



Polityka bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym

na przykładzie
województwa małopolskiego

redakcja
Janusz Ropski
Sabina Sanetra-Półgrabi
Paweł Ostachowski

WYDAWNICTWO NAUKOWE
UNIWERSYTETU PEDAGOGICZNEGO KRAKÓW



**Polityka
bezpieczeństwa
w wymiarze
lokalnym**

Polityka bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym

**na przykładzie
województwa małopolskiego**

**redakcja
Janusz Ropski
Sabina Sanetra-Półgrabi
Paweł Ostachowski**

Recenzenci
dr hab. Andrzej Pieczywok, prof. UKW
płk dr hab. Krzysztof Drabik

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2018

Redakcja
Urszula Lisowska-Urbańska

Projekt okładki
Janusz Schneider

Projekt typograficzny, łamanie
Janusz Schneider

ISSN 0239-6025
ISBN 978-83-8084-189-5
e-ISBN 978-83-8084-190-1
DOI 10.24917/9788380841895

Wydawnictwo Naukowe UP
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2
tel./faks: 12 662-63-83, tel.: 12 662-67-56
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:
<http://www.wydawnictwoup.pl>

Słowo wstępne

Bezpieczeństwo staje się we współczesnych czasach coraz bardziej istotnym aspektem życia. Co więcej, kwestie bezpieczeństwa są już od dawna przedmiotem debaty politycznej na poziomie samorządowym, a ono samo w wymiarze ekologicznym, społecznym, militarnym czy edukacyjnym staje się jednym z bardziej istotnych elementów kształtującego się współcześnie prawa lokalnego, krajowego oraz międzynarodowego. Obecne jest też w dyskursie publicznym i mediach, które w szczególny sposób mogą stać się jego propagatorem.

Dlatego z dużą przyjemnością oddajemy w Państwa ręce niniejszą monografię, poświęconą polityce bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym. Powstała ona w wyniku współpracy szerokiego zespołu złożonego zarówno z doświadczonych specjalistów z dziedziny bezpieczeństwa i nauk o polityce, jak i młodych naukowców, którzy dopiero rozpoczynają swe badania w tym zakresie.

Praca składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy bezpieczeństwa lokalnego w Małopolsce, autorzy zamieszczonych w niej tekstów przedstawiają na przykładzie wybranych jednostek samorządu lokalnego kwestie związane m.in. z bezpieczeństwem ekologicznym (Paweł Ostachowski), powodziowym (Natalia Gołąb), socjalnym (Joanna Słonczyńska-Łabuz), imprez masowych (Anna Oliwa) czy bezpieczeństwem i sprawnością służb ochrony granicy państwowej (Anna Lisowska). Podkreślają także znaczenie współpracy polsko-słowackiej w zakresie bezpieczeństwa powodziowego (Sabina Sanetra-Półgrabi, Janusz Ropski).

Na część drugą książki składają się teksty ukazujące zagadnienia bezpieczeństwa lokalnego na gruncie polityki, prawa oraz dyskursu publicznego. Prezentowane artykuły dotyczą tak istotnych kwestii jak prewencyjny wymiar bezpieczeństwa lokalnego (Małgorzata Kmak) czy znany szerzej krakowianom Program „Bezpieczny Kraków” (Artur Jach-Chrząszcz). Autorzy starają się też określić, jak wygląda prawnoinstytucjonalna ochrona bezpieczeństwa lokalnego (Magdalena Strączyńska) czy problem równości płci w kontekście polityki bezpieczeństwa (Katarzyna Rosół).

W trzeciej części pracy autorzy skupiają się na praktyce funkcjonowania grup dyspozycyjnych w systemie bezpieczeństwa lokalnego obszaru Małopolski. Pierwszą z nich są o patroli rozminowania, które także podczas pokoju niejednokrotnie konieczne są do wsparcia bezpieczeństwa lokalnego (Bartosz Taczyn). Drugą, szczególną misję na terenie Małopolski wypełnia organizacja LOK, która mimo niejednokrotnie skromnych środków potrafi

w umiejętny sposób realizować zadania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego (Monika Kulka-Smołkiewicz).

Powyższa monografia stanowi zatem niezwykle szerokie ujęcie kwestii związanych z polityką bezpieczeństwa lokalnego, łącząc różnorodne podejścia autorów w spójną całość. Z tego powodu zachęcamy do zapoznania się z jej zawartością.

dr hab. Janusz Ropski, prof. UP
dr Sabina Sanetra-Półgrabi
mgr Paweł Ostachowski

Część 1

WYMIARY BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO
W MAŁOPOLSCE

PAWEŁ OSTACHOWSKI

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii

Bezpieczeństwo ekologiczne w polityce inwestycyjnej gmin powiatu olkuskiego w latach 2011–2015

Wstęp

Jednym z podstawowych czynników wpływających na rozwój społeczności lokalnych jest polityka inwestycyjna prowadzona przez gminy. Od wstąpienia polski do Unii Europejskiej coraz bardziej istotną rolę w jej ramach odgrywają inwestycje związane z bezpieczeństwem ekologicznym. Zwłaszcza w ostatnich latach w związku z dużym napływem środków europejskich wydatki na bezpieczeństwo ekologiczne wyraźnie zyskały na znaczeniu w lokalnych budżetach. Należy też pamiętać, że gminy już od 1990 r. są zobligowane na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, do realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹. Można zatem traktować te zadania jako obligatoryjne².

Bezpieczeństwo ekologiczne jako obszar polityki inwestycyjnej było też przedmiotem zainteresowania gmin powiatu olkuskiego w latach 2011–2015. W artykule postaram się przyjrzeć wspomnianej kwestii dokładniej, prezentując poniesione przez gminy tego powiatu wydatki inwestycyjne na tego rodzaju działania. Przede wszystkim chodzi tu o nakłady na gospodarkę wodno-ściekową oraz ochronę powietrza i klimatu. Podstawowe znaczenie w badaniach podjętych na potrzeby tego artykułu miały dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych.

Bezpieczeństwo ekologiczne jako przedmiot inwestycji gmin

Bezpieczeństwo ekologiczne, jako jeden z typów bezpieczeństwa, ma krótką historię. Dopiero przemiany gospodarcze i społeczne II połowy XX wieku pozwoliły na wyodrębnienie go jako odrębnego sposobu myślenia o zagro-

¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95).

² M. Małecka-Eyszczyk, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2013, nr 921, s. 63.

zeniach dla człowieka³. Działania w sferze bezpieczeństwa ekologicznego rozumiano wówczas jednak wyłącznie jako szereg czynności zmierzających do likwidacji bądź ograniczenia zagrożeń płynących ze środowiska⁴. Nie rozważano jeszcze systematycznych działań na rzecz kształtowania go w taki sposób, aby nie stawało się zagrożeniem dla człowieka⁵.

Niewiele później bezpieczeństwo ekologiczne zaczęto traktować jako szereg planowanych działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom przekształceń dokonywanych w środowisku przez człowieka⁶. To tylko jedna z definicji tego terminu⁷. Do warunków lokalnych można go natomiast odnieść, wiążąc z polityką ekologiczną, rozumianą jako proces podejmowania decyzji z zakresu kształtowania środowiska lokalnego. Jego istotnymi elementami są zrównoważony rozwój oraz inwestycje kształtowane w taki sposób, aby nie powodowały degradacji środowiska⁸. W ten sposób bezpieczeństwo ekologiczne znajduje swoje miejsce także w polityce inwestycyjnej gmin, rozumianej jako zespół decyzji ukierunkowanych na osiągnięcie zakładanego celu. Proces realizacji tych decyzji opiera się na ustalonych wcześniej założeniach oraz odbywa się z wykorzystaniem zgromadzonych lub pozyskanych w tym celu środków finansowych⁹.

Bez względu na obszar, na którym gminy realizują swe inwestycje, zawsze stanowią one korzyść dla wspólnoty lokalnej¹⁰. Służą też powiększeniu wartości aktywów gmin w wyniku ich rozbudowy bądź modernizacji¹¹. Podobny charakter mają też inwestycje związane z bezpieczeństwem eko-

³ P.K. Marczuk, *Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi – postulatory human security i ich wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnych państw*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. W. Kitler, M. Marszałek, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 20–22.

⁴ W. Michajłow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, [w:] *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, red. A.D. Rotfeld, PWN, Warszawa 1986, s. 182.

⁵ J. Haber, *Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych*, [w:] *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, red. E. Pałyga, COM SNP Warszawa 1981, s. 64.

⁶ S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 11–12.

⁷ Z. Ściborek et al., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 41–43.

⁸ Z. Kulisz, *Bezpieczeństwo ekologiczne a rozwój inwestycyjny w Polsce*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, vol. 7, s. 154.

⁹ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 98–99.

¹⁰ J. Czempas, *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 85–87.

¹¹ D. Hajdys, *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 130–131.

logicznym. Można im jednak zarzucić wyższą kapitałochłonność niż tym realizowanym w innych obszarach aktywności inwestycyjnej gmin¹². Nakładów poniesionych na projekty tego typu nie można odzyskać, gdyż służą budowie infrastruktury sieciowej, a jej rozbiórka, podział lub sprzedaż, ze względu na charakter zadań, którym służy, są w praktyce niemożliwe¹³.

Gminy, podejmując się działalności inwestycyjnej, niejako zmuszone są rozkładać jej akcenty w taki sposób, aby w jej ramach optymalnie równoważyć potrzeby społeczności lokalnej w zakresie poprawy stanu dróg, bibliotek, szkół i boisk sportowych oraz zapewnienia mieszkańcom bezpieczeństwa ekologicznego. To właśnie ono, w związku z ograniczeniem liczby przestępstw i wykroczeń w skali kraju, staje się często jednym z najważniejszych powodów troski władz lokalnych o jakość życia, a nawet zdrowie społeczności lokalnych.

Doskonałym polem do obserwacji aktywności inwestycyjnej władz lokalnych w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego są w tym wypadku ich wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, w szczególności zaś te dotyczące inwestycji w zakresie ochrony powietrza i klimatu, a także wód i gospodarki ściekowej. Wiele informacji o bezpieczeństwie ekologicznym można uzyskać na podstawie sporządzanych przez administrację lokalną wykazów zrealizowanych projektów inwestycyjnych.

Bezpieczeństwo ekologiczne w inwestycjach gmin powiatu olkuskiego

Przedstawione wcześniej kwestie były także obecne w polityce inwestycyjnej gmin powiatu olkuskiego w latach 2011–2015. Ta położona w północno-zachodniej części województwa małopolskiego jednostka administracyjna zajmuje obecnie powierzchnię 618 km². W końcu 2015 r. zamieszkiwało ją 113 148 mieszkańców¹⁴. W skład powiatu wchodzi sześć gmin: Bolesław, Bukowno, Klucze, Olkusz, Trzyciąż oraz Wolbrom. Bolesław, Klucze i Trzyciąż to gminy wiejskie, Olkusz i Wolbrom to samorządy miejsko-wiejskie, zaś Bukowno, jako jedyne, posiada status gminy miejskiej, choć nie jest siedzibą władz powiatu. Szczegóły dotyczące demografii, potencjału gospodarczego oraz finansowego gmin zaprezentowano w tabeli 1.

¹² B. Burzyńska, *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 232–233.

¹³ B. Filipiak, M. Dylewski, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73, s. 769.

¹⁴ *Powiat olkuski*, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/powiat_olkuski.pdf (dostęp: 29.05.2017).

Tabela 1. Gminy powiatu olkuskiego w 2015 r.

Gmina	Powierzchnia w km ²	Ludność	Podmioty gospodarcze w rejestrze REGON	Dochody budżetowe (mln zł)	Dochody własne, jako % dochodów ogółem
Bolesław	41	7 802	642	33,8	75,4
Bukowno	65	10 341	1 035	34,4	76,7
Klucze	119	15 174	1 469	44,1	58,2
Olkusz	151	49 515	5 809	137,4	63,8
Trzyciąż	95	7 085	488	22,2	38,7
Wolbrom	147	23 231	2 355	64,8	57,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_gmin/ (dostęp: 12.05.2017)

Z danych zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że spośród sześciu samorządów powiatu olkuskiego największy potencjał demograficzny, gospodarczy i finansowy posiadała miejsko-wiejska gmina Olkusz. Nie tylko stanowiła 24,4% powierzchni powiatu, ale również skupiała na swym terenie blisko 43,8% jego mieszkańców i 49,2% wszystkich podmiotów gospodarczych ujętych w rejestrze REGON. Także dochody budżetowe Olkusza były najwyższe w powiecie. W 2015 r. ich poziom był ponad dwukrotnie wyższy niż gminy Wolbrom i ponad sześciokrotnie wyższy od dysponującej najmniejszymi zasobami finansowymi w powiecie gminy Trzyciąż.

Zakładając, że wysoki udział dochodów własnych w budżecie pozytywnie wpływa na swobodę kształtowania polityki inwestycyjnej każdego samorządu lokalnego, można zauważyć, że na koniec 2015 r., w pięciu badanych gminach powiatu poziom dochodów tego typu był wyższy niż ½ ich zasobów budżetowych. Bolesław i Bukowno pozyskiwały z tego źródła nawet ¾ swych samorządowych funduszy. Jedynie w gminie Trzyciąż dochody własne nie stanowiły więcej niż 40% jej budżetu.

Przyglądając się dokładniej inwestycjom gmin powiatu olkuskiego w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego, warto omówić kwestię ich wydatków inwestycyjnych na ochronę powietrza i klimatu, które zaprezentowano w tabeli 2.

Z tabeli 2 wynika, że w latach 2011–2015 wszystkie gminy powiatu ponosiły wydatki inwestycyjne związane z ochroną powietrza i klimatu choćby w minimalnym zakresie. Te inwestycje nie były podejmowane regularnie, ponieważ tylko gmina Bukowno corocznie w badanym okresie inwestowała w tego typu projekty. W ciągu pięciu lat wydała w ten sposób kwotę 176 386 zł, co wobec 909 223 zł wydatków powiatu w tym czasie, stanowiło

Tabela 2. Wydatki inwestycyjne gmin powiatu olkuskiego na ochronę powietrza oraz klimatu w latach 2011–2015 (zł)

Gmina	2011	2012	2013	2014	2015
Łącznie	205 896	32 745	433 506	65 844	171 232
Bolesław	–	–	–	8 000	49 048
Bukowno	38 230	13 619	24 781	27 072	72 684
Klucze	59 909	–	–	–	24 500
Olkusz	3 760	19 126	–	965	–
Trzyciąż	3 998	–	–	–	25 000
Wolbrom	100 000	–	408 726	29 808	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp: 12.05.2017)

ich 19,4%. Największe wydatki inwestycyjne na ochronę powietrza i klimatu, zarówno jednorazowo, jak i ogółem, zrealizowała gmina Wolbrom. Stanowiły one blisko 45% wydatków wszystkich gmin powiatu na tego typu projekty w latach 2011–2015, a w samym tylko 2013 r., aż 94,3%. Wśród gmin powiatu, dla których ochrona powietrza oraz klimatu stanowiła jeden z mniej istotnych aspektów inwestycji w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego, należy wymienić Olkusz i Trzyciąż. Wydatki władz na tego typu projekty w ciągu pięciu lat nie przekroczyły tam kwot odpowiednio 23 851 zł oraz 28 998 zł. Zdumienie budzi zwłaszcza niewielka aktywność inwestycyjna gminy Olkusz, która jako obszar zamieszkania największej liczby ludności powiatu powinna wyżej cenić kwestie czystości powietrza na swym terenie.

Ograniczonego zaangażowania gmin powiatu w projekty dotyczące ochrony powietrza i klimatu nie można jednak tłumaczyć brakiem dochodów własnych na tego typu działania. Usprawiedliwieniem może być jedynie skuteczna redukcja pyłowych oraz gazowych zanieczyszczeń przemysłowych z lokalnych zakładów przemysłowych. Szczegóły przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Emisja przemysłowa zanieczyszczeń pyłowych i gazowych w powiecie olkuskim oraz stopień ich neutralizacji w latach 2011–2015 (w tonach rocznie)

Rodzaj	2011	2012	2013	2014	2015
Emisje pyłowe	185	185	183	197	161
% neutralizacji	99,6	99,5	99,5	96,6	99,7
Emisje gazowe	296 195	216 953	267 912	294 068	299 499
% neutralizacji	96,9	97,4	97,0	97,3	96,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp: 12.05.2017)

Tabela 3 zawiera informacje o wysokim poziomie redukcji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych emitowanych przez przemysł zlokalizowany na terenie gmin powiatu. Równocześnie poziom czystości powietrza od uciążliwych pyłów i gazów, przy wskazanej w tabeli wielkości ich produkcji, nawet po neutralizacji nie należał do niskich. Sama tylko emisja gazów i pyłów przemysłowych w 2015 r., po uwzględnieniu stopnia ich oczyszczenia, wynosiła wówczas prawie 10 782 ton gazów i 4,83 tony pyłów uwolnionych do atmosfery. Wystarczy dla porównania dodać, że w tym samym 2015 r., cała emisja przemysłowa pyłów w powiecie żywieckim nie przekroczyła 10 ton, z czego tylko 420 kg uwolniono bezpośrednio do atmosfery. Była więc ona około 11,5 razy niższa¹⁵. Dodając do tego kwestie tzw. niskiej emisji pyłów z domowych palenisk, bez wątplenia trzeba uznać, że problem ochrony powietrza w powiecie wymagał już w latach 2011–2015 większych nakładów inwestycyjnych ze strony gmin.

Jeszcze mocniej związane z bezpieczeństwem ekologicznym gmin powiatu olkuskiego były ich decyzje inwestycyjne związane z realizacją projektów rozbudowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Wydatki na każdego z samorządów ten cel przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne gmin powiatu olkuskiego na gospodarkę ściekową i ochronę wód w latach 2011–2015 (zł)

Gmina	2011	2012	2013	2014	2015
Łącznie	7 857 795	3 372 329	5 042 753	5 551 883	9 552 329
Bolesław	1 599 427	1 226 563	1 337 726	2 539 027	3 989 149
Bukowno	1 837 296	771 173	776 156	1 106 950	402 164
Klucze	19 173	36 726	14 296	23 556	54 584
Olkusz	184 980	1 043 601	435 422	1 101 334	1 591 755
Trzyciąż	2 559 912	73 247	2 184 446	77 591	276 192
Wolbrom	1 657 008	221 018	294 706	703 425	3 238 485

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp 12.05.2017)

W tabeli 4 ukazano zróżnicowanie wydatków inwestycyjnych na projekty wodno-ściekowe w poszczególnych gminach powiatu. Najbardziej aktywną politykę inwestycyjną w tym zakresie prowadziła gmina Bolesław, która przeznaczyła na nie kwotę 10 691 892 zł. Wobec wydatków całego powiatu olkuskiego na poziomie 33 377 089 zł było to zatem nieco ponad 32%. Aż 6 114 642 zł wydała na zadania tego typu gmina Wolbrom, co stanowiło 18,3% wydatków wszystkich gmin powiatu w latach 2011–2015.

¹⁵ Emisja zanieczyszczeń powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych. Powiat żywiecki 2015, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp: 12.05.2017).

Także władze Trzyciąża z kwotą 5 171 388 zł przeznaczoną na gospodarkę wodno-ściekową należy wyróżnić za aktywną politykę sprzyjającą poprawie bezpieczeństwa ekologicznego. Niewielkie sumy na projekty wodno-ściekowe wydały natomiast Olkusz i Klucze.

Zwiększona aktywność inwestycyjna badanych gmin związana z realizacją powyższych projektów z pewnością była też motywowana przez możliwość pozyskania środków z funduszy europejskich na dofinansowanie tego typu projektów. Z kolei niższa aktywność inwestycyjna wybranych gmin powiatu wynikała z braku szans na uzyskanie takiego wsparcia, jak i niewystarczającej aktywności władz w zakresie jego pozyskania.

Wysokość nakładów gmin na gospodarkę wodno-ściekową i lukę inwestycyjną do uzupełniania przez badane samorządy w kolejnych latach można poznać na podstawie analizy danych z tabeli 5.

Tabela 5. Dostęp mieszkańców gmin powiatu olkuskiego do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w 2011 i 2015 r.

Gmina	Sieć wodociągowa		Sieć kanalizacyjna	
	2011	2015	2011	2015
Łącznie	96,9	98,5	48,7	55,9
Bolesław	97,3	98,9	33,3	48,6
Bukowno	98,8	99,9	63,6	80,6
Klucze	95,8	95,8	26,6	45,1
Olkusz	97,5	99,9	66,1	69,4
Trzyciąż	94,5	99,5	14,9	24,4
Wolbrom	96,1	96,2	34,8	35,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (dostęp: 12.05.2017)

Dane z tabeli 5 świadczą o bardzo dobrym dostępie mieszkańców gmin powiatu do infrastruktury zapewniającej dystrybucję wody pitnej, której stan rozwoju był już wysoki przed 2011 r. Lata 2011–2015 przyniosły jej dalszą rozbudowę, która pozwoliła zapewnić niemal pełny dostęp mieszkańców do sieci wodociągowej, co wbrew pozorom nie jest jeszcze oczywistością w wielu małopolskich gminach.

Dużo słabszy rozwój infrastruktury gmin obserwujemy natomiast w sferze gospodarki ściekowej, choć i tutaj dzięki działaniom władz gmin dokonał się istotny postęp. Jeszcze w 2011 r. tylko gminy Bukowno i Olkusz zapewniały ponad 60% swych mieszkańców możliwość odprowadzania ścieków do systemu zbiorczego. Ponad 1/3 mieszkańców mogła korzystać z takiej możliwości w gminach Bolesław i Wolbrom, zaś na terenie gminy Klucze niewiele ponad ¼.

Na koniec 2015 r., dzięki aktywnej polityce inwestycyjnej oraz istotnym nakładom gmin w zakresie gospodarki ściekowej i ochrony wód, zilustrowanych wcześniej w tabeli 4, stan rozwoju sieci kanalizacyjnej we wszystkich gminach powiatu olkuskiego uległ poprawie. Zdecydowanym liderem stała się już wówczas gmina Bukowno, w której już od końca 2015 r. ponad 80% mieszkańców miało dostęp do zbiorczej sieci odprowadzania ścieków. Mimo niewielkich wydatków na gospodarkę ściekową także Olkusz w latach 2011–2015 zwiększył dostęp mieszkańców do sieci kanalizacyjnej. Skala poprawy w zakresie dostępności do sieci nie jest jednak adekwatna do możliwości finansowych tej jednostki.

Niewiele w ciągu pięciu lat powiększyła się natomiast sieć kanalizacyjna w gminie Wolbrom, mimo że samorząd wydał w tym czasie duże sumy na gospodarkę ściekową i ochronę wód. Dużo większe sukcesy notowały w tym zakresie gminy Bolesław, Klucze, a nawet Trzyciąż, która mimo największej luki inwestycyjnej, powoli odrabiała zaległości w stosunku do sąsiednich samorządów.

Perspektywa kolejnych kilku lat z pewnością powinna pozwolić gminom powiatu na dalszą redukcję luki inwestycyjnej w zakresie dostępu ich mieszkańców do systemu kanalizacji ściekowej, co będzie się wiązać z dalszym wzrostem poziomu bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze tych jednostek. Problemem pozostaje jedynie umiejscowienie tego typu działań w ich polityce inwestycyjnej. Czy staną się one celem strategicznym o randze wyższej od pozostałych zadań gmin, czy też ustąpią miejsca innym, bardziej trafiającym do serc mieszkańców?

Podsumowanie

Dokonana w artykule analiza wyników polityki inwestycyjnej gmin w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego pozwala na pewne wnioski końcowe. Władze gmin powiatu olkuskiego wciąż napotykać na dwa podstawowe ograniczenia w zakresie inwestycji ekologicznych. Pierwsze z nich to duża liczba zadań spoczywających w rękach władz lokalnych, drugie to wciąż wysokie koszty projektów proekologicznych oraz ich ograniczona efektywność. Trudno je bowiem sprzedać, podzielić, wydzierżawić czy zmienić cel ich przeznaczenia, jak dzieje się w przypadku choćby budynku samorządowego, stanowiącego gminny majątek.

Nawet stosunkowo wysokie dochody własne większości gmin powiatu, sprzyjające aktywnej polityce inwestycyjnej, nie zawsze skłaniały je do odważnych inwestycji w bezpieczeństwo ekologiczne. Ich władze ostrożnie podchodziły do wydatków na ochronę powietrza i klimatu, które w ciągu

pięciu lat nie okazały się zbyt wysokie, mimo nie najczystszy w regionie powietrza.

W gminach powiatu olkuskiego powoli przebiegał również proces likwidacji luki inwestycyjnej związanej z bezpiecznym odprowadzaniem ścieków z gospodarstw domowych w celu ich oczyszczenia i neutralizacji. Kwestia ta będzie w kolejnych latach wymagała dalszych kosztownych nakładów tych samorządów, a proces realizacji podjętych inwestycji przeciągnie się co najmniej do końca obecnej dekady. Szansą na jego przyspieszenie pozostają środki pochodzące z funduszy europejskich, ich wykorzystanie bez zabezpieczenia właściwej wysokości wkładu własnego przez gminy może się jednak okazać niemożliwe. Konieczne wydaje się podniesienie rangi inwestycji tego typu do poziomu celu strategicznego polityki inwestycyjnej tych jednostek przynajmniej w perspektywie średniookresowej.

Szczęśliwie wszystkim gminom powiatu udało się już przed 2011 r. zapewnić swoim mieszkańcom podstawowy standard jakości życia, o którym decyduje dostęp do wody pitnej, co w pewnym stopniu ogranicza zakres ich działań inwestycyjnych. Stoją przed nimi jednak także kolejne wyzwania, dotyczące promowania ekologicznych źródeł energii zwłaszcza w gospodarstwach domowych, gdyż poziom emisji pyłowych do atmosfery pozostaje problemem niemal całej Małopolski.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych GUS, [https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup /temat \(dostęp: 12.05.2017\)](https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup /temat (dostęp: 12.05.2017)).
- Burzyńska B., *Rola inwestycji ekologicznych w zrównoważonym rozwoju gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Czempas J., *Inwestycje gminne – zakres i pomiar*, [w:] *Polska samorządność w integrującej się Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Filipiak B., Dylewski M., *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73.
- Haber J., *Bezpieczeństwo jako determinanta stosunków międzynarodowych*, [w:] *Determinanty polityki zagranicznej i międzynarodowej*, red. E. Pałyga, COM SNP Warszawa 1981.
- Hajdys D., *Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.

- Kulisz Z., *Bezpieczeństwo ekologiczne a rozwój inwestycyjny w Polsce*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, vol. 7.
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2013, nr 921.
- Marczuk P.K., *Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzi – postulaty human security i ich wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnych państw*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. W. Kitler, M. Marszałek, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Michajłow W., *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego świata i Polski*, [w:] *Międzynarodowe czynniki bezpieczeństwa Polski*, red. A.D. Rotfeld, PWN, Warszawa 1986.
- Powiat olkuski*; http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/powiat_olkuski.pdf (dostęp: 29.05.2017).
- Ściborek Z., Wiśniewski B., Kuc R., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95).

Streszczenie

W artykule przedstawiono bezpieczeństwo ekologiczne jako obszar polityki inwestycyjnej gmin powiatu olkuskiego w latach 2011–2015. Zaprezentowano nakłady inwestycyjne gmin w zakresie ochrony powietrza i klimatu oraz gospodarki ściekowej. Przeanalizowano też ich postępy w rozbudowie lokalnej infrastruktury ochrony środowiska, która jest jednym z kluczowych elementów lokalnego bezpieczeństwa ekologicznego. Cel badań udało się zrealizować dzięki analizie dokumentów gminnych oraz danych dostępnych dla tych podmiotów w Banku Danych Lokalnych. Wyniki analiz umożliwiły przedstawienie wniosków i prognoz dotyczących dalszego rozwoju w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego gmin powiatu olkuskiego w perspektywie średniookresowej.

Słowa kluczowe: środowisko, ochrona powietrza, bezpieczeństwo ekologiczne, infrastruktura, polityka inwestycyjna

Environmental safety in the investment policy of municipalities district of Olkusz in the period of 2011–2015

Abstract

The article presents ecological safety as an area of investment policy of the local governments of the Olkusz district in 2011–2015. The article present municipal investment expenditures in the field of air and climate protection and waste wa-

ter management. It also analyzes their progress in extending local environmental infrastructure, which is one of the key elements of local ecological security. The goal of the research was achieved through analysis of municipal documents and statistical data available to these entities in the Local Data Bank. The results of the analyses enabled us to draw conclusions and forecasts on the further development of ecological security issues for the communes of the Olkusz district in the medium term.

Keywords: environment, air protection, ecological security, infrastructure, investment policy

e-mail: pawel.d60@interia.pl

NATALIA GOŁĄB

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Zagrożenie powodziowe województwa małopolskiego

Wstęp

Powódź będąca jednym z zagrożeń wywołanych siłami natury, definiowana jest jako:

czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych¹.

Zagrożenie to jest jednym z najbardziej niebezpiecznych, gdyż obszar objęty powodzią w zależności od ukształtowania terenu może być stosunkowo duży, co wiąże się też ze znacznymi stratami (w zakresie życia i zdrowia, a także ekonomicznymi i środowiskowymi).

W artykule podjęto tematykę zagrożenia powodziowego na terenie województwa małopolskiego. Zwrócono uwagę na ukształtowanie terenu, większe ciekii wodne, stan obwałowań, lokalizację oraz pojemność zbiorników retencyjnych i rolę retencji w zlewni zarówno na terenach leśnych, jak również zurbanizowanych. Wszystkie te czynniki mają znaczący wpływ na wielkość wezbrania i poziom zagrożenia powodziowego. Na podstawie danych historycznych dotyczących powodzi² oraz informacji odnoszących się do warunków hydrologicznych i geomorfologicznych³ dokonano oceny

¹ Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469, art. 9, ust. 1, pkt 10).

² *Powódzie w Polsce i Małopolsce*, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1055:powodzie-w-polsce-i-malopolsce&catid=103&Itemid=252&showall=1&limitstart=&lang=en (dostęp: 9.05.2017).

³ *Georóżnorodność i atrakcje geoturystyczne województwa małopolskiego*, red. B. Radwanek-Bąk, Wydawnictwo „Compass”, Kraków 2011, s. 11.

ryzyka powodziowego wraz z jego akceptacją. Wartość ryzyka zobrazowano na mapie ryzyka powodziowego z podziałem na powiaty. Stworzono również drzewo błędów dla powodzi uwzględniające możliwe przyczyny jej wystąpienia na terenie województwa małopolskiego.

Charakterystyka obszaru badań

Województwo małopolskie, utworzone na mocy ustawy⁴, stało się jednym z szesnastu województw Polski. Jego powierzchnia wynosi 15 183 km², co czyni ją jednym z mniejszych⁵. Południowy kraniec województwa jest jednocześnie granicą państwa ze Słowacją. Małopolska sąsiaduje z województwem: podkarpackim (wschód), świętokrzyskim (północ) i śląskim (zachód i północny-zachód). Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów⁶ województwo zostało podzielone na powiaty: bocheński, brzeski, chrzanowski, dąbrowski, gorlicki, krakowski, limanowski, miechowski, myślenicki, nowosądecki, nowotarski, olkuski, oświęcimski, proszowicki, suski, tarnowski, tatrzański, wadowicki i wielicki. Wyróżniono również miasta na prawach powiatu: Kraków, Nowy Sącz i Tarnów.

Według danych Urzędu Statystycznego w Krakowie w 2015 r. w województwie mieszkało 3372,6 tys. ludzi, a gęstość zaludnienia wynosiła 222 osób na 1 km². Powiaty o najwyższej liczbie mieszkańców na 1 km² to: miechowski, proszowicki, dąbrowski i gorlicki⁷.

Małopolska charakteryzuje się różnorodną budową geomorfologiczną i hydrologiczną. Prawie 80% powierzchni należy do Karpat i Zapadliska Przedkarpackiego, pozostała część do Zapadliska Górnośląskiego, Monokliny Śląsko-Krakowskiej i Niecki Miechowskiej. W budowie geologicznej, zaczynając od południowych krańców, można wyróżnić: Tatry, Podhale, pieniński pas skałkowy, kotlinę orawsko-nowotarską, utwory fliszowe (np. Beskid Sądecki, Beskid Żywiecki, Gorce, Beskid Niski, Pogórze Wielickie), Kotlinę Sądecką, utwory zapadliska przedkarpackiego (Kotlina Oświęcimska i Sandomierska), wyżynę Krakowsko-Częstochowską i nieckę Nidy⁸. Można więc zauważyć, iż Małopolska cechuje się zarówno górzystą, wyżynną, jak i nizinną rzeźbą terenu. Karpaty charakteryzują się znacznym

⁴ Ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603).

⁵ *Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2016, s. 43.

⁶ Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 29.06.2010 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M.P. z 2010 r. nr 48, poz. 654).

⁷ *Statystyczne vademecum samorządowca 2016*, Urząd Statystyczny w Krakowie, <http://krakow.stat.gov.pl/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (dostęp: 9.05.2017).

⁸ *Georóżnorodność i atrakcje...*, s. 62.

nachyleniem stoków (20–40°), skalistością, są pokryte rumoszem i posiadają wąskie doliny, a stoki stanowią od 60 do 90% powierzchni dorzecza⁹. Ukształtowanie terenu determinuje rozmieszczenie i powierzchnie zlewni. Spośród wszystkich rzek w województwie wyróżnić można takie, których powierzchnia zlewni wynosi powyżej 500 km² (tabela 1).

Ze względu na występowanie deszczu rozlewnych i nawałnych, niski poziom retencji powierzchniowej i gruntowej, a zarazem duże spadki terenu, które sprzyjają szybkiemu spływowi wody województwo małopolskie jest naturalnie narażone na występowanie powodzi¹⁰.

Tabela 1. Rzeki o powierzchni zlewni powyżej 500 km²

Rzeka	Długość w km		Powierzchnia zlewni w km ²		Odbiornik
	w Małopolsce	ogółem	w Małopolsce	ogółem	
Wisła	228	1 020	14 805	193 960	Morze Bałtyckie
Dunajec	249	249	4 827	6 789	Wisła
Raba	131	131	1 536	1 537	Wisła
Skawa	98	98	1 160	1 178	Wisła
Wisłoka	11	173	1 098	4 099	Wisła
Szreniawa	87	87	695	713	Wisła
Przemsza	10	87	620	2 124	Wisła

Źródło: Urząd Statystyczny w Krakowie, Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego, Kraków 2016

Ochrona przeciwpowodziowa

Zgodnie z ustawą Prawo wodne¹¹ administracja rządowa i samorządowa jest odpowiedzialna za ochronę przeciwpowodziową. Ochronę tę realizuje się poprzez zapobieganie wystąpieniu powodzi, należyte do niej przygotowanie oraz reagowanie w przypadku jej wystąpienia. Na terenie województwa małopolskiego ochronę przeciwpowodziową sprawuje Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW w Krakowie). Infrastruktura przeciwpowodziowa na badanym obszarze obejmuje zbiorniki retencyjne oraz wały przeciwpowodziowe. Zbiornik retencyjny powstaje w wyniku przegrodzenia doliny rzecznej, co wiąże się ze spiętrzeniem wody za pomocą zapory i umożliwia zmianę poziomu piętrzenia wody poprzez wykorzystanie odpowiednich urządzeń upustowych¹².

⁹ Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Kraków 2010, s. 9.

¹⁰ Ibidem, s. 10.

¹¹ Ustawa z 18.07.2001 r. Prawo wodne...

¹² S. Bednarczyk et al., *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gdańsk 2006, s. 215.

W województwie małopolskim zbudowano kilka zbiorników wodnych (tabela 2), których rolą jest ochrona ludności mieszkającej na terenach nizinnych. Pierwszym zbiornikiem retencyjnym, otwartym w 1942 r., był zbiornik rożnowski wybudowany na Dunajcu w powiecie nowosądeckim. Siedem lat później uruchomiono zbiornik wyrównawczy Czchów dla zbiornika retencyjnego Rożnów. W kolejnych latach uruchomiono zbiornik Dobczyce (1986), Klimkówka (1994), Czorsztyń (1997), a zbiornik Świnna Poręba (budowany od 1986 r.) został ukończony w 2017 r.¹³

Cechą zbiorników retencyjnych znajdujących się w województwie małopolskim jest to, że są umieszczone w górze cieku wodnego, co umożliwia opóźnienie spływu fali powodziowej przez tereny zurbanizowane. Zbiorniki te nie pełnią jedynie funkcji przeciwpowodziowej, ale także turystyczną, rekreacyjną i energetyczną.

Tabela 2. Zbiorniki retencyjne stanowiące infrastrukturę przeciwpowodziową

Nazwa zbiornika	Rzeka	Pojemność zbiorników				Powierzchnia całkowita	
		Maksymalna	Użytkowa		Powodziowa		
			lato	zima	lato		zima
mln m ³						ha	
Czorsztyń	Dunajec	231,90	132,80	132,80	63,30	63,30	1226
Dobczyce	Raba	141,74	85,31	91,14	33,84	28,04	1100
Klimkówka	Ropa	42,53	30,34	32,36	10,00	8,00	291
Rożnów	Dunajec	155,77	39,20–69,17	119,17	50–80	0,00	1530
Świnna Poręba	Skawa	160,84	85,74	85,74	60,06	60,06	1050
Suma		1159,90	669,19	856,16	277,56	184,00	7681

Źródło: Projekt Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla Regionu Wodnego Górnej Wisły, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Kraków 2014

Drugą formą zabezpieczenia przed powodzią są wały przeciwpowodziowe. Są one budowlami hydrotechnicznymi, których zadaniem jest ograniczenie zasięgu rozlewiska, w przypadku wystąpienia wody z koryta rzeki. Można wyróżnić kilka rodzajów obwałowań: lokalne (ochrona przed okresowo powtarzającymi się podtopieniami), otwarte, zamknięte, kierujące (ochrona w niektórych miejscach), wsteczne (ochrona terenów położonych nad dopływami rzeki obwałowanej) i pierścieniowe (otaczają i chronią poszczególne obiekty). Niewłaściwe zlokalizowanie wałów przeciwpowodziowych – zwłaszcza w dolinach – może doprowadzić do spiętrzenia przepły-

¹³ *Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2016, s. 68.

wającej wody w międzywale i do wzrostu prędkości przemieszczania się fali powodziowej¹⁴.

W przypadku niekonserwowanych wałów przeciwpowodziowych, zachodzi duże ryzyko sufozji, która może doprowadzić do nadmiernej filtracji, a w konsekwencji do ich przerwania. Negatywnie na stan obwałowania wpływa zniszczenie jego korpusu przez zwierzęta, degradacja darniny, nieregularne koszenie i obniżenie korony wału na skutek osiadania, nielegalnych przejść i przejazdów¹⁵.

W Małopolsce pierwsze obwałowania zaczęto budować pod koniec XIX w. Korona wałów odpowiadała zwierciadłu wody powodziowej w 1813 r. Do 1990 r. obwałowana została większość rzek na terenie województwa¹⁶. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami¹⁷ większość obwałowań nie spełnia wymagań technicznych, w związku z czym stanowią zagrożenie dla ludności zamieszkującej okoliczne tereny zalewowe. Na terenie Regionu Wodnego Górnej Wisły aż 83% obwałowań stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa. W województwie małopolskim znajduje się 53% wszystkich wałów przeciwpowodziowych zarządzanych przez RZGW w Krakowie, z czego jedynie 7% posiada trzecią kategorię bezpieczeństwa i spełnia swoje zadania (tabela 3).

Tabela 3. Stan wałów przeciwpowodziowych wybranych województw położonych w RWGW

Województwo	Brak oceny	Łączna długość wałów km	1 i 2 kategoria stanu bezpieczeństwa		3 kategoria bezpieczeństwa	
	km		%	km	%	km
małopolskie	0,00	1021,00	93	950,00	7	71,00
podkarpackie	0,00	612,67	66	405,64	34	207,04
śląskie	0,00	12,97	85	10,99	15	1,98
świętokrzyskie	10,66	282,08	80	226,62	16	44,80
Suma	10,66	1928,73	83	1593,25	17	324,82

1 – stan zagrożenia bezpieczeństwa, 2 – stan mogący zagrażać bezpieczeństwu, 3 – stan techniczny dobry, niezagrażający bezpieczeństwu

Źródło: Projekt Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla Regionu Wodnego Górnej Wisły, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Kraków 2014

¹⁴ S. Bednarczyk i in., *Vademecum...*, s. 237.

¹⁵ *Ibidem*, s. 141.

¹⁶ *Program ochrony...*, s. 18.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.04.2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2007 r. nr 86, poz. 579).

Istotnym czynnikiem wpływającym na wielkość fali powodziowej jest retencja, która dzieli się na naturalną¹⁸: krajobrazową (lasy, torfowiska), glebową, wód gruntowych, podziemnych i powierzchniowych, śnieżną i lodowcową, oraz retencję sztuczną¹⁹: sterowaną i niesterowaną.

Najważniejszym czynnikiem determinującym retencję jest roślinność (lasy, uprawy rolne). W przypadku lasów do istotnych elementów obiegu wody zalicza się²⁰: zwiększenie infiltracji, transpiracji, retencji gruntowej i parowania oraz zużycie dużych ilości wody. W porównaniu do terenów niezalesionych retencja leśna jest o ok. 10% większa.

Lasy odgrywają istotną rolę w regulacji przepływu w rzekach. Podczas wezbrań obniżają poziom wody, zaś zmagazynowany w ściółce leśnej nadmiar wody umożliwia splaszczanie czoła fali powodziowej. Na obszarach pokrytych przez lasy liściaste częstotliwość powodzi jest zauważalnie niższa w porównaniu z terenami zurbanizowanymi²¹.

Na terenach miejskich najważniejszym czynnikiem warunkującym retencję jest uszczelnienie gruntów, co prowadzi do obniżenia stopnia infiltracji. Cechą charakterystyczną dla terenów zurbanizowanych jest zabudowa terenów zalewowych i rozbudowana infrastruktura podziemna (kanały odprowadzania wody deszczowej i ścieków komunalnych, sieć gazociągowa, wodociągowa i ciepłownicza). Następtwem procesu urbanizacji jest zwiększenie spływu powierzchniowego, co wiąże się ze zwiększeniem fali powodziowej i wartości przepływu kulminacyjnego. Niekorzystnym skutkiem urbanizacji może być wystąpienie tzw. powodzi miejskich, do których dochodzi w przypadku braku możliwości odprowadzenia wody opadowej²².

Negatywnym skutkiem powodzi w miastach (np. Kraków, Nowy Sącz, Tarnów) jest zalanie obiektów priorytetowych dla funkcjonowania społeczności miejskiej. Zalicza się do nich m.in. stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów czy stacje paliw. Zalanie obiektów takich, jak: cmentarze, kosze na odpady czy kompostowniki, które znajdują się nie tylko na terenach miejskich, ale także wiejskich, może w konsekwencji doprowadzić do zwiększonego zagrożenia epidemiologicznego np. przez skażenie wody pitnej.

Ważną rolę w ochronie przeciwpowodziowej pełni Plan utrzymania wód²³. Zawiera on wykaz odcinków, na których występuje zagrożenie dla

¹⁸ S. Bednarczyk i in., *Vademecum...*, s. 102.

¹⁹ *Ibidem*, s. 103.

²⁰ *Ibidem*, s. 109.

²¹ *Ibidem*, s. 110.

²² *Ibidem*, s. 118.

²³ Rozporządzenie nr 43/2016 Dyrektora RZGW w Krakowie z 9.12.2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (Dz.Urz. Woj. Małop. z 2016 r., poz. 7541).

Tabela 4. Zagrożenia i planowane działania utrzymania wód

Zbiornik retencyjny	Kategoria zagrożenia	Planowane działania
Czorsztyn	I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII	Zapobieganie: erozji dennej i brzegowej, zarastaniu brzegów, zalewaniu terenów przyległych, powstawaniu zatorów, zajęciu przez wodę płynącą z gruntów prywatnych; zachowanie odpowiedniej przepustowości, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli, polepszenie zdolności produkcyjnych gleby
Dobczyce	I, II, III, IV, V, VI, VII	Zapobieganie: zarastaniu wałów i korpusu, powstawaniu zatorów, uszkodzeniu urządzeń hydrotechnicznych, zalewaniu terenów przyległych, zarastaniu brzegów, erozji dennej i brzegowej; zachowanie zdolności przepustowej, ochrona terenów przyległych, usuwanie zakrzaczeń, punktowe usuwanie drzew, udrożnienie koryta, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli, zapewnienie możliwości żeglugi
Klimkówka	II, III	Zapobieganie powstawaniu zatorów, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli
Rożnów	I, II, III, IV, V, VI, VII	Zachowanie zdolności przepustowej, ochrona terenów przyległych, poprawa splywu wód, usunięcie przeszkód pochodzenia antropogenicznego, polepszenie stanu technicznego umocnienia z darniny, powstrzymanie piętrzenia wody, polepszenie zdolności produkcyjnych gleby, ograniczenie erozji brzegowej, usuwanie skutków erozji dennej i brzegowej, zapobieganie zajęciu przez wodę płynącą gruntów prywatnych, utrzymanie drożności dna
Świnna Poręba	I, II, III, IV, VI	Zapobieganie: zalewaniu terenów przyległych, powstawaniu zatorów, erozji dennej i brzegowej; ochrona terenów przyległych, zachowanie zdolności przepustowej koryta, usuwanie skutków erozji dennej i brzegowej, utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego budowli

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Nr 43/2016 Dyrektora RZGW w Krakowie z 9.12.2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (Dz.Urz. Woj. Małop. z 2016 r., poz. 7541)

swobodnego przepływu wód, wykaz budowli regulacyjnych i zaplanowanych działań przeciwpowodziowych.

W przypadku królowej polskich rzek – Wisły, i drugiej najgroźniejszej rzeki Małopolski – Dunajca, w zależności od kilometrażu występują wszystkie kategorie zagrożenia swobodnego splywu (I – erozja dennej i brzegowa, osunięcia skarp, II – akumulacja materiału wlezonego, III – zarastanie koryta cieku roślinnością korzeniącą się w dnie i brzegach, IV – zarastanie brzegów krzakami i drzewami, V – niewłaściwe zagospodarowanie i ko-

rzystanie z terenów przylegających od wód, VI – infrastruktura techniczna źle zaprojektowana lub wykonana niezgodnie z przepisami Prawa wodnego lub Prawa budowlanego, ograniczająca przepływ wód wezbraniowych, VII – tamy bobrowe oraz nory dzikich zwierząt, VIII – inne)²⁴.

Dla obszarów szczególnie zagrożonych powodzią opracowano Program wycinki drzew i krzewów. Do takich terenów zalicza się odcinki Wisły: od ujścia Dunajca do Szczucina, od Szczucina do ujścia Wisłoki, od ujścia Wisłoki do Tarnobrzega, od Tarnobrzega do ujścia Sanu, od ujścia Sanu do Annapola; oraz Dunajca: od wsi Janikowice do ujścia. Łączna powierzchnia planowanej wycinki wynosi 1939,93 ha gatunków wierzbowych i topolowych, z czego ok. 807,66 ha na terenie województwa małopolskiego.

Na obszarze międzywała przeznaczonym do wycinki występują gleby charakterystyczne dla dolin rzecznych – mady, które są zarazem typowe dla lasów łęgowych²⁵. Wierzby i topole, będące przedmiotem działań przeciwpowodziowych, są gatunkami charakterystycznymi dla jednej z grup lasów łęgowych²⁶. Uważa się je za polski odpowiednik lasów tropikalnych, gdyż cechują się nie tylko bogatą bioróżnorodnością, ale także znacznymi zdolnościami retencyjnymi²⁷.

Zagrożenia ujęte w Planie nie dotyczą jedynie rzek, ale także zbiorników retencyjnych. Zagrożenia i planowane działania zestawiono w tabeli 4.

Ocena ryzyka dla zagrożenia powodziowego

Województwo małopolskie ze względu na swoje położenie geograficzne jest ciągle narażone na powódzie i lokalne podtopienia. Historyczne powódzie o dużym zasięgu, postępująca industrializacja (wzrost liczby ludności, ograniczenie infiltracji wód powierzchniowych) i planowana wycinka roślinności przyczyniają się do możliwego wzrostu ryzyka powodziowego.

Dla badanego obszaru przeprowadzono ocenę ryzyka zagrożenia powodziowego. Wynikiem jest ilościowa ocena ryzyka, uzyskana za pomocą metody stosowanej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Metoda ta jest wykorzystywana do opracowania Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego²⁸.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Program wycinki drzew i krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dla ZGW Kraków wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko dotyczącą zaplanowanych w tym programie działań. Etap II, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa–Gliwice 2015, s. 114.

²⁶ J.M. Matuszkiewicz, *Zespoły leśne Polski*, PWN, Warszawa 2001, s. 65.

²⁷ B. Kaszyński, H. Szczukowska, *Łęgi, polskie lasy deszczowe*, „Studia i Materiały CEPL” 2012, nr 32, s. 104–110.

²⁸ Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013.

Tabela 5. Ocena ryzyka zagrożenia powodziowego za pomocą metody RCB

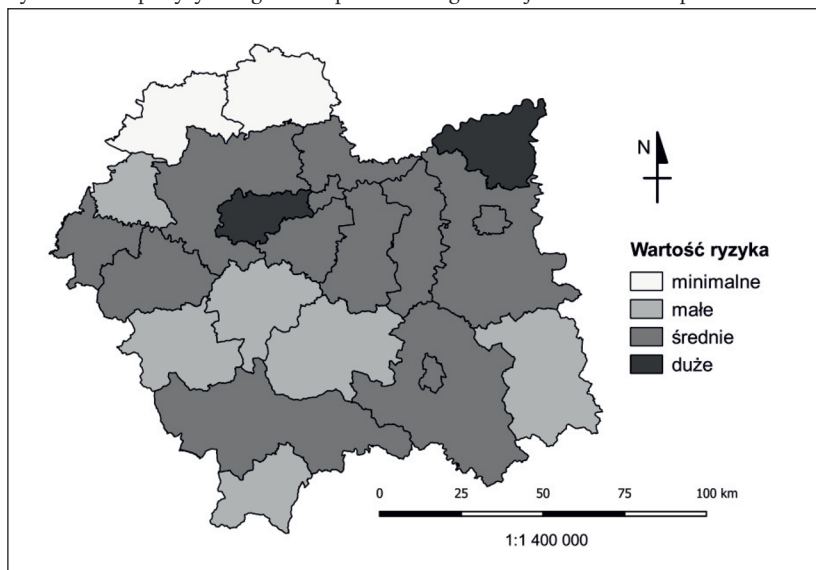
Powiat	P	Skutek w ramach kategorii			Skutek	Ryzyko	
		Z	M	S		Wartość	Akceptacja
bocheński	3	B	C	B	B	Średnie	T
brzeski	3	B	C	B	B	Średnie	T
chrzanowski	2	A	B	B	B	Małe	A
dąbrowski	5	C	C	B	C	Duże	N
gorlicki	2	B	B	C	B	Małe	A
krakowski	4	B	B	C	B	Średnie	T
Kraków	5	C	D	B	C	Duże	N
limanowski	1	B	B	C	B	Małe	A
miechowski	1	A	B	A	A	Minimalne	A
myślenicki	1	B	B	C	B	Minimalne	A
nowosądecki	3	B	B	C	B	Średnie	T
nowotarski	2	C	C	C	C	Średnie	T
Nowy Sącz	3	B	D	B	B	Średnie	WT
olkuski	1	A	B	C	A	Minimalne	A
oświęcimski	4	C	C	B	C	Średnie	T
proszowicki	3	B	B	C	B	Średnie	T
suski	2	B	B	C	B	Małe	A
tarnowski	4	C	C	B	C	Średnie	T
Tarnów	3	B	D	B	B	Średnie	WT
tatrzański	2	B	B	D	B	Małe	T
wadowicki	3	B	B	B	B	Średnie	T
wielicki	3	B	C	B	B	Średnie	T

P – prawdopodobieństwo; Z – życie i zdrowie; M – mienie wraz z infrastrukturą; S – środowisko; A – akceptowalne; T – tolerowane; WT – warunkowo tolerowane; N – nieakceptowalne

Źródło: opracowanie własne

Zagrożenie w powiecie dąbrowskim i Krakowie, ze względu na dużą wartość ryzyka, jest nieakceptowalne. Warunkowo tolerowane jest zagrożenie w Tarnowie i Nowym Sączu z powodu silnej urbanizacji. W powiatach, w których ryzyko jest tolerowane, powódzie występowały, ale obszar zalewowy i czas ich występowania nie jest duży. Do powiatów z akceptowalnym poziomem ryzyka zalicza się te, na których terenie nie odnotowano większych powodzi, obszar zalewowy jest ograniczony lokalnie bądź też nie występują większe rzeki. Jako uzupełnienie tabeli 5 stworzono mapę (rysunek 1) przedstawiającą wartość ryzyka wystąpienia zagrożenia powo-

Rysunek 1. Mapa ryzyka zagrożenia powodziowego w województwie małopolskim



Źródło: opracowanie własne

dziwego z podziałem na powiaty badanego województwa. Dla każdego powiatu dokonano poziomu akceptowalności ryzyka powodziowego.

Do wykonania pełnej oceny ryzyka wykorzystano metodę *Fault Tree Analysis* (FTA)²⁹, która w sposób jakościowy pozwala przedstawić graficzne korelacje przyczynowo-skutkowe powodzi na terenie województwa małopolskiego (rysunek 2).

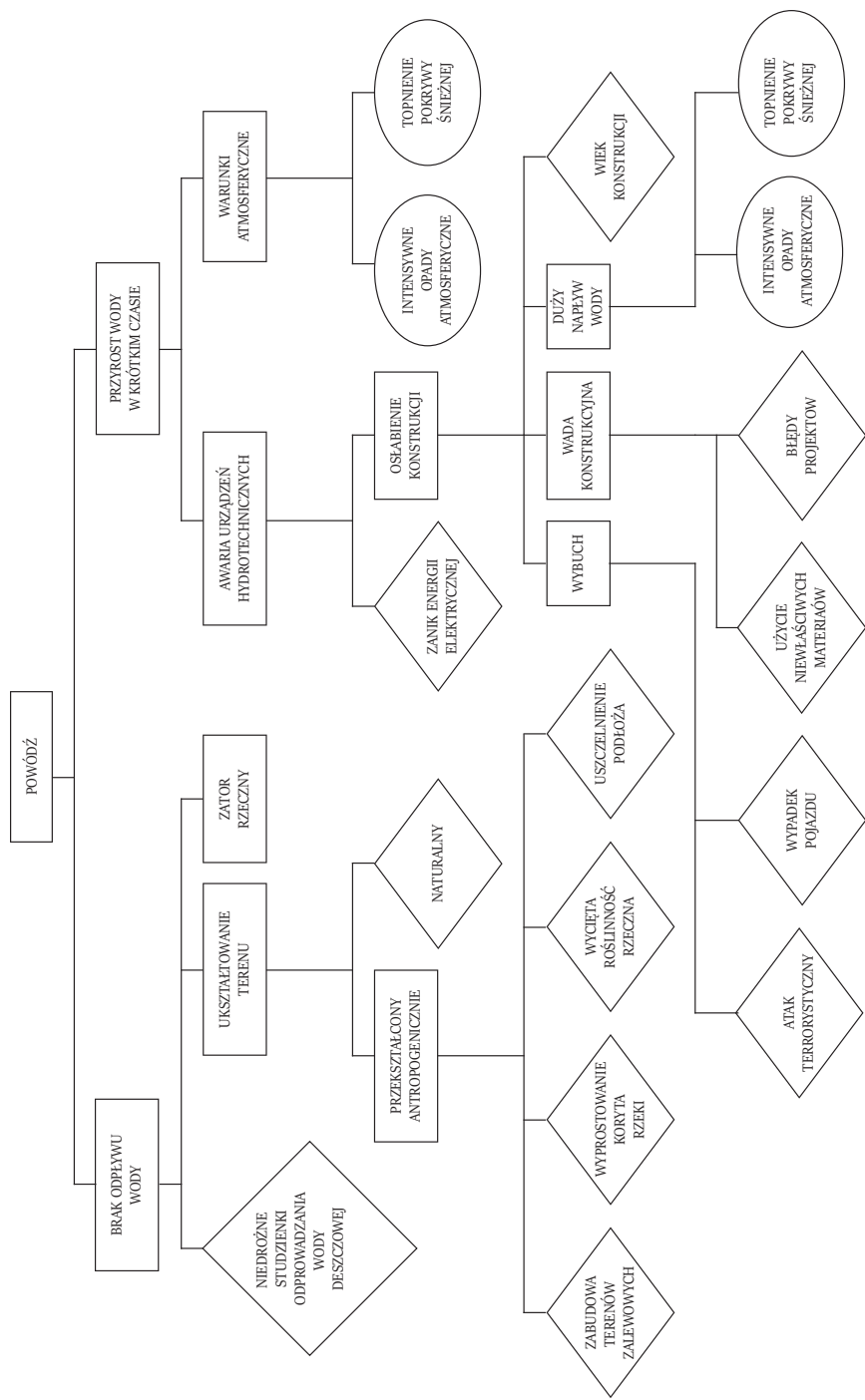
Podsumowanie

Ryzyko wystąpienia powodzi spowodowane naturalnym ukształtowaniem terenu, uszczelnianiem gruntów i brakiem efektywnych działań poprawiających bezpieczeństwo stanowi jedno z większych zagrożeń na terenie województwa małopolskiego. Budowle przeciwpowodziowe nie zapewniają odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Na terenie Małopolski zaledwie 7% (71 km) obwałowań jest bezpiecznych i nie stanowi zagrożenia.

Zbiornik retencyjny Klimkówka jako jedyny nie stanowi zagrożenia, gdyż nie posiada VI kategorii zagrożenia swobodnego spływu. Pozostałe rezerwuary wody (Czorsztyn, Dobczyce, Rożnów, Świnna Poręba), stanowiące ok. 96% pojemności maksymalnej wszystkich zbiorników, mogą

²⁹ F.W. Larsen, *Fault Tree Analysis*, U.S. Army Picatinny Arsenal, Dover 1974.

Rysunek 2. Drzewo błędów dla powodzi w województwie małopolskim



Źródło: opracowanie własne

ograniczyć przepływ wód wezbraniowych ze względu na źle zaprojektowaną lub wykonaną niezgodnie z obowiązującymi przepisami infrastrukturę techniczną.

Planowana wycinka roślinności łąkowej przyczyni się do ograniczenia retencji glebowej i roślinnej, co wpłynie negatywnie na wielkość i przepływ fali powodziowej. Analiza ryzyka wykazała, iż większość powiatów posiada średnią kategorię ryzyka, które jest tolerowane. Trzy powiaty, w tym Kraków, charakteryzują się dużym ryzykiem powodziowym, w związku z czym należy jak najszybciej podjąć odpowiednie działania, żeby je ograniczyć.

Bibliografia

- Bednarczyk S., Jarzębińska T., Mackiewicz S., Wołoszyn E., *Vademecum ochrony przeciwpowodziowej*, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Gdańsk 2006.
- Georóżnorodność i atrakcje geoturystyczne województwa małopolskiego*, red. B. Radwanek-Bąk, Wydawnictwo „Compass”, Kraków 2011.
- Kaszyński B., Szczukowska H., *Łęgi, polskie lasy deszczowe*, „Studia i Materiały CEPL” 2012, nr 32.
- Larsen F.W., *Fault Tree Analysis*, U.S. Army Picatinny Arsenal, Dover 1974.
- Matuszkiewicz J.M., *Zespoły leśne Polski*, PWN, Warszawa 2001.
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 29.06.2010 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw (M.P. z 2010 r. nr 48, poz. 654).
- Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego. Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Warszawa 2013.
- Powódzie w Polsce i Małopolsce*, <http://www.krakow.rzgw.gov.pl> (dostęp: 9.05.2017).
- Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Kraków 2010.
- Program wycinki drzew i krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią dla ZGW Kraków wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko dotyczącą zaplanowanych w tym programie działań. Etap II*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa–Gliwice 2015.
- Projekt Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla Regionu Wodnego Górnej Wisły*, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Kraków 2014.
- Rocznik Statystyczny Województwa Małopolskiego*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2016.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 20.04.2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2007 r. nr 86, poz. 579).
- Rozporządzenie nr 43/2016 Dyrektora RZGW w Krakowie z 9.12.2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie (Dz.Ur.z. Woj. Małop. z 2016 r. poz. 7541).

Statystyczne vademecum samorządowca 2016, <http://krakow.stat.gov.pl/> (dostęp: 9.05.2017).

Ustawa z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015, poz. 469).

Ustawa z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603).

Streszczenie

Skutkiem niejednorodnej budowy geologicznej zlewni i jej antropogenicznych przekształceń jest wzrost ryzyka wystąpienia zagrożenia powodziowego. Zły stan techniczny wałów przeciwpowodziowych i planowane wycinanie roślinności nadrzecznej na obszarze międzywała Wisły i Dunajca znacząco ograniczą naturalne zdolności retencyjne zlewni, zwiększając ryzyko powodzi. Brak działań minimalizujących zagrożenie powodziowe w zlewniach zurbanizowanych wpływa na obniżenie standardu życia i bezpieczeństwa mieszkańców.

Słowa kluczowe: powódź, bezpieczeństwo lokalne, gospodarka wodna

Flood danger in the Małopolskie voivodeship

Abstract

The effect of heterogeneous geological structure of the catchment area and its anthropogenic transformations is the increased risk of flood hazard. The poor technical condition of flood embankments and the planned cut-off of river vegetation in the Vistula and Dunajec embankments will significantly reduce the natural retention capacity of the catchments, increasing the risk of flooding. The lack of measures to minimize the flood risk in urbanized catchment areas has the effect of reducing the standard of living and the safety of the population.

Keywords: flood, local security, water management

e-mail: nat.golab@gmail.com

JOANNA SŁONCZYŃSKA-ŁABUZ
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego społeczności lokalnej

Wstęp

Kwestia zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego społeczności lokalnej jest od dawna przedmiotem rozważań naukowych. Stanowi też istotny obszar współczesnych badań, którym zainteresowani są zarówno praktycy, na co dzień pracujący w instytucjach wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej, jak i naukowcy starający się niejednokrotnie ustalić optymalny poziom wsparcia obywateli, który umożliwi poprawę bezpieczeństwa. W swoim artykule skupię się przede wszystkim na usługach socjalnych, świadczonych przez jednostki pomocy społecznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

Dodatkowym przedmiotem analizy jest w tym wypadku udział pomocy społecznej w realizowaniu działań, które mają istotny wpływ na bezpieczeństwo socjalne. Kluczowym punktem odniesienia będzie tu działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie.

Bezpieczeństwo socjalne w skali lokalnej

Rozpoczynając rozważania dotyczące bezpieczeństwa socjalnego społeczności lokalnej, należy przede wszystkim wyjaśnić, jak rozumiane jest samo pojęcie bezpieczeństwa. Chodzi tu zarówno o pojęcie bezpieczeństwa, bezpieczeństwa socjalne, jak i lokalne, pomoc społeczną oraz kwestie, które mają szczególne znaczenie w odniesieniu do poruszanej tematyki.

Pojmowanie terminu „bezpieczeństwo” we współczesnych czasach nie jest jednolite. Istnieje wiele definicji, które w jakimś stopniu różnią się od siebie. Wielu badaczy zajmujących się bezpieczeństwem ujmuje je jako kategorię antropocentryczną, ponieważ człowiek będący istotą społeczną tak właśnie je postrzega. Bezpieczeństwo jest stopniowalne, przez co wykracza

poza wyznaczone tradycyjnie ramy i staje się w ten sposób pojęciem wieloznacznym¹. Bezpieczeństwo można wyjaśniać dzięki nawiązaniu do teorii wiedzy takich dziedzin, jak: epistemologia, ontologia, jak również metodologia nauk o bezpieczeństwie².

Bezpieczeństwo definiuje się jako zjawisko, które nie jest stałe w treści i w formach, ale jest za to posiada dynamikę, podlega nieustannym zmianom i jest przez to dla badaczy trudnym tematem do rozważań i analiz. Nie są oni w stanie uzyskać jednoznacznej wiedzy teoretycznej i empirycznej bez uprzednich dogłębnych badań tej problematyki³. Analizując pojęcie bezpieczeństwa, warto zwrócić uwagę na poglądy E. Przewodzkiego na jego temat. Według tego badacza, pojęcie bezpieczeństwa jest znane ludzkości od dawna. Stanowi jedną z kategorii antropocentrycznych i pojawia się w całym szeregu dyscyplin naukowych odnoszących się do politologii, socjologii czy do nauk o stosunkach międzynarodowych⁴. P. Tyrąła stworzył jedną z najpełniejszych list określeń związanych z pojęciem bezpieczeństwa – wymienia ich około trzydziestu. Są to m.in. bezpieczeństwo: ekonomiczne, prawne, publiczne, międzynarodowe, regionalne i – jakże ważne dla naszych rozważań – bezpieczeństwo socjalne⁵.

Analizując definicje związane z bezpieczeństwem, można wyróżnić między innymi definicje: podmiotowe, podmiotowo-psychologiczne, podmiotowo-wliczające oraz przedmiotowe⁶. Definicje podmiotowe ukazują podstawowe elementy bezpieczeństwa, m.in. to, że nie tylko jednostka jest podmiotem bezpieczeństwa, ale również państwo⁷. Jeżeli chodzi o definicje podmiotowo-psychologiczne, zwraca się w nich uwagę na pewność przeżycia jednostki, jej stan psychiczny – dzięki stanowi braku zagrożenia może ona się rozwijać i funkcjonować w społeczeństwie⁸. Można do nich zaliczyć ujęcie bezpieczeństwa, które zostało wprowadzone przez Z. Sabaka i J. Królikowskiego. Dla nich bezpieczeństwo to stan niezagroże-

¹ *Teoria polityki*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 1, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1999, s. 42.

² B. Jagusiak, *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 7.

³ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 7.

⁴ E. Przewodzki, *Bezpieczeństwo militarne państwa – analiza podstawowych pojęć i treści*, Departament Bezpieczeństwa MON – Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1997, s. 6.

⁵ P. Tyrąła, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność. Dla menadżerów administracji, polityki, wojska, policji, gospodarki i edukacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 14.

⁶ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty...*, s. 26.

⁷ *Ibidem*, s. 27.

⁸ *Ibidem*, s. 30.

nia, spokoju oraz poczucie pewności czy też wolności od zagrożeń⁹. Można również wymienić tutaj interpretację J. Wojnarowskiego, który uważa, że stan bezpieczeństwa nie jest stałym zjawiskiem, ponieważ ciągle występują jakieś zagrożenia. W podmiotowym wymiarze bezpieczeństwo związane jest z pewnością istnienia i przetrwania, a w wymiarze przedmiotowym daje swoistą pewność istnienia koniecznych warunków rozwoju i aktywności człowieka¹⁰. Następną grupą są definicje podmiotowo-wliczające, w których bezpieczeństwo określa się jako stan, który powinien zaspokajać określone potrzeby człowieka, grup społecznych i społeczeństwa¹¹. Za przedstawiciela takiego ujęcia można uznać M. Cieślarczyka, który uważa, że bezpieczeństwo obejmuje zaspokajanie takich potrzeb jednostki, jak istnienie, przetrwanie oraz niezależność i spokój¹². Ostatnią grupą są definicje przedmiotowe – wskazujące czynniki, które pozwalają jednostce przeżyć. Warto wspomnieć tu o W.I Jaroczkinie, według którego bezpieczeństwo jest gwarancją prawną, konstytucyjną i zabezpieczeniem życiowo ważnych interesów społeczeństwa, jednostki i państwa przed zagrożeniami wewnętrznymi oraz zewnętrznymi¹³.

Według przedstawionych powyżej definicji bezpieczeństwa jest ono związane z brakiem utraty czegoś, pewnością przeżycia, rozwoju oraz prawidłowego funkcjonowania jednostki i całej zbiorowości.

Przechodząc do dalszych rozważań, nie można zapomnieć o wyjaśnieniu pojęcia bezpieczeństwa socjalnego, polityki bezpieczeństwa socjalnego i zagadnień związanych ze społecznością lokalną. Bezpieczeństwo socjalne jest jedną z fundamentalnych potrzeb oraz wartości, bez których żaden człowiek we współczesnym świecie nie jest w stanie żyć godnie¹⁴.

Bezpieczeństwo społeczne jest bardzo blisko związane z bezpieczeństwem socjalnym, które obejmuje zagrożenia o charakterze społecznym, spowodowane analfabetyzmem, chorobami, dyskryminacją, przestępczością, nałogami oraz terroryzmem. Odnosi się do kwestii socjalnych oraz rozwoju jednostki i społeczeństwa¹⁵. Bezpieczeństwo socjalne jest pojęciem węższym od bezpieczeństwa społecznego. Obejmuje zapewnienie środków

⁹ Z. Sabak, J. Królikowski, *Ocena zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 7–9.

¹⁰ J. Wojnarowski, *Interpretacja zadań dla organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa RP*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003, s. 8.

¹¹ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty...*, s. 31.

¹² M. Cieślarczyk, *Spoleczeństwa i społeczności na przełomie wieków, od bezpieczeństwa kultury do kultury bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne RP*, red. T. Jemiola i K. Malak, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 31.

¹³ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty...*, s. 32.

¹⁴ B. Jagusiak, *Bezpieczeństwo socjalne...*, s. 7.

¹⁵ *Ibidem*, s. 19–20.

do życia i łączy się z ryzykiem socjalnym, a więc wystąpieniem chorób, w tym choroby zawodowej, wypadku przy pracy, zgonu jedyne go żywiciela rodziny lub niepełnosprawności itp.¹⁶ Obecnie przyjmuje się, że celem bezpieczeństwa socjalnego powinna być pomoc w przeciwdziałaniu ubóstwu, dysproporcjom, wyłączeniu socjalnemu, nierównościom rasowym, w tym związanym z płcią, ograniczanie ich, a w konsekwencji tych działań ich likwidacja¹⁷.

Problematyka bezpieczeństwa socjalnego ma związek z pojedynczymi jednostkami i ich interesami ekonomicznymi. Istotne znaczenie w kontekście tego rodzaju bezpieczeństwa ma niedostatek materialnych środków utrzymania, który skutkuje potrzebą zabezpieczenia społecznego, aby w razie potrzeby można było liczyć na pomoc zewnętrzną. Zarówno w państwach UE, jak i w Polsce różne instytucje próbują wprowadzać rozwiązania tego rodzaju na przykład w postaci określenia minimalnego dochodu czy udzielania zasiłków okresowych¹⁸.

Definiując pojęcie bezpieczeństwa socjalnego, należy podkreślić, że jest ono uwarunkowane takimi czynnikami, jak: ubóstwo, brak zatrudnienia, postawy roszczeniowe, bezdomność oraz patologie społeczne spowodowane przez alkoholizm, prostytucję i narkomanię. Wszystkie te problemy powodują, że w społeczeństwie pojawiają się coraz częściej sytuacje konfliktowe prowadzące do wzrostu przestępczości. Można powiedzieć, że w przypadku problemów socjalnych, a także ogólnie bezpieczeństwa społecznego, konieczne jest odniesienie się do przyczyn pojawiających się zagrożeń. Nie powinny być one zwalczane tylko wówczas, kiedy już się pojawiają, warto również przeciwdziałać prawdopodobieństwu ich wystąpienia w przyszłości¹⁹. Bezpieczeństwo socjalne może być pojmowane jako stan, proces lub potrzeba. Bezpieczeństwo można rozpatrywać jako gwarancję uzyskania pomocy z zewnątrz w momencie zaistnienia określonych zdarzeń losowych. Tak pojmowane bezpieczeństwo socjalne jest jedną z najważniejszych w dzisiejszych czasach potrzeb cywilizacyjnych oraz praw obywatelskich w istniejących systemach demokratycznych²⁰.

¹⁶ *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-Jr, Warszawa 2001, s. 20–21.

¹⁷ B. Jagusiak, *Bezpieczeństwo socjalne...*, s. 21.

¹⁸ <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refustronie.pdf> (dostęp: 11.06.2017).

¹⁹ M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Elipsa, Warszawa 2012, s. 16.

²⁰ L. Dziewięcka-Bokun, *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 130–131.

Mówiąc o bezpieczeństwie socjalnym, należy wspomnieć o ujęciu M. Książopolskiego. Definiuje je jako stan wolności od zagrożeń, których rezultatem jest niedostatek środków pozwalających na utrzymanie²¹. Z kolei D.M. Piekut-Brodzka, ukazując cechy bezpieczeństwa socjalnego, twierdzi, że w celu zaspokojenia potrzeb należy usunąć różnego typu czynniki mogące być przedmiotem niepokojów społecznych. Zazwyczaj ten rodzaj bezpieczeństwa wiąże się z potrzebami materialnymi i niematerialnymi²².

Bezpieczeństwo socjalne zostało także wyróżnione w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest ono istotnym elementem koncepcji strategicznej. W rozdziale czwartym tego dokumentu zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia wszystkim spójnego systemu bezpieczeństwa socjalnego. Kluczowe jest stworzenie całościowego i efektywnego systemu zasiłków oraz świadczeń społecznych, które będą aktywizować społeczeństwo do ekonomicznego usamodzielniania się i podejmowania zatrudnienia. Zadania te są nie tylko wyzwaniem dla państwa, ale i dla wszystkich obywateli²³.

Przechodząc do kwestii związanych z udziałem pomocy społecznej w realizacji działań, które mają wpływ na bezpieczeństwo socjalne, należy odnieść się przede wszystkim do Ustawy o pomocy społecznej. W art. 2 tej ustawy pomoc społeczną zdefiniowano jako instytucję polityki społecznej państwa, która ma na celu umożliwianie nie tylko pojedynczym osobom, ale także rodzinom, przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których sami nie są w stanie pokonać. Pomoc społeczna organizowana jest przez organy administracji rządowej i samorządowej. Organami pomocniczymi, na zasadzie partnerstwa, są organizacje społeczne i pozarządowe, Kościół katolicki i inne związki wyznaniowe oraz osoby fizyczne i prawne²⁴.

Do zadań pomocy społecznej należy: przyznawanie i wypłacanie świadczeń, które przywiduje ustawa, praca socjalna, prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej, realizacja zadań wynikających z potrzeb danej społeczności oraz rozwijanie nowych form pomocy i samopomocy²⁵. Świadczenia pomocy społecznej udzielane są w formie pieniężnej i niepieniężnej. Do świadczeń pieniężnych zaliczyć możemy: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kon-

²¹ M. Książopolski, *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-Jr, Warszawa 2001, s. 20–21.

²² D.M. Piekut-Brodzka, *Związki polityki społecznej i pracy socjalnej a bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Bezpieczeństwo socjalne*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 61–62.

²³ <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 11.06.2017).

²⁴ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 64, poz. 593).

²⁵ *Ibidem*, art. 15.

tynuowanie nauki oraz świadczenia pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków na naukę języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali status uchodźcy na terenie RP, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, jak również wynagrodzenia należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd²⁶.

Świadczeniami niepieniężnymi są natomiast: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenia zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, udzielenie schronienia, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkania chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc związana z uzyskaniem zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych²⁷. Pomoc społeczna jest udzielana osobom i rodzinom również w formie dotacji przedmiotowej do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych²⁸.

Ustawodawca w omawianym akcie prawnym ustanowił, że zadaniem pomocy społecznej jest wspieranie osób i rodzin w wysiłkach mających na celu zaspokojenie ich niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, ale nie wyłączenie ich w tych działaniach²⁹. Pomoc społeczna jest zatem instytucją polityki społecznej, która dysponuje różnymi rodzajami świadczeń oraz posiada rozbudowaną strukturę organizacyjną i wyspecjalizowaną kadrę pracowniczą dążącą do przewyżczenia zagrożeń dla bezpieczeństwa socjalnego.

Jeżeli chodzi o Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS) w Krakowie oraz świadczone przez niego usługi socjalne, to w 2014 r. około 5% mieszkańców Krakowa skorzystało z pomocy społecznej oferowanej przez ten ośrodek (łącznie 36 900 osób). W sprawach dotyczących świadczeń pracownicy MOPS wydali 153 146 decyzji administracyjnych³⁰. W 2015 r. liczba osób, które zgłosiły się do ośrodka, wzrosła do 39 262. Wydano 159 469 decyzji administracyjnych w sprawie przyznania świadczeń³¹. Rok później

²⁶ Ibidem, art. 36, pkt 1.

²⁷ Ibidem, art. 36, pkt 2.

²⁸ Ibidem, art. 7a.

²⁹ Ibidem, art. 3, ust. 1.

³⁰ <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/2681764/sprawozdanieopisowezdzialalnoscimopszarok2014.pdf> (dostęp:11.06.2017).

³¹ <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/1477807/sprawozdaniemops2015ostateczne.pdf> (dostęp:11.06.2017).

pomocy udzielono 39 907 osobom, a liczba decyzji administracyjnych wyniosła 147 425³². Analizując działalność MOPS w Krakowie w latach 2014–2016, można zaobserwować wzrost liczby osób zwracających się o pomoc do tej instytucji.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule rozważania nie pozostawiają wątpliwości, że w do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego zdecydowanie konieczny jest udział państwa. Tylko ono jest bowiem w stanie ustalić długookresowe cele dla całego społeczeństwa, a nie jedynie dla wybranych jednostek. Tylko ono jest także w stanie tworzyć programy o zasięgu ponadregionalnym, wskutek których bezpieczeństwo socjalne może być zapewniane w sposób kompleksowy i przemyślany. Tylko państwo jako kreator i wykonawca projektów mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa socjalnego swych obywateli może wreszcie kształtować je w taki sposób, aby trafiały do osób najbardziej tego potrzebujących. Bardzo istotnym ogniwem tak funkcjonującego systemu wsparcia jest w tym wypadku m.in MOPS w Krakowie. Jak wynika z przeprowadzonych badań, liczba osób zgłaszających się z prośbą o pomoc do tej małopolskiej instytucji wzrasta. Dlatego należy dążyć do odwrócenia tego trendu. Bez wątpienia właściwie skonstruowany system rzeczowego i finansowego wsparcia dla obywateli jest bardzo potrzebny.

Bibliografia

- Brzeziński M., *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające*, [w:] *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, red. A. Skrabacz, S. Sulowski, Elipsa, Warszawa 2012.
- Cieślarczyk M., *Spółczesność i społeczności na przełomie wieków, od bezpieczeństwa kultury do kultury bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T. Jemioła i K. Malak, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Dziewięcka-Bokun L., *Bezpieczeństwo socjalne jako podstawa pokoju społecznego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Jagusiak B., *Bezpieczeństwo socjalne współczesnego państwa*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
- Księżopolski M., *Bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-Jr, Warszawa 2001.

³² <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/1025944/sprawozdaniezdzialalnoscimiejskiegoosrodkapomocyspolecznejwkrakowiezarok2016.pdf> (dostęp: 11.06.2017).

- Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Aspra-Jr, Warszawa 2001.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Piekut-Brodzka D.M., *Związki polityki społecznej i pracy socjalnej a bezpieczeństwo socjalne*, [w:] *Bezpieczeństwo socjalne*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003.
- Przewodzki E., *Bezpieczeństwo militarne państwa – analiza podstawowych pojęć i treści*, Departament Bezpieczeństwa MON – Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1997.
- Sabak Z., Królikowski J., *Ocena zagrożeń bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Teoria polityki*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 1, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1999.
- Tyrała P., *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – bezpieczeństwo – obronność. Dla menadżerów administracji, polityki, wojska, policji, gospodarki i edukacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
- Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593).
- Wojnarowski J., *Interpretacja zadań dla organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa RP*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

Netografia

- <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refustronie.pdf> (dostęp: 11.06.2017).
- <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/1025944/sprawozdanie-zdzialalnoscimiejskiegoosrodkapomocyspolecznejwkrakowiezarok2016.pdf>, (dostęp: 11.06.2017).
- <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/1477807/sprawozdanie-mops2015ostateczne.pdf> (dostęp: 11.06.2017).
- <http://www.mops.krakow.pl/sites/default/files/content/static/2681764/sprawozdanieopisowe-zdzialalnoscimopszarok2014.pdf>, (dostęp: 11.06.2017).
- <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp: 11.06.2017).

Streszczenie

Artykuł został poświęcony roli, jaką pomoc społeczna odgrywa w zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego społeczności lokalnej w zakresie: rozwiązań instytucjonalnych, procedur i konkretnych przedsięwzięć wypracowanych przez odpowiednie służby oraz jednostki samorządu terytorialnego, mające za zadanie przeciwdziałać zagrożeniom. W celu wprowadzenia wspomnianych zostały między innymi pojęcia bezpieczeństwa socjalnego, polityki bezpieczeństwa lokalnego, pomocy społecznej oraz jej roli w życiu społeczności lokalnej. W artykule szczególne znaczenie mają kwestie związane ze świadczeniem usług socjalnych, które mogą zapewnić bezpieczeństwo socjalne wybranym jednostkom będącym w trudnej sytuacji życiowej. Dodatkowo przedmiotem rozważań jest udział pomocy społecznej w realizacji

działań mających wpływ na bezpieczeństwo socjalne na przykładzie działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo socjalne, pomoc społeczna, usługi socjalne, polityka lokalna, bezpieczeństwo, społeczność lokalna

Ensuring the social security of the local community

Abstract

The article was devoted to the role of social assistance in securing the social security of the local community in relation to the thematic range: institutional solutions, procedures and specific projects developed by relevant departments and local authorities to address threats. The concepts of social security, local security policy, social assistance and its role in the life of the local community have been introduced. The article is of particular relevance to the provision of social services to ensure social security for selected vulnerable individuals. In addition, consideration is given to the participation of social assistance in the implementation of actions affecting social security on the example of the activity of the Municipal Social Welfare Center in Cracow.

Keywords: social security, social assistance, social services, local politics, security, local community

e-mail: joanna.slonczynska@gmail.com

ANNA OLIWA

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Bezpieczeństwo imprez masowych jako przykład bezpieczeństwa lokalnego w Krakowie

Wstęp

Wielość definicji terminu „bezpieczeństwo” nastręcza pewnych trudności interpretacyjnych, dlatego zasadne wydaje się oparcie na jednej z nich. Encyklopedyczne rozumienie terminu „bezpieczeństwo” obejmuje stan niezagrożenia i pokoju, stan i poczucia pewności, braku zagrożenia i ochrony przed nim¹. Bezpieczeństwo traktowane jest jako zapobieganie sytuacjom kryzysowym i przywracanie stanu naturalnego. Wśród czynników zakłócających bezpieczeństwo można wymienić: postęp technologiczny, naukowy (na te zwraca uwagę Maria Koniusz) oraz zwiększone zainteresowanie i chęć partycypacji w wielotysięcznych przedsięwzięciach, przeżywanie i czerpanie radości z imprez masowych na żywo².

Ta definicja w kontekście podjętego tematu stawia w centrum zainteresowania obywatela. Kluczowa wartość bezpieczeństwa jest rozumiana jako zachowanie zdrowia i życia. Przymiotnik „lokalny” odnosi się do zawężonego obszaru terytorialnego, jakim w tym przypadku jest Kraków. Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez analityków CBOS w kwietniu 2017 r. na temat bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością Polacy czują się w swoim kraju bezpiecznie. Takie opinie wyraziło około 89% badanych – to rekordowo dobre wyniki w badaniach Fundacji na ten temat³. Jak przedstawia się bezpieczeństwo mieszkańców Krakowa w zakresie organizowanych na jego terenie w latach 2011–2016 imprez masowych? Czy subiektywne poczucie bezpieczeństwa znajduje potwierdzenie w statystykach sporządzonych przez Komendę Główną Policji (KGP)?

¹ *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2004, s. 38.

² M. Koniusz, *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica VIII” 2012, folia 119.

³ *Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością* (nr 48), CBOS, kwiecień 2017 r., <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 30.05.2017).

Bezpieczeństwo imprez masowych – podmioty odpowiedzialne

Podstawowym aktem prawnym, który reguluje bezpieczeństwo imprez masowych w Polsce, jest ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, znowelizowana 20.03.2009 r. W dokumencie sprecyzowano, że za imprezy masowe uznaje się przedsięwzięcia o charakterze: artystyczno-rozrywkowym oraz sportowym. Osobną kategorią imprez o charakterze masowym są mecze piłki nożnej. W ustawie dokładnie określono, że zakwalifikowanie przedsięwzięcia jako imprezy o charakterze masowym zależy od zagwarantowania odpowiedniej liczby miejsc siedzących:

- 500 – w przypadku imprez zorganizowanych w przestrzeni zamkniętej,
- 1000 – w przypadku imprez zorganizowanych w tzw. plenerze.

Organizowanie imprez tego typu spoczywa na osobie fizycznej, prawnej lub podmiocie, który jest pozbawiony osobowości prawnej. Niezależnie od charakteru podmiotu, który zajmuje się organizacją imprezy, do jego głównych zadań należy zapewnienie uczestnikom bezpieczeństwa oraz niezbędnej opieki medycznej. Ponadto organizator jest zobowiązany do wyznaczenia kierownika zajmującego się sprawami bezpieczeństwa, a także zasięgnięcia opinii najważniejszych przedstawicieli służb bezpieczeństwa⁴.

Powyższe obowiązki organizator wypełnia przy współudziale poszczególnych jednostek administracyjno-samorządowych, tj.: wojewody (województwa małopolskiego w przypadku Krakowa), prezydenta miasta (w przypadku Krakowa), służby zdrowia, Państwowej Straży Pożarnej oraz Policji⁵.

Charakterystyka imprez masowych w latach 2011–2016 w Krakowie

Analiza imprez o charakterze masowym obejmuje te przeprowadzone w latach 2011–2016. Podstawowym kryterium wyboru takiej cezurę czasowej była organizacja przez Polskę Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012 r.⁶ Rozgrywki futbolowe nie były wydarzeniem cyklicznym. Do ich przygotowania powoływano specjalne sztaby zajmujące się nie tylko infrastrukturą sportową (jak stadiony), ale też infrastrukturą drogową, kolejową czy turystyczną. O wzmoczonych wysiłkach służb odpowiedzialnych

⁴ Urząd Miasta Krakowa, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=3276&sub=procedura&proc=OC-2 (dostęp: 30.05.2017).

⁵ Ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. nr 62, poz. 504), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090620504> (dostęp: 1.05.2017).

⁶ Więcej na temat bezpieczeństwa w kontekście Euro 2012 przedstawiono w monografii: *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym podczas imprez masowych w aspekcie EURO 2012*, red. T. Bąk, Konsorcjum Wydawnicze, Kraków–Rzeszów–Zamość 2012.

za zabezpieczenie tej imprezy świadczą dane sprzed 2012 r. oraz wnioski i działania po zorganizowanych rozgrywkach. Dokładne dane zabezpieczonych imprez masowych w latach 2011–2016 w Krakowie przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zabezpieczone imprezy masowe w latach 2011–2016 w Krakowie

Rodzaj zabezpieczonej imprezy	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wszystkie zabezpieczone imprezy masowe	566	617	628	579	600	613
Imprezy sportowe	223	225	258	265	236	233
Mecze piłki nożnej	185	162	185	106	78	86
Imprezy artystyczno-sportowe	158	230	185	208	286	294

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Komendy Głównej Policji (KGP) w Warszawie, <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/11,Dane-statystyczne.html> (dostęp: 1.05.2017)

Zgodnie z danymi statystycznymi przedstawionymi przez portal Mągićny Kraków liczbę ludności miasta w 2017 r. szacowano na około 765 000⁷. W latach 2011–2016 zabezpieczono w Krakowie łącznie 3603 imprez o charakterze masowym. W tym czasie największą popularnością cieszyły się imprezy o charakterze stricte sportowym, których przeprowadzono 1440. Niewiele mniej zorganizowano imprez o charakterze artystyczno-sportowym – 1361. Najmniej imprez zorganizowanych w latach 2011–2016 w Krakowie, bo zaledwie 802, to mecze piłki nożnej.

Z danych przedstawionych w tabeli 1 można wyciągnąć pewne wnioski. Przede wszystkim – zainteresowanie imprezami o charakterze masowym z roku na rok jest coraz większe. Na przestrzeni lat ich liczba podlegała wahaniom, ale tendencja jest wzrostowa.

Przytoczone dane liczbowe świadczą o zainteresowaniu krakowian tego typu przedsięwzięciami, w związku z czym ich oferta jest rokrocznie zwiększana. Chęć partycypacji w cieszących się największą popularnością imprezach o charakterze sportowym na przestrzeni lat 2011–2016 nie podlegała większym wahaniom i organizowano ich średnio 240 w roku.

Widoczną zmianę można odnotować w przypadku imprez o charakterze artystyczno-sportowym, a także meczy piłki nożnej. Organizatorzy imprez artystyczno-sportowych proponują co roku coraz szerszą ofertę

⁷ *Liczby o Krakowie*, http://www.krakow.pl/biznes/1140,artykul,liczby_o_krakowie.html (dostęp: 20.05.2017).

w tym zakresie. W 2011 r. zorganizowano prawie 160 imprez, zaś do 2016 r. ich liczba wzrosła prawie dwukrotnie.

Pewnym zaskoczeniem, jeśli chodzi o kwestię organizacji imprez, są mecze piłki nożnej. Kraków, słynący z zaciętej rywalizacji pomiędzy klubami Wisły i Cracovii, odnotowuje najniższe zainteresowanie tego typu widowiskami. W 2011 r. zorganizowano poniżej 200 rozgrywek piłkarskich, a w 2016 r. już poniżej 100.

Przestępczość i akty chuligańskie podczas imprez masowych w latach 2011–2016 w Krakowie

Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka jest postrzegane bardzo subiektywnie. Dokonując analizy imprez masowych w latach 2011–2016 w Krakowie, należy baczniej przyjrzeć się działaniom kwalifikowanym jako przestępstwa i aktom chuligaństwa, które zakłócają przeprowadzane widowiska. Dane na ten temat przedstawiono w tabelach 2 i 3.

Tabela 2. Liczba czynów kwalifikowanych jako przestępstwo podczas imprez masowych w latach 2011–2016 w Krakowie

Liczba czynów kwalifikowanych jako przestępstwo	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wszystkie imprezy	96	115	119	76	62	62
Imprezy sportowe	3	6	9	18	16	23
Mecze piłki nożnej	56	105	102	52	41	33
Imprezy artystyczno-sportowe	37	4	8	6	5	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów KGP w Warszawie, <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/> (dostęp: 1.05.2017)

Z danych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że największa frekwencja czynów uznawanych za przestępstwo wystąpiła w latach 2012–2013. Nagłośnienie i szeroko pojęta promocja organizowanych rozgrywek w piłce nożnej w 2012 r. mogły spowodować większe zainteresowanie popełnieniem aktów na granicy prawa. Analizując omawiane dane, można zauważyć ponadto, że tę tezę potwierdzają statystyki przestępstw podczas rozgrywek piłki nożnej. W latach 2012–2013 odnotowano ponad 100 przestępstw w danym roku. Względny bezpieczeństwem charakteryzowały się imprezy sportowe, gdzie liczba odnotowanych przestępstw w 2014 r. była już zdecydowanie niższa niż w latach poprzednich.

Z roku na roku coraz bezpieczniej jest podczas imprez artystyczno-sportowych. Niewielka liczba przestępstw jest prawdopodobnie powodem, dla którego Komenda Główna Policji (KGP) nie rejestruje w tym zakresie aktów chuligaństwa. Zebrane dane przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Ekscesy chuligańskie podczas imprez masowych w latach 2011–2016 w Krakowie

Ekscesy chuligańskie	Moment wystąpienia	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Imprezy sportowe	ogółem	0	4	2	8	2	0
	przed imprezami	0	0	0	0	0	0
	po zakończeniu	0	0	1	1	0	0
	w trakcie	0	4	1	7	2	0
Mecze piłki nożnej	ogółem	2	0	55	27	10	9
	przed imprezami	0	0	14	4	1	4
	po zakończeniu	0	0	13	6	1	0
	w trakcie	2	0	28	17	8	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów KGP w Warszawie, <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/> (dostęp: 1.05.2017)

Służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo uczestników imprez masowych oprócz przestępstw rejestrują także ekscesy chuligańskie. W latach 2011–2012 zanotowano niewielką liczbę takich zdarzeń. Drobne wybryki chuligańskie miały miejsce zarówno podczas imprez sportowych, jak i podczas rozgrywek piłki nożnej. Aktywność lokalnych chuliganów była rejestrowana podczas samego trwania imprez. Zauważalny wzrost ekscesów chuligańskich przypada zwłaszcza na 2013 r. Akty wandalizmu i bezprawia miały miejsce głównie podczas rozgrywek piłki nożnej. Tendencja w tym zakresie na podstawie przedstawionych danych jest spadkowa, natomiast niepokojące są dane na temat ekscesów poza samym czasem trwania rozgrywek. Charakterystyczne dla organizowanych meczy piłki nożnej jest wszczynanie bójek przed imprezą i po jej zakończeniu.

Dane są niepokojące i powinny zwrócić uwagę służb bezpieczeństwa, zabezpieczających dane imprezy. Widowiska takie jak mecze piłki nożnej są organizowane przeważnie wieczorami, nie nocą, dlatego jednostki czuwające nad bezpieczeństwem powinny uwzględnić przede wszystkim mieszkańców Krakowa, którzy w nie partycypują we wspomnianych imprezach. Mogą się jednak stać przypadkowo ofiarami agresji i przemocy chuliganów.

Imprezy masowe w latach 2011–2016 w Krakowie – zaangażowanie Policji

Organem odpowiedzialnym za zabezpieczenie imprez masowych jest lokalna policja, która współpracuje z organizatorem przedsięwzięcia. W nawiązaniu do poruszonych wcześniej zagadnień zasadne jest przeanalizowanie zaangażowania organów bezpieczeństwa w zabezpieczenie imprez masowych. Dane na ten temat przedstawiono w tabeli 4.

Tabela. 4. Liczba policjantów zaangażowanych do zabezpieczania imprez masowych w latach 2011–2016

Liczba zaangażowanych policjantów	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Na wszystkich imprezach	26 980	25 560	30 886	29 481	27 711	29 650
Imprezy sportowe	3 710	3 411	4 068	5 820	4 483	5 486
Mecze piłki nożnej	19 294	15 954	22 848	18 652	16 534	17 994
Imprezy artystyczno-sportowe	3 976	6 195	3 970	5 009	6 694	6 170

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów KGP w Warszawie, <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/> (dostęp: 1.05.2017)

Zaangażowanie służb policyjnych w zabezpieczenie imprez masowych podlegało wahaniom w latach 2011–2016. Statystyki dotyczące przestępstw i aktów chuligańskich znajdują potwierdzenie w danych zamieszczonych w tabeli 4. Liczba policjantów zobowiązanych do zabezpieczenia meczy piłki nożnej przekraczała regularnie 15 000 funkcjonariuszy. Na przestrzeni lat 2011–2016 nie była jednak wyższa niż 23 000 w 2013 r. Zabezpieczenia imprez sportowych oraz artystyczno-sportowych przedstawiają się podobnie, przy czym liczba zaangażowanych funkcjonariuszy Policji w tym wypadku między 2011 r. a 2016 r. wyraźnie wzrosła.

Podsumowanie

Wydarzenia o charakterze masowym zdobywają z roku na rok coraz więcej zwolenników. Z tego względu w latach 2011–2016 w Krakowie organizatorzy poszerzali swoją ofertę dla ich odbiorców. Subiektywne odczucie bezpieczeństwa społeczności Krakowa znajduje odzwierciedlenie w statystykach udostępnianych przez Komendę Główną Policji.

Najliczniejsze działania na granicy prawa miały miejsce w latach 2012–2013, w roku organizowania Mistrzostw Europy w piłce nożnej oraz po ich zakończeniu. W późniejszych latach odnotowuje się spadek niebezpiecznych zachowań. Wskazuje to na skuteczną kooperację między krakowskimi służbami i wyciąganie wniosków z przebiegu poprzednich imprez. Istotne są także dane o zaangażowaniu Policji. Pomimo malejącej liczby zdarzeń o charakterze chuligańskim liczba funkcjonariuszy oddelegowanych do zabezpieczenia imprez masowych nie ulega wyraźnemu spadkowi. To pozytywny sygnał świadczący o chęci podejmowania działań prewencyjnych.

Analizując dane KGP, można zauważyć, że ważne jest przygotowanie i opracowanie zabezpieczeń przed imprezami masowymi oraz ocena skuteczności ich działania po ich zakończeniu. Wzrastająca liczba takich ekscesów musi koniecznie spotkać się z odezwą służb, aby w szczególności chronić zdrowie i życie obywateli, którzy nie partycypują w tych imprezach masowych.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo lokalne. Zagrożenia, integracja, strategia działania*, red. A. Osierda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji, Bielsko-Biała 2008.
- Koniusz M., *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica VIII*” 2012, folia 119.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2004.
- Liczby o Krakowie*, <http://www.krakow.pl/biznes/1140,artykul> (dostęp: 20.05.2017).
- Opinie o bezpieczeństwie i zagrożeniu przestępczością* (nr 48), CBOS, kwiecień 2017 r., <http://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> (dostęp: 30.05.2017).
- Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym podczas imprez masowych w aspekcie EURO 2012*, red. T. Bąk, Konsorcjum Wydawnicze Kraków–Rzeszów–Zamość 2012.
- Raporty dotyczące bezpieczeństwa imprez masowych w latach 2011–2016, przygotowane przez Komendę Główną Policji, zamieszczone na stronie Krajowego Punktu Informacyjnego ds. imprez sportowych, <http://www.kpk.policja.gov.pl/kpk/statystyki/11,Dane-statystyczne.html> (dostęp: 1.05.2017).
- Urząd Miasta Krakowa, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, <https://www.bip.krakow.pl> (dostęp: 30.05.2017).
- Ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. nr 62, poz. 504).

Streszczenie

Udział w imprezach masowych jest okazją do przeżywania ogromnej radości, ale jednocześnie zwiększa prawdopodobieństwo zagrożenia dla zdrowia i życia ich uczestników. Wzrastające zainteresowanie partycypacją w imprezach o charak-

terze masowym jest wyzwaniem dla lokalnych służb bezpieczeństwa. Inwestycje związane z organizacją imprez masowych są bardzo duże, z tego względu warto postawić sobie pytanie o bezpieczeństwo ze względu na ich rodzaj: sportowe, artystyczno-rozrywkowe oraz mecze piłki nożnej. Artykuł opiera się na analizie raportów Krajowego Punktu Informacyjnego ds. Imprez Sportowych przedstawiających zaangażowanie Policji oraz poziom bezpieczeństwa imprez masowych zorganizowanych w latach 2011–2016 w Krakowie.

Słowa kluczowe: imprezy masowe, bezpieczeństwo lokalne, Policja, zagrożenie

The security of mass events as an example of local security in Cracow

Abstract

Participation in mass events is an opportunity to enjoy oneself and at the same time an increased danger for personal health and life of the participants. Increasing interest in participating in mass events is a challenge for local security services. Investments in mass events are high, which leads to a question about their security according to their type: sports, arts-sport events and football matches. This article analyses the reports of the National Information Point for Sport Events, depicting the involvement of the police and the level of security of mass events organized in Cracow from 2011 to 2016.

Keywords: mass events, local security, police, threat

e-mail: anna.oliwa@outlook.com

SABINA SANETRA-PÓŁGRABI, JANUSZ ROPSKI

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Instytut Politologii

Troska o bezpieczeństwo uczniów w działaniach podejmowanych przez władze samorządowe gminy Krzeszowice

Wstęp

Edukacja młodego pokolenia do bezpiecznego, twórczego i satysfakcjonującego życia w przyszłości opiera się na spójności celów kształcenia i wychowania z oczekiwaniami społecznymi. Sprzyja temu edukacja w szkołach, akcentująca ideę organizowania działań włączających młodzież do aktywności na rzecz bezpieczeństwa swojego i innych. Lata dziewięćdziesiąte XX wieku stały się trudnym okresem przeobrażeń we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Okresem niełatwym także ze względu na niestabilność polityczną, wyrażającą się częstymi zmianami ekip rządzących, wywodzących się z różnych ugrupowań politycznych, prezentujących odmienne wizje rozwoju społecznego, w tym rozwoju oświaty. Okres ten oprócz decentralizacji w zakresie władzy publicznej przyniósł również decentralizację w obszarze polityki edukacyjnej. Już w 1990 r. nowo powstałym gminom dano możliwość decydowania o kwestiach oświatowych na swoim terenie. Wtedy jeszcze nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego były zainteresowane przejęciem pełnej odpowiedzialności za funkcjonowanie gminnego szkolnictwa. Początkowo w gestii gmin znalazły się przedszkola i szkoły podstawowe, ale wspomniane zadanie nie miało charakteru obowiązkowego.

Od 1996 r. prowadzenie szkół podstawowych stało się jednak ich obowiązkowym zadaniem własnym. Kolejne znaczące zmiany zostały spowodowane wprowadzeniem nowych szczebli jednostek samorządu terytorialnego – powiatu i samorządu województwa, oraz reformą edukacji, zmieniającą ustrój szkolny. Od 1.01.1999 r. prawie wszystkie szkoły i jednostki oświatowe prowadzone są przez samorząd, a ramy prawne zdecentralizowanego szkolnictwa tworzą ustawy:

- 1) O samorządzie gminnym z 8.03.1990 r.¹

¹ Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.

2) O samorządzie powiatowym i wojewódzkim z 5.06.1998 r.²

3) O systemie oświaty z 7.09.1991 r.³

W dwóch pierwszych wskazano ogólne zadania jednostek samorządu w zakresie polityki edukacyjnej, w ostatniej natomiast określono szczegółowo kompetencje gmin, powiatów i samorządów wojewódzkich w tej dziedzinie. Wszystkie wykonywane przez samorząd zadania z zakresu edukacji podzielić można na sześć obszarów:

- 1) Administrowanie i zarządzanie majątkiem.
- 2) Ustalanie budżetu i określanie wydatków.
- 3) Stanowienie przepisów wewnętrznych.
- 4) Wydawanie uchwał i aktów administracyjnych.
- 5) Wypełnianie uprawnień kontrolnych i nadzorczych.
- 6) Ponośenie ogólnej odpowiedzialności za działalność podległych jednostek.

Działania gminy w obszarze polityki edukacyjnej precyzuje ustawa o systemie oświaty. Wskazano w niej m.in., że jednostki samorządu terytorialnego są podstawowymi podmiotami zakładającymi oraz prowadzącymi szkoły i różnego rodzaju placówki oświatowe. Mogą one jednak prowadzić tylko placówki publiczne.

Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli (w tym z oddziałami integracyjnymi), przedszkoli specjalnych, szkół podstawowych oraz gimnazjów (również z oddziałami integracyjnymi) należą do zadań własnych gminy. Zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w tych jednostkach jest zadaniem oświatowym gminy. Jeśli gmina wyraża zainteresowanie i posiada odpowiednie środki, może (w porozumieniu z jednostką samorządu, do której zadań należy prowadzenie tego typu placówek) zakładać i prowadzić szkoły i placówki oświatowe, których tworzenie i utrzymywanie nie mieści się w jej zadaniach własnych. Podobnie sprawa przedstawia się w przypadku ośrodków doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych (kwestia ta podlega uzgodnieniu z kuratorem oświaty).

Gmina jako organ prowadzący odpowiada za działalność podległych jej szkół i placówek. Dodatkowo do jej zadań należy⁴:

- 1) Zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.
- 2) Wykonywanie remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych w tym zakresie.
- 3) Zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek oświatowych.

² Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578.

³ Dz.U. z 1991 r. nr 95, poz. 425.

⁴ Art. 5 i 5a ustawy z 7.09.1990 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. nr 95, poz. 425).

- 4) Wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych.

Decentralizację zadań z zakresu polityki edukacyjnej powszechnie uznaje się za pozytywne rozwiązanie organizacyjne, które ma sprzyjać przebudowie polskiego szkolnictwa według najlepszych standardów i doświadczeń krajów wysokorozwiniętych. Reforma systemu oświaty i uaktywnienie samorządu terytorialnego powoli przynosi poprawę finansów oraz systemu motywacji kadry nauczycielskiej, racjonalizację w dysponowaniu środkami finansowymi, kompleksowy i bardziej sprawiedliwy system opieki socjalnej, dożywianie uczniów w świetlicach i stołówkach szkolnych, stypendia, unowocześnianie bazy szkolnej oraz inwestycje na potrzeby edukacji.

Lata współczesne to pojawienie się nowego rodzaju wyzwań, jakie niesie za sobą nie tylko globalizacja, ale i formowanie się nowego typu społeczeństwa, nazywanego często społeczeństwem wiedzy, ponowoczesnym, medialnym czy informatycznym. Ten nowy typ społeczeństwa wyznacza młodzieży i starszemu pokoleniu zupełnie nowe zadania. Współczesne społeczeństwo ma poczucie znaczenia wiedzy ogólnej i specjalistycznej o bezpieczeństwie oraz umiejętnościach związanych z radzeniem sobie w sytuacjach trudnych i niebezpiecznych. Ma to oczywiste konsekwencje dla szans życiowych młodych ludzi ponieważ ci, którzy zdobędą tę wiedzę i umiejętności, mają szansę na rozwój zawodowy w wymagającym i coraz bardziej nieprzewidywalnym świecie. Z tego powodu szczególnie ważne jest sprawne funkcjonowanie narodowych systemów kształcenia o bezpieczeństwie, zwłaszcza obecnie, w dobie kontynentalnej i globalnej polityki imperialnej niektórych państw czy w kontekście gróźb ze strony wyznawców islamu. Dlatego tak ważna jest polityka edukacyjna państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, a szczególnie polityka edukacyjna przedstawicieli samorządów terytorialnych miast i gmin, w gestii których leży dbanie o właściwe funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych.

Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych

Do prowadzonych przez gminę Krzeszowice szkół podstawowych i gimnazjów w roku szkolnym 2013/14 uczęszczało 2728 uczniów w 144 oddziałach. Pokazano to w tabeli 1.

Oświata w gminie Krzeszowice finansowana jest z subwencji oświatowej, dotacji celowych oraz dochodów własnych gminy. Środki subwencji oświatowej przeznaczone na finansowane działalności szkół podstawowych, gimnazjów i zadań pozaszkolnych (np. opieki nad dziećmi niepeł-

Tabela 1. Liczba uczniów oraz liczba oddziałów w gimnazjach gminy Krzeszowice

Obwód	Liczba uczniów w oddziałach/liczba oddziałów						Razem	
	Klasa I		Klasa II		Klasa III			
	2012/ 2013	2013/ 2014	2012/ 2013	2013/ 2014	2012/ 2013	2013/ 2014	2012/ 2013	2013/ 2014
Krzeszowice	110/5	109/5	113/5	109/5	152/7	111/5	357/17	329/15
Nowa Góra	36/2	41/2	36/2	38/2	29/1	33/2	101/5	112/6
Tenczynek	46/2	37/2	50/2	46/2	40/2	50/2	136/6	133/6
Wola Filipowska	48/2	42/2	54/2	47/2	50/2	50/2	152/2	141/2
Zalas	40/2	39/2	40/2	41/2	44/2	42/2	124/6	122/6
Razem	280/13	268/13	293/13	281/13	315/14	288/13	888/40	837/39

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w gminie Krzeszowice z dnia 30.10.2013 r.* Wydział Spraw Obywatelskich 0012.7.2013

nosprawnymi w przedszkolach, czy też wczesne wspomaganie rozwoju dziecka) nie zabezpieczają w pełni realizacji zadań w tym zakresie. Wydatki na realizację pozostałych zadań edukacji publicznej, w tym dowóz, opiekę i dbanie o bezpieczeństwo dzieci w drodze do szkoły, pokrywane są ze środków własnych gminy. Subwencja oświatowa przyznana na 2012 r. wyniosła 20 082 869 zł i zabezpieczyła w 84,29% koszty bieżące utrzymania szkół podstawowych oraz gimnazjów⁵. Szczegóły zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Zadania oświatowe gminy Krzeszowice finansowane w ramach subwencji oświatowej w 2012 r.

Nazwa zadania	Wykonanie – 2012
Szkoły podstawowe	14 700 036,69
Gimnazja	8 239 685,67
Świetlice szkolne	277 711,54
Wczesne wspomaganie rozwoju	62 581,97
Dokształcanie nauczycieli	75 260,70
Fundusz socjalny nauczycieli emerytów	241 354,46
Dotacja SP Rudno	229 528,60
Razem	23 826 159,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

Drugą grupą zadań oświatowych są zadania oświatowe własne. Finansowane są one ze środków własnych gminy oraz współfinansowane

⁵ *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w gminie Krzeszowice z 30.10.2013 r.* Wydział Spraw Obywatelskich 0012.7.2013.

w ramach dotacji. Wykaz i koszty realizacji oświatowych zadań własnych w gminie Krzeszowice przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Zadania oświatowe własne gminy Krzeszowice

Nazwa zadania	Wydatki	Uwagi
Oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych	629 058,11	
Przedszkola	4 842 840,25	
Dowóz uczniów	702 945,11	
Stołówki szkolne	544 969,81	
Pozostała działalność, w tym:		
Komisje egzaminacyjne	1 119,20	
Przeciwdziałanie alkoholizmowi	92 351,09	
Pomoc społeczna – dożywianie	142 590,42	
Poradnia psychologiczno-pedagogiczna	611 795,27	Dotacja powiatu: 464 999,30
Pomoc materialna dla uczniów	121 479,71	Dotacja wojewody: 71 277,83
Dotacja dla oddziału przedszkolnego Rudno	22 894,40	Razem: 1 543 939,12
Dotacja dla gmin za dzieci 6-letnie w niepublicznych przedszkolach	31 903,20	
Dotacja dla niepublicznych przedszkoli	1 344 916,62	
Dotacja dla gmin za dzieci w niepublicznych przedszkolach	144 224,90	
Razem	9 233 088,09	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

Jak wynika z tabeli 3, władze gminy Krzeszowice mają na uwadze bezpieczeństwo uczniów i przeznaczają na ten cel znaczne środki finansowe. Troska o bezpieczeństwo wyraża się w takich kwestiach, jak:

- 1) Dowóz uczniów (bezpieczeństwo komunikacyjne).
- 2) Stołówki szkolne (bezpieczeństwo zdrowotne).
- 3) Przeciwdziałanie alkoholizmowi (bezpieczeństwo życia i zdrowia).
- 4) Pomoc społeczna – dożywianie (bezpieczeństwo zdrowotne).
- 5) Poradnie psychologiczno-pedagogiczne (bezpieczeństwo psychosomatyczne i troska o prawidłowy rozwój społeczny i emocjonalny).
- 6) Pomoc materialna dla uczniów (bezpieczeństwo ekonomiczne dla uczniów z rodzin o niskich dochodach).

Bezpieczeństwo socjalne uczniów szkół gminy Krzeszowice

Rządowy program pomocy uczniom „Wyprawka szkolna” w 2012 r. był zadaniem bieżącym z zakresu administracji rządowej zleconym do realizacji gminom. Program ten ma do dziś na celu wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów, ubóstwo staje się bowiem jedną z przyczyn ograniczających szansę rozwoju edukacyjnego dzieci i młodzieży. Bardzo często bariera finansowa zaburza relacje dzieci z rówieśnikami, a w klasach młodszych może spowodować brak motywacji do nauki już na początku nauki szkolnej. Kompletne wyposażenie ucznia, w tym zestaw podstawowych podręczników, ma również na celu zachęcać dziecko do efektywnych działań edukacyjnych. Szczegółowe warunki udzielania pomocy uczniom objętym tym programem pomocy w 2012 r. określało rozporządzenie Rady Ministrów⁶. Pomoc przysługiwała wówczas uczniom pochodzącym przede wszystkim z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w których dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał 351 zł miesięcznie, a także uczniom klas I, w których przypadku miesięczny dochód na członka rodziny nie przekraczał 504 zł.

Od czterech lat pomocą w formie dofinansowania kosztów zakupu podręczników objęci są również uczniowie niespełniający powyższego kryterium. Przypadki te określone zostały w ustawie o pomocy społecznej z 2004 r. i dotyczą między innymi sytuacji, w których najbliższych członków rodziny ucznia dotyka problem⁷:

- ubóstwa;
- sieroctwa;
- bezdomności;
- bezrobocia;
- niepełnosprawności;
- długotrwałej lub ciężkiej choroby;
- przemocy w rodzinie;
- potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności;
- bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych;
- prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych w przypadku alkoholizmu, narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej.

Pomoc dla tej grupy uczniów udzielana jest na podstawie decyzji dyrektora szkoły, poprzedzonej wnikliwą analizą złożonych wniosków. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.06.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników (Dz.U. z 2012 r., poz.706).

⁷ Art. 7 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. nr 64, poz. 593).

udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników liczba uczniów poza kryterium dochodowym, którzy mogą otrzymać zwrot kosztów zakupu podręczników, nie może przekroczyć 5% ogólnej liczby wszystkich uczniów w gminie, rozpoczynających kształcenie w klasach I-IV szkoły podstawowej oraz w klasach I szkół ponadgimnazjalnych w danym roku szkolnym. Pomoc dla uczniów w 2012 r. skierowana została do dwóch grup wiekowych:

- 1) Najmłodszych uczestników edukacji szkolnej, czyli uczniów z klas I-III szkoły podstawowej.
- 2) Uczniów kl. IV szkoły podstawowej i kl. I szkół ponadgimnazjalnych, którzy w roku szkolnym 2012/2013 rozpoczęli naukę według nowej podstawy programowej.

Wprowadzenie od roku szkolnego 2012/2013 do klasy IV szkoły podstawowej oraz klasy I szkół ponadgimnazjalnych nowej podstawy programowej spowodowało konieczność korzystania przez tych uczniów z zupełnie nowych podręczników. W związku z tym, że ich zakup mógł przekraczać możliwości finansowe wielu rodzin, stanowisko ministerstwa, by objąć dofinansowaniem właśnie tę grupę uczniów i młodzieży, którzy nie mogli dokonać zakupu podręczników tańszych na rynku wtórnym od swoich starszych kolegów, było jak najbardziej uzasadnione.

W roku szkolnym 2012/2013 po raz drugi, w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w programie w latach ubiegłych, uwzględniono objęcie pomocą w formie dofinansowania zakupu podręczników uczniów niepełnosprawnych, posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, których niepełnosprawność wynika ze słabego widzenia, niesłyszenia, upośledzenia umysłowego w stopniu lekkim oraz niepełnosprawności sprzężonych, w przypadku gdy jedną z nich jest niepełnosprawność wymieniona wyżej. Pomoc ta skierowana została nie tylko do uczniów szkół podstawowych i gimnazjów, dla których gmina była organem prowadzącym, lecz także do młodzieży ze szkół ponadgimnazjalnych. Na terenie gminy Krzeszowice funkcjonują dwie szkoły ponadgimnazjalne: Liceum Ogólnokształcące oraz Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych, których uczniowie również zostali objęci tą formą pomocy. Wypłata rodzicom, prawnym opiekunom i rodzinom zastępczym należności za zakupione podręczniki dla tej grupy uczniów realizowana była w kasie Urzędu Miejskiego w Krzeszowicach. Dane dotyczące liczby oraz sumy udzielonej pomocy przedstawiono w tabelach 4 i 5.

W roku szkolnym 2012/2013 zwrotem kosztów zakupu podręczników w gminie Krzeszowice objętych zostało 180 uczniów na łączną kwotę 36 974,89 zł⁸. Na rok szkolny 2013/2014 warunki udzielania pomocy

⁸ Informacja o stanie realizacji zadań...

Tabela 4. Pomoc uczniom w zakupie podręczników w roku szkolnym 2012/2013

Klasa	Liczba uczniów ogółem	Liczba uczniów objętych pomocą z kryterium dochodowym	Liczba uczniów objętych pomocą poza kryterium dochodowym	Łączna liczba uczniów objętych pomocą	Koszt zakupu (zł)
I szkoły podst.	319	42	0	42	7 560,00
II szkoły podst.	284	25	12	37	6 660,00
III szkoły podst.	281	23	12	35	6 199,70
IV szkoły podst.	286	23	11	34	7 110,00
I szkoły ponadgimnazjalnej	132	10	4	14	4 729,64
Ogółem	1 302	123	39	162	32 259,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

Tabela 5. Pomoc w zakupie podręczników dla uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego w roku szkolnym 2012/2013

Liczba uczniów objętych programem	W klasach I–III szkoły podst.	W klasach IV–VI szkoły podst.	W klasach I–III gimnazjum	W szkołach ponadgimnazjalnych (z wył. szkół policealnych)
	2	7	4	1
Koszt zakupu	360,00	1 429,57	1 208,82	4 715,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

uczniom objętym programem „Wyprawka szkolna” określono w rozporządzeniu z 12.07.2013 r.⁹ Pomocą objęci zostali uczniowie klas I–III i V szkoły podstawowej oraz klas II szkół ponadgimnazjalnych, jak również uczniowie niepełnosprawni, posiadający orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, których niepełnosprawność wynika ze słabego widzenia, niesłyszenia, upośledzenia umysłowego w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym, oraz uczniowie z niepełnosprawnościami sprzężonymi, w przypadku gdy jedną z nich jest niepełnosprawność wymieniona wyżej, posiadający orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, uczęszczający do szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. Pomoc w zakupie podręczników w roku szkolnym 2013/2014 przysługiwała w szczególności uczniom:

⁹ Rozporządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z 12.07.2013 r. w sprawie szczególnych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 818).

- 1) Pochodzącym z rodzin spełniających kryterium dochodowe w wysokości 456 zł netto na osobę w rodzinie, z wyjątkiem klas I szkoły podstawowej, gdzie dochód ten nie mógł przekroczyć 539 zł.
- 2) Pozostałym, z wyłączeniem uczniów klas I szkoły podstawowej, niepełniającym kryterium dochodowego, ale mogącym skorzystać ze wsparcia w przypadkach określonych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, a więc m.in w sytuacji ubóstwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby czy przemocy w rodzinie.
- 3) Niepełnosprawnym uczęszczającym w roku szkolnym 2013/2014 do szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych bez względu na sytuację materialną czy rodzinną.

Realizacja programu „Wyprawka szkolna” rozpoczęła się w maju 2014 r., a zakończyła się z końcem listopada tego roku. Dotacja na wyprawki dla dzieci potrzebujących pomocy przekazywana była w dwóch transzach w lipcu oraz w połowie listopada. Pomoc uzyskaną wówczas przez uczniów w gminie Krzeszowice przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Pomoc uczniom w zakupie podręczników w roku szkolnym 2013/2014

Klasa	Liczba uczniów ogółem	Liczba uczniów objętych pomocą z kryterium dochodowym	Liczba uczniów objętych pomocą poza kryterium dochodowym	Łączna liczba uczniów objętych pomocą	Koszt zakupu (zł)
I szkoły podst.	291	50	0	50	11 250,00
II szkoły podst.	318	37	9	46	10 350,00
III szkoły podst.	286	31	14	46	14 625,00
V szkoły podst.	289	31	14	35	14 625,00
II zasadniczej szkoły zawodowej	56	0	2	2	780,00
II szkół ponadgimnazjalnych	162	10	2	12	5 340,00
Ogółem	1 402	163	38	201	52695,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

Wysokość dofinansowania podręczników w roku szkolnym 2013/2014 wyniosła odpowiednio:

- do 225 zł dla uczniów klas I–III szkoły podstawowej,
- do 325 zł dla uczniów klas V szkoły podstawowej,
- do 390 zł dla uczniów klas II szkół ponadgimnazjalnych (ZSZ),

– do 445 zł dla uczniów klas II szkół ponadgimnazjalnych (LO, technikum).

Pomocą objęci zostali też uczniowie niepełnosprawni posiadający orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Ze względu na rodzaj niepełnosprawności zostali podzieleni na kilka grup:

- 2 uczniów słabowidzących uzyskało pomoc w wysokości 795 zł,
- 5 uczniów niesłyszących uzyskało pomoc w wysokości 1 860 zł,
- 8 uczniów z upośledzeniem w stopniu lekkim otrzymało po 2 805 zł.

W przypadku korzystania z dofinansowania podręczników dopuszczonych przez ministra oświaty do kształcenia specjalnego wysokość pomocy wahała się od 225 do 770 zł. Ogółem z „Wyprawki szkolnej” w 2013 r. skorzystało 216 uczniów gminy Krzeszowice, a całkowita wysokość dopłat wyniosła 58 155 zł¹⁰.

Pomoc materialna dla uczniów w gminie Krzeszowice

Pomoc materialna dla uczniów jest przyznawana na podstawie ustawy o systemie oświaty i ma charakter socjalny lub motywacyjny. Jej udzielenie, także w wypadku gminy Krzeszowice, może przyjmować różnorodne formy:

- 1) Stypendium szkolne – świadczenie to mógł otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności gdy jego rodzinę dotknęło bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka i długotrwała choroba rodziców, zdarzenie losowe, wielodzietność, brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez rodziców, alkoholizm lub narkomania któregoś z nich, a także gdy rodzina była niepełna. Warunkiem koniecznym do uzyskania tego stypendium przez ucznia był jednak dochód na osobę w rodzinie nieprzekraczający 456 zł (od października 2012 r.), a nawet 351 zł (przed 1.10.2012 r.)¹¹. W roku szkolnym 2012/2013 złożono 132 wnioski o przyznanie stypendium szkolnego, a przyznano je 123 uczniom. W okresie od września do grudnia 2012 r. z tego tytułu wypłacono 34 260,39 zł, a w okresie od stycznia do czerwca 2013 r., kolejne 56 487,73 zł. Łącznie – kwotę 94 838,12 zł.
- 2) Zasiłek szkolny, czyli pomoc, która może być przyznana uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Można się jednak o niego ubiegać w terminie do dwóch miesięcy od wystąpienia zdarzenia losowego, a wysokość

¹⁰ Informacja o stanie realizacji zadań...

¹¹ Art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.).

tego świadczenia jest uzależniona od wysokości zasiłku rodzinnego¹². W roku szkolnym 2012/2013, w okresie od września do grudnia, w gminie Krzeszowice przyznano cztery zasiłki szkolne dla uczniów na kwotę 1 970 zł, a do sierpnia 2013 r., kolejne cztery na łączną sumę 2 120 zł.

3) Stypendium Burmistrza Gminy Krzeszowice w 2013 r. przyznane zostało po raz piąty zgodnie z zapisami Lokalnego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży z terenu gminy Krzeszowice¹³. Stypendium to, przeznaczone dla zamieszkałych na terenie gminy Krzeszowice uczniów uczęszczających do szkoły podstawowej (klas IV, V i VI) lub gimnazjum – prowadzonych na terenie tej gminy, ma formę pieniężną, jest wypłacane jednorazowo i przyznawane do dziś raz w roku, w terminie do 30 sierpnia, za wybitne osiągnięcia uczniów uzyskane w ostatnim roku szkolnym. Ma ono jak dotąd dwustopniowy charakter. Stypendium I stopnia mogą otrzymać laureaci konkursów o zasięgu ponadwojewódzkim lub międzynarodowym. Stypendium II stopnia mogą otrzymać natomiast¹⁴:

- Finałiści konkursów o zasięgu ponadwojewódzkim lub międzynarodowym lub laureaci konkursów o zasięgu wojewódzkim.
- Uczniowie posiadający średnią ocen klasyfikacyjnych z ostatniego roku szkolnego nie niższą niż 5,80, a ocenę ze sprawowania nie niższą niż wzorową i legitymujący się dodatkowymi osiągnięciami naukowymi lub artystycznymi.
- Uczniowie klas VI szkoły podstawowej, którzy uzyskali maksymalną liczbę punktów ze sprawdzianu przeprowadzonego przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną.
- Uczniowie klas III gimnazjum, którzy uzyskali maksymalną liczbę punktów z egzaminu przeprowadzonego przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną.

W 2012 r. burmistrz gminy Krzeszowice uhonorował dziewięciu uczniów za wybitne osiągnięcia w nauce w roku szkolnym 2011/2012, przyznając im stypendia o łącznej wysokości 9500 zł, w tym:

- 1) Jedno stypendium I stopnia w wysokości 1500 zł dla uczennicy szkoły podstawowej w Krzeszowicach.
- 2) Osiem stypendiów II stopnia w wysokości po 1000 zł każde. Otrzymało je trzech uczniów szkoły podstawowej w Krzeszowicach, po dwóch

¹² Ibidem.

¹³ Załącznik do uchwały nr XXXIV/274/2009 Rady Miejskiej w Krzeszowicach z 16.04.2009 r.

¹⁴ Ibidem.

z zespołów szkół w Nowej Górze i Woli Filipowskiej oraz jedna uczennica ze szkoły podstawowej w Czernej¹⁵.

W 2013 r. burmistrz nie przyznał co prawda stypendium I stopnia, ale uhonorował kolejnych siedmiu uczniów jednorazowym stypendium II stopnia za osiągnięcia w nauce w roku szkolnym 2012/2013. Otrzymały je trzy uczennice Publicznego Gimnazjum nr 1 w Krzeszowicach oraz uczennica Zespołu Szkół w Nowej Górze, a także po jednym uczniu z zespołów szkół w Tenczynku i Woli Filipowskiej oraz szkoły podstawowej w Krzeszowicach. Łączna suma stypendiów wyniosła 7000 zł¹⁶.

Bezpieczna droga do szkoły uczniów szkół gminy Krzeszowice

Działając zgodnie z zapisem art. 17 ustawy o systemie oświaty, gmina Krzeszowice zapewnia uprawnionym dzieciom dowóz do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów. Uczniom niepełnosprawnym organizuje bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do szkół oraz ośrodków specjalnych, w których realizują obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Dowóz organizowany jest przez:

- 1) Dyrektorów gimnazjów dla uczniów do tych placówek.
- 2) Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Krzeszowicach w zakresie dowozu uczniów jednym środkiem transportu do różnych placówek na terenie gminy (dowóz lokalny), w tym uczniów niepełnosprawnych.

W roku szkolnym 2012/2013 przewóz uczniów/gimnazjalistów do poszczególnych szkół i placówek realizowało Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Krakowie (autobusy) oraz dwóch przewoźników prywatnych świadczących usługi transportowe busami. Koszty dowozu w poszczególnych placówkach przedstawiono w tabeli 7.

Od 11 lat gmina Krzeszowice zapewnia dowóz dzieci niepełnosprawnych i dba o ich bezpieczeństwo w czasie transportu, współpracując zarówno z zainteresowanymi rodzicami, jak i wyłonionymi w przetargu przewoźnikami. Z roku na rok rośnie liczba dzieci dowożonych do szkół specjalnych, integracyjnych i ośrodków szkolno-wychowawczych. Wynika to z coraz większej świadomości rodziców, pragnących zapewnić swoim dzieciom prawidłowy rozwój oraz naukę w placówkach dostosowanych do ich umiejętności i możliwości. Już w roku szkolnym 2012/2013 gmina Krzeszowice dowoziła 17 uczniów niepełnosprawnych do szkół w Krakowie i Skawinie (dwie trasy) oraz 15 uczniów do Trzebini, Chrzanowa oraz Jaworzna. Kolejne 12 dzieci dowożonych było natomiast do Integracyjnej Szkoły Podstawo-

¹⁵ Informacja o stanie realizacji zadań...

¹⁶ Ibidem.

Tabela 7. Koszty dowozu dzieci do szkół w gminie Krzeszowice w roku szkolnym 2012/2013

Nazwa placówki	Liczba uczniów	Koszt usługi transportowej (zł)	Koszty opieki (zł)	Razem (zł)
Gimnazjum Krzeszowice	113	55 434	27 177	81 611
ZPO Nowa Góra	73	73 126	11 573	84 699
ZPO Tenczynek	28	27 260	-	27 260
ZPO Wola Filipowska	36	35 899	10 264	46 163
ZPO Zalas	52	32 240	5 610	37 850
Razem	302	223 959	53 624	277 583

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

wej w Radwanowicach i Gimnazjum w Rudawie transportem organizowanym przez tę szkołę i finansowanym ze środków gminy¹⁷.

Od października 2012 r. na prośbę rodziców dzieci zapewniono dowóz wraz z opieką dla dwojga uczniów, w tym jednego z niepełnosprawnością ruchową, do Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego w Wolbromiu. W okresie od lutego do czerwca 2013 r. na zajęcia indywidualne do Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krzeszowicach dowożono też niepełnosprawnego ucznia z Tenczynka.

Koszt dowozu uczniów niepełnosprawnych do wymienionych placówek wraz z wydatkami ponoszonymi na opiekę i zapewnienie im bezpieczeństwa wyniósł 314 493 zł. Jednocześnie w związku z możliwością zwrotu rodzicom kosztów dowozu swoich niepełnosprawnych dzieci do szkół na podstawie zawartych umów zostały zrefundowane koszty dowozu czwórki dzieci na łączną kwotę 17 258 zł¹⁸. Ponadto Wydział Spraw Obywatelskich organizował dowóz dla 81 uczniów z miejscowości Paczółtowiec, Dubie, Siedlec, Żary, Dębniek do szkoły podstawowej w Krzeszowicach, Publicznego Gimnazjum w Krzeszowicach, Przedszkola Samorządowego w Krzeszowicach oraz Szkoły Podstawowej w Paczółtowicach. Koszty realizacji zadania wyniosły 118 400 zł. W roku szkolnym 2012/2013 Wydział Spraw Obywatelskich przeznaczył na dowóz uczniów do szkół i placówek oraz opiekę nad nimi łączną kwotę 450 151 zł. Łącznie w roku szkolnym 2012/2013 r. na dowóz wszystkich uczniów i opiekę podczas dowozu gmina wydała kwotę 727 734 zł¹⁹.

W roku szkolnym 2013/2014 przewozy gimnazjalistów w trzech placówkach realizowało nadal Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

S.A. w Krakowie oraz trzech przewoźników prywatnych, świadczących usługi transportowe busami. Koszt tych usług, zgodnie z zawartymi przez placówki umowami, wyniósł 233 904 zł. W tabeli 8 przedstawiono łączne koszty dowozu uczniów i opieki nad nimi w poszczególnych placówkach w omawianym okresie.

Tabela 8. Zakładane koszty dowozu dzieci do szkół w gminie Krzeszowice w roku szkolnym 2013/2014

Nazwa placówki	Liczba uczniów	Koszt usługi transportowej (zł)	Koszty opieki (zł)	Razem (zł)
Gimnazjum Krzeszowice	90	56 000	27 000	83 000
ZPO Nowa Góra	97	77 499	12 207	89 706
ZPO Tenczynek	26	30 921	-	30 921
ZPO Wola Filipowska	36	36 997	11 282	48 279
ZPO Zalas	49	32 487	6 900	39 387
Razem	298	233 904	57 389	291 293

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie realizacji zadań...*

Wydatki na dowóz uczniów niepełnosprawnych do szkół i placówek wraz z kosztami opieki nad nimi zaplanowano wówczas na 336 125 zł. Jednocześnie, na podstawie zawartych porozumień, gmina Krzeszowice zrefundowała rodzicom uczniów niepełnosprawnych koszty dowozu ich dzieci do szkół w Krakowie oraz Zalasiu na łączną kwotę 19 216 zł. W roku szkolnym 2013/2014 w budżecie gminy na dowóz, opiekę i zapewnienie bezpieczeństwa podczas dowozu wszystkich uczniów: niepełnosprawnych, jak również uczniów przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, zaplanowano kwotę 773 068 zł²⁰.

Podsumowanie

Kierunki doskonalenia pracy szkoły w dziedzinie bezpieczeństwa zależą w dużej mierze od władz samorządowych, ponieważ od 1990 r. stworzono gminom możliwość decydowania o kwestiach oświatowych na swoim terenie, a jednostki samorządu terytorialnego są od tej pory podstawowymi podmiotami zakładającymi i prowadzącymi szkoły i różnego rodzaju placówki oświatowe. Z przeprowadzonych badań wynika wyraźnie, że gminnym władzom samorządowym zależy na właściwie funkcjonujących szkołach i placówkach oświatowych na administrowanym przez siebie terenie

²⁰ Ibidem.

i swoimi działaniami wspierają w tym zakresie dyrektorów szkół. Władze gminy Krzeszowice mają na uwadze bezpieczeństwo uczniów i przeznaczają na ten cel znaczne środki finansowe. Troska o bezpieczeństwo socjalne uczniów szkół tej gminy realizowana jest na bieżąco i ma postać: wyprawki szkolnej dla dzieci z rodzin ubogich, pomocy materialnej dla uczniów w postaci stypendiów szkolnych, zasiłków szkolnych i stypendiów burmistrza gminy. Władze Krzeszowic wraz z dyrektorami szkół i placówek oświatowych starają się również zagwarantować dzieciom bezpieczną drogę do szkoły, zapewniając uprawnionym dzieciom dowóz do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów.

Z przeprowadzonych badań oraz analizy dokumentów wynika, że Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Krzeszowicach systematycznie monitoruje i zbiera informacje od dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz innych podległych służb dbających o należyty poziom bezpieczeństwa uczniów. Systematycznej ocenie podlegają tutaj baza i otoczenie szkoły, droga uczniów do szkoły, występujące zagrożenia oraz podjęte działania profilaktyczne i naprawcze. Zebrane informacje pozwalają na właściwą ocenę potrzeb oraz właściwe rozdysponowanie środków finansowych na działania profilaktyczne i niezbędne prace inwestycyjne.

Bibliografia

- Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w gminie Krzeszowice z 30.10.2013 r.* Wydział Spraw Obywatelskich 0012.7.2013.
- Rozporządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z 12.07.2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 818).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.06.2012 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników (Dz.U. z 2012 r., poz. 706).
- Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. nr 64, poz. 593).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578).
- Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. nr 95, poz. 425).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

Streszczenie

W artykule zaprezentowano jeden z istotnych obszarów troski o bezpieczeństwo lokalne, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa uczniom uczęszczającym do placówek oświatowych różnego szczebla. Autorzy skupili się w szczególności na działaniach podejmowanych w tym celu przez władze gminy Krzeszowice oraz kosztach poniesionych na nie przez ten samorząd w latach 2012–2014.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo lokalne, edukacja, wydatki lokalne, subwencja oświatowa

Care for student security in the actions taken by the authorities of the Krzeszowice municipality

Abstract

The article presents one of the important areas of concern for local security, which is to provide it to students attending educational institutions of different levels. It concentrates in particular on activities undertaken for this purpose by the authorities of the Krzeszowice municipality as well as the costs incurred by the local authorities in 2012-2014.

Keywords: local security, education, local expenses, educate subvention

e-mail:

sab_san@poczta.onet.pl,

janusz.ropski@up.krakow.pl

SABINA SANETRA-PÓŁGRABI, JANUSZ ROPSKI

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Instytut Politologii

Geoportal PLUSK na pograniczu polsko-słowackim jako instrument wspomagania bezpieczeństwa powodziowego

Wstęp

Wiele zagrożeń lokalnych wynika z charakteru środowiska naturalnego i usytuowania przestrzennego. Powodzie stanowią w polskich warunkach jedno z głównych wyzwań dla władz samorządowych, wojewódzkich i centralnych, organizacji pozarządowych oraz innych istotnych ogniw w systemie militarnym i paramilitarnym państwa. Na obszarach pograniczy przeciwdziałanie zagrożeniom naturalnym stanowi ważny punkt współpracy realizowanej m.in. przez komisje do spraw współpracy międzyregionalnej, transgranicznej bądź granicznej. Wiele z nich zapoczątkowało działalność na początku lat 90. XX wieku, wypracowując prawne, instytucjonalne oraz organizacyjne wzorce współdziałania. Niewątpliwie przystąpienie Polski i Słowacji do Unii Europejskiej poszerzyło możliwości działania o środki finansowe w ramach chociażby funduszy strukturalnych, inicjatyw wspólnotowych czy Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT). Artykuł ten dotyczy jednego z instrumentów wdrożonych dzięki takim funduszom.

Celem artykułu jest ukazanie Geoportalu PLUSK i określenie jego roli w zapewnianiu bezpieczeństwa powodziowego, które w regionie pogranicza Polski i Słowacji stanowi duże wyzwanie dla władz i służb. Analizowany instrument ma wspomagać kompetentne podmioty i organizacje pozarządowe w planowaniu i decydowaniu w zakresie sprawnego zarządzania ryzykiem powodziowym i gospodarowania wodami. Przede wszystkim jednak portal jest rezultatem ponadgranicznej, zinstytucjonalizowanej współpracy na wodach granicznych, prowadzonej od końca lat 90. XX wieku w ramach Polsko-Słowackiej Komisji ds. Wód Granicznych.

Polsko-słowacka współpraca na wodach granicznych

Prowadzenie współpracy transgranicznej w zakresie wód granicznych, a szerzej bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, było możliwe dzięki

zaistnieniu korzystnych uwarunkowań politycznych oraz prawno-organizacyjnych i gospodarczych na pograniczach. Związane były one z przemianami, które następowały w tych krajach, wejściem Polski oraz Czech, Słowacji i Węgier na drogę reform, utworzeniem Grupy Wyszehradzkiej oraz dążeniami akcesyjnymi wskazanymi państw. Wpływ na zintensyfikowanie działań, też w odniesieniu do wód granicznych, miał naturalny charakter granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką, która mierzy ok. 541 km, z czego ok. 105 km przebiega po wodach płynących. Najdłuższe odcinki zlokalizowane są na rzece Poprad – 31,5 km i Dunajec – 15,0 km oraz potokach Jeleśnia – 15,3 km i Białka – 13,5 km¹.

Obok działań podejmowanych na szczeblu centralnym zapoczątkowano też działania na szczeblu lokalnym i regionalnym, mające na celu wypracowanie satysfakcjonujących rozwiązań w dziedzinie społecznej, kulturalnej, gospodarczej oraz w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego. Te dwie dziedziny obecne były w pracach nie tylko komisji ds. współpracy regionalnej czy międzyregionalnej², ale również w powołanych do życia euroregionach, tj. Euroregionie „Nysa” czy „Karpaty”. Z czasem, gdy zaczęły powstawać kolejne, zinstytucjonalizowane struktury współpracy transgranicznej, pojawiły się kwestie bezpieczeństwa ekologicznego, czego przykładem mogą być Euroregiony: „Puszcza Białowieńska” czy „Bałtyk”, zaś na pograniczu południowym – „Beskidy” i „Tatry”³.

¹ M. Więckowski et al., *Pogranicze polsko-słowackie. Dostępność transportowa a turystyka*, PAN, Warszawa–Bratysława 2012, s. 22.

² Powstanie komisji wynikało z realizacji ustaleń podjętych w sąsiedzkich umowach dwustronnych o współpracy międzyregionalnej i transgranicznej Polski. Poza tym spełniają one funkcję pomostu w wyznaczaniu głównych kierunków współpracy ponadgranicznej, prowadzonej w dużej mierze za pośrednictwem władz jednostek terytorialnych. Proces ich powstawania objął okres 1991–1996, choć przewidziana umową o współpracy transgranicznej z października 1992 r. Polsko-Rosyjska Komisja ds. Współpracy Międzyregionalnej (art. 7 umowy) powstała dopiero w grudniu 2010 r. Jako pierwszą powołano w czerwcu 1991 r. Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej. Na granicy południowej działają Komisje Międzyrządowe ds. Współpracy Transgranicznej: Polsko-Słowacka utworzona w 1996 r. oraz Polsko-Czeska powołana do życia w 1995 r. Na granicy wschodniej funkcjonują z kolei Polsko-Ukraińska Międzyrządowa Rada Koordynacyjna ds. Współpracy Międzyregionalnej, istniejąca od 1993 r., Polsko-Białoruska Międzyrządowa Komisja Koordynacyjna ds. Współpracy Transgranicznej, działająca od 1994 r., oraz Polsko-Litewska Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Transgranicznej. W stosunkach z Rosją istnieją trzy komisje: Polsko-Rosyjska Komisja ds. Współpracy Międzyregionalnej, Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Regionów RP z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej oraz Polsko-Rosyjska Rada ds. Współpracy Regionów RP z Regionem Sankt Petersburga. Zob. H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 337.

³ S. Sanetra-Półgrabi, *Funkcjonowanie euroregionów na pograniczu południowym Polski. Studium porównawcze euroregionów: „Śląsk Cieszyński”, „Beskidy” i „Tatry”*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 223–224, 300.

Wprowadzenie płaszczyzny bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w ponadgraniczne działania nie byłoby możliwe, gdyby nie umowy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości i współdziałania na terenach przygranicznych, a zwłaszcza polsko-słowacka umowa o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, zawarta 23.03.2004 r.⁴

Warto dodać, że w okresie poakcesyjnym, kierując się postanowieniami Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, sporządzonej w Schengen 19.06.1990 r., a w szczególności dążąc do ustanowienia optymalnych zasad, form i sposobów współpracy operacyjnej, Rzeczpospolita Polska i Republika Słowacka 12.05.2010 r. podpisały w Bratysławie Umowę zmieniającą dotychczasową Umowę między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką o współpracy w zwalczaniu przestępczości oraz o współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisaną w Warszawie 23.03.2004 r.⁵

W zakresie współpracy na wodach granicznych, stanowiącej ważny aspekt bezpieczeństwa publicznego oraz ekologicznego, realizowanej między Polską i Słowacją, ramy działania wyznacza Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o gospodarce na wodach granicznych, podpisana 14.05.1997 r.⁶ Obszarem współdziałania są odcinki rzek i innych cieków wodnych oraz kanałów, którymi przebiega granica państwowa, oraz wody powierzchniowe i podziemne przecięte granicą państwową (art. 1), zaś co do zakresu działalności umawiające się strony mają m.in.: nie podejmować przedsięwzięć wpływających niekorzystnie na wody graniczne, utrzymywać koryta cieków granicznych, zbiorników wodnych, urządzeń na wodach granicznych na terytorium swoich państw w dobrym stanie i użytkować je tak, aby nie powodowały zagrożeń lub szkód drugiej umawiającej się stronie, wzajemnie informować się o zamiarach i planach rozwoju gospodarki wodnej na wodach granicznych, uzgadniać warunki użytkowania i ochrony wód granicznych oraz informować właściwe organy swoich państw zapewniające przebieg i porządek prawny na granicy państwowej o przedsięwzięciach planowanych i wykonywanych na wodach granicznych (art. 3, ust. 2).

Na podstawie Umowy (art. 4) została powołana do życia Polsko-Słowacka Komisja ds. Wód Granicznych. Do jej kompetencji należy złasz-

⁴ A. Gruszczyk, *Współpraca transgraniczna organów ścigania w Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczni w Europie*, red. M. Zdanowicz, Wydawnictwo UKIE, Warszawa 2007, s. 37.

⁵ Dz.U. z 2011 r. nr 249, poz. 1497.

⁶ Umowa weszła w życie 6.12.1999 r. (M.P. z 2012 r., poz. 186).

cza: rozwiązywanie problemów hydrologicznych wód granicznych, systematyczne badanie jakości wód granicznych i realizacja przedsięwzięć związanych z ochroną tych wód przed zanieczyszczeniem, opracowywanie metod wykonywania wspólnych pomiarów, kryteriów oceny i klasyfikacji jakości wód granicznych, wykazu substancji szkodliwych, opracowywanie zasad współpracy i systemów kontroli w dziedzinie zapobiegania i usuwania skutków transgranicznych zanieczyszczeń oraz koordynowanie działań związanych z poprawą stanu wód podziemnych i powierzchniowych zlewni transgranicznych. Ponadto zakresem działalności objęto również zabezpieczanie danych wyjściowych, badań i pomiarów związanych z pracami hydrotechnicznymi i obiektami gospodarki wodnej, określanie wytycznych do projektowania i realizacji przedsięwzięć, utrzymania cieków i obiektów gospodarki wodnej, jak również innych potrzebnych wytycznych, nadzór, kontrola techniczna i finansowa oraz rozliczanie prac oraz ogólnie rozwiązywanie problemów ze spławem drewna i turystyką wodną. Na podstawie przedstawionych obszarów działalności można stwierdzić, że Komisja została powołana w celu wypracowania satysfakcjonujących rozwiązań w zakresie ochrony wód, zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony przed powodzią oraz nadzoru nad gospodarką wodną⁷. Późniejsze doświadczenia w działalności Polsko-Słowackiej Komisji ds. Wód Granicznych pokazują, że jej istotnym elementem stało się także wdrożenie postanowień Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej⁸.

W celu usprawnienia działalności w ramach Komisji powołano cztery grupy robocze:

- Grupę R – do spraw współpracy w dziedzinie przedsięwzięć przeciwpowodziowych, regulacji cieków granicznych, zaopatrzenia w wodę, melioracji terenów przygranicznych, planowania i hydrogeologii,
- Grupę HyP – do spraw współpracy w dziedzinie hydrologii i osłony przeciwpowodziowej na wodach granicznych,
- Grupę OPZ – do spraw ochrony wód granicznych przed zanieczyszczeniem,
- Grupę WFD – do spraw zapewnienia realizacji zadań wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej.

⁷ Art. 1 Statutu Polsko-Słowackiej Komisji ds. Wód Granicznych, załącznik do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o gospodarce na wodach granicznych.

⁸ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, określana mianem Ramowej Dyrektywy Wodnej (Dz.Urz. WE z 2000 r., L 327/1) oraz Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, określana mianem Dyrektywy Powodziowej (Dz.Urz. WE z 6.11.2007 r., L 288/27).

Spotkania grup roboczych odbywają się z reguły dwa razy do roku, na zmianę na terytorium polskim i słowackim. Grupy te współpracują ze sobą. Posiedzenia prowadzone są w języku polskim i słowackim. W obu językach sporządzane są także notatki protokolarne z posiedzeń. Zarówno protokoły, jak i projekty dokumentów i innych materiałów przygotowywanych przez grupy robocze przedkładane są Przewodniczącemu Polsko-Słowackiej Komisji do Spraw Wód Granicznych. Członkami Komisji są przedstawiciele RZGW w Krakowie kierujący pracami polskich członków Grup R oraz WFD⁹.

Dotychczasowe funkcjonowanie Komisji pokazało, że dla umawiających się stron ważne stały się działania związane z rozwiązywaniem problemów dotyczących gospodarki wodnej, co wynikało również z postanowień Dyrektywy Wodnej w zakresie koordynacji działań na obszarach wspólnych międzynarodowych dorzeczy. Istotną płaszczyzną działalności było także zapewnienie bezpieczeństwa na wypadek wystąpienia lokalnych podtopień. Ponadto obie strony w ramach Komisji podjęły się realizacji obowiązku opracowania planów gospodarowania wodami m.in. na obszarze dorzecza Wisły i na obszarze dorzecza Dunaju. W ramach Dyrektywy Powodziowej podjęto też przedsięwzięcia zmierzające do opracowania oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim¹⁰.

Ogólne informacje o Geoportalu PLUSK

Zintensyfikowanie działalności Komisji w zakresie sprawnego zarządzania wodami granicznymi oraz wypełnienia zobowiązań wynikających zwłaszcza z Dyrektywy Powodziowej było możliwe dzięki pozyskaniu funduszy na Geoportal PLUSK. Jest on instrumentem wspomagającym bezpieczeństwo powodziowe po obu stronach granicy, opartym na transgranicznym projekcie zakładającym zacieśnienie współpracy i wspólne działanie między Polską i Słowacją w zakresie kształtowania polityki wodnej oraz koordynacji zarządzania wodami. Współpraca objęła budowę oraz wdrożenie systemu informatycznego, dzięki któremu będzie możliwe m.in. udostępnianie w portalu internetowym danych o środowisku z obszaru zlewni polsko-słowackich wód granicznych w naturalnych granicach hydrograficznych, tzn. zlewni Popradu i Dunajca (do zbiorników Rożnów, Czchów) oraz zlewni Orawy do ujścia do rzeki Wag¹¹.

⁹ *Współpraca polsko-słowacka*, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=284:wsoppraca-polsko-sowacka&catid=155&Itemid=157&lang=pl (dostęp: 26.05.2017).

¹⁰ M. Owsiany, *Projekt „Opracowanie systemu informatycznego PLUSK dla wspólnych polsko-słowackich wód granicznych na potrzeby Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej”*, http://sk2007-2013.plsk.eu/files/?id_plik=532 (dostęp: 26.05.2017).

¹¹ *O projekcie*, <http://www.plusk.eu/pl/o-projekcie.html> (dostęp: 26.05.2017).

Jak wspomniano wyżej, realizacja projektu była możliwa dzięki zaangażowanej współpracy po obu stronach granicy oraz pozyskaniu środków finansowych w ramach Programu Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013. Na koordynatorów wyznaczono Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (RZGW) w Krakowie i Słowackie Przedsiębiorstwo Gospodarki Wodnej (SPGW) w Bańskiej Szczawnicy, sam zaś projekt określono jako: „Opracowanie systemu informatycznego PLUSK dla wspólnych polsko-słowackich wód granicznych na potrzeby Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej”¹².

W ramach projektu założono, że znacząco poprawi się dostępność informacji o stanie wód, w tym zlikwidowane zostaną bariery wynikające z granicy państwowej. Ponadto zwiększy się odpowiedzialność władz za decyzje związane z kształtowaniem stanu środowiska wodnego i sposobem użytkowania wód. W szczególności chodzi o stworzenie systemu wymiany, przetwarzania oraz udostępniania informacji przestrzennej o środowisku i bazy danych na obszarze polsko-słowackich zlewni transgranicznych¹³. Wyżej wskazano główne przesłanki, dla których podjęto prace nad pozyskaniem środków i wdrożeniem projektu. Portal został stworzony przez grono specjalistów z zakresu gospodarki wodnej i bilansowania zasobów, ekspertów w dziedzinie wykorzystania GIS, czyli geograficznych systemów informacyjnych, kreatorów baz danych i analityków. Ważnego wsparcia merytorycznego udzielili partnerzy projektu – RZGW w Krakowie oraz SPGW w Bańskiej Szczawnicy. Portal został pomyślany jako produkt konsorcjów: GIS Partner, Innovation Technology Group i Centrum Informatyki ZETO, zbudowany zaś został z wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań firm Esri oraz GIS Partner¹⁴.

Geoportal PLUSK dostępny przez stronę internetową www.plusk.eu został oparty na iMap Client i jest dostępny w dwóch językach, polskim i słowackim. Podzielony jest też na moduły tematyczne, do których sporządzono odpowiednie mapy oraz zestaw narzędzi i funkcji umożliwiających wyszukiwanie i analizowanie danych oraz tworzenie raportów. Do głównych modułów zaliczono: bilansowanie zasobów wodnych, wody powierzch-

¹² W ramach Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) w latach 2007–2013 udało się zrealizować wiele transgranicznych projektów, np. „Ochrona przeciwpowodziowa w Dolinie Dolnej Odry” czy „Rozwój infrastruktury transportowej wokół Kanału Augustowskiego”. Zob. S. Sanetra-Półgrabi, *Wspieranie bezpieczeństwa na pograniczu – rola Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT)*, [w:] *Studia przypadków w badaniach bezpieczeństwa*, red. J. Zych, t. 2, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2016, s. 231–232.

¹³ *O projekcie...*

¹⁴ E. Żyszowski, R. Kokoszka, *Sąsiedzki PLUSK*, „Geodeta” 2012, nr 9 (208), s. 28–29.

niowe i podziemne, presje, morfometrię zlewni, obszary chronione, gleby i analizy BDR. Skuteczność portalu zapewnia zestaw funkcji służących do prowadzenia obliczeń i symulacji bilansów wodnych¹⁵.

Obok wyposażenia technologicznego ważna również merytoryczna ocena, polegająca na zebraniu i odpowiednim przygotowaniu potrzebnych danych, żeby były kompatybilne pod względem przestrzennym i atrybutowym dla całego obszaru pogranicza. Z punktu widzenia ochrony przeciwpowodziowej istotne były zwłaszcza dane o charakterze podkładowym, czyli skany map topograficznych, ortofotomapy, warstwy wektorowe podziału administracyjnego oraz kluczowe zasoby z dziedziny gospodarki wodnej: sieć hydrograficzna, podział zlewniowy, sieć monitoringu ilościowego i jakościowego, lokalizacja poborów wód i zrzutów ścieków czy numeryczne modele terenu¹⁶.

Zadania Geoportalu w zakresie bezpieczeństwa powodziowego

Dotychczasowe funkcjonowanie Geoportalu (od 2009 r.) świadczy o tym, jak ważne znaczenie mają tego typu instrumenty w zarządzaniu międzynarodowymi obszarami dorzeczy.

System wymiany informacji PLUSK ułatwił realizację programów działań wymaganych ustawodawstwem Unii Europejskiej, mających doprowadzić do osiągnięcia dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych, a to ma w przyszłości znacznie ograniczyć ryzyko powodziowe oraz poprawić stan cennych przyrodniczo regionów pogranicza Polski i Słowacji. Chodzi o to, że w portalu zostały zamieszczone informacje opisowe związane z obiektami systemu, dzięki czemu możliwe jest wykonanie różnych konfiguracji i analizy danych opartych na parametrach opisowych¹⁷.

Ponadto dzięki Geoportalowi stworzono wspólne i zintegrowane zasoby informacyjne, samo udostępnienie portalu w internecie ma w przyszłości przyczynić się do opracowania wspólnych planów dla całego pogranicza. Umożliwia to część mapowa portalu, pozwalająca na prezentację i edycję danych oraz wykonywanie różnych analiz przestrzennych na podstawie tych zasobów¹⁸. Dzięki wprowadzeniu nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych Geoportal będzie ułatwiał prowadzenie szere-

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, s. 29.

¹⁷ *Opracowanie systemu informatycznego PLUSK dla wspólnych polsko-słowackich wód granicznych na potrzeby Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej*, „Gospodarka Wodna” 2010, nr 12, s. 507.

¹⁸ Ibidem.

gu badań naukowo-wdrożeniowych, a to wydatnie przyczyni się do poznania i ochrony środowiska wodnego polsko-słowackich zlewni¹⁹.

Warto wspomnieć o jeszcze jednej zalecie Geoportalu. Na potrzeby jego realizacji przyjęto założenie o trzech poziomach dostępu użytkowników do danych, tj. wewnętrznym, nieograniczonym w ramach swojego obszaru zainteresowania – chodzi przede wszystkim o przedstawicieli administracji rządowej Polski i Słowacji odpowiedzialnych za prowadzenie polityki wodnej; zewnętrznym, ograniczonym do przeglądania i korzystania z zasobów w ramach swojego obszaru zainteresowania – chodzi przede wszystkim o instytucje, urzędy, jednostki administracji samorządowej oraz istotnych użytkowników wód, którym zasoby Geoportalu są potrzebne do pracy. Ponadto dostęp do danych mają przedstawiciele organizacji pozarządowych, np. GOPR czy WOPR oraz inni zainteresowani problemami sprawnego zarządzania gospodarką wodną²⁰.

Podsumowanie

Na pograniczu południowym Polski, z uwagi na naturalny charakter granicy państwowej oraz liczne uwarunkowania społeczne, gospodarcze i turystyczne, konieczna jest współpraca. Jednym z jej ważnych elementów jest wspólne gospodarowanie zasobami wodnymi, dbałość o ich czystość oraz zabezpieczenie okolicznych terenów przed znaczącymi podtopieniami.

W Polsce doświadczenia dwóch kataklizmów w 1997 r. oraz 2010 r. zmobilizowały władze na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym oraz odpowiednie służby do podejmowania coraz bardziej zinstytucjonalizowanej współpracy na rzecz zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej, zwłaszcza na obszarach zlewni transgranicznych. Mimo że współpracę transgraniczną w tej dziedzinie zainicjowano już dużo wcześniej, to jednak, jak pokazały różne doświadczenia, dopiero wkład finansowy oraz prawno-instytucjonalny Unii Europejskiej zdynamizował działania w zakresie szeroko pojętej ochrony międzynarodowych obszarów dorzeczy.

Jednym z działań umożliwiających opracowanie map oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim jest udostępnienie zintegrowanych, wspólnych dla całego obszaru pogranicza zasobów danych przestrzennych i map. I właśnie w ramach jednego z takich instrumentów – opisywanego Geoportalu PLUSK, opracowano nowoczesne narzędzia planowania w gospodarce wodnej, przede wszystkim modele analityczne, dwujęzyczny portal internetowy, pozwalający przetwarzać, prezentować i udostępniać informacje

¹⁹ *Projekt systemu wymiany informacji PLUSK*, „Aura” 2011, nr 8, s. 19.

²⁰ *Ibidem*.

o środowisku oraz wyniki prac planistycznych realizowanych w ramach wdrażania obu dyrektyw²¹.

Inną ważną cechą Systemu PLUSK jest zintegrowanie współpracy, bo również taką rolę spełnia portal, służy różnym odbiorcom, od jednostek administracji rządowej po inne instytucje i urzędy na szczeblu centralnym. Mogą z niego korzystać również władze lokalne, organizacje pozarządowe oraz wyspecjalizowane służby, inspekcje i straże realizujące zadania w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

Ponadto z uwagi na nowatorski charakter i wyposażenie w zróżnicowane dane w zakresie informacji przestrzennych (np. mapy topograficzne), referencyjnych, dotyczących podziału administracyjnego i użytkowania wód, w tym dane o obiektach gospodarki wodnej i obiektach wywierających wpływ na środowisko wodne, portal pozwala na szybkie podejmowanie oraz zdecydowanie lepszych decyzji w zakresie zarządzania wodami.

Reasumując, można stwierdzić, że omawiany portal stanowi jedynie pewien przykład działalności na pograniczu polsko-słowackim zapewniającej ochronę przeciwpowodziową. Wpisuje się z pewnością w całość instrumentów prawnych, planistycznych i finansowych, kładących nacisk na poprawę sytuacji na terenach zagrożonych powodzią. Należy jednak pamiętać, że tego typu inicjatywy stanowią nadal pewien wycinek działalności, przy czym mogą być wykorzystywane w szerszej skali – krajowej i regionalnej.

Bibliografia

- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Gruszczak A., *Współpraca transgraniczna organów ścigania w Unii Europejskiej*, [w:] *Bezpieczeństwo w Europie*, red. M. Zdanowicz, Wydawnictwo UKIE, Warszawa 2007.
- O projekcie, <http://www.plusk.eu/pl/o-projekcie.html> (dostęp: 26.05.2017).
- Opracowanie systemu informatycznego PLUSK dla wspólnych polsko-słowackich wód granicznych na potrzeby Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej*, „Gospodarka Wodna” 2010, nr 12.
- Owsiany M., *Projekt „Opracowanie systemu informatycznego PLUSK dla wspólnych polsko-słowackich wód granicznych na potrzeby Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej”*, http://sk2007-2013.plsk.eu/files/?id_plik=532 (dostęp: 26.05.2017).
- Projekt systemu wymiany informacji PLUSK*, „Aura” 2011, nr 8.
- Sanetra-Półgrabi S., *Funkcjonowanie euroregionów na pograniczu południowym Polski. Studium porównawcze euroregionów: „Śląsk Cieszyński”, „Beskidy” i „Tatry”*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.

²¹ O projekcie...

- Sanetra-Pólgrabi S., *Wspieranie bezpieczeństwa na pograniczu – rola Programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT)*, [w:] *Studia przypadków w badaniach bezpieczeństwa*, red. J. Zych, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, t. 2, Poznań 2016.
- Więckowski M., Michniak D., Bednarek-Szczepańska M., Chrenka B., Ira V., Komornicki T., Rosik P., Stępiak Marcin, Szekely V., Śleszyński P., Świątek D., Wiśniewski R., *Pogranicze polsko-słowackie. Dostępność transportowa a turystyka*, PAN, Warszawa-Bratysława 2012.
- Współpraca polsko-słowacka*, http://www.krakow.rzgw.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=284:wspopraca-polsko-sowacka&catid=155&Itemid=157&lang=pl (dostęp: 26.05.2017).
- Żyszkowski E., Kokoszka R., *Sąsiedzki PLUSK*, „Geodeta” 2012, nr 9.

Streszczenie

W artykule przedstawiono główne osiągnięcia polsko-słowackiej współpracy w dziedzinie zarządzania wodami granicznymi, przede wszystkim genezę i strukturę Systemu PLUSK. Po pierwsze, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Słowackie Przedsiębiorstwo Gospodarki Wodnej w Bańskiej Szczawnicy doprowadziły do wdrożenia projektu „Opracowanie systemu informatycznego PLUSK dla wspólnych polsko-słowackich wód granicznych na potrzeby Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej”. Po drugie, projekt był współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007–2013. W artykule przedstawiono również rolę Systemu PLUSK w zapewnieniu bezpieczeństwa powodziowego.

Słowa kluczowe: system PLUSK, wody graniczne, polsko-słowackie pogranicze, bezpieczeństwo powodziowe, Dyrektywa Wodna, Dyrektywa Powodziowa

PLUSK system on the Polish-Slovak border as the instrument supporting flood security

Abstract

The article presents the main achievements of the Polish-Slovak co-operation in the border waters management, especially its genesis and the structure of the PLUSK system. First of all, The Regional Water Management Board in Krakow, Poland, along with the Slovak Water Management Enterprise, State Enterprise in Banska Štiavnica, Slovakia, have implemented a project titled “Evaluation of Information System PLUSK for Common, Polish-Slovak Border Waters, for the Purpose of Water Framework Directive and Floods Directive Implementation”. Secondly, the project was co-financed by the European Union under the Cross-border Po-

land-Slovak Republic Co-operation Program 2007–2013. In the article the Authors also describe the role of the PLUSK system in ensuring flood security.

Keywords: PLUSK System, border waters, Polish-Slovak trans-border, flood security, The Water Framework Directive, the EU Floods Directive

e-mail:

sab_san@poczta.onet.pl,

janusz.ropski@up.krakow.pl

ANNA LISOWSKA

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Bezpieczeństwo i sprawność służb ochrony granicy państwowej jako integralny element kształtowania bezpieczeństwa w samorządach nadgranicznych

Wstęp

Ze względu na zmiany, które powodują nasilające się w ostatnim czasie zagrożenia, takie jak: terroryzm, rosnące ryzyko rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia, przestępstwa na tle ekonomicznym, seksualnym oraz nielegalną migrację, termin „bezpieczeństwo” ulega ciągłej ewolucji¹. Ochrona granicy państwa jest ważnym sposobem zapewnienia spójności i integralności terytorialnej, społecznej i ekonomicznej. Dlatego ochrona obszarów przygranicznych jest częścią polityki bezpieczeństwa państwa, na którą składają się polityka obronna, gospodarcza, zagraniczna, społeczna i ekologiczna².

Nadzór nad strefą przygraniczną jest niezwykle ważny z punktu widzenia bezpieczeństwa, ponieważ w przypadku niekontrolowanego przepływu osób oraz towarów zwiększa się ryzyko zachowań stwarzających zagrożenie. Ochrona granicy państwowej polega na redukowaniu liczby przypadków bezprawnego przekraczania jej przez osoby oraz środki transportu nieuprawnione do tego, jak również przemieszczania towarów, które nie powinny znaleźć się na terenie kraju. Natomiast kontrola ruchu granicznego jest związana z ustalaniem legalności przekraczania granicy państwa. Obowiązki te są jednym z głównych obowiązków Straży Granicznej. Wykonywanie tego rodzaju zadań odgrywa istotną rolę w kształtowaniu poziomu bezpieczeństwa narodowego.

Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego zostały określone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, ratyfikowanej oraz podpisanej przez Polskę. W świetle tej konwencji:

¹ Z. Nowakowski, H. Szafran, R. Szafran, *Bezpieczeństwo w XXI wieku*, RS Druk, Rzeszów 2009, s. 60.

² D. Magierek, *Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990-2004)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 14.

samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców³.

Bezpieczeństwo to stan, który charakteryzuje się brakiem zagrożeń i jest subiektywnie odbierany w taki sposób przez jednostki⁴. Wyróżnia się dwa sposoby jego rozumienia: pozytywne oraz negatywne. Rozumienie negatywne odnosi się do postrzegania bezpieczeństwa wyłącznie jako konieczności zapewnienia przetrwania jednostki. Może jednak też chodzić o pewien stan, statyczną sytuację, w której podmiot, poddany oddziaływaniom rozmaitych bodźców zewnętrznych, opisuje siebie jako wolny od zagrożeń. Dopiero w momencie uzupełnienia tej definicji o swobodę działania danego podmiotu otrzymujemy całościowy obraz. Jest to zarazem rozumienie pozytywne bezpieczeństwa⁵.

Organizacja i najważniejsze zadania Straży Granicznej

Straż Graniczna została powołana na mocy ustawy z 12.10.1990 r. jako jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja. Swoje funkcjonowanie rozpoczęła z 16.05.1991 r. Wówczas nastąpiło również oficjalne rozwiązanie Wojsk Ochrony Pogranicza. Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą Straży Granicznej powierzono ochronę granicy państwowej na lądzie, morzu oraz w powietrzu, a także kontrolę ruchu granicznego. Straż Graniczna zastąpiła funkcjonujący w okresie międzywojennym Korpus Ochrony Pogranicza oraz Wojska Ochrony Pogranicza, które działały w latach 1945–1990. Powołanie nowej formacji było związane z rozpadem bloku państw komunistycznych i zmianą charakteru ochrony granicy. Powstanie nowego porządku społeczno-ekonomicznego na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej spowodowało, że w Polsce stopniowo zachodziły przemiany ustrojowe. Konieczne było wówczas powołanie nowej formacji do ochrony granicy, ponieważ w wyniku przemian geopolitycznych oraz zmiany charakteru zagrożeń Wojska Ochrony Pogranicza nie były już w stanie pełnić swojej funkcji. Przemiana była spowodowana brakiem zagrożenia militarnego dla Polski – funkcjonowanie formacji wojskowej odpowiadającej za ochronę granicy w przypadku braku zagrożenia konfliktem zbrojnym na granicy

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).

⁴ L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 77.

⁵ J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Aspra-Jr, Warszawa 2009, s. 18.

stało się bezzasadne⁶. Utworzenie Straży Granicznej wynikało z potrzeb związanych z ochroną granicy oraz kontrolą ruchu granicznego. Swobodniejszy przepływ osób i towarów przez granicę był też powodem powołania formacji typowo policyjnej, jaką jest obecna Straż Graniczna. Głównymi zadaniami Straży Granicznej są:

- 1) Ochrona granicy państwowej.
- 2) Nadzór nad kontrolą ruchu granicznego.
- 3) Wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwa oraz wiz.
- 4) Rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw oraz wykroczeń, jak również ściganie ich sprawców, wynikające z charakteru pracy Straży Granicznej⁷.
- 5) Zapewnianie bezpieczeństwa w zakresie komunikacji międzynarodowej oraz porządku publicznego o zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, jak również w strefie nadgranicznej.
- 6) Kontrola bezpieczeństwa przejścia granicznego o zasięgu terytorialnym, a także w środkach transportu międzynarodowego.
- 7) Zapewnianie bezpieczeństwa transportu lotniczego, wykonującego przewóz pasażerów.
- 8) Kontrola bezpieczeństwa szlaków komunikacyjnych w celu zapobiegania przestępczości.
- 9) Wykonywanie czynności mających na celu rozpoznawanie oraz przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.
- 10) Utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja oraz przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej⁸.
- 11) Dbanie o nienaruszalność znaków oraz urządzeń służących do ochrony granicy państwowej.
- 12) Gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego, jak również przekazywanie ich odpowiednim organom.
- 13) Zapewnianie właściwego stanu eksploatacji polskich obszarów morskich oraz nadzór nad przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na danym terenie.

⁶ A. Banaszkiwicz, W. Bochenek, *Przeszłość i teraźniejszość Straży Granicznej*, Wydawnictwo Forum Naukowe – Passat – Paweł Pietrzyk, Poznań 2011, s. 36.

⁷ *Ibidem*, s. 113–114.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.05.1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz.U. z 1991 r. nr 49, poz. 215).

- 14) Ochrona powietrznej granicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz obserwacja wszelkich obiektów latających na małych wysokościach i informowanie Sił Powietrznych o tych przelotach.
- 15) Przeciwdziałanie transportowaniu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, jak również materiałów jądrowych i promieniotwórczych bez odpowiedniego zezwolenia, oraz zanieczyszczaniu wód granicznych.
- 16) Zapobieganie transportowaniu substancji odurzających, psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych bez odpowiedniego zezwolenia⁹.
- 17) Kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia przez nich działalności gospodarczej oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.
- 18) Wykonywanie zadań określonych w innych ustawach.

Ponadto Straż Graniczna ma obowiązek rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw wymienionych w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego w przypadku popełniania ich przez funkcjonariuszy. Straż Graniczna jest również zobowiązana do wykonywania zadań wynikających z przepisów Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych. Opisywana formacja współpracuje z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej w ramach ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego. Straż Graniczna współdziała też z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie koniecznym do realizacji jego ustawowych zadań¹⁰. Jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej i inne jednostki organizacyjne mają też obowiązek współpracować z organami Straży Granicznej i zapewnić im niezbędne warunki do realizacji zadań¹¹.

Zgodnie z przepisami ustawy o Straży Granicznej komendant główny Straży Granicznej podlega ministrowi spraw wewnętrznych, natomiast on sam jest zwierzchnikiem wszystkich funkcjonariuszy Straży Granicznej. Komendanta głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców komendanta głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Straży

⁹ Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 23.03.2006 r. w sprawie kontroli przewozu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów chemicznych, materiałów promieniotwórczych, środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych (Dz.Urz. KGSG z 2006 r. nr 8, poz. 63).

¹⁰ Art. 1 ustawy z 12.10.1990 r. o straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. nr 78, poz. 462).

¹¹ Ibidem, art. 2.

Granicznej¹². Komendant główny Straży Granicznej wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej, czyli podległego mu urzędu. Położenie Polski pod względem politycznym i geograficznym zapewnia stabilizację w zakresie ekonomicznym oraz militarnym. Brak wyraźnych zagrożeń nie może być jednak powodem zaprzestania monitorowania otoczenia, jak również zapewniania odpowiednich sił i środków w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Współpraca Straży Granicznej z innymi organami w zakresie bezpieczeństwa

Działania prowadzone przez Straż Graniczną mają charakter wewnętrzny. Straż Graniczna, aby zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa nie tylko terenów nadgranicznych, ale również całego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, współpracuje z wieloma organami oraz służbami państwowymi. Są to m.in. Policja, Żandarmeria Wojskowa, Marynarka Wojenna, Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców, Krajowy Urząd Pracy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Odpowiednia współpraca pomiędzy Strażą Graniczną a innymi organami może zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa, zarówno terenów nadgranicznych, jak i całej Rzeczypospolitej Polskiej. W najszerszym zakresie Straż Graniczna współpracuje z Policją. Jest to związane z funkcjonowaniem systemu wzajemnej wymiany informacji w ramach Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). System ten został stworzony jako projekt sygnatariuszy Układu z Schengen. Pozwala na znalezienie osób oraz rzeczy, potrzebnych podczas kontroli granicznych, policyjnych i celnych, postępowania azylowego oraz wydawania prawa pobytu na terenie danego kraju. SIS posiada bazę danych (N-SIS), która jest odpowiednikiem krajowych baz w pozostałych państwach. W bazie danych N-SIS znajdują się informacje aktualizowane za pośrednictwem Centralnego Rejestru przez pozostałe kraje należące do SIS.

Prawo dostępu do informacji znajdujących się w SIS mają jedynie instytucje, do których zadań należy kontrola graniczna, wskazane przez organy państwowe, jak również Policja, służby celne oraz urzędy odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków wizowych¹³. System SIS ma za zadanie koordynowanie, zapewnianie sprawnej wymiany i aktualizacji danych, które są przekazywane przez poszczególne państwa. Dokonując kontroli, dany funkcjonariusz ma możliwość uzyskania informacji, czy kontrolowana osoba została zarejestrowana w systemie. Jeśli tak, to kto wprowadził takie

¹² Ibidem.

¹³ P. Wawrzyk, *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Wydawnictwo WAiP, Warszawa 2008, s. 67.

informacje do systemu – na tej podstawie może wyciągnąć wnioski, jakie czynności należy wobec niej wykonać¹⁴. W SIS zamieszczane są przede wszystkim informacje takie, jak: imię, nazwisko, pseudonim, szczególnie cechy fizyczne, pierwsza litera drugiego imienia, data i miejsce urodzenia, płeć, narodowość, informacja o prawdopodobieństwie agresji tej osoby i posiadaniu przez nią broni, powód zamieszczenia informacji w SIS o tej osobie, działania, jakie powinny zostać wobec niej podjęte¹⁵.

Kolejny system wspomagający to SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry – Wniosek o informacje uzupełniające na wejściu krajowym systemu). Dzięki temu systemowi można uzyskać informacje uzupełniające od państwa, które zamieściło wpis o danej osobie. Do zadań biura SIRENE należy zapewnianie bieżącej współpracy dotyczącej wymiany informacji, które zostały zarejestrowane w SIS. Funkcjonariusze, którzy pracują w biurach SIRENE, kontaktują się ze sobą przede wszystkim w przypadku wykonywania procedur ekstradycyjnych, jak również przeprowadzania obserwacji niejawnych. Przekazywanie informacji odbywa się głównie za pomocą formularzy elektronicznych. Językiem komunikacji w SIRENE jest głównie angielski, ale korespondencja prowadzona jest również w języku francuskim, niemieckim oraz hiszpańskim. Służbę dyżurną pełnią funkcjonariusze Policji i Straży Granicznej przy współpracy z Interpolem oraz Europolem.

W przypadku współpracy Straży Granicznej z Policją zadania tych formacji nie ograniczają się tylko do wymiany informacji. Jednostki pełnią wspólnie służby (patrole), wykonując w ten sposób zadania w strefie nadgranicznej oraz na terenie całego państwa. Tego rodzaju patrole prowadzą kontrole ruchu drogowego, rozpoznanie rejonów zagrożonych przestępczością kryminalną lub graniczną oraz ochronę szlaków komunikacyjnych. Straż Graniczna współpracuje także z Żandarmerią Wojskową. Tego rodzaju współpraca jest widoczna przede wszystkim podczas imprez masowych na szeroką skalę (np. Euro 2012, Światowe Dni Młodzieży 2016). Straż Graniczna współpracuje również w zakresie bezpieczeństwa komunikacyjnego ze Strażą Ochrony Kolei i Inspekcją Ruchu Drogowego. Kooperacja Straży Granicznej ze Strażą Ochrony Kolei polega przede wszystkim na wymianie informacji na temat przestępstw oraz wykroczeń, jak również na temat sprawców, którzy mogą być ścigani przez Straż Graniczną, zagrożeń bezpieczeństwa i pożytku publicznego związanego z koleją oraz nielegalnej migracji¹⁶.

¹⁴ Ibidem, s. 70.

¹⁵ Ibidem, s. 71.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29.09.2004 r. w sprawie współdziałania straży ochrony kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego (Dz.U. z 2004r. nr 223, poz. 2261, 2262).

Ochrona granicy morskiej a kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego

Niewątpliwie niebagatelny wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa obszaru nadgranicznego ma ochrona granicy morskiej. W przypadku Polski ochrania granica morską ma 440 km długości. Morski Oddział Straży Granicznej kontroluje także 29,5-kilometrowy odcinek na Zalewie Szczecińskim, który należy do granicy Republiki Federalnej Niemiec i 11,3-kilometrowy na Zalewie Wiślanym i Mierzei Wiślanej, graniczący z Federacją Rosyjską. Obszar ochraniający przez Morski Oddział Straży Granicznej wynosi ogólnie 481,3 km, czyli ok. 15% całkowitej powierzchni terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷. Do Morskiego Oddziału Straży Granicznej należy także województwo pomorskie oraz powiaty: białogardzki, gryficki, kamieński, kołobrzeski, koszaliński, sławieński (wchodzące w skład województwa zachodniopomorskiego), jak też miasta Koszalin i Świnoujście. Oprócz tego Morski Oddział Straży Granicznej nadzoruje powiat elbląski, miasto na prawach powiatu Elbląg oraz gminę Frombork, należąca do powiatu braniewskiego. Wskazane terytorium znajduje się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹⁸.

Zakres realizowanych zadań jest uzależniony od obszaru wykonywanych czynności służbowych. W przypadku ochrony granicy morskiej, a tym samym przynależnego terenu nadgranicznego, dużą rolę odgrywają również takie jednostki, jak: policja wodna, służby ochrony rybołówstwa, administracja morska, paramilitarne formacje ochotnicze, służby hydrograficzne. Jednostki te wchodziły w skład sił morskich, które pełnią kilka ważnych funkcji:

- 1) Dyplomatyczną.
- 2) Policyjną.
- 3) Militarą, która opiera się głównie na przygotowywaniu i prowadzeniu działań bojowych, związanych ze:
 - zdobywaniem panowania i utrzymywaniem kontroli na morzu;
 - obroną interesów własnych;
 - wydawaniem zakazu korzystania z morza przez inne państwa;
 - stworzeniem możliwości korzystania z morza dla własnych interesów¹⁹.

¹⁷ *Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego*, red. R. Kulczycki, B. Wiśniewski, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 18.

¹⁸ *Struktura organizacyjna, zadania i wyposażenie Morskiego Oddziału Straży Granicznej oraz współpraca międzynarodowa ze służbami granicznymi państw Regionu Morza Bałtyckiego*, Materiały Morskiego Oddziału Straży Granicznej, Gdańsk 2011, s. 5–8.

¹⁹ T. Szubrycht, *Leksykon bezpieczeństwa morskiego*, Wydawnictwo Akademickie AMW, Gdynia 2008, s. 146.

Morski Oddział Straży Granicznej odpowiada również za ochronę interesów ekonomicznych i ekologicznych na obszarze polskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej. Wyżej wymienione zadania niewątpliwie mają wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego morskiej strefy nadgranicznej. W okresie pokoju głównym celem Rzeczypospolitej Polskiej na morzu jest przede wszystkim zapewnienie ochrony polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej, dzięki funkcjonowaniu małych jednostek patrolowych Straży Granicznej²⁰.

Mimo systematycznych przekształceń, którym podlegają wymienione jednostki, co związane jest choćby z przystąpieniem do Strefy Schengen, pełnią one ważną rolę w kształtowaniu interesów nie tylko lokalnych, ale również całego kraju. Przede wszystkim Straż Graniczna (w tym Morski Oddział Straży Granicznej) jest nowoczesną formacją, przystosowaną do służby graniczo-immigracyjnej – ma charakter policyjny, odpowiada za kontrolowanie przepływu osób oraz dóbr przez granicę, zwalcza przestępczość transgraniczną, w której biorą udział również cudzoziemcy. Ochrona granicy morskiej oraz terenu nadgranicznego jest ważnym elementem w kształtowaniu bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i państwowym, ze względu na zakres zadań Morskiego Oddziału Straży Granicznej w zakresie ekonomicznym oraz ogromny przepływ osób i usług na tym obszarze.

Na terenie objętym funkcjonowaniem Morskiego Oddziału Straży Granicznej prowadzone są czynności służbowe polegające m.in. na patrolowaniu odcinków granicy znajdujących się na lądzie, przy wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu technicznego. W przypadku zwalczania przestępczości zorganizowanej chodzi przede wszystkim o przeciwdziałanie nielegalnemu transportowi broni, artykułów akcyzowych, środków psychotropowych, substancji odurzających, materiałów radioaktywnych itp. Morski Oddział Straży Granicznej współpracuje także ze służbami granicznymi innych państw należących do Unii Europejskiej, nie tylko na płaszczyźnie bilateralnej, ale również w ramach wielostronnej współpracy służb granicznych. Przykładem takiej współpracy o charakterze regionalnym jest Konferencja Współpracy Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego. Służby graniczne państw obszaru nadbałtyckiego stworzyły sieć narodowych centrów koordynacyjnych, które przy współpracy Międzynarodowego Centrum Koordynacyjnego (MKC) systematycznie wymieniają informacje dotyczące zagrożeń na granicach morskich. Dzięki temu sys-

²⁰ T. Przybylski, R. Władzikowski, *Sily morskie RP w nowej sytuacji geopolitycznej. Struktura, zadania koncepcja przeobrażeń*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010, t. 4, s. 182.

temowi służby mogą szybko reagować na pojawiające się zagrożenia oraz skutecznie je monitorować.

Współpraca służb granicznych państw obszaru nadbałtyckiego jest ważnym elementem kształtowania bezpieczeństwa lokalnego oraz przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej. Bez tego rodzaju systemu przeciwdziałanie nielegalnej migracji, przemytowi oraz innym przestępstwom na szeroką skalę byłoby mniej skuteczne. Głównymi zagrożeniami na granicy morskiej Rzeczypospolitej Polskiej jest nielegalna migracja obywateli Afryki i Azji przez terytorium Polski do Europy Zachodniej. Kolejnym problemem jest zorganizowany przemyt narkotyków do Polski, mający charakter międzynarodowy, towarów polskich w portach morskich oraz przystaniach i na statkach, jak również innych jednostkach pływających (przede wszystkim papierosy, narkotyki, środki psychotropowe, odurzające i promieniotwórcze, skradzione jachty i łodzie motorowe, samochody, pokładowy sprzęt elektroniczny, towary objęte podatkiem akcyzowym itp.). Nielegalny handel zagraża nie tylko lokalnemu rynkowi i bezpieczeństwu. Ma również wpływ na gospodarkę kraju oraz poziom bezpieczeństwa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Współpraca z oddziałami służby granicznej innych krajów odbywa się na poziomie regionalnym, lokalnym, ale również globalnym. Dzięki temu w skuteczny sposób można realizować założenia funkcjonowania Morskiego Oddziału Straży Granicznej²¹.

Podsumowanie

Analizując zebrany materiał, można zauważyć, że w Polsce funkcjonuje wiele jednostek zajmujących się ochroną granicy. Niewątpliwie najważniejszą rolę odgrywa Straż Graniczna, ale bez współpracy z innymi kluczowymi jednostkami, jej działanie nie odnosiłoby zamierzonych skutków. Na bezpieczeństwo lokalne, zwłaszcza terenu nadgranicznego, ma wpływ wiele zmiennych. Lokalizacja i wiążące się z nią zagrożenia powodują konieczność podejmowania różnorodnych działań.

Świadomość potrzeby funkcjonowania Straży Granicznej powinna współgrać z koniecznością systematycznego rozwijania zdolności operacyjnych tej formacji, więc ważne jest, by upoważnione organy państwowe podejmowały działania wspierające ją ekonomicznie oraz organizacyjnie. Służby ochrony granicy pełnią bardzo ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa. Służby odpowiedzialne za ochronę granicy zawsze były oraz zapewne będą najbardziej narażone na straty, gdyż to właśnie one stają się pierwszym

²¹ E.M. Guzik-Makaryk, *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 10.

celem ataków ze strony wrogiego kraju i osób. Najbardziej zagrażającym procederem w przypadku strefy nadgranicznej jest obecnie przestępczość zorganizowana, która obejmuje przemyt narkotyków, alkoholu, osób itp. Wstąpienie Polski do strefy Schengen poszerzyło zakres swobody przekraczania granic, a tym samym przewozu towarów oraz ludzi. W związku z tym może wzrastać również zagrożenie terroryzmem, dlatego Straż Graniczna powinna odbywać specjalistyczne szkolenia, gdyż wykonując swoje zadania z zakresu ochrony granicy, istotnie przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego.

Bibliografia

- Banaszkiewicz A., Bochenek W., *Przeszłość i teraźniejszość Straży Granicznej*, Wydawnictwo Forum Naukowe – Passat – Paweł Pietrzyk, Poznań 2011.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Guzik-Makaryk E.M., *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Magierek D., *Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Nowakowski Z., Szafran H., Szafran R., *Bezpieczeństwo w XXI wieku*, RS Druk, Rzeszów 2009.
- Przybylski T., Władzikowski R., *Sity morskie RP w nowej sytuacji geopolitycznej. Struktura, zadania koncepcja przeobrażeń*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010, t. 4.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 29.09.2004 r. w sprawie współdziałania straży ochrony kolei z Policją, Strażą Graniczną i Inspekcją Transportu Drogowego (Dz.U. z 2004 r. nr 223, poz. 2261, 2262).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.05.1991 r. w sprawie określenia zakresu obowiązków organów obowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowania tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (Dz.U. z 1991 r., nr 49, poz. 215).
- Struktura organizacyjna, zadania i wyposażenie Morskiego Oddziału Straży Granicznej oraz współpraca międzynarodowa ze służbami granicznymi państw regionu Morza Bałtyckiego*, Materiały Morskiego Oddziału Straży Granicznej, Gdańsk 2011, s. 5–8.
- Subrycht T., *Leksykon bezpieczeństwa morskiego*, Wydawnictwo Akademickie AMW, Gdynia 2008.
- Ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r. nr 78, poz. 462).
- Wawrzyk P., *Współpraca policyjna a System Informacyjny Schengen II*, Wydawnictwo WAIp, Warszawa 2008.

Współdziałanie struktur organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych i administracji z pozostałymi elementami systemu obronnego, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2006.

Zając J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:], *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Aspra-Jr, Warszawa 2009.

Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Straży Granicznej z 23.03.2006 r. w sprawie kontroli przewozu przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów chemicznych, materiałów promieniotwórczych, środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych (Dz.Urz. KGSG z 2006 r. nr 8, poz. 63).

Streszczenie

System bezpieczeństwa narodowego, zarówno pod względem funkcjonalnym, jak też organizacyjnym, powinno postrzegać się przez pryzmat misji, celów, zadań oraz funkcji, realizowanych przez państwo. Biorąc pod uwagę rozwój cywilizacji, możliwości przemieszczania się, zwłaszcza w strefie Schengen, należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie bezpieczeństwa obszarów nadgranicznych. Ochrona granicy państwa jest bowiem ważnym sposobem zapewnienia spójności i integralności terytorialnej, społecznej oraz ekonomicznej, a ochrona obszarów przygranicznych jest częścią polityki bezpieczeństwa państwa. Polega na redukowaniu liczby przypadków bezprawnego przekraczania jej przez osoby oraz środki transportu nieuprawnione do tego, jak również przewożenia towarów, które nie powinny znaleźć się na terenie kraju. Natomiast kontrola ruchu granicznego jest związana z ustalaniem legalności przekraczania granicy państwa. Obowiązki te należą do Straży Granicznej, jednocześnie wykonywanie tego rodzaju zadań odgrywa istotną rolę w kształtowaniu poziomu bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, granica, ochrona granic, samorząd lokalny, Straż Graniczna

Safety and efficiency of border security services as an integral part of security development in cross-border self-governments

Abstract

The national security system, both in terms of function and organization, should be perceived by the mission, objectives, tasks and functions realized by the state. Taking into account the development of civilization, the possibility of moving, especially in the Schengen area, particular attention should be paid to the security of the border areas. Protecting the state border is an important way of ensuring territorial, social and economic cohesion and integrity, and border protection is part of

a state security policy. It consists in reducing the number of unlawful crossings by people and means of transport unauthorized for this, as well as the movement of goods that should not be located in the country. On the other hand, border control is connected with determining the legality of crossing the state border. These duties are the main mission of the Border Guard. At the same time, performing such tasks plays an important role in shaping the level of national security.

Keywords: security, border, border protection, local government, Border Guard

e-mail: a.lisowska91@gmail.com

Część 2

BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE W POLITYCE, PRAWIE
I DYSKURSIE PUBLICZNYM

ARTUR JACH-CHRZĄSZCZ

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Analiza Programu „Bezpieczny Kraków”

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja oraz analiza rezultatów pierwszego od czasów transformacji ustrojowej z 1989 r. spójnego programu poprawy bezpieczeństwa na szczeblu samorządowym. Przedstawiono w nim powody wdrożenia programu, jego realizację oraz ewolucję na przestrzeni ostatnich lat. Już na wstępie należy zaznaczyć, że stolica Małopolski dzięki niezwykle bogatej historii, różnorodnym zabytkom oraz rozbudowanej infrastrukturze hotelowo-gastronomicznej od wielu lat przoduje w rankingach atrakcyjności turystycznej w skali kraju. Największy rozkwit turystyki w Krakowie można zauważyć po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Uproszczenie procedur podróżowania dla turystów z pozostałych państw członkowskich przyniosło w tym wypadku zauważalny wzrost zainteresowania stolicą Małopolski, którą w latach 2004–2009 regularnie odwiedzało co najmniej kilka milionów turystów z całego świata. W rankingu przeprowadzonym w 2006 r. przez miesięcznik „Travel + Leisure” Kraków był jednym z pięciu najlepiej postrzeganych miast europejskich, obok Rzymu, Florencji, Istambułu oraz Wenecji¹.

Równocześnie miasto uważane za atrakcyjne turystycznie, odwiedzane przez ponad 10 milionów turystów rocznie (w 2016 r. – 12 150 000²), wzbudza zainteresowanie zorganizowanych grup przestępczych. Sięgając do rocznych raportów statystycznych policji, wyraźnie można stwierdzić podwojenie się liczby przestępstw w kolejnych dziesięciu latach po zmianie ustroju w 1989 r.³ Oczywiście należy mieć na uwadze, że podanie dokład-

¹ J. Szulborska-Lukaszewicz, *Polityka kulturalna w Krakowie*, Wydawnictwo Attyka, Kraków 2009, s. 202.

² P. Ogórek, *Kraków. Rekordowa liczba turystów*, <http://www.gazetakrakowska.pl/swiato-we-dni-mlodziezy-2016/a/krakow-rekordowa-liczba-turystow,11526942> (dostęp: 23.05.2017).

³ J. Szymańczak, *Przestępczość w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Biuro Studiów i Ekspertyz, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-643.pdf (dostęp: 23.05.2017).

nych statystyk jest niezwykle trudne, gdyż występuje tzw. ciemna liczba przestępstw – stosunek przestępczości rzeczywistej do zarejestrowanej⁴. Jak szacują kryminolodzy, w latach 90. XX wieku około 70% popełnionych przestępstw nie zostało zgłoszonych i tym samym zarejestrowanych przez organy ścigania, dlatego nie występują one w powyższej przytaczanych statystykach⁵.

Można zatem stwierdzić, że zjawisko przestępczości po zmianie ustroju nasiliło się niemal czterokrotnie, co w sposób zauważalny spowodowało niepokój i nieufność mieszkańców do władz, których jednym z podstawowych obowiązków jest zapewnienie bezpieczeństwa. Kraków jako jedno z pierwszych miast w Polsce wyszło z inicjatywą utworzenia spójnego programu samorządowego mającego na celu poprawę bezpieczeństwa w mieście. Stało się to w 1999 r., kiedy w skali całego kraju odnotowano 1 121 545 przestępstw⁶. Zgodnie z ustawą z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, według której do zadań własnych gminy należą między innymi sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, Rada Miasta Krakowa przyjęła 22.12.1999 r. Program Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”⁷.

Istota Programu „Bezpieczny Kraków” i jego efekty

Aby poprawić niskie poczucie bezpieczeństwa mieszkańców Krakowa, stworzono spójny program, którego celem było zaplanowanie oraz skoordynowanie działań wielu instytucji w zakresie bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Koordynacja dotyczyła działań służb i instytucji, których podstawowymi zadaniami są zapewnienie bezpieczeństwa w mieście i dbanie o jego utrzymanie. Do służb tych zaliczamy policję, straż miejską oraz straż pożarną, natomiast do wspomnianych instytucji należą wydziały Urzędu Miasta Krakowa oraz organizacje pozarządowe⁸.

Istotą programu była jego kompleksowość – kompetencje oraz odpowiedzialność za prowadzone działania zostały jasno podzielone. Program miał też umożliwić szybkie reagowanie na najdrobniejsze naganne zach-

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ *Roczne raporty statystyczne – raport 1999*, <http://statystyka.policja.pl/st/raporty/roczne-raporty-statyst/47755,Raport-1999.html> (dostęp: 23.05.2017).

⁷ Uchwała nr XL/299/99 Rady Miasta Krakowa z 22.12.1999 r. w sprawie przyjęcia Programu Poprawy Bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pn. „Bezpieczny Kraków”, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D12026%26ty-p%3Du (dostęp: 23.05.2017).

⁸ *Program Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”*, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=700&lid=500095657&vReg=2 (dostęp: 23.05.2017).

wania, zapobieganie zjawiskom kryminogennym i patologiom oraz wreszcie pomoc ofiarom przemocy⁹. Na etapie formułowania założeń Programu „Bezpieczny Kraków” jego twórcy jako główne z jego zadań uznawali promowanie bezpiecznego zachowania oraz wypoczynku wśród ludności miejskiej i turystów, informowanie mieszkańców o działaniu programu (choćby poprzez popularne plakaty wykorzystujące technikę znaku-kodu¹⁰), a przede wszystkim skuteczne działania mające na celu natychmiastowe ograniczenie najbardziej uciążliwych zachowań.

Całość programu uzupełniono o sześć segmentów, wśród których należy wyróżnić¹¹ między innymi segment restrykcyjno-represyjny, którego głównym założeniem była idea „pomagamy sobie”, mająca na celu zwiększenie liczby danych o przestępcach gromadzonych przez policję, dzięki przyjmowaniu zgłoszeń w systemie całodobowym i anonimowym. W ramach tego segmentu położono także nacisk na polepszenie współpracy dzielnicowych z mieszkańcami, likwidację miejsc gromadzenia się narkomanów czy zjawiska patologii wśród nieletnich.

Równie ważny dla programu okazał się segment prewencyjno-wychowawczy, wprowadzający między innymi niebieską kartę (celem programu jest przeciwdziałanie przemocy w rodzinie) czy giełdę pracy, mającą wpływać na ograniczenie bezrobocia na terenie Krakowa poprzez skuteczniejsze docieranie do jak największej grupy odbiorców zdolnych do podjęcia pracy. Warto wspomnieć również o programie „Bezpieczny dojazd”, który miał na celu redukcję zagrożenia i zwiększenie bezpieczeństwa w krakowskich środkach komunikacji miejskiej.

Trzecim filarem był segment porządkowy, który miał na celu między innymi poprawę estetyki ścisłego centrum Krakowa, czystości i bezpieczeństwa miejsc, w których przebywają najmłodszy z rodzicami – placów zabaw i piaskownic, czy zwiększenie poziomu bezpieczeństwa klientów lokali gastronomicznych poprzez wykluczenie miejsc, gdzie alkohol jest sprzedawany nieletnim oraz odbywa się handel narkotykami.

Kolejny segment, komunikacyjny, skupiał się na zabezpieczeniu infrastruktury miejskiej, między innymi poprzez programy: „Radar”, który ma na celu redukcję prędkości pojazdów drogowych w miejscach szczególnie niebezpiecznych, oraz „Trzeźwość”, który zakłada ograniczenie liczby nietrzeźwych kierowców na drogach i promowanie funkcjonariuszy mundu-

⁹ M. Rojewska, *Atrakcyjność turystyczna Krakowa*, Wydawnictwo Promotor, Kraków 1999, s. 29.

¹⁰ *Kultura – gospodarka – media. Ogólnopolski kongres*, red. E. Orzechowski, Centrum Animacji Kultury, Kraków 2002, s. 180.

¹¹ Segmenty opracowane na podstawie *Programu Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”...*

rowych poprzez przyznawanie nagrody „Bezpieczny Kraków” za przyczynianie się do poprawy bezpieczeństwa na terenie Krakowa.

Następnym istotnym elementem było stworzenie szablonu postępowania w przypadku zagrożeń kryzysowych. Należy zwrócić uwagę, że Program „Bezpieczny Kraków” został wdrożony dwa lata po ogromnej powodzi (potocznie nazywanej „powodzą tysiąclecia”), która w 1997 r. wywołała w Polsce szkody szacowane na 3,5 miliarda dolarów¹². Segment ten obejmuje między innymi prewencję przeciwpowodziową, zabezpieczenie mieszkańców w przypadku uwolnienia niebezpiecznych środków chemicznych czy katastrof budowlanych oraz usprawnienie systemu powiadamiania i reagowania w sytuacjach zagrożeń dla Krakowa. Miasto zadeklarowało również zacieśnienie współpracy z mediami, informowanie mieszkańców o wydarzeniach związanych z programem oraz propagowanie elementów programu wśród krakowian w ramach szóstego segmentu, który nosił nazwę promocyjno-informacyjnego.

Program „Bezpieczny Kraków” był wielokrotnie nagradzany. W 2000 r. na Walnym Zebraniu Stowarzyszenia Euro Cities w Lipsku otrzymał wyróżnienie za nowatorskie strategie miejskie. Dwa i cztery lata później program ten otrzymał wyróżnienie przyznane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach konkursu „Bezpieczna Gmina”¹³. Jest również wykorzystywany jako materiał dydaktyczny w Wyższej Szkole Policyjnej w Szczytnie.

W 2008 r. Instytut Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego opublikował bardzo obszerny raport pod tytułem „Bezpieczeństwo w Krakowie”, w którym na podstawie badań przeprowadzonych wśród mieszkańców miasta przedstawiono stan poczucia bezpieczeństwa krakowian dziewięć lat po wdrożeniu Programu „Bezpieczny Kraków”. Jak wynika z raportu, mieszkańcy Krakowa w 2008 r. nie obawiali się najbardziej przestępczości zorganizowanej czy zabójców, ale agresywnych grup młodzieży oraz pseudokibiców¹⁴. Jako element najbardziej utrudniający życie w Krakowie pod względem bezpieczeństwa respondenci podali zbyt małą liczbę policjantów i strażników miejskich na ulicach, natomiast znacznie mniej przeszkadzały im grupy osób nietrzeźwych czy akty wandalizmu¹⁵. Wdrożenie Progra-

¹² *Powódź tysiąclecia*, <http://www.polskieradio.pl/39/248/Artykul/633313,Powodz-ty-siaciecia> (dostęp: 23.05.2017).

¹³ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, *Nagrody i wyróżnienia uzyskane w 2005 roku*, https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=17635&vReg=1 (dostęp: 23.05.2017).

¹⁴ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, *Bezpieczeństwo w Krakowie. Raport z badań*, s. 24, <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/21826> (dostęp: 23.05.2017).

¹⁵ *Ibidem*, s. 43.

mu „Bezpieczny Kraków 2.0” zaproponowała Korporacja Samorządowa im. J. Dietla wraz ze Sławomirem Ptaszkiewiczem, niezależnym kandydatem Komitetu Wyborczego Wyborców „Kraków na 100%” do objęcia urzędu prezydenta miasta Krakowa w 2014 r. Podczas kampanii wyborczej wielokrotnie podkreślał on konieczność usprawnienia szybkości reagowania służb ratunkowych z 17 do maksymalnie 10 minut¹⁶.

Kolejnym istotnym elementem usprawniającym działanie Programu „Bezpieczny Kraków” miało być pojawienie się większej liczby patroli straży miejskiej i policji na ulicach miast, co miało stanowić odpowiedź na raport bezpieczeństwa z 2008 r. Wielokrotnie zarzucano, że Program „Bezpieczny Kraków 2.0” zawiera tylko kosmetyczne poprawki oraz wymusza urzeczywistnienie tych postulatów, które w poprzedniej wersji nie były realizowane. Michał Drewnicki, nowohucki radny oraz przewodniczący zespołu Bezpieczny Kraków i Komisji Praworządności Rady Dzielnicy XV Mistrzejowic, stwierdził w maju 2014 r., że ani Program „Bezpieczny Kraków”, ani jego unowocześnienie w kwestiach dzielnicowych nie przyniosą spodziewanych rezultatów, gdyż pieniądze przekazywanych do rad dzielnic jest tak mało, iż wystarcza ich tylko na zakup materiałów biurowych¹⁷.

Z końcem 2014 r., wraz z nazwą „Bezpieczny Kraków 3.0”, pojawiła się jeszcze nowsza wersja programu. Jej pomysłodawcami i twórcami są członkowie krakowskiej struktury Platformy Obywatelskiej, która pod kierownictwem przewodniczącego Rady Miasta Krakowa Bogusława Kośmidera zaproponowała nowy pakiet bezpieczeństwa dla miasta. Na wstępie należy podkreślić, że Kośmider na początku 2014 r. skrytykował Program „Bezpieczny Kraków 2.0”, twierdząc, że jest kopią pierwotnej jego wersji i wszystkie zawarte w nim postulaty są realizowane i wdrażane w ramach dotychczasowego programu¹⁸. Jednym z głównych założeń nowego programu jest ponownie zwiększenie liczby policjantów i strażników miejskich na ulicach oraz w miejscach publicznych. Ponadto ma on pięć segmentów, które obejmują bezpieczeństwo: przeciwpowodziowe, medyczne, mieszkaniowe, socjalne dla osób zagrożonych oraz fizyczne¹⁹. Prawdopodobnie wysoka pozycja autora tych założeń w hierarchii politycznej Urzędu Miasta spowodowała, że w grudniu 2016 r. prezydent Krakowa Jacek Majchrowski

¹⁶ *Druga debata prezydencka w Radiu Kraków*, [https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/druga-debata-prezydencka-w-radiu-krakow-25311/od-was/od-was/\(dostep: 23.05.2017\)](https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/druga-debata-prezydencka-w-radiu-krakow-25311/od-was/od-was/(dostep: 23.05.2017)).

¹⁷ M. Drewnicki, *Program Bezpieczny Kraków to fasada*, <http://drewnicki.pl/mieszkanicy-wymagaja-bezpieczenstwo-bylo-zapewnione-wywiad-michalem-drewnickim-radnym-przewodniczacy-zespołu-bezpieczny-krakow> (dostęp: 23.05.2017).

¹⁸ B. Kośmider, *Projekt ZIO musi być konsultowany*, <http://www.radiokrakow.pl/rozmowy/b-kosmider-projekt-zio-musi-byc-konsultowany> (dostęp: 23.05.2017).

¹⁹ *Ibidem*.

ogłosił, iż Program „Bezpieczny Kraków” doczeka się aktualizacji. Modyfikacje programowe mają doprowadzić do przystosowania działań miejskich do aktualnych potrzeb mieszkańców miasta. Za koordynację działań odpowiada zespół programowy składający się z pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMK i Uniwersytetu Jagiellońskiego, a jego głównym zadaniem jest stworzenie listy zagrożeń występujących w mieście. Na ich podstawie Urząd Miasta przygotował odświeżony projekt Programu „Bezpieczny Kraków”, którego ogłoszenie nastąpiło w styczniu 2018 r.²⁰

Podsumowanie

Analiza Programu „Bezpieczny Kraków” pozwala wnioskować, że stworzenie i wdrożenie jego założeń w 1999 r. było dla Krakowa potrzebne, co potwierdzają statystyki przestępstw i oczekiwania w zakresie bezpieczeństwa mieszkańców miasta. Za sukcesem programu przemawiają nie tylko wyróżnienia przyznane mu przez wiele prestiżowych organizacji, lecz także chęć budowania na jego fundamentach kariery politycznej przez niektórych polityków. Program, który po 18 latach doczekał się modyfikacji, musi zostać jak najlepiej dostosowany do współczesnych zagrożeń, jakie występują w Krakowie. Możemy do nich zaliczyć nie tylko kradzieże czy rozboje, lecz także z wysokie stężenie substancji smolistych w powietrzu, co szkodzi mieszkańcom zdrowotnie, ale i miastu wizerunkowo. Aby Kraków nadal był miejscem atrakcyjnym zarówno do zamieszkania stałego dla rodzin, jak i tymczasowego dla turystów i studentów, musi rozwijać Program „Bezpieczny Kraków”.

Bibliografia

- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, *Bezpieczeństwo w Krakowie. Raport z badań*, <https://www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/21826> (dostęp: 23.05.2017).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, *Nagrody i wyróżnienia uzyskane w 2005 roku*, https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=17635&vReg=1 (dostęp: 23.05.2017).
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, *Program Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”*, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=700&lid=500095657&vReg=2 (dostęp: 23.05.2017).

²⁰ Uchwała nr XCIII/2417/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 24.01.2018 r. w sprawie przyjęcia Programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa na lata 2018–2020 pn. „Bezpieczny Kraków”.

- Drewnicki M., *Program Bezpieczny Kraków to fasada*, <http://drewnicki.pl/mieszkanicy-wy-magaja-bezpieczenstwo-bylo-wywiad-michalem-drewnickim-radnym-przewodniczaj-cym-zespołu-bezpieczny-krakow> (dostęp: 23.05.2017).
- Dru-ga debata prezydencka w Radiu Kraków*, <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/dru-ga-debata-prezydencka-w-radiu-krakow-25311/od-was/od-was> (dostęp: 23.05.2017).
- Dworak K., *Współpraca międzynarodowa miast a rozwój lokalny (na przykładzie miasta Krakowa)*, Promotor, Warszawa 2011.
- Kośmider B., *Projekt ZIO musi być konsultowany*, <http://www.radiokrakow.pl/rozmowy/b-kosmider-projekt-zio-musi-byc-konsultowany> (dostęp: 23.05.2017).
- Kultura – gospodarka – media. Ogólnopolski kongres*, red. E. Orzechowski, Centrum Animacji Kultury, Kraków 2002.
- Ogórek P., *Kraków. Rekordowa liczba turystów*, <http://www.gazetakrakowska.pl/swiatowe-dni-mlodziezy-2016/a/krakow-rekordowa-liczba-turystow,11526942/> (dostęp: 23.05.2017).
- Popiela K., *Program „Bezpieczny Kraków” zostanie zaktualizowany*, http://krakow.pl/aktualnosci/206023,29,komunikat,program__bezpieczny_krakow__zostanie_zaktualizowany.html (dostęp: 23.05.2017).
- Powódź tysiąclecia*, <http://www.polskieradio.pl/39/248/Artykul/633313>, Powodz-tysiaclecia (dostęp: 23.05.2017).
- Roczne raporty statystyczne – raport 1999*, <http://statystyka.policja.pl/st/raporty/roczne-raporty-statyst/47755,Raport-1999.html> (dostęp: 23.05.2017).
- Rojewska M., *Atrakcyjność turystyczna Krakowa*, Wydawnictwo Promotor, Kraków 1999.
- Szublorska-Łukaszewicz J., *Polityka kulturalna w Krakowie*, Wydawnictwo Attyka, Kraków 2009.
- Szymańczak J., *Przestępczość w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Biuro Studiów i Ekspertyz, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-643.pdf (dostęp: 23.05.2017).
- Uchwała nr XL/299/99 Rady Miasta Krakowa z 22.12.1999 r. w sprawie przyjęcia Programu Poprawy Bezpieczeństwa dla miasta Krakowa pn. „Bezpieczny Kraków”, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167 (dostęp: 23.05.2017).
- Uchwała nr XCIII/2417/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 24.01.2018 r. w sprawie przyjęcia Programu poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa na lata 2018–2020 pn. „Bezpieczny Kraków”.

Streszczenie

W artykule opisano Program Poprawy Bezpieczeństwa dla Miasta Krakowa „Bezpieczny Kraków”. W kontekście charakterystyki Krakowa jako miasta popularnego turystycznie i gospodarczo przedstawiona została potrzeba utworzenia wyżej wspomnianego programu, jego realizacja oraz konieczność jego kontynuacji. Celem artykułu jest przybliżenie kwestii bezpieczeństwa miasta Krakowa. Na podstawie wielu statystyk ukazano, w jakim zakresie Program „Bezpieczny Kraków”

przyczynił się do poprawy bezpieczeństwa, przedstawiono również próby modyfikacji programu, które coraz częściej wykorzystywane są przez polityków jako narzędzie do walki politycznej. Autor dokonał również oceny programu oraz przewiduje możliwe scenariusze związane z jego przyszłością.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, przestępczość, Kraków, Program „Bezpieczny Kraków”, samorząd

Analysis of the “Safe Cracow” program

Abstract

This article describes the Program for Safety Improvement of the City of Cracow entitled the “Safe Cracow”. In the context of the description of Cracow as a city that is attractive both in tourism and economy terms, the article presents the necessity to adopt the abovementioned program, its realization and the need to continue it in the future. Its origins are also elaborated on herein. The aim of this article is to touch upon the issue of the safety of the city of Cracow. Based on gathered statistical data, the article is going to familiarize the reader with the extent to which the “Safe Cracow” program has increased the overall safety of the city. Furthermore, attempts to modify the program and exploit it as a means of political influence are also elaborated on in the paper. The author also attempts to assess the efficiency of the program and makes forecasts about its future.

Keywords: safety, criminality, Cracow, “Safe Cracow” program, self-government

e-mail: arturjach@ymail.com

KATARZYNA ROSÓŁ

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Polityka bezpieczeństwa a zagadnienie równości płci

Wstęp

Politykę bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym można rozpatrywać w wielu aspektach. Przedmiotem tych rozważań jest bezpieczeństwo lokalne jako przedmiot debaty politycznej oraz decydowania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem w nich roli kobiet. Podjęte zostaną wątki dotyczące kwestii rozumienia bezpieczeństwa lokalnego, równości płci, stereotypów związanych z płciami oraz kluczowej kwestii powiązań tych stereotypów z polityką bezpieczeństwa lokalnego. Analiza będzie się skupiać na Krakowie jako stolicy województwa i dużym mieście zmagającym się z typowymi dla aglomeracji miejskich problemami z dziedziny bezpieczeństwa. Przedmiotem analizy będą działania kobiet polityków zaangażowanych w kampanię w wyborach samorządowych w 2014 roku oraz urzędujących w obecnej kadencji.

Aby jednak mówić o równości płci i zaangażowaniu kobiet w kontekście bezpieczeństwa lokalnego, należy najpierw wyjaśnić, jak może być rozumiane bezpieczeństwo, jakie są jego rodzaje, i które z nich mogą mieć szczególne znaczenie dla niniejszych rozważań.

Miejsce bezpieczeństwa w polityce lokalnej

Bezpieczeństwo można rozumieć jako stan, poczucie, cel. Można też spojrzeć na nie jako na potrzebę. Dokładniej, bezpieczeństwo jest „pierwotną, egzystencjalną i naczelną wartością i potrzebą każdego człowieka, warunkującą przeżycie i rozwój jednostki i grup społecznych”¹. Stanisław Pławucha ujmuje bezpieczeństwo lokalne jako pewien stan określonego

¹ *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, red. M. Leszczyński et al., Difin, Warszawa 2016, s. 11.

podmiotu na szczeblu samorządowym, umożliwiającą ludzkie współzycie oraz rozwój².

Potrzeba bezpieczeństwa została uwzględniona w hierarchii potrzeb stworzonej przez Abrahama Masłowa, przedstawianej często w formie piramidy. W jej podstawie znajdują się te o najbardziej podstawowym znaczeniu – potrzeby fizjologiczne, takie jak pożywienie, woda czy tlen, których zapewnienie jest konieczne do funkcjonowania i realizacji dalszych potrzeb. Potrzeby związane z bezpieczeństwem znajdują się na kolejnym szczeblu. Zalicza się do nich m.in. potrzebę stabilizacji, porządku, prawa. Potrzeby bezpieczeństwa powiązane są z odczuwaniem lęku czy strachu przed potencjalnymi niebezpieczeństwami, ale także z poczuciem bezradności czy niepewności³.

Ze względu na kryterium przestrzenne bezpieczeństwo dzieli się na globalne, regionalne, subregionalne oraz lokalne. Kryterium przedmiotowe pozwala wyróżnić kilka kategorii bezpieczeństwa, w tym: polityczne, militarne, ekonomiczne, ekologiczne, socjalne oraz informacyjne⁴. Jak już wspomniano, o lokalnym charakterze bezpieczeństwa decyduje jego umiejscowienie na konkretnym terenie bądź w konkretnej społeczności⁵. Lokalny wymiar bezpieczeństwa obejmuje zarówno jego elementy o ogólnopublicznym charakterze (np. ład publiczny), ale także „uwzględnia specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności”⁶. Mieszczą się w nim zatem: zapewnienie bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni publicznej, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, ochrona przed lokalną dewastacją bądź zanieczyszczeniem środowiska, dbałość o lokalny rynek pracy, dostęp do instytucji edukacyjnych, sieci handlowej i usługowej, świadczeń pomocy społecznej, usług opiekuńczych, medycznych, szlaków komunikacji i transportu, infrastruktury komunalnej, terenów rekreacyjnych czy sieci łączności⁷.

² S. Pławucha, *Straże komunalne – prawne podstawy działania, kompetencje w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa lokalnego. Materiały I Konferencji Krajowej Toruń 10.12.1993*, red. M. Filar, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995, s. 32.

³ A. Kozłowska, *Potrzeby jako system klasyfikacji modeli perswazyjnych – raport badawczy*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2014, http://wsp.pl/file/1149_422224955.pdf (dostęp: 31.05.2017).

⁴ W. Fehler, *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. W. Fehler, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2009, s. 20.

⁵ K. Dziurzyński, A. Sawicki, *Problemy bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Bezpieczeństwo...*, s. 5.

⁶ K. Krzyżak, *Bezpieczeństwo lokalne w Polsce po transformacji ustrojowej – zarys problematyki*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica XII*” 2014, folia 151, s. 7.

⁷ W. Fehler, *Lokalny wymiar...*, s. 25.

Tym samym bezpieczeństwo odwołuje się w dużej mierze do polityki społecznej rozumianej jako: „celowa działalność państwa i innych podmiotów w dziedzinie kształtowania warunków życia ludności i stosunków międzyludzkich”⁸. Polityka w zakresie bezpieczeństwa, także lokalnego, stanowi jedną z fundamentalnych dziedzin polityki społecznej i jest jednym z podstawowych elementów funkcjonowania struktur samorządowych⁹.

Znaczenie polityki społecznej w kontekście bezpieczeństwa jest tym większe, że najbardziej pierwotną formą życia społecznego jest rodzina. Spójna, harmonijna rodzina zapobiega negatywnym odchyleniom w życiu społecznym, zagrażającym bezpieczeństwu publicznemu¹⁰. Stąd też dla bezpieczeństwa publicznego, także lokalnego, istotne jest wspieranie rodzin, zabieganie o odpowiednie warunki ich egzystencji i wspieranie realizowania przez nie podstawowych funkcji¹¹. Zapewnienie bezpieczeństwa o charakterze lokalnym powinno polegać na działaniach na rzecz lokalnej prokreacji oraz edukacji, praworządności i dobrobytu. Na rosnącą przestępczość wpływ mają przede wszystkim problemy społeczne, takie jak chociażby bezrobocie, dotykające wielu lokalnych społeczności, dlatego przeciwdziałanie im ma ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa lokalnego¹².

Zdecentralizowane państwo i co za tym idzie, samorząd, gwarantuje zaspokojenie społecznych potrzeb obywateli, tym samym może wpływać na poprawę bezpieczeństwa socjalnego. W wymiarze lokalnym są to głównie działania w ramach polityki oświatowej, zdrowotnej, polityka mieszkaniowa oraz kształtowanie ładu i porządku publicznego, walka z marginalizacją oraz wykluczeniem społecznym¹³.

Jeśli chodzi o zagrożenia socjalne, można wytypować pewne grupy osób szczególnie na nie podatne. Należą do nich m.in. matki samotnie wychowujące dzieci czy osoby starsze utrzymujące się z rent czy emerytur¹⁴. Jest to zatem problem mogący częściej dotyczyć kobiet, które stanowią większość w strukturze demograficznej Polski.

⁸ K. Czekaj, M. Zawartka-Czekaj, *Bezpieczeństwo publiczne a strategię polityki społecznej – przypadek województwa śląskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo...*, s. 96.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ S. Klementowicz, *Rodzina a bezpieczeństwo*, [w:] *Bezpieczeństwo...*, s. 113–115.

¹¹ *Ibidem*, s. 120.

¹² D. Drozdowski, *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, http://www.rocznikbezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2016_1_12.pdf (dostęp: 31.05.2017).

¹³ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo publiczne w wymiarze lokalnym*, http://bkpkz.czasopisma.pan.pl/images/data/bkpkz/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZY-SKI.pdf (dostęp: 31.05.2017).

¹⁴ *Ibidem*.

Polityka bezpieczeństwa a kwestia równości płci

Aby powiązać realizację polityki bezpieczeństwa lokalnego z aspektem równości płci, nie sposób nie wspomnieć o stereotypach płciowych, czyli utrwalonych w społeczeństwie przekonaniach „na temat cech charakterystycznych kobiety bądź mężczyzn oraz zajęć, które są dla nich odpowiednie”¹⁵. Amerykańskie badaczki wykazały, że wyborcy, kierując się właśnie stereotypami, pewne dziedziny polityki, takie jak choćby obronność czy gospodarkę, uznają za typowo męskie, a inne za typowo kobiece (np. zdrowie)¹⁶. Podobnie jest w przypadku bezpieczeństwa.

Ponadto za cechy stereotypowo kobiece uznaje się cierpliwość i łagodność. Z badań dotyczących stereotypów płciowych w odniesieniu do dziedzin polityki, z których cztery były typowo kobiece (edukacja, opieka społeczna dla starszych i uboższych oraz mniejszości etniczne), a cztery typowo męskie (terroryzm, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, system obronności kraju, kryzys militarny), można wysnuć wnioski, że kobiety sprawdzają się lepiej, zdaniem badanych, w typowo kobiecych zadaniach¹⁷. Dotyczy to z resztą nie tylko szczebla krajowego, ale także polityki lokalnej, np. członków rady miejskiej¹⁸.

Stanowi to zatem ciekawy wątek w rozważaniach dotyczących równości płci w powiązaniu z realizacją polityki bezpieczeństwa lokalnego, która z jednej strony nawiązuje do typowo kobiecych cech i zadań (dbałość o dostęp do edukacji, o bezpieczeństwo socjalne), a z drugiej strony dotyczy bezpieczeństwa, korespondującego z typowo męskimi dziedzinami – takimi jak obronność.

Stereotypizacja kobiet to jedna z determinant, które wywierają wpływ na partycypację kobiet w polityce, m.in. poprzez obsadzanie ich przez partie polityczne na stanowiskach we wspomnianych obszarach¹⁹. Tym bardziej interesujące jest, czy kobiety pełniące funkcje publiczne na szczeblu

¹⁵ L. Brannon, *Psychologia rodzaju*, GWP, Gdańsk 2002, s. 240.

¹⁶ M. Żemojtel-Piotrowska, *Pani premier jest kobietą – czyli o faktach i mitach dotyczących kobiet w polityce*, <http://tajnikipolityki.pl/pani-premier-jest-kobieta-czyli-slow-pare-o-faktach-i-mitach-dotyczacych-kobiet-w-polityce/> (dostęp: 31.05.2017).

¹⁷ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, GWP, Gdańsk 2006, s. 216, 226–227.

¹⁸ W. Żybura, *Zachowania komunikacyjne polityków – kobiet i mężczyzn*, https://www.kul.pl/files/1024/Roczniki_Psychologiczne/2008/2/Roczniki_Psychologiczne_2008_2_137-158_zybura.pdf (dostęp: 31.05.2017).

¹⁹ M. Niewiadomska-Cudak, *Stereotypowe postrzeganie ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie przyczyną niskiej partycypacji płci żeńskiej w sferze polskiej polityki*, http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Pedagogika_Rodziny/Pedagogika_Rodziny-r2012-t2-n4/Pedagogika_Rodziny-r2012-t2-n4-s49-61/Pedagogika_Rodziny-r2012-t2-n4-s49-61.pdf (dostęp: 31.05.2017).

lokalnym i regionalnym podnoszą w debacie publicznej wątki bezpieczeństwa, chociażby te blisko powiązane z bezpieczeństwem socjalnym, czy ich działania też są związane właśnie z tymi obszarami.

W kwestii bezpieczeństwa lokalnego należy podkreślić, że w gminach, w których nie występują większe zagrożenia, samorząd najczęściej skupia się na zapewnieniu bezpieczeństwa infrastruktury (a więc ruchu drogowego czy mieszkalnictwa). Tam, gdzie zagrożenie jest większe (za przykład mogą posłużyć duże aglomeracje miejskie), samorząd zazwyczaj staje się współkoordynatorem i aktywnym uczestnikiem procesu zapewnienia porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli²⁰.

W strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2011–2020, którego ma dotyczyć analiza, w obszarze bezpieczeństwa społecznego, ekologicznego i zdrowotnego (które korespondują ze stereotypowymi obszarami działań kobiet) za kluczowe w regionie uznano ochronę zasobów wodnych, poprawę jakości powietrza, ochronę środowiska, rozwinięcie systemu gospodarowania odpadami oraz edukację obywatelską.

W kontekście bezpieczeństwa zdrowotnego za priorytety uznano wzrost dostępności specjalistycznego leczenia, opracowanie wieloletnich programów ochrony zdrowia, aktywną edukację na rzecz ochrony zdrowia, zapewnienie optymalizacji i kompleksowości świadczeń zdrowotnych. W odniesieniu do bezpieczeństwa społecznego za najistotniejsze uznano przeciwdziałanie dysfunkcjom w rodzinie oraz wdrożenie nowych form wsparcia dla dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym, integrację rozwiązań na rzecz osób niepełnosprawnych, wdrożenie działań związanych z problemem starzenia się społeczeństwa, a także rozwój opieki zastępczej²¹.

Wspomniane dziedziny bezpieczeństwa i priorytety mają swoje zastosowanie także w przypadku Krakowa. Dla celów tego artykułu istotne wydaje się wskazanie, w jakim stopniu wyżej wymienione problemy są przedmiotem politycznej działalności kobiet bądź są tematem debat publicznych z ich udziałem. By zbadać, czy kobiety podnosiły kwestie bezpieczeństwa lokalnego, analizie poddane zostaną debaty prezydenckie przed wyborami samorządowymi w 2014 r., zorganizowane przez Radio Kraków. Wzięło w nich udział siedmiu kandydatów płci męskiej oraz jedna kobieta, kandydująca z Platformy Obywatelskiej – Marta Patena²². Zbadane zostanie, w jakim zakresie kandydatka ta odniosła się do wspomnianych problemów oraz jak wypadła na tle innych kandydatów.

²⁰ *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=700 (dostęp: 31.05.2017).

²¹ *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020*, http://patenty.bg.agh.edu.pl/prez/regionalna_strategia.pdf (dostęp: 31.05.2017).

²² <http://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/debata-prezydencka-w-radiu-krakow> (dostęp: 31.05.2017).

W odpowiedzi na pytanie dotyczące zakazu palenia w piecach węglem Marta Patena bezwzględnie wypowiedziała się za takim rozwiązaniem. Jednocześnie wskazała na kroki, które zostały już w tym zakresie podjęte przez jej partię, oraz zwróciła uwagę na konieczność pozyskania zewnętrznych środków i pewną ilość czasu na realizację planów. Jej wypowiedź na tle wypowiedzi innych kandydatów była stosunkowo krótka i lakoniczna, w dużej mierze stanowiła powtórzenie tego, co powiedzieli już inni kandydaci.

W kwestii poprawy transportu zbiorowego powoływała się na prezydenta miasta, radę miasta oraz działania marszałka. Sama zwróciła uwagę na konieczność wybudowania przystanków i zintegrowania środków komunikacji, jednocześnie proponując mieszkańcom, by w miarę możliwości przesiedli się na rowery. Jej wypowiedzi dotyczące przebudowy Zakrzówka i hotelu Cracovia były oszczędne, odwoływała się po raz kolejny do wypowiedzi poprzedników²³.

Warta wspomnienia jest wypowiedź pani Pateny w kwestii bezpieczeństwa miasta z drugiej debaty prezydenckiej. Jej zdaniem jako pierwsze zmiany wymagają stan powietrza oraz porządek w przestrzeni publicznej. Ponadto z bezpieczeństwem, jej zdaniem, związany jest pewien paradoks. Według statystyk Kraków jest miastem bezpiecznym, ale dochodzi w nim do spektakularnych wydarzeń. Należy więc przede wszystkim zwiększyć poczucie bezpieczeństwa jego mieszkańców. Konieczne jest zwielokrotnienie liczebności policyjnych patroli, a o ich rozlokowaniu powinni decydować mieszkańcy bądź rady dzielnic, zgodnie z potrzebami. Konieczne wydały jej się także rozbudowa miejskiego monitoringu wizyjnego i stworzenie mapy zagrożeń²⁴.

By bliżej przyjrzeć się działaniom kobiet w polityce oraz debacie politycznej w kwestii bezpieczeństwa lokalnego na obszarze Krakowa, należy także poświęcić uwagę działalności i wypowiedziom radnych Rady Miasta Krakowa. W tym celu, po pierwsze, istotne wydaje się wskazanie, czy są one zaangażowane w prace komisji, które można uznać za istotne w zakresie bezpieczeństwa lokalnego, po drugie, czy podejmowały działania dotyczące bezpieczeństwa Krakowa. Analiza dotyczy radnych obecnej kadencji.

Anna Szybist, radna PO, zasiada w dwóch komisjach, które w sposób bezpośredni dotyczą zagadnień bezpieczeństwa ekologicznego oraz społecznego. Są to Rada Rodziny, Polityki Społecznej i Mieszkalnictwa oraz Rada Ekologii i Ochrony Powietrza²⁵. Małgorzata Jantos, radna PO, uczestniczy

²³ Ibidem.

²⁴ <http://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/druga-debata-prezydencka-w-radiu-krakow-25311> (dostęp: 31.05.2017).

²⁵ https://bip.krakow.pl/?sub_dok_id=65424 (dostęp: 31.05.2017).

w pracach Komisji Edukacji²⁶. Teodozja Maliszewska z PO jest zaangażowana w prace Komisji Edukacji, Zdrowia i Profilaktyki oraz Uzdrawiskowej²⁷. Agata Tatar z PiS pracuje w Komisji Edukacji²⁸. Anna Prokop-Staszecka z Klubu Radnych Przyjazny Kraków stoi na czele Komisji Ekologii i Ochrony Powietrza, zasiada także w Komisji Zdrowia i Profilaktyki oraz Uzdrawiskowej²⁹. Marta Patena uczestniczy w działaniach komisji Edukacji, Zdrowia i Profilaktyki oraz Uzdrawiskowej³⁰. Katarzyna Pabian pracuje w Komisji Edukacji oraz Komisji Ekologii i Ochrony Powietrza³¹. Aleksandra Dziedzic zasiada w Komisji Rodziny, Polityki Społecznej i Mieszkalnictwa³². Barbara Nowak z Klubu Radnych PiS jest zaangażowana w komisjach Edukacji, Rodziny i Polityki Społecznej oraz Zdrowia, Profilaktyki i Uzdrawiskowej³³. Teresa Kwiatkowska z Klubu Radnych PO pracuje w Komisji Rodziny, Polityki Społecznej i Mieszkalnictwa³⁴. Małgorzata Radwan-Ballada działa w Komisji Rodziny i Polityki Społecznej³⁵. Z kolei przedstawicielka PiS, Małgorzata Popławska, zasiada w Radzie Ekologii i Ochrony Powietrza³⁶.

Jeśli chodzi o działania wymienionych radnych: Anna Szybist wypowiedziała się m.in. w kwestii poruszania się po terenach Starego Miasta czy rekultywacji Błoń po Światowych Dniach Młodzieży³⁷. Interpelacje radnej dotyczyły m. in. wprowadzenia bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską w dniach, kiedy zanieczyszczenie powietrza jest największe, dla wszystkich mieszkańców Krakowa³⁸.

Małgorzata Jantos interpelowała w sprawie wyznaczenia w Krakowie miejsca, w którym osoby i firmy mogłyby sadzić drzewa³⁹. Radna Aleksandra Dziedzic wносиła o ochronę drzew przy rozbudowie parkingu⁴⁰. Radna

²⁶ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=29719 (dostęp: 31.05.2017).

²⁷ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=29726 (dostęp: 31.05.2017).

²⁸ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=29744 (dostęp: 31.05.2017).

²⁹ https://bip.krakow.pl/?sub_dok_id=65421 (dostęp: 31.05.2017).

³⁰ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=29731 (dostęp: 31.05.2017).

³¹ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=29729 (dostęp: 31.05.2017).

³² https://bip.krakow.pl/?dok_id=65386&lid=500076230&vReg=2 (dostęp: 31.05.2017).

³³ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=29728 (dostęp: 31.05.2017).

³⁴ https://bip.krakow.pl/?sub_dok_id=65407 (dostęp: 31.05.2017).

³⁵ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=15029 (dostęp: 31.05.2017).

³⁶ https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=65419 (dostęp: 31.05.2017).

³⁷ P. Ogórek, *Rekultywacja Błoń potrwa znacznie dłużej*, <http://www.gazetakrakowska.pl/swiatowe-dni-mlodziezy-2016/zdjecia/a/krakow-rekultywacja-blon-potrwa-znacznie-dluzej,10546042> (dostęp: 31.05.2017).

³⁸ *Radni interpelują*, <https://radmiastakrakowa.wordpress.com/2017/01/26/radni-interpeluja-11> (dostęp: 31.05.2017).

³⁹ <https://radmiastakrakowa.wordpress.com/2017/03/16/radni-interpeluja-13> (dostęp: 31.05.2017).

⁴⁰ *Ibidem*.

Małgorzata Jantos interpelowała w sprawie programu Senior Plus i zaangażowania Krakowa w jego realizację.

Kolejna interpelacja radnej dotyczyła zmian w oświacie po wprowadzeniu reformy edukacji i zwolnień nauczycieli⁴¹. Marta Patena zgłosiła interpelację w sprawie przekształcenia gimnazjum w szkołę podstawową⁴². Agata Tatara interesowała się szkołami, które są zmuszone zmienić swoją siedzibę⁴³. Teodozja Maliszewska interpelowała w sprawie Parku Leśnego Witkowiec w dolinie Bibiczanki, który ulega degradacji⁴⁴. Aleksandra Chrabąszcz wygłosiła kilka interpelacji. Pierwsza z nich dotyczyła koniecznej przycinki drzew, kolejne miały związek z bezpieczeństwem na drogach⁴⁵. Marta Popławska składała interpelacje w sprawie problemów komunikacyjnych oraz zwiększenia liczby patroli straży miejskiej w weekendy⁴⁶.

Podsumowanie

Jak można więc zauważyć, kobiety wykazują się aktywnością w kwestii bezpieczeństwa w skali lokalnej, czy to przez uczestnictwo w komisjach, debatach, czy też przez działalność np. w postaci interpelacji składanych przez radne. Najczęściej są to jednak kwestie z dziedzin ujmowanych stereotypowo jako kobiece, takich jak edukacja czy ekologia, rzadziej komunikacja i bezpieczeństwo na drogach. Podobnie jest w przypadku działalności w komisjach – kobiety najczęściej są aktywnymi członkiniami kilku komisji jednocześnie. Są to komisje dotyczące ekologii, polityki społecznej, edukacji i zdrowia, a więc podobnie – dziedziny typowo kobiece, pod względem przedmiotowym kwalifikujące się jako bezpieczeństwo ekologiczne czy socjalne.

Bibliografia

Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym, red. W. Fehler, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2009.

Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary, red. M. Leszczyński, A. Gumieniak, L. Owczarek, R. Mochocki, Difin, Warszawa 2016.

Brannon L., *Psychologia rodzaju*, GWP, Gdańsk 2002.

⁴¹ <https://radamiastakrakowa.wordpress.com/2017/03/02/radni-interpeluja-12> (dostęp: 31.05.2017).

⁴² Ibidem.

⁴³ <https://radamiastakrakowa.wordpress.com/2015/04/01/radni-interpeluja-2> (dostęp: 31.05.2017).

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ <https://radamiastakrakowa.wordpress.com/2014/12/11/radni-interpelowali-3> (dostęp: 31.05.2017).

Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, GWP, Gdańsk 2006.

Pławucha S., *Straże komunalne – prawne podstawy działania, kompetencje w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa lokalnego. Materiały I Konferencji Krajowej Toruń 10.12.1993*, red. M. Filar, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995.

Netografia

Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, http://www.rocznik-bezpieczenstwa.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM/RBM_artykuly/2016_1_12.pdf (dostęp: 31.05.2017).

Leszczyński M., *Bezpieczeństwo publiczne w wymiarze lokalnym*, http://bkpzk.czasopisma.pan.pl/images/data/bkpzk/wydania/No_253_2014/11%20MAREK%20LESZCZYSKI.pdf (dostęp: 31.05.2017).

Niewiadomska-Cudak M., *Stereotypowe postrzeganie ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie przyczyną niskiej partycypacji płci żeńskiej w sferze polskiej polityki*, http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Pedagogika_Rodziny/Pedagogika_Rodziny-r2012-t2-n4/Pedagogika_Rodziny-r2012-t2-n4-s49-61/Pedagogika_Rodziny-r2012-t2-n4-s49-61.pdf (dostęp: 31.05.2017).

Ogórek P., *Rekultywacja Błón potrwa znacznie dłużej*, <http://www.gazetakrakowska.pl/swiatowe-dni-mlodziezy-2016/zdjecia/a/krakow-rekultywacja-blon-potrwa-znacznie-dluzej,10546042> (dostęp: 31.05.2017).

Radni interpelują, <https://radmiastakrakowa.wordpress.com/2017/01/26/radni-interpeluja-11> (dostęp: 31.05.2017).

Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, http://patenty.bg.agh.edu.pl/prez/regionalna_strategia.pdf (dostęp: 31.05.2017).

Żemojtel-Piotrowska M., *Pani premier jest kobietą – czyli o faktach i mitach dotyczących kobiet w polityce*, <http://tajnikipolityki.pl/pani-premier-jest-kobieta-czyli-slow-pare-o-faktach-i-mitach-dotyczacych-kobiet-w-polityce/> (dostęp: 31.05.2017).

Żybura W., *Zachowania komunikacyjne polityków – kobiet i mężczyzn*, https://www.kul.pl/files/1024/Roczniki_Psychologiczne/2008/2/Roczniki_Psychologiczne_2008_2_137-158_zybura.pdf (dostęp: 31.05.2017).

<http://wsp.pl>

<https://danepubliczne.gov.pl>

<https://www.bip.krakow.pl>

<http://www.radiokrakow.pl>

<http://krakow.pl>

<http://lovekrakow.pl>

Streszczenie

W niniejszym artykule zaprezentowana została problematyka polityki bezpieczeństwa lokalnego w kontekście równości płci. Przedstawiona została tematyka bezpieczeństwa lokalnego z punktu widzenia kobiet, zarówno pod kątem kwestii

dotyczących bezpieczeństwa, podnoszonych w debacie publicznej przez kobiety, na przykładzie debaty prezydenckiej przed wyborami samorządowymi w Krakowie w 2014 r., jak i obecności tego typu wątków w prowadzonej przez kobiety polityce. Analizą objęta została działalność radnych Rady Miasta Krakowa obecnej kadencji, ich uczestnictwo w komisjach i podejmowane działania. W artykule przedstawiono także różne ujęcia bezpieczeństwa lokalnego, równości płci, stereotypów związanych z płciami oraz kluczową kwestię powiązań tych stereotypów z polityką bezpieczeństwa lokalnego. Wspomniane zagadnienia zostały omówione w formie studium przypadku.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo lokalne, równość płci, debata polityczna, decydowanie publiczne, kobiety w polityce

Security policy and the gender equality problem

Abstract

This article presents the issues of local security policy in the context of gender equality. The topic of local security from the point of view of women is presented, both in terms of security issues raised in the public debate by women, based on the example of the presidential debate before the local elections in Krakow in 2014, and the presence of such themes in women's politics. The analysis covers the activities of Councilors of the City of Krakow Council of the current term of office, their participation in committees and undertaken actions. The article also provides insight into the concept of local security, gender equality, gender stereotypes, and the key issue of linking these stereotypes to local security policies. These issues have been discussed in the form of a case study.

Keywords: local security, gender equality, political debate, public decision-making, women in politics

e-mail: katrosol@gmail.com

MAGDALENA STRĄCZYŃSKA

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Charakterystyka prawno-instytucjonalna ochrony bezpieczeństwa lokalnego na przykładzie gminy i powiatu krakowskiego

Wstęp

Bezpieczeństwo można w najprostszy sposób scharakteryzować jako stan braku zagrożenia, czyli stan pewności, który jest zarazem jedną z podstawowych potrzeb człowieka¹. Pierwotnie pojęcie bezpieczeństwa odnosiło się stricte do zagrożeń militarnych, postęp cywilizacyjny w znacznym stopniu przyczynił się do poszerzenia spectrum zagrożeń, co w konsekwencji wpłynęło na zakres znaczeniowy tego terminu². J. Stańczyk uznaje „gwarancję nienaruszonego przetrwania danego podmiotu oraz swobody jego rozwoju” za element bezpieczeństwa³.

Bezpieczeństwo publiczne stanowi wartość chronioną konstytucyjnie. W myśl art. 5 Konstytucji RP państwo polskie jest stróżem suwerenności i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela, a także jest gwarantem bezpieczeństwa obywateli⁴. Bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne są zatem równie ważne dla państwa. Ich właściwa prawno-instytucjonalna konstrukcja jest zaś gwarancją ich prawidłowego funkcjonowania w wymiarze lokalnym, regionalnym i ogólnokrajowym. Dlatego też niezwykle ważna wydaje się jego pogłębiona analiza.

System ochrony bezpieczeństwa w gminie i powiecie

S. Pikulski wskazał bezpieczeństwo publiczne jako najwyższą wartość społeczną, ponieważ przyczynia się do zachowania życia i zdrowia obywateli

¹ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Zdrodowski, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 14.

² J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Wydawnictwo Pax, Warszawa 2004, s. 56.

³ L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 76.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

oraz zapewnienia nienaruszalności ich mienia. Zagrożenia bezpieczeństwa mogą być spowodowane nie tylko przez człowieka (czy to umyślnie, czy nieumyślnie), ale także niezależnie od niego – przez siłę wyższą, taką jak powodzie czy pożary⁵. Także M. Lisiecki, definiując bezpieczeństwo publiczne, zwraca uwagę na to, że nie źródło zagrożenia jest ważne, lecz zagrożony podmiot i jego dobro⁶.

Z analizy literatury przedmiotu wynika, że pojęcie bezpieczeństwa publicznego koreluje z pojęciem porządku publicznego. A. Misiuk charakteryzuje je jako układ stosunków społecznych, uregulowanych przez normy prawne oraz inne normy społecznie akceptowane, których przestrzeganie implikuje należyte funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie⁷. Porządek publiczny determinuje przestrzeganie zasad współżycia społecznego. Zakłócenie porządku publicznego może się wiązać z naruszeniem bezpieczeństwa, przykładowo niestosowanie się do przepisów budowlanych może spowodować katastrofę budowlaną, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego⁸.

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego jako istotnej wartości wpływającej na ład społeczny jest nadrzędnym zadaniem państwa. Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba zarówno indywidualna, jak i zbiorowa powinno być zagwarantowane już na najniższym szczeblu władzy. Dlatego też samorządy zgodnie z zasadą subsydiarności pełnią określone funkcje w celu zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego.

Zakres działań związanych z realizacją podstawowych potrzeb obywateli został zróżnicowany dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Działania gminy zostały podzielone na zadania własne oraz zlecone. Do zadań własnych gminy należy w szczególności zaspokojenie zbiorowych potrzeb obywateli, w tym między innymi sprawy związane z zapewnieniem porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (łącznie z wyposażeniem i utrzymaniem gminnego magazynu przeciwpowodziowego)⁹. W ramach zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie gminnym wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jako organ wykonawczy opracowuje plan operacyjny ochrony przed

⁵ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000, s. 101.

⁶ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 13.

⁷ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 18.

⁸ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja” 2012, t. 2, nr 1, s. 227.

⁹ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

powodnią, ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Na podstawie art. 31b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może w szczególnych wypadkach, zagrażających życiu bądź mieniu mieszkańców zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych¹⁰.

Ponadto jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, rada gminy (rada miasta) może wydawać przepisy porządkowe, również takie, które przewidują karę grzywny za ich naruszenie. W pilnych sprawach także wójt posiada kompetencje do wydania przepisów porządkowych w formie zarządzenia, które jednak musi zostać zatwierdzone na najbliższej sesji rady gminy. W przeciwnym razie rada określa termin abrogacji powyższego zarządzenia. Do obowiązków wójta w tym zakresie należy również przesłanie przepisów porządkowych do wójtów sąsiednich gmin oraz do starosty powiatu, w którym leży dana gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu¹¹.

Analogicznie jak to ma miejsce na szczeblu gminnym rada powiatu może wydawać w szczególnie uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe, z tym że przyczyny ich wprowadzenia muszą występować na obszarze więcej niż jednej gminy w danym powiecie. W przypadkach niecierpiących zwłoki może je wydać również zarząd powiatu, muszą jednak zostać zatwierdzone na najbliższej sesji rady powiatu.

Przepisy porządkowe zostają następnie przesłane do organów wykonawczych wszystkich gmin znajdujących się na terenie danego powiatu oraz do starostów sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu. Ponadto ustawa zobowiązuje starostę do podjęcia niezbędnych czynności w nagłych sytuacjach, kiedy zagrożony jest interes publiczny, życie i zdrowie mieszkańców oraz w celu uniknięcia znacznych strat materialnych¹².

Przykładem przepisów porządkowych na terenie gminy Kraków mogą być te wprowadzone w 1991 r. w związku z wizytą papieża Jana Pawła II w Krakowie. Na ich podstawie 13.08.1991 r. została tymczasowo zawieszona działalność usługowa wszelkiego rodzaju lokali znajdujących się przy Rynku Głównym (z wyjątkiem kawiarni „Wiedeńska” i „Sukiennice”), usunięto też na ten czas z rynku stragany i stoiska. Zawieszono również działalność handlową na Placu Ibramowskim oraz zakazano sprzedaży w handlu określonym na terenie miasta Krakowa. Dodatkowo Policja i Straż Miejska zostały upoważnione do usuwania na koszt właściciela pojazdów pozostawionych w nieodpowiednich miejscach, czasowego wyłączenia z użytkowania par-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578).

kingów i usuwania pojazdów z miejsc sąsiadujących z trasą przejazdu papeża. Naruszenie powyższych przepisów porządkowych było sankcjonowane karą grzywny w wysokości miliona złotych (po denominacji, która nastąpiła w 1995 r. byłaby to równowartość dzisiejszych stu złotych)¹³.

W ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym zaznaczono, że powiat wykonuje zadania dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, mające charakter ponadgminny, również te dotyczące ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia, zdrowia ludzi i środowiska. Dodatkowo w ustawie wymieniono obronność jako jedno z zadań publicznych powiatu¹⁴. W porównaniu do samorządu gminnego został tu poszerzony zakres zadań powiatu w celu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Wykonując funkcje związane z bezpieczeństwem, rada powiatu uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli i porządku publicznego. W latach 2014–2020 realizowany jest program „Bezpieczny Powiat Krakowski”, mający na celu wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców powiatu, które według założeń może nastąpić między innymi przez: ograniczenie przestępczości, zapobieganie patologiom (jako czynnikiem kryminogennym), uskutecznianie reagowania na zagrożenia (naturalne i spowodowane przez człowieka), podnoszenie świadomości społecznej. Program został podzielony na kilka obszarów działania: bezpieczeństwo w miejscach publicznych, bezpieczeństwo w szkole, bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie¹⁵.

Na podstawie art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Sprawując zwierzchnictwo, powołuje i odwołuje kierowników powyższych jednostek (w uzgodnieniu z wojewodą), wykonując przy tym czynności z zakresu prawa pracy. Starosta uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, zatwierdza ich programy operacyjne, a w sytuacjach szczególnych kieruje ich działaniami. Oprócz tego w uzasadnionych przypadkach zleca przeprowadzenie kontroli¹⁶. Do powiatowych służb, inspekcji i straży na terenie powiatu krakowskiego należą: Komenda Powiatowa Policji w Krakowie, Komenda Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej, Rzecznik Konsumenta, Inspekcja Weterynaryjna, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie¹⁷.

¹³ Uchwała Rady Miasta Krakowa z 9.08.1991 r. (nr XXVIII/192/91).

¹⁴ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym...

¹⁵ Powiat krakowski, <http://powiat.krakow.pl/bezpieczny-powiat-krakowski-2014-2020/> (dostęp: 25.05.2017).

¹⁶ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym...

¹⁷ Powiat krakowski...

Samorząd powiatowy tworzy specjalną komisję bezpieczeństwa i porządku w celu realizacji zadań w zakresie zwierzchnictwa nad służbami, inspekcjami i strażami oraz w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Komisja, której kadencja trwa trzy lata, składa się ze starosty jako jej przewodniczącego, dwóch radnych, trzech osób powoływanych przez starostę, wyróżniających się wiedzą w zakresie prac komisji, oraz dwóch przedstawicieli Policji. Do zadań komisji bezpieczeństwa i porządku należy przede wszystkim: ocena zagrożeń bezpieczeństwa, opiniowanie pracy powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego, a także projektowanie programu zapobiegania przestępczości oraz dotyczącego porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli¹⁸.

W 2016 r. odbyły się trzy posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, której przewodniczył Prezydent Miasta Krakowa. Podczas pierwszego posiedzenia poruszane były kwestie dotyczące stanu bezpieczeństwa, oceny roli służb miejskich w czasie wydarzeń o charakterze nagłym (takich jak burze i nawałnice), bezpieczeństwa ujęć wodnych, kwestie związane z uzależnieniami i ich profilaktyką.

Drugie posiedzenie dotyczyło działań w zakresie zapewnienia dzieciom i młodzieży bezpiecznego wypoczynku w czasie wakacji. Omówiono na nim także stan bezpieczeństwa osób przebywających na obszarach wodnych (włącznie z tzw. dzikimi kąpieliskami). Komendant Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej oraz dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego przedstawili dane o stanie bezpieczeństwa pożarowego i powodziowego. Dodatkowo poruszona została kwestia zwalczania handlu narkotykami.

Ostatnie posiedzenie Komisji w 2016 r. było związane z opiniowaniem projektu budżetu Krakowa na 2017 r. oraz ustaleniem prac Komisji w tym roku. Ponadto przeanalizowano stan infrastruktury transportowej oraz ruchu drogowego¹⁹.

Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej nadaje wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast) i starostom dodatkowe kompetencje, jeśli Rada Ministrów wprowadzi na danym obszarze stan klęski żywiołowej. Stan ten wprowadza się w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych, które zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, dobytкови ludzkiemu albo środowisku na znacznych obszarach, przy czym może być realizowane tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków.

¹⁸ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym...

¹⁹ *Sprawozdanie Prezydenta Miasta Krakowa z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w 2016 r.* (OC-01.5510.01.02.2017).

Jeżeli stan kłęski żywiolowej zostanie wprowadzony tylko na obszarze jednej gminy, wówczas działaniami w celu zapewnienia bezpieczeństwa kieruje wójt (burmistrz/prezydent miasta), który może wydawać polecenia wiążące jednostkom działającym w celu zapobieżenia skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięcia. Wójt (burmistrz/prezydent miasta niebędącego miastem na prawach powiatu) w zakresie wykonywania swych uprawnień w czasie stanu kłęski żywiolowej podlega staroście powiatu, w którym znajduje się dana gmina. Jeżeli stan nadzwyczajny zostanie wprowadzony na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, wtedy to starosta kieruje działaniami. Przy czym może wydawać polecenia wiążące: wójtom, kierownikom powiatowych jednostek, służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych czasowo oddelegowanych przez właściwe organy do dyspozycji starosty.

W zakresie wykonywania zadań związanych z zapobieganiem skutkom kłęski żywiolowej lub ich usunięciem starosta podlega bezpośrednio wojewodzie. W art. 22 ustawy z 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej przewidziano także możliwość podjęcia dodatkowych środków, jeżeli siły, którymi dysponuje wójt lub starosta, są niewystarczające. W ustawie zezwolono na wprowadzenie obciążeń osobistych i rzeczowych na rzecz społeczności lokalnej, takich jak czynny udział w czasie akcji ratowniczych, pełnienie wart czy oddanie do użytkowania posiadanych nieruchomości lub rzeczy ruchomych²⁰.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności na poziomie lokalnym możliwe jest utworzenie straży gminnej, czyli umundurowanej formacji, która współpracuje z Policją w zakresie ochrony spokoju i porządku publicznego. Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, a wojewoda posiada funkcje kontrolne. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta, straż gminna nosi nazwę straży miejskiej. Straż prowadzi między innymi kontrole ruchu drogowego, współdziała z właściwymi podmiotami w zakresie ratownictwa, dostarcza niezbędnej pomocy w czasie kłesk żywiolowych, ochrania obiekty komunalne i konwojuje na potrzeby gminy dokumenty oraz inne wartościowe przedmioty.

Zadaniem straży gminnej jest też doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień bądź ich miejsca zamieszkania, jeżeli osoby te dają powód do zgorzenia w miejscu publicznym lub zagrażają bezpieczeństwu swojemu i innych osób. Straż gminna jest uprawniona do legitymowania osób, a w uzasadnionych przypadkach do przeprowadzenia kontroli osobistej. Strażnicy gminni mogą również nakładać grzywny w postępowaniu mandatowym, przewidziane w prawie o wykroczeniach. Są też upoważnieni do ujęcia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej

²⁰ Ustawa z 18.02.2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz. 558).

jednostki Policji osób, które bezpośrednio zagrażają życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo mieniu²¹.

Jak wynika z „Badania mieszkańców Krakowa na temat Straży Miejskiej” przeprowadzonego w 2008 r., 80% respondentów, którzy doświadczyli interwencji Straży Miejskiej w Krakowie, oceniło jej działania pozytywnie. W raporcie jako problemy zgłaszane najczęściej wskazano te związane ze złym parkowaniem, zakłócaniem spokoju i porządku publicznego, spożywaniem alkoholu w miejscach niedozwolonych oraz zagrożeniami ze strony chuliganów²².

W Biuletynie Informacji Publicznej wymienione są specjalistyczne komórki, które realizują poszczególne funkcje w krakowskiej Straży Miejskiej: referaty rejonowe (strażnicy odpowiadają imiennie za przydzielony rejon służbowy), referaty patrolowo-interwencyjne, referat ruchu drogowego, referat kontroli odpadów, sekcje ekologiczne oraz sekcje profilaktyki (zajmujące się edukacją dzieci i młodzieży w zakresie prawa oraz unikania zagrożeń)²³.

Podsumowanie

Gminne i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego posiadają ustawowe kompetencje służące zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich rola nie sprowadza się jednak tylko do działania interwencyjnego. Powiaty i gminy powinny poprzez realizację innych zadań wpływać pośrednio na wzrost poziomu bezpieczeństwa oraz likwidację przyczyn przestępczości. Zadania te obejmują między innymi edukację społeczności lokalnej, ochronę zdrowia, rozwój gospodarczy, przeciwdziałanie bezrobociu oraz innym negatywnym zjawiskom społecznym, takim jak narkomania czy alkoholizm. Dodatkowo, oprócz bezpośrednich działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, takich jak ustanowienie straży gminnej, samorządy gminne i powiatowe mogą za pomocą środków projektowych oddziaływać na wzrost bezpieczeństwa, na przykład modernizując oświetlenie lub tworząc bezpieczne przestrzenie publiczne oraz odpowiednią infrastrukturę drogową.

²¹ Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779).

²² *Straż Miejska Miasta Krakowa*, <http://strazmiejska.krakow.pl/smmk/pl/nasze-dzialania/strategia-i-plany.html> (dostęp: 25.05.2017).

²³ *Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=33 (dostęp: 25.05.2017).

Bibliografia

- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa*, <https://www.bip.krakow.pl> (dostęp: 25.05.2017).
- Bonislawska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja” 2012, t. 2, nr 1.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Korzeniowski L., *Podstawy nauki o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
- Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski, *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2000.
- Powiat krakowski*, <http://powiat.krakow.pl> (dostęp: 25.05.2017).
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Zdrodowski, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie Prezydenta Miasta Krakowa z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w 2016 r.*
- Stefanowicz J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Wydawnictwo Pax, Warszawa 2004.
- Straż Miejska Miasta Krakowa*, <http://strazmiejska.krakow.pl> (dostęp: 25.05.2017).
- Uchwała Rady Miasta Krakowa z 9.08.1991 r. (nr XXVIII/192/91).
- Ustawa z 18.04.2002 r. o stanie kłęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. nr 62, poz.558).
- Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

Streszczenie

Bezpieczeństwo jest jedną z głównych potrzeb człowieka. Jednostki samorządu terytorialnego powinny chronić bezpieczeństwo i porządek publiczny na poziomie lokalnym. Zadania gminy i powiatu w tym zakresie są zróżnicowane i wzajemnie się uzupełniają. Współpraca z Policją oraz innymi wyspecjalizowanymi służbami i inspekcjami jest kluczowym elementem zapewnienia bezpieczeństwa. W artykule tym przedstawiono zagadnienia prawno-ustrojowe dotyczące bezpieczeństwa oraz formy ich realizacji na przykładzie gminy oraz powiatu krakowskiego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, samorząd terytorialny, gmina, powiat

Legal and institutional characteristics of ensuring local security on the example of the municipality and the county of Cracow

Abstract

Security is one of the main human needs. Local government units should safeguard public safety and order at the local level. The tasks of the municipality and the district in this respect are varied and complement each other. Cooperation with the Police and other specialized services and inspections is a key element of security. This article illustrates the legal and political security issues and the form of their implementation, on the example of the municipality and the county of Cracow.

Keywords: public security, public order, local government, municipality, county

e-mail: magdalena.straczynska@gmail.com

MAŁGORZATA KMAK

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii

Prewencyjny wymiar bezpieczeństwa lokalnego w Polsce w kontekście *community policing*

Wstęp

Organizacja struktury społeczeństw pozwala na powoływanie wyspecjalizowanych instytucji, których zadaniem jest ochrona i zaspokajanie potrzeb ogółu. Głównym zadaniem tych podmiotów jest kontrola przestrzeni publicznej, inicjowanie zadań profilaktycznych, zapewnienie bezpieczeństwa, eliminacja zagrożeń i sytuacji prowadzących do nich, zachowanie porządku i ładu w społeczeństwie. Realizacja takich zadań wymaga zaangażowania i nie jest możliwa bez nieustannego doskonalenia jednostek odpowiedzialnych i funkcyjnych.

Tezą główną niniejszego artykułu jest przekonanie o istotnym wpływie przestrzeni na przestępcze zachowania jednostek. Czy można zatem zaprojektować przestrzeń publiczną tak, by pod wpływem kontroli i nadzoru obniżył się poziom przestępczości? Policyjne patrole są tego przykładem, tu jednak chodzi o coś więcej¹ niż tradycyjne pojmowanie funkcji policyjnych. Celem tego wywodu jest próba udowodnienia, iż stały nadzór i kontrola idą w parze ze zmniejszoną przestępczością, przy czym ustawowo wpisane w tradycję zadanie Policji nie jest najważniejsze, lecz proaktywna kooperacja z obywatelem, który ze względu na swoje bezpieczeństwo powinien uważać zachowania niepożądane, zachowywać czynną postawę i zgłaszać je stróżom prawa.

Podstawą tego założenia jest przekonanie, że ludzie potrafią i powinni być współodpowiedzialni za swoje bezpieczeństwo w środowisku, w którym przebywają, a zwiększenie ich czujności pozwala lepiej zdiagnozować zagrożenia, jakie mogą wyniknąć z samej natury człowieka.

Koncepcja *community policing* (CP) łączy się z modelem policjanta powszechnie dostępnego dla obywateli, który wspólnie z mieszkańcami danej

¹ L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 76.

społeczności próbuje znaleźć rozwiązania konkretnych problemów. Policjant ma być podmiotem, który zapewni nie tylko bezpieczeństwo, ale i ład, wykazuje zainteresowanie sprawami społeczności, gdyż sam do niej przynależy. Zadania tradycyjnie uznawane za policyjne często mają ograniczony wpływ na przestępstwo. Nowa koncepcja nie łączy się z twierdzeniem, że Policja powinna być dostępna we wszystkich sprawach. Policjant nie może być odpowiedzialny za te, z którymi ludzie mogą poradzić sobie sami. Nowe spojrzenie na zawód policjanta wiąże się z kształtowaniem jego nowego wizerunku (opiekowanie się dziećmi w różnych sytuacjach, wskazywanie drogi). Takie zachowania są naturalną konsekwencją funkcji opiekuńczej Policji, która jest jedną z głównych w modelu Policji środowiskowej.

Community policing

Community policing (CP) w szerokim znaczeniu jest koncepcją policji środowiskowej. Traktowanie społeczeństwa i jego instytucji jako partnera działań, w szczególności prewencyjnych, pozwala zaangażować ludzki potencjał dla dobra ogółu. Profilaktyka pozwala uniknąć niekorzystnie dobieganych działań i mechanizmów represyjnych, które mogą budzić strach i niechęć społeczeństwa².

Początki *community policing* sięgają lat 60. ubiegłego wieku. Koncepcja ta powstała w USA w czasie narodowego kryzysu i spadku autorytetu amerykańskiej policji. Jej jednostki w całym kraju stały się obiektem krytyki i ataków. W odpowiedzi na spadek zaufania do instytucji podjęto próbę zreformowania organizacji oraz działania policji. Pierwsze zmiany nastąpiły w latach 70. XX wieku, przyjmując formę *community partnership*. Przyjęto wówczas następujący schemat postępowania: policja miała za zadanie rozpoznać problemy lokalne, dokonać ich analizy i stworzyć propozycje ich rozwiązania. Podjęta pilotażowo inicjatywa nie od razu przyniosła zakładane efekty. W pierwszym etapie jednak zainteresowała funkcjonariuszy policji sprawami lokalnymi.

Za prekursora koncepcji CP uważa się Arthura Woodsa, szefa policji w Stanie New York w latach 1914–1919. Podstawą jego przekonań było dążenie do tego, aby funkcjonariusze docenili znaczenie społeczeństwa, a w wykonywanej pracy dostrzegli służebną funkcję i docenili jej wartość. Zdaniem Woodsa jedną z przyczyn przestępstw było bezrobocie. By je ograniczyć, policjanci mieli stanowić również źródło informacji o wolnych miejscach pracy w podległym im rejonie. W bezpieczny i nieinwazyjny sposób podjęto kwestie mniejszości, obejmując ochroną dzieci z najbardziej zagrożonych

² B. Bucqueroux, *What community policing teaches us about Community Criminal Justice*, 2007, <http://www.policing.com/articles/pdf/ccj.pdf> (dostęp: 10.06.2017).

dzielnic Nowego Yorku. Po śmierci Woodsa wprowadzone przez niego reformy zaczęły tracić wiarygodność, a policjanci, zyskawszy poparcie lokalnych społeczności, wykorzystali je, włączając się w politykę, przez co rezultaty były odmienne do zakładanych. Problemy, które ujawniły się w latach 60. XX wieku w USA, nie zniknęły, koncepcja CP zmotywowała jednak władze do poszukiwań nowych rozwiązań³.

Istota koncepcji *community policing*

Głównym założeniem *community policing* jest przekonanie, że policja i społeczności lokalne muszą wspólnie zapobiegać przestępczości⁴. Na służebną funkcję współpracy wskazują obserwacje potwierdzające, że odejście od tradycyjnego modelu represyjnego policjanta w kierunku proaktywnej relacji ze społecznością prowadzi do wzrostu jej zaufania i pozwala na szybsze zauważanie ludzkich problemów. Szczególnego znaczenia nabiera oddziaływanie charakteru pracy policjanta na jednostkę terytorialną, w tym czynniki kulturowe, ekonomiczne, architektoniczne⁵. Czynniki te wpływają na postawę jednostek i wyznawane przez nie wartości, kreują zachowania jednostek skłonnych do przestępstw (zachowań aspołecznych, uderzających w bezpieczeństwo społeczności).

W USA programy promujące prewencję kryminalną są uważane za perspektywę dla poprawy skuteczności pracy policji, jej zarządzania i relacji ze społeczeństwem⁶. CP z pewnością stanowi alternatywę dla bieżących sposobów rozwiązywania lokalnych problemów, jest jednak niejasna i niedookreślona. Koncepcja kształtowała się w trudnych warunkach, które z powodu niepowodzeń przy jej wdrażaniu rodziły wątpliwości dotyczące celu jej powstania i skuteczności. Z pewnością jest jedną z przyczyn zanikania tradycyjnych metod i przekonań policyjnych. Wymaga zmian w strukturze organizacyjnej i określenia nowego profilu policjanta patrolowego⁷.

³ N. Fielding, *Community policing*, Oxford Press, Oxford 1995, s. 230.

⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 321–340.

⁵ T. Skotarczak, M.J. Nowak, *Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 20–22.

⁶ G. Cordner, *Elements of community policing*, [w:] *Policing perspectives: An anthology*, ed. L. Gaines, G. Cordner, Roxbury Publishing Company, Los Angeles 1999, s. 137–149.

⁷ R.C. Trojanowicz, *An evaluation of a neighborhood foot patrol program: The Flint, Michigan Project*, [w:] *Community crime prevention: Does it work?*, ed. D.P. Rosenbaum, The University of Chicago Press, Beverly Hills 1990, s. 167–178.

Analiza dostępnej literatury przedmiotu pozwala wyróżnić kilka sposobów ujmowania koncepcji *community policing*⁸. Najczęściej badacze opisują tę koncepcję przez pryzmat jej zastosowania. Pierwsze podejście obejmuje programy z dwoma podstawowymi cechami: proaktywnym charakterem i możliwością przyniesienia korzyści dla społeczności lokalnej. Według Paula Ekbloma, psychologa kryminalnego, w ramach CP powinno się zakładać kryteria realizacji zadań: dzielnicowych, komunalnych policjantów kontaktowych (*community liaison officers*) i międzyinstytucjonalnych zespołów, których głównym zadaniem jest zapobieganie przestępczości i zapewnianie bezpieczeństwa. Do tej grupy można dołączyć grupy sąsiedzkie i lokalną prewencję kryminalną⁹. Do cech wspólnych CP dla większości kierunków badań należą: cel, za który uznane jest rozwiązywanie problemów społecznych (nie tylko kryminalnych), metoda oznaczająca współpracę policji i obywateli (podział władzy) oraz wskazanie konsekwencji, czyli przyjęcia odpowiedzialności za czyny przed społeczeństwem.

Idea *community policing* narodziła się w USA, dlatego w wielu aspektach odpowiada amerykańskiej rzeczywistości. Została stworzona w celu skutecznego realizowania zadań tamtejszej policji. W USA równie ważnym celem wprowadzenia koncepcji była konieczność zmiany wizerunku policji. Fundamentem CP jest autorytet. Żeby określić działania konieczne do podjęcia w ramach tej koncepcji, konieczne wydaje się wskazanie etapów, przez które musi przejść zarówno społeczność lokalna, jak również jednostka policji odpowiedzialna za dany teren zamieszkiwany przez tę społeczność. Pierwszym etapem jest adaptacja, która nie ogranicza się do przystosowania i zaakceptowania nowych rozwiązań, ale zakłada również zmianę dowodzenia, tak aby w niewielkich jednostkach lokalnych policji można było decydować o siłach i środkach potrzebnych do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Kolejnym etapem i zarazem cechą CP są konsultacje. Polegają na wprowadzeniu systematycznych badań potrzeb obywateli w zakresie bezpieczeństwa oraz oczekiwań społecznych wobec policji. Jednocześnie w koncepcji CP nie należy ograniczać się do konsultacji przyjmujących formę badań ankietowych. Zaangażowanie obywatelskie powinno być aktywne, z tego powodu konsultacje powinny przyjmować formę debat, wizyt domowych, podczas których poruszane są kwestie bezpieczeństwa, możliwych zagrożeń, problemów i sposobów ich rozwiązania. Podstawą konsultacji jest interakcyjny kontakt jednostki ze środowiskiem. Trzecim etapem realizacji koncepcji CP powinno być uświadomienie sobie przez interesariuszy celu, którym jest rozwiązywanie problemów. W CP nie koncentruje się uwagi na skutku, lecz na przyczynie problemu. Chodzi zatem o wylimi-

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

nowanie warunków i sytuacji, które mogą stać się przyczyną przestępstwa. Ostatnim etapem jest mobilizacja, rozumiana jako dobrowolne, wynikające z przekonania i poczucia obowiązku, aktywne angażowanie się jednostek i instytucji, zarówno w rozumieniu publicznym, jak również prywatnym, w rozwiązywanie problemów o charakterze bezpieczeństwa lokalnego.

Wymienione etapy stanowią zarazem zbiór cech CP (*CAMPS – Consultation, Adoption, Mobilisation, Problem Solving*). Zdaniem badaczy¹⁰ policja powinna spełniać przynajmniej trzy oczekiwania stawiane jej przez społeczeństwo: skuteczność działania, sprawiedliwe i właściwie traktowanie każdego obywatela i sprawność działania. Skuteczność policji można oceniać pod względem stopnia realizacji jej podstawowych funkcji. Pierwsza z nich to kontrola przestępczości, rozumiana jako odstraszenie, izolowanie bądź działania o charakterze resocjalizacyjnym. Funkcja ta oznacza szerszy zakres działań niż kontrola, jest z nią jednak bezpośrednio związana. Drugą funkcją jest wymierzanie sprawiedliwości, czyli reagowanie na naruszenie prawa. Ostatnia polega na zaangażowaniu w udzielanie pomocy w sprawach niezagrażających życiu. Ze względu na prewencyjny charakter w CP zwraca się szczególną uwagę na redukcję strachu przed przestępczością.

Omawiana koncepcja zmienia podejście do efektywności działań policji. W tradycyjnym postępowaniu przygotowawczym najważniejszym elementem jest czas ścigania, liczba aresztowań, ich skuteczność i trafność. W CP poprzez zwiększenie liczby patroli i posterunków dąży się do skrócenia tego czasu. Punkt ciężkości zostaje przeniesiony na zwiększenie kontaktów z obywatelami. Ma to na celu poprawę obywatelskich reakcji na sytuacje zagrożenia, zminimalizowanie biernego uczestnictwa w kreowaniu systemu bezpieczeństwa. Determinantem sprawności policji jest także efektywność zarządcza. W koncepcji CP kładzie się nacisk na właściwe zorganizowanie środków (materialnych i niematerialnych), które zaspokoją oczekiwania obywateli. To główny element sprawności policji. Drugim jest kontrola zatrudnienia, opierająca się na większym wykorzystaniu wiedzy i doświadczenia policjanta, poprzez różne formy decentralizacji zastosowane w procesie podejmowania decyzji oraz przeniesienie części odpowiedzialności z dowództwa na poszczególnych policjantów.

Geneza *community policing* w Polsce

Jedną z przyczyn wprowadzenia w Polsce założeń koncepcji *community policing* był znaczny wzrost przestępczości. Od lat 90. XX wieku do 2007 r. przestępczość w Polsce wzrosła niemal dwukrotnie w stosunku do lat 80. i trzykrotnie do lat 70. ubiegłego wieku. Najwyższy wzrost odnotowano

¹⁰ Ibidem.

w przedziale lat 1990–2001. Transformacja była jedną z bezpośrednich przyczyn pogarszającej się sytuacji kryminalnej w państwie. Najwięcej przestępstw odnotowano w: Trójmieście, Wrocławiu i Katowicach. Policjanci zarejestrowali w tych ośrodkach miejskich najwięcej zabójstw, wykroczeń, kradzieży, kradzieży z bronią, rozbojów i przestępstw o charakterze gospodarczym. W porównaniu z 1990 r. liczba popełnionych czynów zabronionych zwiększyła się o połowę¹¹.

Pogarszający się stan bezpieczeństwa w kraju i zmiany po 1989 r. stały się źródłem poszukiwań nowych rozwiązań dla funkcjonowania Policji. Podstawowym celem wziętym pod uwagę w przekształcaniu policyjnych zadań było zapobieganie¹², a nie jak dotychczas reagowanie. Metody działania Milicji Obywatelskiej (MO), oparte na strategii destruktywnej¹³, okazały się niewystarczające do walki ze skomplikowanymi zjawiskami przestępczymi. W jej założeniach usuwanie występujących patologii społecznych polegało na wymierzaniu kar w postaci mandatów, sporządzaniu wniosków o ukaranie i izolowanie przestępców w zakładach karnych. Wprowadzane na początku lat 90. XX wieku zmiany wiązały się z eliminacją skutków niepożądanych działań, stanowiących uzupełnienie strategii kreatywnej¹⁴, której celem było zapobieganie przestępstwom. Skupienie się na technikach strategii kreatywnej i działaniach Policji we współpracy z obywatelami oznaczało wprowadzenie do polskiej rzeczywistości założeń koncepcji CP.

Jednym z większych problemów była niemożność wprowadzenia tej idei w postaci, w jakiej uczyniono to w USA czy w krajach Europy Zachodniej. Uzasadnione to było zróżnicowanymi warunkami prawnymi, historycznymi i kulturowymi, najwięcej jednak barier wynikało ze spuścizny po MO. Braki budżetowe i kadrowe polskiej Policji nie pozwalały na konsekwentne i dynamiczne wdrożenie założeń koncepcji CP. Z kolei postulowane przez nią założenia nie odzwierciedlały pragmatyki pracy Policji w terenie. Filozofia prewencyjnego myślenia oparta na wzajemnej współpracy, wspólnocie sąsiedzkiej i obywatelskiej świadomości funkcjonowała głównie jako

¹¹ J. Warylewski, *Wymiar sprawiedliwości karnej w Polsce – diagnoza statystyczno-kryminologiczna wybranych aspektów*, http://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11978-ksiega-pamiatkowa-prof-lecha-gardockiego-darmowy-fragment.pdf (dostęp: 7.06.2017).

¹² K. Bronowska, *Współczesna przestępczość a profilaktyczna i taktyczna działalność policji oraz jej wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli*, [w:] *Kryminalistyka i inne nauki pomocowe w procesie karnym*, red. J. Kasprzak, B. Młodziejowski, Print Group, Olsztyn 2009, s. 81–93.

¹³ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 1999, s. 469.

¹⁴ *Ibidem*.

temat debat i naukowych konferencji. W rzeczywistości zmiany okazały się minimalne, dalej koncentrowano się wokół działań destruktywnych.

W 1993 r. zostały przeprowadzone badania opinii społecznej na temat działań policyjnych¹⁵. Przeprowadzono je w dwóch turach: na reprezentacyjnej próbie pełnoletnich obywateli i na pięciu grupach dyskusyjnych. Celem badania było sprawdzenie, jak obywatele postrzegają przyszłość Policji i jaki jej model preferowany jest w społeczeństwie. Podstawowym założeniem badań było zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona porządku publicznego przez Policję, według dwóch odmiennych metod. W pierwszym modelu Policja jako instytucja prawna chroniąca życie miała uwzględniać w swoich działaniach zadowolenie, zaufanie, wygodę i bezpieczeństwo obywateli. Pod uwagę brano kulturę osobistą policjanta i łatwość w nawiązywaniu kontaktu z obywatelami. Druga rola Policji (jako organu władzy) miała polegać na skoncentrowaniu uwagi jej funkcjonariuszy na przestrzeganiu i respektowaniu ładu publicznego i norm społecznych. Policjant jest przedstawicielem władzy, jako jej reprezentant powinien budzić w ludziach respekt i szacunek. Każdy z modeli stawia nieco inne wymagania przed funkcjonariuszami. Wyniki badania podzieliły społeczeństwo. Za Policją jako organem użyteczności publicznej opowiedzieli się w większości mężczyźni zamieszkujący na stałe duże miasta, często z wykształceniem wyższym. Policję jako organ władzy w badaniu wybrali mieszkańcy miast średnich, z wykształceniem podstawowym lub zawodowym. Wzrost zainteresowania społeczeństwa działaniami reaktywnymi zamiast prewencyjnych na skutek rosnącej przestępczości oraz nakładające się na to problemy finansowania tej formacji w latach 90. XX wieku spowodowały, iż policja lokalna nie uzyskała wystarczającego poparcia, szczególnie ze względu na problem jej utrzymania (budżety gminne)¹⁶.

Do pierwszych zmian prakseologicznych w założeniach działań polskiej Policji doszło na początku XXI wieku. Podstawą zmian miała stać się komunikacja i zwiększenie zaufania społeczeństwa to tej formacji. Do realizacji tego celu konieczna była poprawa medialnego wizerunku Policji. Podjęte na początku XXI wieku działania ukierunkowane na wprowadzenie CP ostatecznie wpłynęły na działalność Policji w Polsce. Zbudowano kapitał pracy prewencyjnej. Społeczeństwo zaczęło postrzegać Policję jako formację prospołeczną, wzrósł także jej prestiż wśród innych grup zawodowych. W art. 1 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji przedstawiono jej zadania. Okre-

¹⁵ J. Szymańczak, *Przestępczość w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 1998, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-643.pdf (dostęp: 9.06.2017).

¹⁶ S. Pieprzny, *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17–18.

ślono ją jako formację, której celem jest służba społeczeństwu, utrzymanie porządku publicznego i zagwarantowanie bezpieczeństwa ludziom. Instytucją mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom na poziomie samorządowym jest straż gminna (miejska)¹⁷. Jest odpowiedzialna za realizację przypisanego gminie przez ustawę o samorządzie gminnym¹⁸ zadania własnego, polegającego na zapewnieniu porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli. Podstawą prawną funkcjonowania straży jest ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych¹⁹.

Wprowadzenie CP do polskiego systemu wymagało szeregu zmian. Za początek przekształceń należy uznać przyjęcie ustawy z 6.04.1990 r. o Policji²⁰. Aby umożliwić zwiększenie wydajności pracy funkcjonariuszy, wprowadzono podział stopni dzielnicowych na podstawie zarządzenia nr 15 Komendanta Głównego Policji z 23.09.1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych²¹. Zgodnie z tym aktem dokonano podziału na następujące stopnie:

- młodszy dzielnicowy – stopień przysługujący funkcjonariuszom po przynajmniej dwuletniej służbie w stanie ciągłym;
- dzielnicowy – stopień przysługujący po trzech latach służby stałej i dwuletnim stażu na stanowisku młodszego dzielnicowego;
- starszy dzielnicowy – stopień przysługujący po co najmniej czterech latach służby stałej i trzyletnim stażu na stanowisku dzielnicowego.

Podstawowym celem stworzonego podziału było zachęcenie nowych kandydatów do podejmowania funkcji dzielnicowego oraz wskazanie możliwości awansu na wyższe stanowiska.

Kwestię powoływania funkcjonariusza dzielnicowego reguluje zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z 6.06.2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych²². Wytoczne w sprawie wymagań kwalifikacyjnych ustalone są w rozporządzeniu z 19.06.2007 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kandydat na dzielnicowego powinien łącznie spełniać trzy warunki. Pierwszy dotyczy wykształcenia (co najmniej średnie), drugi doświadczenia (co najmniej trzy lata wcześniejszej służby w Policji), ostatni – ukończenia szkolenia podstawowego.

¹⁷ Szerzej w: S. Pieprzny, A. Pietrkiewicz A., *Straże gminne (miejskie) – likwidować czy usprawniać*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2, s. 247–260.

¹⁸ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

¹⁹ Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779).

²⁰ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179).

²¹ Dz.Urz. KGP z 1990 r.

²² Dz.Urz. KGP z 2007 r. nr 12.

Podstawą skuteczności w pracy funkcjonariusza dzielnicowego jest szybkość zdobywania informacji i operowania nimi. Obecnie co dziesiąty policjant jest dzielnicowym, a większość z nich stanowią ludzie młodzi, którzy swoją karierę dopiero rozpoczęli pracą w Policji, bez praktycznego doświadczenia zawodowego. Stoi to w sprzeczności z koncepcją *community policing*. Zgodnie z jej założeniami dzielnicowy jest policjantem pierwszego kontaktu, dlatego ma obowiązek znać swój rewir, liczą się tu przede wszystkim wszechstronność i zaangażowanie w pełnieniu powierzonych obowiązków²³. Zakres działań policjantów dzielnicowych określono w zarządzeniu z 2007 r. Poprzedni regulamin pracy dzielnicowych z 1974 r. nakazywał w ramach działalności rozpoznawczej domowe patrole w każdym z domów przynajmniej raz w roku. W obecnym systemie prawnym, chociaż przepis ten zlikwidowano, koncepcja patroli domowych jest ciągle realizowana.

W działalności współczesnej Policji ważna jest także funkcja zapobiegawcza, wskazana w art. 8a ust. 3 pkt 2 ustawy o Policji. Jest realizowana głównie w ramach ogólnopolskiego policyjnego programu „Bezpieczne Miasta”, którego celem jest zmniejszenie przestępczości w średnich i małych miastach na zasadach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, Kościołów, organizacji pozarządowych i innych. Zgodnie z ustawą dzielnicowy ma wypełniać obowiązki wynikające z funkcji represyjnej Policji. Musi reagować natychmiast na działania niepożądane poprzez podjęcie stosownych czynności, m.in.: zabezpieczenie miejsca zdarzenia, ustalenie tożsamości świadków i ewentualnych ofiar. Kontrola przydzielonego rejonu służbowego powinna zajmować co najmniej 60% czasu pracy funkcjonariusza dzielnicowego. Ustawa wyłącza z zadań dzielnicowego czynności administracyjno-porządkowe i inne niecierpiące zwłoki zadania, które mogłyby zakłócać podstawowe zadania funkcjonariusza. Ostatnie zmiany wprowadzone w 2016 r. miały na celu eliminację spośród zadań dzielnicowego dochodzeń i spraw o wykroczenia. Konsekwencją miało być zwiększenie czasu funkcjonariuszy dzielnicowych na obchody podległych im rejonów.

Realizacja *community policing* w ramach działalności dzielnicowych została szeroko ujęta w policyjnym programie „Dzielnicowy bliżej nas”. Realizację programu rozpoczęto w 2016 r. Jego celem jest zwiększenie zaufania między policjantami a obywatelami. Jednym z jego skutków było wprowadzenie zmian w katalogu obowiązków dzielnicowego. Zmiany te dotyczą

²³ J. Copik, *Rola dzielnicowego w profilaktyce i probacji w środowisku lokalnym*, „Resocjalizacja Polska” 2013, nr 5, [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)-r2013-t5/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)-r2013-t5-s203-217/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)-r2013-t5-s203-217.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)-r2013-t5/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)-r2013-t5-s203-217/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)-r2013-t5-s203-217.pdf) (dostęp: 12.06.2017).

także działów: kadr, szkoleń, organizacji służby, modernizacji i komunikacji społecznej. Dzięki programowi zostało wprowadzone stanowisko starszego dzielnicowego. Program zakłada uruchomienie systemu informacji, w ramach którego policjanci powinni posiadać ulotki z danymi kontaktowymi dzielnicowego dla danego obszaru do rozdawania mieszkańcom podczas patroli pieszych oraz informacje o aplikacjach mobilnych „Moja Komenda” oraz „Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa”, których celem jest ułatwienie kontaktu z Policją. Kolejną zmianą jest tworzenie przez policjantów planów działań w podległym im rejonie. Harmonogram tych działań ustalany jest co pół roku, wgląd do jego założeń mają mieszkańcy obszaru działań, dzięki czemu zyskują wpływ na metody zapewniania bezpieczeństwa.

Spółeczeństwo polskie wobec CP

Kilka czynników ma istotne znaczenie w procesie kształtowania postaw społecznych wobec Policji. Każdy obywatel ma indywidualny stosunek do Policji, oparty na subiektywnych odczuciach, ugruntowany doświadczeniami z przeszłości, opierający się na poczuciu bezpieczeństwa lub jego braku, informacjach zaczerpniętych z mediów. Zależy on również od niektórych cech osobowości, jak poziom bezradności czy stopień konserwatyzmu. Na postawy obywatelskie wobec aparatu policyjnego wpływają także cechy socjologiczno-demograficzne, takie jak: wiek, płeć, wyznanie, miejsce zamieszkania, wykształcenie. Równie ważne są także organizacja i priorytety wyznaczane przez Policję jako instytucję²⁴. Istotne znaczenie mają również metody działań stosowane przez Policję. Celem działań podejmowanych w ramach koncepcji CP jest zwiększenie zaufania obywateli do Policji.

W Polsce od 1990 r. po reformie Policji zmienił się stosunek społeczeństwa do tej instytucji. Był to proces stopniowy. Bezpośrednio po wprowadzeniu nowej ustawy regulującej działalność Policji społeczeństwo polskie niechętnie podchodziło do wprowadzenia nowej koncepcji. Doświadczenia związane z działalnością MO przez długi czas stanowiły istotną przeszkodę w budowaniu zaufania społecznego do nowo tworzonej formacji. Brak zaufania nie był jedyną trudnością. Rozpoczętej akcji promującej rolę dzielnicowego w latach 90. XX wieku towarzyszyła niechęć samorządów do finansowania Policji, brak konkretnych założeń CP i wreszcie brak kwalifikacji kandydatów do funkcji dzielnicowego, która cieszyła się ówczesnie dużym zainteresowaniem wśród lokalnych społeczności. W badaniach przeprowadzonych w 1992 r. w porównaniu z innymi państwami Polacy odnieśli się krytycznie do relacji społeczeństwo–Policja. Zadowolenie z pracy Policji wyraziło 26,5% respondentów. Polska znalazła się na przedostatnim miej-

²⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 168–169.

scu wśród 20 badanych państw europejskich²⁵. Przeprowadzone w styczniu 2015 r. badania wskazują na wzrost pozytywnych opinii na temat Policji. Według badań prawie $\frac{3}{4}$ Polaków, tj. 72%, deklaruje zaufanie do niej²⁶. Poprawiające się relacje implikują skuteczność działań i kontroli przestępczości w kraju. Zachowanie Policji ma wpływ na reagowanie obywateli na dotyczące ich sprawy. Od reakcji i działań obywateli w dużym stopniu zależy efektywność działań Policji i skuteczność wdrożenia założeń koncepcji CP.

Wprowadzane w Polsce obywatelskie patrole piesze powstają z inicjatywy obywateli. Są to specjalnie przeszkolone grupy, których celem jest wspieranie prac straży miejskiej. Pierwsze z nich pojawiły się na ulicach Spychowa i Zabrze w 2005 r.²⁷ Podobną inicjatywą obywatelską jest podjęty w nawiązaniu do angielskiego projektu „Neighbour Watch” program „Strzeżonego sąsiad strzeże”. Program został zrealizowany przez Urząd Miasta w Tychach. Celem kampanii jest poprawa bezpieczeństwa w tym rejonie. Podejmowane działania polegają na: organizowaniu festynów, spotkań, konferencji, w czasie których poruszane są kwestie dotyczące bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej²⁸. Kampania społeczna zachęca do zaangażowania na wiele różnych sposobów. Między innymi organizowany w jej ramach konkurs „CzuJNI sąsiad” i nagroda pieniężna motywują do aktywnej postawy sąsiedzkiej w przypadku zaistnienia zagrożenia. Aktywna działalność lokalnych społeczności w zakresie bezpieczeństwa to przykład realizacji założeń koncepcji CP. W ramach tych projektów wzrasta zaufanie obywateli zarówno do Policji, jak i do samej koncepcji²⁹.

CP w krajach zachodniej Europy przyjmuje postać sąsiedzkich programów, które opierają się na współpracy. W Polsce taka praktyka wykształciła się w ograniczonej formie. Realizowane są przedsięwzięcia profilaktyczne, których celem jest udział grup osiedlowych w ramach promowania bezpieczeństwa. Ich wspólną cechą jest częściowe sformalizowanie i usystematyzowanie działań przedstawicieli tych grup z organami władzy państwowej, np. Policją, Strażą Miejską czy samorządem terytorialnym. Przykładem tego typu inicjatyw jest program „Bezpieczne Osiedle” realizowany w Warszawie. W latach 2007–2016 w ramach tego programu zorganizowano 16 839 spotkań, funkcjonowało 127 grup osiedlowych, zrealizowano wspólnie 2246

²⁵ Ibidem.

²⁶ <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12834,Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html> (dostęp: 2.06.2017).

²⁷ <http://wiadomosci.onet.pl/kiosk/policja-i-obywatele-osobno-czy-razem/jqn11> (dostęp: 5.06.2017).

²⁸ M. Lauer, *Strzeżonego sąsiad strzeże*, „Tyski Miesięcznik Samorządowy. Twoje Miasto” 2007, nr 4, s. 3.

²⁹ <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12834,Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html> (dostęp: 5.06.2017).

spraw³⁰. Zadania w programowe podzielono między mieszkańców i organy władzy publicznej. Ich celem jest podniesienie aktywności mieszkańców w podejmowaniu bezpośrednich działań, uaktywnienie służb do podejmowania działań na rzecz zmniejszenia liczby przestępstw, podniesienie wiedzy mieszkańców na tematy związane z bezpieczeństwem lokalnym.

Od 1992 r. tworzone są tzw. programy czujności sąsiedzkiej, np. „Sąsiedzki Program Przeciwdziałania Przestępczości”³¹. W jego ramach współpracują komendy w Olsztynie, Katowicach, Białymstoku, Gdańsku, Bydgoszczy, Rzeszowie, Szczecinie i Poznaniu. Zadaniem programu jest eliminacja bierności lokalnych społeczności i zachęcenie ich do współpracy z jednostkami odpowiedzialnymi bezpośrednio za kwestie bezpieczeństwa. Do ważniejszych zadań należy zbieranie przez komendy informacji o stanie bezpieczeństwa na terenie osiedli objętych programem. Celem głównym podejmowanych działań jest znalezienie miejsc o podwyższonym ryzyku zagrożeń, eliminowanie ich oraz ostatecznie stworzenie tzw. bezpiecznych przestrzeni. Interesująca i aktualna jest kampania społeczna, zorganizowana przez MSWiA, „Kręci mnie bezpieczeństwo”. Kampanię zainaugurowano 24.04.2017 r. Jej głównymi odbiorcami są dzieci i młodzież. W jej ramach zorganizowane zostały pikniki i festyny, w czasie których zaprezentowano sprzęt policyjny i strażacki. Projekt zakłada spotkania funkcjonariuszy z uczniami przedszkoli i szkół, pogadanki i rozmowy na temat bezpieczeństwa. W najbliższych latach program obejmie największe miasta w Polsce.

Cele podejmowanych przedsięwzięć dotyczą przede wszystkim budowania społecznego poczucia bezpieczeństwa. Jednym z większych programów, zainicjowanym pod patronatem Rady Ministrów Rzeczypospolitej, jest „Razem bezpieczniej”, mający na celu ograniczyć przestępczość i aspołeczne zachowania jednostek. Doświadczenia innych krajów, a także Polski, świadczą jednoznacznie o poparciu społecznym dla tego rodzaju inicjatyw.

Podsumowanie

Popularne w 2006 r. w Polsce hasło „zero tolerancji”³² dla czynników zakłócających porządek publiczny jest również uwzględniane w zakresie działań CP. Celem programu jest powstrzymanie potencjalnych sprawców prze-

³⁰ *Bezpieczne osiedle*, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/bezpieczne-osiedle> (dostęp 7.06.2017).

³¹ *Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa. Poradnik*, Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, Warszawa 2010, s. 12.

³² Rządowy projekt „Zero tolerancji dla przemocy w szkole” zaprezentowany przez ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej Romana Giertycha dnia 3.11.2006 r. w gdańskim Gimnazjum nr 2. Jego celem według autora miało być „ukrócenie przemocy i agresji oraz poprawa bezpieczeństwa w polskich szkołach i placówkach edukacyjnych”. Na program ten

stępstw, czyli prewencja. Istotne jest pytanie, ile w zakładanej prewencji jest chęci wywołania strachu przed konsekwencjami czynu zabronionego? Im więcej strachu, tym mniej CP. Krytycy kampanii „zero tolerancji” postulują tolerancję, zwiększenie swobody, zaufania. Szansę na aktywizowanie opierają na kreatywnych inicjatywach.

W każdym społeczeństwie największy wpływ na skuteczność wdrażania koncepcji CP mają z jednej strony wewnętrzne możliwości Policji, z drugiej – zewnętrzne właściwości społeczeństw. Sukces koncepcji oznacza permanentne zaangażowanie społeczeństwa w realizację zadań i funkcji policyjnych. Służy temu podział zadań Policji (prewencyjnej i kryminalnej) w ramach wyodrębnionych służb. Istotą CP są działania podejmowane na najniższym szczeblu podziału terytorialnego. W ramach Policji środowiskowej do służby powoływani są „policjanci terenowi”. Ich rola polega na kontrolowaniu rejonu służbowego i podejmowaniu działań prewencyjnych. Koncepcja CP w podstawowej postaci to przede wszystkim jednak współpraca „sąsiedzkiego” funkcjonariusza z członkami społeczności. Strategie czy plany działań należy rozumieć, jako partnerstwo wypracowywane w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

Konkludując, zaprojektowanie środowiska w przestrzeni lokalnej, w której kontrola i nadzór wpłyną na niższy poziom przestępczości, jest realne, co więcej, jest praktykowane. Jednym z wielu, i zarazem szczególnie istotnym warunkiem, żeby to osiągnąć, jest proaktywna kooperacja służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z obywatelami w przestrzeni lokalnej. Ludzie potrafią i powinni być współodpowiedzialni za swoje bezpieczeństwo w środowisku, w którym przebywają, a zwiększenie ich czujności pozwala lepiej zdiagnozować zagrożenia, jakie mogą wyniknąć z samej natury człowieka.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, red. M. Leszczyński, Difin, Warszawa 2013.
- Bezpieczne osiedle*, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/bezpieczne-osiedle>. (dostęp: 10.06.2017)
- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 1999.
- Bronowska K., *Współczesna przestępczość a profilaktyczna i taktyczna działalność policji oraz jej wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli*, Print Group, Olsztyn 2009.
- Bucqueroux B., *What community policing teaches us about Community Criminal Justice*, 2007, <http://www.policing.com/articles/pdf/ccj.pdf> (dostęp: 10.06.2017).

przeznaczono 67 mln złotych z budżetu państwa na 2007 r., http://www.lider.szs.pl/download/zero_tolerancji.pdf (dostęp: 27.08.2017).

- Community crime prevention: Does it work?*, ed. D.P. Rosenbaum, The University of Chicago Press, Beverly Hills 1990.
- Copik J., *Rola dzielnicowego w profilaktyce i probacji w środowisku lokalnym*, „Resocjalizacja Polska” 2013, nr 5, [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)) (dostęp: 10.06.2017).
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Wolters Kluwer, Kraków 1999.
- Fielding N., *Community policing*, Oxford Press, Oxford 1995.
- Głowacki R., Łojek K., Ostrowska E., Tyburska A., Urban A., *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.
- Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.
- Kryminalistyka i inne nauki pomostowe w procesie karnym*, red. J. Kasprzak, B. Młodziejowski, Print Group, Olsztyn 2009.
- Lauer M., *Strzeżonego sąsiad strzeże*, „Tyski Miesięcznik Samorządowy. Twoje Miasto” 2007, nr 4.
- Pieprzny S., Pietrkiewicz A., *Stráže gminne (miejskie) – likwidować czy usprawniać*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2.
- Pieprzny S., *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Policing perspectives: An anthology*, ed. L. Gaines, G. Cordner, Roxbury Publishing Company, Los Angeles 1999.
- Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepela, t. 2, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2007.
- Siemaszko A., *Atlas przestępczości w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
- Szylar A., Zięba-Kołodziej B., Maciaszczyk P., *Bezpieczeństwo. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo PWSZ, Tarnobrzeg 2015.
- Szymańczak J., *Przestępczość w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 1998 r., http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-643.pdf (dostęp: 10.06.2017).
- Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa. Poradnik*, Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, Warszawa 2010, <http://www.csp.edu.pl/csp/biblioteka-teksty/594,POLICJA.html> (dostęp: 10.06.2017).
- Warylewski J., *Wymiar sprawiedliwości karnej w Polsce – diagnoza statystyczno-kryminologiczna wybranych aspektów*, http://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/11978-ksiega-pamiatkowa-prof-lecha-gardockiego-darmowy-fragment.pdf (dostęp: 10.06.2017).
- Wieczorek B., *Policja i obywatele – osobno czy razem?*, <http://wiadomosci.onet.pl/kiosk/policja-i-obywatele-osobno-czy-razem/jqnl1> (dostęp: 10.06.2017).
- Zarządzanie przestrzenią miasta*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19.06.2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 857).

Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779).

Zarządzenie nr 15 Komendanta Głównego Policji z 23.09.1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz.Urz. KGP z 1999 r.).

Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z 6.06.2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz.Urz. KGP z 2013 r., poz.38).

Netografia

<http://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.info.policja.pl/inf/historia> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.info.policja.pl/inf/kierownictwo-i-struktu/komendanci/86241,Komendanci.html> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/96946,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2015-r.html> (dostęp: 10.06.2017.)

<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/138010,Program-Dzielnicowy-blizej-nas-przyblizamy-do-ludzi-polska-policje.html> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/142091,Ruszyla-kampania-MSWiA-Kreci-mnie-bezpieczenstwo.html> (dostęp: 10.06.2017).

<https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12834,Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html> (dostęp: 10.06.2017).

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445013/hosb0215.pdf (dostęp: 10.06.2017).

Streszczenie

Główną tezą niniejszego artykułu jest przekonanie o istotnym wpływie przestrzeni na przestępcze zachowania jednostek. Celem zaś jest próba udowodnienia, iż stały nadzór i kontrola idą w parze ze zmniejszoną przestępczością, nie jest tu jednak najważniejsze ustawowe wpisanie do zadań Policji, lecz proaktywna kooperacja z obywatelem, który ze względu na swoje bezpieczeństwo powinien zauważać zachowania niepożądane, zachować czynną postawę i zgłaszać je stróżom prawa. Koncepcja *community policing* (CP) łączy się w tym wypadku z modelem policjanta powszechnie dostępnego dla obywateli, który wspólnie z członkami danej społeczności próbuje odnaleźć rozwiązania problemów.

Słowa kluczowe: prewencja, bezpieczeństwo, przestępczość, kooperacja, przestrzeń publiczna, *community policing*

Preventive dimension of local security in Poland in the context of *community policing*

Abstract

The main thesis of this article is the conviction of the significant influence of space on criminal behavior of individuals. The aim of it, in turn, is to demonstrate that continuous surveillance and control go hand in hand with reduced crime, but the introduction of it to the traditional police task is not fundamental, rather a proactive co-operation with a citizen who, due to his or her safety, should actively observe undesirable behaviors, keep an active attitude and report it to law enforcement. The *community policing* (CP) concept is linked to a model of a police officer commonly available to citizens who, together with the residents of a community, is trying to find solutions to problems.

Keywords: prevention, security, crime, cooperation, public space, *community policing*

e-mail: mk.kmak@gmail.com

Część 3

GRUPY DYSPOZYCYJNE W SYSTEMIE
BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

BARTOSZ TATCZYN

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Pokojowe zadania sił zbrojnych RP na przykładzie działalności minerskich patroli oczyszczania terenu

Wstęp

Ubiegłe stulecie okazało się dla ludzkości bardzo tragiczne w skutkach, z powodu wielu konfliktów zbrojnych, z których dwa największe toczyły się również na ziemiach polskich, pozostawiając w ziemi wiele niebezpiecznych materiałów. Pomimo upływu wielu lat do dzisiaj na terenie województwa małopolskiego odnajdywane są przedmioty wybuchowe i niebezpieczne pochodzenia wojskowego, które stanowią potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi.

Podstawy prawne działalności patroli rozminowania

Oczyszczaniem terenu oraz dezaktywacją wojennych pozostałości zajmują się Siły Zbrojne RP. Zadanie to jest realizowane na podstawie wielu aktów prawnych, z których najważniejszym wydaje się art. 3 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 21.11.1967 r.¹

Ustawa ta pozwala na użycie Sił Zbrojnych do zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków, działań antyterrorystycznych i z zakresu ochrony mienia, akcji poszukiwawczych oraz ratowania lub ochrony zdrowia i życia ludzkiego, oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwiania, a także do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Na mocy art. 13c powyższej ustawy zostało utworzone stanowisko Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, który odpowiada za wykonywanie wyżej wymienionych zadań przez oddziały i pododdziały SZ RP. Kolejnym aktem prawnym regulującym użycie wojska w czasie pokoju jest ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym², w której czytamy:

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1534.

² Dz.U. z 2017 r., poz. 209.

w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogą uczestniczyć oddziały Sił Zbrojnych, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego zgodnie z wojewódzkim planem zarządzania kryzysowego.

Wśród zadań określonych w art. 25 pkt 3 wymieniono: „usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie, z wykorzystaniem sił i środków będących na wyposażeniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

Następnym aktem prawnym regulującym omawiane zagadnienie jest ustawa z 22.06.2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym³. Definiuje się w niej oczyszczanie jako czynność związaną z „zabezpieczeniem, unieszkodliwieniem lub zniszczeniem znalezionych materiałów niebezpiecznych na lądzie, wodach śródlądowych i obszarach morskich”, oraz dopuszcza do wykonania tej czynności SZ RP.

Omawiana problematyka znalazła również odzwierciedlenie w rozporządzeniu z 20.02.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu⁴, w którym ustawodawca nakłada obowiązek uzgodnienia planów użycia wojska w sytuacjach kryzysowych przez ministra obrony narodowej i poszczególnych wojewodów. Zatwierdzenia wymagają: warunki użycia oddziałów SZ RP w działaniach ratowniczych lub prewencyjnych, skład i wyposażenie oraz zabezpieczenie logistyczne (zakwaterowanie, wyżywienie), wykorzystanie przez wojsko infrastruktury technicznej w czasie realizacji zadań. Ponadto ustawodawca zalicza usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich neutralizację przez SZ RP do działań ratowniczo-prewencyjnych.

Zasady organizacji i funkcjonowania

Siły Zbrojne RP utrzymują 37 minerskich patroli rozminowania terenu oraz dwie grupy nurków-minerów Marynarki Wojennej, które realizują misję oczyszczania kraju oraz wód przybrzeżnych i śródlądowych. Wielkość terenu przydzielonego poszczególnym zespołom zależy od ilości niebezpiecznych znalezisk na nim. Ich kilkuletnia analiza pozwoliła na optymalne rozlokowanie miejsc stacjonowania patroli, których na każde województwo przypada od dwóch do czterech.

³ Dz.U. z 2001 r. nr 67, poz. 679.

⁴ Dz.U. z 2003 r. nr 41, poz. 347.

Teren województwa małopolskiego zabezpieczają trzy grupy sapersko-minerskie. Patrol nr 30 realizuje zadania na terenie powiatów dąbrowskiego, gorlickiego, tarnowskiego oraz w granicach administracyjnych miasta Tarnów. Stacjonuje on na co dzień w Rzeszowie, podlegając służbowo pod 21 Batalion Dowodzenia 21 Brygady Strzelców Podhalańskich. Pozostałe powiaty Małopolski zabezpiecza patrol nr 32, wchodzący w skład 6 Batalionu Powietrznodesantowego 6 Brygady Powietrznodesantowej z Krakowa. W skład każdego patrolu wchodzi ośmiu żołnierzy, tzn.:

- dowódca patrolu,
- zastępca dowódcy patrolu,
- magazynier-saper,
- kierowca-saper,
- kierowca-ratownik medyczny (dwóch żołnierzy),
- saper (dwóch żołnierzy).

W przypadku znalezienia PW i N w wodach śródlądowych wsparcia patrolom lądowym udziela zespół rozminowania grupy nurków-minerów Marynarki Wojennej z 12 Dywizjonu Trałowców w Świnoujściu. Jej podstawowy skład stanowi:

- dowódca zespołu rozminowania – kierownik podwodnych działań minerskich,
- zastępca dowódcy zespołu – nurek-miner,
- nurek roboczy – nurek-miner,
- nurek roboczy – ratownik,
- nurek-miner – ratownik/ratownik medyczny.

W razie konieczności grupa może zostać zwiększona o następujących specjalistów:

- kierowca operator,
- kierowca C+E/sternik łodzi,
- operator robotów saperskich,
- innych – w zależności od potrzeb.

W takim składzie patrole rozminowania realizują zadanie oczyszczania z PW i N w jednym z dwóch trybów:

- 1) Interwencyjnym: polega on na rozpoznaniu znaleziska, usunięciu oraz zniszczeniu i sprawdzeniu terenu przyległego, co następuje po otrzymaniu wiadomości o znalezieniu przedmiotu wybuchowego lub niebezpiecznego.
- 2) Planowym: polega on na rozpoznaniu, poszukiwaniu, wydobyciu, zabezpieczeniu oraz unieszkodliwieniu PW i N, i następuje na wniosek uprawnionego podmiotu⁵ o sprawdzenie terenu pod kątem występo-

⁵ Uprawnionym podmiotem wg ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP są: jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, podmioty

wania zagrożenia. Powyższe prace prowadzone są w ramach specjalistycznego nadzoru saperskiego.

Interwencyjne oczyszczanie terenu przez patrol rozminowania jest rodzajem zadania o charakterze ratowniczo-kryzysowym, którego celem jest ochrona życia, mienia ludzi lub środowiska naturalnego i jest realizowane w ramach Systemu Reagowania Kryzysowego Resortu Obrony Narodowej. Aby uniknąć wezwań do fałszywych zgłoszeń o znalezieniu PW i N, w Siłach Zbrojnych przyjęto procedurę powiadamiania służb dyżurnych tylko przez uprawnione instytucje. Podmiotami wyznaczonymi do przekazywania informacji o znalezisku są⁶:

- organy administracji państwowej lub samorządowej,
- Policja,
- Państwowa Straż Pożarna,
- Straż Graniczna,
- Urząd Morski,
- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – na terenach przez siebie zarządzanych,
- Siły Zbrojne RP – na terenach pozostających pod ich zarządem.

W razie zgłoszenia o znalezieniu PW i N przez inny podmiot niż wyżej wymieniony służby dyżurne jednostki wojskowej powiadamiają właściwą terytorialnie jednostkę Policji, do której należy zabezpieczenie terenu i koordynacja dalszych działań. Na podstawie otrzymanego zgłoszenia dowódca patrolu oczyszczania podejmuje decyzję o terminie realizacji, kwalifikując je w przypadku szczególnego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, mienia znacznej wartości, środowiska naturalnego lub zabytków, jako zlecenie pilne z czasem realizacji do 24 godzin, w innym wypadku czas realizacji wynosi do 72 godzin.

W razie konieczności realizacji zgłoszeń przez zespół rozminowania grupy nurków-minierów, gdy termin neutralizacji znaleziska nie został ściśle określony, pierwszeństwo podczas usuwania mają przedmioty stwarzające istotne zagrożenia dla jednostek pływających lub infrastruktury hydrotechnicznej. Do czasu przybycia patrolu oczyszczania organy administracji samorządowej niezwłocznie organizują zabezpieczenie znaleziska, ustanawiając nad nim nadzór uniemożliwiający dostęp do niego osób postronnych. W praktyce zabezpieczenie otoczenia znaleziska odbywa się przy współdziałaniu Policji.

inne niż jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, w tym podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jeżeli świadczenie specjalistycznych usług wojskowych jest uzasadnione interesem publicznym lub interesem SZ.

⁶ Art. 25a ustawy z 22.06.2001r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2001 r. nr 67, poz. 679).

Tylko w latach 2015–2016 patrole nr 30 i 32 otrzymały łącznie 384 zgłoszenia, które zostały zrealizowane w trybie interwencyjnym, odnajdując przy tym w sumie 36 691 sztuk różnego rodzaju PW i N⁷. Wśród najczęściej znajdowanych przedmiotów należy wymienić pociski artyleryjskie i moździerzowe, granaty, miny, bomby lotnicze oraz różnego rodzaju amunicję strzelecką.

Oczyszczanie terenu prowadzone w ramach planowanego specjalistycznego nadzoru saperckiego jest realizowane na podstawie ustawy z 25.05.2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Konieczne jest przy tym sporządzenie umowy cywilnoprawnej pomiędzy dowódcą jednostki wojskowej a zainteresowanym podmiotem, w której zostanie określony zakres prac saperckich oraz poniesione koszty. Do czynników mających największy wpływ na całkowity koszt prac prowadzonych w ramach nadzoru saperckiego należy zaliczyć:

- wielkość terenu (kubatura budynków) objętych nadzorem,
- warunki terenowe (rodzaj gruntu, stopień zakrzewienia itp.),
- koszty socjalne,
- głębokości sprawdzenia gruntu,
- wielkość odnalezionych PW i N,
- czas ich usuwania,
- koszt neutralizacji.

W obu przypadkach znalezione i wyjęte przedmioty wybuchowe i niebezpieczne przewozi się do wcześniej wyznaczonych miejsc przechowywania, unieszkodliwiania lub niszczenia, zlokalizowanych najczęściej na terenach wojskowych poligonów. Dowódca patrolu może jednak podjąć decyzję o neutralizacji (niszczeniu) znaleziska w miejscu jego ujawnienia, w przypadku gdy nie stwarza ono zagrożenia i/lub jego stan techniczny wyklucza możliwość transportu.

Transport PW i N regulują przepisy ustawy z 19.08.2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych⁹. Realizowany jest on najczęściej za pomocą specjalistycznych samochodów wyposażonych w pojemniki przeciwybuchowe lub przeciwodławkowe.auta te są oznaczone pomarańczowymi tablicami ostrzegawczymi oraz mogą korzystać z uprawnień przysługujących pojazdom uprzywilejowanym w ruchu drogowym. W ciągu dwóch lat 2015–2016 w samym tylko województwie małopolskim patrole przejechały ponad 90 tysięcy kilometrów, zużywając około 30 ton paliwa.

⁷ Dane uzyskane od dowódców patroli nr 30 i nr 32.

⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1716.

⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1834.

Działalność profilaktyczna patroli rozminowania

Drugim ważnym zadaniem obsady patroli rozminowania jest działalność profilaktyczna. Żołnierze prowadzą spotkania informacyjno-edukacyjne dla dzieci i dorosłych w szkołach i instytucjach oraz podczas różnych wydarzeń plenerowych. W ich trakcie saperzy opowiadają o swojej ryzykownej pracy, prezentują podstawowe narzędzia pracy oraz sposób działania.

Ponadto omawiają i demonstrują różne rodzaje przedmiotów niebezpiecznych, takich jak bomby, pociski artyleryjskie, granaty czy miny, uświadamiając słuchaczom poziom zagrożenia w przypadku nieumiejętnego obchodzenia się z nimi. Zapoznają z zasadami zachowania się w przypadku znalezienia PW i N oraz procedurami i instytucjami, które należy powiadomić. Spotkania te odbywają się cyklicznie i cieszą się dużą popularnością w wśród mieszkańców województwa małopolskiego.

Podsumowanie

Szacuje się, że przedmioty wybuchowe i niebezpieczne pochodzenia wojskowego, znajdujące się w dalszym ciągu na terenie kraju, będą stanowiły realne zagrożenie prawdopodobnie jeszcze przez długie dziesięciolecia. W związku z powyższym w dalszym ciągu wojsko będzie prowadziło akcje poszukiwania i unieszkodliwiania tych materiałów, a sam udział Sił Zbrojnych RP w działaniach kryzysowych jest pozytywnie odbierany przez społeczeństwo oraz stanowi sprawdzian przyjętych rozwiązań systemu dowodzenia i szkolenia żołnierzy. Ciągłe sprawdzanie i doskonalenie przyjętych procedur działania pozwala na płynne współdziałanie wojska z podsystemem niemilitarnym w zakresie zarządzania kryzysowego.

Bibliografia

- Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2016 r., poz. 1534).
- Ustawa z 25.05.2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1716).
- Ustawa z 22.06.2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz.U. z 2001 r. nr 67, poz. 679).
- Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2017 r., poz. 209 z późn. zm.).
- Ustawa z 19.08.2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1834)

Streszczenie

Ustawodawca, odwołując się do funkcjonowania Sił Zbrojnych RP, nałożył na nie szereg obowiązków. Jednym z nich jest oczyszczanie terenów z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianie. W artykule przybliżono podstawy prawne działalności minerskich patroli oczyszczania terenu oraz przedstawiono proces realizacji interwencji. Ponadto czytelnik zostaje zapoznany z dodatkowym zadaniem żołnierzy, jakim jest działalność edukacyjna, mająca na celu przygotowanie obywateli na przypadek ujawnienia przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych (PW i N).

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo militarne, przedmioty wybuchowe, przedmioty niebezpieczne, jednostki saperskie

Peaceful tasks of the armed forces of the Republic of Poland
on the example of the activity of miners patrols cleaning the area

Abstract

The legislator, calling for the functioning of the Armed Forces of the Republic of Poland, imposed on them a number of duties. One of them is cleaning the areas of explosive and dangerous objects of military origin together with their neutralization. This article gives the reader the legal basis for the activities of mine clearance patrols and presents the process of implementation of the intervention. In addition, the reader is being familiarized with the additional task of soldiers, such as educational activities, to prepare citizens for the disclosure of explosive and dangerous objects.

Keywords: military security, explosive items, dangerous items, sapper units

e-mail: bartat@wp.pl

MONIKA KULKA-SMOŁKOWICZ

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Politologii

Rola, zadania i zdolność wypełniania zobowiązań z zakresu kształtowania bezpieczeństwa lokalnego przez organizację LOK na terenie powiatu gorlickiego

Wstęp

Liga Obrony Kraju jest organizacją, która w czasach swojego największego rozwoju zrzeszała ponad dwa miliony osób, a kolejne aktywnie korzystały z jej działalności. Obecnie nadal funkcjonuje w sieci ogólnopolskiej, profil jej prac zmienił się jednak, a zakres możliwości ograniczył. Sposób, metody, środki do działania, a także zakres właściwości organizacji określa jej statut. Cele działania pozostają od lat niemal takie same, za to wyraźne są różnice w warunkach funkcjonowania LOK. Ze stowarzyszenia rangi „wyższej użyteczności”¹ stała się jedną z wielu organizacji opisywanych jako pożyteczne publicznie. Dziś podejmuje aktywność na podstawie nowej ustawy o stowarzyszeniach, która nie gwarantuje organizacji szczególnych przywilejów czy atutów². Oznacza to konieczność podjęcia wolnorynkowej rywalizacji o środki na dalszą działalność, a także o promocję i utrzymanie swojej pozycji.

Pod znakiem zapytania stoi dziś jednak przede wszystkim faktyczna możliwość realizowania przez LOK zakładanych pierwotnie celów. Z organizacji masowej, o silnych, militarnych konotacjach i wsparciu, zmieniła się w rozproszoną, z trudem rywalizującą z innymi, deklarującymi podobne cele.

W poniższym artykule podjęta zostanie próba opisanego tego, jaką rolę może odgrywać lokalna struktura LOK i jak w warunkach konkurencji może radzić sobie z wypełnianiem zobowiązań związanych z kształtowaniem bezpieczeństwa lokalnego. Przykład powiatu gorlickiego pozwala pokazać najistotniejsze praktyczne problemy organizacji i zaproponować możliwe rozwiązania. W obliczu dynamicznych zmian politycznych nowe spojrzenie na kwestię obronności w wymiarze lokalnym jest niezbędne: tu

¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z 27.10.1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1932 r. nr 94, poz. 808).

² Ustawa z 7.04.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r. nr 20, poz. 104).

właśnie LOK może odegrać ważną rolę. Wątpliwości budzi jednak aktualna kondycja tej organizacji i zdolność podejmowania przez nią nowych wyzwań w starej formule pracy stowarzyszenia.

LOK w systemie bezpieczeństwa państwa

LOK powstała w listopadzie 1962 r. jako stowarzyszenie o charakterze paramilitarnym i patriotycznym. Nie była tworzona od podstaw, ale przejęła majątkowe i prawne zobowiązania, które spoczywały na Lidze Przyjaciół Żołnierza³. Obnażone w sytuacjach wojennych braki, związane m.in. z trudnościami w organizacji sieci obserwacyjnej, komunikacyjnej, meldunkowej, problemami z ewakuacją ludności czy wspieraniem ofensywnym wojsk w sytuacji bojowej, spowodowały, że pojawiła się konieczność stworzenia organizacji, która pomoże je uzupełnić. Część zobowiązań i zadań z tego zakresu przejęła LOK⁴. Od lat 60. XX wieku widoczny był ogromny wzrost zainteresowania problematyką obronności w społeczeństwie, za czym szła powszechna wiedza i praktyczne umiejętności niemal wszystkich obywateli. Masowy charakter organizacji powodował, że miała ona niezwykle silną pozycję na terenie kraju, a w szkoleniach i ćwiczeniach oferowanych za jej pośrednictwem uczestniczyły setki tysięcy ludzi, uczniowie i dorośli, zarówno w ramach szkoleń obowiązkowych, jak i w swoim czasie wolnym. Cechą charakterystyczną Ligi była jej ścisła współpraca z MON i mocno podkreślany aspekt działania na rzecz obronności Rzeczypospolitej. Po przemianie ustrojowej pozycja LOK uległa istotnej zmianie⁵.

Rola i zadania LOK w zakresie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego

Bezpieczeństwo lokalne zostaje zapewnione w wyniku wielopoziomowego oddziaływania podmiotów funkcjonujących na danym obszarze, w określonym czasie. To stan, kiedy życie zbiorowości przebiega w sposób niezakłócony, wedle przyjętych zasad⁶. Definicje bezpieczeństwa publicznego czy lokalnego nie dają często w pełnego obrazu tego, co tak naprawdę powinno być w centrum zainteresowania podmiotów zorientowanych wokół idei

³ J. Wilner, *Rodowód i 70 lat działalności LOK w służbie Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://lok.org.pl/zarząd-główny/onas> (dostęp: 13.06.2017).

⁴ P. Szmikowski, *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW” 2012, nr 4, s. 133–156.

⁵ *Rys historyczny jasielskiego Klubu Żołnierzy Rezerwy*, <http://www.kzrjaslo.pl/index.php?view=article&id=1:skrot-o-klubie&format=pdf> (dostęp: 13.06.2017).

⁶ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 119.

obronności⁷. W opracowaniach specjalistycznych często stosowany jest podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Problematyka działania w przykładowych sytuacjach zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych przywołuje inne skojarzenia niż kwestie obronności granic i suwerenności kraju. Różnice są liczne, a na pierwszy plan wysuwają się zwykle kwestie organizacyjne i zaangażowania osobowego. Tymczasem szybko się okazuje, że w obydwu przypadkach: zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, istnieje pewne podobieństwo. Chodzi o grono osób, które jako pierwsze dowiadują się o zagrożeniu, doświadczają go, mogą zapobiec jego eskalacji itd. Obywatele-cywilie powinni być wyposażeni w podstawowe informacje, umiejętności i zaplecze umożliwiające działanie w każdej ze wskazanych sytuacji. Także w sytuacji skrajnej: stanu wojennego czy stanu klęski żywiołowej, praca samego wojska, organizacji ratunkowych i powiązanych z nimi komórek organizacyjnych może okazać się niewystarczająca⁸. Po profesjonalizacji armii przyszedł czas na uwzględnienie ludności cywilnej jako istotnego elementu sieci bezpieczeństwa. Współpraca pomiędzy jednostkami profesjonalnymi a osobami prywatnymi, choć pożądana, wymaga odpowiedniego przygotowania. Tu właśnie pojawia się pole do zagospodarowania przez organizacje społeczne, takie jak LOK.

Pierwotnie akcentowane przez tę organizację zadania z zakresu przygotowania do obrony kraju ustąpiły dziś miejsca edukacji, rozwojowi kultury fizycznej, promocji sportu strzeleckiego. W obowiązującym statucie LOK wskazane zostały liczne cele, w tym: kształtowanie i umacnianie postaw obywatelskich wśród obywateli RP, kształcenie i szkolenie dzieci i młodzieży, budzenie zainteresowania problematyką obronności kraju i kształtowanie praktycznych umiejętności na wypadek stanów kryzysowych. LOK deklaruje także chęć realizacji innych celów, niezwiązanych bezpośrednio z problematyką bezpieczeństwa kraju⁹. LOK nie jest jednak jedyną organizacją o charakterze patriotycznym, nastawioną na podnoszenie poziomu aktywności obywateli na rzecz bezpieczeństwa. To sprawia, że możliwości wypełniania wybranych celów bywają ograniczone, a organizacje na poziomie gminnym czy powiatowym nie zawsze są w stanie wypełniać wszystkich wymienionych zadań.

Nowy sposób myślenia o zaangażowaniu cywilów w działania *stricte militarne* budzi wiele kontrowersji¹⁰. Ich zadania mają obejmować wspie-

⁷ D. Drozdowski, *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 1, s. 18.

⁸ Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 985).

⁹ Uchwała nr 2/2011 XIV Krajowego Zjazdu Delegatów LOK, <http://lok.org.pl/zarzad-glowny/statut> (dostęp: 13.06.2017).

¹⁰ E. Żemła, *Generalowie krytycznie o WOT*, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/generalowie-krytycznie-o-wojskach-obrony-terytorialnej/52knmdf> (dostęp: 13.06.2017).

ranie wojsk zawodowych w sytuacjach konfliktów zbrojnych, kryzysów, a doraźnie: profesjonalną pomoc w czasie klęsk żywiołowych i innych zagrożeń¹¹. Nie wykluczając możliwości świadczenia innych usług społecznych, podejmowania działalności z zakresu edukacji i promocji wskazanych wcześniej wartości, członkowie LOK stali się jednymi z najbardziej pożądanymi członków Wojsk Obrony Terytorialnej. Dysponując odpowiednim zapleczem, wiedzą i umiejętnościami, w naturalny sposób stali się inicjatorami działań na płaszczyźnie formowania WOT w powiecie. LOK w tej formule działania znalazła możliwość wspierania obronności kraju, jak i budowania zaplecza pod działanie nowoczesnych struktur WOT. Obecnie trwa testowanie nowej formuły zaangażowania osób cywilnych w pracę wojska, dlatego nie wiadomo, w jakim zakresie nowa organizacja uzupełni, wyprze lub zastąpi całkowicie część organizacji, w tym LOK, które dotychczas proponowały pomoc i współpracę militarną w ramach swojej regularnej działalności.

Fakt, że LOK utrzymała się na rynku w sytuacji pokoju, mimo jednoznacznie wojennego kontekstu swoich podstawowych celów działania, zwraca uwagę na niestałość stanu bezpieczeństwa. Chociaż bojowa wartość jednostek, które można uformować w ramach działalności LOK, jest znikoma, to z pewnością w ich skład wejdą osoby dobrze przygotowane do wspierania działań bojowych i ratowniczych na terenie objętym działalnością danej jednostki LOK. Posiadane przez nie informacje oraz wyszkolenie pozwalałyby na podejmowanie w sytuacji zagrożenia działań proporcjonalnych do zagrożenia, dostarczanie istotnych informacji na temat terenu. Także możliwość prowadzenia działań edukacyjnych z zakresu obronności powoduje, że organizacja ta pozostaje w centrum zainteresowania, mimo znaczącego ograniczenia działalności.

LOK jest organizacją, która ma prawne umocowania do prowadzenia działań nastawionych na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa, a ponadto oferuje praktyczną edukację z tego zakresu. Oprócz przekazywania umiejętności tradycyjnie wpisanych w aktywność stowarzyszenia w ramach LOK możliwa jest nauka obsługi broni palnej, udostępnianie jej do celów sportowych zgodnie z obowiązującym prawem. Jest to wyjątkowa możliwość, zważywszy na restrykcyjne przepisy w zakresie dostępu do broni obowiązujące w Polsce¹².

Konkretne działania, które mogą być realizowane w związku z nakreślonymi celami obronnymi LOK, są bardzo różnorodne, tzn.:

¹¹ Ustawa z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2138).

¹² Ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 1999 r. nr 53, poz. 549).

- 1) Prowadzenie zajęć na strzelnicy, w szczególności dla dzieci i młodzieży, gdzie mają szansę po raz pierwszy zetknąć się z bronią palną; inicjowanie pracy szkolnych kół LOK.
- 2) Prowadzenie oraz inicjowanie zawodów sportowych, rywalizacji strzeleckich, ale także związanych z orientacją w terenie, komunikacją, praktycznymi umiejętnościami użytecznymi w sytuacji bojowej.
- 3) Prowadzenie paramilitarnych obozów, warsztatów i wyjazdów szkoleniowo-wypoczynkowych.

Ponadto LOK ma za zadanie nieustannie promować wartości patriotyczne i kształtować świadomość obywateli na wypadek wojny i innych zagrożeń.

Działalność stowarzyszenia jest w wielu wymiarach zależna od zaangażowania organów zewnętrznych i ścisłej współpracy z nimi. W szczególności ważna jest tu rola organizacji samorządowych: gminnych, miejskich i powiatowych. Pełnią one istotną rolę w zakresie dostępu do informacji o pracy takiego stowarzyszenia. Mają również możliwość wspierać organizację materialnie i finansowo, co jest niezwykle ważne, biorąc pod uwagę podstawowy sposób finansowania LOK¹³. W ten sposób niejednokrotnie rozstrzygana jest kwestia, w jakim zakresie organizacja może realizować swoje cele, jaki będzie zasięg jej działań, możliwości rozwoju.

Cele i założenia funkcjonowania LOK w powiecie gorlickim

Powiat gorlicki usytuowany jest w województwie małopolskim, na granicy z podkarpackim, zamieszkuje go łącznie ok. 110 000 mieszkańców¹⁴. Najczęściej występujące w tym regionie bezpośrednie, powszechne zagrożenia dla bezpieczeństwa to klęski naturalne (głównie podtopienia, powódzie, susza) i te związane z działalnością człowieka (np. katastrofy budowlane, zagrożenia związane z ruchem drogowym, komunikacyjne). Są to problemy, z którymi na co dzień zmagają się lokalne służby, a strategia bezpieczeństwa w zakresie ochrony mieszkańców jest nieustannie rozwijana na poziomie samorządu wszystkich szczebli.

LOK jako stowarzyszenie skoncentrowane wokół kształtowania myśli obronnej i budowania podstawowych zasobów cywilnych na wypadek zagrożenia zbrojnego nie udziela wsparcia w przypadku wystąpienia wspomnianych zagrożeń powszechnych. Zajmują się tym organizacje profesjo-

¹³ Uchwała nr 2/2011 XIV Krajowego Zjazdu Delegatów LOK, <http://lok.org.pl/zarzad-glowny/statut> (dostęp: 13.06.2017).

¹⁴ GUS, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016. Powiat gorlicki*, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/powiat_gorlicki.pdf (dostęp: 13.06.2017).

nalne: straż, policja, system opieki medycznej, oraz wolontariusze funkcjonujący w najbliższym otoczeniu tych instytucji.

Cele i założenia pracy LOK w regionie są identyczne jak w innych częściach Polski. Inne są jednak jej zasoby, co w znacznym stopniu determinuje szanse i możliwości uczestnictwa tej organizacji w budowaniu struktur bezpieczeństwa lokalnego (pominięto m.in. działalność w zakresie nauki jazdy prowadzoną przez stowarzyszenie).

Obecnie w ramach budowania bezpieczeństwa lokalnego w powiecie gorlickim LOK skupia się na działalności promującej sport strzelecki (w formie otwartych i zamkniętych spotkań na strzelnicy, inicjatyw szkolnych prowadzonych w ramach szkolnych kół LOK i nie tylko, np. akcja „Bezpieczna szkoła”). Ponadto angażuje się w promocję zdrowego stylu życia oraz w wychowanie i edukację młodego pokolenia, upowszechniając informacje na ten temat. Najpopularniejszymi inicjatywami autorskimi LOK w regionie są wspomniane zawody sportowe, w czasie których regularnie spotyka się kilkadziesiąt osób (zawody są otwarte zarówno dla osób chcących po raz pierwszy skorzystać z usług strzelnicy, jak i powracających na nią regularnie, każdorazowo istnieje możliwość nieodpłatnego skorzystania z porad eksperckich, pomocy w przygotowaniu do zawodów)¹⁵.

W ciągu roku odbywa się około 8–10 imprez otwartych na strzelnicy, w których uczestniczy łącznie ok. 500 zawodników. Dodatkowo LOK angażuje się w wydarzenia o charakterze publicznym, w szczególności zawody sportowe, spartakiady, pikniki charytatywne, otwierając się na kolejnych odbiorców. Organizacja z sukcesami reprezentuje region w czasie zawodów sportowych¹⁶.

Z punktu widzenia samorządu LOK jest organizacją wypełniającą ważną lukę na rynku usług społecznych. Faktycznie jednak zakres współpracy z nią jest niewielki. Ogranicza się ona do okazjonalnych dopłat do wyjazdu uczniów na zawody czy współorganizacji cyklicznych wydarzeń. Wynika to przede wszystkim z braku oddolnych inicjatyw ze strony LOK i planów strategicznych rozwoju organizacji, konkretnych działań. Powodem tego są bardzo ograniczone fundusze własne uniemożliwiające podejmowanie wielu działań.

Obecnie potrzeby gorlickiej struktury LOK są dość duże, organizacja skupia się jednak na podtrzymaniu swojego funkcjonowania. Podejmowane próby umocnienia pozycji stowarzyszenia i pozyskania nowych kadr są bezskutecz-

¹⁵ Szczegółowe informacje na profilu społecznościom KZR LOK Gorlice, <https://www.facebook.com/KZR-LOK-Gorlice-929261077148547/> (dostęp: 13.06.2017).

¹⁶ Podsumowanie roku 2016 w KZR LOK Gorlice, https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1302933259781325&id=929261077148547&substory_index=0 (dostęp: 13.06.2017).

ne. Zaplecze techniczne LOK jest dla osób młodych nieatrakcyjne. Regularnie organizowane wydarzenia cieszą się ograniczoną popularnością (kilkadziesiąt osób uczestniczących kilka razy w roku w okolicznościowych zawodach, niezainteresowanych poza tym aktywnym wspieraniem organizacji, kilkanaście osób zaangażowanych bezpośrednio w prace stowarzyszenia).

Brak profesjonalnego zaplecza technicznego w postaci nowoczesnej strzelnicy jest dostrzegalnym problemem dyskwalifikującym w opinii wielu możliwość przywrócenia LOK dawnej pozycji. Renowacja i kompleksowa rozbudowa obiektu w opinii samorządowców i samych członków LOK z pewnością podniosłoby jakość świadczonych przez organizację usług. Konieczność przeznaczania na to ogromnych nakładów finansowych powoduje jednak, że pomysł ten nie jest na razie priorytetem we współpracy samorządu i organizacji LOK. Znajdujące się w okolicy inne obiekty tego typu, w szczególności strzelnica sądecka, budzą dużo większe zainteresowanie gorliczan. Zaplecze techniczne i możliwości rozwoju oferowane w tamtej placówce powodują, że nowo utworzone w Gorlicach Bractwo Kurkowe czy też osoby prywatne zainteresowane strzelectwem sportowym jako docelowy obiekt i miejsce treningów wybierają oddalony o godzinę drogi Nowy Sącz¹⁷.

Nakłada się na to problem rekrutacji i szkolenia młodego pokolenia, nawet w minimalnym wymiarze. Centralne finansowanie działalności przed 1989 r. umożliwiało utrzymanie broni, wydawanie amunicji i prowadzenie regularnych lekcji na strzelnicach. Obecnie nawet pokrycie kosztów amunicji jest poza zasięgiem samorządów, a na samodzielne wydatki w tym zakresie może pozwolić sobie niewielu. Strzelectwo sportowe pozostaje więc dziedziną, która nie jest rozwijana w regionie w sposób satysfakcjonujący. Obecna sytuacja LOK i opiekunów strzelnicy powoduje, że nie odbywają się tam regularne zajęcia, możliwość skorzystania z usług obiektu jest ograniczona, nie ma harmonogramu pracy strzelnicy.

Brakuje też pracownika etatowego do bieżącej obsługi obiektu – osoby koordynujące działanie strzelnicy działają tam na zasadzie wolontariatu, odpracowując założone w lokalnych strukturach KZR LOK godziny, przeznaczone na pracę społeczną¹⁸. W tym zakresie największą potrzebą struktury byłoby ściślejsze powiązanie organizacji z samorządem, tak by możliwa była lepsza promocja organizowanych przez nią wydarzeń i w miarę możliwości przeznaczanie rokrocznie funduszy na prowadzenie działalności szkoleniowej, doposażanie jednostki. W obecnej sytuacji ekonomicznej powiatu i miasta Gorlice nie są planowane zmiany we współpracy z LOK,

¹⁷ *Klub Strzelecki Krokus*, <https://www.kskrokus.pl> (dostęp: 13.06.2017).

¹⁸ *Podsumowanie 2016 r. w KZR LOK Gorlice*, https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1302933259781325&id=929261077148547&substory_index=0 (dostęp: 13.06.2017).

co wydaje się głównym powodem słabej kondycji organizacji. Wynika to jednak z równej z innymi stowarzyszeniami pozycji organizacji, która swoją podstawową działalność powinna realizować podobnie jak inne kluby strzeleckie: na podstawie środków własnych, składek członkowskich, kwot wpisowego na zawody itd.

Obecnie współpraca z samorządami ogranicza się do współfinansowania organizowanych zawodów strzeleckich, a dotacje na nie przyznawane są na zasadzie otwartego konkursu na realizację zadań publicznych w zakresie rozwoju kultury fizycznej (w 2016 r. 4000 zł dla Powiatowego Zarządu LOK¹⁹, podobnie w 2015 r.)²⁰.

Gorlicka LOK nie zmienia swoich celów: nadal utrzymuje swoją działalność na ograniczonym poziomie, na jaki pozwalają środki własne i drobne fundusze pozyskiwane z zewnątrz. Priorytetem rozwoju organizacji, gdyby pojawiły się stabilne formy finansowania działalności, byłoby rozwijanie idei strzelectwa sportowego wśród młodzieży, rozwijanie pracy szkolnych kół LOK oraz otwarcie się strzelnicy na potrzeby lokalnych mieszkańców, umożliwienie im regularnego korzystania z infrastruktury strzelnicy. Obecnie działalność szkolnych kół jest ograniczona, chociaż regularnie przynosi pozytywne efekty w postaci medalowych miejsc na zawodach. Utrzymanie i podniesienie poziomu strzeleckiego uczniów wymaga jednak nieustannych treningów, a te nie zawsze są możliwe. Bez poprawy jakości świadczonych usług LOK gorlicka będzie mogła prowadzić jedynie ograniczone usługi w zakresie promocji strzelectwa, mimo profesjonalnej kadry i dużej umiejętności zaangażowanych tam ludzi.

Obecnie LOK w Gorlicach nie ma zadań zleconych przez lokalne organy samorządowe, które mogłaby realizować w zakresie powszechnego obowiązku obrony na swoim terenie.

Działanie lokalnych stowarzyszeń LOK jest obecnie niezwykle trudne. Konkurencja powoduje, że we wszystkich deklarowanych obszarach swojego działania organizacja ta napotyka na bariery. W zakresie promocji idei patriotycznych, a w szczególności kształtowania postaw zorientowanych na budowanie obronności i gotowości bojowej obywateli, gorlicka LOK znajduje się obecnie w trudnej sytuacji. Zwiększające się zainteresowanie tematem strzelectwa powoduje, że organizacja ma do zagospodarowania podatny grunt. Niestety, sekcje szkolne dopiero się rozwijają, brakuje wymiennosci

¹⁹ Zarządzenie nr 3/2016 Burmistrza Miasta Gorlice z 5.01.2016 r., http://www.gorlice.pl/files/files/zarzadzenie_rozstrzygniecie_konkursow_2016.pdf (dostęp: 13.06.2017).

²⁰ Zarządzenie nr 3/2015 Burmistrza Miasta Gorlice z 5.01.2015 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu miasta Gorlice na 2015 rok na realizację zadań publicznych z zakresu turystyki, oświaty, zdrowia, kultury i kultury fizycznej oraz Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, <https://bip.malopolska.pl/umgorlice/Article/get/id,1010907.html> (dostęp: 13.06.2017).

kadr w LOK. Widoczna jest także duża niechęć wobec formalnego zrzeszenia się w organizacji, a ze względu na liczne alternatywne sposoby spędzania wolnego czasu obecna oferta gorlickiego LOK jest traktowana jako nieatrakcyjna. Promocja idei strzelectwa sportowego, a poprzez to, możliwość kształtowania opisanych postaw patriotycznych jest więc znacznie utrudniona. Nie sprzyja jej także fakt, że w niedalekiej okolicy funkcjonuje i dobrze prosperuje profesjonalny, dobrze utrzymany obiekt strzelniczy. LOK w powiecie gorlickim pozostaje organizacją niemal zupełnie nieprzydatną w zakresie obronności. Obecność profesjonalnej kadry nie wystarczy: poza potencjałem ludzkim, organizacja jest niewydolna ze względów finansowych. Przychylność samorządu nie przekłada się na szersze dotowanie bieżącej działalności stowarzyszenia. Niewystarczające środki własne powodują ograniczoną możliwość inicjowania nowych działań przez LOK.

Chociaż obraz LOK jest pozytywny, czego wyrazem są liczne głosy wspierające organizację, to jej atrakcyjność pozostaje niska. Prawdopodobnie na niski poziom zaangażowania nakłada się także dość wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnego mieszkańców, który powoduje, że bojowy aspekt szkolenia pod egidą tej struktury nie jest dla nich ważny. Stałe zainteresowanie okolicznościowymi spotkaniami świadczy o tym, że działalność LOK ma jednak pewne perspektywy. Rośnie świadomość związana z funkcjonowaniem tej organizacji. Niestety nadal dla wielu mieszkańców strzelnica jest obiektem nieznanym. Starsi mieszkańcy, objęci obowiązkowym systemem szkolenia, znają jej lokalizację, młodsze pokolenia w większości nie wiedzą o jej istnieniu. Obecnie na terenie powiatu nie istnieje żadna organizacja strzelecka o podobnym profilu działania do LOK i możliwościach wypełniania tej luki na rynku. Z tego też względu promowanie i odnowienie idei LOK wydaje się szczególnie uzasadnione i praktyczne.

Potwierdzają to także działania na poziomie centralnym organizacji oraz deklaracje związane z chęcią odnowy wizerunku LOK i powrotem do dawnej świetności, rozumianej tu jako pełne zaangażowanie, aktywny udział w działalności społecznej, rozpoznawalność organizacji i łatwość w nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów ze środowiskami młodzieżowymi²¹.

Podsumowanie

LOK jako jedna z niewielu organizacji podtrzymuje swoją misję związaną z przygotowaniem obywateli nie tylko do funkcjonowania w czasie pokoju, ale także w sytuacji konfliktu zbrojnego. Działania proponowane w tym zakresie w powiecie gorlickim nie są jednak dość skuteczne. Ograniczone

²¹ B. Pietrzyk, *Czas na zmiany w Statucie*, <http://www.mazowszelok.pl/czata/377-czata/czata-2016/czata-2016-02/1905-czas-na-zmiany-w-statucie> (dostęp: 13.06.2017).

finansowanie z budżetu państwa powoduje, że funkcjonuje ona w zakresie minimalnym. Nie jest możliwe prowadzenie nawet najbardziej koniecznych działań, a wszelkie inicjatywy, takie jak szkolenia, warsztaty, wyjazdy szkoleniowe czy organizacja większych imprez, odbywają się w innych jednostkach poza powiatem gorlickim. W chwili obecnej trudno mówić o możliwościach wypełniania jakichkolwiek statutowych zadań LOK w zakresie obronności i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa lokalnego przez tę organizację. Akcje edukacyjne i promocja sportu dociera do nielicznych, a sama organizacja nie ma możliwości poszerzania zakresu swojego działania. Choć w związku z próbą formowania WOT pojawiło się ożywienie i wzrost zainteresowania tematem obronności lokalnej i strzelectwa sportowego, to bez wsparcia finansowego organizacja LOK pozostaje niezdolna do formowania zaplecza dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Za podtrzymaniem organizacji przy życiu i podjęciem próby ponownego ożywienia jej działania przemawiają jednak względy praktyczne. Obecna kadra jest w stanie pełnić swoje obowiązki jeszcze przez lata. Przy odpowiednim zaangażowaniu możliwe stałoby się podniesienie poziomu profesjonalizmu prowadzonych działań i przywrócenie znaczenia strzelnicy LOK – jako atrakcyjnego dla mieszkańców miejsca spędzania wolnego czasu, odbywania treningów strzeleckich, prowadzenia zajęć z zakresu edukacji obronnej.

Na poziomie lokalnym organizacje tego typu bardzo często zmagają się z trudnościami finansowymi. Konieczność ponoszenia kosztów, m.in. z tytułu ubezpieczenia, kosztów eksploatacji sprzętu, kosztów amunicji, wydatków na utrzymanie organizacji itd. są wysokie, szczególnie dotkliwie odczuwalne w małych klubach. Ponadto czasowe wyparcie ze świadomości społecznej potencjalnych zagrożeń powoduje, że dopiero teraz LOK zaczyna na nowo planować i realizować swoje działania w zakresie kształtowania obronności i wspierania bezpieczeństwa lokalnego. Podstawowe zaplecze techniczne i kadrowe, dostępne w powiecie gorlickim, pozwala na stworzenie tam przestrzeni do pierwszego kontaktu ze sportem strzeleckim i rozbudzanie zainteresowania nim. System doskonale zorganizowany i promowany przed 1989 rokiem obecnie wymaga odbudowania od podstaw. Nie chodzi jednak o działania symboliczne, ale zmianę wizerunku poprzez aktywne działania i wzmocnienie przekonania społecznego o wymiernych korzyściach, jakie niesie ze sobą wiedza i umiejętności związane z samoobroną²². Dalsza stagnacja w organizacji spowoduje jej nieuchronne wyparcie z rynku, zastąpienie innymi.

²² J. Suwart, *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996*, s. 155, <https://l.scribd.com/document/262938381/Suwart-Jerzy-Zarys-Obrony-Cywilnej-w-Polsce-w-latach-1920-1996-2003> (dostęp: 13.06.2017).

Bibliografia

- Drozdowski D., *Podstawowe elementy bezpieczeństwa lokalnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, nr 1, vol. 10.
- GUS, *Statystyczne vademecum samorządowca 2016. Powiat gorlicki*, http://krakow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_malopolskie/portrety_powiatow/powiat_gorlicki.pdf (dostęp: 13.06.2017).
- <https://bip.malopolska.pl/umgorlice/Article/get/id,1010907.html> (dostęp: 13.06.2017).
- Klub Strzelecki Krokus*, <https://www.kskrokus.pl> (dostęp: 13.06.2017).
- Marek A., *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Pietrzyk B., *Czas na zmiany w Statucie*, <http://www.mazowszelok.pl/czata/377-czata/czata-2016/czata-2016-02/1905-czas-na-zmiany-w-statucie> (dostęp: 13.06.2017).
- Podsumowanie 2016 r. w KŹR LOK Gorlice*, https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid (dostęp: 13.06.2017).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 27.10.1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1932 r. nr 94, poz. 808.).
- Rys historyczny jasielskiego Klubu Żołnierzy Rezerwy*, <http://www.kzrjaslo.pl/index.php?view=article&id=1:skrot-o-klubie&format=pdf> (dostęp: 13.06.2017).
- Suwart J., *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996*, <https://pl.scribd.com/document/262938381/Suwart-Jerzy-Zarys-Obrony-Cywilnej-w-Polsce-w-latach-1920-1996-2003> (dostęp: 13.06.2017).
- Szmitkowski P., *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW” 2012, nr 4.
- Uchwała nr 2/2011 XIV Krajowego Zjazdu Delegatów LOK, <http://lok.org.pl/zarząd-glowny/statut> (dostęp: 13.06.2017).
- Ustawa z 7.04.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r. nr 20, poz. 104).
- Ustawa z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 1999 r. nr 53, poz. 549).
- Ustawa z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2002 r., nr 113, poz. 985).
- Ustawa z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2138).
- Wilner J., *Rodowód i 70 lat działalności LOK w służbie Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://lok.org.pl/zarząd-glowny/onas> (dostęp:13.06.2017).
- Zarządzenie nr 3/2015 Burmistrza Miasta Gorlice z 5.01.2015 r. w sprawie podziału dotacji z budżetu miasta Gorlice na 2015 rok na realizację zadań publicznych z zakresu turystyki, oświaty, zdrowia, kultury i kultury fizycznej oraz Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, <https://bip.malopolska.pl/umgorlice/Article/get/id,1010907.html> (dostęp: 13.06.2017).
- Zarządzenie nr 3/2016 Burmistrza Miasta Gorlice z 5.01.2016 r., http://www.gorlice.pl/files/files/zarządzenie_rozstrzygniecie_konkursow_2016.pdf (dostęp: 13.06.2017).
- Żemła E., *Generałowie krytycznie o WOT*, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/generałowie-krytycznie-o-wojskach-obrony-terytorialnej/52knmdf> (dostęp: 13.06.2017).

Streszczenie

Liga Obrony Kraju to jedna z najpopularniejszych w Polsce organizacji, których celem jest przygotowanie i edukacja społeczeństwa na wypadek zagrożenia. Po transformacji ustrojowej w kraju znacząco zmieniły się realia pracy LOK. Warunki konkurencji spowodowały, że LOK musi walczyć z innymi organizacjami o podobnych celach i zadaniach. Wynikające z tego braki powodują, że szczególnie struktury lokalne mają trudności z utrzymaniem się na rynku. Przykład organizacji gorlickiej pokazuje, jakie są największe problemy stojące obecnie przed LOK. Ich rozwiązanie jest kluczowe, jeśli organizacja chce utrzymać swoją pozycję i skutecznie wypełniać wybrane cele.

Słowa kluczowe: Liga Obrony Kraju, bezpieczeństwo lokalne, finanse, stowarzyszenia

The role, tasks and ability to fulfill obligations in the field of shaping local security by the LOK in Gorlice

Abstract

National Defense League (LOK) is one of the most popular organizations in Poland aiming to educate and train people willing to help in case of any threat. After a radical transformation of the political system, LOK had to find its place in a significantly changed reality. The competition between many associations, which declare similar aims to it, made it uneasy to function, especially for the local structures of LOK. The example of Gorlice shows the main problems for LOK to solve if it still wants to be a valuable and recognizable association, able to fulfill its duties in a sphere of public security.

Keywords: National Defense League, local security, finance, associations

e-mail: monika.kulka@gmail.com

O Autorach

Natalia Gołąb – magister inżynier, absolwentka Wydziału Górnictwa i Geologii Politechniki Śląskiej w Gliwicach na kierunku inżynieria bezpieczeństwa, na specjalności kształcenia inżynieria ochrony i zarządzanie kryzysowe oraz technika i organizacja bezpieczeństwa i higieny pracy. Obecnie doktorantka na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie.

Artur Jach-Chrząszcz – magister stosunków międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, doktorant nauk o polityce na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie. Zainteresowania badawcze: przywództwo polityczne, siły zbrojne, służby specjalne, studia geopolityczne oraz relacje międzynarodowe. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, Magyar Politikatudományi Társaság oraz International Association for Political Science Students.

Małgorzata Kmak – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Samorządu i Zarządzania w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie.

Monika Kulka-Smołkowicz – absolwentka politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim, doktorantka na Wydziale Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. W centrum jej zainteresowań badawczych znajdują się polityka i edukacja dla bezpieczeństwa oraz problematyka dostępu do broni palnej osób cywilnych.

Anna Lisowska – w 2015 roku ukończyła studia magisterskie na kierunku bezpieczeństwo narodowe na Uniwersytecie Jagiellońskim. Autorka pracy magisterskiej dotyczącej opieki dyplomatycznej oraz konsularnej na tle międzynarodowym. Prowadzi badania w zakresie bezpieczeństwa Polonii amerykańskiej. Obecnie doktorantka nauk o polityce na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie, specjalność: polityka bezpieczeństwa. Głównym kierunkiem jej zainteresowań naukowych jest dyplomacja. Odbyła staż w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Rzymie.

Anna Oliwa – doktorantka nauk o polityce na Wydziale Politologicznym Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Absolwentka politologii na tej uczelni oraz studiów bliskowschodnich na Uniwersytecie Jagiellońskim. Swoje zainteresowania naukowe koncentruje wokół tematyki systemów

politycznych i gospodarczych państw, ze szczególnym uwzględnieniem krajów arabskich.

Paweł Ostachowski – doktorant Wydziału Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Pracownik Instytutu Prawa, Administracji i Ekonomii. Historyk, ekonomista, politolog, administratywista, a także absolwent stosunków międzynarodowych. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół bezpieczeństwa lokalnego, finansów samorządowych oraz polityki inwestycyjnej samorządów. Członek Małopolskiego Komitetu Okręgowego Olimpiady Wiedzy o Bezpieczeństwie i Obronności (2016–2019).

Janusz Ropski – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie. Pedagog, psycholog społeczny, politolog. Profesor na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie. Kierownik Katedry Bezpieczeństwa Społecznego. Specjalista w zakresie doradztwa pedagogiczno-psychologicznego. Rzecznik Ministra Edukacji Narodowej do spraw podręczników edukacji dla bezpieczeństwa. Przewodniczący Okręgowej Komisji Olimpiady Wiedzy o Bezpieczeństwie i Obronności. Swoje zainteresowania naukowo-badawcze koncentruje wokół problematyki kompetencji społecznych niezbędnych w różnych dziedzinach ludzkiego życia, dydaktyki edukacji dla bezpieczeństwa, polityk publicznych, poczucia bezpieczeństwa wśród młodzieży oraz deformacji w relacjach społecznych.

Katarzyna Rosół – doktorantka nauk o polityce na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie. Absolwentka studiów magisterskich z zakresu administracji i politologii. Zajmuje się problematyką aktywności politycznej kobiet i rozwiązaniami równościowymi stosowanymi w tym obszarze. Jej zainteresowania naukowe dotyczą polityki krajowej, głównie partii i systemów politycznych oraz ich funkcjonowania.

Sabina Sanetra-Półgrabi – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Społecznego Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Pracę doktorską *Funkcjonowanie euroregionów na pograniczu południowym Polski a integracja społeczności pogranicza po 1993 roku. Analiza porównawcza trzech Euroregionów: „Śląsk Cieszyński”, „Beskidy” i „Tatry”* obroniła w 2012 roku. Jej zainteresowania badawcze obejmują: zagadnienia współpracy transgranicznej pogranicza południowego Polski, rozwój regionalny, wybrane aspekty bezpieczeństwa, w tym zagrożeń transgranicznych oraz współpracy na rzekach granicznych. Pełni funkcję sekretarza Małopolskiego

Komitetu Okręgowego Olimpiady Wiedzy o Bezpieczeństwie i Obronności (2016–2019).

Joanna Słonczyńska-Łabuz – doktorantka nauk o polityce na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie. Absolwentka studiów drugiego stopnia na kierunkach administracja oraz bezpieczeństwo wewnętrzne. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół zagadnień polityki społecznej oraz bezpieczeństwa socjalnego.

Magdalena Strączyńska – doktorantka nauk o polityce na Wydziale Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. W 2016 roku obroniła pracę magisterską z zakresu stosunków międzynarodowych. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień dotyczących państwa niemieckiego po II wojnie światowej.

Bartosz Tatzyn – doktorant nauk o polityce na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie. Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół problematyki bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem wojskowych i cywilnych jednostek dyspozycyjnych działających na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Spis treści

Słowo wstępne 5

Część 1

WYMIARY BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO W MAŁOPOLSCE

PAWEŁ OSTACHOWSKI

Bezpieczeństwo ekologiczne w polityce inwestycyjnej gmin powiatu olkuskiego w latach 2011–2015. 9

NATALIA GOŁĄB

Zagrożenie powodziowe województwa małopolskiego. 20

JOANNA SŁONCZYŃSKA-ŁABUZ

Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego społeczności lokalnej 33

ANNA OLIWA

Bezpieczeństwo imprez masowych jako przykład bezpieczeństwa lokalnego w Krakowie 42

SABINA SANETRA-PÓŁGRABI, JANUSZ ROPSKI

Troska o bezpieczeństwo uczniów w działaniach podejmowanych przez władze samorządowe gminy Krzeszowice 50

SABINA SANETRA-PÓŁGRABI, JANUSZ ROPSKI

Geoportal PLUSK na pograniczu polsko-słowackim jako instrument wspomagania bezpieczeństwa powodziowego 66

ANNA LISOWSKA

Bezpieczeństwo i sprawność służb ochrony granicy państwowej jako integralny element kształtowania bezpieczeństwa w samorządach nadgranicznych. 77

Część 2

BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE W POLITYCE, PRAWIE I DISKURSIE PUBLICZNYM

ARTUR JACH-CHRZĄSZCZ

Analiza Programu „Bezpieczny Kraków” 91

KATARZYNA ROSÓŁ

Polityka bezpieczeństwa a zagadnienie równości płci. 99

MAGDALENA STRĄCZYŃSKA	
Charakterystyka prawno-instytucjonalna ochrony bezpieczeństwa lokalnego na przykładzie gminy i powiatu krakowskiego	109
MAŁGORZATA KMAK	
Prewencyjny wymiar bezpieczeństwa lokalnego w Polsce w kontekście <i>community policing</i>	118

Część 3

GRUPY DYSPOZYCYJNE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO

BARTOSZ TATCZYN	
Pokojowe zadania sił zbrojnych RP na przykładzie działalności minerskich patroli oczyszczania terenu	137
MONIKA KULKA-SMOŁKOWICZ	
Rola, zadania i zdolność wypełniania zobowiązań z zakresu kształtowania bezpieczeństwa lokalnego przez organizację LOK na terenie powiatu gorlickiego	144
O Autorach	156

Autorzy ze szczególną swadą poruszają problemy bezpieczeństwa obecne w prawie, polityce, edukacji oraz dyskursie publicznym, a także przedstawiają wiele kwestii związanych ze specyfiką funkcjonowania bezpieczeństwa strukturalnego na terenie województwa małopolskiego. Monografia jest efektem współpracy dużego zespołu autorskiego złożonego zarówno z doświadczonych specjalistów z dziedziny bezpieczeństwa i nauk o polityce, jak i młodych naukowców, którzy dopiero rozpoczynają swe badania w tym przedmiocie.

dr hab. Andrzej Pieczywok, prof. UKW

Artykuły tworzące strukturę książki stanowią spójną tematycznie całość. Podejmowane w nich wątki teoretyczne i praktyczne odzwierciedlają przyjęty problem badawczy, łączący w sobie sferę polityczności i lokalności.

Sądzę, że monografia będzie stanowiła istotny wkład w rozwój nauk o bezpieczeństwie oraz znajdzie odbiorców nie tylko w grupie wyspecjalizowanych badaczy, ale przede wszystkim w gronie czytelników zainteresowanych kształtowaniem bezpieczeństwa w środowiskach lokalnych.

plk dr hab. Krzysztof Drabik

Uniwersytet Pedagogiczny
im. Komisji Edukacji Narodowej
w Krakowie
Prace Monograficzne 856

ISSN 0239-6025
ISBN 978-83-8084-189-5