

Dr inż. Adam Baryłka

Centrum Rzeczoznawstwa Budowlanego Sp. z o.o. , Warszawa

WPROWADZENIE DO ZAGADNIEŃ OBRONNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Streszczenie

Praca stanowi wprowadzenie do zagadnień dotyczących uwzględniania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w planowaniu i zagospodarowania przestrzennym we wszystkich skalach tej działalności (tzn. w skali kraju, województw i gmin).

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, obronność, bezpieczeństwo

Introduction to national defense and security in space planning

Abstract

The work is an introduction to the issues to take into account the needs of defense and national security in planning and spatial development in the all scales of this activity (ie. In the country, provinces and municipalities).

Keywords : spatial planning , defense, security

1. WPROWADZENIE

Praca stanowi wprowadzenie do zagadnień związanych z **inżynierią obronności i bezpieczeństwa państwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** - dotyczącą sposobów postępowania (w zakresie prawnym, organizacyjnym, ekonomicznym i technicznym) ukierunkowanych na uwzględnienie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa w wieloletnim procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni kraju we wszystkich skalach tej działalności (tzn. w skali kraju, województwa i gminy). Inżynieria obronności i bezpieczeństwa państwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmuje etapy:

- **Planowania zagospodarowania przestrzennego**, do które należy ustalenie miejsca i warunków rozmieszczenia tworzonych obiektów, wynikających z określonych programów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, województw czy gmin [20] oraz
- **Zagospodarowania przestrzennego** – stanowiącego materializację (wynik) wieloletniego planowania zagospodarowania przestrzeni kraju obejmującego wszystkie stałe zmiany w środowisku geograficznym, a zwłaszcza wszystkie obiekty budowlane i urządzenia budowlane, będące dziełem świadomej działalności człowieka, umożliwiające realizację różnorodnych jego potrzeb [2, 3, 4].

Inżynieria obronności i bezpieczeństwa państwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi ważny obszar działalności człowieka w ramach ogólnej inżynierii bezpieczeństwa i jest związana z tworzeniem bezpiecznych rozwiązań środowiska antropogenicznego w **przestrzeni życia człowieka**[19], obejmując procesy jej planowania, zagospodarowania oraz wieloletniej eksploatacji. Środowisko antropogeniczne tworzą różnorodne obiekty budowlane, których lokalizacja oraz jakość rozwiązania funkcjonalnego i materiałowo-konstrukcyjnego na długi okres przesądzają o warunkach bezpieczeństwa życia człowieka w danym środowisku [2, 3, 4].

Związek obronności i bezpieczeństwa z przestrzenią, jej planowaniem i zagospodarowaniem ma swoją ciągłość historyczną. Spostrzeżenia w tym zakresie zawarto, między innymi w pracach J. Chęcińskiego [7, 8, 9], J.M. Łobockiego [20], Zakrzewskiego [28]. Jak podkreślał J. M. Łobocki w pracy [19] do jednego z ważniejszych problemów planowania przestrzennego od lat zaliczano konieczność ścisłego łączenia procesów planowania przestrzennego z zaspokojeniem współczesnych potrzeb obronnych i potrzeb bezpieczeństwa. W punkcie 3.2. wskazano regulacje prawne procesu planowania i gospodarowania przestrzenią w Polsce, które uwzględniały w różnym ujęciu potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Zagadnienia obronności w przestrzennym zagospodarowaniu kraju były przedmiotem prac prowadzonych w latach 1972-1979, którymi kierował J.M. Łobocki [25, 26, 27]. Dotyczyły one analizy efektywności obronnej modeli struktury zagospodarowania przestrzennego kraju [25] kierunkowych postulatów obronności w planowaniu przestrzennym [26] oraz metod analizy i oceny planów zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia obronności [27]. Obejmowały one, między innymi, zagadnienia oceny trwałości struktur przestrzennych kraju z punktu widzenia obronności [5] w tym oceny trwałości i uodpornienia sieci osadniczej i jej składowych elementów [6]. W pracach [25, 26, 27] podkreślano, że wymagania obronne powinny dotyczyć całej struktury przestrzennego zagospodarowania kraju we wszystkich jej skalach przestrzennych - obejmując przede wszystkim takie elementy, jak: komunikacja i transport, łączność, energetyka, gospodarka wodna, przemysł, rolnictwo, zagadnienia osadnictwa i jego struktury.

Należy podkreślić, że w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997 r. (Dz. 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zawarto generalne zasady postępowania odnoszące się do zagadnień obronności i bezpieczeństwa państwa, sformułowane w przepisach: art. 5, 6, 26, 85 oraz art.126 operującym pojęciem „bezpieczeństwa państwa” i precyzującym w niektórych fragmentach, że chodzi o bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne (art. 135, 146). Te generalne zasady postępowania są doprecyzowane w licznych przepisach naszego prawa, rangi ustawowej i aktach wykonawczych do tych ustaw, wymienionych w punkcie 3.3. niniejszej pracy.

Zmienność uwarunkowań obronności i bezpieczeństwa wymaga ciągłego dostosowywania i doskonalenia inżynierii bezpieczeństwa, do aktualnych zagrożeń i uwarunkowań, z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń [6, 19, 32]. Stąd istotną sprawą jest ocena bezpieczeństwa systemów zagospodarowania przestrzennego [6] wykorzystująca metody oceny trwałości struktur przestrzennych tych systemów [4, 5]. Uwzględniając istotność wymienionych zagadnień, w niniejszej pracy, omówiono:

- **podstawowe pojęcia** dotyczące: obronności i bezpieczeństwa państwa oraz procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- **zagadnienie współzależności** między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym,
- **prawne regulacje** procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- **podstawowe zasady** planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce.

2. POJĘCIA OBRONNOŚCI I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

2.1 Pojęcie obronności państwa

Współczesną definicję pojęcia „obronność” sformułował w Polsce S. Koziej [15], przyjmując, że **jest to dziedzina bezpieczeństwa narodowego obejmująca zintegrowane przeciwstawianie się zagrożeniom polityczno-militarnym przy wykorzystaniu wszystkich – wojskowych i cywilnych – zasobów państwa, zorganizowanych w system obronności, który– stanowią wszystkie siły militarne i pozamilitarne oraz środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane.** K. Górka - Rożej w pracy [11] podkreśla fundamentalne znaczenie tego systemu dla obronności państwa. W skład struktury systemu obronności RP wchodzi [11, 17] trzy podstawowe elementy:

- **Podsystem kierowania obronnością** – którego celem w okresie pokoju jest przygotowanie i utrzymanie na odpowiednim poziomie potencjału obronnego przez zapewnienie jego sprawnego rozwinięcia do koniecznych wymiarów w okresie zagrożenia i w czasie wojny.

- **Podsystem militarny** – tworzony przez Siły Zbrojne RP służy do ochrony niepodległości RP i niepodzielności jej terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności jej granic.

- **Podsystem niemilitarny** - obejmujący pozamilitarne ogniwa obronne stanowiące wszystkie pozostałe, poza siłami zbrojnymi, organy administracji rządowej, samorządowej oraz innych podmiotów i instytucji państwowych, na które nałożono obowiązek realizacji zadań na rzecz obronności państwa. Spełniają one funkcje pomocnicze i wspierające w stosunku do działań Sił Zbrojnych RP. Najważniejsze zadania, jakie są realizowane przez ten system, to przede wszystkim [11,17]:

- zapewnienie bezpiecznego i sprawnego funkcjonowania państwa;
- zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za stabilizację sytuacji w państwie;
- zapewnienie podstawowych potrzeb społeczeństwa;
- tworzenie warunków do przetrwania ludności.

M. Kuliczkowski w pracy [17] omawiając przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP przytacza, przedstawiony w Strategii obronności RP, **podział zadań obronnych realizowanych przez wymienione elementy struktury obronnej państwa**, na następujące ich rodzaje: zadania w zakresie kierowania obronnością państwa; zadania o charakterze militarnym oraz **zadania obronne niemilitarne**. Wymienione zadania obronne obejmują przedsięwzięcia realizowane przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa, zarówno przez Siły Zbrojne RP, jak i organy władzy wykonawczej oraz inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, a także obywateli.

W obszarze zadań obronnych niemilitarnych [17] wyróżnia się, między innymi:

- **Zadania gospodarczo-obronne**, zgodnie z [17], mają na celu zapewnienie materialnych podstaw realizacji zadań obronnych, w tym: utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki(PMG); przygotowanie do produkcji i usług oraz realizacja zadań ujętych w PMG; tworzenie i utrzymanie rezerw; przygotowanie transportu na potrzeby obronne państwa; przygotowanie do działania w warunkach ograniczonych dostaw; uruchomienie świadczeń

osobistych i rzeczowych; utrzymywanie rezerw strategicznych; przyspieszenie realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym; wprowadzanie ograniczeń w komunikacji, łączności; odtwarzanie zniszczonej infrastruktury; zapewnienie zaopatrywania formacji obrony cywilnej w sprzęt, materiały i środki ochrony; monitorowanie potencjału ekonomicznego w zakresie przemysłu, rolnictwa, łączności, transportu, energetyki, leśnictwa.

- **Zadania ochronne**, zgodnie z [17], mają na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa oraz ochrony i zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych ludności. Stanowią one bardzo ważną część zadań obronnych realizowanych przez wszystkie podmioty systemu obronnego państwa i obejmują zadania ochronne związane z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania państwa oraz zadania związane z ochroną i zapewnieniem potrzeb bytowych ludności.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy zadań obronnych, zgodnie z [17] wpisuje się w określony w przepisach ustawy z dnia 21.11.1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2015 r, poz. 827, t.j., z późn. zm.) obszar przygotowań obronnych państwa. Obszar geograficzny kraju stanowi bazę, na której może i powinna być zorganizowana jego własna siła obronna oraz zapewniona działalność sił koalicyjnych [19]. Z tego faktu wynikają podstawowe obowiązki dla planowania przestrzennego i gospodarki narodowej w zakresie tworzenia pozytywnych warunków przestrzennych dla realizacji potrzeb obronnych z uwzględnieniem zbieżnych celów gospodarki narodowej i obronności kraju.

Nieprzewidywalny charakter współczesnego bezpieczeństwa zmusza podmioty odpowiedzialne za funkcjonowanie **systemu obronności państwa** do zapewnienia **stanu gotowości obronnej** tego systemu – czyli stanu umożliwiającego utrzymanie bezpieczeństwa narodowego oraz skuteczne działania w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym możliwość przeciwstawiania się wszelkim zagrożeniom kryzysowym i wojennym [11, 17]. W pracy [31] podkreślono, że *„współczesne potrzeby w dziedzinie bezpieczeństwa wymagają harmonijnego współdziałania wszystkich instytucji państwowych, organów władzy i administracji państwowej oraz dostosowania ich metod pracy w obliczu nowych zagrożeń, z uwzględnieniem konieczności dysponowania nowoczesnymi, zintegrowanymi systemami kierowania i zarządzania na wypadek kryzysu”*.

Należy zauważyć, że realizacja zadań obronnych przez struktury obronne państwa (szczególnie w zakresie zadań gospodarczo-obronnych i ochronnych) jest uwarunkowana stanem gospodarki kraju w jej ujęciu przestrzennym, czyli stanem **gospodarki przestrzenno-obronnej kraju**. O stanie gospodarki przestrzenno-obronnej kraju decyduje racjonalne jej planowanie w zakresie: społeczno-gospodarczym, obronnym i przestrzennym [19, 20]. Jak wynika z powyższego **do zadań obronnych niemilitarnych można zaliczyć planowanie i zagospodarowanie przestrzeni naszego kraju** we wszystkich zakresach, której **struktury przestrzenne** charakteryzujące się dużą trwałością powinny zapewniać oprócz możliwie korzystnych warunków funkcjonowania również maksymalne uodpornienie na zagrożenia mogące wystąpić w przewidywanym czasie ich istnienia. Stąd J.M. Łobocki formułując założenia programowe, metodyczne i organizacyjne do pracy [26] stwierdził, że: „**obronność państwa jest funkcją stanu organizmu państwa we wszystkich jego wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach**”, a „**podstawowym warunkiem i jednoczesnym sprawdzianem gotowości obronnej państwa jest bezawaryjne działanie gospodarki narodowej w okresie pokoju i posiadanie odpowiednich rezerw**”.

2.2. Bezpieczeństwo, jako pojęcie interdyscyplinarne

Istota pojęcia „bezpieczeństwo”

Bezpieczeństwo jest pojęciem interdyscyplinarnym, a badaniem jego aspektów zajmuje się wiele różnych dziedzin nauki. Należą do nich historia, psychologia, socjologia, nauki prawne, politologia, nauki wojskowe i wiele innych. Jak słusznie zauważa K. Gołaś [10] „... już po bogactwie nauk zajmujących się tym problemem można wnioskować, że **pojęcie „bezpieczeństwa” jest bardzo bogate jeżeli chodzi o znaczenia i definicje** – ponieważ każda dziedzina nauki zajmuje się różnymi aspektami bezpieczeństwa”. R. Klamut [13] stwierdza, że „...**pojęcie bezpieczeństwo jest pojęciem wieloznacznym i w zależności od obszaru analiz czy dziedziny wiedzy jest różnie rozumiane. Dodatkowo występuje także w połączeniu z innymi pojęciami i w ten sposób uzyskuje kolejne konteksty znaczeniowe. W efekcie istnieje wielka różnorodność i często brak jednoznaczności w rozumieniu bezpieczeństwa**”. L. Korzeniowski [14] wskazuje na fakt ujmowania bezpieczeństwa w kilku aspektach: jako potrzeba, wartość oraz poczucie.

W języku łacińskim pojęcie „bezpieczeństwo” oznacza „*stan niezagrożenia, spokoju, pewności, braku zmartwień i strachu, poczucie pewności i ochrony przed niebezpieczeństwami*” [1, 3, 12, 13]. Również amerykański psycholog A. Maslow [21] opracowując hierarchię potrzeb człowieka, **potrzebę bezpieczeństwa** (pewności, stabilności, oparcia, opieki, wolności od strachu, lęku i chaosu) umieścił na drugim miejscu, tuż po potrzebach fizjologicznych – niezbędnych do podtrzymywania egzystencji – uznając, że **realizacja potrzeb bezpieczeństwa jest niezbędna do zdrowego funkcjonowania.**

Problemy bezpieczeństwa zajmowały ludzkość od początku jej istnienia. P. Barciak omawiając istotę bezpieczeństwa [1] stwierdza, że „*Człowiek zawsze stawiał w obliczu różnych zagrożeń, i walka o byt przetrwania oraz troska zapewnienia bezpieczeństwa sobie i najbliższym stały się naturalną potrzebą*”. Należy, więc zgodzić się ze stwierdzeniem J. Stańczyka [24], że „*Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem. Bezpieczeństwo jest potrzebą egzystencjalną – dotyczy istnienia (egzystencji) danego podmiotu*”.

Potrzeba bezpieczeństwa przejawia się w swojej postaci społecznej i międzyludzkiej i stanowi podstawę organizacji i funkcjonowania w życiu codziennym oraz społecznym i państwowym. **Bezpieczeństwo** w znaczeniu ogólnospołecznym **obejmuje zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia**[1,22, 23, 29, 30]. Bezpieczeństwo jest nie tylko naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, ale także podstawą funkcjonowania państw i systemów międzynarodowych [12, 14, 24]. **Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia**, a zadaniem państwa jest eliminacja, a przynajmniej oddalanie zagrożenia i wywołanych przez nie lęków, obaw, niepokoju i niepewności, tym samym stwarzanie obywatelom optymalnych warunków do rozwoju.

Uwzględniając powyższe przedstawić można stwierdzić, że bezpieczeństwo – **jest to możliwość zaspokojenia potrzeb o charakterze egzystencjalnym, jak i możliwość zaspokojenia sobie istnienia, przetrwania i rozwoju. Bezpieczeństwo jest też stanem pewności, co do wymienionych powyżej możliwości**”. Bezpieczeństwo jest stanem pewności i gwarancją jej utrzymania, dającą poczucie stabilizacji i pozwalającą na dalszy rozwój jednostki. Ta

konieczność ładu i harmonii jest jedną z podstawowych potrzeb egzystencjalnych człowieka i charakteryzuje się brakiem obawy przed utratą wartości, takich jak życie, zdrowie, uczucia, szacunek, praca, czy dobra, zarówno materialne, jak i niematerialne [21].

Podsumowując teoretyczne rozważania o pojęciu bezpieczeństwa i jego naturze zasadne jest przytoczenie definicji, tego pojęcia, przyjętej przez S. Kozieja [15, 16], zgodnie, z którą najczęściej „...*bezpieczeństwo definiuje się zarówno jako stan (osiągnięte poczucie bezpieczeństwa danego podmiotu), jak i proces (zapewnianie poczucia bezpieczeństwa podmiotu)*”. Bardziej praktyczne jest podejście drugie, odzwierciedlające naturalny, dynamiczny charakter zjawiska bezpieczeństwa.

W tym sensie **bezpieczeństwo danego podmiotu** to ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukcja ryzyka oraz **przeciwdziałanie** (zapobieganie i przeciwstawianie się) **wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów**. Z pracy [15, 16] wynika, że **u podstaw rozwiązywania najistotniejszych problemów bezpieczeństwa leży niewątpliwie ocena zagrożeń**. Podstawowe zagrożenia, co za tym idzie stan bezpieczeństwa, często rozpatrywane są przez dualistyczny sposób podziału problemu bezpieczeństwa na bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne - w zależności od tego, gdzie są umiejscowione i skąd się wywodzą zagrożenia. **Pojęcie bezpieczeństwa** wiąże się dziedzinami bezpieczeństwa: ekonomicznego, społecznego, militarnego, publicznego, ekologicznego, informacyjnego, itp.

Bezpieczeństwo ma charakter podmiotowy i stanowi naczelną potrzebę człowieka i grup społecznych, jest zarazem podstawową potrzebą państwa. Dlatego każdy człowiek, grupa społeczna czy państwo starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną tak, **aby usuwać lub, co najmniej oddalać zagrożenia i w ten sposób eliminować**. Istotnym problemem jest przewidywanie możliwości wystąpienia zagrożeń, ich wykrywanie i prognozowanie rozwoju tych zagrożeń. Jak podkreślono w pracy [2] „... *z problematyką badawczą inżynierii bezpieczeństwa obiektów antropogenicznych są ściśle związane nowoczesne technologie wykrywania i prognozowania rozwoju zagrożeń,*

teleinformatycznego przetwarzania informacji, ochrony i przeciwdziałania zagrożeniom oraz likwidacji ich skutków. Rozwój współczesnych technologii wspomagających szeroko rozumiane systemy bezpieczeństwa, ma charakter interdyscyplinarny i obejmuje, między innymi takie dziedziny nauki, jak: chemia, inżynieria materiałowa, mechanika, automatyka i robotyka, telekomunikacja oraz inżynieria środowiska”.

Cele szczegółowe polityki bezpieczeństwa obejmują [14, 15, 16, 17] ochronę i zapewnienie następujących wartości:

- przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności);
- integralności terytorialnej państwa;
- niezależności politycznej i suwerenności (w sensie ustrojowym, samowładności i swobody afiliacji);
- sprawnego funkcjonowania instytucji państwa i stabilności wewnętrznej;
- kompleksowego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego przyczyniającego się do podnoszenia jakości życia obywateli.

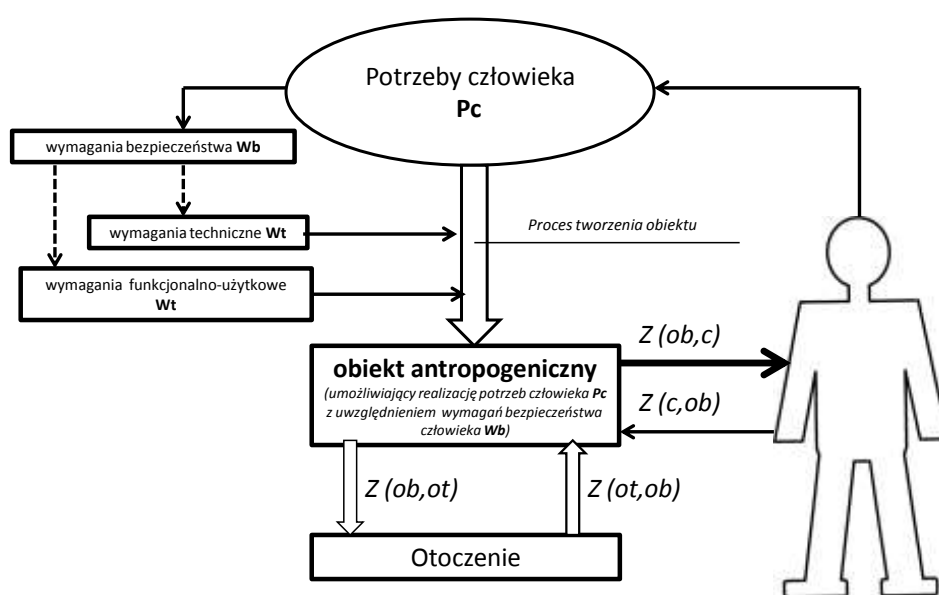
Współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym

R. Zięba i J. Zajac w pracy [31] podkreślają, że w związku z ewolucją pojmowania bezpieczeństwa, **aktualnie znacznie większą wagę w państwach Unii Europejskiej, przywiązuje się do wyzwań i zagrożeń pozamilitarnych.** Do najważniejszych czynników stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego społeczeństwa zalicza się więc nie tyle zagrożenia militarne z zewnątrz, ale: destabilizację systemu politycznego, źle funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne, masowe naruszanie praw człowieka, ubożenie społeczeństwa, konflikty społeczne, których władze państwowe nie są w stanie rozwiązać, degradacja środowiska i klęski żywiołowe (np. powodzie, susze, trzęsienia ziemi, tsunami, huragany); degradację środowiska naturalnego; nielegalne migracje; przestępczość zorganizowaną; terroryzm, zagrożenia informatyczne (cybernetyczne). **Takie ujęcie zagrożeń wskazuje na ścisłą współzależność bezpieczeństwa narodowego z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju.**

Generalnie można stwierdzić, że **współzależność między bezpieczeństwem a rozwojem społeczno-gospodarczym jest wynikiem okoliczności związanych z:**

- **zmieniającą się naturą zagrożeń** dla bezpieczeństwa, które coraz częściej mają charakter społeczny oraz ekonomiczny i w większości powstają w ramach państwa;
- **rozwojem gospodarczym**, a także **doskonaleniem sprawności państwa** dostarczającym zasobów i instrumentów do eliminowania powstających zagrożeń;
- **rozwojem**, który umożliwia pozytywne kształtowanie pewności wartości chronionych przez narodową politykę bezpieczeństwa.

Obronność i bezpieczeństwo państwa są ściśle związane z przestrzenią terytorium kraju, jej środowiskowymi uwarunkowaniami o charakterze przyrodniczym (naturalnym) oraz antropogenicznym, związanym ze sposobem jej przestrzennego zagospodarowania, a także, jakością obiektów budowlanych tworzonych przez człowieka dla zaspokojenia jego różnorodnych potrzeb – por. rys. 1 [2, 3, 4].



Rys. 1 Ideowy schemat uwarunkowań inżynierii bezpieczeństwa obiektu antropogenicznego w procesie jego tworzenia i eksploatacji[2]

$Z(c,ob)$ – zagrożenia człowieka pochodzące od obiektu antropogenicznego

$Z(ob,c)$ – zagrożenia obiektu antropogenicznego pochodzące od człowieka

$Z(ot, ob)$ – zagrożenia otoczenia pochodzące od obiektu antropogenicznego

3. WPROWADZENIE DO ZAGADNIEŃ PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

3.1 Pojęcia podstawowe

Przestrzeń naszego kraju jest dobrem wspólnym, ale ograniczonym. Trzeba, więc korzystać z niej racjonalnie. Dobre gospodarowanie przestrzenią, wymaga znajomości wszystkich jej elementów (naturalnych i wytworzonych przez człowieka) oraz występujących między nimi relacji. Taka wiedza pozwala rozwijać, ulepszać i chronić polską przestrzeń i zaspokajać potrzeby jej użytkowników (np. mieszkańców, przedsiębiorców, państwa) poprzez **odpowiednie jej planowanie i zagospodarowanie**. Ważnym aspektem planowania i zagospodarowania przestrzennego jest również wykorzystanie i zabezpieczenie środowiska naturalnego i zabudowanego w taki sposób, by możliwe było zaspokojenie potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń [20].

Planowanie przestrzenne można, więc zdefiniować jako usystematyzowane działania, których celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni, godzące interesy różnych jej użytkowników oraz realizujące cele społeczne i gospodarcze. Planowanie przestrzenne oznacza działanie planistyczne mające na celu prawidłowy rozwój kraju, regionów, powiatów gmin i miast, z punktu widzenia racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska oraz zapewnienia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. Zadaniem planowania przestrzennego jest racjonalne przekształcanie i zagospodarowywanie struktur przestrzennych, z uwzględnieniem:

- **uwarunkowań przyrodniczych, społecznych, gospodarczych i kulturowych** obszaru będącego przedmiotem planu oraz
- **zasad organizowania ładu przestrzennego**.

Polityka przestrzenna – stanowi zespół decyzji podejmowanych w sposób ciągły przez upoważnione organy publiczne, zmierzające do stworzenia w państwie i jego częściach należytego porządku (modelu) zagospodarowania przestrzennego w sposób zgodny z ustalonymi celami i priorytetami społecznymi w danym okresie zapewniając w tym procesie uporządkowany rozwój przestrzenny i ład zagospodarowania.

Gospodarka przestrzenna - jest zatem działalnością mającą doprowadzić do **racjonalnego wykorzystania przestrzeni w zakresie zgodnym z potrzebami społeczeństwa**(w tym potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa), w wyniku transformacji istniejącego stanu przestrzeni w stan pożądaný, uwzględniający ponadto wynegocjowane cele społeczne. Gospodarka przestrzenna w tym kontekście postrzegana jest także jako określony system w ramach gospodarki narodowej, którego:

- **przedmiotem** jest przestrzeń,
- **celem** – zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkich, a
- **efektem** – zagospodarowanie.

3.2. Regulacje prawne procesu planowania i gospodarowania przestrzenią w Polsce

Proces planowania i gospodarowania przestrzenią w Polsce był regulowany przepisami:

- Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16.02.1928 r. *o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli* (Dz. U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216, t. j.);
- Dekretu Prezydenta RP z dnia 02.04.1946 r. *o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju* (Dz. U. Nr 16, poz. 109) – obowiązywał do 13.08.1961 r.
- Ustawą z dnia 31.01.1961 r. *o planowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1961 r., Nr 7, poz. 47);
- Ustawą z dnia 12.07.1984 r. *o planowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99, Nr 34, poz. 178, Nr 35, poz. 192, z 1990, Nr 34., poz. 198, Nr 87, poz. 505, z 1993, Nr 47, poz. 212);
- Ustawą z dnia 7.07.1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, t.j., z późn. zm.).

Aktualnie podstawowym aktem regulującym proces planowania i gospodarowania przestrzenią w Polsce jest Ustawa z dnia 21.03.2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2015 r., poz. 199, 443, 774), normująca:

- **zasady kształtowania polityki przestrzennej** przez jednostki administracji publicznej (samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej) oraz
- **zakres i sposoby postępowania** w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój z podstawę tych działań.

Ustawa ta określa m. in. **podział zadań i kompetencji** między szczeblami i jednostkami administracji publicznej w zakresie planowania przestrzeni. **Zarządzanie przestrzenią, czyli realizowanie polityki przestrzennej**, odbywa się w Polsce na poziomie krajowym, wojewódzkim i miejscowym (gminnym) poprzez ukierunkowane przeznaczenie terenów na określone cele oraz ustalenie zasad ich zabudowy i zagospodarowania.

3.3. Podstawowe zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce

W art. 1, ust. 2 ww. ustawy sformułowano podstawowe (ogólne) zasady w zakresie planowania przestrzennego, czyli czynniki, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to:

- **wymagania ładu przestrzennego**, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- **wymagania ochrony środowiska**, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- **wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia**, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- walory ekonomiczne przestrzeni;
- prawo własności;
- **potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa**,
- **potrzeby interesu publicznego**;
- **potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej**, w szczególności sieci szerokopasmowych,
- **rozwój zrównoważony**, który jest podstawą postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Wymagania potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, zapisane w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, z uwagi na potrzeby logistyczne w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa powodują, że na plan pierwszy wysuwa się problem lokalizowania w przestrzeni dróg publicznych, linii kolejowych, wodnych szlaków komunikacyjnych oraz lokalizowania innych obiektów budowlanych niezbędnych dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Wymagania w zakresie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa są doprecyzowane, między innymi, w przepisach:

- **rozporządzenia Ministra Infrastruktury** z dnia 7.05.2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 125, poz. 1309 t.j.);
- **ustawy** z dnia 07.07.1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, t.j., z późn. zm.) oraz **przepisach wykonawczych** do tej ustawy dotyczących wymagań technicznych, jakie muszą spełniać obiekty budowlane i ich usytuowanie, w tym obiekty służące bezpieczeństwu lub obronności państwa oraz zasady usytuowania tych obiektów;
- **ustawy** z dnia 21.08.1997 r. – *o gospodarowaniu nieruchomościami* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774, 1777, z 2016 r., poz. 65);
- **ustawy** z dnia 17.05.1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2015 r., poz. 520, t.j. z późn. zm.);
- **ustawy** z dnia 27.04.2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.);
- **ustawy** z dnia 03.10.2008 r. – *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, t.j., z późn. zm.)
- **ustawy** – *O ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 191, t.j.), itp.

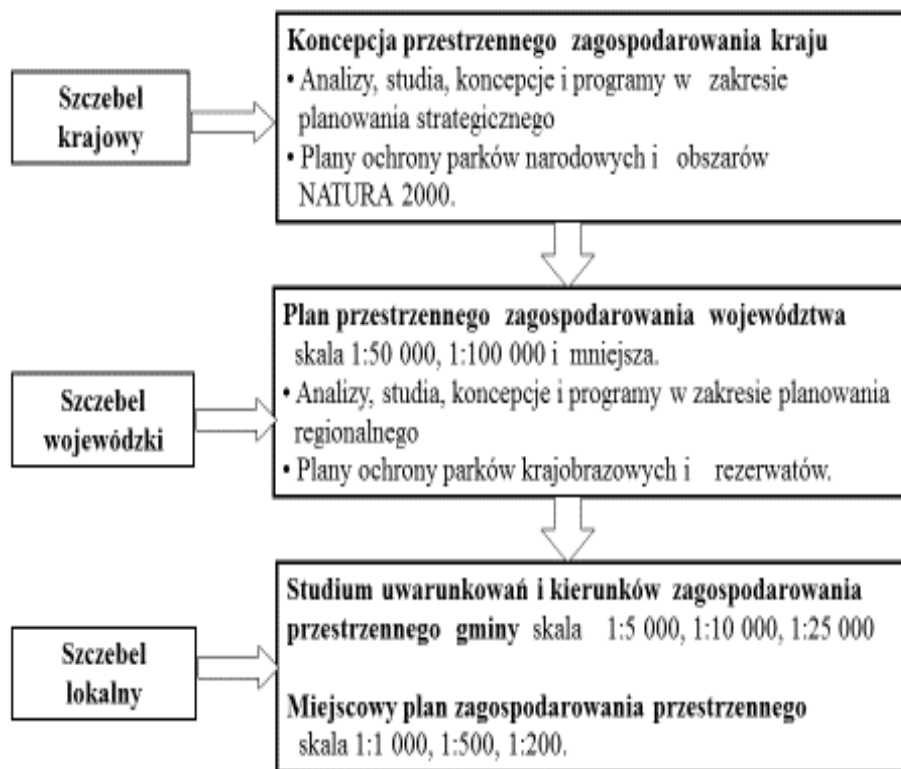
Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa są uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności, jako „**inwestycje celu publicznego**” czyli działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także ponad krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te

działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21.08.1997r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.)). Zgodnie z art. 6 pkt 8 ww. ustawy celami publicznymi są, między innymi: budowa i utrzymywanie **obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego**, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich. W art. 91 ww. ustawy zawarto delegację do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uwzględniając ich przeznaczenie, wyposażenie i lokalizację. Rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie wydano w dniu 14.08.2014 r.(Dz. U. 2014 r., poz. 1087 t. j.).

3.4.Systemu planowania przestrzennego w Polsce

Planowanie przestrzenne w Polsce jest realizowane poprzez nw. system aktów planowania przestrzennego (rys. 2):

- a) **na poziomie kraju** - koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.
- b) **na poziomie województwa** - plany zagospodarowania przestrzennego województw;
- c) **na poziomie gminy** (tzw. poziomie lokalnym):
 - studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz
 - miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiące akty prawa miejscowego (a więc mają charakter powszechnie obowiązujący).



Rys. 2. System aktów planowania przestrzennego w Polsce

4. PODSUMOWANIE

1. Jednym z podstawowych celów racjonalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego jest uwzględnienie potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.
2. Istotne znaczenie dla systemu obronności państwa ma podsystem niemilitarny realizujący w układzie przestrzennym zadania w obszarze gospodarczo - obronnym i ochronnym.
3. Do szczególnie istotnych zagadnień, dla obronności i bezpieczeństwa kraju, należy zaliczyć rozwiązanie przestrzenne oraz stan techniczny systemów: infrastruktury: obronności i bezpieczeństwa państwa, społecznej, ekonomiczno-technicznej a także sieci osadniczej, produkcji, energetyki, gospodarki wodnej oraz stan kształtowania i ochrony środowiska.

LITERATURA

1. Barciak P., *Bezpieczeństwo i jego istota*. Strefa Wiedzy Bezpieczeństwo.28.10.2013
2. Baryłka A. *Wprowadzenie do inżynierii bezpieczeństwa obiektów antropogenicznych*, Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych, nr 1/2015.
3. Baryłka J., *Zagadnienie bezpieczeństwa obiektów budowlanych*. XI Międzynarodowa Konferencja Naukowo - Techniczna na temat „Inżynieria i Zarządzanie w Sytuacjach Kryzysowych”, Warszawa, Rynia, 2000.
4. Baryłka J.: *Metody oceny trwałości struktur przestrzennych kraju z punktu widzenia obronności*. (w) Problem Międzyresortowy MR-1.28, PAN-WAT, Warszawa, 1977.
5. Baryłka J.: *Model ogólny i algorytm oceny trwałości sieci osadniczej i jej uodpornienia*. Problem Międzyresortowy MR.I.28, temat 05.7, etap V, PAN-WAT, Warszawa, 1979.
6. Baryłka J., *Problemy oceny bezpieczeństwa systemów zagospodarowania przestrzennego*. (w) Materiały z VII Krajowego Sympozjum pn. Systemowe przeobrażanie Środowiska Człowieka. Warszawa, 1979.
7. Chęciński J., *Obronne aspekty gospodarki wodnej*. wyd. MON, Warszawa, 1975r.
8. Chęciński J., *Planowanie przestrzenne a obronność*. wyd. MON, Warszawa, 1976.
9. Chęciński J., *Ochrona ludności we współczesnej wojnie*. wyd. MON, wydanie 3, Warszawa, 1978.
10. Gołaś K., *Pojęcie bezpieczeństwa. Geostrategia i Bezpieczeństwo*, Materiały, Myśl Geopolityczna, Najnowsze, Teoria i Metodologia Geopolityki. 13.06.2013.
11. Górską-Rożej K., *System Obronny Rzeczypospolitej Polskiej i jego zagrożenia jako fundament obronności państwa*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-
Humanistycznego w Siedlcach Nr 104 Seria: Administracja i Zarządzanie 2015.
12. Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo: świat – Europa – Polska*, Wrocław, „Alta 2”, 1996.
13. Klamut R., *Bezpieczeństwo jako pojęcie psychologiczne*, Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej nr 286, Ekonomia i nauki humanistyczne z. 19 (4/2012).
14. Korzeniowski L., *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona, Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, PSB, Kraków 2000.
15. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo Narodowe, II – 18/2011.

17. Koziej S., *Obronność Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-2009*, Warszawa 2010.
18. Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego RP – podział i charakterystyka zadań obronnych*. Zeszyty Naukowe AON nr 4(93) 2013.
19. Leszczycki S., *Problemy ochrony środowiska człowieka*, Ossolineum, Wrocław, 1974.
20. Łobocki J., M., *Problematyka obronności w zagospodarowaniu przestrzennym kraju*. Wyd. Towarzystwa Wiedzy Wojskowo-Obronnej. Warszawa, 1977.
21. Malisz B., *Problematyka przestrzennego zagospodarowania kraju*. PWN, Warszawa, 1977.
22. Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1990.
23. Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, PSP, Józefów 2010.
24. Pomykała M., *Bezpieczeństwo – w poszukiwaniu definicji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej: Zarządzanie i Marketing” 2010/17.
25. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996.
26. Praca zbiorowa pod kierunkiem J.M. Łobockiego, *Analiza efektywności obronnej modeli struktury zagospodarowania przestrzennego kraju*. (w) Problem Węzłowy 11.2.1. „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju”, Instytut Geografii PAN, WAT, Warszawa, 1975.
27. Praca zbiorowa pod kierunkiem J.M. Łobockiego, *Metody analizy i oceny planów zagospodarowania przestrzennego w punktu widzenia obronności*. (w) Problem Międzyresortowy MR 1.28. „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju”, PAN, Wojskowa Akademia Techniczna, Warszawa, 1976.
28. Praca zbiorowa pod kierunkiem J.M. Łobockiego, *Kierunkowe postulaty obronności w przestrzennym zagospodarowaniu kraju*. (w) Problem Węzłowy 11.2.1. „Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju”, PAN, WAT, Warszawa, 1979.
29. Zakrzewski J., *Miasto w wojnie jądrowej*. MON, Warszawa, 1966.
30. Zięba R., *Insytualizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa, Scholar, 1999.
31. Ziarko J., *Uwagi o przedmiocie nauki o bezpieczeństwie*, „Problemy bezpieczeństwa”, 1/2007.
32. Zięba R., Zajac J., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*. Warszawa, 2010.
33. Zuziak Z., K., *Kryterium bezpieczeństwa w urbanistyce współczesnej*. Czasopismo Techniczne. Architektura. Z. 17/A/2011.