

**Andrzej Potoczek**

Urząd Marszałkowski w Toruniu,

Wyższa Szkoła Gospodarki

## **Gospodarowanie zasobami wody jako element bezpieczeństwa lokalnego w procesie zarządzania jednostką terytorialną**

### **Management of water resources as an element of local security in the process of managing a territorial unit**

**Zarys treści:** Zarządzanie rozwojem stanowi współcześnie jeden z najważniejszych obszarów aktywności samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia układu terytorialnego niezwykle istotne staje się zapewnienie bezpieczeństwa jako ważnej kategorii jakości życia. Jest to związane z problematyką wysokiej jakości przestrzeni publicznej oraz racjonalnym wykorzystywaniem jej zasobów. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj proces zarządzania zasobami wodnymi, które winny służyć zaspokojeniu potrzeb ludności, gospodarce oraz ochronie środowiska. Wiąże się to z procesem zarządzania zasobami wodnymi, co musi być zgodne z racjonalnym kształtowaniem i wykorzystaniem zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględnieniem ich ilości i jakości, potrzeb użytkowników i konsumentów wód oraz zależnych od wód ekosystemów.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie, samorząd, gospodarka wodna, przestrzeń, rozwój.

**Abstract:** Development management is currently one of the most important areas of local government activity. From the point of view of the territorial system, it is extremely important to ensure safety as an important category of quality of life. It is related to the issue of high-quality public space and the rational use of its resources. The process of water resources management, which should serve the needs of the population, the economy and environmental protection, is of particular importance here. This is connected with the process of water resources management, which must be consistent with the rational shaping and utilization of surface and underground water resources, taking into account their quantity and quality, the needs of users and consumers of water and water-dependent ecosystems.

**Keywords:** management, local government, water management, space, development.

## **Wprowadzenie**

Z punktu widzenia zadań samorządu terytorialnego niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania gospodarką lokalną i regionalną z uwzględnieniem czynników warunkujących rozwój oraz sprawność funkcjonowania obydwu systemów, gdzie istotną rolę odgrywa problematyka bezpieczeństwa. Współcześnie proces zarządzania musi uwzględniać szczegółową identyfikację różnych zagrożeń, ich wzajemne korelacje, możliwości zmniejszania prawdopodobieństwa ich wystąpienia, jak też łagodzenia potencjalnych skutków. Kształtowanie bezpieczeństwa staje się aktualnie jednym z ważniejszych zadań władz publicznych. Wszystkie podejmowane w związku z tym działania powinny się wpisywać w realizację szeroko pojmowanej polityki bezpieczeństwa, która wskazuje cele oraz priorytety istotne z punktu widzenia aktywności samorządu na rzecz bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Takim właśnie ważnym celem jest zapewnienie dostępności zasobów wody dla celów gospodarczych, komunalnych oraz na potrzeby mieszkańców. Brak możliwości realizacji zadań w tym zakresie może wywołać w społecznościach lokalnych i regionalnych poczucie zagrożenia bezpieczeństwa. Władze lokalne mają zatem obowiązek zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia ludności w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, co jest niezbędne dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód. W związku z tym polityka w zakresie gospodarowania wodą powinna być prowadzona w taki sposób, aby zapewniała bezpieczeństwo korzystania z zasobów społeczeństwu i gospodarce. Jest to zatem obszar aktywności wymagający stałego zainteresowania władz samorządowych oraz partnerów społeczno-gospodarczych, jak też systematycznych analiz i badań w celu wypracowania optymalnych form i metod działania. W ten sposób zagadnienie to wpisuje się w obszar polityki bezpieczeństwa będącej integralną częścią realizowanej w układzie terytorialnym polityki publicznej.

### **1. Zarządzanie jednostką terytorialną**

Występujące uwarunkowania oraz specyfika rozwoju społeczno-gospodarczego powodują, iż główną sferą aktywności samorządu terytorialnego jest dzisiaj zarządzanie rozwojem. Pojemność problematyki owego zarządzania jest duża i obejmuje warunki, mechanizmy, zasady oraz formy działania w zakresie ważnym dla danej wspólnoty samorządowej z punktu widzenia realizacji celów publicznych. Odnosi się to do skomplikowanych zagadnień lokalnych i regionalnych, których rozwiązywanie wymaga analizy wielu procesów decyzyjnych

i ich licznych uwarunkowań. Wspólnotom samorządowym przyznane zostało generalne prawo do samodzielnego zarządzania swoimi sprawami. Dzięki tak pojętemu zarządzaniu istnieje możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczną podstawę aktywności samorządu. W związku z tym na zarządzanie należy patrzeć przez pryzmat zmian społecznych, gospodarczych oraz politycznych, które wpływają na warunki działania władzy publicznej. Problematyka zarządzania w systemie samorządu terytorialnego, a tym samym w systemie administracji publicznej, ma istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznego sterowania rozwojem jako procesem zmian. W aktualnej sytuacji problematyka szeroko pojętego zarządzania powinna znaleźć miejsce zarówno w obszarze kreowania docelowego modelu rozwojowego jednostki terytorialnej, jak i w kształtowaniu obecnego i przyszłego modelu administracji publicznej. Z perspektywy zadań samorządu terytorialnego niezwykle istotnym problemem staje się proces zarządzania gospodarką lokalną i regionalną z uwzględnieniem czynników warunkujących rozwój oraz sprawność funkcjonowania obydwu systemów, gdzie istotną rolę odgrywa problematyka bezpieczeństwa. Dlatego ważną funkcją zarządzania w układach lokalnych i regionalnych jest współdziałanie z ludźmi, które obejmuje współpracę zarówno na etapie przygotowania procesu rozwoju, jak i jego realizację. Stąd potrzeba zwrócić uwagę na społeczny wymiar problematyki zarządzania rozwojem w kontekście poziomu społecznej akceptacji działalności władz publicznych.

Należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju. W zakresie zarządzania rozwojem administracja publiczna podejmuje wielokierunkowe działania obejmujące różnorodne obszary aktywności, gdzie jednym z kluczowych staje się dzisiaj zagadnienie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, które umożliwia funkcjonowanie i rozwój innych sfer życia publicznego. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwo jest systemem powiązanych ze sobą elementów, które wzajemnie na siebie oddziałują i muszą być skutecznie zarządzane. Jednocześnie zarządzanie bezpieczeństwem może być postrzegane jako przeciwdziałanie niebezpieczeństwu<sup>1</sup>. Zarządzanie bezpieczeństwem, zgodnie z zasadą decen-

---

1 T. Hanausek, *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, Zeszyt Naukowy European Association for Security, 2001, nr 4.

tralizacji, w znacznej mierze powierzone jest organom samorządu terytorialnego różnych szczebli i wymaga sprawności oraz jasności działań z punktu widzenia przyznanych kompetencji – stąd konieczność upraszczania i porządkowania struktur i zadań, tak by proces zarządzania bezpieczeństwem spełniał wymóg sprawności i efektywności, co w konsekwencji zapewni poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych. Osiąga się dzięki temu określony stan bezpieczeństwa, który jednakże nie jest stanem stabilnym, gdyż w rzeczywistości występują ciągle jego zagrożenia, zarówno ze strony sił natury, jak i niezamierzonych oraz zamierzonych skutków działalności człowieka. Każdy podmiot musi zatem czynić starania o zapewnienie sobie stabilności stanu bezpieczeństwa. W tym celu stworzony jest system bezpieczeństwa podmiotu, określany jako zespół sił i środków zapewniających akceptowalny przez dany podmiot stan bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Efektem procesu zarządzania powinno być systematyczne zwiększanie poziomu bezpieczeństwa zarówno dziedzinowego, jak i ogólnego. Proces zarządzania musi uwzględniać szczegółową identyfikację różnych zagrożeń, ich wzajemne korelacje, możliwości zmniejszania prawdopodobieństwa ich wystąpienia, jak też łagodzenia potencjalnych skutków. Pozwoli to na opracowanie procedur zarządzania bezpieczeństwem oraz wspomagania i optymalizacji związanych z tym procesów informacyjno-decyzyjnych.

System bezpieczeństwa powinien być dostosowany do specyfiki oraz potencjalnych zagrożeń danego obszaru, jak też pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego związane jest z gospodarowaniem przestrzenią, co powoduje, że uwzględniane są uwarunkowania oraz instrumenty planowania przestrzennego w kształtowaniu kierunków rozwojowych jednostki terytorialnej. Wiodącym zagadnieniem staje się także perspektywiczne i bieżące zapewnienie środków, pozwalające skutecznie i ekonomicznie realizować zamierzenia wynikające z potrzeby kreowania i utrwalania systemu bezpieczeństwa zgodnego ze strategią rozwoju. Bardzo istotną sprawą jest także racjonalny podział uprawnień i odpowiedzialności w zakresie podejmowania decyzji dotyczących problematyki rozwoju. W tym kontekście chodzi o przejrzystość podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, rozmieszczenie uprawnień do decydowania oraz ustalenie procedur dla eliminowania nakładania się zadań i kompetencji.

---

2 E. Kołodziński, *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, [www.uwm.edu.pl/kis](http://www.uwm.edu.pl/kis) z dnia 25.05.2018.

W procesie zarządzania jednostką terytorialną główną rolę odgrywa efektywność komunikacji wewnętrznej, dlatego też w ramach obszaru zarządzania obejmującego bezpieczeństwo ważne stają się: komunikacja i partycypacja społeczna, współpraca z organizacjami pozarządowymi czy wspieranie inicjatyw społecznych, co stanowi niezbędny element funkcjonowania systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym. Duże znaczenie ma także proces podejmowania decyzji kierowniczych i realizacja spójnych działań, zmierzających do zapewnienia efektywności zarządzania oraz racjonalnego niezbędnego wykorzystania zasobów w wymiarze ilościowym i jakościowym, zgodnie z misją i celem rozwoju uwzględniającego wymogi i standardy szeroko pojmowanego bezpieczeństwa.

Zarządzanie rozwojem to szeroki zakres aktywności władz publicznych, przybierający różnorodne formy organizacyjne. Mieszczą się w tym działania podejmowane m.in. w kategorii bezpieczeństwa społecznego, socjalnego, ekologicznego czy zbiorowego, a także stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jakość zarządzania wywiera coraz większy wpływ na rozwój gospodarczy i w związku z tym istotne staje się doskonalenie podejmowanych działań w ramach realizacji przyjętego programu rozwoju, w tym także w obszarze systemu bezpieczeństwa mającego wpływ na wszystkie sfery lokalnej gospodarki. Z punktu widzenia organizacji i zarządzania bezpieczeństwem publicznym należy zwrócić uwagę na aktywność poszczególnych struktur władzy publicznej w kontekście prawnym i organizacyjnym, co jest związane z realizacją zadań w zakresie zarządzania publicznego na rzecz szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, będącego odpowiedzią na potrzeby rynku. Z perspektywy skuteczności procesu zarządzania w obszarze bezpieczeństwa istotną sprawą jest definiowanie środowiska bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem jego aspektów społecznych. Z perspektywy lokalnego poziomu zarządzania zainteresowanymi podmiotami mogą być wszyscy mieszkańcy oraz grupy społeczne wraz z ich ambicjami społeczno-zawodowymi oraz możliwości ich realizacji. Ważne są tutaj wyznawane wartości, poczucie tożsamości, identyfikacja terytorialna, aspiracje oraz dążenia do zaspokojenia bieżących i przyszłych potrzeb<sup>3</sup>. Należy też zwrócić uwagę na zmiany zachodzące w percepcji bezpieczeństwa przez społeczeństwo oraz związaną z tym konieczność wprowadzania do działań korekt systemowych dostosowanych do nowej sytuacji, uwzględniających inną hierarchię rzeczywistych i prawdopodobnych zagrożeń oraz potrzeb i oczekiwań społecznych, zarówno wewnętrznych,

<sup>3</sup> Z. Witaszek, *Bezpieczeństwo społeczne*, [w:] A. Urbanek (red. nauk.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa. Dziedziny bezpieczeństwa*, Wyd. Społeczno-Prawne, Słupsk 2013.

jak i zewnętrznych<sup>4</sup>. 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 informacji<sup>5</sup>. Wykorzystywanie efektów współpracy na rzecz bezpieczeństwa zarówno lokalnego, jak i personalnego powinno mieć charakter priorytetowy, a instytucje pozarządowe zajmujące się kształtowaniem bezpieczeństwa publicznego powinny w współpracować ze wszystkimi podmiotami, które odpowiadają za bezpieczeństwo w układzie terytorialnym. Pozwoli to na spełnienie oczekiwań społecznych i indywidualnych i będzie mieć odzwierciedlenie w poziomie oraz zakresie współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie obszaru bezpieczeństwa. Realizując zadania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem w wymiarze terytorialnym, należy zwrócić uwagę na szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa, opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji, a także szeroki zakres różnych form współpracy. Konieczne jest także elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań oraz zmian w otoczeniu jednostki terytorialnej, jak również stosowanie innowacyjnego podejścia do problematyki budowy systemu bezpieczeństwa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem przestrzeni publicznej, które naruszają bezpieczeństwo na wielu płaszczyznach życia społecznego. Stąd w miarę ich narastania obserwuje się coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa, które jest nie tylko nadrzędną wartością, ale również celem każdej społeczności. Zarazem odczucia i oceny, jakie są kreowane przez podmioty życia społecznego w określonych stanach zagrożenia, mają duży wpływ na działania podejmowane przez odpowiednie organy publiczne w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego. Efektywność działań w tym zakresie wiąże się z uwzględnieniem przeobrażeń dotyczących codziennego życia jednostki, co niejednokrotnie prowadzi w swej negatywnej odsłonie do wzrostu poczucia zagrożenia i braku bezpieczeństwa. Dlatego też przedsięwzięcia dotyczące tego obszaru będą tym bardziej skuteczne, im większy będzie poziom wiedzy w tym zakresie,

---

4 S. Kwiatkowski, *Spoleczne reperkusje nowego paradygmatu w polityce bezpieczeństwa*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź 2010.

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

a co za tym idzie – zaangażowanie oraz świadomość wagi i złożoności problematyki bezpieczeństwa w wymiarze terytorialnym. Implikuje to podejmowanie przez władze lokalne szerokiego zakresu działań na rzecz edukacji oraz kształtowania postaw i formowania poglądów członków danej społeczności w odniesieniu do teorii i praktyki systemu bezpieczeństwa lokalnego. Jest to ważny i złożony element warunkujący skuteczność i efektywność procesu zarządzania bezpieczeństwem. Nieodzowna staje się w związku z tym edukacja dla bezpieczeństwa lokalnego, jako zadanie dotyczące zarządzania rozwojem w obszarze bezpieczeństwa, co umożliwi wprowadzenie pozytywnych zmian w zakresie tej problematyki, jak też wskaże propozycje rozwiązań dotyczące wzrostu poczucia bezpieczeństwa jednostki oraz kreowania bezpiecznego środowiska lokalnego. Trzeba też zwrócić uwagę na potrzebę działań w zakresie profilaktyki zachowań środowiskowych ze względu na dynamikę dysfunkcji społecznej, zmieniającej swój zakres i kierunek, co wymaga kompleksowego oraz dogłębnego rozpoznania wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka, jak też wyodrębnienia uwarunkowań chroniących przed jego występowaniem. Bardzo pomocna będzie tutaj wymiana wypracowanych doświadczeń oraz promocja dobrych praktyk eksponujących kierunki instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych działań kształtujących rozwiązania w sferze bezpieczeństwa publicznego i porządku prawnego. Kolejna sprawa to stworzenie warunków do działań instytucjom powołanym do zapewnienia porządku publicznego z uwzględnieniem specyfiki danego środowiska oraz odpowiadających mu społecznie pożądanym wartości, co doprowadzi w konsekwencji do akceptacji proponowanych rozwiązań oraz podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Z perspektywy procesu zarządzania bezpieczeństwo i rozwój stanowią dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych oraz ich społeczności, bowiem te dwa wymiary wzajemnie się warunkują, gdyż nie można mówić o rozwoju z pominięciem bezpieczeństwa, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Z tego punktu widzenia należy podkreślić dynamiczny charakter bezpieczeństwa, które przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności jednostki terytorialnej, a jego struktura jest w znacznej mierze tożsama ze strukturą funkcjonowania układu terytorialnego. Kształtowanie bezpieczeństwa jest w dużej mierze zadaniem strategii działania w tej dziedzinie, będącej teorią i praktyką kierowania sprawami bezpieczeństwa danego obszaru ze szczególnym uwzględnieniem procesu ustalania celów bezpieczeństwa oraz sposobów ich osiągnięcia. W tym kontekście należy wskazać na interesy podmiotu odpowiedzialnego za budowanie systemu bezpieczeństwa, środo-

wisko oraz szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla realizacji interesów na rzecz osiągania celów w dziedzinie bezpieczeństwa, a także społeczne uwarunkowania, w jakich realizowana jest idea bezpieczeństwa. Należy też zwrócić uwagę na możliwe lub istniejące konflikty mające charakter polityczny, społeczny, lub gospodarczy, a także posiadane zasoby niezbędne dla realizacji przyjętych koncepcji i zadań w zakresie bezpieczeństwa<sup>6</sup>.

W zakresie zarządzania bezpieczeństwem niezwykle istotne jest określenie wyzwań rozwojowych oraz działanie na rzecz usprawniania systemu bezpieczeństwa, 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. W obszarze zarządzania oraz programowania strategicznego konieczne jest prowadzenie świadomej polityki rozwoju systemu bezpieczeństwa oraz ukierunkowane przedsięwzięć na uporządkowanie i usystematyzowanie podejmowanych działań, jak również upowszechnienie idei myślenia strategicznego w zakresie problematyki bezpieczeństwa. Umożliwi to wzmocnienie systemu bezpieczeństwa w układzie terytorialnym oraz poprawi sprawność działania podmiotów realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa. Powinno to prowadzić do doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zwiększenie integracji polityk publicznych z polityką bezpieczeństwa. Kolejna sprawa to wzmocnienie relacji pomiędzy rozwojem lokalnym i regionalnym a polityką bezpieczeństwa, a także koordynacja procedur planowania rozwoju z wymogami systemu bezpieczeństwa.

Wszystkie podejmowane działania powinny się wpisywać w realizację szeroko pojmowanej polityki bezpieczeństwa, która wskazuje cele oraz priorytety istotne z punktu widzenia aktywności samorządu na rzecz bezpieczeństwa jednostki terytorialnej. Wydaje się, że w kontekście doświadczeń europejskich proces zarządzania bezpieczeństwem wpisuje się w zakres zarządzania publicznego, istotnego dla realizacji zadań żywotnie interesujących społeczność lokalną. Współczesne zarządzanie publiczne harmonizuje działania zapewniające prawidłowe wyznaczanie celów w sferze publicznej oraz tworzy warunki dla optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz realizacji interesu publicznego. Odnosi się ono do procesów, w których społeczność lokalna zaczyna wpływać na decyzje po-

6 S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, II-2011/18.



lityczne oraz społeczno-gospodarcze związane z poziomem życia oraz rozwojem jednostki terytorialnej<sup>7</sup>.

Zarządzanie publiczne skoncentrowane jest też na organizatorskich funkcjach administracji nastawionych na świadczenie szerokiego zakresu usług publicznych związanych z poprawą jakości życia mieszkańców, gdzie istotną kategorię stanowi zapewnienie oraz świadomość bezpieczeństwa. Stąd ważną staje się społeczna akceptacja działań w tym zakresie, która jest też jednym z kryteriów skuteczności działań w obszarze bezpieczeństwa. Działania podejmowane w sferze zarządzania bezpieczeństwem oraz związane z tym cele, formy, metody oraz instrumenty realizacji ulegają systematycznej modyfikacji i wymagają ciągłego dostosowywania do specyfiki oraz potrzeb i możliwości danej społeczności. Jest to zatem proces dynamiczny, wymagający podejmowania systematycznych ocen, analiz oraz weryfikacji efektów, a także odniesienia do ogólnych kierunków rozwoju jednostki terytorialnej.

## **2. Bezpieczeństwo jako obszar aktywności samorządu terytorialnego**

Bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego jest swoistym dobrem publicznym i posiada 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 można postrzegać w szerokim kontekście, m.in. jako bezpieczeństwo ekologiczne dotyczące zagrożeń dla trwałego rozwoju, zachowania środowiska naturalnego człowieka na poziomie lokalnym lub regionalnym. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na bezpieczeństwo wodne, które określa zdolność populacji do zapewnienia sobie źródeł wody pitnej, przy czym zapewnienie owego bezpieczeństwa to jedno z zadań władz publicznych. Wiąże się to z narastającym problemem, na który mają wpływ takie czynniki, jak: susze, zmiany klimatu, przyrost naturalny oraz różne anomalie pogodowe. Duży wpływ na zapewnienie społeczeństwu dostępu do wody mają również zanieczyszczenia źródeł wody oraz zbędne zużycie wody przez przemysł. Problem polityki wodnej możemy również rozpatrywać pod kątem bezpieczeństwa na obszarach wodnych. Bezpieczeństwo to jest niewątpliwie wartością samą w sobie ze względu na znaczenie problematyki dostępu do zasobów wodnych dla jakości życia społeczności

<sup>7</sup> B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 255.

lokalnych. Można przyjąć, że staje się to najważniejszą wartością, potrzebą oraz priorytetowym celem działania władz samorządowych, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie jest to proces obejmujący różnorodne środki gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt społeczności lokalnej<sup>8</sup>. Jest to także ważna kategoria społeczna, gdyż dotyczy zarówno jednostek, jak i grup społecznych<sup>9</sup>. Podkreślić należy, że w definiowaniu bezpieczeństwa wodnego pojawia się kryterium zabezpieczania zasobów naturalnych przed wyczerpaniem i degradacją. Podkreśla to rolę czynników środowiskowych w jego kształtowaniu. Niezbędne jest zatem rozpatrywanie tych kwestii w połączeniu z zagadnieniem bezpieczeństwa ekologicznego. Może być ono pojmowane w aspekcie negatywnym, ograniczając się do eliminowania zagrożeń dla środowiska przyrodniczego, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska wodnego lub też w kontekście utożsamiania się z szeregiem idei i koncepcji, które miałyby na celu przeciwdziałać powstaniu różnorodnych zagrożeń. Wydaje się, że zadania władz publicznych w zakresie bezpieczeństwa powinny się koncentrować na ochronie członków wspólnoty przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi, jak i generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie. Ponadto ważna jest wzajemna ochrona członków wspólnoty, poprzez regulowanie uzewnętrzniających się napięć emocjonalnych we wspólnocie, 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 wspólnocie<sup>10</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa publicznego 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: indywi-

---

8 W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe: podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt Problemowy Towarzystwo Wiedzy Obronnej, nr 1, 2010, s. 25.

9 M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.

10 M. Mączyński, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 185.

dualnego i ponadindywidualnego, i oznacza, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość zarówno dla pojedynczego podmiotu (człowieka jako jednostki) oraz podmiotu zbiorowego pojmowanego jako zbiorowość czy społeczeństwo. W związku z tym bezpieczeństwo publiczne i jego ochrona stanowią dobro wspólne i jako cel życia społecznego nie różnią się od tego, co jest celem poszczególnych członków wspólnoty<sup>11</sup>. Bezpieczeństwo publiczne można zatem zdefiniować jako stan braku zagrożenia dla funkcjonowania jednostki terytorialnej oraz realizacji jej interesów, co umożliwia jej normalny i swobodny rozwój<sup>12</sup>. Tak więc ochrona bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest podstawową formą faktycznej ochrony bezpieczeństwa całego społeczeństwa. Głównym zadaniem staje się wykształcenie ludzi świadomych swej odpowiedzialności wobec własnej społeczności, a także dążenie do zrozumienia uwarunkowań, w szczególności zagrożeń procesu rozwojowego, ponadto rozwijanie w sobie zaangażowania na rzecz lokalnego środowiska pod kątem bezpieczeństwa i godnego życia wszystkich, którzy zamieszkują dany obszar. Potrzebne jest także poczucie solidarności, umiejętności współpracy, zrozumienia i tolerancji, co pomaga w kształtowaniu i rozwijaniu zaufania społecznego. Istotną rolę odgrywa tutaj zaufanie społeczne, które jako podstawowy składnik życia społecznego jest obecne w każdym jego wymiarze. Z perspektywy procesów rozwojowych istotą bezpieczeństwa jest zapewnienie funkcjonowania danego układu terytorialnego stanowiącego 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. 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. Poczucie bezpieczeństwa można odnieść do

11 A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009, s. 33.

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

wielu płaszczyzn gospodarki lokalnej i regionalnej, przyjmując, że stymuluje ono procesy rozwojowe i sprzyja osiągnięciu stabilizacji społecznej i gospodarczej. Ze względu na swą wagę, znaczenie i złożoność, proces zapewniania bezpieczeństwa mieści się w katalogu podstawowych potrzeb i zadań każdego samorządu oraz występującej w różnych konfiguracjach społeczności lokalnej i regionalnej.

### **3. Gospodarowanie zasobami wody w kontekście procesu kształtowania przestrzeni jednostki terytorialnej**

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ład przestrzenny stanowi harmonijne ukształtowanie przestrzeni, uwzględniające w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Należy przyjąć, że poziom ładu przestrzennego nie zapewnia oczekiwanego porządku w większej skali terytorialnej, co oznacza, iż suma optymalnych rozwiązań cząstkowych nie zapewnia optymalnej wartości oczekiwanej na poziomie lokalnym lub regionalnym. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na gospodarkę walorami i zasobami środowiska przyrodniczego, które ma z reguły wymiar ponadlokalny i jest przedmiotem określania ładu ekologicznego w gospodarce przestrzennej regionu oraz poszczególnych jednostek terytorialnych. Z tego względu konieczne jest określenie uwarunkowań regionalnych i lokalnych w kontekście planowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczego. Kolejna sprawa to różnorodne strefy funkcjonalne i problemowe, które powinny być poddane koordynacji w skali lokalnej i regionalnej. Istotny staje się tutaj ten aspekt ładu przestrzennego, który odnosi się do specyfiki walorów oraz zasobów przyrodniczych i środowiskowych układu terytorialnego. W kształtowaniu ładu przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej ważną rolę odgrywa też kształtowanie konkurencyjnej przestrzeni społecznej i ekonomicznej i od zaakcentowania tej przestrzeni jako wiodącej w polityce zagospodarowania regionu w dużym stopniu będzie zależał wizerunek przestrzeni przyrodniczej. Zarazem należy pamiętać, że komplementarność wszystkich aspektów ładu przestrzennego zbiega się w polityce ekologicznej danego terytorium, co należy postrzegać w aspekcie rozwoju zrównoważonego. Obecnie jednym z najważniejszych celów w polityce gospodarczej i przestrzennej jest osiągnięcie rozwoju zrównoważonego, głównie z punktu widzenia kurczących się i coraz bardziej zdegradowanych zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Z jednej strony narasta konieczność ich ochrony, a nawet odtwarzania, a z drugiej rozwój społeczno-gospodarczy wywiera niepohamowaną presję na środowisko. Jed-

nym z kierunków równoważenia racji przyrodniczych i społeczno-gospodarczych jest stała i skuteczna poprawa ładu przestrzennego. Jego wiodącym instrumentem jest planowanie przestrzenne wymagające wielostronnego doskonalenia pod względem merytorycznym, organizacyjno-instytucjonalnym i warsztatowym. Znaczenie ładu przestrzennego, jako nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego w kontekście warunków życia mieszkańców, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych staje się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. W konsekwencji racjonalizacja polityki przestrzennej, przywrócenie i poszerzenie ładu przestrzennego stają się strategicznym wyzwaniem nowoczesnej zintegrowanej polityki spójności terytorialnej.

Poruszone zagadnienia wiążą się z problematyką wysokiej jakości przestrzeni publicznej, przez którą w kategoriach społeczno-ekonomicznych rozumiemy dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. Kształtowanie atrakcyjnych i dostępnych przestrzeni publicznych wymaga zróżnicowanych działań, w tym również ukierunkowanych na zwiększanie poczucia i poziomu bezpieczeństwa<sup>13</sup>. Tak więc jednym z działań poprawiających bezpieczeństwo publiczne jest projektowanie takiej przestrzeni publicznej, która zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia. Odpowiedniego znaczenia nabiera w tym przypadku odpowiednie zagospodarowanie przestrzeni, przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów inwestycyjnych oraz infrastrukturalnych mających na uwadze poprawę bezpieczeństwa publicznego w tym zagospodarowanie i wykorzystania zasobów wodnych<sup>14</sup>. Ze względu na specyfikę jednostki terytorialnej zarówno miejsce, jak i otoczenie wiążą się z projektowaniem bezpiecznej przestrzeni publicznej, czyli takiej, która wpływa na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia negatywnych zjawisk. Ważne jest zatem założenie, że właściwe projektowanie oraz kształtowanie środowiska funkcjonowania człowieka może prowadzić do zmniejszenia poziomu zagrożeń, wzrostu poczucia bezpieczeństwa oraz poprawy jakości życia<sup>15</sup>. Należy w związku z tym dążyć do takich rozwiązań

13 *What Makes a Successful Place? Project for public spaces*, <http://www.pps.org/reference/grplacefeat/>, [dostęp: 11.03.2018].

14 J. Kopietz-Unger, *Bezpieczeństwo i globalizacja. Zintegrowany rozwój miast*, [w:] Z. Bać (red.), *Habitaty bezpieczne*, Wyd. Politechnika Wroclawska, Wrocław 2010.

15 K. Łojek, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie bezpiecznej przestrzeni*, „Przegląd Policyjny”, nr 1-2, 2004.

w przestrzeni, które w kompleksowy sposób zapewnią wysoki poziom bezpieczeństwa w szerokim zakresie uwarunkowań wpływających na poziom jakości życia. Dzięki temu możliwe będzie wypracowanie instrumentów zapewniających prowadzenie racjonalnej polityki gospodarowania wodą spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest więc ukształtowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, które będą sprzyjać trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Gospodarowanie wodami powinno uwzględniać zasadę wspólnych interesów i być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. W związku z tym proces zarządzania zasobami wodnymi winien służyć zaspokojeniu potrzeb ludności, gospodarki oraz ochronie wód i środowiska, w szczególności w zakresie: zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz niewłaściwej lub nadmiernej eksploatacji utrzymania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wód zależnych, ochrony przed powodzią i suszą, zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu, zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją, tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód. Ważne jest także podjęcie wysiłku programowania i koordynowaniu działań mających na celu: osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wody zależnych, poprawę stanu zasobów wodnych, poprawę możliwości korzystania z wód, zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody, poprawę ochrony przeciwpowodziowej.

Z punktu widzenia układu terytorialnego zasoby przeznaczone do wykorzystania jako wody do spożycia powinny być przedmiotem szczególnej ochrony. Konieczne jest w związku z tym przyjęcie odpowiednich standardów jakości środowiska wodnego dla wód służących do spożycia. Dla osiągnięcia tego ogólnego celu niezbędne jest ukształtowanie systemu zarządzania jakością wód oraz systematyczny i kompleksowy monitoring, co umożliwi w razie potrzeby podjęcie właściwych środków zaradczych i adaptacyjnych. Wiąże się to z procesem zarządzania zasobami wodnymi, co musi być zgodne z racjonalnym kształtowaniem i wykorzystaniem zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględ-

nieniem ich ilości i jakości, potrzeb użytkowników i konsumentów wód oraz zależnych od wód ekosystemów. Należy pokreślić konieczność zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi, polegającego na koordynacji działań politycznych, gospodarczych i społecznych w zakresie realizacji idei zrównoważonego rozwoju oraz zarządzania wodą, przestrzenią i innymi zasobami w celu zwiększenia korzyści społecznych i ekonomicznych w sposób równorzędny, bez konieczności naruszania równowagi przyrodniczej<sup>16</sup>. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi należy traktować jako ważny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, bowiem pożądanym stanem i jakością zasobów wodnych jest jednym z czynników warunkujących rozwój jednostki terytorialnej. W tym kontekście istotne są działania z zakresu racjonalizacji gospodarowania zasobami wód, które zapobiegają występowaniu stanów niekorzystnych. Konieczne staje się w związku z tym uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, w tym takie sprawy, jak: możliwość współdecydowania o sprawach, które dotyczą danej społeczności, weryfikacja postrzegania problemów swojego środowiska, dostrzeżenie ewentualnego konfliktu interesów, zwiększenie świadomości ekologicznej, lepszy dostęp informacji o stanie środowiska i przyczynach jego zagrożenia, budowanie relacji z daną społecznością. Kolejną kwestią jest integralne podejście do wód powierzchniowych i podziemnych, a także uwzględnienie aspektów środowiska naturalnego. Model ten wyznacza optymalne zagospodarowanie potrzeb wodnych, działania na rzecz ochrony zasobów wodnych, osiągnięcie wyznaczonych celów środowiskowych, poprawę jakości zarządzania w obszarze gospodarki wodnej. Ponadto kreuje priorytety działań planistycznych w gospodarowaniu wodami, integruje polityki gospodarowania wodą, usprawnienia system planowania w gospodarce wodnej, wprowadza zasady gospodarowania wodą. Z punktu widzenia zapewnienia poczucia bezpieczeństwa w omawianym obszarze należy odnieść się do idei rozwoju zrównoważonego określanego jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń<sup>17</sup>. Zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, powinny być odnoszone do procesu planowania i zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej, gdzie problematyka bezpieczeństwa stanowi jednocześnie

16 Global Water Partnership 2000, Narodowa Strategia Gospodarowania Wodami 2030.

17 Art. 3 Ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r.

istotny obszar podejmowanych działań. Z perspektywy teorii i praktyki odnoszonej do bezpieczeństwa jako pewnej sfery aktywności w zakresie zarządzania rozwojem oraz swoistej kategorii jakości życia, konieczne jest zwrócenie uwagi na:

- a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu;
- b) istniejące problemy ochrony środowiska, ważne z punktu widzenia specyfiki jednostki terytorialnej;
- c) cele ochrony środowiska na szczeblu wspólnotowym, istotne z punktu widzenia danej społeczności;
- d) przewidywane znaczące oddziaływania na integralność środowiskową obszaru.

Wydaje się, że konieczne jest uwzględnienie zależności między wymienionymi elementami środowiska oraz między oddziaływaniami na te elementy, co wyraźnie ukazuje spójność zasady zrównoważonego rozwoju z planowaniem i ładem przestrzennym.

#### **4. Zadania samorządu terytorialnego w gospodarowaniu zasobami wody**

Jednym z najważniejszych zadań samorządu jest zapewnienie dostępności zasobów wody dla celów gospodarczych, komunalnych oraz na potrzeby mieszkańców. Brak możliwości realizacji zadań w tym zakresie może wywołać w społecznościach lokalnych i regionalnych poczucie zagrożenia bezpieczeństwa<sup>18</sup>. Władze lokalne mają obowiązek zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia ludności w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, co jest niezbędne dla zrównoważonego i sprawiedliwego korzystania z wód. W związku z tym polityka w zakresie gospodarowania wodą powinna być prowadzona w taki sposób, aby zapewniała bezpieczeństwo korzystania z zasobów społeczeństwu i gospodarce. W zapewnieniu bezpieczeństwa w odniesieniu do korzystania z zasobów wodnych ważny jest wymiar przestrzenny, co pozwala na wyodrębnienie ewentualnych obszarów występowania zagrożeń w tym zakresie. Należy podkreślić, że zasoby wodne stanowią integralną część spójnego funkcjonalnie układu przestrzennego, w którego strukturze wyróżniają się strefy stałego oddziaływania i tereny możliwo-

<sup>18</sup> U. Szymańska, M. Adamczuk, *Prawo do czystej wody w świetle prawodawstwa polskiego i europejskiego*, [w:] B. Sitek (red.), *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30-31 maja 2005, Olsztyn 2007, s. 596-602.



ści rozwojowych, co wymaga systematycznego oddziaływania poprzez prowadzony racjonalnie proces zarządzania uwzględniający wzrost zapotrzebowania na wodę oraz optymalizację gospodarowania zasobami wodnymi. Powinno to doprowadzić do wykreowania nowego modelu gospodarki wodnej zapewniającego skuteczną ochronę zasobów dyspozycyjnych oraz koordynację działań w zakresie osiągnięcia spójności budowanego systemu. W praktyce niezbędne jest zabezpieczenie dostępu do wody z uwzględnieniem jej ilości i jakości. Stąd też wspólnota samorządowa, jaką jest gmina, powinna mieć prawne i organizacyjne możliwości działania w zakresie zapewnienia dostępu do wody oraz jej należytej jakości dla swoich mieszkańców. Wskazuje na to zakres zadań własnych gminy, które wykonuje ona w swoim imieniu i na swoją odpowiedzialność w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak więc ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że do zadań własnych gminy zalicza się: sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej ponadto wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Ustawa wskazuje również, że do zadań gminy należy utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrona przeciwpowodziowa. Bezpieczeństwo w sferze gospodarowania wodą powinno być zaliczane do składowych bezpieczeństwa narodowego obok bezpieczeństwa gospodarczego, energetycznego, ekonomicznego, obywatelskiego, społecznego czy militarne. Sposób rozumienia tego terminu, jego zmiany oraz towarzyszące mu uwarunkowania odzwierciedlają procesy przemian społeczno-gospodarczych, kulturowych czy wręcz politycznych, odnoszące się do obszaru problemowego, jakim jest gospodarowanie wodami. Tak więc bezpieczeństwo ekologiczne odnoszące się do zagadnień związanych z szeroko rozumianą sferą gospodarki wodnej znajduje pierwszoplanowe miejsce w całości kształcie problematyki szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. W tym kontekście znajdujemy odniesienia do procesu przeciwdziałania klęskom żywiołowym, katastrofom i awariom wchodząc zarazem w zakres kompleksowych działań tzw. obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Na proces gospodarowania zasobami wodnymi oraz likwidowania ewentualnych zagrożeń wpływają zmiany klimatyczne, zmienność warunków pogodowych, sposób wykorzystania zasobów naturalnych, poziom wiedzy i świadomości członków społeczności lokalnej. Kluczową kwestią staje się także zbudowanie systemu gromadzenia przetwarzania i udostępniania informacji, w tym wczesnego ostrzegania z uwzględnieniem oceny występującego ryzyka, a także generowania map zagrożenia umożliwiającymi podejmowanie działań wyprzedzających oraz koordynację stosownych przedsięwzięć. Wszystkie

związane z tym działania odbywają się w określonej przestrzeni, która jest tworem podlegającym ciągłym przemianom, które następują w wyniku zmian środowiska przyrodniczego oraz procesów prawnych i społecznych wynikających z chęci dopasowania obszaru do ciągle rosnących potrzeb człowieka. Konieczne jest zatem wypracowanie i konsekwentna realizacja polityki gospodarowania wodą w układzie jednostki terytorialnej spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych. Konieczne jest więc ukształtowanie rozwiązań, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodą, które zapewnią trwałe i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój lokalny, z uwzględnieniem potrzeb społecznego i gospodarczego wykorzystania wód oraz zapewnieniem dostępności zasobów wodnych o odpowiedniej jakości i we właściwej ilości (stąd potrzeba zapewnienia realnego i efektywnego wpływu na sprawy gospodarki wodnej, w tym w szczególności planowania w gospodarowaniu wodą, ochrony zasobów wodnych oraz kształtowania społecznie pożądaných postaw i zachowań w tym zakresie). Niezbędne jest także podejmowanie racjonalnych działań w odniesieniu do kierunków prowadzenia inwestycji w zakresie gospodarowania wodą oraz utrzymania urządzeń wodnych, a także zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu wód, jak też minimalizacja ryzyka powodziowego w układzie terytorialnym. Należy też zwrócić uwagę na finansowe aspekty podejmowanych działań, co przyczyni się do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz do racjonalnego wydatkowania środków na działania związane z zapewnieniem dostępności wód o odpowiednich parametrach. Samorząd terytorialny, spełniając kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa, a także zrównoważonego rozwoju oraz efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej powinien dążyć do takiego ukształtowania rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodą, które zapewnią trwałe i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój jednostki terytorialnej, z uwzględnieniem występujących i przewidywanych potrzeb, a także adaptacji do zachodzących zmian klimatu.

W szczególności należy mieć na względzie:<sup>19</sup>

- 1) zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, z uwzględnieniem potrzeb człowieka i gospodarki;

<sup>19</sup> Prawo wodne, Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r., Dz. U. 2017, poz. 1566.

- 2) zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę do spożycia i dla celów sanitarnych;
- 3) zaspokojenie społecznie i ekonomicznie uzasadnionych potrzeb wodnych w sferze gospodarczej;
- 4) osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów;
- 5) konieczność adaptacji do zmian klimatu oraz wzrastające ryzyko występowania gwałtownych zjawisk pogodowych, w tym minimalizacja ryzyka powodziowego;
- 6) możliwości tkwiące w polityce oszczędzania wody z zastosowaniem mechanizmu usług wodnych;
- 7) ewentualne zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście alokacji zasobów w przestrzeni w połączeniu z potrzebą minimalizacji ryzyka powodziowego i zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej;
- 8) zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru nad wszystkimi działaniami w zakresie gospodarowania wodą.

W efekcie uzyskujemy bezpieczny system zaopatrzenia w wodę, zapewniający spełnienie określonych standardów, m.in. poprzez minimalizację zanieczyszczeń, identyfikowanie potencjalnych zagrożeń, analizę i zarządzanie ryzykiem, ustalenie środków kontrolnych<sup>20</sup>. Pozwoli to na bezpieczne korzystania z zasobów wody korzystając z kategorii niezawodności, jak też oceny relacji pomiędzy występującymi zagrożeniami a stosowanymi barierami bezpieczeństwa, ochrony oraz zagrożeniami. Efektywność zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu zabezpieczenia w wodę polega na upowszechnieniu wiedzy w tym zakresie oraz prowadzeniu dialogu ze społeczeństwem, jak też posiadaniu możliwości skutecznego działania<sup>21</sup>. Działania w tym zakresie będą wzmocnione poprzez wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju, w tym zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi poprzez stosowne zapisy w strategiach i programach

---

20 J. Rak, B. Tchórzewska-Cieślak, *Metody analizy oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005.

21 J.R. Rak, B. Tchórzewska-Cieślak, *O bezpieczeństwie zaopatrzenia w wodę*, Politechnika Rzeszowska, Katedra Zaopatrzenia w Wodę i Odprowadzania Ścieków, Rzeszów (dostęp 20.05.2017).

rozwoju, a następnie odzwierciedlenie ich w lokalnych działaniach jednostek terytorialnych stawiających cele zintegrowanej gospodarki wodnej wśród priorytetów swojego rozwoju. Równie ważne są decyzje związane z zagospodarowaniem przestrzennym, zapisane w podstawowych dokumentach planistycznych, bowiem skuteczność gospodarowania wodą w układzie terytorialnym zależy nie tylko od sprawności infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i przeciwpowodziowej, ale przede wszystkim od stopnia uszczelnienia gruntów i możliwości zagospodarowania deszczówki na miejscu zaistnienia opadów. Gminy i miasta, mając dużą swobodę przy konstruowaniu własnych programów strategicznych stanowiących podstawę efektywnego działania na swoim terenie, najczęściej formułują swoje cele społeczno-gospodarcze w oderwaniu od korzyści wynikających z zarządzania potencjałem przyrodniczym posiadanych ekosystemów. Także gospodarowanie wodami uwzględniane jest zwykle jedynie w wąskim zakresie, niezbędnym do zaspokajania potrzeb wodnych ludności i gospodarki oraz zabezpieczenia przed powodzią. Niezmiernie rzadko pojawiają się strategie i programy lokalne, uwzględniające potrzeby małej retencji lub renaturyzacji rzek w celu poprawy jakości wody<sup>22</sup>. Cele działań w zakresie gospodarki wodnej powinny być ściśle określone przez polityki lokalne, których realizacja daje znaczną swobodę władzom samorządowym w tworzeniu własnych mechanizmów wdrażania. Wykorzystywane są w tym celu lokalne narzędzia dostosowane do specyfiki poszczególnych jednostek terytorialnych.

Wydaje się jednak, że dla osiągnięcia zamierzonych celów konieczna jest integracja działań w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz kompleksowe podejście do planowania i zarządzania wodą w mieście lub gminie. W wymiarze praktycznym oznacza to włączenie do wszystkich działań w przestrzeni lokalnej zintegrowanych rozwiązań, uwzględniających warunki środowiskowe oraz najlepsze praktyki w zagospodarowaniu wód opadowych i rozwiązania ekohydrologiczne. W efekcie uzyskujemy stan polegający na tym, że gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, a także zasady wspólnych interesów i realizowane jest przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w celu uzyskania maksymalnych korzyści społecznych. Służy temu wypracowany system zarządzania zasobami wodnymi dla zaspokojenia po-

22 I. Wagner, A. Januchta-Szostak, A. Waack-Zajęc, *Narzędzia planowania i zarządzania strategicznego wodą w przestrzeni miejskiej*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, nr 5, 2014.

trzeb ludności, gospodarki, ochrony wód i środowiska związanego z tymi zasobami, a jego szczegółowe działania nastawione są na: zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochronę zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymanie lub poprawę stanu ekosystemów wodnych, ochronę przed powodzią i suszą, zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu, a także zaspokojenie potrzeb związanych z turystyką, sportem i rekreacją oraz tworzenie warunków dla energetycznego, transportowego i rybackiego wykorzystania wód. Ponadto istotne są następujące kwestie: optymalne zagospodarowanie potrzeb wodnych, ochrona zasobów wodnych, osiąganie celów środowiskowych w obszarze gospodarki wodnej, a także integracja polityki gospodarowania wodą oraz systematyczne usprawnianie systemu planowania w gospodarce wodnej poprzez wprowadzenie i przestrzeganie odpowiednich zasad.

Dla zapewnienia pożądaných efektów oraz doskonalenia jakości działań w tym zakresie konieczne jest spełnienie warunków dla zapewnienia społecznego udziału w procesie planowania i podejmowania decyzji związanych ze środowiskiem wodnym. Wynika to z faktu, iż gospodarowanie wodami wywiera decydujący wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną społeczeństwa. Realizacja planów gospodarowania wodami tworzy perspektywy rozwojowe dla społeczności lokalnych oraz indywidualnych mieszkańców. W związku z tym wpływa na poziom jakości życia, a także kształtowanie postaw i zachowań społecznych. Współcześnie staje się to jednym z ważnych aspektów poczucia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa w stale zmieniających się warunkach kształtujących rozwój przestrzeni i społeczeństwa w wymiarze terytorialnym.

## **Podsumowanie**

Należy podkreślić, że warunkiem skutecznego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości, a także potencjalnych zagrożeń, z drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju. Zarządzanie bezpieczeństwem wymaga sprawności oraz jasności działań z punktu widzenia przyznanych kompetencji, jak też upraszczania i porządkowania struktur i zadań. Dzięki temu proces zarządzania bezpieczeństwem będzie spełniał wymóg sprawności i efektywności, co w konsekwencji zapewni poczucie bezpieczeństwa społeczności lokalnych i regionalnych. W odniesieniu do procesu

zarządzania, bezpieczeństwo i rozwój stanowią obecnie dwa podstawowe wymiary istnienia jednostek terytorialnych oraz ich społeczności, bowiem te dwa wymiary wzajemnie się warunkują, gdyż nie można mówić o rozwoju, nie wspomniawszy o bezpieczeństwie, z kolei rozwój ułatwia zapewnianie bezpieczeństwa. Wszystkie związane z tym działania odbywają się w określonej przestrzeni, która jest tworem podlegającym ciągłym przemianom, następującym w wyniku zmian środowiska przyrodniczego oraz procesów prawnych i społecznych wynikających z chęci dopasowania obszaru do ciągle rosnących potrzeb człowieka. Konieczne jest zatem wypracowanie i konsekwentna realizacja polityki gospodarowania wodą w układzie jednostki terytorialnej spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych.

## Bibliografia

Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009.

Global Water Partnership 2000, *Narodowa Strategia Gospodarowania Wodami 2030*.

Hanausek T., *Zarządzanie bezpieczeństwem – nowa dziedzina nauki*, [w:] *Bezpieczeństwo a ochrona majątku*, Zeszyt Naukowy European Association for Security, nr 4, 2001.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe: podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Zeszyt Problemowy Towarzystwo Wiedzy Obronnej, nr 1, 2010.

Kołodziński E., *Wprowadzenie do zarządzania bezpieczeństwem*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, [www.uwm.edu.pl/kis](http://www.uwm.edu.pl/kis) z dnia 25.05.2017.

Kopietz-Unger J., *Bezpieczeństwo i globalizacja. Zintegrowany rozwój miast*, [w:] Z. Bać (red.), *Habitaty bezpieczne*, Wyd. Politechnika Wrocławska, Wrocław 2010.

Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, [w:] *Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa II-2011/18*.

Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.

Kwiatkowski S., *Społeczne reperkusje nowego paradygmatu w polityce bezpieczeństwa*, [w:] M. Włodarczyk, A. Marjański (red. nauk.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku*. Współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XI, z. 12, Łódź 2010.

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

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

Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*. Studium politologiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.

Rak J., Tchórzewska-Cieślak B., *Metody analizy oceny ryzyka w systemie zaopatrzenia w wodę*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2005.

Szymańska U., Adamczuk M., *Prawo do czystej wody w świetle prawodawstwa polskiego i europejskiego*, [w:] B. Sitek (red.), *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30-31 maja 2005, Olsztyn 2007.

Wagner I., Januchta-Szostak A., Waack-Zajęc A., *Narzędzia planowania i zarządzania strategicznego wodą w przestrzeni miejskiej*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania”, nr 5, 2014.

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

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

