

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= uchwała&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.
- Szulborska-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