

Samorząd w XXI w. – nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego

Wstęp

Bezpieczeństwo lokalne określić można jako najniższy element bezpieczeństwa publicznego. Wychodząc z tego założenia, można wskazać za E. Moczukiem, że jest to zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, warunków funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności lokalnej, ich ochrona przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności lokalnej¹. Podmiotem bezpieczeństwa lokalnego jest lokalna społeczność. Przestępczość stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa lokalnego. Przestępstwa mogą powodować szkody materialne, fizyczne i psychiczne. Przestępczość może również prowadzić do poczucia niepewności i zagrożenia wśród mieszkańców. Jednakże w XXI w. samorzady lokalne stoją przed szeregiem nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. Wynikają one z globalizacji, zmian klimatu, rozwoju technologii i rosnącej złożoności społeczeństw. W odpowiedzi na te wyzwania samorzady lokalne muszą wprowadzać nowe rozwiązania i współpracować z innymi podmiotami, takimi jak państwo, organizacje pozarządowe i biznes. Bardzo duże znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa lokalnego ma sformalizowana i niesformalizowana aktywność społeczności lokalnych, w tym młodzieży. Celem opracowania jest wskazanie na zmiany, jakie muszą dokonywać się w działaniach jednostek samorządu terytorialnego, by sprostać postępującym przeobrażeniom wpływającym na stan bezpieczeństwa lokalnego. Oczywiście ramy opracowania nie pozwalają na szersze ukazanie tego zagadnienia, dlatego wiele z nich zostanie tylko zasygnalizowanych. Można tu postawić tezę, że samorzady lokalne odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa lokalnego. Współpraca z innymi podmiotami i wprowadzanie nowych rozwiązań pozwoli im sprostać wyzwaniom XXI w. i zapewnić mieszkańcom poczucie bezpieczeństwa.

* Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny, Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: 0000-0002-4154-8860.

¹ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 96 i n.

1. Wpływ społeczności lokalnych na bezpieczeństwo

Lokalność to terytorialne zdeterminowanie społeczności. Termin „lokalny” odnosi się do danego określonego miejsca w przestrzeni, terytorium, wyodrębnionego obszaru geograficznego, autonomii i upodmiotowienia społeczności lokalnych zamieszkujących to terytorium w zakresie gospodarczym i społecznym. Istotne znaczenie przy kwalifikacji wspólnoty lokalnej mają więzi pomiędzy członkami tej wspólnoty². Więzy te bardziej identyfikowalne są w środowiskach wiejskich i wspólnotach parafialnych. Miasta, szczególnie te większe, w których występuje duża anonimowość, nie sprzyjają budowie więzi społecznych identyfikujących wspólnoty lokalne³.

Lokalność odnieść też można do wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Podobnie art. 1 ust. 1 u.s.p. określa, że mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową i art. 1 ust. 1 u.s.w., który stanowi, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę mieszkańców. Pojęcie wspólnoty samorządowej występuje w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową⁴. Jak zauważa A. Wierzbica, ani ustawa zasadnicza, ani samorządowe ustawy ustrojowe nie podają definicji legalnej tego sformułowania, a ponadto w wymienionych aktach prawnych do określenia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego zastosowano odmienną terminologię od tej, która występuje w EKSL. Przepisy tej międzynarodowej umowy stanowią bowiem o „społecznościach lokalnych”⁵.

Wspólnota samorządowa, według E. Olejniczak-Szałowskiej, jest wspólnotą wartości, interesów i poglądów na sprawy publiczne w wymiarze lokalnym, ograniczonym terytorium gminy, a jednocześnie stawia ona przed sobą określone cele społeczne i gospodarcze, spośród których nadrzędnym jest „dobre życie”. Jest to więc grupa terytorialna, a ludzi tej grupy łączy sprawy i zależności, a więc wspólne interesy, które wiążą się ze wspólnym zamieszkiwaniem na danym terytorium⁶. Zdaniem T. Szewca należy odróżnić określenie „wspólnota

² M. Malikowski, *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999, s. 134.

³ E. Moczuk, *op. cit.*, s. 83 i n.

⁴ Szerzej J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 151 i n.

⁵ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, rozdz. II, Lex/el., LexisNexis 2014.

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996, nr 5, s. 3-4. Odmiennie stanowisko prezentują A. Agopszowicz i J. Boć, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa*

samorządowa” i „społeczność lokalna”, co wynika z definicji zawartych w słowniku języka polskiego. Autor podaje, że społeczność oznacza „ogół ludzi danego środowiska społecznego, ogół osób złączonych jako członkowie w jedną organiczną całość, ogół mieszkańców kraju, związanych z sobą ogólnym obyczajem, wspólnymi interesami i stosunkami”, zaś o wspólnocie można mówić wówczas, gdy występuje „odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne bycie właścicielem czegoś lub użytkownikiem, grupa osób związana ze sobą czymś wspólnym, np. pochodzeniem, kulturą, interesami, własnością”. Porównując te określenia, autor konkluduje, że pierwsze z tych pojęć ma charakter socjologiczny przez odwołanie się do więzi społecznych i kulturowych, wspólnota oznacza natomiast połączenie na podstawie określonej cechy wspólnej, przy czym cecha ta może być niemal dowolna⁷.

Wskazane różnice terminologiczne nie mają znaczenia dla zadań samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego. Bezpieczeństwo to jest elementem szerszej rozumianego bezpieczeństwa publicznego⁸, a dookreślenie „lokalne” wskazuje na jego terytorialny zasięg. Jest ono też odzwierciedleniem funkcjonowania organów państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Dobrostan bezpieczeństwa powiatowego, regionalnego i krajowego jest wypadkową bezpieczeństwa w gminach i jej jednostkach pomocniczych. Z tego powodu przez pryzmat bezpieczeństwa lokalnego kształtowane są nastroje społeczności lokalnych i ich stosunek do władz publicznych wszystkich stopni, w tym organów samorządowych. Słusznie zwraca uwagę M. Mączyński, że: „Jakkolwiek pojęcie bezpieczeństwa lokalnego nie byłoby rozumiane, to jego rozkwit niewątpliwie jest bezpośrednim skutkiem praktycznego zaimplementowania koncepcji decentralizacji państwa i jego sfery publicznej [...]”⁹. Bezpieczeństwo przestało być domeną wyłącznie państwa¹⁰.

Na poziom bezpieczeństwa lokalnego wpływ wywierają: infrastruktura prawna; działalność służb, inspekcji i straży wchodzących w skład zespolonej

o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 44; J. Boć, *Gmina*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 197-198.

⁷ T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11, s. 4. Por. też I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 251.

⁸ Szerzej S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.

⁹ M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne: mit czy rzeczywistość*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Rzeszów 2018, s. 46.

¹⁰ J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2014, s. 15.

administracji rządowej w województwie i powiecie; aktywność i działalność organów jednostek samorządu terytorialnego; działalność organizacji pozarządowych; świadczenie usług w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego przez podmioty komercyjne, a także świadomość i postawa społeczności, czyli – używając określenia ustawodawcy – wspólnot samorządowych. Sam system zróżnicowanych podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa publicznego czy bezpieczeństwa lokalnego pozwala spojrzeć na to zagadnienie z punktu widzenia podmiotowego. Istotne jednak znaczenie mają tu zagrożenia bezpieczeństwa lokalnego, a jak już wskazano, są to zagrożenia pochodzące od człowieka (np. przestępczość), jak i od niego niezależnych (np. klęski żywiołowe).

2. Podmioty realizujące zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego będące w strukturach powiatów i gmin

Materia odnosząca się do bezpieczeństwa stanowi ustawowe zadania gmin i powiatów. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zawarta w tym przepisie zasada domniemania właściwości gminy wskazuje gminę jako jednostkę właściwą we wszystkich sprawach, które nie zostały przypisane innym podmiotom. Zadania gminy wymienione w art. 7 ust. 1 u.s.g. nie są więc wymienione enumeratywnie, lecz przykładowo. Wśród tych wymienionych zadań własnych gminy jest problematyka porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gminie mogą być też zlecone ustawami zadania z zakresu administracji rządowej. Gmina może wykonywać również zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumień z organami tej administracji. Ponadto gmina może wykonywać zadania powiatu i samorządu województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami. Dotyczy to również zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wspomnieć tu tylko należy, że jakkolwiek pojęcie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie są pojęciami tożsamymi, to są ze sobą powiązane. W wielu przypadkach bowiem naruszenie porządku publicznego prowadzi do zagrożeń bezpieczeństwa¹¹.

¹¹ S. Pieprzny, *op. cit.*, *passim* i podana tam literatura.

Zgodnie z art. 9a u.s.g., wprowadzonym do ustawy w 2018 r.¹² w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, gmina może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, przy uwzględnieniu – oczywiście – ustawowych ograniczeń¹³. Uchwalenie tego przepisu stanowiło potwierdzenie uprawnień gmin do prowadzenia monitoringu wizyjnego. Nie oznacza to jednak, że w okresie wcześniejszym miejskie i gminne systemy monitoringu wizyjnego funkcjonowały bez ustawowego upoważnienia. Uprawnienie takie wyprawdane było bowiem z otwartego katalogu zadań własnych gminy, obejmującego m.in. sprawy z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a także z uregulowań zawartych w ustawie o strażach gminnych¹⁴.

Na podstawie art. 40 ust. 4 u.s.g. rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wydanie tego rodzaju przepisów porządkowych możliwe jest wówczas, gdy tego typu regulacje nie są zawarte w ustawach i innych przepisach powszechnie obowiązujących¹⁵.

Istotnym uprawnieniem rady gminy jest możliwość utworzenia, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁶, „policji samorządowej”¹⁷. Straż gminna jest samorządową umundurowaną formacją utworzoną dla ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Beneficjentem działalności tych samorządowych formacji, poza społecznościami lokalnymi, jest Policja, która w dużym stopniu została odciążona od czynności na rzecz utrzymania porządku publicznego. To Policja powinna być głównym propagatorem funkcjonowania w przestrzeni lokalnej samorządowych formacji porządkowych, co wynika z ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁸ stanowiącej, że za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie odpowiada właśnie Policja.

¹² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781.

¹³ Szerzej E. Ura, E. Bonusiak, *Uprawnienia straży gminnych (miejskich) w zakresie monitoringu wizyjnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2, s. 298-310.

¹⁴ M. Mączyński, *Komentarz do art. 9a*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, 2022, ex/el.

¹⁵ Szerzej D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

¹⁶ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1763 ze zm.

¹⁷ Szerzej: E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne aspekty tworzenia straży gminnych (miejskich)*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 150 i n.

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.

Ważne i odpowiedzialne zadania nałożone zostały na gminy przez u.z.k. Zgodnie z jej art. 19 ust. 1 wójt, burmistrz, prezydent miasta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Zadania z tego zakresu wynikające z ustawy i planów zarządzania kryzysowego wykonuje on przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy do spraw zarządzania kryzysowego oraz organu pomocniczego, jakim jest gminny zespół zarządzania kryzysowego. Niezależnie od wymienionych podmiotów zarządzania kryzysowego w gminach fakultatywnie może być utworzone gminne centrum zarządzania kryzysowego. W większości gmin jednostkami mogącymi podjąć merytoryczne zadania w sferze zarządzania kryzysowego są ochotnicze straże pożarne.

Powiaty wykonują zadania określone ustawami o charakterze ponadgminnym. W zakresie bezpieczeństwa lokalnego, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.p., powiat wykonuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz, podobnie jak gmina, zadania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska.

Na podstawie art. 38a u.s.p. w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję do spraw bezpieczeństwa i porządku. Jest ona organem doradczym starosty¹⁹. Do jej zadań należy m.in. przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Jest to program prewencyjny, który zapewniać ma spójność w międzyinstytucjonalnym, zintegrowanym podejściu do bezpieczeństwa na poziomie lokalnym²⁰ pozwalający na zaangażowanie w realizację zadań dotyczących sfery bezpieczeństwa lokalnego wielu podmiotów (tak publicznych, jak niepublicznych) funkcjonujących na obszarze powiatu. Ponadto dobrze skonstruowany program umożliwia odpowiednie zaplanowanie działań, co w dalszej perspektywie sprzyja ich wdrożeniu i pozwala na ich ewaluację²¹.

Wykonując zadania z zakresu bezpieczeństwa lokalnego, j.s.t. współpracują z Policją. Współpraca ta widoczna jest nie tylko poprzez działalność straży

¹⁹ P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Kraków 2014, s. 82-83.

²⁰ Z. Żaroń, *Zintegrowany wymiar bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] A. Osierda (red.), *Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, Bielsko-Biała 2008, s. 107 i n. [za:] P. Mączyński, *Wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym z perspektywy plural policing*, PPP 2016, nr 5, s. 119.

²¹ P. Mączyński, *Wykonywanie zadań...*, s. 119.

gminnych, ale też w ustawowo określonej możliwości finansowego wspierania Policji, np. w postaci pokrywania wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług czy też zwiększenia liczby etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy²². Obowiązek współpracy z Policją ustanowiony został np. w ustawie z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej²³, zgodnie z którą administracja samorządowa jest zaangażowana w proces przeciwdziałania przemocy w rodzinie, m.in. przez podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą w ramach procedury „Niebieskiej Karty”²⁴.

Nie bez znaczenia dla zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego jest też uprawnienie rady powiatu, podobnie jak rady gminy, do wydawania powiatowych przepisów porządkowych²⁵.

W powiatach, jako jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego, mają swoje siedziby jednostki zespolonej i niezespolonej administracji rządowej, w tym powiatowe służby, inspekcje i straże, które w znacznym stopniu oddziałują na bezpieczeństwo lokalne. Jednostki powiatowej rządowej administracji zespolonej to: komendy miejskie i powiatowe Policji; komendy powiatowe PSP; powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. W powiatach mają swoje siedziby również jednostki rządowej administracji niezespolonej, jak powiatowe inspektoraty inspekcji weterynaryjnej²⁶.

Jak słusznie zauważa K. Sienkiewicz-Małyjurek, „Zaangażowanie władz lokalnych w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z Policją, strażą pożarną i innymi strażami oraz służbami stanowi ważny element w rozwiązywaniu problemów społecznych. Tym bardziej, że samorządy lokalne są zobowiązane do wykonywania zadań publicznych, własnych, które są bezpośrednio lub pośrednio związane z bezpieczeństwem”²⁷.

²² *Ibidem*.

²³ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.

²⁴ J. Dobkowski, *Administracyjnoprawne stosunki łączące Policję z samorządem terytorialnym*, Olsztyn 2013, s. 151 i n.

²⁵ Szerzej M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, ST 2001, nr 11, s. 128 i n.; B. Dolnicki, *Przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego*, PPP 2008, nr 12, s. 6 i n.

²⁶ Szerzej B. Jaworski, A. Pietrzekiewicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.

²⁷ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, ST 2010, nr 7-8, s. 123 i n.

Na bezpieczeństwo lokalne wywierają też duży wpływ organizacje pozarządowe działające w formie fundacji²⁸ i stowarzyszeń²⁹. W działalności tych organizacji podstawę stanowi u.d.p.p.w.

Kolejną grupą podmiotów wywierających wpływ na bezpieczeństwo lokalne jest działalność podmiotów komercyjnych prowadzących działalność gospodarczą w sferze usług ochrony osób i mienia, usług detektywistycznych oraz takich podmiotów, jak wewnętrzne służby ochrony i służby porządkowe i informacyjne organizatorów imprez masowych. Przedsiębiorcy prowadzący działalność komercyjną w sferze ochrony osób i mienia potocznie nazywani są „policjami prywatnymi” ze względu na prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. W ostatnich kilkunastu latach standardem stała się dobrowolna ochrona fizyczna i zabezpieczenie techniczne obiektów przed włamaniami i kradzieżami. Dotyczy to nie tylko obiektów stanowiących własność przedsiębiorców, ale też obiektów publicznych i obiektów będących w dyspozycji osób fizycznych.

Spojrzenie na bezpieczeństwo publiczne przez pryzmat działalności wielu organów, formacji i podmiotów o różnym statusie prawnym można podsumować trafnym spostrzeżeniem Szanownego Jubilata: „Każde działanie instytucji realizujących zadania ze sfery bezpieczeństwa publicznego i ochrony porządku publicznego, z racji wkraczania w sferę wolności obywatelskich i praw człowieka, wywołuje bardzo zróżnicowaną ocenę i generuje tym samym zróżnicowany stosunek społeczeństwa do tych instytucji i ich działań. Zwłaszcza stosowane w przewidzianych przepisami prawa sytuacjach faktycznych środki prawne o charakterze represyjnym wywołują ambiwalentny stosunek”³⁰.

3. Wyzwania XXI w. dla samorządów lokalnych w zakresie bezpieczeństwa

Na bezpieczeństwo w ogóle, a zatem i na bezpieczeństwo lokalne, patrzeć należy nie tylko w ujęciu podmiotowym, ale również, a może przede wszystkim, poprzez uwzględnienie zagrożeń tego bezpieczeństwa. Do tych zagrożeń zaliczyć należy klęski żywiołowe, a także terroryzm i cyberataki. Istotne znaczenie ma tu czynnik przewidywalności. Zacytować tu należy trafne spostrzeżenie Ju-

²⁸ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 326 ze zm.

²⁹ Tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.

³⁰ J. Korczak, *Straże gminne – zmarnowane szanse czy złudne nadzieje?*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Zagadnienia bezpieczeństwa...*, s. 176-177.

bilata, że: „szeregu tych zagrożeń wynikających np. z postępu cywilizacyjnego, wynalazków technicznych itp. można zapobiegać przez konstruowanie odpowiednich przepisów dotyczących m.in. konstrukcji budowlanych, czy organizacji ruchu drogowego. Nad niektórymi, jak procesy technologiczne, człowiek w znacznym stopniu panuje przez urządzenia nimi sterujące [...]. Natomiast ciągle poza zdolnością nawet przewidywania pozostają klęski żywiołowe powodowane siłami natury, których miejsca pojawiania i dynamiki oraz kierunku przemieszczania się, a wreszcie skali skutków, jakie wywołują, nie sposób do końca przewidzieć [...]. Cechą wspólną jest zatem ich nadzwyczajność w stosunku do stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego traktowanych jako stan pożądany i naturalny”³¹. Zmiany klimatyczne, jakich jesteśmy świadkami w ostatnich latach, powodują wzrost częstotliwości i intensywności ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak powodzie, susze, huragany, gradobicia i pożary. Ponadto dochodzą nowe zjawiska wywołane wirusami, czego doświadczyliśmy w 2020 r. stanem pandemii³². W związku z tym samorządy muszą podejmować coraz bardziej intensywne działania w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych i ograniczania ich skutków. Do najważniejszych działań niewątpliwie należy opracowanie planów zarządzania kryzysowego, prowadzenie monitoringu i prognozowania zagrożeń czy inwestycje w infrastrukturę przeciwpowodziową. Niezmiernie ważnym działaniem, często niedocenianym, jest edukacja i szkolenie mieszkańców w celu przygotowania ich na wypadek wystąpienia klęski żywiołowej. Samorządy mają również obowiązek niesienia pomocy osobom poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych – może ona obejmować m.in. pomoc: finansową, rzeczową i psychologiczną.

Wiek XXI to okres bardzo szybkiego rozwoju technologii cyfrowej. Rosnąca liczba urządzeń podłączonych do internetu zwiększa ryzyko cyberataków. Cyberterrorizm jest działalnością terrorystyczną, która wykorzystuje technologie informacyjne i komunikacyjne w celu wyrządzenia szkody lub zastraszenia. Jednostki samorządu terytorialnego są szczególnie narażone na tego typu zagrożenia, ponieważ dysponują dużym zasobem danych osobowych, finansowych

³¹ J. Korczak, *Ochrona osób i mienia jako sfera działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] E. Ura (red.), *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2021, s. 150-151.

³² Szerzej np. monografia wieloautorska: E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022. W kilku miastach w ostatnich miesiącach wystąpiło też zagrożenie wirusem legionelli, w wyniku czego wiele osób zmarło, <https://www.termedia.pl/poz/Legionella-w-Rzeszowie-sa-podejrzenia,53345.html> [dostęp 3.11.2023]. Wyusza to na samorządzie lokalnym podejmowania wielu nowych działań i wypracowania nowych form współdziałania i współpracy z innymi podmiotami.

i infrastrukturalnych, które mogą stanowić cel dla cyberterrorystów³³. Do najczęstszych zagrożeń cyberterroryzmu w samorządzie lokalnym należą:

- ataki na systemy informatyczne, w tym na strony internetowe, pocztę elektroniczną, systemy księgowo i inne systemy krytyczne. Celem takich ataków może być uzyskanie dostępu do poufnych informacji, zakłócenie działania urzędu lub wyrządzenie szkód finansowych;
- ataki na infrastrukturę krytyczną, w tym na systemy wodociągowe, energetyczne i transportowe. Ataki na tego typu infrastrukturę mogą mieć poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa publicznego i powodować znaczne straty materialne;
- ataki dezinformacyjne, w tym rozpowszechnianie fałszywych informacji i dezinformacji w mediach społecznościowych i innych kanałach komunikacyjnych. Celem takich ataków może być podważenie zaufania do władz samorządowych lub wywołanie chaosu społecznego.

Aby zmniejszyć ryzyko cyberterroryzmu, j.s.t. powinny wdrożyć odpowiednie środki bezpieczeństwa, w tym: wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji, która określa zasady postępowania z informacjami poufnymi, regularne aktualizowanie oprogramowania, w tym systemów operacyjnych, aplikacji i baz danych, stosowanie silnych haseł i uwierzytelniania wieloskładnikowego, kształcenie pracowników w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego, a także współpraca z organami ścigania w celu reagowania na incydenty bezpieczeństwa³⁴. Jednostki samorządu terytorialnego mogą występować o dofinansowanie tych działań w ramach projektu „Cyberbezpieczny Samorząd”. Projekt ten jest współfinansowany z Funduszy Europejskich, w ramach programu Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027, i umożliwia samorządom uzyskanie dofinansowania na opracowanie, wdrożenie i certyfikację procedur z zakresu zarządzania bezpieczeństwem informacji, specjalistyczne szkolenia,

³³ Szerzej por. wieloautorska monografia: T. Jemioła, J. Kisielnicki, K. Rajchel (red.), *Cyberterroryzm. Nowe wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2009.

³⁴ Badanie bezpieczeństwa stron internetowych samorządów przeprowadzone przez zespół CSIRT NASK w 2020 r. w ponad połowie zbadanych witryn ujawniło podatności na ataki, w tym poważne błędy. Są one coraz częściej zauważane i wykorzystywane przez cyberprzestępców. Dowodem na to jest chociażby fakt, że w drugiej połowie 2022 r. zarysował się wyraźny trend wzrostowy w liczbie zarejestrowanych przez CSIRT NASK zgłoszeń. Najwyższą wartość odnotowano w grudniu 2022 r. (niemal 85,2 tys.), co w porównaniu z analogicznym miesiącem 2021 r. oznacza ponadczterokrotny wzrost, <https://www.gov.pl > cppc > cyberbezpieczny-samorząd> [dostęp 3.11.2023]. Gminy, powiaty i województwa mogą wnioskować o dofinansowanie działań z zakresu cyberbezpieczeństwa w ramach programu „Cyberbezpieczny Samorząd”, <https://www.prawo.pl/samorząd/cyberbezpieczny-samorząd-do-kiedy-nabor-wnioskow,522280.html> [dostęp 3.11.2023].

a także zakup, wdrożenie i konfigurację systemów, urządzeń i usług mających na celu podniesienie poziomu cyberbezpieczeństwa.

Uwzględniając wymienione zagrożenia dla bezpieczeństwa lokalnego, administracja samorządowa nie może zapominać również o innych, występujących na co dzień. Są to zagrożenia społeczne związane z ubóstwem, wykluczeniem społecznym, przestępczością, a także zachodzące zmiany demograficzne. Starzenie się społeczeństwa i wzrost liczby imigrantów powodują zmiany w strukturze społecznej i wymagają od samorządów lokalnych świadczenia usług społecznych, które pomogą zapobiegać wykluczeniu społecznemu i przestępczości. Przy tego rodzaju działaniach wziąć trzeba pod uwagę, że samorządy lokalne są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom, niezależnie od ich pochodzenia, wykształcenia czy statusu społecznego. Ubóstwo jest jednym z głównych czynników ryzyka wykluczenia społecznego i przestępczości. Osoby żyjące w ubóstwie często nie mają dostępu do podstawowych usług, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy zatrudnienie. Może to prowadzić do izolacji społecznej, frustracji i poczucia bezradności, co może zwiększać ryzyko podejmowania zachowań ryzykownych, takich jak łamanie prawa.

Wykluczenie społeczne oznacza sytuację, w której osoby lub grupy społeczne nie mogą w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i gospodarczym. Wykluczenie społeczne może wynikać z różnych czynników, takich jak ubóstwo, niepełnosprawność, choroby psychiczne, brak wykształcenia czy umiejętności. Wykluczone osoby są bardziej narażone na przemoc, w tym przemoc domową, przestępstwa i inne zagrożenia. Dlatego istotne są tu różne działania interwencyjne: opieka społeczna, pomoc psychologiczna czy terapia uzależnień.

Podejmowanie tego rodzaju działań jest wyzwaniem XXI w. i co do tego nie można mieć wątpliwości. Oczywiście wymaga to zwiększonych nakładów, a tymczasem samorządy lokalne często dysponują ograniczonymi zasobami, co utrudnia im zapewnienie bezpieczeństwa na najwyższym poziomie. Poza nakładami istotną funkcję pełnią podejmowane działania prewencyjne, prowadzone kampanie edukacyjne, mające na celu zwiększenie świadomości społecznej na temat nowych zagrożeń społecznych.

Zakończenie

Lokalne wspólnoty samorządowe, a więc gminy i powiaty, są odpowiedzialne, obok wielu podmiotów administracji rządowej, za tworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Funkcje policyjne gmin i powiatów

to zespoły działań władz obu tych jednostek i podległych im jednostek organizacyjnych podejmowane w celu ochrony takich dóbr, jak: życie, zdrowie, miene, bezpieczeństwo obywateli, ochrony środowiska i przyrody przed różnymi zagrożeniami³⁵. Bardzo istotne znaczenie ma tu układ stosunków pomiędzy władzami gminnymi i powiatowymi. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku, przy dużej samodzielności jednostek samorządu, właściwe współdziałanie w osiągnięciu założonych celów. Możliwe ono jest przy odpowiednich relacjach wzajemnych, opartych nie tylko na przepisach prawa, ale też pełnym zrozumieniu sytuacji partnera współdziałania i jego wpływu na osiągnięcie celów porozumienia. Zauważalna w ostatnich latach polaryzacja stosunków pomiędzy władzami tego samego stopnia i pomiędzy jednostkami i władzami różnych stopni nie wpływa pozytywnie na osiągnięcie wspólnego celu, jakim powinno być bezpieczeństwo lokalne. Upolitycznianie wspólnot samorządowych spowodowało podział społeczeństwa nie tylko według partyjnych orientacji, ale i wielu innych poglądów i wartości wyznawanych przez poszczególne grupy społeczne. Podziały społeczne dotyczą nie tylko partii politycznych, ale i całego społeczeństwa od najwyższych do najniższych jego poziomów, z rodzinami włącznie. Antagonizmy społeczne przenoszą się w formie manifestacji i legalnych bądź nielegalnych zgromadzeń na ulice miast. Stan taki wywołuje napięcia społeczne, które niweczą dotychczasowe pozytywne stosunki społeczne, bez których trudno oczekiwać działań społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Wspólnoty lokalne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego nie mogą być osamotnione. Jak wspomniano, bezpieczeństwo lokalne jest elementem bezpieczeństwa publicznego czy – jak określa to Konstytucja RP – bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i to państwo, zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, zapewnia bezpieczeństwo obywateli.

Udzielanie pomocy i wspieranie wspólnot lokalnych w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego jest obowiązkiem organów władzy publicznej, przy czym udzielanie pomocy, w tym materialnej, musi być wolne od nacisków partyjno-politycznych. Pamiętać przy tym należy, że wiek XXI stawia przed wszystkimi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, w tym przed samorządami lokalnymi, nowe wyzwania związane z pojawianiem się nowych zagrożeń.

³⁵ M. Kasiński, *Funkcja policyjna samorządu powiatu – kilka refleksji*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Sandomierz-Rzeszów 2017, s. 473 i n.