

# Bezpieczeństwo bliżej obywatela



**ANTONI PODOLSKI**

ekspert ds. bezpieczeństwa narodowego, b. Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Pandemia i jej kolejne fale pokazały, że coraz bardziej wzmacniające swą siłę państwo ma problemy, by ze szczybla centralnego zapewnić obywatelom oczekiwany przez nich poziom bezpieczeństwa. Może więc pora na to, by Polacy w większym stopniu oddolnie wzięli sprawy w swoje ręce? Jak podejść do kwestii bezpieczeństwa w mniej scentralizowany, a bardziej obywatelski sposób? Jakie byłyby z tego korzyści z perspektywy samorządów oraz wspólnot lokalnych?

Odporność każdego organizmu zależy nie tylko od jego uwarunkowań fizycznych, ale i od kondycji psychicznej. Podobnie odporność społeczeństwa jest uwarunkowana nie tylko możliwościami technicznymi, jakie ma do dyspozycji państwo, by stawić czoło danym zagrożeniom, ale i kondycją psychiczną wspólnoty, stopniem jej integracji i wzajemnej empatii.

Oczywiście, im wspólnota mniejsza, tym większe poczucie współodpowiedzialności i z drugiej strony – bezpieczeństwa opartego o wspólny los. Dlatego najefektywniejsze w radzeniu sobie z zewnętrznymi zagrożeniami są wspólnoty lokalne, najczęściej wiejskie, w których więzi międzyludzkie są najsilniejsze. Przywołajmy chociażby imponujący poziom samoorganizacji w zakresie bezpieczeństwa polskiej prowincji, z ponad już stuletnią tradycją struktur ochotniczych straży pożarnych, które tylko z minimalną, najczęściej finansową i sprzętową, pomocą zawodowych struktur państwa, są w stanie świetnie zadbać o bezpieczeństwo swoje i współobywateli. Jest to zresztą zgodne z podstawową zasadą zarządzania kryzysowego, dotyczącą tego, by reagować na najniższym możliwym poziomie, w najbliższym miejscu zdarzenia.

Odmienne jest niestety w miastach, gdzie – często z racji powojennych wysiedleń i przesiedleń, w tym zagłady żydowskich społeczności i migracji – stare więzi społeczne zostały zerwane, a nowe są bardzo kruche, do tego osłabione naturalną alienacją mieszkańców dużych miast. Dlatego największym wyzwaniem dla władz samorządowych pozostaje zwiększenie, a właściwie zbudowanie autoodporności lokalnej właśnie w oparciu o poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności. Dróg prowadzących do tego celu jest wiele. Pragnąłbym jednak wskazać tą, związaną z koncepcją bezpieczeństwa obywatelskiego, o której w dyskursie publicznym mówi się bardzo niewiele.

“ **Największym wyzwaniem dla władz samorządowych jest dziś zwiększenie, a właściwie zbudowanie autoodporności lokalnej w oparciu o poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności.** ”

## Miasta ofiarami dualizmu

Zacznijmy jednak od przedstawienia szerszego kontekstu. Problem odporności polskich miast na rozmaitego rodzaju kryzysy rozpatrywałbym przede wszystkim w kontekście wyzwań prawno-organizacyjnych. Oczywiście, ośrodki miejskie – od lat – mniej lub bardziej udanie, radzą sobie z różnymi sytuacjami kryzysowymi,

w tym także z ostatnią epidemią. Tyle tylko że jest to głównie zasługa praktycznych umiejętności władarzy i pracowników administracji oraz nieformalnych powiązań i dobrej woli reprezentantów poszczególnych struktur. Natomiast w znacznie mniejszym stopniu – otoczenia prawno-organizacyjnego, jakie zapewnił, a właściwie – jakiego nie zapewnił ustawodawca.

W mojej ogólnej ocenie, w zakresie zarządzania kryzysowego, polskie miasta są najlepszym przykładem, a zarazem ofiarą dualizmu polskiego podejścia do organizacji państwa. Przejawia się to w braku jasnego rozstrzygnięcia, czy jest to państwo zorganizowanych obywateli czy też państwo nadzorujące obywateli. Państwo zorganizowanych obywateli to państwo zdecentralizowane i samorządowe, państwo nadzorujące obywateli – scentralizowane i biurokratyczne. Nawet polska reforma samorządowa, która nigdy nie została doprowadzona do końca, jest efektem kolejnych kompromisów pomiędzy zwolennikiem etatyzmu i centralizmu, a zwolennikami samorządności i decentralizacji.

“ **Polskie miasta są najlepszym przykładem, a zarazem ofiarą dualizmu polskiego podejścia do organizacji państwa, przejawiającego się w braku jasnego rozstrzygnięcia, czy jest to państwo zorganizowanych obywateli czy też państwo nadzorujące obywateli.**

## **Polskie (nie)bezpieczeństwo narodowe?**

W tradycyjnym znaczeniu, dominującym w dyskusji publicznej i naukowej, bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej jest sprowadzane praktycznie wyłącznie do bezpieczeństwa państwa. Na piedestał wynoszona jest obronność, wojsko, służby specjalne, polityka zagraniczna, czasami również sprawy wewnętrzne w ujęciu antyterrorystycznym. Skutki tego widoczne są szczególnie w podejściu do zarządzania służbami ochrony obywateli<sup>1</sup>, takimi jak policja czy straż pożarna.

Warto jednak spojrzeć na współczesne polskie bezpieczeństwo narodowe w możliwie najszerszym, aktualnym, nowoczesnym i obywatelskim ujęciu. Jego składnikami są chociażby kwestie zapewnienia polskim obywatelom jak najlepszych możliwości przeżycia i ratowania zdrowia czy równych praw obywatelskich bez względu na orientację religijną czy seksualną. Państwo, w którym obywatele masowo umierają w efekcie niewydolnego systemu bezpieczeństwa zdrowotnego, czy też czują się wyalienowani ze względu na jednoznacznie ideologiczny, wrogi im kierunek polityki państwa, nie jest państwem bezpiecznym.

## **Epidemiczna centralizacja państwa**

Niestety, jak dotąd polski samorząd nie miał, i raczej nie będzie miał w najbliższym czasie, szans na wzięcie pełnej odpowiedzialności za życie obywateli. W tym zwłaszcza za tak istotną w kontekście pandemii kwestię bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Nie pozwoli na to dualizm władzy i funkcjonowanie swoistych komisarzy rządowych na każdym szczeblu samorządu<sup>2</sup>. Nie pomoże też konsekwentne zmniejszanie środków finansowych, którymi dysponują samorzady, a które byłyby konieczne do pełnienia takiej roli.

1 Używam tutaj określenia „służby ochrony obywateli” w celu rozróżnienia ich od właściwych służb ochrony państwa, takich jak wywiad, kontrwywiad czy siły zbrojne.

2 Na szczeblu miejskim prezydent czy burmistrz ma do czynienia *de facto* z zarządem komisarycznym nad bezpieczeństwem miasta, choć rozproszonym poprzez brak jednego przedstawiciela rządowej administracji (co w sumie być może

Obecnie, w związku z działaniami antyepidemicznymi, balans zaczął się jeszcze bardziej przychylić w stronę administracji rządowej. Otrzymała ona uprawnienia (województwie) do wydawania poleceń służbom i podmiotom samorządowym, z pominięciem i bez wiedzy właściwych przełożonych (dotyczy to nawet straży miejskiej). Jest to rozwiązanie wysoce dysfunkcyjne. Albo rządzący konsekwentnie doprowadzą do przejęcia przez administrację rządową szczebla wojewódzkiego pełnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe w miastach, albo odporność polskich miast na kryzysy gwałtownie spadnie poniżej akceptowalnego minimum.

“ **W związku z działaniami antyepidemicznymi administracja rządowa otrzymała uprawnienia (województwie) do wydawania poleceń służbom i podmiotom samorządowym, z pominięciem i bez wiedzy właściwych przełożonych (dotyczy to nawet straży miejskiej).**

Oczywiście, uważam że z punktu widzenia funkcjonalności i sprawności zarządzania kryzysowego optymalny byłby kierunek dokładnie odwrotny. Władze miejskie powinny mieć dodane kolejne kompetencje zarządcze i nadzorcze, w tym powierzenie im całkowitego operacyjnego zwierzchnictwa nad miejscowymi służbami, czyli policją, strażą pożarną, inspekcją sanitarną. Nie musiałyby to wcale naruszać jednolitości i pionowej struktury organizacyjnej i pragmatycznej tych organizacji, pozwoliłyby tylko zwiększyć efektywność ich działania i zoptymalizować system zarządzania bezpieczeństwem w mieście.

### Koncepcja bezpieczeństwa obywatelskiego

Moja propozycja opiera się na koncepcji, którą nazwałem bezpieczeństwem obywatelskim<sup>3</sup>. Idea ta rozwija i poszerza pojęcie ochrony ludności czy obrony cywilnej o zdolność społeczeństwa świadomych obywateli do rozpoznawania zagrożeń, budowania odporności i zdolności do ograniczania strat i szkód oraz zdolności odbudowy po np. atakach terrorystycznych czy hybrydowych.

“ **Bezpieczeństwo obywatelskie to zdolność społeczeństwa świadomych obywateli do rozpoznawania zagrożeń, budowania odporności i zdolności do ograniczania strat i szkód oraz zdolności odbudowy po np. atakach terrorystycznych czy hybrydowych.**

---

tylko utrudnia jego sytuację). To rozproszenie wyraża się tym, że prezydentowi czy burmistrzowi, rzekomo odpowiedzialnemu zgodnie z ustawą za zarządzanie kryzysowe w mieście, nie podlega w tej chwili żadna ze służb czy inspekcji kluczowych dla zarządzania kryzysowego a zwłaszcza reagowania kryzysowego.

3 Pragnę zaznaczyć, iż termin „bezpieczeństwo obywatelskie” jest moim autorskim pojęciem. Oddaje ono lepiej sens angielskiego pojęcia *civil security*, dotąd w polskiej literaturze przedmiotu tłumaczonego poprawnie językowo, ale błędnie merytorycznie jako „bezpieczeństwo obywateli”. Takie tłumaczenie sugeruje bowiem, że to nie obywatele tworzący państwo poprzez kolejne szczeble organizacji (od samorządu do parlamentu i rządu), a mityczne „państwo” ma dbać o ich bezpieczeństwo.

Pandemia i jej kolejne fale pokazały, że coraz bardziej wzmacniające swą siłę państwo nie potrafi na szczeblu centralnym sensownie zorganizować i sfinansować naszego bezpieczeństwa. Może pora więc by obywatele w znacznie większym zakresie wzięli sprawy we własne ręce? Podczas pandemii widzieliśmy liczne przykłady samoorganizowania się obywateli w zakresie np. szycia i dystrybuowania maseczek, gdy nie były jeszcze powszechnie dostępne, wspierania osób najbardziej potrzebujących czy będących na epidemicznej pierwszej linii frontu. Muszą za tym iść jednak pieniądze. Wtedy będziemy mogli powiedzieć, że polskie bezpieczeństwo narodowe to również bezpieczeństwo obywatelskie.

Bezpieczeństwo obywatelskie ma szansę być szczególnie dobrze realizowane właśnie na szczeblu miejskim. Wtenczas wskazane w wyborach władze naszych „małych ojczyzn” otrzymają pełnię kompetencji zarządczych w zakresie bezpieczeństwa obywateli i ochrony ich zdrowia oraz życia. Tylko wtedy zapisy artykułu 19. ustawy o zarządzaniu kryzysowym, mówiące że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie miasta jest jego burmistrz lub prezydent, nie będą ułomną i nieprzystającą do współczesnych wyzwań cywilizacyjnych treścią. Taką, która nakłada obowiązki i odpowiedzialność bez dania właściwych kompetencji zarządczych i podporządkowanych pionowo struktur wykonawczych.

## O autorze

**Antoni Podolski** – niezależny ekspert w zakresie bezpieczeństwa narodowego, współtwórca systemu ochrony ludności, ratownictwa i zarządzania kryzysowego w Polsce. Były Wiceminister Spraw wewnętrznych i Administracji w latach 1999-2001 i 2008-2009. Twórca i pierwszy Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Były Dyrektor Programowy Centrum Stosunków Międzynarodowych.

### Wydawca



### Partnerzy



Pomorski  
Fundusz  
Rozwoju Sp. z o.o.



JEDNOSTKA  
SAMORZĄDU  
WOJEWÓDZTWA  
POMORSKIEGO



### Partnerzy wydania

### Patronat

