terrorystycznym, mogące doprowadzić do sytuacji kryzysowej. Identyfikacja zagrożeń polega na odpowiedzi na pytanie: Co złego i gdzie może się stać? Należy podkreślić, że w raporcie cząstkowym identyfikacji podlegają wszystkie bez wyjątku rodzaje zagrożeń w ramach opisywanego obszaru zadaniowego. Jeżeli w kompetencji danego ministra, kierownika urzędu centralnego

lub wojewody jest przeciwdziałanie albo zwalczanie kilku rodzajów zagrożeń, to należy wskazać je wszystkie [Rozporządzenie ...].

Zagrożenie jest to zdarzenie, które może wpływać niekorzystnie na życie, zdrowie, mienie lub środowisko, powodując zakłócenia między innymi w: telekomunikacji, poważne przerwy w zasilaniu w energię, wodę, gaz, poważne zakłócenia w transporcie, a także masową migracją do Polski, epidemie chorób ludzi, silne wiatry i huragany, demonstracje i zamieszki, skażenie chemiczne, skażenia biologiczne, powodzie, epizootcje, inwazje szkodników zwierząt oraz roślin, gwałtowne wahania temperatur, wojnę, trzęsienia ziemi, osunięcia gruntu, gwałtowne opady atmosferyczne, susze, pożary, gęste mgły, smog, skażenie radiacyjne, terrorizm itp. Można je ponadto podzielić na dwie grupy [Wolanin 2005]:

- potencjalne, wymagające działań profilaktycznych, ściśle powiązanych z polityką bezpieczeństwa,
- kinetyczne, wymagające podjęcia akcji ratowniczej, natychmiastowych działań likwidujących i ograniczających skutki ich wystąpienia.

Zagrożenia o charakterze potencjalnym i stałym, tzw. źródła ryzyka, które mają potencjalne możliwości negatywnego oddziaływania na ludzi, otoczenie cywilizacyjne lub środowisko naturalne, są to zagrożenia wynikające z normalnej eksploatacji urządzeń, linii technologicznych, procesów itp. i znajdujące się pod kontrolą do chwili wystąpienia zdarzenia niekorzystnego. Takie zdarzenie będzie miało miejsce w chwili uwolnienia masy lub energii negatywnie wpływającej na ludzi, otoczenie cywilizacyjne lub środowisko naturalne. Przyjmie wtedy ono postać zagrożenia kinetycznego. Takim zagrożeniem jest na przykład pożar, przesuwały się toksyczny obłok lub przepływ fali powodziowej.

Ze względu na częstość pojawiania się zdarzeń niepożądanych, zagrożenia występujące na danym terenie lub będące w kompetencji danego ministra kierującego działami administracji rządowej, kierownika urzędu centralnego lub wojewody można podzielić na sporadyczne – inaczej krótkotrwałe, będące skutkiem rzadkich niekorzystnych zdarzeń pojawiających się losowo, oraz stałe. Mimo że prawdopodobieństwo wystąpienia sporadycznych zagrożeń jest małe bądź bardzo małe, to ich skutki są duże. Zdarzeniami niepożądanymi dla tej grupy zagrożeń mogą być:

- katastrofy techniczne (jądrowe, budowlane, przemysłowe),
- anomalie pogodowe (huragany, powodzie, upały),
- epidemie i pandemie bakteryjne i wirusowe,
- ataki terrorystyczne [Szopa 2004].

Zwiększeniem prawdopodobieństwa wystąpienia danego scenariusza jest wpływ efektu domina, o którym mówimy wtedy, gdy jedno zdarzenie niekorzystne powoduje szereg następujących po sobie, wynikających jedno z drugiego, zdarzeń niekorzystnych. Sformułowania tego używa się zazwyczaj w odniesieniu do procesów gwałtownych, destrukcyjnych, niemożliwych do opanowania, po tym, gdy już zostaną zainicjowane. Obecność wtórnych obiektów może powodować wystąpienie tego efektu.



Z kolei zagrożenia stałe to takie, które występują na danym obszarze od długiego czasu, a ich poziom nie zmienia się w istotny sposób w kolejnych okresach, np. latach. W przypadku tych zagrożeń zwykle istnieje stosunkowo dużo informacji i danych statystycznych o ich przyczynach, co ułatwia modelowanie poziomów tych zagrożeń. Można je podzielić na ciągle i dyskretne. Zagrożenia stałe ciągle są obecne w każdej chwili i występują wskutek skażenia środowiska, występowania w środowisku naturalnym drobnoustrojów chorobotwórczych itp. Zagrożenia stałe dyskretne występują w dyskretnych chwilach i z dużą częstotliwością. Wywoływane są w wyniku wypadków drogowych, domowych, przy pracy, lokalnych pożarów itp.

Należy także wskazać te zagrożenia, których wystąpienie można przewidzieć, biorąc pod uwagę obserwowane procesy, takie jak: zmiany demograficzne (np. starzenie się społeczeństwa), zmiany klimatyczne, postępujący rozwój technologiczny (np. stopniowa rezygnacja z posługiwanie się pieniądzem materialnym na rzecz wirtualnego, wzrost znaczenia systemów transmisji danych), trwające konflikty międzynarodowe, ekstremizm, zmiany w światowej gospodarce (np. konieczność ograniczenia emisji spalin, stopniowy wzrost wymagań w zakresie ochrony środowiska naturalnego) [Rozporządzenie...].

#### 4. Podsumowanie

W ciągu ostatnich kilkunastu lat dokonał się znaczny postęp w kwestii bezpieczeństwa. Jednakże jego wielopłaszczyznowy wymiar w aspekcie zarówno przestrzennym, funkcjonalnym, jak i pojęciowym sprawia, że zagadnienie to wciąż budzi wiele wątpliwości. Ma to szczególnie wyraz w regulacjach prawnych i przejawia się w kolizji właściwości kompetencyjnej organów władzy zarówno państwowej, jak i samorządowej. Jakkolwiek państwo powinno kierować się zasadą subsydiarności względem samorządu terytorialnego, to odrębną kwestią jest strona finansowa i zagwarantowanie odpowiednich środków pieniężnych nie tylko po wystąpieniu zdarzenia niepożądanego, ale przede wszystkim w celu przeciwdziałania zagrożeniom. Z kolei właściwe organy zarządzania kryzysowego stoją przed ogromnym wyzwaniem niebagatelizowania problemów i podejmowania wcześniej kroków zaradczych.

#### Literatura

- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Limited, 2009.
- Kołecki H., *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych*, [w:] Rajchel K. (red.), *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, Warszawa 20-21.09.2007 r., Wyd. Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie, Warszawa 2007.

- Orzeczenie TK w sprawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 21 kwietnia 2009, 51/4/A/2009.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, DzU z 2010, nr 83, poz. 540.
- Sadurski W., *Porządek konstytucyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, Warszawa 2007.
- Szopa T., *Mapy terytorialnego rozkładu ryzyka*, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007, nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1967, nr 241, poz. 2416.
- Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009, 51/4/A/2009 r.
- Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, DANMAR, Warszawa 2005.

## **POLISH SECURITY SPACE IN THE FACE OF INCREASING DANGER**

**Summary:** In the last few years there has been significant progress in security issues. However, its multi-faceted character both in spatial, functional and conceptual dimension still raises a lot of doubts. This is particularly reflected in legal regulations and manifests itself in the conflicts of jurisdiction competency of both state and local governments, while the state should be guided by the principle of subsidiarity. The separate issue is the financial aspect of the local government and ensuring that cash will appear not only in case of an adverse event, but mainly to counter the threat. The competent authorities of the disaster management face enormous challenges not to avoid problems. They should take remedial protective steps in advance.