

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Mariusz Jaworski

**UDZIAŁ POLICJI
W REALIZACJI POLITYKI
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA
NA SZCZEBLU LOKALNYM**

ROZPRAWA DOKTORSKA

Promotor

dr hab. Wojciech Nowiak, prof. UAM

Promotor pomocniczy

dr Waldemar Jarczewski

Poznań 2022

*Składam serdeczne podziękowania dla promotora
Pana prof. dr hab. Wojciecha Nowiaka za okazaną
pomoc, opiekę merytoryczną, życzliwość
oraz cierpliwość w trakcie pisania tej pracy.*

*Podziękowania kieruję również do promotora
pomocniczego Pana dr Waldemara Jarczewskiego
za przekazaną wiedzę, cenne uwagi, poświęcony czas
oraz okazane wsparcie przy pisaniu niniejszej pracy.*

*Najbliższym serdecznie dziękuję za cierpliwość
i nieustające wsparcie. Dziękuję wszystkim,
którzy przyczynili się do powstania tej pracy.*

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	6
SUMMARY	10
WSTĘP	14
ROZDZIAŁ PIERWSZY	
ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRACY	21
1. Uzasadnienie wyboru tematu	21
2. Sformułowanie przedmiotu i celu badawczego	28
3. Sformułowanie problemu badawczego	32
4. Sformułowanie hipotezy ogólnej	35
5. Zakres pracy, metody badawcze	38
ROZDZIAŁ DRUGI	
ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA	44
1. Ogólna charakterystyka bezpieczeństwa.....	44
2. Bezpieczeństwo państwa.....	52
3. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Bezpieczeństwo międzynarodowe.....	59
3.1. Bezpieczeństwo wewnętrzne.....	61
3.1.1. <i>Bezpieczeństwo polityczne</i>	61
3.1.2. <i>Bezpieczeństwo ekonomiczne</i>	62
3.1.3. <i>Bezpieczeństwo militarne</i>	64
3.1.4. <i>Bezpieczeństwo publiczne</i>	65
3.1.5. <i>Bezpieczeństwo ekologiczne</i>	68
3.1.6. <i>Bezpieczeństwo informacyjne</i>	70
3.1.7. <i>Bezpieczeństwo społeczne</i>	72
3.1.8. <i>Bezpieczeństwo kulturowe</i>	75
3.1.9. <i>Bezpieczeństwo religijne</i>	77
3.2. Bezpieczeństwo zewnętrzne.....	77
3.3. Bezpieczeństwo międzynarodowe	79
4. Bezpieczeństwo państwa w obliczu zagrożeń.....	82
5. Bezpieczeństwo Polski. System bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.....	86

ROZDZIAŁ TRZECI

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NA POZIOMIE LOKALNYM	95
1. Geneza i prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego	95
2. Struktura jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	103
2.1. Struktura organizacyjna gminy	104
2.2. Struktura organizacyjna powiatu	111
2.3. Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu	117
2.4. Struktura organizacyjna województwa samorządowego	119
3. Zadania i kompetencje samorządu gminnego, powiatowego, wojewódzkiego	126
4. Bezpieczeństwo lokalne a społeczność lokalna — wymiar problemu	135
5. Zadania władz lokalnych w odniesieniu do bezpieczeństwa lokalnego	143
5.1. Podstawowe zadania władz lokalnych	144
5.2. Szczegółowe zadania władz lokalnych	149
5.2.1. Zarządzanie kryzysowe	150
5.2.2. Stan klęski żywiołowej	155
5.2.3. Obrona cywilna	157
5.2.4. Ochrona przeciwpożarowa	160
5.2.5. Ochrona przeciwpowodziowa	163
5.2.6. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie	168
5.2.7. Przeciwdziałanie narkomanii	171
5.2.8. Przeciwdziałanie alkoholizmowi	173

ROZDZIAŁ CZWARTY

POLICJA A BEZPIECZEŃSTWO	178
1. Ustrój Policji w Polsce	178
1.1. Policyjne organy administracji rządowej	181
1.2. Zadania Policji w świetle przepisów ustawy o Policji	191
2. Współpraca Policji z administracją samorządową w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa	196
3. Analiza funkcjonowania polskiej Policji a realizacja koncepcji <i>community policing</i>	203
4. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa jako narzędzie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego	217
5. Aktywizacja społeczeństwa w działaniach Policji na rzecz bezpieczeństwa lokalnego w ramach programów „Razem bezpieczniej” i „Dzielnicowy bliżej nas”	226

ROZDZIAŁ PIĄTY

BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE A REALIZACJA PROGRAMU

„RAZEM DLA BEZPIECZEŃSTWA”	238
1. Charakterystyka Konina i powiatu konińskiego	238
2. Analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego w latach 2016–2019	246
2.1. Podstawowe pojęcia	246
2.2. Rozmiar przestępczości	248
2.3. Wykrywalność przestępczości	258
2.4. Wykroczenia i interwencje	262
2.5. Zdarzenia drogowe	265
2.6. Funkcjonowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa	267
2.7. Podsumowanie	273
3. „Razem dla bezpieczeństwa” — innowacyjny program konińskiej policji	273
4. Program „Razem dla bezpieczeństwa” — badania empiryczne — ankiety ogólne	316
4.1. Opis procesu badawczego	316
4.2. Wyniki ankiet dotyczących programu „Razem dla bezpieczeństwa” — część ogólna	317
4.2.1. <i>Struktura demograficzno-społeczna respondentów</i>	317
4.2.2. <i>Ocena programu „Razem dla bezpieczeństwa”</i>	319
4.3. Podsumowanie	329
5. Program „Razem dla bezpieczeństwa” — badania empiryczne — ankiety eksperckie	330
5.1. Opis procesu badawczego	330
5.2. Wyniki ankiety eksperckiej dotyczącej programu „Razem dla bezpieczeństwa”	331
5.2.1. <i>Struktura demograficzno-społeczna respondentów</i>	331
5.2.2. <i>Ocena programu „Razem dla bezpieczeństwa”</i>	332
5.3. Podsumowanie	347
ZAKOŃCZENIE	348
BIBLIOGRAFIA	366
SPIS TABEL, FOTOGRAFII I RYSUNKÓW	390

STRESZCZENIE

Działania polityczne oraz zarządzające państwa mają związek z realizacją wielu zadań o charakterze wyspecjalizowanym, poszczególnych obszarów dotyczą polityki szczegółowe. Obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego ma związek z realizacją polityki bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania nim. Działania Policji są z jednej strony ukierunkowane na realizację celów charakterystycznych dla tej wyspecjalizowanej instytucji, z drugiej strony są instrumentem polityki państwa. Państwa realizującego swoje cele zarówno w odniesieniu do wspólnoty narodowej, jak i środowisk lokalnych, to im oraz działaniom na tym szczeblu decydowania politycznego poświęcona została uwaga w niniejszej rozprawie doktorskiej.

Dysertacja doktorska zatytułowana „Udział Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na szczeblu lokalnym” jest analizą współpracy na poziomie lokalnym Policji z jednostkami samorządu terytorialnego powiatu konińskiego w zakresie bezpieczeństwa jego obywateli w ramach prowadzonego lokalnego programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. Głównym motywem powstania niniejszej pracy były wieloletnie przemyślenia autora, po wnikliwej analizie literatury przedmiotu, odnoszące się do rezultatów wprowadzanych zmian przepisów regulujących działanie Policji, wdrażanych systemowych rozwiązań dotyczących współpracy jednostek Policji ze społeczeństwem i pogłębiania dialogu społecznego na temat zapewnienia bezpieczeństwa na linii: Policja – samorządy terytorialne – społeczność lokalna. Wybór tematu autor uzasadnia chęcią ukazania nowej koncepcji funkcjonowania polskiej Policji, której głównym zadaniem jest służba na rzecz społeczeństwa pojmowana przez pryzmat uspołecznienia jej działań, realizacji zasad demokratycznego państwa prawa służą działania edukacyjne oraz prewencyjne realizowane w terenie. To od politycznej woli decydentów oraz mechanizmów kontroli zależy stopień akceptacji społecznej dla instytucji bezpieczeństwa i porządku publicznego, do których należy Policja.

Przedmiotem badań, sformułowanym na wstępie pracy badawczej, jest skuteczność podejmowanych działań na rzecz kształtowania bezpieczeństwa

w społeczności lokalnej przez instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne oraz aktywizacja społeczeństwa, samorządów i Policji w działaniach dla bezpieczeństwa lokalnego poprzez realizację w Koninie i powiecie konińskim programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. Autor zawarł rozległe uzasadnienie potrzeby zwiększenia świadomości społeczeństwa i jego aktywności we współpracy z administracją publiczną ukierunkowanej na przeciwdziałanie zagrożeniom występującym w społecznościach lokalnych. Kształtowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest zadaniem wszystkich instytucji, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne. Dlatego też skuteczność realizacji programu profilaktycznego konińskiej policji i efekty współpracy Policji z samorządami na poziomie gminnym i powiatowym stały się przedmiotem badań prezentowanej rozprawy.

Celem niniejszej pracy jest analiza funkcjonowania programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” wraz z oceną roli tego programu w systemie zarządzania bezpieczeństwem w społeczności lokalnej oraz oceną funkcjonowania służby dzielnicowego. Dysertacja ukazuje ważną rolę dzielnicowego jako policjanta pierwszego kontaktu z obywatelem w uspołecznianiu działań Policji. Zawiera także usystematyzowanie teoretycznej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa obywateli i prowadzonej na poziomie lokalnym współpracy pomiędzy Policją a samorządem, a także ocenę funkcjonowania administracji publicznej w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa i współpracy z funkcjonariuszami Policji, szczególnie z dzielnicowymi, w ramach programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”.

Struktura rozprawy doktorskiej została podporządkowana stopniowemu zrealizowaniu celu rozprawy. Autor dopasował układ rozprawy do osiągnięcia celów pracy i rozwiązania problemów badawczych. Praca badawcza składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, spisu tabel, fotografii i rysunków.

W rozdziale pierwszym zatytułowanym „Założenia metodologiczne pracy” zawarto uzasadnienie wyboru tematu, sformułowano przedmiot, cele i problemy badawcze oraz hipotezę ogólną, a także scharakteryzowano metody badawcze, które pozwoliły skutecznie poszukać odpowiedzi na postawione problemy badawcze. Założenia metodologiczne sformułowano na podstawie bogatej literatury z tego obszaru nauki, wyróżniając te elementy, które są najbardziej przydatne do badań nad bezpieczeństwem. Drugi rozdział pt. „Istota bezpieczeństwa” jest teoretycznym wstępem poświęconym bezpieczeństwu jako nauce. Należy przy tym zaznaczyć, iż obecne nauki o bezpieczeństwie w znacznej mierze wywodzą się z nauk o polityce,

funkcjonujących dzisiaj jako nauki o polityce i administracji. Klasyczne dla politologii obszary badawcze są w chwili obecnej, na skutek ewolucji systemów, dziedzin (obszarów) i dyscyplin naukowych objęte badaniami o charakterze interdyscyplinarnym. Kreowanie bezpieczeństwa na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania państwa, jest decydowaniem o charakterze politycznym. Uczestniczą w nim instytucje zarządzające państwowe oraz samorządowe, w państwach demokratycznych brany jest również pod uwagę głos obywateli. Zmiany, jakie zachodziły w Policji po transformacji systemowej, były i są wynikiem szerokiego dialogu społecznego. Zbliżenie się Policji do instytucji samorządowych oraz samego społeczeństwa, czego wyrazem jest analizowany w dysertacji program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” jest przykładem funkcjonowania instytucji państwa demokratycznego. Przedstawiono w nim genezę bezpieczeństwa, podstawowe pojęcia i główne nurty rozważań nad funkcjonowaniem ogólnie pojętego bezpieczeństwa. Rozdział trzeci pt. „Polityka bezpieczeństwa na poziomie lokalnym” zawiera analizę polityki bezpieczeństwa prowadzonej na szczeblu lokalnym. Zaprezentowano w nim genezę i prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego, strukturę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i jego organy, zadania oraz kompetencje. Ukazano zadania władz samorządowych w odniesieniu do bezpieczeństwa lokalnego. Widać w nim wyraźnie w jaki sposób decydowanie polityczne wpływa bezpośrednio na działania o charakterze wyspecjalizowanym, oceniane przez różne dyscypliny w tym nauki o polityce i administracji oraz nauki o bezpieczeństwie.

W czwartym rozdziale rozprawy — „Policja a bezpieczeństwo” — został omówiony ustrój Policji w Polsce z uwzględnieniem policyjnych organów administracji rządowej i przypisanych im zadań, kompetencji oraz uprawnień. Przedstawiono też rolę Policji w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa, zwrócono uwagę na aplikacje informatyczne jako istotne elementy procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przez polską Policję, zawarto analizę funkcjonowania Policji w Polsce na podstawie idei *community policing* oraz ukazano aktywizację społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa lokalnego w ramach ogólnopolskich policyjnych programów profilaktycznych. Pozycja ustrojowa Policji, jej miejsce oraz rola w systemie państwa demokratycznego, mają bezpośrednie odniesienie do ustroju politycznego państwa. W zupełnie innych realiach systemowych funkcjonują instytucje bezpieczeństwa i porządku publicznego, w zależności od charakteru i ustroju państwa. Ostatni, piąty, rozdział rozprawy (»Bezpieczeństwo lokalne a realizacja programu „Razem dla

bezpieczeństwa”«), stanowiący zasadniczą jej część, zawiera charakterystykę Konina i powiatu konińskiego wraz z analizą stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie. W rozdziale tym zaprezentowano innowacyjny program profilaktyczny konińskiej policji realizowany w powiecie konińskim pod nazwą „Razem dla bezpieczeństwa”, jego cele i założenia oraz rezultaty badań empirycznych oceniających skuteczność realizacji tego programu w ramach przeprowadzonego procesu badawczego. Wyniki badań zostały opracowane z wykorzystaniem narzędzi statystycznych dobranych odpowiednio do danych ilościowych i jakościowych. W projekcie badawczym zastosowano metodę badawczą w postaci sondażu diagnostycznego.

W niniejszej pracy podjęto próbę zdiagnozowania i oceny współpracy Policji na przykładzie Komendy Miejskiej Policji w Koninie z jednostkami samorządu terytorialnego powiatu konińskiego w zakresie bezpieczeństwa jego obywateli podczas realizacji programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. Na podstawie studiów literatury, obserwacji programu „Razem dla bezpieczeństwa”, analizy wyników badań empirycznych oraz analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego uzyskano odpowiedzi na główny problem badawczy, problemy szczegółowe, a także dokonano weryfikacji hipotez i pytań badawczych. W kontekście głównej hipotezy badawczej stwierdzono jej weryfikację w badanej próbie, szczegółowy zaś opis został rozlegle omówiony w części praktycznej. Do przeprowadzenia badań i podczas opracowania materiału badawczego wykorzystano następujące metody badawcze: analizę i syntezę, analizę dokumentów i wnioskowanie, metodę obserwacyjną, metodę ankietową oraz wnioskowanie statystyczne.

W części podsumowującej zawarto najważniejsze ustalenia, wynikające z badań empirycznych i studiów literatury oraz przedstawiono kierunki i rekomendacje dla wykorzystania uzyskanych badań do konstruowania m.in. przyszłych strategii zapobiegania przestępczości na terenie powiatu, województwa czy nawet kraju.

Dysertacja doktorska jest zbiorem całościowych i wyczerpujących treści odnoszących się do tematyki bezpieczeństwa i udziału Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na poziomie lokalnym w ramach programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”.

SUMMARY

Political and managing activities of the state are related to the implementation of many specialized tasks, individual areas are related to specific policies. The area of public safety and order is related to the implementation of the state security policy and its management. On the one hand, the activities of the Police are directed at the implementation of the objectives characteristic of this specialized institution. On the other hand, they are an instrument of the state policy. The given doctoral dissertation pays its attention to a country that achieves its goals both with regard to the national community and local communities and its activities at this level of political decision-making.

The dissertation entitled “Participation of the police in the implementation of the state security policy at the local level” is the analysis of police cooperation at the local level with local government units of the Konin County for the security of its citizens and is a part of the local prevention program “Together for Safety”. Many years of reflections were the main motive for this work. These reflections are based on an in-depth analysis of the literature on the subject and are related to the results of the changes to the provisions governing the operation of the police, implemented system solutions for the cooperation of police units with the public and deepening social dialogue about ensuring safety between the police, territorial self-governments and the local community. The author justifies the selection of the topic by the willingness to present a new concept of the functioning of the Polish Police, the main task of which is service to society understood through the prism of the socialization of its activities, the implementation of the principles of a democratic state of law and educational and preventive activities carried out in the field. It is the political will of decision-makers and control mechanisms that determines the degree of social acceptance for security and public order institutions, which include the Police.

The subject of activities, which is formulated at the beginning of the research work, is the effectiveness of measures taken to shape safety in the local community by institutions responsible for public safety and activating the society, local governments and the police in activities for local safety through the implementation of a preventive program “Together for Safety” in the city of Konin and its county. The author included a broad justification of the need to increase public awareness and the need to be active

in the field of cooperation with public administration aimed at counteracting threats occurring in local communities. Shaping the safety of the local community is the task of all institutions that are responsible for the public safety. Hence the effectiveness of the implementation of the prevention program of the police in Konin and the effects of cooperation between the police and local governments at the commune and county level became the subject of the research in the presented dissertation.

The aim of this work is to analyze the functioning of the mentioned preventive program “Together for Safety” and to evaluate its role in the safety management system in the local community as well as to evaluate the functioning of the district police. The dissertation presents the important role of the district policeman as the policeman of first contact with the citizen in socializing the activities of the police. The work includes the systematization of theoretical knowledge in the field of security of citizens and the cooperation carried out at the local level between the police and the local government as well as it presents the evaluation of the functioning of public administration in shaping local security policy and cooperation with police officers, especially with the district police, as a part of the preventive program “Together for Safety”.

The structure of the given doctoral dissertation was subordinated to the gradual completion of the dissertation. The author adjusted the layout of the work to achieve the goals of the work and the solution of research problems. The research consists of introduction, five chapters, conclusion, a reference list, a list of labels, pictures and figures.

The first chapter entitled “Methodological assumptions of the work” includes the justification for the choice of the topic, the formulation of the subject, aim, research problems and preliminary hypothesis and presents the characterization of research methods, research techniques and tools, which allowed to effectively search for answers to the research problems. The second chapter titled “The essence of security” is theoretical introduction devoted to security as science. It should be noted that the current science of security is largely derived from the science of politics, functioning today as the science of politics and administration. Research areas that are classic for political science are currently subject to interdisciplinary research due to the evolution of systems, fields and disciplines. Creating security at all levels of the functioning of the state is a political decision-making. State and local government management institutions participate in it, in democratic countries the voice of citizens is also taken into account. The changes that took place in the Police after the systemic transformation were and are

the result of an extensive social dialogue. The approach of the Police to local government institutions and the society itself, which is reflected in the preventive program "Together for Safety" analyzed in the dissertation, is an example of the functioning of the institutions of a democratic state. It presents the genesis of security, the basic terms and the main currents of considerations on the functioning of generally understood security. The third chapter, which title is "Security policy at the local level", includes the analysis of the security policy conducted at the local level. It covers the genesis and the legal conditions for the functioning of local government, the structure of the units of local government in Poland and its organs, tasks and competences. It describes the tasks of local government authorities in relation to local safety. It clearly shows how political decision-making directly influences specialized activities, assessed by various disciplines, including political and administrative sciences and security sciences.

"Police and security" is the fourth chapter of the dissertation. It discusses the police system in Poland, including the police bodies of government administration and the tasks, competences and powers assigned to them. This part presents the role of the police in shaping local security policy, emphasizes the role of IT applications as important elements of the public safety management process in the Polish police, includes the analysis of the functioning of the police in Poland based on the idea of community policing and shows the activation of the society for the benefit of local security in the field of nationwide police preventive programs. Systemic position of the Police, its place and role in the system of a democratic state are directly related to the political system of the state. Security and public order institutions function in completely different system realities, depending on the nature and system of the state. The last chapter, the fifth, ("Local security and realization of the *Together for Safety* program") constitutes the major part of the dissertation. It includes the characteristic of the city and council of Konin and analysis of the state of security and public order in the area of operation of the Municipal Police Station in Konin. The chapter presents the innovative preventive program of the Konin police "Together for Safety" being implemented in the Konin County, its goals and assumptions and the results of empirical research evaluating the effectiveness of the program implementation as part of the research process. The research results were compiled with the use of statistical tools selected appropriately to the quantitative and qualitative data. In the research project the

author used the diagnostic survey as a research method and the research tool was a general and expert questionnaire.

In this work an attempt was made to diagnose and evaluate the cooperation of the police on the example of the Municipal Police Station in Konin with local government units of the Konin county in terms of the security of its citizens during the implementation of the preventive program "Together for Safety". Based on studies of literature, observation of "Together for Safety" program, analysis of the results of empirical research and analysis of the state of safety and public order in the city of Konin and its county, answers to the main research problem and detailed problems were obtained as well as the hypotheses and research questions were verified. In the context of the main research hypothesis, its verification in the tested sample was found and its details and the description are discussed extensively in the practical part. The following research methods were used to carry out the research and to develop the research material: analysis and synthetics, document analysis and inference, observational method, questionnaire method and statistical inference.

The summary part contains the most important findings resulting from empirical research and literature studies and presents the directions and recommendations for the use of the obtained research to construct, inter alia, future crime prevention strategies in a county, province or even country.

The doctoral dissertation is a collection of comprehensive and exhaustive content relating to the subject of security and the participation of the police in the implementation of the state security policy at the local level as part of the preventive program "Together for Safety".

WSTĘP

Jedną z największych wartości ludzkości jest bezpieczeństwo, które w swojej istocie daje nie tylko stabilizację, spokój, harmonię, ale także rozwój, pewność i szczęście. Bezpieczeństwo jest pojęciem obejmującym różne aspekty funkcjonowania państwa i życia społecznego. Jest ciągle rozszerzane wraz ze zmianami dokonującymi się w państwie i jego otoczeniu, musi bowiem zapewnić niezakłócony wielowymiarowy rozwój społeczeństwa. Tak rozumiany rozwój uwzględnia zmiany gospodarcze, instytucjonalne, społeczne, administracyjne, a także zmiany stosunków społecznych i typów zachowań, w tym ewolucję nawyków i przekonań (Wojtan, 2007, s. 7).

Główny ciężar w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywa na Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji utworzonej na podstawie ustawy o Policji. To właśnie Policja jako instytucja państwowa odpowiedzialna za bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny pełni podstawową funkcję w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ma ona największy wpływ na poziom bezpieczeństwa obywateli. Włączanie się Policji w działania społeczności lokalnej i faktyczne działania samorządów terytorialnych na rzecz porządku i bezpieczeństwa lokalnego prowadzi do poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Poczucie bezpieczeństwa wpływa na jakość życia i rozwój społeczeństwa. To właśnie przez zintegrowanie działań Policji, samorządów i mieszkańców społeczności lokalnej nie tylko dochodzi do podnoszenia społecznego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, ale także do poprawy obrazu Policji w świadomości społecznej. Marek Działoszyński, komendant główny Policji w latach 2012–2015, stwierdza, że „poprzez zwracanie uwagi na problemy ludzkie i społeczne oraz dostosowanie odpowiednich służb policyjnych do danych problemów, społeczność lokalna może stać się bezpieczniejszym środowiskiem, zapewniającym lepszą jakość życia wszystkim mieszkańcom. Z tej perspektywy ludzie nie są już tylko biernymi obserwatorami w procesie pracy Policji, a są aktywnymi uczestnikami w określaniu, co stanowi problem społeczności oraz jak najlepiej go rozwiązać” (Działoszyński, 2013, s. 176). Budowanie zaufania jest procesem ciągłym wymagającym długotrwałych działań, głównie na poziomie lokalnym. Wiąże się to z potrzebą wskazania policjantów,

którzy na co dzień będą się komunikować nie tylko z instytucjami funkcjonującymi na określonym obszarze, lecz przede wszystkim z poszczególnymi członkami społeczności danego terenu. Naturalne jest, że tymi policjantami są dzielnicowi (Minkiewicz, 2017, s. 7). Istotne jest, żeby skuteczność działań policyjnych była warunkowana współdziałaniem ze społeczeństwem, współpraca zaś Policji ze społecznością lokalną zapewniała sukcesy w tej skali mikro. To nie tylko Policja ma dbać o porządek i bezpieczeństwo, ale czynić to muszą także samorządy lokalne, natomiast działania Policji, samorządów i społeczności lokalnych muszą być ze sobą skoordynowane. Ukazanie stopnia i zakresu współpracy społeczeństwa z funkcjonariuszami Policji, w szczególności dzielnicowymi, samorządami i instytucjami administracji publicznej, przy przeciwdziałaniu zjawiskom destabilizującym życie społeczne, ma na celu przedstawienie zadań samorządu, a przede wszystkim dzielnicowego w kształtowaniu bezpieczeństwa lokalnego. Bezpieczeństwo na poziomie lokalnym wiąże się zawsze z kwestią komfortu życia wolnego od zagrożeń dla wartości preferowanych przez mieszkańców. Poczucie bezpieczeństwa wywiera z kolei wpływ na kształtowanie się więzi i tożsamości, które czynią daną społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr. Wysoki poziom bezpieczeństwa uzyskany na poziomie lokalnym przekłada się także na dynamikę rozwoju zarówno tego lokalnego, jak i krajowego. Mówiąc bardziej precyzyjnie, stanowi istotny czynnik rozwojowy brany pod uwagę przez inwestorów, turystów, osoby chcące osiedlić się na danym terenie czy szukających zatrudnienia (Fehler, 2009, s. 29). Dlatego z udziałem obywateli i ich współpracy z Policją oraz samorządami można profesjonalnie kształtować bezpieczeństwo społeczności lokalnej. Dobry wizerunek Policji w społeczności lokalnej jest najlepszym orężem walki z przestępczością.

Niniejsza praca zatytułowana „Udział Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na szczeblu lokalnym” powstała w celu zdiagnozowania współpracy Policji na przykładzie Komendy Miejskiej Policji w Koninie z jednostkami samorządu terytorialnego powiatu konińskiego w zakresie bezpieczeństwa jego obywateli. Działania związane z kształtowaniem polityki bezpieczeństwa i porządku publicznego, mają charakter decyzji politycznych oraz władczych. Realizacja polityki nie jest możliwa na żadnym ze szczebli administracji publicznej, bez ich legitymizacji na drodze legislacji, kształtowanej przez uprawnione podmioty państwa demokratycznego.

Motywy przewodnim do podjęcia pracy był niezmiernie ważny i aktualny problem zwalczania przestępczości przez budowanie ścisłej współpracy społeczeństwa z instytucjami administracji publicznej, szczególnie z Policją, w celu przeciwdziałania zjawiskom dezorganizującym życie społeczności lokalnych. Celem było też usystematyzowanie wiedzy z zakresu bezpieczeństwa obywateli i przeanalizowanie prowadzonej samorządowej polityki w obszarze funkcjonowania bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Analiza procesów na szczeblach samorządowych, jest bardzo istotna z perspektywy nauki o polityce i administracji. Struktury samorządowe są w warunkach prawidłowo funkcjonującej demokracji, emanacją władzy obywateli na szczeblu lokalnym. Jest to niezwykle istotne w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, dotyczy to na obecnym etapie rozwoju społeczno-ustrojowego Polski. Stąd też rozległe odniesienie do bezpieczeństwa w jego najniższej lokalnej formie i próba odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką współcześnie odgrywa administracja publiczna w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa. Przesłanki te były podstawą do sformułowania celów i problemów badawczych oraz hipotezy ogólnej, a także doboru metod umożliwiających rozwiązanie tych problemów i zweryfikowanie hipotezy ogólnej. Badania przeprowadzone metodą ankietową wśród społeczeństwa i specjalistów charakteryzujących się bogatą wiedzą z dziedziny bezpieczeństwa pozwoliły ocenić stopień współpracy organu administracji rządowej, jakim jest Policja, z administracją samorządową i społeczeństwem lokalnym, sposób kształtowania się poczucia bezpieczeństwa mieszkańców oraz kierunki działania w zapobieganiu przestępczości i zachowań aspołecznych w społecznościach lokalnych na terenie Konina i powiatu konińskiego.

Obecnie w literaturze brakuje opracowań odnoszących się do tej tematyki, szczególnie uwzględniających w badaniach obszar ziemi konińskiej. Ta problematyka dotychczas nie doczekała się odpowiedniego do znaczenia zainteresowania naukowego, sama zaś Policja jako przedmiot badań naukowych jest właściwie zdominowana przez przedstawicieli nauk prawnych czy badań historycznych. Jednakże wraz z utworzeniem nowej dyscypliny naukowej, jaką jest nauka o bezpieczeństwie, nieodłącznie powiązana z nauką o polityce i administracji, pojawia się nadzieja, że zaowocuje to wartościowymi pracami naukowymi poświęconymi różnym ujęciom działania Policji. Zamysłem dysertacji jest harmonijne połączenie obu wyżej wymienionych dyscyplin w procesie analizy zagadnień służących realizacji podjętego celu badawczego.

Struktura pracy została podporządkowana stopniowemu realizowaniu celu rozprawy. Pod kątem osiągnięcia celów pracy i rozwiązania problemów badawczych dobrano układ pracy, która składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, spisu tabel, fotografii i rysunków.

W rozdziale pierwszym zawarto założenia metodologiczne i uzasadnienie wyboru tematu, sformułowanie celów, problemów badawczych i hipotezy ogólnej, charakterystykę metod badawczych i ogólną charakterystykę literatury. Założenia metodologiczne sformułowano na podstawie bogatej literatury tego obszaru nauki, wyróżniając te elementy, które są najbardziej przydatne do badań nad bezpieczeństwem. Specjaliści z dziedziny metodologii badań bezpieczeństwa twierdzą, że nie wykształciła się w pełni specyficzna metodologia badań bezpieczeństwa, lecz stan aktualny ocenia się jako „wyłanianie” się takiej metodologii. Obecnie trudno wyróżnić jakieś szczególne cechy metodologiczne, można natomiast dostrzec mniejsze lub większe wpływy metodologiczne innych nauk i dyscyplin, szczególnie istotną rolę odgrywa nauka o polityce, funkcjonująca dzisiaj jako nauka o polityce i administracji (Sienkiewicz, Marszałek, Świeboda, 2011, s. 63). W niniejszym opracowaniu zastosowano takie metody badawcze, jak metoda analizy dokumentów i wnioskowanie, metoda analizy i syntezy, metoda obserwacyjna, metoda ankietowa oraz metoda wnioskowania statystycznego.

Drugi rozdział jest teoretycznym wstępem poświęconym bezpieczeństwu jako nauce. Przedstawiono w nim genezę bezpieczeństwa, podstawowe pojęcia i główne nurty rozważań nad funkcjonowaniem ogólnie pojętego bezpieczeństwa. W dalszej części skoncentrowano się nad zidentyfikowaniem pojęcia bezpieczeństwa państwa, następnie przedstawiono ogólną charakterystykę bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, a także bezpieczeństwa międzynarodowego. Pojęcie bezpieczeństwa zostało przedstawione na tle pojawiających się zagrożeń, szczególnie aktualnych, związanych z dokonującym się procesem globalizacji i wynikającymi stąd zmianami znaczenia wagi zagrożeń z konfliktów wojennych na zagrożenia, wynikające z nierówności społecznych, ubóstwa, problemów politycznych, etnicznych, kulturowych, religijnych czy ekologicznych. Odniesiono się również do charakteru działań podejmowanych przez państwa, zmierzających do eliminowania zagrożeń i zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa. Wszystkie te działania mają charakter decyzji politycznych w tym szeroko pojętych procesów o charakterze ustrojowym.

Analiza tych zagadnień z perspektywy bezpieczeństwa, pozwala na śledzenie poszczególnych obszarów wchodzących w skład decydowania politycznego państwa. W rozdziale tym przedstawiono także bezpieczeństwo Polski i system bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w którym zdefiniowano podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne Polski w zakresie bezpieczeństwa.

W trzecim rozdziale pracy zaprezentowano i przedstawiono politykę bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Zwrócono uwagę na pojęcie bezpieczeństwa jako nierozzerwalnego segmentu funkcjonowania społeczności lokalnych przejawiającego się w zaspokojeniu podstawowych jego potrzeb, w tym potrzeby bycia bezpiecznym w sensie tak podmiotowym, jak i przedmiotowym. Nieodłącznie z bezpieczeństwem w wymiarze lokalnym połączone są dwa pojęcia — bezpieczeństwo i porządek publiczny, których znaczenie przedstawiono w połączeniu z działaniem państwa i zasadami prawa, jego rozwojem oraz ewaluowaniem. W dalszej części dysertacji doktorskiej skoncentrowano się nad zadaniami władz samorządowych w odniesieniu do bezpieczeństwa lokalnego i przedstawiono organy administracji zespolonej oraz niezespolonej w polityce bezpieczeństwa. Ukazano miejsce samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej, jego podstawowe założenia i cele. Zobrazowano proces przeobrażeń samorządu terytorialnego od chwili jego powstania. Tradycyjnie rozumiana administracja publiczna, która dotychczas była kojarzona głównie z naukami prawnymi, stała się ważną dziedziną dla ekonomistów, specjalistów od zarządzania, a także dla politologów i socjologów. W wyniku zmian funkcjonowanie samorządu terytorialnego poszerzyło się o nowe, oparte na negocjacjach i aktywnym udziale społeczności lokalnych, modele instytucjonalnych realizacji zadań publicznych w celu zwiększenia bezpieczeństwa lokalnego. W dalszej części przedstawiono struktury samorządu terytorialnego w Polsce i kompetencje samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

W czwartym rozdziale rozprawy przedstawiono umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jaką jest Policja. Zwrócono uwagę na to, że Policja zaopatrzona w regulacje prawne, takie jak ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ma możliwości do skutecznego i wystarczającego zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom w kraju. W rozdziale tym przedstawiono ustrój Policji w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem policyjnych organów administracji rządowej i zadań realizowanych

przez Policję w świetle krajowych regulacji prawnych. W dalszej części skoncentrowano się na przedstawieniu roli Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego. Zwrócono uwagę na to, że włączanie się Policji w działania społeczności lokalnej i faktyczne działania samorządów terytorialnych na rzecz porządku i bezpieczeństwa lokalnego musi prowadzić do poprawy bezpieczeństwa lokalnego. Dzięki zintegrowaniu działań Policji, samorządów i mieszkańców społeczności lokalnej nie tylko dochodzi do podnoszenia się społecznego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, ale także do poprawy obrazu Policji w świadomości społecznej. Ponadto w omawianym rozdziale przedstawiono koncepcję działania Policji opartą na *community policing* oraz aplikacje Moja Komenda i Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, stanowiące nowe narzędzia kształtowania bezpieczeństwa lokalnego. Odniesiono się także do ogólnopolskiego programu prewencyjnego „Dzielnicy bliżej nas” i przyjętej koncepcji funkcjonowania polskiej Policji przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, której główną rolą jest służba na rzecz społeczeństwa pojmowana przez pryzmat uspołeczniania jej działań i potrzebę pogłębiania dialogu społecznego w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa na linii Policja – społeczność lokalna.

W ostatnim, piątym, rozdziale zaprezentowano charakterystykę Konina, powiatu konińskiego i gmin powiatu konińskiego. Przedstawiono podział administracyjny i położenie geograficzne wymienionych jednostek samorządowych. Przybliżono strukturę organizacyjną jednostek i komórek organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Koninie, która czuwa nad bezpieczeństwem mieszkańców Konina i gmin powiatu konińskiego. W rozdziale tym przedstawiono analizę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie w latach 2016–2019, a następnie omówiono program profilaktyczny konińskiej policji realizowany w powiecie konińskim pod nazwą „Razem dla bezpieczeństwa”. Zostały przedstawione geneza powstania programu, jego istota, podstawowe założenia i cele. W programie konińskiej policji wzięły udział wszystkie gminy powiatu konińskiego, miasto Konin i starostwo powiatu konińskiego. Przybliżono zagrożenia i problemy, występujące na terenie Konina i w poszczególnych gminach powiatu konińskiego, a także wskazano, jakie należy podjąć działania w celu ich eliminacji, aby w sposób całościowy odpowiedzieć na oczekiwania mieszkańców. W rozdziale tym została omówiona rola, jaką w polskiej Policji odgrywa tzw. funkcjonariusz pierwszego kontaktu z obywatelem, czyli dzielnicowy. Zaprezentowano odpowiedzi na pytania, jak

zmienia się postrzeganie dzielnicowego przez społeczeństwo lokalne i czy dzielnicowy jest gospodarzem swojego rejonu służbowego współtworzącym bezpieczne społeczeństwo. Odniesiono się także do współpracy pomiędzy samorządami powiatu konińskiego a funkcjonariuszami konińskiej policji w zakresie poprawy bezpieczeństwa i realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa”. W drugiej części rozdziału zostały zaprezentowane rezultaty badań empirycznych na temat realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” i jego efektów, które zostały przeprowadzone w dwóch grupach. W pierwszej respondentami badań byli przede wszystkim mieszkańcy Konina i powiatu konińskiego, u których zastosowano metodę badawczą ankietową z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety ogólnej. Respondentami drugiej badanej grupy zostali władarze miasta i powiatu konińskiego, funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Koninie oraz podległych jej komisariatów Policji, wyróżniający się bogatym doświadczeniem zawodowym, a także rozległą wiedzą w zakresie bezpieczeństwa. W stosunku do tej grupy zastosowano również metodę ankietową z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety eksperckiej. Wyniki badań opracowano z wykorzystaniem narzędzi statystycznych dobranych odpowiednio do danych ilościowych i jakościowych.

Pracę zamykają zakończenie, bibliografia oraz spis tabel, fotografii i rysunków. Taka konstrukcja formalna dysertacji odzwierciedla w ocenie autora podstawowe założenia pracy, tworzy spójną całość i umożliwia logiczne przeprowadzenie wyводу.

Reasumując, przedstawione badania mają funkcję naukową, ponieważ pozwalają rozeznaczyć, czym jest bezpieczeństwo i jak jest rozumiane w wymiarze lokalnym. Ale przede wszystkim mają funkcję praktyczną, pozwalającą na poprawę warunków bezpieczeństwa na określonym terenie. Diagnoza i analiza oczekiwań społeczności lokalnych w zakresie poprawy poczucia ich bezpieczeństwa pozwala na konkretne wyartykułowanie nurtujących ich problemów, w konsekwencji zaś na szybką reakcję właściwych ustawowo organów administracji publicznej skierowaną na ich rozwiązanie.

ROZDZIAŁ PIERWSZY

ZAŁOŻENIA METODOLOGICZNE PRACY

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Słowo „nauka” ma wiele znaczeń i dlatego jest trudne do zdefiniowania. Przeważnie w różnym kontekście jest używane w języku potocznym. Choć człowiek naukę stosuje już od tysiącleci, to jej istota, szczególnie w naszych czasach, wydaje się coraz trudniejsza do jednoznacznego przedstawienia. Posługują się nią zarówno uczniowie, studenci, nauczyciele, dziennikarze, politycy, urzędnicy, zwyczajni ludzie, jak i naukowcy. Każdy z nich rozumie znaczenie tego słowa inaczej (Żegnałek, 2010, s. 13). Słowo „nauka” (*science*) pochodzi od łacińskiego *scire*, oznaczającego „wiedzieć”, czyli posiadać wiedzę (Nachmias, Frankfort-Nachmias, 2001, s. 18). Dlatego też nauka jest kojarzona przede wszystkim z wiedzą, która jest pojęciem szerszym. Na jej obraz składają się wszelkie wiadomości teoretyczne i praktyczne zdobyte zarówno naukowymi, jak i nienaukowymi metodami. Chociaż wiedza i nauka mają wiele wspólnego, nie należy ich utożsamiać, ponieważ nie każda wiedza jest nauką, natomiast każda nauka jest wiedzą. To nauka tworzy wiedzę, nigdy zaś odwrotnie (Pytkowski, 1985, s. 31). W literaturze, zwłaszcza z zakresu metodologii naukoznawstwa, można spotkać różne definicje nauki. Zdaniem Stanisława Kamińskiego, terminem „nauka” posługujemy się, najogólniej mówiąc, w celu oznaczenia pewnego rodzaju działalności umysłowej lub umysłowo-fizycznej (Kamiński, 1992, s. 13). Działalnością tą jest poznanie, które może być rozumiane jako czynność, ale także jako jej wytwór, czyli rezultat poznania. Polski filozof i logik Kazimierz Ajdukiewicz rozumiał naukę jako ogół czynności wykonywanych przez uczonych w celu poznania rzeczywistości lub rezultat tych czynności, czyli całość twierdzeń uczonych, które powstały w wyniku dążenia do poznania rzeczywistości (Ajdukiewicz, 1965, s. 173). Podobne spojrzenie na istotę nauki prezentują socjolog i metodolog Stefan Nowak oraz filozof i metodolog Jan Such, którzy przez naukę

rozumieją proces zdobywania wiedzy i rezultat tego procesu, czyli wiedzę naukową (Such, 1973, s. 36). Według Jerzego Ratajewskiego nauka to specyficzna działalność ludzka, zmierzająca do poznania obiektywnej prawdy o rzeczywistości, zaspokojenia ludzkich potrzeb poznawczych i polepszenia działań praktycznych ludzi oraz jej wytwory i wyniki (Ratajewski, 1993, s. 13). Nie sposób przedstawić tu wszystkich definicji nauki, jednak warto jeszcze przytoczyć jej rozumienie przez jednego z najwybitniejszych zagranicznych znawców tej problematyki — Johna Desmonda Bernala — który stwierdza, że naukę należy traktować szerzej niż czynią to wymienieni polscy autorzy. Według niego naukę trzeba traktować jako instytucję, czyli zorganizowany zespół uczonych, i jako metodę postępowania, czyli określone czynności, służące uczoneму do rozwiązania postawionych przed nim problemów. Nauka według Bernala to także narastająca tradycja wiedzy i ważny czynnik utrzymania oraz rozwoju produkcji. To też jeden z najpotężniejszych czynników kształtujących poglądy i postawy społeczeństw wobec wszechświata i człowieka przede wszystkim za pośrednictwem nowych praw i twierdzeń naukowych (Ratajewski, 1993, s. 10).

Zaprezentowane powyżej definicje i poglądy na temat nauki są niezbędne do wyjaśnienia istoty badań naukowych i całego procesu badawczego. Słowo „badanie” w rozległym jego rozumieniu oznacza dokładne, gruntowne poznawanie (Sobol, 1993, s. 31). Jednak nie każde poznanie rzeczywistości ma charakter naukowy. Jest nim tylko takie badanie, które jest prowadzone przez przygotowane do tego osoby, posługujące się odpowiednim zestawem metod uznawanych za naukowe i przestrzegające określonych procedur. Wykonywane w ramach takiego badania czynności powinny mieć charakter twórczy, winny zmierzać do „odkrywania” nowych prawd i tworzenia nowej wiedzy. Na ogół są to czynności długotrwałe i powtarzalne, tworzące pewien ciąg, który jest określany mianem procesu (Żegnałek, 2010, s. 21). Tak postrzega badanie naukowe Władysław Zaczyński, według którego jest ono wieloetapowym procesem zróżnicowanych działań mających zapewnić nam obiektywne, dokładne i wyczerpujące poznanie obranego wycinka rzeczywistości przyrodniczej, społecznej lub kulturowej (Zaczyński, 1968, s. 9).

Procesy badań naukowych stosuje się w każdej dziedzinie, dyscyplinie i specjalności naukowej. Wiedza i działalność człowieka ujęta w systemie nauki jest wielowymiarowa i wielostronnie powiązana. Wobec tego zastosowanie z pełną świadomością i celowością procedur badawczych jest w stanie zapewnić podstawowe funkcje badań naukowych, którymi są m.in. funkcja teoretyczna, metodologiczna

i praktyczna. Zadaniem badań naukowych jest ujawnienie nowych prawd i tworzenie nowych teorii naukowych. Końcowym wynikiem wyjaśnień naukowych zawsze musi być rzetelna ocena i interpretacja faktów oraz sądów, żeby w ostateczności prawa nauki były należycie uzasadnione, twierdzenia sprawdzone i ujęte w zdania ogólne lub zbliżone do ogólnych. Najważniejszym celem każdego badania jest właściwe opracowanie i upowszechnienie ich wyników, które najlepiej, żeby zostały wdrożone do praktycznego stosowania. Na podstawie powyższych informacji można przyjąć, że badania naukowe w najszerszym rozumieniu tego słowa obejmują: ustalenie tematu badań i jego zakresu; studiowanie literatury dotyczącej tematu badań oraz ewentualnej literatury metodologicznej; opracowanie koncepcji badań, w tym określenie przedmiotu i celów badań, sformułowanie problemów badawczych, postawienie hipotez, określenie zmiennych i wskaźników, dobór lub opracowanie metod, technik i narzędzi badawczych, dobór grupy badawczej, ustalenie terminu i przebiegu badań; przeprowadzenie badań pilotażowych; dokonanie ewentualnej korekty w zakresie problemów, hipotez roboczych czy metod, technik i narzędzi badawczych; przeprowadzenie badań właściwych; zebranie i uporządkowanie materiałów badawczych; analizę i interpretację uzyskanych wyników; weryfikację założonych hipotez roboczych; przedstawienie wyników badań w odpowiedniej formie pisarskiej (Żegnałek, 2008, s. 33–34).

Proces badania naukowego na ogół rozpoczyna się od określenia tematu badań, co można uznać za równoznaczne z przedstawieniem lub znalezieniem się w sytuacji problemowej. Temat badań to myśl główna, którą trzeba rozwinąć, czyli przedstawić ogólny zarys badanej problematyki. Należy przyjąć, że temat badania to najogólniej zarysowany problem do rozwiązania, który wyznacza granice i zakres badania naukowego oraz stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury badawczej.

W przygotowanej dysertacji doktorskiej zatytułowanej „Udział Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na szczeblu lokalnym” autor zamierza dokonać analizy współpracy na poziomie lokalnym Policji z samorządami powiatu konińskiego w zakresie bezpieczeństwa jego obywateli. Zdać należy sobie sprawę, że tematyka podjęta w dysertacji nie jest łatwa i ze strony badacza wymaga szczególnego zaangażowania poznawczego, a z racji wykonywanego zawodu także osobistego, wręcz ze specjalistycznym zagłębieniem się w powyższy obszar badań. Rozprawa doktorska jest rezultatem wieloletnich przemyśleń autora i analizy wprowadzanych zmian przepisów dotyczących działania Policji, wdrażania systemowych rozwiązań

dotyczących współpracy ze społeczeństwem i pogłębiania dialogu społecznego w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa na linii Policja – społeczność lokalna. Działania te mają związek ze zmianami ustrojowymi państwa, są efektem przechodzenia przez proces zmian o charakterze politycznym. Trzeba jednoznacznie podkreślić, iż samorząd oraz jego rola w obecnym kształcie są bezpośrednim efektem transformacji systemowej, możliwej w Polsce po 1989 roku.

Wybór tematu autor uzasadnia chęcią ukazania nowej koncepcji funkcjonowania polskiej Policji, której głównym zadaniem jest służba na rzecz społeczeństwa pojmowana przez pryzmat uspołecznienia jej działań, ukazania jakże ważnej służby dzielnicowego — policjanta pierwszego kontaktu z obywatelem, współpracy Policji z samorządami na poziomie gminnym i powiatowym, a także przyczynienia się do wzrostu świadomości społeczeństwa co do zagrożeń występujących w społecznościach lokalnych. Państwo to my — obywatele — więc jego skuteczna ochrona zależy bezpośrednio od nas. Znaczenie tych słów nabiera szczególnego charakteru w małych społecznościach lokalnych, takich jak gminy powiatu konińskiego, gdzie jest realizowany innowacyjny program konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa”. Jest to program, który w zamyśle zrzesza wszystkie instytucje, organizacje rządowe i pozarządowe powiatu konińskiego, działające pod jednym hasłem, pod jednym logo, a przede wszystkim w jednym celu, jakim jest tworzenie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym w Koninie i powiecie konińskim. Przeprowadzona analiza zagrożeń na terenie Konina i powiatu konińskiego wskazała nie tylko funkcjonariuszom konińskiej policji, ale też władarzom powiatu, organizacjom rządowym i pozarządowym działającym na rzecz bezpieczeństwa, jakie należy podjąć działania w celu ich eliminacji, które w sposób całościowy odpowiedzą na oczekiwania mieszkańców. Ten program to także implementacja zmiany nastawienia do pracy dzielnicowego, która polega głównie na dużym zaangażowaniu w profilaktykę społeczną i bezpośredni kontakt z obywatelem, którego zaś misją jest uspołecznianie aktywności konińskiej policji oraz uświadomienie społeczności powiatu konińskiego i Konina o konieczności współpracy z Policją na rzecz własnego bezpieczeństwa jako stanu, który oddziałuje na wszystkie sfery życia i z tego powodu powinno podlegać szczególnej ochronie.

Praca jest oparta głównie na źródłach prawnych (ustawy, rozporządzenia), a także na wielu monografiach, pracach zbiorowych i pojedynczych publikacjach. Istotne znaczenie dla formułowanych wniosków i opinii miały również badania przeprowadzone nad problemami kluczowymi dla obrony tezy postawionej w pracy.

Opierały się one przede wszystkim na analizie ilościowej zebranych danych statystycznych pochodzących z Komendy Miejskiej Policji w Koninie oraz analizie ankiet ogólnych i eksperckich.

Analiza literatury naukowej, która odnosi się do tematyki ogólnie pojętego bezpieczeństwa, jest bardzo rozległa. Przygotowując rozprawę doktorską, autor korzystał zarówno z literatury krajowej, jak i zagranicznej. Spośród zagranicznych tekstów źródłowych do najbardziej przydatnych w pracy należy zaliczyć „Security: A New Framework for Analysis” Barry’ego Buzana, Ole Wævera i Jaapa de Wilde, przedstawiający poglądy kopenhaskiej szkoły studiów nad bezpieczeństwem, polegające na zmianie myślenia o bezpieczeństwie nie jedynie w kategoriach militarnych, lecz rozszerzeniu jego znaczenia o inne ważne elementy obecne w życiu, takie jak aspekty polityczne, gospodarcze czy społeczne. Dokument ten ukazuje odejście od tradycyjnego rozumienia bezpieczeństwa i przechodzenie w kierunku bezpieczeństwa człowieka. Równie ciekawymi pozycjami okazały się: „Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach” Margaret S. Archer, „Research in Methods in Politics” Petera Burnhama i „Security Problems and Security Policy in a Grave New World” Michaela E. Browna.

Z polskich publikacji książkowych należy wymienić pracę pod redakcją Jarosława Gryza „Zarys teorii bezpieczeństwa państwa”, z której autor korzystał, pisząc rozdział dotyczący istoty bezpieczeństwa. To bardzo ciekawa praca, w której stwierdza się, że zapewnienie bezpieczeństwa to konieczność sprostania przez podmiot wyzwaniom, z których ewoluują zagrożenia, szanse i ryzyka, a które wpływają na prowadzoną politykę i strategię działania. Zaletą tej pracy jest także to, że poza próbą zdefiniowania bezpieczeństwa i wskazania na procesy wyznaczające jego stan, ukazuje także proces budowy polityki bezpieczeństwa i działań zmierzających do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa. Równie cenną i interesującą publikacją książkową związaną z omawianym tematem jest praca Witolda Pokruszyńskiego „Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa”, której treści w dużym stopniu wykorzystano w rozdziale dotyczącym istoty bezpieczeństwa. Książka jest autorską próbą wyznaczenia obszarów decydujących o bezpieczeństwie podmiotu, omawiających głównie problemy związane z bezpieczeństwem państwa i sposobu jego rozumienia, wskazania zasadniczych zagrożeń bezpieczeństwa państwa w jego wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, omówienia kryteriów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego oraz mechanizmów pozwalających na wcześniejsze wykrycie symptomów zagrożenia

bezpieczeństwa. Publikacją, na którą szczególnie zwrócono uwagę, która zaś okazała się bardzo cenna i przydatna w przygotowaniu rozprawy doktorskiej, jest książka „Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Cześć ogólna” pod redakcją naukową Waldemara Kitlera, Małgorzaty Czuryk i Mirosława Karpiuka. Autorzy dokonali wstępnej analizy systemu prawa międzynarodowego i krajowego w ujęciu misji, celów i zadań realizowanych w dziedzinie rozlegle pojętego bezpieczeństwa narodowego. To także próba ukazania roli prawa i pozycji środków normatywnych wśród innych środków w kształtowaniu bezpieczeństwa demokratycznego państwa i jego społeczeństwa. Przedmiotowa monografia dotyczy ogólnej, publicznoprawnej sfery bezpieczeństwa narodowego, a zakres pracy wskazuje na teoretyczną, praktyczną i dydaktyczną jej użyteczność. Cenną publikacją książkową jest także praca Marka Leszczyńskiego „Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku”. Autor opracował zwięzłą publikację, która porusza podstawowe zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa społecznego obywateli w warunkach zmian funkcji współczesnego państwa. W książce zastosowano podejście przedmiotowe do badań nad bezpieczeństwem, koncentrując się na bezpieczeństwie społecznym. Dotychczas obszar ten był w małym zakresie opisany w literaturze przedmiotu. Problematyka bezpieczeństwa społecznego była opisywana jako jeden z wielu obszarów, nie zaś jako temat główny i całościowy. Sporo informacji w rozprawie zostało zaczerpniętych z publikacji książkowej Tomasza Serafina i Sergiusza Parszowskiego „Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa”. Książka ukazuje złożoność i interdyscyplinarność procesu zarządzania bezpieczeństwem na poziomie samorządu lokalnego. Autorzy charakteryzują zagadnienia dotyczące podstaw prawnych funkcjonowania organów samorządu lokalnego w zakresie bezpieczeństwa i profilaktyki, uzupełniając zebraną wiedzę o treści dotyczące realizacji ustawowo nałożonych zadań wynikających z lokalnej specyfiki i zagrożeń. Wskazują także kierunki postępowania w trakcie procesu budowy projektowych rozwiązań pozwalających na ograniczenie przestępczości. Kolejna pozycja, na którą szczególnie zwrócono uwagę, przygotowując rozprawę doktorską, to książka pod redakcją naukową Marka Stefańskiego pt. „Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena działań Policji w percepcji mieszkańców Słupska”. W pierwszym rozdziale książki zatytułowanym „Teorie rozwoju policji. Wybrane aspekty” Stanisław Zbigniew Bukowski z dużym profesjonalizmem dokonał analizy funkcjonowania Policji w społecznościach lokalnych. Szczególną uwagę zwrócił na ideę *community policing*, która powinna być

podstawą działania Policji. W rozdziale tym znajduje się dużo cennych uwag i przemyśleń, z których jedna stanowi, że obywatel powinien mieć partnerski udział we współpracy z Policją, a ta winna uwzględniać oczekiwania społeczności lokalnych. Cenną publikacją książkową uwzględnioną w rozprawie jest praca pod redakcją naukową Jerzego Koniecznego, Mariusza Goniewicza i Przemysława Paciorka pt. „Nowe technologie w środowisku bezpieczeństwa zdrowotnego. Monitoring, obrazowanie, modelowanie”. W części trzeciej — „Policja, Państwowa Straż Pożarna, ratownictwo specjalistyczne: monitoring, obrazowanie, systemy wspomagania dowodzenia, symulatory dydaktyczne” — Waldemar Jarczewski, autor tekstu „Współczesne techniki mapowania zagrożeń jako element *community policing*”, przedstawił doświadczenia polskiej Policji związane z podejmowaniem współpracy ze społeczeństwem, która prowadzi do zwiększenia uczestnictwa ludzi w odpowiedzialności za bezpieczeństwo, szczególnie w środowisku lokalnym. Omówił interaktywne mapy zagrożeń, dające możliwość bezpośredniego nanoszenia zagrożeń identyfikowanych przez zgłaszające osoby jako jeden z nowych elementów wychodzących naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa, stwierdzając jednoznacznie, że konieczność analizy i weryfikacji zgłoszeń przez policję daje społeczeństwu poczucie realnego udziału w tworzeniu bezpiecznych przestrzeni, a same mapy zagrożeń należy traktować jako istotny element procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym realizowanym w partnerstwie międzyinstytucjonalnym i społecznym.

Na potrzeby niniejszej pracy sporządzono analizę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego za lata 2016–2019, w której poziom bezpieczeństwa określono, opierając się na statystykach policyjnych Komendy Miejskiej Policji w Koninie.

W pracy wykorzystano również źródła internetowe, zwłaszcza publikacje ze stron polskich instytucji rządowych, policyjnych i organizacji międzynarodowych. Szczegółowe zestawienie wykorzystanych opracowań książkowych, artykułów z czasopism naukowych i źródeł internetowych zawiera bibliografia zamieszczona na końcu pracy.

Podsumowując aktualny stan badań na temat polityki bezpieczeństwa państwa i jej realizacji z udziałem Policji na poziomie lokalnym oraz analizy innowacyjnego projektu „Razem dla bezpieczeństwa”, autor stwierdza, że zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej wybór publikacji dotyczących istoty ogólnie pojętego bezpieczeństwa, zagrożeń i polityki bezpieczeństwa państw we współczesnym świecie

i jej roli w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego jest bardzo rozległy. Z kolei wybór prac książkowych czy publikacji naukowych dotyczących bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zadań władz lokalnych w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, strategicznego zarządzania bezpieczeństwem lokalnym, budowania systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego społeczności lokalnej oraz budowania i realizacji programów prewencyjnych i profilaktycznych, w odczuciu autora, w większości przypadków to próby opisu zjawiska, które są bardziej cząstkowe i fragmentaryczne niż w pełni wyczerpujące. Na polskim rynku wydawniczym stosunkowo mało jest pozycji książkowych, które w sposób całościowy i wnikliwy wyczerpałyby zagadnienie dotyczące uspołecznienia działań policyjnych związane z włączeniem w system przedsięwzięć profilaktycznych wszystkich instytucji mających wpływ na poziom bezpieczeństwa lokalnego w określonej społeczności, działając pod jednym hasłem i w jednym celu.

2. Sformułowanie przedmiotu i celu badawczego

Najważniejszym elementem procesu poznawczego, a więc prowadzenia badań, jest uświadomienie sobie problemów, celów i przyjętej metodologii. Opisując metodologiczne podstawy pracy, należy przede wszystkim określić podstawowe pojęcia z tej dziedziny, każda bowiem z nauk opracowała odrębny system pojęciowo-narzędziowy (Dawidczyk, Jurczak, Łuka, 2019, s. 11). Termin „metodologia”, pochodzący z języka greckiego, oznacza według „Słownika języka polskiego” „naukę o metodach badań naukowych” (Szymczak, 1979, s. 179). Według Jerzego Apanowicza metodologia „jest nauką o czynnościach poznawczych badań naukowych oraz wytworach poznawczych tych czynności. Szczególnym zainteresowaniem metodologii są metody badawcze i ich wytwory w postaci faktów, czyli uzyskanych informacji, czy też danych przedstawionych jako jakościowe lub ilościowe zmienne i ich wskaźniki” (Apanowicz, 2002, s. 9). Inaczej mówiąc, metodologia to konkretny, sprecyzowany sposób działania, który pozwala uzyskać przyjęte cele (Pytkowski, 1985, s. 63). Istotę i pojęcie nauki stanowi natomiast działalność człowieka, polegająca na poznawaniu rzeczywistości, rodząca się z pragnienia jej opanowania i kształtowania poprzez badanie i nauczanie (Apanowicz, 2002, s. 13).

Działalność naukowa różni się od działalności zwykłej, zdroworozsądkowej tym, że pozwala osiągać cele w warunkach zmienności pewnej liczby czynników, w których umiejętności nabyte tylko w wyniku rutyny i tradycji, bez odpowiedniej wiedzy potrzebnej do interpretacji i wyjaśnienia przyczyn powstawania zjawisk, są nieprzydatne. Badanie naukowe służy realizacji określonego celu, tzn. tego, do czego zmierza badacz i co pragnie osiągnąć w swoim działaniu (Zaczyński, 1968, s. 46). Dlatego też, podejmując się pracy badawczej, na wstępie należy sformułować przedmiot i cel badań (Kuc, Ścibiorek, 2013, s. 102). Będą one swoistym drogowskazem i umożliwią precyzyjne określenie problemu badawczego oraz sposobu jego wyjaśnienia przez wykorzystanie odpowiedniej metody badawczej.

Jednym z głównych elementów metodologii każdej z prac jest jasne określenie przedmiotu badań, czyli tego wycinka rzeczywistości, który stanowi teren penetracji naukowej przedstawicieli danej dziedziny. Przedmiotem badawczym według Alberta Maszkego są wszystkie zjawiska, które podlegają pewnym procesom, na których podstawie są formułowane pytania badawcze (Maszke, 2004, s. 44). Sformułowany w pracy naukowej problem badawczy swoją treścią merytoryczną i logiczną musi przede wszystkim zapewnić możliwości określenia przedmiotu badań i wyłonienia ciągu tez w obranym do opracowania zadaniu. Wybitny metodolog socjologii Stefan Nowak przedmiot badań określa jako „obiekt badań czy zjawisko, o jakim w odpowiedzi na postawione pytania chcemy sformułować twierdzenia” (Nowak, 1985, s. 30). Przedmiot badań musi odnosić się do tematu i tego, co zamierzamy zbadać, i jaki rodzaj badań przeprowadzamy. Przedmiot badań jest zadaniem, które mamy do wykonania poprzez badanie naukowe i zróżnicowane działania, służące do poznania w sposób dokładny, rzetelny i wyczerpujący wybranej do badań rzeczywistości.

Przedmiotem badań empirycznych prezentowanej rozprawy doktorskiej jest skuteczność podejmowanych działań na rzecz kształtowania bezpieczeństwa w społeczności lokalnej przez instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne oraz aktywizacja społeczeństwa, samorządów i Policji w działaniach dla bezpieczeństwa lokalnego poprzez realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” w Koninie i powiecie konińskim. Jednocześnie należy przy tym podkreślić, iż są do działania o charakterze politycznym. Ich związek nauka o polityce i administracji jest bezdyskusyjny. Co nie zaprzecza faktowi, iż analiza charakteru zmian, ich zakresu oraz efektywności wymaga od badacza sięgnięcia do dyscypliny, jaką jest wywodząca się z nauki o polityce, nauka o bezpieczeństwie. Korzystanie z obu

tych dyscyplin jest związane z uprzednio podkreślanym, interdyscyplinarnym charakterem rozprawy. Charakter instytucji, jaka jest Policja zasady jej funkcjonowania oraz decyzje podejmowane na wszystkich szczeblach hierarchii służbowej, dotyczy to również inicjatyw o charakterze oddolnym, muszą być podporządkowane regułom, normom, zasadą stanowiącym przez prawo. W demokratycznym państwie prawa, są to decyzje zapadające w uprawnionych do tego instytucjach ustawodawczych, posiadających legitymizm polityczny, związany z wolą wyborców. Wszelkie działania, również te będące przedmiotem badań empirycznych, niniejszej dysertacji, podlegają tym zasadom.

Podkreślenia wymaga fakt, że chociaż o bezpieczeństwie mówi się i pisze od kilkunastu lat, to jednak w dalszym ciągu nie ma zwartych, uporządkowanych i satysfakcjonujących opracowań dotyczących zwłaszcza teoretycznych oraz metodologicznych podstaw badań nad bezpieczeństwem (Jagusiak, 2014, s. 25).

Kształtowanie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest zadaniem wszystkich instytucji, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne. To właśnie bezpieczeństwo zapewnia prawidłowy rozwój nie tylko społeczności lokalnej, ale także każdej jednostki. „Obywatel i każdy człowiek czuje się bezpieczny i wolny nie wtedy, gdy przysługują mu prawa określone w konstytucji państwa i w innych aktach prawnych, ale wtedy, gdy jego prawa są urzeczywistniane i chronione przez odpowiednie organy i instytucje demokratycznego państwa, a korzystanie z nich przez każdego obywatela jest faktycznie możliwe” (Bukowski, 2013, s. 11). Z punktu widzenia służb państwowych, przedstawicieli organów i środowisk naukowych najlepszym rozwiązaniem, które powinno stanowić podstawę osiągania jak najlepszych wyników w sferze bezpieczeństwa, jest konsekwentne współdziałanie wielu podmiotów. W pierwszej kolejności są to podmioty ustawowo zobowiązane do profesjonalnej aktywności, której celem jest ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego. Decydujące miejsce zajmuje Policja, na której spoczywa przede wszystkim obowiązek służenia społeczeństwu, dbałość o bezpieczeństwo ludzi oraz podejmowanie wszelkich działań na rzecz spokoju i porządku publicznego. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należą do zasadniczych zadań, jakie musi wykonać Policja wobec obywateli. Do takich zadań zalicza się między innymi działania profilaktyczne i programy prewencyjne. Działania profilaktyczne są wpisane w pracę odpowiednio przeszkolonych w tym kierunku policjantów. Funkcjonariusze Policji ze względu na znajomość problemów dotyczących

patologii społecznych muszą pełnić funkcję inspirującą i w żadnym razie nie mogą być osamotnieni w tych działaniach. W obecnej sytuacji, kiedy konieczne jest podjęcie i konsekwentne realizowanie szerokiego frontu działań profilaktycznych, rodzi się konieczność uspołecznienia działań policyjnych i włączenia w system przedsięwzięć profilaktycznych wszystkich instytucji mających wpływ na poziom bezpieczeństwa społecznego (Gwizdała, 1994, s. 100). Uspołecznienie działań, jest bez żadnej wątpliwości, wyrazem woli politycznej, związanej z polityką państwa w tym zakresie. Instytucje bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako szczególny element struktur państwa, wymagają legitymizmu w tym zakresie. Efektem takiego działania funkcjonariuszy Komendy Miejskiej Policji w Koninie został program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa”, którego celem stało się zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom Konina i powiatu konińskiego przez wypracowanie odpowiednich metod działania i zasad współpracy pomiędzy Policją, samorządami a społecznością lokalną w powiecie konińskim. Stąd też skuteczność realizacji tego programu stała się przedmiotem badań prezentowanej rozprawy.

Istotnym elementem badań naukowych jest cel badań. Według „Słownika języka polskiego” cel to „miejsce, do którego się zmierza, to do czego się dąży, co się chce osiągnąć” (Szymczak, 1994, s. 76). Za cel badań Tadeusz Pilch i Teresa Bauman uznają działanie, umożliwiające zbadanie efektów, natężenia i znaczenia wpływu danej (Pilch, Bauman, 2001, s. 36). Waldemar Dutkiewicz zaś definiuje cel badań jako poznanie naukowe istniejącej realnie empirycznie rzeczywistości społecznej, opis jakiegoś zjawiska bądź jednostki (Dutkiewicz, 1996, s. 15). Każde z badań wymaga postawienia określonego celu badawczego. Jako cel można określić efekt, do którego prowadzi każde postępowanie badawcze, które musi być określone w sposób jasny, realny i konkretny. Celem badań jest ustalenie tego, co badacz chce osiągnąć przez prowadzone postępowanie badawcze, a także do czego zmierza. Celem badań jest przede wszystkim wzbogacenie wiedzy konkretnego badacza. Według Mieczysława Łobockiego celem badań jest uzyskanie potwierdzenia prawidłowości przedstawionego problemu i hipotez lub też uzyskanie materiału, który by podważał ich słusność. Dlatego też każde poznanie naukowe musi realizować określone cele, które prowadzą do poznania prawdy, czyli ujawnienia stosunkowo obiektywnego stanu rzeczy i to bez względu na przykre następstwa, jakie może on spowodować w życiu (Łobocki, 1999, s. 202).

Głównym celem dysertacji doktorskiej jest dokonanie analizy funkcjonowania programu profilaktycznego konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa”

realizowanego we wszystkich gminach powiatu konińskiego i ocena jego roli w systemie zarządzania bezpieczeństwem w społeczności lokalnej, będącej istotnym elementem realizacji polityki państwa na tym szczeblu. Celem niniejszej pracy jest także ocena funkcjonowania służby dzielnicowej w kontekście nowej formuły ogólnopolskiego programu „Dzielnicowy bliżej nas”, realizowanego zaś w ramach lokalnego programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. Innym równie ważnym celem jest próba przedstawienia i usystematyzowania teoretycznej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa obywateli oraz polityki państwa w tym obszarze i prowadzonej na poziomie lokalnym współpracy pomiędzy Policją a samorządem. Ideą tej pracy, związaną z już wymienionymi celami, jest także praktyczne odniesienie się do bezpieczeństwa w jego lokalnej formie oraz próba odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką współcześnie administracja publiczna odgrywa w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa i czy konieczna jest rozległa współpraca z funkcjonariuszami Policji, a szczególnie z dzielnicowymi w ramach programu zainicjowanego przez konińską policję „Razem dla bezpieczeństwa”.

3. Sformułowanie problemu badawczego

Głównym warunkiem podejmowania wszelkich badań naukowych jest uzmysłowienie przez badacza problemów, a często także i hipotez ogólnych, wyznaczających w sposób potencjalnie precyzyjny cel i zakres planowanych przedsięwzięć badawczych. Bez czytelnie i zrozumiale sformułowanych problemów i hipotez trudno byłoby dokonać większego postępu lub nowych odkryć w dziedzinie interesujących nas faktów i zjawisk. Wszelka działalność ludzka, jeśli ma być skuteczna, musi być jednocześnie celowa.

Specjaliści w dziedzinie metodologii pracy naukowej w różny sposób odnoszą się do sprecyzowania problemu badawczego. Józef Pieter stwierdza, że ustalenie problemu polega na określeniu i objaśnieniu pewnego, obiektywnego stanu wiedzy na gruncie wiedzy dotychczasowej przez jej krytykę (Pieter, 1975, s. 36). Spostrzega także, że twórcza praca uczonego polega na rozwiązywaniu problemów, a zatem ustalenie problemów, ich sformułowanie jest podstawowym i logicznie pierwszym zadaniem pracy naukowej (Pieter, 1975, s. 30). W innym opracowaniu tego autora problem badawczy jest postrzegany, jako „swoiste pytanie, określające jakość i rozmiar pewnej wiedzy (pewnego braku w dotychczasowej wiedzy) oraz cel i granicę pracy naukowej”

(Pieter, 1976, s. 76). Natomiast Stefan Nowak definiuje problem badawczy jako „pytanie lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie” (Nowak, 2007, s. 214). Problemy badawcze według Tadeusza Pilcha i Teresy Bauman to zabieg niewymagający znacznego wysiłku, charakteryzujący się podziałem tematu pracy na problem czy też pytania badawcze, opisujące nieznanne zagadnienia, na bazie samego tytułu. Problemy badawcze określają również zakres, w którym będą poszukiwane odpowiedzi na postawione pytania. Są one też podbudową do formułowania hipotez (Pilch, Bauman, 2001, s. 43–44). Według Władysława Zaczyńskiego problemy badawcze są słownym sformułowaniem dostrzeżonych trudności i dylematów, a jednocześnie dobrowolnie obranymi zadaniami poznawczymi, które przyjmują na ogół formę gramatyczną pytania. Należy jednak pamiętać, że nie każde pytanie można uznać za problem badawczy (Zaczyński, 1968, s. 22). Zdaniem cytowanego J. Pietera, jest nim tylko swoiste pytanie, czyli takie, które zakłada pewną wiedzę, coś się wie, formułując problem, a czegoś się nie wie i właśnie o to chodzi, aby się dowiedzieć, czyli aby poznać prawdę (Pieter, 1975, s. 36). Przez problem badawczy należy rozumieć pytanie, na które można uzyskać odpowiedź przez badania naukowe. Z tego typu rozumieniem problemu badawczego spotykamy się najczęściej w literaturze metodologicznej z dziedziny nauk społecznych.

Problem badawczy, spełniając kryteria metodologicznej poprawności, powinien charakteryzować się następującymi cechami: być precyzyjnie sformułowany od strony logicznej i językowej, czyli musi być jasny, wyrazisty, jednoznacznie rozumiany, mieć związek z dotychczasowym dorobkiem wiedzy, której kontynuację stanowi (lub wybiega śmiało poza jej granice) i być możliwy do rozwiązania zgodnie ze stawianymi współcześnie wymaganiami metodologii badań naukowych. Problem badawczy powinien ponadto mieć walor użytkowy przydatny na gruncie praktyki.

Właściwe zaplanowanie procesu badawczego, a następnie zgodna z przyjętymi założeniami jego realizacja, to podwaliny do osiągnięcia właściwych rezultatów przeprowadzonych badań. Punktem wyjścia każdego procesu badawczego jest sformułowanie pewnego pytania lub też zbioru pytań, na które nie potrafimy odpowiedzieć, opierając się na aktualnie posiadanym zasobie wiedzy (Pieter, 1976, s. 67). Tak sformułowane pytania są problemami badawczymi (Łobocki, 1984, s. 56).

Uwzględniając wnioski metodologiczne, sformułowano główny problem badawczy w postaci pytania: Czy i w jakim stopniu, zgodnie z realizowaną polityką państwa w tym obszarze, kształtują bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych

instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne i czy skuteczna i potrzebna jest aktywizacja społeczeństwa w działaniach na rzecz bezpieczeństwa lokalnego przy współpracy z Policją, instytucjami i samorządami w uzyskaniu najlepszych efektów w zapobieganiu i zwalczaniu wszelkiego rodzaju zagrożeń poprzez realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”?

Tak sformułowany problem obejmuje istotną część zagadnień dotyczącą kształtowania polityki bezpieczeństwa lokalnego w powiecie konińskim, ukazuje uspołecznienie działań Policji, które wiąże się z potrzebą pogłębiania dialogu społecznego w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa na linii Policja – społeczność lokalna, szczególnie poprzez realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. Rozwiązania problemu należy szukać w udzieleniu odpowiedzi na najważniejsze pytania, wyjaśniające różne aspekty podjętego tematu.

Uściśleniem problemu głównego są problemy szczegółowe. W niniejszym opracowaniu przedstawiają się one następująco:

1. Jaki wpływ na wizerunek i postrzeganie Policji podczas realizacji zadań i współpracy ze społeczeństwem i samorządami lokalnymi mają dzielnicowi?
2. Czy Policja, samorzady i instytucje odpowiedzialne za przestrzeganie bezpieczeństwa tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej?
3. Czy zmiana przepisów i koncepcji funkcjonowania polskiej Policji pogłębi dialog i współpracę pomiędzy Policją a społeczeństwem?
4. Jak poprzez aktywizację społeczeństwa z samorządami i Policją można wzmocnić poczucie bezpieczeństwa wśród społeczności lokalnych?
5. Czy dzielnicowy to gospodarz swojego rejonu służbowego?
6. Jak oceniono program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” w systemie zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej w Koninie i powiecie konińskim?
7. Czy program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” w ramach rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa publicznego przyczynił się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do konińskiej policji?

4. Sformułowanie hipotezy ogólnej

Dobra znajomość problematyki badań jest niezbędna nie tylko do sformułowania problemów badawczych, a więc do określenia stanu niewiedzy badacza w określonej dziedzinie, lecz również do opracowania hipotez. Badacz powinien przed rozpoczęciem badania nie tylko wiedzieć, co chce badać, ale także z pewnym prawdopodobieństwem przewidywać jego wynik. Problemy badawcze stanowią podstawę tworzenia hipotez (Żegnałek, 2008, s. 68). Skuteczne przeprowadzenie badań naukowych oprócz sformułowania problemów badawczych obliuguje do wysunięcia hipotez ogólnych. Obejmują one stwierdzenia, co do których istnieje pewne prawdopodobieństwo, że są właściwym rozwiązaniem sformułowanych poprzednio problemów badawczych. Hipotezy są zawsze tylko założeniami badań, nigdy zaś końcowym ich rezultatem. Tworzenie hipotez ogólnych wymaga odczytania i praktycznych doświadczeń badacza w interesujących go zagadnieniach.

Słowo „hipoteza” pochodzi z języka greckiego, gdzie *hypóthesis* oznacza przypuszczenie. W literaturze leksykograficznej znajdujemy najczęściej następujące wyjaśnienie: hipoteza to (tymczasowe) przypuszczenie, mające ułatwić (naukowe) wyjaśnienie zjawiska; domysł; założenie oparte na prawdopodobieństwie, a wymagające sprawdzenia (Kopaliński, 1968, s. 307). W literaturze metodologicznej można spotkać wiele definicji hipotezy, które w rzeczywistości niewiele się od siebie różnią. Hipoteza przez Waldemara Zaczyńskiego jest definiowana jako czynnik celowego i ukierunkowanego działania, stanowiący drogowskaz naukowego poszukiwania (Zaczyński, 1995, s. 61). Albert Maszke natomiast stwierdza, że „hipoteza jest pewnym przypuszczeniem lub stwierdzeniem naukowym, odnoszącym się do dających się zaobserwować faktów, zjawisk czy procesów, których prawdziwość lub fałszywość rozstrzygamy na podstawie prowadzonych badań empirycznych” (Maszke, 2004, s. 53). Janusz Sztumski przez hipotezę rozumie przypuszczenie lub domysł wysunięty prowizorycznie w celu określenia lub wyjaśnienia czegoś, który oczywiście wymaga sprawdzenia, czyli weryfikacji przez odpowiednie badania stosowane w danej nauce (Sztumski, 2005, s. 53). Hipoteza powinna być na tyle precyzyjna, aby ściśle ograniczyć zasięg swojego znaczenia. Przede wszystkim powinna być zbudowana na podstawie uznanej wiedzy naukowej (Pilch, 1977, s. 67–68).

Hipoteza ogólna jest niezbędnym i pierwszym elementem każdego badania naukowego bez względu na to, jaki wycinek rzeczywistości obejmuje. Wskazuje ona na przedmiot badań, stanowi składnik wyboru czynników z całego ich bogactwa. Właściwe sformułowanie hipotezy ogólnej, jako niezbędnego tworu myślowego w procesie badań naukowych, następuje w wyniku konfrontacji hipotezy wstępnej z dotychczasową wiedzą dotyczącą problemu naukowego. Wymaga to zgromadzenia, uporządkowania, wszechstronnego i głębokiego przestudiowania wiedzy oraz jej krytycznej oceny z punktu widzenia przydatności do ustalenia wartości hipotezy. Hipoteza jest założeniem, które trzeba udowodnić w badaniach (Cieślarczyk, 2003, s. 28–30). Dzięki hipotezom badacz konkretyzuje wysunięty przez siebie problem badawczy. Widzi go jaśniej i wyraźniej, co umożliwia tym samym właściwy dobór metod i technik badawczych (Łobocki, 1984, s. 75).

W celach badawczych główna hipoteza niniejszej pracy doktorskiej zamyka się w następującej formule: Kształtowanie bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest zadaniem wszystkich instytucji realizujących politykę państwa w tym obszarze, odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. W dzisiejszym świecie żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, a najlepsze efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa przede wszystkim z samorządami i Policją. Dlatego innowacyjny program profilaktyczny konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” zwiększa aktywność i pobudza do działania samorządy oraz społeczeństwo na rzecz bezpieczeństwa lokalnego w Koninie i gminach powiatu konińskiego.

Najważniejsze tezy postawione w pracy są wypadkową hipotezy ogólnej i można je sprowadzić do następujących twierdzeń:

1. Znaczący wpływ na postrzeganie Policji, jej działań, współpracy z samorządami, a przede wszystkim ze społeczeństwem lokalnym mają policjanci służby prewencyjnej, jakimi są dzielnicowi.
2. Policja wraz z innymi organami powołanymi do kontroli przestrzegania prawa jest pojmowana jako nieodłączny element społeczności lokalnej.
3. Zmiana przepisów, a szczególnie koncepcji funkcjonowania Policji, odnosi się do pogłębiania dialogu społecznego pomiędzy Policją a społeczeństwem.

4. Aktywny współdziałal lokalnych społeczności z samorządami, Policją i innymi instytucjami, które są istotne dla przeciwdziałania zagrożeniom, jest wzmocnieniem poczucia bezpieczeństwa.
5. Dzielnicowy to gospodarz rejonu służbowego, inicjujący, wskazujący drogę, myślący o innych, kontaktujący się z mieszkańcami dzielnicy, tworzący swoistą atmosferę zaufania, animator działań edukacyjno-prewencyjnych.
6. Funkcjonowanie programu profilaktycznego konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” realizowanego we wszystkich gminach powiatu konińskiego odgrywa istotną rolę w systemie zarządzania bezpieczeństwem w społeczności lokalnej.
7. „Razem dla bezpieczeństwa” to program, którego celem jest zbudowanie zaufania pomiędzy Policją a obywatelami, faktyczne zbliżenie Policji do społeczeństwa i zainteresowanie go rozlegle pojmowaną problematyką bezpieczeństwa.

Sfera pytań badawczych sprowadza się do następujących zagadnień problemowych:

1. Czy wspólne działania funkcjonariuszy konińskiej policji i przedstawicieli władz samorządowych w powiecie konińskim w ramach profilaktycznego programu „Razem dla bezpieczeństwa” wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa w społeczności lokalnej?
2. Czy społeczeństwo lokalne oczekuje kontaktu z dzielnicowym, jego wsparcia i istnienia w codziennym jej funkcjonowaniu?
3. Jaka jest rola Policji i samorządów w systemie zarządzania bezpieczeństwem w społeczności lokalnej?
4. Jaką rolę odgrywa dzielnicowy w kształtowaniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej?
5. Jaką rolę odgrywa administracja samorządowa w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa przy współpracy z funkcjonariuszami Policji?
6. Czy prowadzenie profilaktycznych programów przez dzielnicowych buduje zaufanie pomiędzy Policją a społeczeństwem?
7. Jaka jest rola dzielnicowego w realizacji zadań z zakresu profilaktyki społecznej?
8. Czy zmniejszyło się zagrożenie bezpieczeństwa w rejonach służbowych dzielnicowych po wprowadzeniu programu „Razem dla bezpieczeństwa”?

9. W jaki sposób dzielnicowi powinni kontaktować się z mieszkańcami?

Na powyższe pytania będą podejmowane próby odpowiedzi, wynikające z logiki wywodu w dysertacji doktorskiej. Najważniejsze pytania mają formułę zarówno zamkniętą, jak i otwartą, a odpowiedź na nie, nie może mieć charakteru jednostronnego i uproszczonego.

5. Zakres pracy, metody badawcze

Kolejnym etapem procesu badawczego jest znalezienie stosowanych metod, technik i narzędzi badawczych, które pozwolą skutecznie poszukiwać odpowiedzi na problem badawczy. Każda dyscyplina naukowa ma właściwe dla niej metody badawcze, których zadaniem jest rozwiązywanie problemów naukowych w niej zawartych. W literaturze pojęciem metody uznano określać „zespół czynności i środków zastosowanych w określony sposób dla osiągnięcia określonego celu oraz sposób wykonywania danego zadania praktycznego lub rozwiązania problemu teoretycznego” (Kotarbiński, 1986, s. 112). Jako „zespół teoretycznie uzasadnionych zabiegów koncepcyjnych i instrumentalnych, obejmujących najogólniej całość postępowania badacza, zmierzającego do rozwiązania określonego problemu naukowego” pojmują metody Aleksander Kamiński (Kamiński, 1970, s. 37), natomiast według Wincentego Okonia metoda to „systematycznie stosowany sposób postępowania prowadzący do założonego wyniku” (Okoń, 1996, s. 168). Jeśli mówimy o metodach badań naukowych, mamy na względzie mniej lub bardziej złożony sposób działania poznawczego, wypracowany wysiłkiem całych pokoleń ludzi nauki w celu rozwiązywania bądź (jednorazowego) rozwiązania pewnego kręgu problemów naukowych (Pieter, 1976, s. 76). Metody badań tworzą zespół czynności teoretycznych dokonanych w celu otrzymania materiału badawczego. Sens ich polega na posługiwaniu się „nie dowolnymi, przypadkowymi sposobami, lecz sposobami celowo dobranymi i zaplanowanymi łącznie” (Kotarbiński, 1975, s. 708). W założeniu ogólnym są to powszechne i powtarzalne rodzaje zbierania danych empirycznych, służących do uzyskania w miarę pełnej i uzasadnionej odpowiedzi na postawione w pracy naukowej pytania (Nowak, 1970, s. 13). Odwołując się do stanowiska Mieczysława Łobockiego, można przyjąć, że metody, podobnie jak i techniki badań, to środki postępowania, których celem jest rozwiązanie określonego problemu. Różnice, jakie dostrzega

M. Łobocki, polegają na tym, że metody są raczej ogólnie przyjmowanymi sposobami rozstrzygnięcia nurtujących badacza problemów, techniki zaś odnoszą się do bardziej szczegółowych sposobów postępowania badawczego. Należy więc przyjąć, że są one także metodami badań tylko nie w rozległym, lecz w węższym tego słowa znaczeniu (Łobocki, 2004, s. 27). Biorąc pod uwagę to, że przyjęte przez M. Łobockiego stanowisko może wprowadzić w badaczu pewnego rodzaju dezorientację przed podjęciem decyzji, co jest metodą, a co techniką, trzeba bardziej szczegółowo określić te dwa terminy. Jerzy Apanowicz uważa, że pojęcie metody badawczej to „nic innego jak konkretny sposób postępowania w określonej sytuacji problemowej w stosunku do sformułowanego problemu badawczego”(Apanowicz, 2005, s. 27). Metoda badawcza to nic innego, jak model postępowania stosowany do osiągnięcia celu. Natomiast technika badań naukowych jest przez J. Apanowicza określana jako „czynności postępowania przeznaczone do specjalnego celu, elementu lub okresu” (Apanowicz, 2005, s. 27). Pozwalają one zgromadzić, uporządkować i przechować potrzebne dane. Należy podkreślić, że są to przeważnie czynności praktyczne.

W świetle przytoczonych definicji i zebranego materiału merytorycznego podczas wyboru metod badawczych w prezentowanej pracy kierowano się przede wszystkim specyfiką problemów i ogólnie przyjętą drogą postępowania w prowadzeniu badań naukowych. Podjęto próbę rozwiązania problemu głównego i szczegółowych problemów badawczych z zastosowaniem interdyscyplinarnego podejścia badawczego, które polega na wykorzystaniu metod, technik i narzędzi badawczych właściwych dla wielu dyscyplin naukowych.

Cele, problemy i hipoteza określają przedmiotowy, podmiotowy i czasowy zakres pracy doktorskiej. Zakres przedmiotowy określa ściśle temat pracy. Obejmuje on system bezpieczeństwa państwa, zagrożenia bezpieczeństwa, politykę bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do poziomu lokalnego z udziałem Policji, a także analizę funkcjonowania programu profilaktycznego konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” realizowanego we wszystkich gminach powiatu konińskiego i ocenę jego roli w systemie zarządzania bezpieczeństwem w społeczności lokalnej. Zakres podmiotowy pracy stanowią instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne, w których gestii działania znajduje się omawiana problematyka. Zakres czasowy pracy obejmuje okres od listopada 2017 r. do końca marca 2020 r.

W celu racjonalnego postępowania badawczego opracowano metodykę badań monitorowaną w trakcie ich prowadzenia. Proces badawczy obejmował trzy etapy

(Cieślarczyk, 2003, s. 26). W etapie wstępnym przeprowadzono rozpoznanie sytuacji problemowej i wstępnego określenia problemu badawczego, które zakończyły się sformułowaniem tematu oraz przyjęciem założeń metodologicznych. W etapie badań właściwych, w wyniku zastosowania metod, technik i narzędzi badawczych, została opracowana merytoryczna część pracy, której finalnym produktem jest przede wszystkim ocena programu „Razem dla bezpieczeństwa”. W etapie końcowym, po weryfikacji wyników badań i wniesieniu niezbędnych poprawek, uzyskano ostateczną wersję pracy. Do opracowania problemów badawczych zastosowano metody teoretyczne i empiryczne (Stachowiak, 2000, s. 30–31).

Szczególny charakter badań bezpieczeństwa oraz decydowania politycznego w tym obszarze, odnosi się zarówno do teoretycznych, jak i metodologicznych postaw procesu badawczego. Charakter pracy, powstałe pytania oraz problemy badawcze skłaniają do zastosowania w procesie badawczym narzędzi stosowanych zarówno w nauce o polityce i administracji, jak i nauce o bezpieczeństwie. Należy mieć na uwadze, iż nauki o polityce i administracji jako dyscyplina naukowa, ulokowana w dziedzinie nauk społecznych, zaistniała formalnie wraz z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w dniu 18 października 2018 roku (Hartliński, Modzelewski, Żukowski, 2021, s. 7). Poszerzono tym samym zakres merytoryczny nauk o polityce. Z tym wyzwaniem zmagał się podczas procesu badawczego autor niniejszej dysertacji. Polityka administracyjna jest z jednej strony działalnością praktyczną, związana z określonymi umiejętnościami, z drugiej zaś jako nauka tworzy jej teoretyczne podstawy. Jak podkreśla wielu autorów, jest ona rozumiana jako polityka kształtowania administracji publicznej – jej struktury, a także podstaw i głównych kierunków funkcjonowania, a więc polityka wobec administracji, jak i polityka wykonywania przez administrację w różnych dziedzinach prawnie określonych zadań publicznych, wypracowywania celów, priorytetów, projektowania środków i sposobów działania oraz przewidywania efektów, a więc polityka administracji (Kłosowska-Lasek K, 2019, s. 228). Badacz musi mieć świadomość, iż polityka jest zarówno specyficznym obszarem praktyki, jak i przedmiotem badawczym. Dyscyplina nauk o bezpieczeństwie, znajdująca się w obszarze nauk społecznych, rozlegle korzysta z zapożyczeń z innych nauk już ukształtowanych i dojrzałych, które dostarczają naukom o bezpieczeństwie własnego aparatu pojęciowo-znaczeniowego i oryginalnego warsztatu metodologicznego (Jagusiak, 2014, s. 26). Wynika on zwłaszcza z interdyscyplinarnego charakteru, gdyż w swojej istocie

przebiega na „styku” nauk społecznych, empirycznych, wojskowych i technicznych. Dlatego też aparat pojęciowy stosowany podczas badań bezpieczeństwa jest w dużej mierze zbieżny z aparatem pojęciowym wielu nauk (Jemioło, Dawidczyk, 2008, s. 47).

Badania naukowe bezpieczeństwa oraz decydowania politycznego w tym obszarze, powinny przebiegać na podstawie przyjętych zasad metodologicznych, do których najczęściej zalicza się analizę systemową, sposoby pozyskiwania informacji oraz połączenie ilościowych i jakościowych metod badań. Badacz przyjmujący paradygmaty pozytywistyczne, zakłada, iż rzeczywistość polityczna jest mierzalna i może być wyjaśniana za pomocą danych empirycznych. Takie podejście reprezentowane jest również w niniejszej rozprawie. W postępowaniu badawczym przyjęto kryteria: obiektywności, reprezentatywności, ważności i niezawodności. W odniesieniu do obszaru badawczego zawartego w pracy, można użyć stwierdzenia, iż odnosi się ona do mikrostruktur społeczeństwa obywatelskiego, obejmujących formę inicjatyw lokalnych, stowarzyszeń, fundacji. Objęty badaniem program „Razem dla bezpieczeństwa”, jest namacalnym przykładem tego typu działań. Należy przy tym podkreślić, iż w odniesieniu do praktycznej strony nauki o polityce, jako forma świadomości społecznej oraz gatunek wiedzy, dostarcza ona dyrektyw. Umożliwiają one przewidywanie następstw podejmowanych czynności, mających wpływ na skuteczność działania zarówno rządzących, jak i rządzonych.

Podobnie w socjologii często stosuje się ilościowe i jakościowe metody pozyskiwania informacji o przedmiotowej sferze badanego podmiotu. Wśród wielu metod pozyskiwania informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa szczególne miejsce zajmuje analiza dokumentów. Do rozwiązywania szczegółowych problemów badawczych i weryfikacji hipotezy wykorzystano metodę teoretyczną — analizę i syntezę literatury przedmiotu oraz dokumentów organizacyjno-prawnych jako podstawową metodę umożliwiającą pogłębienie stanu wiedzy w obszarze założonej problematyki badawczej. Studiowanie literatury związanej z przedmiotem badań, w tym dokumentacji normującej tematykę ogólnie pojętego bezpieczeństwa, przyjętą politykę bezpieczeństwa państwa oraz złożoność i interdyscyplinarność procesu zarządzania bezpieczeństwem na poziomie samorządu lokalnego było jednym z podstawowych elementów inicjujących proces badawczy. Metoda ta umożliwiła określenie przedmiotu badań, ustalenie celów badawczych i opracowanie materiału badawczego.

Metoda syntezy (Cieślarczyk, 2003, s. 48–49) pozwoliła uogólniać fakty i potwierdzać założenia zawarte w hipotezie na podstawie przeprowadzonej analizy.

Otrzymany w ten sposób materiał stanowił podbudowę teoretyczną do badań empirycznych.

Metody wnioskowania były przydatne do poznawania rzeczywistości, rozstrzygania różnych problemów, w tym także tworzenia i sprawdzania teorii. Jest to sposób i forma logiczna uzyskiwania wiedzy pośredniej uzyskanej dzięki rozumowemu wyprowadzeniu nowej wiedzy z wiedzy już istniejącej. Wyróżnia się metodę dedukcyjną, która polega na wnioskowaniu od ogółu do szczegółu, i indukcyjną, która polega na wnioskowaniu od szczegółu do ogółu. Wnioskowanie jest procesem umysłowym, polegającym na tym, że za podstawę rozumowania przyjmuje się pewne zdania — twierdzenie lub kilka zdań jako prawdziwe i za tym pośrednictwem dochodzi do przeświadczenia o prawdziwości innego, nowego zdania i tym sposobem wprowadza się nowe prawdziwe twierdzenie (Cieślarczyk, 2003, s. 56–59).

W badaniach poszczególnych sfer bezpieczeństwa duże znaczenie ma metoda obserwacji. Większość metodologów zalicza obserwację do podstawowych metod badań naukowych (Pieter, 1975, s. 74). Część z nich twierdzi, że nie stanowi ona odrębnej metody, lecz jest składnikiem wielu innych metod, lecz nie jest to argument przeciwko uznawaniu jej za samoistną metodę badań (Żegnałek, 2010, s. 105). Obserwacja może być uznana za metodę ewentualnie za technikę badań tylko wtedy, gdy spełni określone wymagania. Te wymagania są zawarte w definicjach lub interpretacjach metodologów, m.in. Aleksandra Kamińskiego, według którego obserwacja jest czynnością jednostronną, angażuje tylko badającego, którym powoduje dążenie do celowego, planowego, systematycznego i krytycznego spostrzegania określonych zachowań, przedmiotów itp. (Kamiński, 1974, s. 56). Natomiast według Józefa Pietera obserwacja naukowa to proces uważnego i celowego spostrzegania, stanowiący część składową wielu metod badania naukowego, przede wszystkim metody obserwacyjnej (Pieter, 1975, s. 76). Podobnie uważa Janusz Sztumski, którego zdaniem, obserwacja to celowe, tzn. ukierunkowane i zamierzone oraz systematyczne postrzeganie badanego przedmiotu, procesu lub zjawiska (Sztumski, 2005, s. 112). Najbardziej lakoniczne określenie tej definicji prezentuje Tadeusz Pilch, według którego obserwacja jest czynnością badawczą polegającą na gromadzeniu danych drogą postrzeżeń (Pilch, 1977, s. 128). Obserwacja może być przydatna zarówno we wstępnej fazie procesu badawczego, jak i w badaniach zasadniczych, w których może stanowić metodę dominującą lub uzupełniającą dla innych metod i technik badawczych. Metoda

obserwacji posłużyła do uzyskania danych badanego przedmiotu, jakim była realizacja praktyczna programu „Razem dla bezpieczeństwa”.

W badaniach bezpieczeństwa człowieka, społeczeństwa i państwa ważną rolę odgrywa badanie opinii publicznej. Pozwala ono uzyskać informację pierwotną, która może być z dużą korzyścią wykorzystywana do poprawy skuteczności zarządzania bezpieczeństwem. Ważnym przy tym zagadnieniem jest dobór reprezentatywnej grupy badanych osób. W badaniach ogólnych respondentami byli przede wszystkim mieszkańcy Konina i powiatu konińskiego, którzy zostali dobrani w sposób losowy. Natomiast w badaniach eksperckich wybrano specjalistów z bogatą wiedzą i doświadczeniem zawodowym związanym z bezpieczeństwem.

Stosownie do przedstawionej charakterystyki metod badawczych w prezentowanej pracy zastosowano je do rozwiązania następujących problemów:

- analiza i synteza — na podstawie studiów literatury przedmiotu — do prezentacji podstaw teoretycznych ogólnego bezpieczeństwa, polityki bezpieczeństwa państwa, procesu zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym, współpracy społeczeństwa z instytucjami administracji publicznej, w tym Policji;
- analiza dokumentów i wnioskowanie — do oceny systemu ogólnego bezpieczeństwa, polityki bezpieczeństwa państwa, procesu zarządzania bezpieczeństwem na poziomie lokalnym oraz współpracy społeczeństwa z instytucjami administracji publicznej, w tym Policji;
- metoda obserwacyjna — do opisywania charakterystycznych zdarzeń, zjawisk, warunków, okoliczności i zachowań ludzkich podczas działań realizowanych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” w Koninie i na terenie powiatu konińskiego;
- metoda ankietowa — do zbierania opinii na temat funkcjonowania systemu bezpieczeństwa lokalnego, a szczególnie współpracy na linii społeczeństwo – Policja – samorządy lokalne, oraz realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa”;
- wnioskowanie statystyczne — do analizy danych uzyskanych z informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego za lata 2016–2019, oraz z ocen eksperckich i ogólnych dotyczących problemów zawartych w ankietach.

ROZDZIAŁ DRUGI

ISTOTA BEZPIECZEŃSTWA

1. Ogólna charakterystyka bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo towarzyszy człowiekowi niemal od początków dziejów. Zainteresowanie bezpieczeństwem występowało już w starożytności, gdzie było jednym z podstawowych i jednocześnie zasadniczych elementów państwa. Państwo natomiast stanowiło obszar ściśle polityczny, gdyż polityka w znacznym stopniu warunkowała działalność państwa. I też bezpieczeństwo nie mogło być oderwane od polityki oraz sposobu jej uprawiania. Przyglądano się bezpieczeństwu przez pryzmat związany z zachowaniami politycznymi w państwie (Rosa, 1995, s. 11–12). W starożytnym Rzymie państwo miało zapewniać poczucie bezpieczeństwa obywatelom pragnącym prowadzić życie pozbawione troski o możliwość poniesienia straty lub wyrządzenia krzywdy. Zwycięskie bitwy i wojny Imperium Rzymskiego były umiejętnie wykorzystywane nie tylko do rozśławiania sukcesów władców, ale także wzmacniały poczucie bezpieczeństwa państwa. Te gwarancje bezpieczeństwa, obok aspektów militarnych, miały przede wszystkim znamiona społeczno-ekonomiczne. Stąd dalsza potrzeba ekspansji przynoszących zabezpieczenie w dobra materialne i żywność. W średniowieczu, podczas sporu o inwestyturę między cesarzem Henrykiem IV a papieżem Grzegorzem VII o przywództwo w ówczesnym świecie chrześcijańskim, rywalizowały dwie sprzeczne wizje uniwersalistycznej Europy. Poprzez reformy i wzmożoną chrystianizację doprowadzono do zwierzchności papieża nad władzą cesarską (Weinfurter, 2013, s. 62–63). Decydujące było przekonanie, że społeczność chrześcijan musi „funkcjonować”, by w ten sposób zwiększyć swą skuteczność. Społeczeństwo to było podzielone na stany, realizujące różne zadania, a mianowicie chłopci troszczyli się o wyżywienie, rycerze bronili królestwa i zapewniali wszystkim bezpieczeństwo, kler zaś zajmował się ochroną duchową społeczeństwa. Każda z tych stron była zobowiązana do jak najlepszego wypełniania swoich obowiązków i poczynań

w interesie ludności, w tym zapewnienia ogólnie pojętego bezpieczeństwa (Weinfurter, 2013, s. 62). Z określeniem zapewnienia bezpieczeństwa spotykamy się także „podczas wypraw krzyżowych, po narodziny, na mocy pokoju westfalskiego w 1648 roku współczesnego pojęcia państwa oraz państwocentrycznego systemu międzynarodowego. Dlatego też współczesne określanie bezpieczeństwa indywidualnego czy zbiorowego może się odwoływać do pojęć nie tylko wznoszonych z przeszłości, lecz także najbardziej aktualnych. Tworzy się swoisty konglomerat pojęć i wykładni związanych z postacią społeczeństw, ich kulturą, sposobami zapewnienia bezpieczeństwa” (Gryz, 2016, s. 17).

Poglądy na temat bezpieczeństwa zaczęły przybierać bardziej praktyczną formę na początku XIX wieku. Ze względu na wielość potyczek, konfliktów zbrojnych i wojen prowadzonych w sposób nowoczesny z użyciem nowych broni i strategii pojęcie bezpieczeństwa nabierało znaczenia realnego. Pokój i bezpieczeństwo stanowiły troskę poszczególnych narodów, państw i organizacji. Uznano, że są to wartości, służące rozwojowi człowieka i społeczności w wymiarze osobistym, narodowym i międzynarodowym. W naukach społecznych bezpieczeństwo to jedna z podstawowych kategorii poddawanych analizie pod kątem różnych aspektów teoretyczno-praktycznych. Obecnie w literaturze krajowej i zagranicznej można spotkać co najmniej kilkanaście jego definicji rozpatrywanych w różnorodnych kontekstach. Przy tym każda z nich wskazuje, że bezpieczeństwo, podobnie jak pokój, nie jest stanem danym raz na zawsze (Pokruszyński, 2012, s. 62). Ogólnie ostatecznym odniesieniem badawczym w zakresie bezpieczeństwa jest w naukach społecznych człowiek jako podstawowa wartość składowa narodu i państwa. Zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa jednostce i społeczeństwu to geneza i kres zainteresowania badaczy. Człowiek wciąż poszukuje najlepszych sposobów zapewnienia sobie bezpieczeństwa (Maliszewski, 2005, s. 85). W potocznym rozumieniu bezpieczeństwo to pojęcie bliskie człowiekowi. Jednak w przypadku szczegółowych i głębokich analiz powoduje wiele trudności definicyjnych. Nie istnieje bowiem jedna wspólnie uwzględniona i przyjęta definicja bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych (Stańczyk, 1996, s. 16). Każda z nauk, mimo że sprowadza się do zapewnienia bezpieczeństwa jednostce lub społeczeństwu, to inaczej akcentuje i rozkłada elementy. Porównując, należy stwierdzić, że psychologia będzie wskazywać poczucie bezpieczeństwa, wypływające z wnętrza człowieka (Świdorski, 2004, s. 145), socjologia zwraca uwagę na bezpieczeństwo społeczności, z kolei w ekonomii na pierwszy plan wysuwa się zapewnienie środków

materialnych, a nauki prawne i politologiczne podkreślają formalne uregulowania w zakresie bezpieczeństwa tak w wymiarze narodowym, państwowym, jak i międzynarodowym. Bezpieczeństwo jest jednym z podstawowych problemów w stosunkach międzynarodowych. Problematyka ta ma wymiar zarówno teoretyczny, jak i praktyczny. W każdym z tych wymiarów bezpieczeństwo stanowi obszar badawczy różnych nauk społecznych, ponieważ jest „elementarną, pierwotną potrzebą jednostek, grup społecznych, państw” (Kuźniar, 1996). Bezpieczeństwo w najogólniejszym sensie należy do grupy potrzeb podmiotowych, a zasadnicze znaczenie ma podział na bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe. Te dwa pojęcia najczęściej występują w języku polityki, dyplomacji, w dokumentach polityczno-prawnych i w nauce o stosunkach międzynarodowych (Zięba, 2001, s. 22). Bezpieczeństwo jest zaliczane do katalogu wartości stanowiących potrzeby egzystencjonalne, wynikających bezpośrednio z natury człowieka (Wiśniewski, 2010, s. 58). Dlatego też należy wnioskować, że jednym z podstawowych celów działania jednostki jest zapewnienie sobie bezpiecznej egzystencji, przede wszystkim zaś warunków życia i rozwoju.

Współczesne państwo, ale także ukształtowany i obowiązujący w nim ustrój społeczno-prawny, jest efektem procesów zachodzących na przestrzeni dziejów. To właśnie wytworzony historycznie ustrój społeczny i jego przemiany określają kolejne przeobrażenia w dziedzinie form państwa i obowiązującego w nim prawa. Współczesność zatem jest określana całością procesu historycznego przez wytworzone w tym procesie elementy, kształtujące psychikę narodową i tradycję. Sama psychika narodu jest już bardziej trwała niż instytucje polityczne i prawne. I także wpływa na kształt współczesności w każdej dziedzinie, w tym odnosi się do instytucji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednak przymus nie jest wyłączną cechą państwa, gdyż istniał on też w organizacjach poprzedzających jego istnienie w postaci różnorodnych sankcji przewidzianych za złamanie obowiązujących w określonej społeczności reguł, a stosowane środki represyjne bywały bardzo surowe. Podsumowując, należy stwierdzić, że ukształtowane tradycyjnie zwyczaje wyprzedzają powstanie organizacji państwowych, które to przejęły na siebie obowiązki ochrony przed zagrożeniami obywateli (Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, 1994, s. 8). Jednak od początku swego istnienia państwo podejmowało także zadania w interesie ogólnospołecznym, to jest: obrona terytorium kraju i jego ludności, ochrona tematyki boskości i bóstw, zapewnienie ludności bezpieczeństwa życia i mienia oraz

zagwarantowanie poszanowania obyczajów, tradycji i prawa zwyczajowego. Interes ogólnospołeczny często wysuwał się na czoło i wtedy państwo stawało się również w czasach najdawniejszych obrońcą interesów i wyrazicielem dążeń całej ludności. Pierwsze stosunkowo spójne koncepcje dotyczące bezpieczeństwa wykształciły się w ramach nauk o bezpieczeństwie dopiero w drugiej połowie XX wieku i to w okresie zimnej wojny (Madej, 2007, s. 23). Punktem wyjścia ich teoretycznej konstrukcji był sformowany w wyniku porządku westfalskiego (Pietraś, 2003, s. 162) sposób podejścia do polityki bezpieczeństwa, której głównym przedmiotem ochrony stało się państwo. Pomimo okresu zimnowojennego i przy utrzymującej się groźbie konfliktu zbrojnego w podejściu do dziedziny bezpieczeństwa stał na czele paradygmat realistyczny, który opierał się na postwestfalskiej wizji stosunków międzynarodowych. W związku z czym przyjęto termin „bezpieczeństwo narodowe” jako podstawową kategorię pojęciową na gruncie nauk o bezpieczeństwie, które odnosiło się prawie i wyłącznie do sfery polityczno-wojskowej, a zagrożenie rozumiano przede wszystkim jako niebezpieczeństwo agresji zbrojnej ze strony innych państw, stanowiącej najbardziej realne zagrożenie dla przetrwania danego państwa w jego dotychczasowym kształcie (Pietraś, 1997, s. 36). Realiści zakładali także, że państwa mogą osiągać odpowiedni stan bezpieczeństwa przez działanie, polegające na rozwoju własnej potęgi militarnej i rozbudowie potencjału wojskowego (Buzan, 1991, s. 249).

Bezpieczeństwo ze względu na swój bardzo rozległy zakres możemy postrzegać jako pewien stan zagrożenia, spokoju, pewności (Stańczyk, 1996, s. 18), wolności od zagrożeń, strachu lub ataku (Stefanowicz, 1999, s. 187). Jednakże odbieranie stanu bezpieczeństwa ma wymiar zarówno subiektywny, jak i obiektywny, jednostkowy, jak też społeczny oraz grupowy. Zdarza się, że bezpieczeństwo jest przedstawiane jako proces (Stańczyk, 1996, s. 18), w którym stan bezpieczeństwa i jego struktura, mechanizm i organizacja podlegają dynamicznym zmianom stosownie do naturalnych zmian uwarunkowań bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jako proces to ciągła i dynamiczna działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa (Stefanowicz, 1984, s. 18). Dynamika, charakteryzująca bezpieczeństwo, bezpośrednio jest związana z dynamiką katalogu wartości, które mają podlegać ochronie. W związku z ciągłością procesu bezpieczeństwo należy rozpatrywać w jego charakterze procesualnym tworzącym politykę i strategię bezpieczeństwa. Rozszerzony pogląd dotyczący bezpieczeństwa skonkretyzował się pod koniec lat 90. XX wieku w dziele grupy

uczonych skupionych wokół szkoły kopenhaskiej pod tytułem "Security: A New Framework for Analysis", w którym wyszczególniono podstawowe obszary bezpieczeństwa i odpowiadające im kategorie podstawowych zagrożeń, którymi są bezpieczeństwo militarne (zagrożenie związane z sektorem wojskowym i przymusem siłowym), bezpieczeństwo polityczne (zagrożenie związane z funkcjonowaniem władzy), bezpieczeństwo ekonomiczne (zagrożenie związane z handlem, produkcją i sferą finansową), bezpieczeństwo społeczne (zagrożenie wspólnej tożsamości), bezpieczeństwo ekologiczne (zagrożenie związane z degradacją ziemi w związku z działalnością człowieka) (Buzan, Wæver, Wilde, 1998). Do niedawna bezpieczeństwo było rozumiane głównie w ujęciu militarnym. Współcześnie problem analizuje się także w ujęciu ekonomicznym, informacyjnym, ekologicznym, politycznym itd. Odejście od tradycyjnego rozumienia bezpieczeństwa i przechodzenie w kierunku bezpieczeństwa człowieka, opierając się na dorobku kopenhaskiej szkoły bezpieczeństwa, odwróciło uwagę od czynników militarnych. Grupa kopenhaska przez lata swoich badań wytworzyła wiele kompleksowych opracowań na temat rozszerzonego pojmowania problemu bezpieczeństwa. Dokonania szkoły kopenhaskiej mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju nauk o bezpieczeństwie. Były punktem wyjścia do sformułowania koncepcji *human security*, czyli bezpieczeństwa jednostki. Wraz z rozwojem pozimnowojennych organizacji pozarządowych, w szczególności NATO, można zaobserwować rozwój teorii *human security*. Podstawowym dokumentem wyjaśniającym tę koncepcję jest Raport Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju z 1994 roku. W dokumencie czytamy między innymi o podstawowych założeniach koncepcji — koncepcja bezpieczeństwa zbyt długo była rozumiana wąsko: jako bezpieczeństwo terytorium, wolnego od zewnętrznej agresji lub jako ochrona narodowego interesu w polityce zagranicznej, bądź jako światowe bezpieczeństwo wolne od zagrożenia nuklearnym holocaustem. Dla większości zwyczajnych ludzi brak poczucia bezpieczeństwa wynika raczej z obawy o codzienny byt niż ze strachu przed światową katastrofą (*Human Development Report*, 1994, s. 22). Obecnie w koncepcji ujęcia i definiowania bezpieczeństwa wyróżniamy cztery tendencje. Pierwsza to poszerzenie zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa, obejmujące istotę i treść powyższego procesu, w tym zbiór wartości chronionych dla bezpieczeństwa i dziedziny życia międzynarodowego, w których mogą rozwijać się zagrożenia dla tych wartości (Madej, 2007, s. 28). Wymiar przedmiotowy tworzą płaszczyzny wartości, środki ochrony, wizje bezpieczeństwa państwa. Dlatego też obecnie możemy wyróżnić, poza

tradycyjnym ekonomiczno-militarnym wymiarem bezpieczeństwa, jego okoliczności społeczno-kulturowe, ekologiczne, technologiczne i demograficzne (Brown, 2003). Druga tendencja to rozszerzenie zakresu podmiotowego pojęcia bezpieczeństwa, gdzie dobitnie odchodzi się od traktowania państwa jako jedyne podmiotu bezpieczeństwa, dopuszczając jako odrębne podmioty instytucje międzynarodowe, ale także podmioty pozarządowe, z tym że funkcjonujące w ramach struktur narodowych, czy też określone zbiorowości ludzkie, ostatecznie nawet jednostki. Współcześnie dostrzega się coraz częściej wyjście poza kategorie jednostki i grupy społecznej należącej do danego podmiotu politycznego, jakim jest państwo, do grup międzynarodowych, a także do podmiotów niepaństwowych. Trzecia tendencja opiera się na akcentowaniu subiektywnego wymiaru bezpieczeństwa i znaczenia jego postrzegania u zainteresowanego podmiotu. Natomiast czwarta to umiędzynarodowienie i uwspólnotowanie pojęcia bezpieczeństwa, określając zwarte zależności bezpieczeństwa wszystkich uczestników stosunków międzypaństwowych przy jednoczesnym braku możliwości samodzielnego osiągnięcia przez podmiot zadawalającego poziomu poczucia bezpieczeństwa (Dudek, Łoś-Nowak, 2003, s. 45).

Takie gruntowne i całościowe ujęcie problematyki bezpieczeństwa jest określane jako podejście pozytywne. Jest ono traktowane jako zdolność do kształtowania optymalnych warunków rozwojowych zapewniających realizację szerokiego zakresu potrzeb społecznych (Stańczyk, 1996, s. 18–19). Podejście pozytywne to rozległe spojrzenie na rozwój, oznaczający realizację określonych celów, nadających życiu wartość. To dynamiczna koncepcja bezpieczeństwa, wskazująca możliwości wpływu przez podmiot na otoczenie i własny rozwój. Ta podmiotowa potrzeba może dotyczyć wielu podmiotów od jednostek poprzez małe grupy społeczne do większych zbiorowości ludzkich, jak także reprezentujących je instytucji. Obejmuje wiele potrzeb szczegółowych, takich jak trwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, pewność bycia i rozwoju (Zięba, 1989, s. 49). Pozytywne podejście do bezpieczeństwa jest charakterystyczne dla definicji formułowanych obecnie na potrzeby nauk o bezpieczeństwie w Polsce. W odróżnieniu od podejścia pozytywnego występuje także podejście negatywne charakterystyczne dla paradygmatu zimnowojennego. Bezpieczeństwo traktuje się jako brak zagrożenia. Głównym punktem zainteresowania jest otoczenie podmiotu, celem zaś ochrona przed zagrożeniami. Samo usunięcie zagrożenia zapewnia bezpieczeństwo. Z tego względu bezpieczeństwo w podejściu negatywnym jest ujmowane w sposób statyczny i ma przede wszystkim wydzźwięk

polityczno-militarny. W rozważaniach nad bezpieczeństwem obecnie bazuje się na jego pozytywnym lub negatywnym aspekcie. Uwzględniając to, że zagrożenia mogą pochodzić tak z otoczenia zewnętrznego, jak i wewnętrznej płaszczyzny podmiotu, obecnie wyznacza się zewnętrzny i wewnętrzny aspekt bezpieczeństwa (Madej, 2007, s. 20). W obecnych analizach z wcześniej omówionego procesu wskazuje się także na jego aspekt obiektywny i subiektywny. Przez aspekt obiektywny rozumie się zazwyczaj fakt rzeczywistego występowania lub braku argumentów stanowiących potencjalne i realne zagrożenie określonego podmiotu. Natomiast aspekt subiektywny dotyczy sfery świadomości jednostkowej i zbiorowej tego podmiotu oraz sposobu uświadamiania sobie i oceny zjawisk mogących stanowić zagrożenie (Zięba, 1997a). W bezpieczeństwie wyróżniamy też aspekt statyczny i dynamiczny. Aspekt statyczny oznacza okoliczności, sytuację, stan, w jakim znajduje się podmiot. Natomiast aspekt dynamiczny to przebieg zmieniających się stanów bezpieczeństwa powstałych w wyniku działania sił niezależnych od podmiotu, starań zmierzających do wyeliminowania zagrożeń, a także budowania poczucia pewności zaspokojenia własnych potrzeb i osiągnięcia własnych celów (Urbanek, 2013, s. 31). Z powyższego jasno wynika, że bezpieczeństwo jest zmienne w czasie, stopniowalne i relatywne, a więc zależne od układu sił między podmiotami i zachodzącymi w ramach samego podmiotu procesów (Zięba, 1997a, s. 7). W obecnych analizach pojęcia bezpieczeństwa wyróżnia się także podmiot i obiekt bezpieczeństwa. Obiekt bezpieczeństwa oznacza jednostkę lub zbiorowość, która nie podejmuje samodzielnych działań na rzecz swojego bezpieczeństwa. Podmiot natomiast jest określany jako jednostka lub zbiorowość bezpośrednio działająca na rzecz swojego bezpieczeństwa w określonym środowisku (Madej, 2007, s. 21). Aktualnie podejście do problematyki bezpieczeństwa jest przedstawiane wieloaspektowo i wielowymiarowo. Jednak nie ułatwia to sformułowania prostej, uniwersalnej i powszechnie akceptowalnej definicji. Ta wieloaspektowość zjawiska doprowadza do znacznych trudności definicyjnych, co obrazuje literatura przedmiotu. Celem potwierdzenia tego faktu wystarczy przytoczyć kilka definicji. „Słownik nauk społecznych” finansowany przez UNESCO w najbardziej dosłownym znaczeniu definiuje bezpieczeństwo jako „właściwie identyczne z pewnością i oznacza brak zagrożenia fizycznego albo ochronę przed nim” (Lerner, 1964, s. 629). Natomiast według Leszka F. Korzeniowskiego bezpieczeństwo to „stan obiektywny polegający na braku zagrożenia dla istnienia, rozwoju i normalnego funkcjonowania człowieka, odczuwany subiektywnie przez jednostki i grupy” (Korzeniowski, 2000, s. 437). Bardzo rozlegle i ciekawie określa

pojęcie bezpieczeństwa Ryszard Zięba. Według niego „w znaczeniu ogólnospołecznym bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie potrzeb: istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, całości, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia” (Zięba, 1989, s. 50). Idąc dalej, R. Zięba przedstawia bezpieczeństwo w znaczeniu ogólnym, które należy określić jako pewien stan, czyli „pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność ta jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń, ich niewystępowania czy wyeliminowania, ale także powstaje wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego” (Zięba, 2008, s. 16). Bezpieczeństwo jest artykułowane nie tylko jako stan odparcia zagrożenia, ale także jako przygotowanie środowiska, w którym jest możliwy rozwój jednostek. W takim rozumieniu proces tworzenia bezpieczeństwa zdaniem Mariana Dobrosielskiego, polega na „tworzeniu optymalnych warunków wewnętrznego bezkonfliktowego rozwoju istotnych składników danego systemu, jak i eliminowaniu jego ewentualnego zewnętrznego zagrożenia przez przyczynianie się do takiego ukształtowania otoczenia zewnętrznego, które by sprzyjało harmonijnemu, symbiotycznemu rozwojowi szerszego organizmu lub systemu” (Dobrosielski, 1972, s. 7). Zwraca uwagę na dwa zasadnicze elementy bezpieczeństwa, to jest na gwarancję przetrwania i swobodę rozwoju jednostki, ale także i całej grupy społecznej. Podstawową dla praktyki polityki bezpieczeństwa definicję sformułował Stanisław Koziej. W jego opinii bezpieczeństwo danego podmiotu w sensie praktycznym należy przedstawiać jako proces. Zwraca uwagę, że ma to istotny wpływ na teorię i praktykę bezpieczeństwa, ujmując „tę dziedzinę jego aktywności, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów” (Koziej, 2006, s. 7). W rozumieniu twórcy definicji podmiotem bezpieczeństwa są wszystkie podmioty, mające własne interesy i wyrażające ambicje realizacji tych interesów. Te interesy danego podmiotu są rozumiane jako wyraz tożsamości, wyznawanych wartości, historycznego dorobku i tradycji, bieżących potrzeb, dążeń i aspiracji przyszłościowych podmiotu. Według S. Kozieja możemy mówić o dwóch kategoriach interesów — żywotnych i drugorzędnych. Pierwsze

dotyczą istnienia podmiotu i przetrwania w określonych warunkach, natomiast drugorzędne są związane z jakością owego istnienia i trwania (Koziej, 2006, s. 7, 10). Powyższe definicje rozpatrywane indywidualnie i z osobna do końca nie tłumaczą i nie wyjaśniają złożoności i wieloaspektowości bezpieczeństwa, jednak znajdują się w nich elementy, które po ocenie i głębszym podsumowaniu oraz właściwej interpretacji pozwolą lepiej zrozumieć jego sens. Z dotychczasowych rozważań można przyjąć, że bezpieczeństwo jest pewnym obiektywnym stanem odczuwanym jako pewność istnienia, przetrwania, posiadania, funkcjonowania i rozwoju podmiotu, pozytywnie przez niego wartościowanym i będącym wynikiem jego aktywności oraz działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa przez jego otoczenie społeczne, ukierunkowanych na przeciwdziałanie różnego rodzaju realnym i potencjalnym zagrożeniom zarówno dla niego samego, jak i jego interesów (Urbanek, 2013, s. 35). Obecne pojmowanie bezpieczeństwa zakłada jego całościowe traktowanie. Zwraca się uwagę na militarne i pozamilitarne aspekty tej problematyki oraz jej personalne i strukturalne konteksty. Bezpieczeństwo jest potrzebą podmiotową, gdyż dotyczy danego rodzaju podmiotów, od jednostek po wielkie grupy społeczne, włączając w to struktury organizacyjne, reprezentujące pojedynczych ludzi lub grupy społeczne (Oleksiewicz, 2016, s. 109). Bezpieczeństwo z jednej strony jest też określoną wartością społeczną, cywilizacyjną, kulturową, polityczną, ekonomiczną i ekologiczną, a z drugiej strony wartością egzystencjalną, moralną i duchową. Jest to przy tym wartość podstawowa, do której nie dąży się ze względu na nią samą, lecz ze względu na inne wartości, które ona zabezpiecza (Prokop, 2011, za: Oleksiewicz, 2016, s. 109).

2. Bezpieczeństwo państwa

Problematyka kształtowania bezpieczeństwa państwa w literaturze przedmiotu jest rozpatrywana w różnych ujęciach z wykorzystaniem wielu kryteriów weryfikacji wiedzy i poznania naukowego (Archer, 1995, s. 163–164). Wynika to z licznych odmiennych poglądów i sposobów wyjaśnień, tworzących różnorodne paradygmaty wykładni działania państwa jako podmiotu bezpieczeństwa w określonej rzeczywistości społecznej (Burnham, 2004, s. 19). Coraz częściej w literaturze przedmiotu określane jest jako bezpieczeństwo narodowe. Część autorów utożsamia wręcz bezpieczeństwo państwa z bezpieczeństwem narodowym. „Naród stanowi trwałą wspólnotę ludzi

utworzoną historycznie, powstałą na gruncie wspólnoty losów historycznych, kultury, języka, terytorium i życia ekonomicznego, przejawiającego się w świadomości narodowej jej członków. Jest ona zbiorowością historyczną w stanie ciągłego stawania się i przeobrażania, składającą się z ludzi, którzy żyją obecnie, jak i z tych, którzy żyć będą w przyszłości” (Makowski, 1939, s. 28–29). Ta wspólnota narodowa przydzielona do danego terytorium oznacza najwyższą wartość dla życia jej członków pod warunkiem wyrażania przez nich postaw patriotycznych. Wspólnota ludzi związana z terytorium i wyrażająca postawy propaństwowe, reprezentuje potrzeby narodowe określane jako „zespół ogólnych i stałych celów, na rzecz których naród działa. Cele te obejmują potrzebę zjednoczenia się dla zabezpieczenia przed agresją, do podnoszenia standardu życia i dla utrzymania narodowej i międzynarodowej stabilności” (Kukułka, Zięba, 1992, s. 151). Najdoskonalszą formą zabezpieczenia potrzeb człowieka jako jednostki i grupy społecznej w zakresie bezpieczeństwa jest państwo. Dlatego bezsporna jest dominacja państwa jako podmiotu bezpieczeństwa. Dobitnie zauważył to Czesław Znamierowski w słowach: „Zbiorowość bardzo liczna, a tym samym szeroko rozszana na pewnym obszarze ziemi, nie jest w stanie, jako niezorganizowana masa, czuwać nad swoim bezpieczeństwem zewnętrznym i nad porządkiem wewnętrznym” (Znamierowski, 1948, s. 78). Z treści wynika, że całościowe rozpatrywanie bezpieczeństwa państwa powinno dotyczyć zagadnień zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Jednak wieloaspektowość samego pojęcia bezpieczeństwa państwa doprowadza do trudności z wytworzeniem jednej spójnej definicji problemu. W świecie postępującej globalizacji jedną z najistotniejszych kwestii jest zdolność państwa do kształtowania coraz bardziej złożonej rzeczywistości społecznej, politycznej, gospodarczej i ekonomicznej. Ma to miejsce przez proces formułowania zakresu bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego, do którego są wykorzystywane, będące w dyspozycji państwa, siły i środki, metody i formy działania. Proces ten odbywa się przez kształtowanie pożądanego stanu bezpieczeństwa oraz działania na rzecz ochrony i obrony bytu i rozwoju pojedynczych osób, jak też ich zbiorowości (Gryz, 2016, s. 30).

Definicje leksykalne ujmują bezpieczeństwo narodowe jako „ochronę narodu — państwa — przed niebezpieczeństwem” (<<http://encarta.msn.com/dictionary>>, 2005). Definicja ta przedstawia typowe podejście do bezpieczeństwa państwa oparte na narzędziach militarnych. Chodzi tu o utrzymywanie odpowiednich sił zbrojnych i ochrony tajemnic państwa, a także koncentrowanie się na ewentualności zagrożenia z zewnątrz. Jednakże definicja ta dotyczy przede wszystkim wąskiego

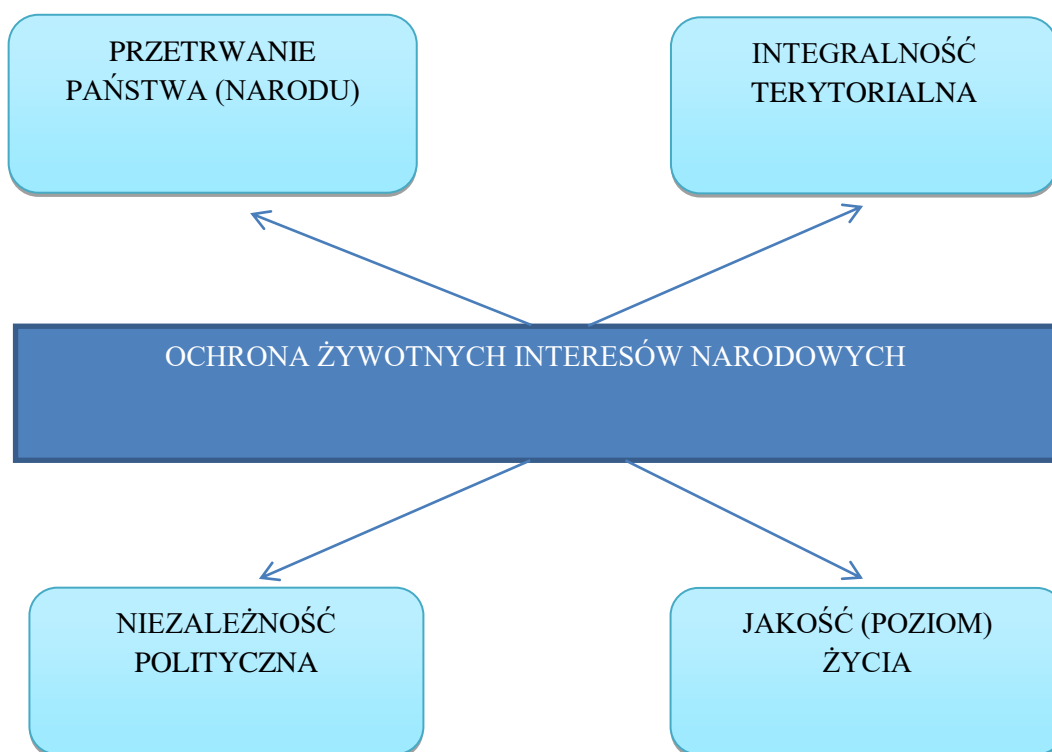
i etnocentrycznego ujęcia bezpieczeństwa i sprowadzenia go do poziomu militarnego. Szerszy zakres, stanowiący jednocześnie punkt wyjścia do zmiany myślenia w kategoriach militarnych, zaprezentował Barry Buzan. Stwierdza on, że bezpieczeństwo narodowe nie jest wyłącznie warunkowane względami militarnymi. Ważne są inne elementy obecne w polityce, takie jak aspekty polityczne, gospodarcze, społeczne. Ponadto postuluje, by każde z państw zmieniło myślenie o własnym bezpieczeństwie i zamiast zabezpieczać wyłącznie własne interesy, zainteresowało się kształtowaniem bezpieczeństwa z krajami ościennymi i sąsiadującymi (Buzan, 1991, s. 6). Współcześnie są rozpoznawane także inne pozamilitarne elementy bezpieczeństwa narodowego. Podkreślane są przede wszystkim takie wartości, jak przetrwanie narodu (państwa), zachowanie odrębności i niezależności terytorialnej oraz politycznej, a także ochrona istotnych interesów danego państwa (Gizicki, 2007, s. 21). Wraz z rozwojem państw poszerza się także zakres co do zasięgu i jakości bezpieczeństwa państwa. Według Jacka Czaputowicza „bezpieczeństwo narodowe, czyli bezpieczeństwo państwa, dotyczy zapewnienia jego integralności terytorialnej, suwerenności, swobody wyboru drogi politycznej oraz warunków dla dobrobytu i rozwoju” (Czaputowicz, 2003, s. 13–14). Natomiast Ryszard Zięba funkcjonowanie państwa w zakresie bezpieczeństwa przedstawia w następujący sposób: „każde państwo w trosce o własne bezpieczeństwo narodowe ustala zbiór wartości wewnętrznych, które jego zdaniem powinny być chronione przed zagrożeniami, i przyjmuje odpowiedni do nich zespół środków zabezpieczających owe wartości przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami. Środki narodowej polityki bezpieczeństwa są zróżnicowane, zależnie od charakteru, rozmiarów i siły zagrożeń dla wartości uznanych za ważne z punktu widzenia przetrwania i rozwoju państwa. Mogą to być przedsięwzięcia podejmowane w ramach wewnętrznej funkcji państwa, takie jak wzmocnienie jego siły militarnej, gospodarczej, optymalizacja systemu społeczno-politycznego i stabilności politycznej oraz działania realizowane w ramach funkcji zewnętrznej (międzynarodowej). Środki służące ochronie i umacnianiu bezpieczeństwa narodowego można dzielić wedle kryterium przedmiotowego na: polityczne, wojskowe, gospodarcze, naukowo-techniczne, kulturowe, ideologiczne, ekonomiczne itp. Ich zakres i dobór zależą nie tylko od potrzeb stwarzanych przez powstające zagrożenia czy wyzwania, ale przede wszystkim od percepcji tychże zagrożeń przez organy kierownicze państwa i pozostających w dyspozycji państw zasobów materialnych, intelektualnych, a także od umiejętności ich efektywnego wykorzystywania” (Zięba, 1997, s. 11). Rozległe pojęte

bezpieczeństwo narodowe rozkłada się na wszystkie aspekty życia państwowego i określa — jak to wyjaśnia Stanisław Dworecki — „taki rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności państwa, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych” (Dworecki, 1994, s. 16). Natomiast według Waldemara Kitlera bezpieczeństwo narodowe pełni „wartość nadrzędną pośród innych celów narodowych, dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach: interesów życiowych, ważnych interesów, interesów humanitarnych, określa poziom swobody w osiągnięciu tych celów (...). Bezpieczeństwo narodowe jako proces obejmuje różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne, mające na celu stworzenie korzystnych warunków oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego” (Kitler, 2002, s. 48). Bezpieczeństwo narodowe stanowi dla jednostek, grup lokalnych, ale także i państwa pierwotną, najistotniejszą potrzebę i wartość, a jednocześnie jest dominującym celem działania we wszystkich obszarach i na wszystkich płaszczyznach organizacji państwowej i społecznej. W znaczeniu funkcjonalnym bezpieczeństwo narodowe jest główną misją narodową całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej. Misja ta jest realizowana przez ochronę i obronę wartości interesów narodowych przed istniejącymi, a także potencjalnymi zagrożeniami oraz tworzenie zewnętrznych i wewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny (Leszczyński, 2011, s. 31). Michał Brzeziński definiuje bezpieczeństwo państwa jako system wartości stanowiących o istocie państwa wraz z zespołem środków zabezpieczających. Na system ten składają się przede wszystkim przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia (Brzeziński, 2008, s. 36). Rysunek 1 przedstawia podstawowe wartości bezpieczeństwa narodowego.

Bezpieczeństwo narodowe w ciągu kilkudziesięciu ostatnich lat uległo stopniowej ewolucji wraz z dostrzeżeniem szerszej niż tylko wojskowej płaszczyzny zabiegów służących ochronie i obronie społeczeństwa, jego dóbr i środowiska oraz państwa jako instytucji politycznej. Wynikało to z faktu wzięcia pod uwagę wielu różnorodnych przyczyn zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, m.in. ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych, religijnych i społecznych, a także informacji, że nie tylko siły zbrojne

mogą stanowić narzędzie oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych. Demokracja życia społecznego i pojawienie się istotnych współzależności między interesami państwa a interesami jednostki wpłynęły na potrzebę równowagi interesów w obszarze bezpieczeństwa (Kitler, Czuryk, Karpiuk 2013, s. 19).

Rysunek 1. Wartości bezpieczeństwa narodowego

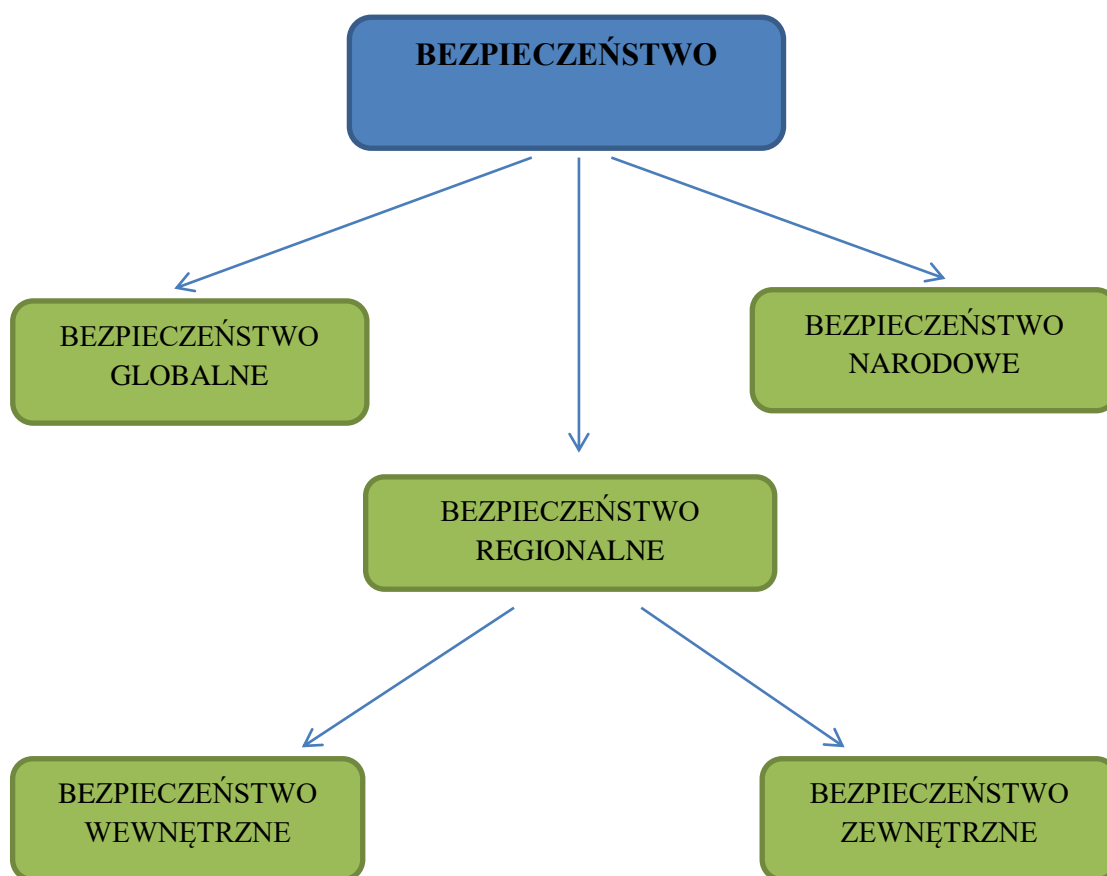


Źródło: Sadowska E. (2016), *Realizacja funkcji administracji publicznej w polityce bezpieczeństwa w województwie małopolskim od 1999 roku*, s. 23
<https://rep.up.krakow.pl/xmlui/bitstream/handle/11716/1241/Sadowska_Edyta-praca_doktorska.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp: 31.05.2021 r.)

Definiując pojęcie bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę na jego wielowymiarowość, na którą składają się takie elementy, jak czynniki ogólnoświatowe, ogólnoludzkie, krajowe, a także lokalne i jednostkowe.

Bezpieczeństwo narodowe to najważniejsza wartość (Kukułka, 1982, s. 29) i zarazem jedna z kategorii bezpieczeństwa (Dworecki, 1994, s. 24). Jego przedmiotem jest przede wszystkim ochrona wartości wewnętrznych państwa. W rozległym znaczeniu oznacza to ochronę wartości, takich jak system społeczno-gospodarczy, standard życia mieszkańców, potrzeby mieszkańców.

Rysunek 2. Klasyfikacja bezpieczeństwa wg kryterium podmiotowego



Źródło: Nowak E. (2011). *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa, s. 21

W tradycyjnym rozumieniu bezpieczeństwo narodowe skupia się na utrzymaniu integralności terytorialnej państwa, z czym bezpośrednio wiąże się jego suwerenność. Bezpieczeństwo narodowe wynika z faktu państwowej organizacji narodu. Wszystko, co łączy się z niezakłóconym funkcjonowaniem i rozwojem państwa, a w konsekwencji z zamieszkującym je społeczeństwem, rozróżnia się w kategoriach bezpieczeństwa narodowego. Istota szerokiego postrzegania bezpieczeństwa narodowego sprowadza się do tworzenia, z wyjątkiem przetrwania, warunków zapewnienia pomyślności narodów i zapewnienia swobód rozwojowych. Stanowi to wyraz postępu cywilizacyjnego narodów i dążenia do życia w dobrobycie. Określając bezpieczeństwo narodowe, szczególną uwagę należy zwrócić na jego obecność w przestrzeni międzynarodowej, głównie w stosunku państwa indywidualnego umieszczonego w stosunkach międzynarodowych. Oczywiście współcześnie w dobie poszerzania się znaczenia stosunków międzynarodowych jest zawieranych wiele układów, porozumień o zbiorowym bezpieczeństwie, w które wchodzi kilka państw, lecz ochrona żywotnych interesów własnego państwa nadal zajmuje miejsce pierwszoplanowe. Bezpieczeństwo

narodowe skupia się głównie na zapewnieniu przetrwania narodu, ale także stworzeniu grupie społecznej zamieszkałej na danym terytorium możliwości rozwoju. Idąc dalej, bezpieczeństwo narodowe to potrzeba narodowa i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, jednocześnie zaś proces, obejmujący różnorodne środki, zapewniające trwałą, wolną od zakłóceń, byt i rozwój narodu, w tym ochronę i obronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dobór i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra, podlegające szczególnej ochronie (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 23).

Bezpieczeństwo państwa, inaczej zwane bezpieczeństwem narodowym, to bezpieczeństwo, którego podmiotem jest naród, działający w sposób zorganizowany i spójny jako państwo. „Przechodząc do współczesnego postrzegania i określania bezpieczeństwa narodowego, można stwierdzić, że powszechnie uznaje się tendencje do jego przedmiotowego poszerzenia o nowe płaszczyzny: ekonomiczną, naukowo-techniczną, ideologiczną kulturową, społeczną i ekologiczną. Istota szerokiego postrzegania bezpieczeństwa narodowego sprowadza się do tworzenia, oprócz przetrwania, warunków zapewnienia pomyślności narodów oraz zapewnienia swobód rozwojowych. Stanowi to wyraz postępu rozwoju cywilizacyjnego narodów oraz dążenia do życia w dobrobycie. Równocześnie z poszerzeniem zakresu przedmiotowego następuje poszerzenie przestrzennego postrzegania bezpieczeństwa, a więc rozumienie, że na stan bezpieczeństwa jednostek, społeczności lokalnych i narodów wpływają coraz szerzej wydarzenia nie tylko w ich najbliższym otoczeniu, ale także w regionie, na kontynencie, a nawet na całym globie” (Jakubczak, Marczak, 2001, s. 18). Bezpieczeństwo narodowe jest całością złożoną z różnych zjawisk, sytuacji, stanów rzeczy wzajemnie się uzależniających i wymagających podejścia całościowego. W takim podejściu określona sytuacja, czy to polityczna, militarna, ekonomiczna, ekologiczna, czy inna, musi być rozpatrywana przez pryzmat interesów bezpieczeństwa narodowego, a także widziana jako przyczyna, wywołująca konsekwencje w różnych dziedzinach działalności państwa. W efekcie może być zagrożeniem rozumianym jako splot wydarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, z których wynika niebezpieczeństwo ograniczenia bezpiecznego bytu i rozwoju narodu w różnych dziedzinach działalności państwa i aktywności społecznej (Kitler, 2013, s. 29).

Bezpieczeństwo narodowe jest rozumiane także jako zdolność państwa i jego narodu do zapewnienia gwarancji przetrwania, integralności terytorialnej, niezależności

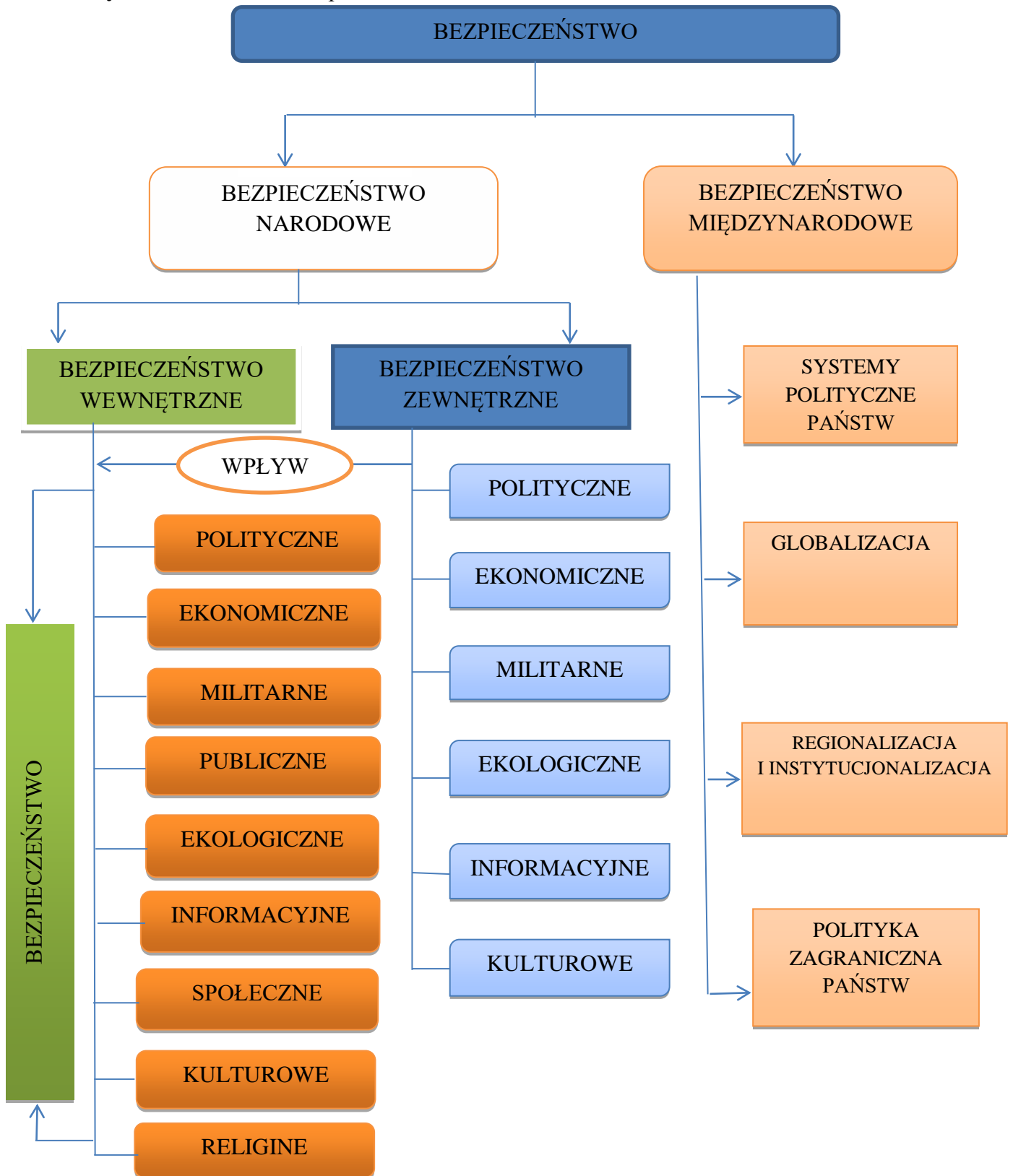
politycznej, stabilności wewnętrznej i jakości życia. Wymaga podejmowania przez państwo i całe społeczeństwo wszechstronnego wysiłku na rzecz stworzenia organizacyjnych warunków realizacji celów i interesów narodowych. Mając na względzie powyższe, można stwierdzić, że misja systemu bezpieczeństwa narodowego sprowadza się do ochrony i obrony państwa jako instytucji politycznej i ochrony trwałego, wolnego od zakłóceń bytu oraz rozwoju narodowego (Pawłowski, 2016, s. 93). Mówiąc o bezpieczeństwie narodowym, koniecznie trzeba zwrócić uwagę na postrzeganie bezpieczeństwa jako procesu, na który składają się poszczególne elementy. Dopiero analiza wszystkich elementów składowych tworzących zarówno zmienne zależne, jak i niezależne daje pełen obraz problemu. Poza wymiernymi elementami, takimi jak czynniki ekonomiczne czy gospodarcze, znaczenia nabierają również czynniki niewymierne, jak chociażby tradycja, czy też uwarunkowania kulturowe danej społeczności zebranej w państwo. Zatem bezpieczeństwo narodowe jest sumą tak czynników obiektywnych i mierzalnych, jak i czynników subiektywnych, których pomiar nie jest możliwy, i o których często można powiedzieć, że są pozbawione racjonalności.

3. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Bezpieczeństwo międzynarodowe

Ogólnie bezpieczeństwo dzieli się na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, natomiast bezpieczeństwo narodowe na bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne (Zięba, 1999, s. 27). Według Witolda Pokruszyńskiego „w strukturze bezpieczeństwa narodowego każdego współczesnego państwa pierwszorzędne znaczenie odgrywa bezpieczeństwo wewnętrzne, bowiem zawiera ono takie kategorie bezpieczeństwa, jak: bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, publiczne, ekologiczne, informacyjne, społeczne, kulturowe i religijne. Są to podstawowe elementy struktury bezpieczeństwa narodowego, stanowiące podstawę racjonalnego funkcjonowania państwa, w dzisiejszym mało stabilnym świecie” (Pokruszyński, 2012, s. 150). Znaczny wpływ na bezpieczeństwo narodowe ma także bezpieczeństwo zewnętrzne, które w strukturze ma takie kategorie, jak bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, informacyjne, ekologiczne, kulturowe. Z kolei bezpieczeństwo międzynarodowe zawiera takie podstawowe kategorie, jak systemy polityczne państw, regionalizację i globalizację, system bezpieczeństwa globalnego, instytucjonalizację, politykę zagraniczną państw (Pokruszyński, 2012, s. 151).

Strukturę bezpieczeństwa opracowaną przez W. Pokruszyńskiego ilustruje rysunek 3.

Rysunek 3. Struktura bezpieczeństwa



Źródło: Pokruszyński W. (2012). *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Józefów

3.1. Bezpieczeństwo wewnętrzne

Bezpieczeństwo jest główną potrzebą człowieka i grup społecznych. Jest także podstawową potrzebą państw, mechanizmów i systemów międzynarodowych. Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać, a przynajmniej zmniejszać czy oddalać zagrożenie, eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Zagrożenia mogą być skierowane na zewnątrz i do wewnątrz. Tak samo powinny być skierowane działania w celu ich likwidowania.

W strukturze bezpieczeństwa narodowego świadomie zostało wydzielone bezpieczeństwo wewnętrzne jako podstawowa część całości bezpieczeństwa państwa. Należy pamiętać, że podmiotem bezpieczeństwa jest człowiek wraz z jego wartościami traktowany jako jednostka społeczna, a także określona zbiorowość społeczna o różnym charakterze więzi i uwarunkowaniach organizacyjnych. Te więzi dotyczą przede wszystkim człowieka jako jednostki ludzkiej mającej właściwe sobie wartości i wymagającej stosownej obrony i ochrony jako grupy ludzi o różnej skali wielkości począwszy od rodziny, a kończąc na społeczności międzynarodowej (gmina, powiat, województwo, państwo, grupa państw lub sojusz) (Pokruszyński, 2012, s. 153). Procesy rozwoju historycznego wskazują, że najdoskonalszą formą zapewnienia potrzeb jednostki w zakresie bezpieczeństwa jest państwo. To bezpieczeństwo wewnętrzne, w swojej istocie, stoi na straży konstytucji, suwerenności, spokoju społecznego, bytu narodowego, wolności i praw człowieka. Czyli bezpieczeństwo wewnętrzne zapewnia trwanie, przetrwanie i rozwój jednostki oraz grup społecznych na terytorium państwa (Pokruszyński, 2012, s. 154).

Wyróżniamy w bezpieczeństwie wewnętrznym państwa podstawowe zagrożenia, które odpowiadają kategoriom bezpieczeństwa.

3.1.1. Bezpieczeństwo polityczne

W strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego bezpieczeństwo polityczne ma pierwszorzędne znaczenie. Jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, którego zasadniczym celem jest zapewnienie niezawisłości, integralności terytorialnej, suwerenności państwa i warunków niezakłóconego funkcjonowania podmiotów jego systemu politycznego, a jednocześnie stanem, w którym organizacje i instytucje, uczestniczące w życiu politycznym, mogą realizować swoje funkcje w sposób niezagrożony (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 32).

Polityka bezpieczeństwa obejmuje działania określonego podmiotu, dążącego do zdobycia uprzednio ustalonych długoterminowych planów w interesie narodowym. Tradycyjne pojmowanie roli państw, przyjmowanej przez realistów, prowadzi do wniosku, że polityka bezpieczeństwa jest specjalnością państw w wymiarze narodowym, w systemie sojuszniczym. Stąd też zazwyczaj w literaturze znajdujemy pojęcia dotyczące polityki bezpieczeństwa narodowego albo bezpieczeństwa państwa. „Politykę bezpieczeństwa narodowego stanowi celowa i zorganizowana działalność kompetentnych organów państwa, zmierzająca do stałego zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a także współdziałania państwa w tworzeniu bezpieczeństwa międzynarodowego” (Zięba, 1987, s. 156). Wprawdzie funkcjonowanie organów państwa w kontekście polityki bezpieczeństwa narodowego uwzględnia wyznaczenie priorytetów i koordynację działania w zapewnieniu bezpieczeństwa z warunkami zewnętrznymi włącznie, to jednak zbiór celów i wartości musi mieć charakter długofalowy. Jest to jedna z najważniejszych zasad polityki bezpieczeństwa narodowego, która oznacza, że cele i wartości, wynikające z racji stanu, muszą być wspólne dla większości obywateli i wymagają porozumienia sił politycznych. Dopiero wtedy jest tworzony zbiór priorytetowych zamierzeń politycznych narodu i państwa nazywanych wizją państwa. Ustalone w wizji długoterminowe zamierzenia polityczne państwa powinny stanowić fundamentalną bazę do tworzenia strategii bezpieczeństwa narodowego. Strategia natomiast powinna implementować zbiór celów na cząstkowe cele strategiczne właściwe dla wszystkich elementów systemu bezpieczeństwa narodowego.

3.1.2. Bezpieczeństwo ekonomiczne

Bezpieczeństwo ekonomiczne jako rodzaj bezpieczeństwa narodowego jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których zasadniczym celem jest zapewnienie warunków gospodarczych koniecznych do przetrwania, dobrobytu i zrównoważonego rozwoju społeczeństwa, jak też sprawnego działania państwa i jego instytucji, a także stanem uzyskanym w wyniku skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznym i wewnętrznym czynnikom destrukcyjnym, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych (Płaczek, 2006, s. 113). Zenon Stachowiak definiuje bezpieczeństwo ekonomiczne jako „taki stan rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania poprzez wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju oraz

zdolność do przeciwstawienia się naciskom zewnętrznym, mogącym zburzyć rozwój systemu” (Stachowiak, 1994, s. 189). Dla bezpieczeństwa ekonomicznego podstawowymi wartościami są poziom życia, rozwój gospodarczy i jego zdolność w dostarczaniu niezbędnych środków dla wszystkich sektorów bezpieczeństwa narodowego. To wynika z faktu, że gospodarka tworzy materialną bazę państwa w jego zasadniczych obszarach bezpieczeństwa. Od stabilizacji ekonomicznej zależy rozwój państwa w różnych sytuacjach polityczno-militarnych, a także w sytuacjach kryzysu i wojny (Pokruszyński, 2012, s. 160).

Biorąc pod uwagę złożoność sfery gospodarki, trudno jest wyodrębnić obszary problemowe, składające się na dziedzinę bezpieczeństwa ekonomicznego. Mając na względzie zakres działalności gospodarczej państwa i środowiska międzynarodowego oraz poszczególne sfery gospodarki i ujęcie standardowe działalności gospodarczej, można wyodrębnić określone mniej lub bardziej odrębne grupy szczegółowe. Grupy te mogą być postrzegane podmiotowo, co prowadzi do dostrzeżenia kwestii bezpieczeństwa ekonomicznego w wymiarze międzynarodowym, bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, bezpieczeństwa ekonomicznego przedsiębiorców i bezpieczeństwa ekonomicznego obywateli, które będzie miało wiele wspólnego z bezpieczeństwem społecznym. Inne ujęcie może wynikać z podejścia przedmiotowego przez dostrzeżenie poszczególnych sektorów gospodarki (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 35). W bezpieczeństwie ekonomicznym państwa chodzi o pełne przekonanie do prawidłowego funkcjonowania gospodarki, niezakłóconego dostępu do surowców wraz z usamodzielnieniem się od ich czasowych niedoborów, równowagę z gospodarkami innych państw, zwiększenie udziału państwa w wytwarzaniu dóbr, usług oraz wiedzy technologicznej na świecie, stabilność rynków finansowych, kursów walut, stóp procentowych, stabilność zatrudnienia, zabezpieczenie i ochronę własności prywatnej, zasobów finansowych, dóbr materialnych, kapitału, a także umożliwienie państwu realizacji innych celów, opierając się na silnej gospodarce narodowej. Gospodarka państwa jest powiązana z partnerami zagranicznymi. Ma ograniczony zakres regulacji procesów gospodarczych i kurczące się pole suwerenności ekonomicznej. Natomiast zbyt silna ingerencja państwa w gospodarkę ogranicza prywatną przedsiębiorczość albo deformuje mechanizmy funkcjonowania gospodarki i osłania przed konkurencją zewnętrzną.

Pośród wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego znajduje się duża liczba różnego typu zjawisk mających charakter międzynarodowy lub wewnętrzny.

Wiele z nich wynika z sytuacji wewnętrznej innych państw lub wielkich instytucji ponadnarodowych, które ze względu na zglobalizowaną gospodarkę oddziałują na bezpieczeństwo ekonomiczne danego państwa. To skutek uzależnienia od zasad interesów wspólnoty, gdy dane państwo musi się podporządkować niekiedy niekorzystnym regulacjom. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: niestabilność i spekulacje na międzynarodowym rynku walutowym; blokadę i dyskryminację gospodarczą; przestępczość gospodarczą; pranie brudnych pieniędzy; rosnący dług publiczny, deficyt budżetowy, „szarą strefę gospodarki”; zadłużenie zagraniczne; utratę przez państwo kontroli nad branżami strategicznymi (Soroka, 2005, s. 60). Oprócz zagrożeń ściśle ekonomicznych na bezpieczeństwo ekonomiczne oddziałują również zjawiska o charakterze politycznym, militarnym, które bezpośrednio lub pośrednio mogą być wymierzone w gospodarkę danego państwa czy nawet grupę państw (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 35–36).

3.1.3. Bezpieczeństwo militarne

Bezpieczeństwo militarne jako rodzaj bezpieczeństwa narodowego jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których istotnym celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym, mogącym spowodować groźbę użycia siły militarnej w celu zajęcia terytorium i ograniczenia suwerenności państwa, a zarazem w jednym czasie stanem uzyskanym na skutek zorganizowanej ochrony i obrony przed tymi zagrożeniami. Jest to proces obejmujący zróżnicowane działania i środki w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których podstawowym celem jest przeciwdziałanie zagrożeniom mogącym doprowadzić do groźby użycia lub przeciwstawienie się faktycznemu użyciu siły militarnej w stosunkach między różnymi podmiotami, zwykle państwami, także podmiotami wewnętrznymi państwa poprzez ochronę i obronę przed tymi zagrożeniami i ich skutkami. Groźba lub faktyczne użycie siły militarnej może się wiązać z chęcią wymuszenia określonych zachowań i ustępstw, osiągnięcia korzyści politycznych, ekonomicznych i innych, a także opanowania terytorium i ograniczenia niepodległości państwa (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 33).

Bezpieczeństwo militarne jest jednym z przedmiotowych bezpieczeństw, których istota winna być zbieżna z przyjętą istotą bezpieczeństwa. Należy uznać, że bezpieczeństwo militarne to zmienny w czasie stan, określający możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych związanych z trwaniem i rozwojem państwa

w warunkach istnienia realnych lub potencjalnych zagrożeń militarnych, świadomość tego stanu i aktywność, zmierzająca do osiągnięcia pożądanego poziomu tego stanu (Szypra, 2016, s. 191). Bezpieczeństwo militarne to sfera oddziaływań innych państw i innych podmiotów oraz elementów środowiska odnoszących skutek w sferze militarnej i wywierających wpływ na możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych związanych z trwaniem i rozwojem tych podmiotów. Zmierzając do sedna istoty bezpieczeństwa militarnego, należy stwierdzić, że u podstaw wolności od faktycznego użycia przemocy zbrojnej pozostaje nadal przeciwstawienie się nie tylko samemu działaniu militarnemu innego uczestnika stosunków międzynarodowych i wewnętrznych, lecz również zagrożenie zaistnienia takiego stanu rzeczy spowodowane różnymi czynnikami innej niż militarnej natury. Dwa zagadnienia są kluczowe — przeciwstawienie się czynnikom prowadzącym do groźby użycia siły, a więc wszelaka prewencja, oraz przygotowanie się i przeciwstawienie jej faktycznemu zastosowaniu, tj. środki reagowania i interwencyjne.

W państwach demokratycznych siły zbrojne stanowią największą i najlepiej zorganizowaną część struktury państwowej, która decyduje o trwałości, stabilności i sile państwa oraz zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Natomiast na arenie międzynarodowej armia danego państwa, jej potencjał i sprawność należą do podstawowych wyznaczników wizerunku państwa, jego siły i wiarygodności wśród państw sojuszników.

3.1.4. Bezpieczeństwo publiczne

Bezpieczeństwo publiczne jako rodzaj bezpieczeństwa narodowego jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których podstawowym celem jest ochrona porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi i takimi, które godzą w instytucje i urządzenia publiczne, życie, zdrowie ludzi lub porządek publiczny a także normy i obyczaje społeczne. Wiąże się to z zagwarantowaniem bezkonfliktowego sprawowania instytucji państwa i jego obywateli przeciwko powstającym zagrożeniom w ich funkcjonowaniu według panującego w nim ustroju społeczno-administracyjnego i porządku prawnego (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 42). Obecnie uważa się, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego pewnej społeczności (obywatelom) stanowi podstawowy, życiowy warunek duchowego i materialnego rozwoju całej grupy zorganizowanej w państwo i żyjących w tym państwie jednostek ludzkich. Według „Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa

narodowego” bezpieczeństwem publicznym jest „stan na obszarze państwa powstały w wyniku zorganizowanej i realizowanej obrony i ochrony osób i mienia przed zagrożeniami na lądzie, morzu i w powietrzu” (*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, 2003, s. 16.) Z tej definicji jasno wynikają wszystkie aspekty zagrożenia w trzech zasadniczych środowiskach, a także system obrony i ochrony.

Bezpieczeństwo publiczne jest łączone z porządkiem publicznym, gdzie często ujmuje się je jednym terminem — bezpieczeństwo i porządek publiczny. Choć te dwa wyrazy występują w działaniu organów stojących na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego bardzo często równolegle, a niekiedy jednocześnie, to w znaczeniu frazeologicznym mają swoją odrębną treść znaczeniową. Szczególnie w literaturze prawniczej przyjęło się używanie tych określeń łącznie, zestawiając je w jeden termin o brzmieniu „bezpieczeństwo i porządek publiczny” (Pokruszyński, 2012, s. 168). Wynika to z istoty porządku publicznego, który łączy się z przestrzeganiem norm i utrzymaniem sprawności instytucji publicznych. Różne są interpretacje bezpieczeństwa publicznego — od ujęcia bardzo szerokiego począwszy przez uwzględniające różne jego modyfikacje, a na wąskim kończąc. Szerokie ujęcie prowadzi wręcz do zajęcia całej przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, traktując je jako ochronę przed wszelkimi zagrożeniami, niezależnie od ich źródeł (Ura, 1974, s. 76). Węższe podejście wiąże się ze stosunkami społecznymi uregulowanymi przez prawo i normami moralnymi oraz regułami współżycia społecznego, zapewniającymi ochronę społeczeństwa, jednostki i mienia przed niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi czy również sił przyrody. W tym wypadku jest zajęta niemal cała przestrzeń wąsko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego, łącząc kwestie zagrożeń wywołanych siłami natury i działaniami ludzi.

Na istotę bezpieczeństwa publicznego zwraca uwagę między innymi Stanisław Pikulski, przedstawiając bezpieczeństwo publiczne jako najwyższą wartość społeczną, która warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli i ich najbliższych, a także zapewnia nienaruszalność ich mienia. Definiuje on pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien pożądaný stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urzędów publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia obywateli (Pikulski, 2000, s. 101). Jednocześnie podkreśla, że bezpieczeństwo publiczne może być zakłócone przez człowieka umyślnie bądź nieumyślnie, nosić znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Może ono być również zakłócone niezależnie od woli człowieka, a więc przez siły natury— powódzie, pożary itp. (Pikulski, 2000, s. 101).

Inne podejście do zagadnienia prezentuje Marek Mączyński. Powołuje się on na wielowiekową tradycję, za której sprawą treść tej funkcji władzy jest od dawna wiadoma, zakorzeniona w społecznej świadomości i intuicyjnie zrozumiała (Mączyński, 1998, s. 185). Koncentruje się na relacjach zachodzących pomiędzy życiem społeczeństwa a działaniami ochronnymi podejmowanymi przez aparat władzy. Wszystkie działania ochronne muszą być ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb ogólnych, takich jak:

- ochrona członków społeczeństwa przed niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz zarówno naturalnymi, jak i kształtowanymi i tworzonymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie;
- ochrona członków społeczeństwa przed samymi sobą poprzez dostosowywanie zewnętrznych napięć emocjonalnych w społeczeństwie, skuteczną kontrolę zaburzeń i dewiacji społecznych oraz działania prewencyjno-informacyjne;
- ochrona dóbr materialnych i intelektualnych przede wszystkim poprzez zagrażanie poszanowania prawa własności oraz takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne i faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i warunkujących wzrost jakości życia we wspólnocie (Mączyński, 1998, s. 186).

W inny sposób znaczenie pojęcia przedstawia Bolesław Sprengel. Odnosi się on do bezpieczeństwa publicznego rozumianego jako bezpieczeństwo obywateli. Określa je jako stan, gwarantujący bezkonfliktowe i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania uznawanego przez obywateli porządku prawnego. Do bezpieczeństwa publicznego zalicza bezpieczeństwo w miejscach publicznych i prywatnych, chroniące przed zamachami na życie, zdrowie i mienie, bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, lotnictwa, żeglugi śródlądowej i morskiej (Sprengel, 2004, s. 13). Sprowadza funkcjonowanie państwa do zaspokojenia potrzeby podstawowej, jaką jest bezpieczeństwo obywateli, których czyni podmiotem tych działań.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należy przyjąć definicję bezpieczeństwa publicznego „jako stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródła, z którego miałyby pochodzić” (Pieprzny, 2007, s. 32).

3.1.5. Bezpieczeństwo ekologiczne

Bezpieczeństwo ekologiczne jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których zasadniczym celem jest zachowanie równowagi środowiska naturalnego, czyli ogółu elementów przyrody ożywionej i nieożywionej, w stanie niezakłóconym, niezbędnym do sprawnego funkcjonowania człowieka, jego życia, zdrowia i mienia przez spójne i łączne zarządzanie dostępem do zasobów środowiska oraz likwidację i zapobieganie powstawaniu negatywnych dla środowiska skutków działalności człowieka, jak też racjonalne użytkowanie zasobów przyrodniczych (Księżopolski, 2009, s. 181–182; Brzeziński, 2008, s. 41). Z definicji już samego bezpieczeństwa ekologicznego, regulacji prawnych i programów międzynarodowych oraz krajowych wynika, że do najważniejszych obszarów działania należą: ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody; zrównoważone wykorzystanie surowców, materiałów, wody, energii; poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego; przeciwdziałanie zmianom klimatu.

Duży udział bezpieczeństwa ekologicznego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa potwierdza stanowisko wyrażone w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, które wskazuje, że głównym celem działań państwa w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego jest zapewnienie następujących warunków: stworzenie zasad do skutecznego egzekwowania przepisów w zakresie ochrony środowiska; stworzenie wspólnej polityki ochrony, odbudowy i zagospodarowania zasobów wodnych z uwzględnieniem bezpieczeństwa żywnościowego kraju; zintensyfikowanie działania na rzecz walki ze smogiem, rozwijania elektromobilności i wykorzystania paliw alternatywnych, wspierania rozwoju energetyki opartej na wykorzystaniu bezemisyjnych źródeł energii oraz usprawnianie gospodarki odpadami; dostosowanie polityki i działania państwa do celów klimatycznych, uzgodnionych na forum organizacji międzynarodowych, związanych z transformacją energetyczną i osiągnięciem neutralności klimatycznej w sposób uwzględniający specyfikę kraju oraz maksymalizujący ich pozytywny wpływ na poziom życia obywateli, rozwój gospodarczy kraju i konkurencyjności gospodarki, z wykorzystaniem szans wynikających z wdrażania nowych technologii produkcji energii; dążenie do zachowania wszystkich funkcji środowiska naturalnego, w tym lasów jako jednego z kluczowych elementów bezpieczeństwa ekologicznego kraju (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2020, s. 35).

Bezpieczeństwo ekologiczne, nazywane także bezpieczeństwem środowiskowym, współcześnie ma znaczący wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Jest ono nie tylko działalnością w obszarze wewnętrznym jednego państwa, ale i zewnętrznym, a nawet szerszym sojusznym. Bezpieczeństwo ekologiczne jest procesem ewolucyjnym, podlegającym zmianom w skali ogólnej. Bardzo trafnie ocenił istotę bezpieczeństwa ekologicznego Lech Zacher, ujmując, że „bezpieczeństwo ekologiczne to stan ekosystemu, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie” (Tyburski, 1993, s. 166). W tej definicji zauważamy praktyczną działalność człowieka i różnych podmiotów gospodarczych, które niosą zagrożenia dla środowiska istot żywych. Bezpieczeństwo ekologiczne staje się istotnym warunkiem bezpieczeństwa narodowego, regionalnego i globalnego. Przewidywanie, prognozowanie i minimalizowanie skutków zagrożeń środowiska staje się prawdziwym wyzwaniem dla współczesnych pokoleń. Jednak globalne bezpieczeństwo ekologiczne bardzo trudno jest zdefiniować, ponieważ istnieją sprzeczności interesów w obszarze gospodarczym, militarnym, społecznym i komunalnym. Podejście do bezpieczeństwa ekologicznego jest zależne od świadomości ekologicznej i istniejących zagrożeń środowiskowych. Tym samym nie jest ono takie samo dla wszystkich zainteresowanych. Te różnice interesów mogą prowadzić do problemów natury politycznej w stosunkach międzynarodowych.

Działanie sił przyrody, jak też działalność człowieka wiążą się z pojawieniem licznych zagrożeń o charakterze ekologicznym. Z punktu widzenia podmiotu wyodrębnia się zagrożenie ekologiczne, które przez zmianę naturalnego stosunku człowieka do ekosystemów i ich środowiska mogą doprowadzić populację do unicestwienia. Są to m.in. załamanie równowagi przyrodniczej jako niekontrolowana i nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych, zanieczyszczenie sfer ziemi i otoczenia, przede wszystkim gleby, wody i powietrza, a także zła gospodarka odpadami oraz stosowanie niebezpiecznych technologii przemysłowych prowadzących do zmian w atmosferze; katastrofy naturalne i przemysłowe oraz związane z nimi katastrofy technologiczne wywołane klęskami naturalnymi; naruszenie stosunków wodnych w środowisku; nieplanowana urbanizacja, próby nuklearne i nowych typów broni, modyfikacje genetyczne; używanie w procesie produkcyjnym materiałów niebezpiecznych dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzi (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 38–39). Natomiast z punktu widzenia przedmiotowego źródłami zagrożeń są zdarzenia powodowane siłami przyrody i działalnością gospodarczą kojarzone jako

naturalne — skutki klęsk i katastrof żywiolowych oraz cywilizacyjne — materialne zanieczyszczenia wszelkiej kategorii i typu wprowadzane do otoczenia w wyniku działalności człowieka. Charakteryzują się one wielką złożonością. Skutkami najczęściej obejmują duże obszary, są niezmiernie dynamiczne w swej fazie trwania oraz — co jest bardzo ważne — pozostają w zależności od losowych czynników otoczenia. Prowadzą albo do degradacji, albo dewastacji środowiska lub do skrajnego przypadku, jakim jest klęska ekologiczna (Pokruszyński, 2012, s. 202).

3.1.6. Bezpieczeństwo informacyjne

Na przełomie XX i XXI wieku zaobserwowano wzrost znaczenia kolejnej sfery bezpieczeństwa narodowego — bezpieczeństwa informacyjnego, które wspólnie z bezpieczeństwem ekonomicznym staje się priorytetową płaszczyzną bezpieczeństwa narodowego. Wyjątkowo szybki rozwój technologii w gospodarce i systemach militarnych dał się zauważyć szczególnie zdecydowanym postępem w dziedzinie komunikacji i technologii informacyjnej. Tworzące się za sprawą cyfrowej rewolucji przemiany techniczne i organizacyjne powodują nowe rozbieżności i dysproporcje między państwami czy narodami, będące skutkiem poziomu wprowadzenia nowych rozwiązań do praktyki gospodarczej i do procesów funkcjonowania każdego społeczeństwa. Powszechna dostępność do informacji, poza jej pozytywnymi czynnikami, powoduje również wystąpienie różnych nowych uwarunkowań w dobie rozwoju wielu dziedzin. W nowych warunkach będą mieli przewagę tylko ci, którzy będą dysponowali wszechstronną, aktualną i wiarygodną informacją. To oznacza, że mając dostęp do informacji wszelkiego rodzaju, w zależności od konkretnych zapotrzebowań, można wygrywać z przeciwnikiem w dowolnym obszarze działania, także w militarnym (Pokruszyński, 2012, s. 203). Bardzo często bezpieczeństwo informacyjne jest rozumiane jako ochrona informacji przed niepożądanym ujawnieniem, modyfikacją, zniszczeniem lub uniemożliwieniem jej przetwarzania. Natomiast środki bezpieczeństwa są wdrażane w celu zagwarantowania poufności, integralności i dostępności informacji. Tym celem jest wyeliminowanie zagrożenia dla informacji, którą zaczęto coraz bardziej chronić jako dobro materialne. Na skutek spotęgowania znaczenia informacji ujęcie negatywne bezpieczeństwa informacyjnego jest niewystarczające dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Każda sfera bezpieczeństwa narodowego ewaluuje i staje się coraz bardziej zależna od swobodnego przepływu informacji i od zachowania systemów bazujących na informacjach. Wojsko,

gospodarka, energetyka, media, systemy finansowe i transportowe są szczególnie uzależnione od systemów informatycznych. Stanowią ważne elementy procesu podejmowania decyzji w wielu organizacjach cywilnych i wojskowych. Niezbędne dla bezpieczeństwa państwa staje się wprowadzenie polityki bezpieczeństwa informacyjnego, zapewniającej ochronę istniejących systemów, ale również gwarantującej państwu i podmiotom, które chroni, posiadanie, przetrwanie i swobodę rozwoju informatycznego. Informacyjne oddziaływanie na zachowania i postawy podmiotów międzynarodowych i narodowych, ochrona interesów państwowych przed negatywnymi skutkami oddziaływań tych podmiotów powinna być koordynowana w ramach polityki i strategii rządów, w sferze zaś wykonawczej musi mieć charakter zdecentralizowany. W tym przypadku byłaby związana z bezpieczeństwem narodowym, zwłaszcza z ochroną porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwem militarnym i publicznym, ekonomicznym i społecznym, a także ekologicznym (Pokruszyński, 2012, s. 203). Takie ujęcie bezpieczeństwa informacyjnego ma charakter pozytywny. Współcześnie wchłonięto w obszar walki informacyjnej media, które mogą być użyte przez przeciwnika jako narzędzie sprawnego zakłócania informacyjnego. Co więcej, między zaprzyjaźnionymi państwami odbywa się w tym zakresie nieustanna konkurencja. Należy przypuszczać, że nigdy nie zostanie zakończona. Sprawnym postępowaniem jest także blokowanie wymiany informacji i szerzenie dezinformacji za pośrednictwem środków masowego przekazu. Obecnie narzędzia walki informacyjnej stwarzają możliwości podejmowania skutecznej działalności ukierunkowanej na sterowanie procesami decyzyjnymi przeciwnika, nawet w skali państwowej. Nakłanianie wywierane przez gospodarkę światową do rozwoju technologii informacyjnych pociąga za sobą przymus sprawdzenia roli państwa jako organizacji życia społecznego. Z jednej strony proces zmian związanych z przechodzeniem do nowej epoki cywilizacji informatycznej zwiększa rolę państwa jako organizatora procesów społecznych i poręczyciela interesów narodowych w zapewnieniu dostępu do techniki informacyjnej, z drugiej strony łatwość zaatakowania systemów informacyjnych nakłada obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa informacyjnego. Cywilizacja współczesna opiera swoją działalność w każdym obszarze na informacji. To oznacza, że korzystanie z informacji jest dzisiaj czymś naturalnym i powszechnym. Sami widzimy, jak obecne społeczeństwa w szybkim tempie przechodzą przeobrażenia ze społeczności przemysłowej ewolucyjnie przeobrażają się w społeczność informacyjną. Informacja, która jest podstawą systemu wiedzy, staje się istotnym

elementem warunkującym sukces. Dlatego nabiera ona szczególnego znaczenia w każdej dziedzinie działalności współczesnego człowieka (Pokruszyński, 2012, s. 205).

Wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego pojawiają się nowe technologie, nowe rozwiązania w wielu dziedzinach, nowe możliwości w rozwiązywaniu bardzo złożonych problemów, w rezultacie zaś powstają nowe instytucje o charakterze naukowo-badawczym i wdrożeniowym. Ale te nowe możliwości rozwoju społecznego niosą za sobą także zagrożenia. Podstawowym zagrożeniem informacyjnym jest brak informacji. Bez aktualnej, rzetelnej, dokładnej, wiarygodnej i sprawdzonej informacji nie jest możliwe podejmowanie decyzji w jakiegokolwiek sprawie. Dlatego społeczeństwa, organizacje, państwa tworzą wyspecjalizowane służby informacyjne, których zadaniem jest dostarczanie odpowiedniej wiedzy na temat zagrożenia odpowiednim organom i służbom. Przeciwnością braku informacji jest jej nadmiar, czyli inaczej chaos informacyjny, który może być wynikiem nieładu organizacyjnego, braku odpowiednio przygotowanych pracowników i organizacji pracy w procesie technologicznym. Może on także powstawać w wyniku świadomych działań manipulacyjnych zmierzających do zatajenia istotnych informacji, co najczęściej występuje w biznesie i polityce oraz w strategii wojskowej. Informacje mogą podlegać też innym zagrożeniom spowodowanym przez instytucje lub człowieka. Do takich zagrożeń można zaliczyć: nieuprawnione ujawnienie informacji; naruszenie przez władze praw obywatelskich; działalność grup świadomie manipulujących przekazem informacji; asymetrię w międzynarodowej wymianie informacji; niekontrolowany rozwój nowoczesnych technologii bioinformatycznych; przestępstwa komputerowe; cyberterrorizm; walkę informacyjną; zagrożenia asymetryczne; szpiegostwo (agentura). Te wymienione zagrożenia informacyjne są obecnie najgroźniejsze (Pokruszyński, 2012, s. 206).

3.1.7. Bezpieczeństwo społeczne

Jako rodzaj bezpieczeństwa narodowego bezpieczeństwo społeczne jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których podstawowym celem jest przetrwanie, dobrobyt i zrównoważony rozwój społeczeństwa poprzez zapewnienie wysokiej jakości życia obywateli, rodziny i osób wymagających szczególnej troski, ich warunków bytowych, pracy, wypoczynku i dostępu do dóbr powszechnego użytku, a także przeciwdziałanie bezrobociu, rozwarstwieniu społecznemu i konfliktom społecznym (Kulczycki, 2004, s. 104). Społeczeństwo stanowi podstawę istnienia i rozwoju każdego państwa, dlatego bezpieczeństwo

społeczne odgrywa znaczącą rolę w strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego, gdyż obejmuje ono osoby, grupy społeczne i państwo jako podmioty życia międzynarodowego. Podstawowym warunkiem rozwoju państwa, we wszystkich jego obszarach, jest pokój społeczny, czyli zaakceptowanie przez społeczeństwo działań organów władzy publicznej i samorządowej, a także istniejącej struktury społecznej (Pokruszyński, 2012, s. 206). Każde społeczeństwo zabiega o niezbędne minimum dla poziomu życia obywateli podstawowych wyznaczników, takich jak ochrona zdrowia, dostęp do nauki, prawo do wynagrodzenia za pracę, dostęp do wypoczynku, pomoc socjalna, gwarancje emerytalne. Bezpieczeństwo społeczne zawiera całokształt przedsięwzięć prawnych, organizacyjnych i wychowawczych wykonywanych przez podmioty rządowe, pozarządowe oraz samych obywateli, które mają na celu zobowiązanie do pewnego poziomu życia osobom, rodzinom, grupom społecznym, a także niedopuszczenie do ich zubożenia i wykluczenia społecznego. Warto zwrócić uwagę, że bezpieczeństwo społeczne jest silnie związane z bezpieczeństwem ekonomicznym. Chodzi tu o gospodarkę i o gwarancję sprawiedliwego udziału poszczególnych obywateli w dostępie do dóbr materialnych i ogółu zdobyczy intelektualnych narodu. „Z punktu widzenia bezpieczeństwa społecznego, społeczeństwo jest bezpieczne, gdy ma zapewniony bezpieczny rozwój. Bezpieczeństwo społeczne będzie też silnie związane z tożsamością państwową obywateli danego państwa, chęcią bycia obywatelem danego państwa, wraz ze wszystkimi przywilejami, obowiązkami i trudami z tego wynikającymi” (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 37). We współczesnym świecie oprócz tradycyjnych już zagrożeń bezpieczeństwa — politycznych, militarnych, naturalnych i innych — pojawiają się coraz to nowe niebezpieczeństwa, które realnie zagrażają społeczeństwu, a które nie są jeszcze do końca zidentyfikowane i zdefiniowane. Uderzają one bezpośrednio w sam naród i jego biologiczne oraz egzystencjalne podstawy istnienia, co oznacza prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. W literaturze przedmiotu zagrożenia te zostały nazwane zagrożeniami społecznymi, w których obrębie można wyróżnić zagrożenia socjalne i psychospołeczne. Zagrożenia te w znaczny sposób wpływają na jakość, stan i standard życia społecznego, a tym samym na poziom rozwoju cywilizacyjnego nie tylko danego państwa, ale też społeczności międzynarodowych, w których gronie, w dobie globalizacji, istnieje nie tylko otwarty przepływ dóbr i usług, ale również wszelkiego rodzaju zagrożeń, z AIDS, narkomanią i handlem ludźmi i ich organami na czele. Zastraszającym zjawiskiem jest również

gwałtowny upadek wartości rodziny jako podstawowej komórki społecznej, a co za tym idzie katastrofalny wprost wskaźnika przyrostu naturalnego, który w połączeniu z innymi zagrożeniami społecznymi przyczynia się znacząco do niszczenia współczesnego społeczeństwa, grożąc przerwaniem ciągłości życia narodowego.

Państwo jako najwyższa forma organizacji społeczeństwa wzięło na siebie wiele obowiązków dotyczących m.in. zagwarantowania porządku, bezpieczeństwa i przestrzegania prawa. Sprawuje funkcje usługowe zarówno wobec jednostki, jak i grup społecznych. Dlatego powinno tak organizować strefę społeczną, gospodarczą i polityczną, aby dla podmiotów, które go ustaliły, przygotować warunki bezpiecznej egzystencji. Zasadniczo wszystko, co czyni państwo, czyni dla dobra społeczeństwa, zapewniając warunki trwania, przetrwania i rozwoju. Państwo, kierując polityką zagraniczną, wewnętrzną, finansową, gospodarczą czy edukacyjną, ma na celu określone zadowolenie ludzi, których reprezentuje. Państwo, by zapewnić sprzyjające warunki funkcjonowania jednostkom i grupom społecznym, dające im poczucie alternatywy rozwoju oraz braku zagrożeń, kieruje określoną polityką społeczną. Jest to działalność podmiotów ustawodawczych, wykonawczych i kontrolnych państwa, a także samorządów i organizacji pozarządowych, podążająca do kształtowania dobranych okoliczności, warunków pracy i bytu, pożądaných struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturowych, w których z zaangażowaniem i aktywnością ludności będzie możliwe zaspokojenie potrzeb społeczeństwa na poziomie możliwym w danym okresie. Według Waldemara Kitlera „Zwiększony udział społeczeństwa w aktywności państwa, szeroki zakres jego oczekiwań i potrzeb, które może skutecznie realizować oznacza konieczność podjęcia wielu wyzwań w zakresie działań państwa. Realizacja tych potrzeb wynika bowiem ze stojących na drodze do celu wielu przeszkód i trudności. Pośród nich są również różnego typu zagrożenia, do których należy zaliczyć: naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności; dyskryminację; manipulację świadomością i psychiką; ograniczenie praw i wolności oraz swobód obywatelskich; nacjonalizm, szowinizm, ksenofobię, patologie społeczne, masowe migracje na tle ekonomicznym i politycznym; nadużycia wiedzy przeciwko ludności; zanikanie własnych i wchłanianie obcych wartości kulturowych; upadek wartości moralnych; kult przemocy, brutalizację stosunków międzyludzkich; niski przyrost naturalny; zubożenie i głód wielkich grup społecznych, bezrobocie, ubóstwo, bezdomność, a także skutki kryzysów ekonomicznych, politycznych, wojen, katastrof technicznych i naturalnych” (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 38).

3.1.8. *Bezpieczeństwo kulturowe*

Bezpieczeństwo kulturowe jako rodzaj bezpieczeństwa narodowego jest procesem obejmującym różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, których istotnym celem jest utrwalenie i pielęgnowanie wartości decydujących o tożsamości narodowej oraz czerpanie z doświadczeń i osiągnięć innych narodów, a jednocześnie przeciwdziałanie obcym wpływom osłabiającym spójność wewnętrzną (Michałowska, 1997, s. 132). Związane jest ściśle z bezpieczeństwem politycznym, ideologicznym, społecznym i publicznym. Wyróżnia się je głównie na potrzeby analiz szczegółowych i dostrzegania zjawisk godzących w zasadniczy przedmiot działań ochronnych (Czaja, 2004, s. 21). Jak wskazuje W. Pokruszyński, „dotychczasowe próby zdefiniowania bezpieczeństwa kulturowego wskazują na kilka jeszcze bardzo ważnych elementów, a mianowicie: zachowanie tożsamości kulturowej, kultury, zwyczajów, czystości języka, religii, wolności myśli, stylu życia, praw przynależności etnicznej. Może nie wszystkie stanowią podstawę bezpośrednią do formułowania definicji, to jednak większość z nich oddaje istotę tego pojęcia. Większość spotykanych definicji, jak nie trudno dostrzec, jeśli nie bezpośrednio, to pośrednio wiąże bezpieczeństwo kulturowe z bezpieczeństwem narodowym. Niektóre definicje odnoszą bezpieczeństwo kulturowe i do praw jednostki i do grup etnicznych, a także narodu zorganizowanego w państwo narodowe” (Pokruszyński, 2012, s. 214–215). Zasadniczym celem bezpieczeństwa kulturowego jest nie tylko ochrona dóbr kultury materialnej i dziedzictwa kulturowego, lecz w szerokim ujęciu także ochrona wartości istotnych dla tożsamości narodowej, ochrona odrębności kulturowych związanych z etnicznością lub mniejszościami narodowymi, tworzenie otwartości kulturowej — swobodnego przepływu wartości powszechnie uznanych za cenne, promowanie kultury narodowej na świecie i tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju kultury (Kitler, 2011, s. 176). Ze względu na rozległe rozumienie bezpieczeństwa kulturowe możemy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach — sfery państwowej i społecznej (Włodkowska, 2009, s. 149). W płaszczyźnie państwowej bezpieczeństwo kulturowe bardzo mocno jest połączone z bezpieczeństwem militarnym, ekonomicznym, ekologicznym i politycznym. Skutkami konfliktów zbrojnych jest niszczenie dóbr kultury, co wielokrotnie ma charakter celowy i zamierzony (Ziętek, 2013, s. 75). W płaszczyźnie społecznej, będącej wielokrotnie wynikiem działań bezpośrednio związanych z płaszczyzną państwową, bezpieczeństwo kulturowe prezentuje się jako zbiór czynników i elementów wyrażających zagrożenie dla narodu lub jego części, grupy etnicznej, języka, dzieł kultury w znaczeniu

materialnym, tradycji i zwyczajów. Rujnowanie dziedzictwa kulturowego w wymiarze materialnym i niematerialnym może uniemożliwić całemu państwu przetrwanie przez negatywny wpływ na rozwój mieszkańców czy wręcz zahamowanie tego rozwoju.

Ciekawą definicję postuluje Grażyna Michałowska, według której „bezpieczeństwo kulturowe w wymiarze narodowym oznacza warunki, w których bezpieczeństwo może utrzymywać i pielęgnować wartości decydujące o jego tożsamości, a jednocześnie swobodnie czerpać z doświadczeń i osiągnięć innych narodów. Jest więc stanem pewnej równowagi, niezbędnym, lecz ani teoretycznie, ani empirycznie niemożliwym do określenia” (Michałowska, 1997, s. 132). Autorka uwypukla to, co dla rozwoju kultury jest najważniejsze, tj. ewolucję i rozwój przez uznawanie wartości, poglądów, norm i elementów, poprzez wkomponowanie we własny system wartości. Natomiast Andrzej Dawidczyk i Jacek Czaputowicz podtrzymują swoje definicje na podobnych założeniach i określają, że: „bezpieczeństwo kulturowe to konieczność zapewnienia ochrony tożsamości narodowej, a także przeciwdziałanie zagrożeniom dla kultury, religii, języka” (Dawidczyk, 2001, s. 16; Czaputowicz, 2003, s. 24–25). Z kolei Tadeusz Jemioło przedstawia bezpieczeństwo kulturowe państwa jako jego umiejętność do powiększania dotychczasowego dorobku kulturalnego oraz obrony przed niepożądanym wpływem innych kultur (Jemioło, 2001, s. 20). Podmiotem bezpieczeństwa, według autorów, jest jednostka, grupa społeczna i całe społeczeństwo. Ich interesy kulturowe mają bardzo ważne znaczenie w systemie bezpieczeństwa państwa względem innych kategorii bezpieczeństwa.

Trudno jest zmierzyć czynniki niebezpieczne dla chronionych wartości w bezpieczeństwie kulturowym. Trudności te w ocenie bezpieczeństwa kulturowego polegają na niemożności zastosowania jakichkolwiek mierników jego zagrożenia. Każda ocena stanu tego bezpieczeństwa będzie zawierała pewną dozę subiektywizmu. O ile jest to w miarę możliwe w odniesieniu do wartości materialnych, o tyle ocena zagrożeń w sferze kultury duchowej jest utrudniona. Dla sfery kultury duchowej i materialnej, pośrednio lub bezpośrednio, poważne zagrożenie stanowią pogłębiający się kryzys tożsamości narodowej, wynikający z procesu globalizacji i integracji; ograniczanie suwerenności państw; zagrożenie społeczne; migracje i napływ obcych wartości; kryzys tradycyjnych wartości i więzi międzyludzkich; konflikty zbrojne; przestępczość zorganizowana; klęski naturalne i katastrofy techniczne (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 39–40).

3.1.9. Bezpieczeństwo religijne

Istotny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi bezpieczeństwo religijne. Duże znaczenie ma rola kościoła zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka tworzy podłoże wszelkiej wolności praw człowieka i obywatela. Pogląd ten jest zgodny z postanowieniami licznych aktów prawa międzynarodowego i odnosi się do zakresu podmiotowego. Do zakresu przedmiotowego natomiast odnosi się zakres gwarantowanej konstytucyjnie wolności sumienia i religii, prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, także z uwzględnieniem stopnia dojrzałości dziecka, również wolności jego sumienia i wyznania oraz przekonań.

Pojęcie konfliktu religijnego odnosi się do konfliktu, w którym przynajmniej jedna ze stron walczy w imię swoich przekonań religijnych, żąda prawa do otwartego praktykowania lub głoszenia zasad wyznawanej wiary bądź też odmawia tego prawa innym grupom.

3.2. Bezpieczeństwo zewnętrzne

Drugą naczelną formułą kategorii bezpieczeństwa narodowego jest bezpieczeństwo zewnętrzne. Dostarcza ono w nauce o bezpieczeństwie informacje do analizowania bezpieczeństwa państwa w sferach i wymiarze międzynarodowym oraz w sojuszach wobec obecnych zagrożeń. Znaczenie bezpieczeństwa zewnętrznego wyraża nadzieję bycia bezpiecznym w razie agresji i opiera się na pewności, że nie będzie się obiektem ataków, w razie zaś ich zaistnienia zostanie udzielona natychmiastowa pomoc ze strony innych państw — sojuszników (Pokruszyński, 2012, s. 224). Jest jednym z rodzajów bezpieczeństwa nawiązującym do zagrożeń występujących na zewnątrz państwa i zadań w zakresie ich zapobiegania. Zagwarantowanie właściwego wysokiego poziomu bezpieczeństwa zewnętrznego jest zasadniczym elementem polityki zagranicznej państwa. Sedno bezpieczeństwa zewnętrznego odnosi się głównie do polityczno-militarnych gwarancji dla państwa, które sprawiają, że nie stanie się ono obiektem agresji zbrojnej lub ataku terrorystycznego albo nacisku i presji politycznej, gospodarczej, energetycznej, ideologicznej, kulturowej czy informacyjnej. Istota bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest rezultatem różnych czynników w wymiarze narodowym i międzynarodowym, strategicznym, politycznym, ekonomicznym, społecznym i militarnym.

Ale najważniejsze z nich to dobra i jasna polityka zagraniczna państwa na arenie międzynarodowej oraz solidne i wiarygodne umocowanie w sojuszach. Współcześnie liczy się nie tyle siła własnej armii, ile przede wszystkim zdobycie odpowiednich sojuszników, przynależność do układów i sojuszy wojskowych, dzięki którym osiąga się wsparcie ich armii. Jednakże siła armii jest liczona już nie jej liczebnością czy przydzielonymi na nią środkami finansowymi, lecz jej zaawansowaniem technicznym, poziomem wykszolenia, możliwością uzyskania danych wywiadowczych. Odpowiednio i właściwie jest, kiedy państwo średniej wielkości ma aktywną, mocną dyplomację oraz nowoczesną, profesjonalną, zawodową armię, a także nowoczesną, wolnorynkową gospodarkę, jak również stabilną demokrację. Krótko rzecz ujmując, bezpieczeństwo zewnętrzne powinno być oparte na rozlegle rozumianej sile i wiarygodności w stosunkach międzynarodowych oraz na aktywnej działalności w sojuszach, takich, jakimi współcześnie są Sojusz Północnoatlantycki (NATO) i Unia Europejska (UE) (Pokruszyński, 2012, s. 225). Członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim stało się jednym z najważniejszych priorytetów polityki bezpieczeństwa narodowego wobec zagrożeń trzeciego tysiąclecia w różnych najważniejszych obszarach. Czym jest Sojusz Północnoatlantycki w wymiarze bezpieczeństwa zewnętrznego? Odpowiedzią jest fragment z koncepcji strategicznej przyjętej przez szefów rządów — członków NATO — w Lizbonie 19 listopada 2010 r.: „Podstawowym i niezmiennym celem NATO jest ochrona i obrona wolności i bezpieczeństwa wszystkich jego członków za pomocą środków politycznych i wojskowych. Obecnie Sojusz pozostaje podstawowym źródłem stabilności w nieprzewidywalnym świecie. Państwa członkowskie NATO tworzą unikalną wspólnotę wartości, zobowiązały się do zasad wolności osobistej, demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Sojusz jest mocno zaangażowany w cele i zasady Karty Narodów Zjednoczonych i Traktatu Waszyngtońskiego, który potwierdza główną odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa”.

Istotnymi zagrożeniami dla całego środowiska bezpieczeństwa są zagrożenia asymetryczne. Najpoważniejszym z nich pozostaje w dalszym ciągu terroryzm międzynarodowy, który wprawdzie najbardziej widoczny w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, stanowi wciąż wyzwanie dla całej społeczności międzynarodowej. Broń masowego rażenia jest szczególnie groźna w sytuacji uzyskania dostępu do niej przez organizacje terrorystyczne, autorytarne reżimy i państwa niestabilne politycznie. W miarę nowymi, coraz częściej występującymi zjawiskami, są cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberkonflikty,

których celem jest sparaliżowanie przeciwnika przez zablokowanie, przejęcie kontroli lub zainfekowanie jego połączeń sieciowych. Przy rosnącym uzależnieniu od technologii teleinformatycznych konflikty w cyberprzestrzeni mogą poważnie zakłócić funkcjonowanie społeczeństw i państw.

3.3. Bezpieczeństwo międzynarodowe

Znaczącym elementem stosunków międzynarodowych jest bezpieczeństwo międzynarodowe, jego zaś zapewnienie narzuca konieczność działań na rzecz pokojowego dostosowywania sporów międzynarodowych, ustanawiania prawnych i instytucjonalnych podstaw stabilności i współpracy oraz likwidowania powstających zagrożeń. Warto zaznaczyć, że współczesne postrzeganie bezpieczeństwa międzynarodowego jest całkowicie inne od tradycyjnych ujęć prezentujących przede wszystkim jego militarne i polityczne czynniki, współcześnie bowiem istotne znaczenie przypisuje się też aspektom gospodarczym, technologicznym, społecznym, humanitarnym, ekologicznym i kulturowym (Kostecki, 2012, s. 17). „W literaturze z dziedziny prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych są formułowane różne definicje bezpieczeństwa międzynarodowego, odwołujące się do jego węższego, negatywnego ujęcia, wskazującego na brak zagrożeń oraz do ujęcia szerszego, pozytywnego, eksponującego działanie na rzecz bezpieczeństwa, które ma zapewnić przetrwanie i rozwój” (Łastawski, 2002, s. 13).

Bezpieczeństwo międzynarodowe jest jednym z nadrzędnych zagadnień współżycia między państwami. Brak poczucia bezpieczeństwa odbija się ujemnie na polityce wewnętrznej i na pozycji państwa w środowisku międzynarodowym (Kukułka, 1994, s. 7). Według Adama Rotfelda bezpieczeństwo międzynarodowe określa stan, dający państwom wolność od napaści militarnej, presji politycznej czy przymusu gospodarczego, a tym samym, stwarzający możliwości ich swobodnego rozwoju (Rotfeld, 1990, s. 16–17). Natomiast Jerzy Stańczyk opisuje je jako wynik i sumę bezpieczeństwa każdego i wszystkich państw członków wspólnoty międzynarodowej. Nie może ono być zapewnione bez pełnej współpracy międzynarodowej (Stańczyk, 1996, s. 39). Z kolei Włodzimierz Malendowski stwierdza, że bezpieczeństwo międzynarodowe może przejawiać się w tym, że wszyscy członkowie społeczności międzynarodowej mają poczucie bezpieczeństwa, a ponadto istnieją warunki, mechanizmy i stosunki wzajemne, które zapewniają bezpieczeństwo ogółowi członków społeczności międzynarodowej (Malendowski, 1983, s. 40). Definicji pojęcia

bezpieczeństwa międzynarodowego istnieje wiele i wszystkie dostrzegają fakt poczucia bezpieczeństwa jako systemu źródłowego. Bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest ujęciem jednorodnym, ponieważ nie stanowi sumy bezpieczeństwa poszczególnych państw lub innych stosunków międzynarodowych. Powinno dać gwarancję przetrwania i pokojowego rozwoju nie tylko jednemu państwu, lecz grupie państw czy nawet całemu systemowi międzynarodowemu. Istotą jest całokształt więzi wśród poszczególnych uczestników i instytucji międzynarodowych, które są w stanie doprowadzić do wyeliminowania różnorodnych zagrożeń oraz utrzymania pokoju i współpracy na podstawie umów, obowiązujących norm i zasad prawa międzynarodowego (Cichy, Szyjko, 2014, s. 16).

Bezpieczeństwo międzynarodowe jest kategorią dynamiczną, podlegającą ciągłym zmianom. Historyczne doświadczenia i współczesne dostrzegane potrzeby w tym zakresie akcentują różny aspekt i charakter bezpieczeństwa (Zięba, 1999, s. 41). Bezpieczeństwo międzynarodowe należy rozpatrywać w trzech wymiarach — podmiotowym, przedmiotowym i dotyczącym zmienności bezpieczeństwa w czasie, inaczej przyszłościowym. Są one współzależne i współoddziałujące na siebie (Kukułka, 1994, s. 40–41). W wymiarze podmiotowym wyróżniamy klasyfikację na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, które są ze sobą powiązane. Naczelnym celem wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych jest w tym przypadku osiągnięcie pewności istnienia i przetrwania oraz dążenie do pokonywania wszystkich zagrożeń. Natomiast w wymiarze przedmiotowym uczestnicy stosunków międzynarodowych zmierzają do stworzenia warunków do zachowania własnej tożsamości i aktywności oraz autonomii w środowisku międzynarodowym. W ostatnim wymiarze przyszłościowym poszczególni uczestnicy dążą do uzyskania pewności w zakresie przyszłego rozwoju i własnego miejsca w systemie międzynarodowym. Dla znaczenia bezpieczeństwa międzynarodowego warta podkreślenia jest klasyfikacja według kryteriów: przedmiotowego, przestrzennego, sposobu organizowania i czasowego. Pod względem przedmiotowym bezpieczeństwo międzynarodowe można podzielić na polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ideologiczne, kulturowe, ekologiczne, informacyjne. W ujęciu przestrzennym występuje jako lokalne, regionalne, subregionalne, ponadregionalne i globalne, według sposobu organizowania jako: indywidualne, system równowagi sił, system blokowy i system bezpieczeństwa kooperacyjnego (Cichy, Szyjko, 2014, s. 17). Biorąc pod uwagę przedstawione kanony, można tworzyć doskonałe modele bezpieczeństwa międzynarodowego, których

podstawa oparta jest na analizie teoretycznej, a częściowo jest rezultatem oceny praktycznego rozwoju stosunków międzynarodowych w poszczególnych okresach historycznych. W praktyce jednak mamy do czynienia z mieszanymi systemami i strukturami bezpieczeństwa międzynarodowego. Wszystkie uogólnienia i dążenia do ich modelowego ujęcia mają jedynie umowny charakter i znaczenie pomocnicze. „Truizmem wydaje się stwierdzenie, że współczesne środowisko międzynarodowe nie jest środowiskiem bezpiecznym. Nie zanikły bowiem tradycyjne zagrożenia związane z użyciem siły w stosunkach między państwami, natomiast ujawniły się nowe, określane mianem zagrożeń asymetrycznych, a także zagrożenia będące konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego oraz poszerzenia zakresu pojmowania bezpieczeństwa międzynarodowego” (Czaputowicz, 2012, s. 71).

Trzeba zauważyć, że wszystkie uregulowania prawnomiędzynarodowe o charakterze powszechnym, regionalnym i dwustronnym, wyznaczające w rozmaitych sferach zasady współpracy państw, układają porządek międzynarodowy, należycie oddziałują na relacje zachodzące w społeczności międzynarodowej. Szczególnym zjawiskiem współczesnych stosunków międzynarodowych jest proces instytucjonalizacji, objawiający się tworzeniem organizacji, organów i instytucji międzynarodowych obejmujących zakresem działalności wielorakie dziedziny współpracy międzynarodowej. Jednym z najważniejszych zakresów współdziałania jest zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Wyrażając opinię o działalności organizacji międzynarodowych na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, trzeba pamiętać, że jej rezultaty zależą od tego, czy państwa członkowskie organizacji przejawiają wolę współdziałania i są gotowe do podejmowania wysiłków w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Organizacje nie są bytami niezależnymi od państw, lecz funkcjonują w ramach przekazanych im przez państwa kompetencji (Przyborowska-Klimczak, 2016, s. 160–162). Przemiany, zachodzące w środowisku międzynarodowym, zakłócają prawidłowe reagowanie na występujące w nim zagrożenia, gdyż wymagają nowych, efektywnych instrumentów prawnych i elastycznych, akceptowanych przez państwa rozwiązań organizacyjnych, które mogą być odpowiednio dostosowywane do zmieniającej się rzeczywistości, zwłaszcza nowych i narastających zagrożeń (Kostecki, 2014, s. 52). Bezpieczeństwo międzynarodowe należy traktować jako kategorię dynamiczną, nie zaś określony stan rzeczy. Stanowi ono bowiem proces o zmiennej dynamice i intensywności (Balcerowicz, 2012, s. 59). Warto także zauważyć, że na istotną rolę procesu

instytucjonalizacji w stosunkach międzynarodowych po roku 1989 wskazywał św. Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus*: „Trzeba jednak podejmować konkretne działania zmierzające do stworzenia i umocnienia międzynarodowych struktur, które w przypadku konfliktów między narodami są w stanie interweniować i proponować słuszne rozstrzygnięcia, zapewniając poszanowanie praw każdego z nich, osiągnięcie sprawiedliwego porozumienia i pokojowego układu, szanującego prawa innych” (Jan Paweł II, 1998, s. 33).

Bezpieczeństwo międzynarodowe jest rozważane w ramach istniejących w środowisku międzynarodowym układów sił i interesów, jednakże należy brać pod uwagę wszelkie czynniki o charakterze subiektywnym. Powinno się także dostrzec, że w okresie zimnowojennym zagrożenie dla bezpieczeństwa globalnego było większe, lecz podlegało też większej kontroli, natomiast współcześnie jest ono mniej przewidywalne i spodziewane, ale też i trudniejszy jest dialog międzynarodowy w tej płaszczyźnie. Walka z międzynarodowym terroryzmem, ochrona i promowanie praw człowieka, karanie sprawców zbrodni międzynarodowych, zwalczanie przestępczości zorganizowanej winny być traktowane jako działania jednoczące we wspólnych wysiłkach społeczność międzynarodową. Mają one istotne znaczenie dla kształtowania środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym.

4. Bezpieczeństwo państwa w obliczu zagrożeń

Rozważając definicje bezpieczeństwa państwa, których literatura przedmiotu dostarcza wiele, można dojść do przekonania, że większość z nich integralnie łączy się z definiowaniem zagrożeń. Najłatwiej stan bezpieczeństwa można sformułować jako stan, w którym nie ma zagrożeń. Jest to definicja uniwersalna ze względu na to, że odnosi się do sporej grupy zagrożeń, jakie mogą dezorganizować politykę lub gospodarkę danego kraju. Etymologia pojęcia bezpieczeństwa także zwraca uwagę na odniesienie do zagrożeń *sine cura, securitas*, co oznacza bycie wolnym od strat, szkód i trosk. Takie rozumienie pojęcia i jego definiowanie sprowadza się ostatecznie do ochrony państwa przed zagrożeniami. Bezpieczeństwo państwa Cezary Rutkowski definiuje jako „stan świadomości społecznej, w którym istniejący poziom zagrożeń, dzięki posiadanym zdolnościom obronnym, nie budzi obaw, lęku o zachowanie (osiągnięcie) uznanych wartości” (Rutkowski, 1995, s. 30). Natomiast bezpieczeństwo

według Barry'ego Buzana powinno być rozpatrywane pod kątem wolności od zagrożeń. W ujęciu międzynarodowym pod pojęciem bezpieczeństwa rozumie się zdolność państw i społeczeństw do utrzymania niezależnej tożsamości i integralności funkcjonalnej (Buzan, 2000). Ken Booth i Nicholas J. Wheeler uważają, że stabilny system bezpieczeństwa jest możliwy do utrzymania jedynie przez ludzi lub ich grupy, kiedy nie pozbawiają oni innych tego stanu. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy bezpieczeństwo jest postrzegane jako proces wyzwolenia i obdarzenia pełnią praw. Arnold Wolfers stwierdza, że bezpieczeństwo w sensie obiektywnym występuje wówczas, kiedy brak jest zagrożeń dla uznanych w sensie subiektywnym wartości, a więc brak obaw, że istnienie tych wartości zostanie podważone. Z kolei Walter Lipman uważa, że państwo jest bezpieczne w takim stopniu, w jakim nie musi poświęcać podstawowych wartości, unikając wojny, jak też gdy jest w stanie, jeśli zostanie skonfrontowane z takimi wyzwaniami, wyjść zwycięsko z wojny, która zagwarantuje ochronę tych wartości (Żukrowska, Grącik, 2006, s. 22). Zagrożenie jest odbierane jako połączenie elementów obiektywnych i subiektywnych, które złożone w całość współkształtują zagrożenie i dookreślają bezpieczeństwo. Formułowane są częściej przez postępujące procesy globalizacji, informatyzacji społeczeństwa, rozwarstwienia na biednych i bogatych, problemy demograficzne, ekologiczne, migracyjne.

Tak państwo, jak i jednostka są uzależnione od otaczającej sytuacji zewnętrznej, w której mogą pojawiać się różnego rodzaju zagrożenia. Katarzyna Żukrowska i Małgorzata Grącik w publikacji „Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka” charakteryzują pięć grup zagrożeń, zaliczając do nich: inwazję zewnętrzną, kataklizmy wewnętrzne, zagrożenia typu terrorystycznego, zagrożenia ekologiczne, przenoszenie się w skali międzynarodowej negatywnych zjawisk różnej natury. Do pierwszej grupy zaliczają wszelkiego rodzaju zagrożenia, mające związek z agresją w strefy suwerennego podmiotu politycznego. Inwazja zewnętrzna jest przeprowadzana przez kraj sąsiedzki lub kraj niegraniczący z terytorium kraju podbitego. Druga grupa to kataklizmy wewnętrzne, do których autorki zaliczyły: kataklizmy typu powódź, susze, trzęsienie ziemi; zarazy; efekty narodowe i międzynarodowe awarii potencjałów nuklearnych, wojskowych i energetycznych; efekty narodowe i międzynarodowe złej polityki gospodarczej; koszty społeczne, głód, choroby, utratę stabilności sektora budżetowego, lecznictwa, systemu emerytalnego, szkolnictwa; międzynarodowe efekty w postaci przenoszenia się napięć społecznych, w tym chorób czy migracji. Kolejna grupa zagrożeń według autorek to zagrożenia typu terrorystycznego we współczesnym świecie najczęściej łączone

z fundamentalizmami religijnymi, zwłaszcza islamskim. Terroryzm w prawie międzynarodowym jest pojmowany jako postępowanie, które obejmuje atak na dyplomatów, uprowadzenia dla okupu, porwania, pranie brudnych pieniędzy, działania zwrócone przeciwko jednostkom pływającym i lotnictwu cywilnemu. Ponadto obejmuje akcje, naruszające prawa człowieka, w wyniku działań podejmowanych przez podmioty państwowe i pozapaństwowe, wielokrotnie w ramach wojen, i jest nastawiony przeciwko ludności cywilnej. To wszystko pokazuje, jak trudno formułować zjawiska, wchodzące w zakres działań terrorystycznych. Każde państwo na własne potrzeby definiuje terroryzm na swój sposób, biorąc pod uwagę te jego formy, które mogą w danym, konkretnym przypadku stanowić zagrożenie. Podejście do działań terrorystycznych zmieniło się i to dość mocno po atakach z 11 września 2001 r. na World Trade Center i Pentagon. Polityka każdego kraju, który jest nastawiony na przeciwdziałanie atakom terrorystycznym, powinna uwzględniać cztery ważne elementy, mianowicie: wybór formuły prawodawstwa stosowanego w zakresie ataków terrorystycznych między krajowym a międzynarodowym; dychotomię między tym, w jakich warunkach terroryzm rodzi się, jak wygląda w okresach wojny lub pokoju; napięcie, występujące między prawnymi rozwiązaniami w dziedzinie walki z terroryzmem a związanymi z nimi praktycznymi metodami, w tym użycie siły; charakterystykę terroryzmu jako problemu państwa lub indywidualnych zbiorowości (Żukrowska, Grącik, 2006, s. 28). Kolejną grupę zagrożeń stanowią zagrożenia ekologiczne, w tym własne, występujące na terenie państwa, jak też zewnętrzne oraz transmitowane, to jest chociażby wybuch elektrowni w Czarnobylu czy awarie reaktorów jądrowych w Japonii. Jest to jeden z najbardziej poważnych problemów dla ludzkości w XXI wieku. Postępujący proces niszczenia środowiska naturalnego człowieka nie jest zjawiskiem nowym i ma cechy globalne. „Katastrofa ekologiczna” to termin, który istnieje już w języku codziennym i może dotyczyć wody, powietrza i ziemi. Przykładem są awarie wielkich tankowców, odpady komunalne, poprodukcyjne, rozmaite substancje chemiczne i śmieci z gospodarstw domowych, zanieczyszczające ziemię, czy gazy przemysłowe, zatruwające powietrze. Pomimo wielu wysiłków ludzie wciąż nie potrafią zahamować procesów, które przyczyniają się do wyniszczenia środowiska naturalnego. Przede wszystkim należy wyróżnić przyczyny ekonomiczne i związane z nimi społeczne oraz demograficzne. Bardzo ważną rolę odgrywa także charakter gospodarczy kraju. Odpady produkcyjne i poprodukcyjne nowoczesnego przemysłu są najczęściej trujące i działają niszcząco na środowisko. Bardzo szkodliwe działanie wywołują też środki transportu zarówno

naziemne, jak i powietrzne, ale także rolnictwo, w którym powszechnie używa się ogromnych ilości nawozów sztucznych i chemicznych środków ochrony roślin. Wszystkie te czynniki są bardzo uciążliwe dla środowiska i powodują jego nieustanną degradację. Również wzrost demograficzny w krajach biednych, słabo rozwiniętych gospodarczo, powoduje zwiększenie ingerencji człowieka w środowisko naturalne, które wydaje się nieograniczone i niewyczerpalne. Ludzie nadmiernie eksploatują przyrodę, wycinają lasy, żeby zwiększyć obszary rolnicze, karczują puszcze tropikalne, zabierając tym samym środowisko do życia wielu dzikim zwierzętom, często zagrożonym już wyginięciem. Niszczą rośliny, wytwarzające tlen, który jest niezbędny do życia. Współczesna eksploatacja przyrody znacznie przewyższa jej zdolności regeneracyjne. Stąd efekt cieplarniany, masowe wymieranie gatunków zwierząt i roślin, wyczerpanie nieodnawialnych surowców naturalnych, kwaśne deszcze, nadmierna emisja spalin do atmosfery. Współczesny świat wciąż dąży do doskonałości i bogactwa, zapominając, że są rzeczy bezcenne, a wiele zmian, jakie wprowadzamy w przyrodzie, ma charakter stały i nieodwracalny. Dlatego dbanie o środowisko naturalne jest obowiązkiem człowieka.

Pod pojęciem kolejnej grupy zagrożeń dotyczących przenoszonych w skali międzynarodowej pewnych negatywnych zjawisk różnej natury K. Żurkowska i M. Grącik wyszczególniają: epidemie i choroby zwalczone w krajach wysoko rozwiniętych, pojawiające się zaś w krajach reprezentujących niższy poziom rozwoju; pojawienie się nowych chorób w krajach rozwijających się; pojawienie się masowych zagrożeń naturalnych, które są zagrożeniem dla krajów wysoko rozwiniętych (trzęsienie ziemi, tsunami, powódź, wichury, ulewy, pożary); skutki kryzysów finansowych; skutki złej polityki narodowej krajów Unii Gospodarczej i Walutowej dotyczącej finansów publicznych; negatywne skutki zwiększających cen surowców dla gospodarki państw uzależnionych od importu tych surowców. Jak choroby, które mogą spowodować globalne epidemie, tak kryzysy finansowe, które w wyniku połączeń międzypaństwowych mogą doprowadzić do kryzysu światowego. Przyglądając się tym zagrożeniom, należy stwierdzić, że obecny etap rozwoju stosunków międzynarodowych zmienił rodzaj zagrożeń, z którymi spotykają się kraje wysoko rozwinięte. Jednocześnie zmianie uległy metody przeciwdziałania tym zagrożeniom. Pojedynczy kraj nie był w stanie gwarantować samodzielnie bezpieczeństwa. Państwa zaczęły tworzyć koalicje międzynarodowe, które stały się elementem stabilnego i skutecznego systemu bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jest zapewniane przez układy międzynarodowe, będące następstwem stworzonych w tym celu organizacji międzynarodowych (Żurkowska, Grącik, 2006, s. 29).

5. Bezpieczeństwo Polski. System bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Państwo tworzy najbardziej wielopłaszczyznową, wielką organizację społeczną, która nie znajduje sobie równej we współczesnym świecie. Jego struktura jednoczy w sobie różne grupy społeczne, rozmaite poziomy organizacyjne, pozostające wobec siebie w sprecyzowanych relacjach podporządkowania i zwierzchnictwa. Ma także oficjalne i formalne właściwości, do których zalicza się: niezależność terytorialną, suwerenną władzę, zdolność prawotwórczą i prawnomiędzynarodową, interesy, które osiąga, uwzględniając interesy poszczególnych jego części elementarnych, oraz interesy o charakterze ponadnarodowym (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 88–89). W zmieniającym się strategicznym środowisku bezpieczeństwa w XXI wieku jedną z głównych funkcji, jakie ma obowiązek realizować każde państwo, jest zapewnienie bezpieczeństwa państwu jako instytucji, a także jego obywatelom. Jednak, żeby spełnienie tej funkcji było możliwe, niezbędne jest wypracowanie i utworzenie stosownych mechanizmów zapobiegania wszystkim zagrożeniom, z uwzględnieniem wszelkich stanów, warunków i okoliczności funkcjonowania państwa.

Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo państwa i obywateli przez stwarzanie warunków do realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych. W Polsce od wielu lat trwają prace nad budową systemu bezpieczeństwa narodowego. Obecnie występuje wiele osobnych systemów, które nie są ze sobą powiązane, i które mają różne podstawy prawne. Należy wręcz stwierdzić, że dochodzi do rozproszenia i marnowania sił i środków, którymi dysponuje państwo. Budowa systemu bezpieczeństwa narodowego nie jest zatem zadaniem łatwym (Gryz, 2016, s. 84–85).

Bezpieczeństwo jako jedna z głównych potrzeb społecznych znajduje swoje odzwierciedlenie w aktach prawa stanowionego — konstytucji i ustawach szczegółowych. Zadania państwa polskiego określa przede wszystkim art. 5 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Są to zadania najbardziej podstawowe i o najwyższej doniosłości (Sarnecki, 2007, uwaga 3),

jednocześnie nie rodzą po stronie podmiotów prawa jakichkolwiek roszczeń. Artykuł 5 Konstytucji RP ma charakter normy programowej (Sarnecki, 2007, uwaga 4).

Najważniejszym zadaniem, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP, jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa. Wykonują je poszczególne organy władzy państwowej w ramach uprawnień wyznaczonych im przez konstytucję i ustawy. Chodzi o działania, zmierzające bezpośrednio do strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium państwa polskiego, ale także wszystkie inne, które przyczyniają się do umocnienia zarówno potencjału politycznego, militarnego, gospodarczego, jak i demograficznego Rzeczypospolitej Polskiej (Banaszak, 2009, s. 50). Narzędziem, służącym władzom publicznym do realizacji powyższego zadania, są Siły Zbrojne RP, na które konstytucja nakłada obowiązek ich powołania i zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich utrzymanie. Kolejnym obowiązkiem państwa polskiego, wynikającym z art. 5 konstytucji, jest wypracowanie warunków zapewniających jednostce minimum egzystencji do życia oraz możliwości wykonania praw i wolności poprzez wykorzystanie instytucjonalnych gwarancji praw i wolności jednostki. Jednostka ma prawo spodziewać się i oczekiwać od władz publicznych, że stworzą one warunki, w których będzie mogła rozwijać własną osobowość, państwo zaś nie będzie stawiało temu ograniczeń i przeszkód. Z zadaniem tym wiąże się konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom i całej ludności zamieszkującej terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to jeden z najbardziej podstawowych obowiązków każdego państwa, polegający na „przeciwdziałaniu zagrożeniom i zamachom, wymierzonym w funkcjonowanie obywateli, przebiegającym w ramach prawa i z ich dobrą wolą” (Sarnecki, 2007, uwaga 9). Odwołując się do poglądów najwybitniejszych przedstawicieli filozofii prawa, należy uznać, że realizacja tego zadania świadczy o istocie państwa.

Potencjał bezpieczeństwa narodowego służy realizacji interesów narodowych i osiągnięciu celów strategicznych. Jego wzmocnienie wyraża dbałość o bezpieczeństwo Polski i jest wkładem w umacnianie zdolności obronnych NATO i UE. Ze względu na niedoprecyzowanie pojęć zarówno w konstytucji, jak i aktach wykonawczych do niej istnieje wiele problemów z nakładającymi się kompetencjami instytucji, ich centralizacją i decentralizacją (Lisiecki, 2011, s. 21). W ujęciu systemowym niezbędne staje się zespolenie kilku elementów, na które składa się bezpieczeństwo publiczne bezpośrednio związane z bezpieczeństwem państwa, gdzie główną funkcją państwa jest utrzymanie bezpieczeństwa publicznego. Rozwój sprawnego, wydajnego i właściwie

zorganizowanego systemu bezpieczeństwa państwa pozostaje najważniejszym zagadnieniem polskiej polityki bezpieczeństwa. System instytucjonalny bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi jeden z podstawowych elementów zarządzania. Na system instytucjonalny składa się wiele różnych instytucji cechujących się różnymi zadaniami, statusami i kompetencjami, a także wiele czynników i elementów wynikających z tradycji, historii, systemu rządów, podziału terytorialnego. System instytucjonalny bezpieczeństwa państwa ma obowiązek reagować i odpowiadać na zagrożenia zarówno o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, jakie stoją przed państwem. W Rzeczypospolitej Polskiej do ochrony bezpieczeństwa publicznego jest powołanych wiele organów i instytucji. Administracja publiczna, będąca podstawą władzy wykonawczej, tworzy strukturę systemową państwa. Na system ten składają się wszystkie organy i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo w świetle Konstytucji RP i właściwych ustaw, należące do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W systemie tym parlament pełni funkcje kreatywno-nadzorcze i od jako organu legislacyjnego jest uzależniony kształt i zakres aktów normatywnych obejmujących swym zakresem zagadnienia związane z bezpieczeństwem. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w jasny sposób tłumaczy funkcję, jaką w systemie bezpieczeństwa państwa pełni prezydent, gdzie zgodnie z zapisem konstytucyjnym jest gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, 1997). Z punktu widzenia problematyki bezpieczeństwa i obronności państwa zasadnicze znaczenie mają przepisy art. 134 Konstytucji RP. W świetle tego artykułu prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, a w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej. „Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi należy do kompetencji Prezydenta RP związanych ze stanem na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (Kitler, Czuryk, Karpiuk, 2013, s. 160). Cywilny charakter instytucji Prezydenta RP wyklucza jednak bezpośrednie dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi. W razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa prezydent, na wniosek premiera, zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Organem doradczym prezydenta w sprawach zadań związanych z bezpieczeństwem i obronnością państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (dalej: RBN). Ustalenie

składu osobowego RBN należy do prerogatyw Prezydenta RP. Rada Bezpieczeństwa Narodowego wyraża opinię w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa, m.in. „zasadnicze założenia bezpieczeństwa państwa, założenia i kierunki polityki zagranicznej, kierunki rozwoju sił zbrojnych, problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego” (<<http://www.bbn.gov.pl>>). Zgodnie z art. 134 Konstytucji RP kompetencje Prezydenta RP związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi szczegółowo określa ustawa o powszechnym obowiązku obronnym RP. W ustawie tej zostały określone uprawnienia Prezydenta RP w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, które stanowią rozwinięcie normy konstytucyjnej dotyczącej sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych, na wniosek ministra obrony narodowej, określa główne kierunki ich rozwoju oraz przygotowań do obrony państwa, a także może uczestniczyć w odprawach kierowniczej kadry ministra obrony narodowej i Sił Zbrojnych. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na mocy kompetencji konstytucyjnych może w ramach zapewnienia bezpieczeństwa w państwie wprowadzić stan wojenny i stan wyjątkowy. Wprowadzenie wymienionych stanów wymaga jednak określonego postępowania związanego z Radą Ministrów i Sejmem. Wprowadzenie stanu wojennego dodatkowo reguluje ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent w czasie stanu wojennego może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Wyłącznie też prezydent może dzielić władzę wykonawczą i ustawodawczą w czasie stanu wojennego. Są to szczególne kompetencje prezydenta w funkcjonowaniu państwa.

Rada Ministrów jest organem prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z ustawowym zapisem ma ona zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny, a także pozostaje zasadniczym ogniwem w systemie cywilnej kontroli nad Siłami Zbrojnymi. Zadania i kompetencje Rady Ministrów określa art. 146 konstytucji. Istotne miejsce zajmują zadania i kompetencje, które są związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i porządek publiczny (art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP), bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8, Konstytucji RP), a także sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powołanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt 11 Konstytucji RP). Poza artykułem 146

Konstytucji RP, stanowiącym o funkcjonowaniu Rady Ministrów, dodatkowym aktem prawnym regulującym działalność Rady Ministrów, jest ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Zgodnie z komentarzem Pawła Sarneckiego do ustawy zasadniczej do podstawowych zadań i kompetencji Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa należy „wprowadzenie porządku i spokoju w miejscach publicznych; eliminowanie przestępczości i innych patologicznych zjawisk społecznych; eliminowanie zamachów na wszelkie dobra publiczne i prywatne; zapewnienie instytucjom publicznym normalnego funkcjonowania (Sarnecki, 2008, s. 8). Jednym z ważniejszych uprawnień Rady Ministrów jest możliwość wprowadzania stanu klęski żywiołowej w dwóch formach — z własnej inicjatywy bądź też z inicjatywy wojewody.

Prezes Rady Ministrów w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa zajmuje czołowe miejsce w strukturze organów państwowych. Przepisy prawne wyznaczają mu z tego tytułu wiele istotnych kompetencji. W pierwszej kolejności są to uprawnienia o charakterze kontrolnym. Przede wszystkim premier kieruje pracami Rady Ministrów i koordynuje oraz kontroluje działania poszczególnych jej członków. Kontrola premiera podlega zarówno zgodność działań danego ministra z konstytucją, jak i zgodność kierunku tych działań z polityką państwa. To rząd jest elementem władzy wykonawczej właściwym w zakresie kreowania i prowadzenia polityki państwa. Polityka ta powinna być spójna i jednorodna, premier natomiast powinien sprawować nad nią szczególną pieczę (Gąska, 2002, s. 42). Kontrola powinna polegać przede wszystkim na właściwym wykonywaniu polityki państwa przez rząd. W praktyce większość zadań premiera o charakterze kontrolnym jest wykonywana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów stanowiącą jego aparat pomocniczy, zapewniający mu całościową obsługę. Stosownie do art. 148 pkt 7 Konstytucji RP prezes Rady Ministrów jest „zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej zespolonej i niezespolonej, a także organów centralnych, jak i terenowych” (Gąska, 2002, s. 44). Jest to kolejny przepis, urzeczywistniający szczególną pozycję premiera w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Premier także sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym, w czym zawiera się również nadzorowanie wykonywania zadań zleconych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Natomiast formy i zakres przedmiotowy tego nadzoru zostały precyzyjnie określone w poszczególnych ustawach, np. ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o samorządzie powiatowym czy ustawie o samorządzie województwa. Dużego wzmocnienia pozycji prezesa Rady Ministrów dokonano w sierpniu 1996 r. na skutek uchwalenia ustawy o organizacji i trybie pracy

Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów. Nadano nowe uprawnienia prezesowi Rady Ministrów. Wśród przyznanych kompetencji usytuowano prawo do ustalenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu działania ministra — tzw. władza organizacyjna premiera. Na podstawie tego uprawnienia premier określa m.in. szczegółowy zakres działania ministrów odgrywających znaczącą rolę w systemie bezpieczeństwa państwa, tj. ministra właściwego do spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej. Bardzo ważne uprawnienie prezesa Rady Ministrów ustanowiono w art. 29 ust. 2 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Z przepisu tego wynika obowiązek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, polegający na przekazaniu premierowi wszelkich informacji mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, uzyskanych od wszystkich organów i jednostek organizacyjnych nadzorowanych, podległych lub podporządkowanych temu ministrowi.

Istotne zadania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa z ramienia „rządowego” segmentu władzy wykonawczej wykonuje minister spraw wewnętrznych i administracji. W art. 29 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej określono katalog spraw pozostających w płaszczyźnie zainteresowania resortu spraw wewnętrznych. Należą do nich: ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrona granic państwa, kontrola ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacja działań związanych z polityką migracyjną państwa; zarządzanie kryzysowe; obrona cywilna; ochrona przeciwpożarowa; nadzór nad ratownictwem górskim i wodnym; obywatelstwo; ewidencja ludności, dowodów osobistych i paszportów w zakresie ustalonym w ustawach; rejestracja stanu cywilnego w zakresie ustalonym w ustawach oraz zmiany imion i nazwisk. Minister właściwy dla spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością takich jednostek, jak Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Obrona Cywilna Kraju, Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców, Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służba Ochrony Państwa. Minister spraw wewnętrznych i administracji sprawuje funkcję kierowniczą względem podległych mu jednostek i struktur.

Bardzo ważnymi elementami systemu bezpieczeństwa państwa są także Siły Zbrojne, służby i instytucje rządowe zobowiązane do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń, a także w zakresie przewidzianym w Konstytucji RP i właściwych ustawach — władze samorządowe oraz inne podmioty prawne, w tym przedsiębiorcy, tworzący

potencjał przemysłowo-obronny (Gryz, 2016, s. 87). Wymienione instytucje stanowią system instytucjonalny bezpieczeństwa wewnętrznego. W dobie globalizacji i tworzenia wielu struktur ponadnarodowych również w odniesieniu do kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego i procesu jego instytucjonalizacji ważne jest, do jakich struktur należy państwo i jakie są ramy, które musi spełnić jako ich członek (Misiuk, 2013, s. 181).

Efektywna i funkcjonalna integracja systemu bezpieczeństwa wymaga zmiany i ulepszenia rozwiązań prawnych, co powinno prowadzić do ich uporządkowania. Rzeczpospolita Polska powinna mieć na celu podnoszenie zdolności określonych elementów krajowego systemu bezpieczeństwa do współpracy z odpowiednimi strukturami pozostałych członków NATO i UE z zachowaniem możliwości skutecznego działania samodzielnego. System bezpieczeństwa narodowego RP powinien być zorganizowany i wyposażony w sposób gwarantujący jego szybkie i sprawne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy (Gryz, 2016, s. 88). Należy zwrócić uwagę na rozwój zdolności całego systemu i poszczególnych jego elementów do prowadzenia działań prewencyjnych oraz odpowiadania na wyzwania i zagrożenia w jak najwcześniejszym stadium. Trzeba także wymagać dobrego przygotowania odpowiednich instytucji i organów państwa wchodzących w skład systemu do m.in. przewidywania rozwoju sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej, wczesnego wykrywania wszelkich zmian negatywnie wpływających na bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej. System bezpieczeństwa narodowego powinien mieć określone cechy. Przede wszystkim winien być spójny. Niestety, obecnie w Polsce funkcjonuje wiele systemów, a bardziej podsystemów, które realizują zadania z zakresu bezpieczeństwa, i które nie są ze sobą powiązane. Żaden z tych podsystemów nie jest zdolny do samodzielnego wykonywania zadań. Dlatego w zapewnieniu bezpieczeństwa tak istotne i wymagane jest współdziałanie wszystkich struktur organizacyjnych wykonujących zadania z tego zakresu, a także wzmacnianie współpracy i koordynacji podejmowanych działań. System bezpieczeństwa narodowego powinien być również całościowy. Oznacza to, że swoim zasięgiem powinien otaczać wszelkie zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego. Zakres przedmiotowy systemu powinien obejmować zagadnienia bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, ekologicznego, kulturowego, społecznego, powszechnego i publicznego. Winien uwzględniać aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, militarnego i niemilitarnego, kwestie pokojowe, kryzysowe i wojenne, a także poszczególne szczeble swojego funkcjonowania od poziomu centralnego po lokalny (Gryz, 2016, s. 89).

Niezwykle ważnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa jest zakres przyjętych unormowań. Na aktach bowiem prawa stanowionego opiera się cały system instytucjonalizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa. Do podstawowych uregulowań prawnych odnoszących się do bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej należy zaliczyć: Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.; Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej; ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej; ustawę o samorządzie gminnym; ustawę o zarządzaniu kryzysowym; ustawę o stanie klęski żywiołowej; ustawę o stanie wyjątkowym; ustawę o Policji; ustawę o ochronie przeciwpożarowej; ustawę o Państwowej Straży Pożarnej.

Istotnym dokumentem, na który należy zwrócić szczególną uwagę, jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, w którym zdefiniowano podstawowe interesy narodowe i cele strategiczne Polski w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Jest dokumentem ramowym, punktem wyjścia, który pozwala na opracowanie konkretnych ustaw i przepisów prawa, a następnie planowanie odpowiednich działań wykonawczych.

Strategia określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. Uwzględnia aspekt podmiotowy, skierowany na wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa narodowego oraz środowisko międzynarodowe, na współpracę regionalną, w skali globalnej oraz współpracę na forach organizacji międzynarodowych, oraz aspekt przedmiotowy, który uwzględnia wszystkie wymiary funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2020, s. 5).

Podstawowym czynnikiem kształtującym bezpieczeństwo Polski jest jej silne osadzenie w strukturach transatlantyckich i europejskich, a także rozwój współpracy dwustronnej i regionalnej z najważniejszymi partnerami. Strategia ta szczegółowo opisuje interesy narodowe, definiuje główne cele Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Zawarte są w niej również najważniejsze kierunki działań prowadzących do osiągnięcia tych celów. Strategia w sposób całościowy ujmuje zagadnienia bezpieczeństwa narodowego i wskazuje optymalne sposoby wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Za realizację postanowień zawartych w strategii odpowiadają ministrowie, kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, organy samorządu

terytorialnego i inne podmioty, we właściwościach których pozostają kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Są oni zobowiązani do uwzględnienia interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego ujętych w strategii we wszystkich planowanych do realizacji przedsięwzięciach oraz działalności bieżącej (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2020, s. 37).

Dokument ten identyfikuje interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w zgodzie z wartościami narodowymi określonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Efektywna i skuteczna realizacja celów polityki bezpieczeństwa wymaga utrzymywania i rozwoju przez Rzeczpospolitą Polską systemu bezpieczeństwa narodowego zintegrowanego z sojusznicznym systemem bezpieczeństwa przez wspólne procedury działania w sytuacjach kryzysowych i w czasie wojny oraz udział w sojusznicznym planowaniu obronnym. System bezpieczeństwa narodowego ma na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił oraz środków będących w dyspozycji państwa do przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w przetrwanie narodu i państwa, integralność terytorialną, niezależność polityczną i suwerenność, sprawne funkcjonowanie instytucji państwa oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Jest systemem obejmującym zarówno elementy bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, ukierunkowanym na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju (Gryz, 2016, s. 95).

ROZDZIAŁ TRZECI

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA NA POZIOMIE LOKALNYM

1. Geneza i prawne uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego

Początki samorządności sięgają odległych wieków. Są związane z upadkiem ustroju feudalnego, a ten zanikał jako forma ustroju państwowego przez kilka stuleci. Punktem kulminacyjnym dla powstania samorządu społecznego był upadek państwa feudalnego, a wraz z nim zlikwidowanie w XVIII wieku we Francji państwa stanowego. Według Jerzego Panejki „zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm. Ta chwila jest chwilą powstania instytucji samorządu w znaczeniu nowożytnym, a tym samym chwilą powstania nauki o samorządzie” (Panejko, 1934, s. 9–10). Upadek społeczeństwa stanowego oznaczał jednocześnie początek ustroju demokracji obywatelskiej, w którym wszyscy ludzie są wolni i równi wobec prawa, są podmiotem władzy. Powstanie społeczeństwa obywatelskiego łączy się z rewolucją francuską z 1789 r., w której główną rolę odegrało mieszczaństwo. W wyniku rewolucji nastąpił upadek ustroju feudalnego w formie monarchii absolutnej. Powstała we Francji pierwsza demokratyczna republika, gdzie suwerenem władzy jest naród, a jego wola źródłem prawa. W praktyce oznaczało to daleko idącą decentralizację administracji publicznej na rzecz gminy jako władzy

lokalnej (Wykrętowicz, 2008, s. 18). Ustawa konstytuancy z grudnia 1789 r. przyznała gminom francuskim zarówno miejskim, jak i wiejskim szeroki zakres zadań publicznych, dzieląc te zadania na własne, ukształtowane w długim procesie historycznym, i zadania zlecone w drodze delegacji ustawowej przez państwo. Ustawa ta, zgodnie z ówczesną nauką prawa naturalnego, uznała gminę w zakresie zadań własnych, czyli własnych praw przyrodzonych, za osobną jednostkę prawną, za tzw. władzę komunalną — *pouvoir municipal* (Panejko, 1934, s. 23), czyli czwartą władzę w państwie, obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Z drugiej strony gmina w zakresie zadań zleconych, wychodzących poza interesy lokalne gminy, nie miała odrębnej osobowości prawnej, zatem stanowiła część administracji rządowej; wykonywała zadania zlecone jako jednostka podległa wyższym hierarchicznie organom administracji rządowej. Ten dwoisty charakter francuskiej gminy wynikał zarówno z ówczesnej filozofii oświecenia, jak i doktryny prawa naturalnego; wynikał z ideologii liberalnego mieszczaństwa, którego hasło „wolne gminy podstawą wolnego państwa” było wymierzone w reakcyjny system polityczny monarchii absolutnej — w scentralizowany i zhierarchizowany system państwa autorytarnego. Stąd gmina jako samorządowa władza lokalna była synonimem decentralizacji (Wykrętowicz, 2008, s. 18).

Należy zaznaczyć, że status gminy w systemie administracji publicznej, czyli państwowej, z biegiem czasu ulegał zmianie. Podobnie ulegał zmianie pogląd na charakter zadań własnych gminy i zadań jej zleconych, lecz niewątpliwie pozostaje jedno, że określony w tamtym czasie, to jest w roku 1789, w ustawie konstytuancy ustroj, i zasady funkcjonowania gminy jako władzy lokalnej, „stały się w większej lub mniejszej mierze podstawą dla organizacji gminnej prawie wszystkich współczesnych państw” (Panejko, 1934, s. 25). Te zasady powtórzone następnie w pierwszej konstytucji Republiki Francuskiej w 1791 r. stworzyły prawne i zarazem modelowe podwaliny pod współczesny samorząd; określiły jego istotę jako udział społeczeństwa w administracji lokalnej; jako samodzielne z woli demokratycznego państwa wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych, czyli społeczność lokalną; wreszcie, że istota samorządu tkwi w prawnej niezawisłości jego organów, w niepodległości hierarchicznej innym organom państwa, przede wszystkim administracji rządowej (Leoński, 1998, s. 66). W ustawie z 1789 r., a następnie w pierwszej konstytucji Republiki Francuskiej z 1791 r. samorząd gminy został nazwany władzą komunalną. Konstytucja ta wprowadziła na terenie całego kraju jednolity system organizacji municypalnej zarówno w miastach, jak i na wsi. To był

początek nowoczesnego samorządu terytorialnego. Wymieniona ustawa, jak też konstytucja stworzyły podstawy prawne nowoczesnego samorządu jako władzy lokalnej. „Francuski model samorządu gminnego, czyli terytorialnego, z okresu pierwszej republiki był oparty na trzech fundamentalnych zasadach, aktualnych do dzisiaj, które oddają istotę samorządu jako samodzielnie wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych, jako instytucji niezawisłej, czyli niepodległej hierarchicznie innym organom” (Panejko, 1934, s. 64). Te zasady to zasada wyboru rad gminnych przez wszystkich uprawnionych obywateli społeczności lokalnej; zasada rozdziału organów uchwalających (rad) od organów wykonawczych (zarządów i ich przewodniczących — wójtów, burmistrzów itd.) oraz zasada niepodległości hierarchicznej organów samorządów od innych organów państwowych, a przede wszystkim od organów administracji rządowej.

Nie mniejszy wpływ na powstanie i rozwój demokracji obywatelskiej wywarła rewolucja amerykańska o niepodległość Stanów Zjednoczonych. Słynna „Deklaracja niepodległości Stanów Zjednoczonych” z 1776 r., której autorem był m.in. Thomas Jefferson, zaczyna się od słów: „Wszyscy ludzie zostali stworzeni równi”, „obdarzeni przez Stwórcę w naturalne niepodważalne prawa, a wśród nich prawo do życia, wolności i dążenia do szczęścia” (Kownslar, Frizzle, 1967, s. 104).

Idee rewolucji francuskiej i amerykańskiej wzbudziły duże zainteresowanie również w Polsce, której groziła wówczas utrata niepodległości. Stały się one bodźcem dla rozumnych i oświeconych obywateli kraju, ludzi obozu patriotycznego, którzy podejmowali wszelakie działania, by uchronić kraj od ostatecznej klęski, jaką była utrata niepodległości. Jednak Konstytucja 3 maja z 1791 r. nie przyniosła wolności i równości wszystkim mieszkańcom Rzeczypospolitej. Podmiotowość obywatelską zyskało w tamtym czasie tylko mieszczaństwo, natomiast chłopci, najbardziej liczna grupa społeczeństwa, pozostali nadal w poddaństwie, otrzymując jedynie „opiekę prawa i rządu krajowego” (Bombicki, 1998, s. 20). W ten sposób Konstytucja 3 maja, odmawiając praw obywatelskich chłopom, utrzymała nadal państwo feudalno-stanowe, nie w pełni demokratyczne.

Dopiero konstytucja Księstwa Warszawskiego, nadana Polakom przez Napoleona w 1807 r., znosząc poddaństwo chłopów, była pierwszym na ziemiach polskim krokiem ku demokracji obywatelskiej. Ale przez ponad pół wieku utrzymywał się w polskim rolnictwie system gospodarki pańszczyźnianej jako przeżytek feudalizmu, który opóźniał rozwój gospodarki rynkowo-pięiężnej, zwłaszcza w zaborze rosyjskim.

Gospodarka pańszczyźniana hamowała rozwój kapitalizmu i związany z nim postęp cywilizacyjny i kulturowy kraju; nie sprzyjała rewolucji przemysłowej i urbanizacji oraz wykształceniu się na ziemiach polskich silnej warstwy mieszczańskiej. Polska przez wiele lat pozostawała w tyle za tym procesem, który w krajach zachodniej Europy wywoływał w owym czasie głębokie przeobrażenia w życiu społecznym i ekonomicznym, sprzyjał rozwojowi demokracji obywatelskiej (Wykrętowicz, 2008, s. 15).

Po ponad stuletniej niewoli Polska odzyskała niepodległość. Odrodzone państwo polskie przyjęło ustrój republiki parlamentarno-demokratycznej, w którym główne miejsce otrzymał samorząd terytorialny. Najważniejszą jednostką była gmina, lecz obręb samorządu rozszerzył się także o powiat, który otrzymał ustrój rządowo-samorządowy. Prawne umocowanie samorządu znalazło wyraz w Konstytucji Rzeczypospolitej zwanej marcową z 1921 roku. W artykule 65 wymienionej konstytucji czytamy: „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego”. Jednak wprowadzenie w życie ogólnych zapisów konstytucji było bardzo trudne, gdyż różne były w poszczególnych dzielnicach kraju doświadczenia samorządowe z czasów niewoli. Dlatego też wyszukanie jednolitego i najlepszego dla całego państwa modelu organizacji samorządu terytorialnego nie było łatwe i przede wszystkim wymagało czasu. Dopiero 12 lat później ustawa tzw. scaleniowa z 23 marca 1933 r. wprowadzała jednolity dla całego kraju system organizacji samorządu terytorialnego, dokonując zarazem zjednoczenia przepisów ustrojowych samorządu, a także uchylając nieaktualne akty prawne z okresu zaborów oraz akty prawne z pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości (Leoński, 1991, s. 42). Wielką zaletą ustawy z 1933 r. było wprowadzenie jednolitego dla całego państwa ustroju gmin miejskich i wiejskich oraz powiatowych związków samorządowych. Według tej ustawy samorządowymi organami stanowiącymi i kontrolowanymi na poziomie gminy wiejskiej i miejskiej były odpowiednio rady miejskie i rady gminne, a na poziomie powiatu rady powiatowe. Natomiast organami zarządzającymi i wykonawczymi były w gminach miejskich — zarządy miejskie na czele z burmistrzami lub prezydentami w przypadku miast wydzielonych z powiatów, w gminach wiejskich — zarządy gminne z wójtami na czele, i odpowiednio na poziomie powiatu — wydziały powiatowe na czele ze starostą, który zarazem był kierownikiem powiatowej administracji rządowej. Administracja publiczna na poziomie powiatu miała charakter samorządowo-rządowy, a organem administracji rządowej było

starostwo powiatowe. Starosta posiadał szerokie kompetencje i władztwo administracyjne, gdyż łączył funkcje kierownika administracji samorządowej, ale i rządowej. Ustawa scaleniowa nie objęła województwa śląskiego oraz samorządu wojewódzkiego, który funkcjonował tylko na terenie trzech województw „pruskich”. Spod ustawy wyjęta została również Warszawa (ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego). Bezspornie ustawa ta, zdaniem znawców tematu, należy do grupy najważniejszych aktów reformujących istotny element ustroju administracyjnego ówczesnej Polski. Pomimo mankamentów, jakie posiadała — nie zreformowała całkowicie ustroju samorządowego, nie objęła swym zasięgiem szczebla wojewódzkiego — to jednak obowiązywała na całym terytorium Rzeczypospolitej, co sprawia, że zdecydowanie był to kolejny ważny etap na drodze ujednoczenia instytucji samorządu terytorialnego.

Po II wojnie światowej wystąpiła wyraźna rozbieżność w rozwoju samorządu terytorialnego w Europie. W następstwie porozumień jałtańskich kontynent europejski został podzielony na dwa przeciwstawne sobie bloki państw o całkowicie odmiennych ustrojach politycznych i gospodarczych. W krajach Europy Zachodniej przywrócono ustrój konstytucyjno-demokratyczny, a w konsekwencji samorząd terytorialny. Inaczej potoczyły się losy samorządu terytorialnego w państwach środkowowschodniej Europy zdominowanej przez Związek Radziecki. W tym bloku państw znalazła się po II wojnie światowej również Polska. W warunkach monopolu władzy partii komunistycznej, systemu autorytarnego, ograniczenia praw obywatelskich, wolności prasy, a także demokratycznych wyborów organów przedstawicielskich i prawodawczych, nie mogło być miejsca na samorząd, który oznaczał zdecentralizowaną formę administracji publicznej, czyli władzy państwowej, i dopuszczenie społeczeństwa do udziału we władzy, choćby w skali lokalnej, jaką są gminy. Samorząd i autorytaryzm wykluczają się — samorząd zakłada demokrację i społeczeństwo obywatelskie, autorytaryzm natomiast jest tego zaprzeczeniem. Dlatego też w Polsce, jako kraju realnego socjalizmu, samorząd w jakiegokolwiek formie nie mieścił się w doktrynie politycznej partii komunistycznej. Samorząd terytorialny jako władza lokalna na poziomie gminy i powiatu reaktywowany bezpośrednio po wojnie został zlikwidowany w Polsce w roku 1950 (Wykrętowicz, 2008, s. 32–33). Proces ten rozpoczęła ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, gdzie zostały wprowadzone w systemie administracji terytorialnej zasady zaczerpnięte z wzorca radzieckiego (Leoński, 1965, s. 12). Zlikwidowano dotychczasowe pionierzy administracji rządowej i samorządowej. Cała władza

przeszła w gestię rad narodowych, z tym że organami administracji państwowej stały się prezydium rad narodowych określone jako organy wykonawczo-zarządzające. Lata po 1950 roku to okres całkowitego wchłonięcia ustrojowych wzorców ZSRR, w którym utrwalono model rad narodowych zamiast samorządu tradycyjnego. Jak podkreśla Zbigniew Leoński, czasy sowyetyzacji Polski przyniosły, pod wpływem nacisków politycznych Związku Radzieckiego, likwidację obcej socjalistycznemu systemowi, kapitalistycznej koncepcji lokalnych organów przedstawicielskich (Leoński, 1977, s. 158–159). W latach 1950–1989 nastąpił okres centralizacji i stalinizacji życia w Polsce. Samorząd społeczny został całkowicie zlikwidowany.

Przywrócenie w Polsce po 1990 r. samorządu terytorialnego było początkiem niezbędnych reform ustrojowych, dzięki którym mogły dokonywać się głębokie przemiany w systemie gospodarczym, politycznym i społecznym. Wznowienie działalności samorządu terytorialnego zostało poprzedzone uchwaleniem czterech aktów prawnych. Dwa pierwsze z 29 grudnia 1989 r. i 8 marca 1990 r. dotyczyły nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejnymi były ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i ordynacji wyborczej do rad gminnych. Ta ostatnia ustawa likwidowała dotychczasowy system organów jednolitej administracji państwowej, który był oparty na respektowaniu doktryny o przewodniej roli jednej partii. Przywrócenie samorządu terytorialnego po upływie ponad pół wieku wymagało podjęcia dużego wysiłku tak legislacyjnego, jak i organizacyjnego. Pierwsze po latach wybory do rad gminnych odbyły się 27 maja 1990 r. Tę datę przyjmuje się za początek transformacji ustrojowej systemu politycznego III Rzeczypospolitej i odrodzenie samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r. wprowadza samorząd lokalny wzorowany na rozwiązaniach wypracowanych w państwach Europy Zachodniej. System zarządzania lokalnego został oparty na dualizmie administracji samorządowej i rządowej. Zlikwidowano rady narodowe, a w ich miejsce wprowadzono samorządowe gminy z samodzielnym budżetem, osobowością prawną, mieniem komunalnym i wyraźnie wyodrębnionymi kompetencjami. Zlikwidowano także wojewódzkie rady narodowe i komitety partyjne wszystkich poziomów. Ustawa ta przyznała gminie jako władzy lokalnej obszerny zakres zadań publicznych, który obejmował najistotniejsze sprawy o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. To znaczy, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest suwerenna, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczone tylko przepisami ustaw (Panejko, 1934, s. 103).

Aktualną podstawę prawną swojego istnienia polska administracja samorządowa znajduje w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i we właściwych ustawach. Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej potwierdza i rozwija wcześniej przyjęte regulacje, odnoszące się do pozycji, ustroju, zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w Polsce. Za sprawą konstytucji zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej wyrażonej w rozdziale pierwszym zatytułowanym „Rzeczpospolita”.

Zawarta w preambule do Konstytucji RP zasada pomocniczości państwa ustanawia postulat tworzenia takiego ustroju, aby rola państwa w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i społecznych sprowadzała się do koniecznego minimum. Zgodnie z art. 15 ust. 1 konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, nakazuje przekazanie możliwie dużej liczby zadań publicznych podmiotom działającym na własną odpowiedzialność przy prawym zapewnieniu odpowiedniej niezależności oraz niezbędnych środków. Artykuł 16 ust. 2 zawiera regułę: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Realizowane to jest wraz z zasadą domniemania kompetencji samorządu. Jeżeli ustawy szczegółowe nie wprowadzają innych ustaleń, mówimy wtedy o przypadku domniemania kompetencji gminy (art. 163 *Konstytucji RP*). Zgodnie z art. 3 Konstytucji RP fundamentalną dyrektywą podziału terytorialnego jest zasada unitarności, czyli jednolitości w sferze zewnętrznej i wewnętrznej. Oznacza to, że wszelkie jednostki zasadniczego podziału terytorialnego muszą być jednostkami samorządu terytorialnego. Samorząd jest zatem instytucją konstytucyjną, co jest także wymogiem europejskim.

W czerwcu 1998 r. Sejm RP uchwalił ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim. Natomiast 1 stycznia 1999 r. został wprowadzony trójstopniowy podział administracyjny. Jednostkami trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zostały gminy, powiaty i województwa. Na najniższym poziomie znajdują się gminy, które są samorządem „pierwszego kontaktu” i odpowiadają za wszystkie sprawy o zasięgu lokalnym. Drugi poziom samorządu terytorialnego to powiat, który został reaktywowany po 23 latach. Podjęto również decyzję o utworzeniu szesnastu województw będących jednostkami samorządowo-rządowymi: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego,

pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, które funkcjonują do dziś. Organem wykonawczym województwa samorządowego jest zarząd województwa, a organem stanowiącym i kontrolnym sejmik województwa. Natomiast na czele województwa rządowego jako organ administracji państwowej stoi powoływany przez premiera wojewoda.

Samorząd ma również oparcie w umowach i konwencjach międzynarodowych. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego dotycząca samorządu gminnego i powiatowego została podpisana w Strasburgu 15 października 1985 r. na konwencji Rady Europy. Polska ratyfikowała ją w całości 26 kwietnia 1993 r. Należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia określonych zobowiązań. Wymaganiami tymi są m.in. ustawowa regulacja problematyki samorządu terytorialnego, także na poziomie konstytucji; prawo i obowiązek obywateli do określania i kształtowania istotnych spraw publicznych zgodnie z wolą mieszkańców — administracja lokalna powinna być tak dopasowana, by sprawy lokalne były rozpatrywane w sposób zgodny z wolą mieszkańców; organy samorządowe powinny mieć właściwości demokratyczne, a prawo wybierania organów przedstawicielskich powinno odbywać się w wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborach; w sprawach organizacji terytorialnej samorządu ma decydować i stanowić wola mieszkańców; zagwarantowanie samorządowi swobody w formowaniu i określaniu swych struktur; minimalizowanie nadzoru administracyjnego do środków uregulowanych w konstytucji lub ustawie. Wdrożenie tych zasad i mechanizmów oznacza przyjęcie i aprobatę podstawowych cech i gwarancji niezależności oraz samodzielności struktur samorządu terytorialnego. Art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego dotyczy koncepcji samorządu terytorialnego, a także przypisuje ideę oraz podstawę i znaczenie samorządu: „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Interes mieszkańców winien być uwzględniony i mieć zawsze rangę interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim. Samorząd terytorialny może, na podstawie i w granicach ustaw, stanowić prawo miejscowe, powszechnie obowiązujące. Jest to element decentralizacji władztwa publicznego. Społeczność lokalna poprzez swoich

przedstawicieli lub w drodze referendum stanowi akty prawa miejscowego, które są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy prawa miejscowego mają ograniczony terytorialnie zasięg i pochodzą od organów o terytorialnie ograniczonym zasięgu.

Struktura polskiej administracji samorządowej zmieniała się na przestrzeni lat. W kolejnych latach zmieniał się zakres uprawnień przysługujących poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Zmieniała się liczba województw, powiatów, gmin. Poszczególne poziomy były likwidowane, następnie zaś ponownie przywracane. Obecnie w Polsce obowiązuje trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami podziału terytorialnego są gminy, powiaty i województwa. Samorząd terytorialny w Polsce zajmuje główne miejsce w strukturze ustrojowej państwa. Umieszczenie prawnych podstaw jego funkcjonowania w akcie prawnym rangi konstytucyjnej stanowi czytelne potwierdzenie pozycji i znaczenia instytucji samorządu terytorialnego w administracji publicznej rozumianej jako celowa działalność państwa podporządkowana zaspokojeniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli (Kuś, 2007, s. 138).

2. Struktura jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Pojęcie samorządu etymologicznie wywodzi się z niemieckiego *Selbstverwaltung* — urzędzenia administracyjne gminy i *selbständige Verwaltung* — samodzielny zarząd. W języku francuskim *décentralisation, pouvoir municipal* to uprawnienia gminy, w angielskim zaś *local government* znaczy formę rządów lokalnych. Samorząd jest definiowany jako władza do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami, w granicach oraz zakresie określonym prawem. Odnosi się on do regulacji wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego i jest subsydiarny w stosunku do władzy państwowej. Samorząd terytorialny obejmuje wszystkich obywateli zamieszkałych na terenie określonej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego (Wójcik, 2013, s. 17).

Zakres funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce został określony w wielu aktach prawnych. Fundamentem dla niego jest Konstytucja RP i ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Jednakże najszerszej funkcje i zadania samorządu terytorialnego zostały uregulowane ustawami zwykłymi. Do najistotniejszych należy zaliczyć: ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,

ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; ustawę z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawę z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawę z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy.

Samorząd terytorialny, który w Polsce rozpoczął działalność 27 maja 1990 r., początkowo został ukształtowany jako samorząd jednostopniowy, którego głównym elementem była gmina. 1 stycznia 1999 r. zostały przeprowadzone dalsze reformy, które wprowadziły ograniczenia w zakresie administracji rządowej, zostały rozwinięte zaś zdecentralizowane formy administracji publicznej. Powołano do życia samorzady powiatowe i wojewódzkie. Samorzady terytorialne, które funkcjonują w Polsce po reformach decentralizacyjnych, według stanu na 1 stycznia 2021 r., obejmują: 16 samorządów wojewódzkich, 314 powiatów ziemskich, 66 miast na prawach powiatu, 2477 wspólnot gminnych (w tym 302 gminy miejskie, 652 gminy miejsko-wiejskie i 1523 gminy wiejskie). Utworzenie tych wspólnot na mocy ustawodawstwa z 1990 r. i 1999 r. jest wyrazem istotnej decentralizacji zadań publicznych.

Współcześnie w Rzeczypospolitej Polskiej występują dwa rodzaje administracji publicznej — administracja rządowa i samorząd terytorialny. Jest to dualizm administracji publicznej, którego konsekwencją jest dualizm ustroju finansowego RP. Obok dochodów, wydatków, budżetu i majątku państwa występują dochody, wydatki, budżety i majątek jednostek samorządu terytorialnego — samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich (Borodo, 2008, s. 37).

2.1. Struktura organizacyjna gminy

W aktualnym systemie prawnym RP głównym ogniwem samorządu terytorialnego jest gmina. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. akcentuje to w art. 164 ust. 1, zgodnie z którym: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Kontynuacja i rozszerzenie norm konstytucyjnych w tym zakresie zostało zawarte w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ustawa ta w art. 1 ust. 1, stanowiąc, że „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, dokonuje upodmiotowienia społeczności lokalnej. Na pojęcie gminy składają się zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy zarówno wspólnota samorządowa, jak i odpowiednie terytorium. Gminna wspólnota samorządowa obejmuje z samego prawa mieszkańców gminy osiadłych na terytorium gminy, co oznacza, że osoba fizyczna nie może odmówić w niej udziału, a jednostka samorządowa nie ma prawa jej wykluczyć. Przynależność

do wspólnoty wynika z mocy prawa i nie zależy od aktywności, czy też bierności mieszkańców (Grzelczak, 1990, s. 5). Wyrazem upodmiotowienia gminy jest przyznanie jej osobowości prawnej i zagwarantowanie sądowej ochrony samodzielności. Jako podmiot prawa gmina jest tworzona w wyniku odpowiedniej procedury i w formie przewidzianej prawem. Nie jest ona instytucją autonomiczną w stosunku do państwa, wyodrębnioną z ram państwowego porządku prawnego. Jednocześnie jest formą administracji zdecentralizowanej. Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie gminnym tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic i nazw oraz siedzib władz następuje w formie rozporządzenia Rady Ministrów. Podobnie nadanie statusu miasta wymaga aktu tej samej rangi. Nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie jego granic i ich zmiana są dokonywane w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną, układ urbanistyczny i charakter zawodowy. Nie podaje się kryteriów ilościowych — ilu mieszkańców ma liczyć gmina miejska. W ramach gminy mogą być tworzone jednostki pomocnicze — sołectwa, dzielnice, osiedla i inne jednostki. Ustawa jednak reguluje tu sam tryb ich kształtowania, nie określa zaś ich wielkości. Ustrój gminy, w tym zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych gminy, określa statut gminy (Adamiak, Borodo, 1997, s. 9). Utworzenie lub przekształcenie jednostki pomocniczej może nastąpić z inicjatywy mieszkańców albo też z inicjatywy rady. Jednak w tej sytuacji przeprowadzenie konsultacji jest koniecznym elementem procedury. Jednostki pomocnicze gminy mają swoje organy uchwałodawcze i wykonawcze. Przykładem organu uchwałodawczego w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys, którego działalność wspomaga rada sołecka. Jednostki pomocnicze gminy — sołectwa, dzielnice, osiedla — nie tworzą własnych budżetów, nie mają własnych dochodów i wydatków ujętych w odrębnych budżetach uchwalanych przez organy, stanowiące jednostki pomocnicze. Mogą jednak prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy. Dotyczy to także miast, które nie mają statusu gminy, nie mają własnej gospodarki finansowej, ich dochody i wydatki są ujęte w ramach budżetu gminy, na której terytorium są położone (Borodo, 2008, s. 42).

Podstawowym organem samorządu gminnego jest wybierana przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym rada gminy. Jest więc zasadniczą formą demokracji pośredniej w gminie. Rada gminy jest organem stanowiącym i zarazem kontrolnym w gminie, który może rozstrzygać o wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, a niezastrzeżonych dla referendum. Posiada rozległe uprawnienia w sferze

organizacji i działania gminy, między innymi takie, jak uchwalanie statutu gminy, uchwalanie budżetu i programów gospodarczych, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i finansowych czy w sprawach tworzenia jednostek organizacyjnych gminy. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej (Dolnicki, 2016, s. 86). Kadencja rady gminy trwa pięć lat, licząc od dnia wyboru. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 17 ustala liczbę radnych odpowiednio do liczebności mieszkańców gminy. Organizację wewnętrzną rady, tryb jej pracy i jej organy wewnętrzne określa statut — akt prawa miejscowego, rozstrzygający o ustroju jednostki samorządu terenowego, który w swych rozstrzygnięciach nie może być sprzeczny z normami ustaw samorządowych (Martysz, 2000, s. 73). Uchwalenie statutu należy wyłącznie do kompetencji rady. Statut określa przede wszystkim przedmiot działania, zakres zadań, skład osobowy, porządek wewnętrzny i tryb prac powoływanych w danej organizacji terytorialnej. Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i od jednego do trzech wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym. Funkcji tych nie można łączyć ze stanowiskiem wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady. Organami wewnętrznymi o charakterze pomocniczym rady są komisje, które mogą, a nie muszą, być powoływane. O celowości ich powoływania decyduje rada gminy, ustalając równocześnie przedmiot działania i skład osobowy komisji. Komisje mają służyć radzie pomocą podczas wykonywaniu jej zadań, m.in. przez opiniowanie projektów uchwał przygotowanych przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Ustawy samorządowe nakładają obowiązek powoływania w każdej jednostce samorządu terytorialnego komisji rewizyjnej, stanowiącej instrument, za którego pomocą rada kontroluje działalność zarządu i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (Kuś, 2007, s. 120). Rada obraduje na sesjach zwyczajnych lub nadzwyczajnych. Sesje zwyczajne są zwoływane przez przewodniczącego rady w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Sesje nadzwyczajne natomiast są zwoływane przez przewodniczącego na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady gminy. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Tylko w czasie trwania sesji rada może podejmować uchwały. Wszelkie sprawy dotyczące sposobu obradowania w trakcie sesji powinien rozstrzygać statut gminy. Jedynie sposób głosowania uchwał został określony ustawowo. Czyni się to większością głosów w obecności co najmniej połowy

ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa szczególna stanowi inaczej. W przypadku równej liczby głosów w gminie rozstrzyga głos przewodniczącego. Aktywność rady gminy zależy od aktywności wchodzących w jej skład radnych.

Radny nie jest organem gminy, lecz jako członek organu kolegialnego ma określone prawa i obowiązki (Sypniewski, Szewczyk, 1999, s. 15). Jest obowiązany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej i utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, brać udział w pracach rady gminy i jej komisji, a także innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany. Podstawowym przywilejem radnego jest natomiast nałożony na pracodawcę obowiązek zwolnienia radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy. Radnemu przysługują roszczenia o zwrot kosztów podróży i diety. W celu zapewnienia swobody wykonywanych funkcji publicznych jest objęty ochroną prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych. Szczególnej ochronie podlega też stosunek pracy radnego. Rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem. Rada gminy musi odmówić zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą jego rozwiązania są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. Celem tego przepisu jest chronienie radnego, gdyby miał doznać ujemnych skutków z racji zajmowania się funkcjami publicznymi ze szkodą dla pracy zawodowej. Radny powinien reprezentować zawsze interes swojej gminy. Powinien działać przy tym w sposób bezkompromisowy, bez obawy, że spotkają go za to jakieś przykre konsekwencje, na przykład ze strony pracodawcy (Dolnicki, 2016, s. 90). Radny nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat, i pełnić funkcji kierownika lub zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy. Rada kontroluje przecież swoje organy zawodowe, a wtedy obiektywizm kontroli byłby osłabiony. Ponadto wójt, burmistrz, prezydent miasta nie może powierzyć radnemu gminy wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w gminie, w której uzyskał on mandat. Radny także nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat. Nie może również być członkiem władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikiem spółek z udziałem gminnych osób prawnych albo przedsiębiorców, w której uczestniczą takie osoby. Radnemu zakazuje się łączenia mandatu radnego gminy z mandatem posła lub senatora, sprawowania funkcji

wojewody albo wicewojewody, jak też członkostwa w organach innej jednostki samorządu terytorialnego. Radni nie mogą być odwoływani z wykonywanych czynności przed upływem kadencji, z wyjątkiem przypadków, gdy rozwiązaniu czy odwołaniu uległa rada gminy. Natomiast kodeks wyborczy wymienia przyczyny wygaśnięcia mandatu radnego, którymi są: śmierć; utrata prawa wybieralności lub nieposiadanie go w dniu wyborów; odmowa złożenia ślubowania; pisemne zrzeczenie się mandatu; naruszenie ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności; wybór na wójta; niezłożenie w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje w formie uchwały rady lub postanowienia komisarza wyborczego. Zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia uchwały lub postanowienia. Wyjątkiem jest wygaśnięcie mandatu z powodu śmierci i wyboru na wójta. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu, który stwierdził wygaśnięcie mandatu. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Wygaśnięcie mandatu radnego następuje z dniem uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (Dolnicki, 2016, s. 92–93).

Ustawa z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy wprowadziła bezpośredni wybór przez mieszkańców wójta burmistrza, prezydenta miasta. Są oni wybierani w powszechnych, równych, bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym. Kandydat na wójta, inaczej niż kandydat na radnego, nie musi stale mieszkać na obszarze gminy, w której kandyduje. Jednak nie może kandydować na wójta w innych gminach. Kandydatów można zgłaszać do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w trzydziestym dniu przed dniem wyborów (Dolnicki, 2016, s. 97–98). Wójt, burmistrz, prezydent miasta powołuje zarządzeniem swoich zastępców w liczbie zależnej od liczebności gminy, jednak nie więcej niż czterech. Z zastępcą lub zastępcami wójta jest nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy na podstawie powołania. Jego kadencja zaczyna się wraz z rozpoczęciem kadencji rady i kończy się z dniem jej upływu, chociaż wykonuje on swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowo wybranego wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Obecnie jedynie mieszkańcy gminy mogą pozbawić wójta, burmistrza, prezydenta miasta mandatu, który mu uprzednio sami nadali. Odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta przed upływem kadencji jest możliwe tylko poprzez przeprowadzenie referendum lokalnego. Referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta może być przeprowadzone

zarówno z inicjatywy rady gminy, jak i na wniosek mieszkańców. Wójt, burmistrz, prezydent miasta może być odwołany w referendum z powodu nieudzielenia mu absolutorium. Nieudzielenie wójtowi absolutorium jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum o jego odwołanie. Poza odwołaniem wójta w wyniku referendum o wygaśnięciu mandatu wójta decyduje uchwała rady gminy, gdy występują następujące okoliczności: odmowa złożenia ślubowania, pisemne zrzeczenie się mandatu, niezłożenie w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym, utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów, naruszenie zakazów dotyczących łączenia funkcji wójta z określonymi w ustawie funkcjami lub prowadzenia zakazanej działalności gospodarczej, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie, orzeczenie niezdolności do pracy oraz w przypadku śmierci. Ponadto mandat wójta wygasa w razie zmian w podziale terytorialnym lub odwołania w trybie nadzoru przez prezesa Rady Ministrów. Wygaśnięcie mandatu przed terminem powoduje przeprowadzenie wyborów uzupełniających. Wygaśnięcie mandatu wójta jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców. W wypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta zadania te przejmuje jego zastępca, a w przypadku, gdy to nie nastąpi, osoba wyznaczona przez prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Przemijająca przeszkoda musi być spowodowana jedną z ustawowo określonych okoliczności, takich jak tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywanie kary aresztu, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej trzydziestu dni, zawieszenie w czynnościach służbowych.

Wójt jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego i podlega ochronie prawnej przewidzianej dla tych funkcjonariuszy. Objęcie obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta następuje po złożeniu przed radą ślubowania. Rota ślubowania wskazuje jednocześnie na podstawowe obowiązki wójta, burmistrza, prezydenta miasta jako urzędnika. Brak jest jednak sankcji w razie ich naruszenia. Ustawa o pracownikach samorządowych i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie stawiają wobec wójta, burmistrza, prezydenta miasta żadnych wymagań dotyczących stażu pracy czy odpowiednich kwalifikacji. Wójt, burmistrz, prezydent miasta przejął wszystkie kompetencje zarządu gminy zarówno te wymienione w ustawie o samorządzie gminnym, jak i pozostałe określone w ustawach szczególnych.

Jako jednoosobowy organ wykonawczy gminy kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Swoje zadania wykonuje z pomocą urzędu gminy, któremu nadaje w formie zarządzenia regulamin organizacyjny. Funkcja wójta, burmistrza, prezydenta miasta i jego zastępcy podlega ograniczeniu w zakresie łączenia z innymi funkcjami zarówno tymi pochodzącymi z wyboru, jak i mianowania lub powoływania. Niepołączalność stanowisk dotyczy wypełnienia funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwa w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym także gminie, w której wypełnia on funkcję wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub jego zastępcy, zatrudnienia w administracji rządowej, posiadania mandatu posła lub senatora. Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie może także podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do rzetelnego sprawowania mandatu (Kuś, 2007, s. 121). Wójt, burmistrza, prezydenta miasta obejmują dodatkowo zakazy dotyczące pełnienia funkcji w radach nadzorczych, zarządach i komisjach rewizyjnych fundacji prowadzących działalność gospodarczą i spółek prawa handlowego oraz posiadania pakietów akcji i udziałów. Ponadto małżonkowie i osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnione w tej samej jednostce, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej (Dolnicki, 2016, s. 107–108).

Skarbnika gminy powołuje i odwołuje zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy na wniosek wójta. Skarbnik może uczestniczyć w pracach rady gminy; pełni funkcję doradcą. Wykonuje zadania głównego księgowego budżetu, a szczególne uprawnienia skarbnika wynikają z art. 46 ustawy o samorządzie gminnym. Skarbnik występuje zatem niejako w podwójnej roli — skarbnika gminy i głównego księgowego budżetu. Służy mu prawo odmowy kontrasygnaty w razie zaciągania zobowiązań, które nie mają pokrycia w budżecie. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym nie jest funkcjonariuszem publicznym. Jest obowiązany do składania co rok oświadczenia majątkowego.

Sekretarz gminy natomiast to urzędnik samorządowy. W określonych sprawach wykonuje zadania z upoważnienia wójta, głównie w zakresie spraw organizacyjnych, administracyjnych i w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi. Sekretarz nie może być członkiem partii politycznych i jest zobowiązany do składania co roku oświadczenia majątkowego. Sekretarz gminy nie jest organem gminy, a jedynie

pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę. Obecnie obsadzenie stanowiska sekretarza jest obowiązkowe w każdej gminie.

2.2. Struktura organizacyjna powiatu

Powiat jest kolejnym, obok gminy, poziomem samorządu terytorialnego w Polsce powstałym na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. w art. 164 ust. 2 dopuściła możliwość tworzenia, obok gminy, innych jednostek samorządu terytorialnego, odsyłając w tym zakresie do ustawodawstwa zwykłego. Ustawą z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym utworzono powiat. Zgodnie z art. 1 ustawy pod pojęciem powiatu należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową i odpowiednie terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy powiatu, przy czym ich przynależność do wspólnoty wynika z samego faktu zamieszkiwania na danym terenie. System prawny nie przewiduje w tym zakresie jakichkolwiek obowiązków przejawiania aktów woli, czyli przystąpienia do wspólnoty, lub zgody organów powiatu. Wyrazem upodmiotowienia powiatu jest przyznanie osobowości prawnej, zagwarantowanie prawa do wykonywania określonych ustawami zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a także rozciągnięcie sądowej ochrony nad samodzielnością powiatu (Dolnicki, 2016, s. 146). Powiat, wykonując zadania publiczne, może korzystać ze środków prawnych i władczych. Ponadto posiada własny majątek, którym może samodzielnie rozporządzać.

Przepisy ustawy nie przewidują możliwości przejmowania przez powiat zadań gmin ani w drodze ustawowej, ani porozumień między gminą a powiatem. Wykonywane przez powiat zadania publiczne mają charakter ponadgminny. Powiat może jednak zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej, może też zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami samorządu terytorialnego, a także z samorządem wojewódzkim, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. W celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami, jednakże nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (Borodo, 2008, s. 45). Należy podkreślić, że powiat nie ma żadnych uprawnień kierowniczych lub nadzorczych w stosunku do gminy. Są to dwa niezależne od siebie, działające poziomy samorządu terytorialnego. Zadania powiatu nie

mogą naruszać zakresu działania gmin. Powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Z ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że mamy do czynienia z dwojakiego rodzaju powiatami — ziemskimi i grodzkimi — choć ustawa nazw tych nie używa. Ustawa stanowi o „powiecie” i o miastach „na prawach powiatu”, w których organy samorządu miasta, obok zadań należących do gminy miejskiej, posiadają kompetencje organów powiatowych.

W art. 8 ustawy o samorządzie powiatowym do władz powiatu zaliczono mieszkańców powiatu, którzy mogą podejmować rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory i referendum powiatowe lub za pośrednictwem organów powiatu. Podobnie jak na poziomie gminy, zarządzanie powiatem odbywa się z użyciem form demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Ponadto w przypadkach przewidzianych ustawą i innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu. Uchwała rady powiatu określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Wyróżniamy konsultacje obligatoryjne i konsultacje fakultatywne. Nadto ustawa o samorządzie powiatowym wyróżnia referendum obligatoryjne i fakultatywne. Referendum obligatoryjne jest zwoływane tylko w sprawie odwołania rady powiatu przed upływem kadencji. Referendum fakultatywne natomiast dotyczy spraw z zakresu właściwości powiatu, jednak nie może dotyczyć kwestii szczegółowo uregulowanych w ustawach lub mieszczących się w ramach właściwości rzeczowej organów powiatu.

Rada powiatu jest powoływana w wyniku wyborów bezpośrednich. Wybory do rad powiatów są powszechne, bezpośrednie, równe i w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rady powiatu oraz ich liczebność określa ustawa z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy. Czynne prawo wyborcze do rady powiatu ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat i na stałe mieszka na obszarze powiatu. W wyborach głosować można tylko osobiście i tylko jeden raz. Można kandydować tylko do jednej rady powiatu. O wyborze radnego powiatowego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególne listy kandydatów.

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Działalność organów powiatu jest jawna. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym. Jako organ stanowiący może na podstawie upoważnień statutowych podejmować uchwały prawnie wiążące ich adresatów, którymi mogą być mieszkańcy powiatu, organy powiatu lub inne podmioty, działające na terenie powiatu

(Dolnicki, 2016, s. 150). Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, wybór i odwołanie zarządu, stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z jego działalności (także finansowej), uchwalenie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych. Rada powiatu, działająca na sesjach, podejmuje uchwały w sprawach najważniejszych dla powiatu. Jako organ kontrolny może kontrolować działalność zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych, to jest powiatowych służb, inspekcji i straży. W celu realizacji funkcji kontrolnej rada ma obowiązek powołania komisji rewizyjnej, w której skład wchodzi wyłącznie radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Wyjątkiem są radni, będący członkami zarządu i pełniący funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rady powiatu. Komisja rewizyjna kontroluje w imieniu rady działalność zarządu, a także powiatowych jednostek organizacyjnych, opiniuje wykonanie budżetu powiatu, występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi oraz wykonuje inne zadania kontrolne zlecone przez radę powiatu. Ponadto rada powiatu może powoływać ze swojego grona komisje stałe i doraźne. Są to pomocnicze organy rady. Kadencja rady trwa pięć lat, licząc od dnia wyborów. Radni są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. Uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy nakazują inaczej. Ustawa o samorządzie powiatowym nie przyznała przewodniczącemu rady prawa do rozstrzygania wyniku głosowania w razie równej liczby głosów, jak to jest możliwe w radzie gminy. W takim przypadku głosowanie należy powtórzyć. Rada powiatu wybiera spośród radnych przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady, zwoływanie sesji i przewodniczenie obradom. Przewodniczący rady i jego zastępcy nie są organami powiatu, nie mogą łączyć swojej funkcji z członkostwem w zarządzie powiatu oraz nie mają prawa reprezentowania powiatu na zewnątrz (Dolnicki, 2016, s. 154).

Zarząd powiatu — inaczej niż w gminie — jest kolegialnym organem wykonawczym. Składa się ze starosty, wicestarosty i pozostałych członków w liczbie 3–5 osób. Członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji

rządowej, z mandatem senatora i posła oraz z członkostwem w organach samorządu gminnego i wojewódzkiego. Członkowie zarządu mogą być wybierani spośród radnych powiatowych, jak również spoza grona członków rady. Rada w głosowaniu tajnym wybiera i odwołuje zarząd. Powinna to uczynić nie później niż w ciągu trzech miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów. W przeciwnym wypadku ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu. Podjęcie przez radę powiatu uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu. Rada powiatu może odwołać zarząd kwalifikowaną większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu rady, oczywiście w głosowaniu tajnym. W sytuacji niezyskania wymaganej większości głosów zarząd w dalszym ciągu będzie pełnił swą funkcję mimo niezyskania absolutorium. Zadania zarządu powiatowego sprowadzają się głównie do wykonywania uchwał rady i wykonania budżetu powiatu. Zarząd przygotowuje projekty uchwał rady, gospodaruje mieniem powiatu, zatrudnia i zwalnia kierowników jednostek organizacyjnych powiatu z wyjątkiem kierowników tzw. służb, inspekcji i straży. Wykonuje również zadania przewidziane w innych przepisach ustawy lub zadania określone innymi ustawami. W miastach na prawach powiatu funkcję zarządu powiatowego pełni prezydent miasta (Leoński, 2008, s. 200).

Odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest, odpowiednio, równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu lub złożeniem przez ten zarząd rezygnacji. W razie odwołania czy rezygnacji zarządu powiatu rada dokonuje wyboru nowego zarządu w ciągu trzech miesięcy po odwołaniu, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu, w głosowaniu tajnym. W razie odwołania członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym rada powiatu dokonuje wyboru nowego członka zarządu w terminie jednego miesiąca od dnia odwołania. Rada powiatu może także odwołać starostę w związku z nieudzieleniem absolutorium, ale także na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ustawowego składu rady. Odwołania starosty dokonuje się większością co najmniej $\frac{3}{5}$ głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Głosowanie przeprowadza się po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej. Jeżeli wniosek o odwołanie starosty nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od poprzedniego głosowania (Dolnicki, 2016, s. 158).

Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, który organizuje prace nie tylko tego organu, ale też całego starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami

powiatu i reprezentuje powiat na zewnątrz. Do zadań starosty w zakresie organizowania pracy zarządu powiatu należy przed wszystkim przygotowanie projektu porządku obrad zarządu, określenie czasu i miejsca posiedzenia zarządu, przygotowanie materiałów do projektowanego porządku obrad, zapewnienie obsługi posiedzenia zarządu, zwoływanie posiedzeń zarządu, przewodniczenie obradom zarządu. Z posiedzeń zarządu sporządza się protokół, który podpisują wszyscy uczestniczący w posiedzeniu (Dolnicki, 2016, s. 159). Swoje rozległe kompetencje starosta realizuje poprzez starostwo powiatowe. Jego strukturę określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu. Nie jest to jednak urząd, który pomaga tylko staroście, ale też korzystają z niego zarząd, rada i jej komisje. Starostwo powiatowe jest wyłącznie aparatem pomocniczym samego powiatu, służącym obsłudze organów powiatu i jest jedynie strukturą pracowniczą. Struktura starostwa powiatowego powinna być przede wszystkim dostosowana do zadań powiatu, które ma wykonać. Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa oraz kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu. W stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży starosta sprawuje zwierzchnictwo, polegające na tym, że starosta powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej; zatwierdza programy ich działania; uzgadnia wspólne działania tych jednostek na obszarze powiatu; w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek; zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje, że przepisy odrębne mogą inaczej regulować sprawy powoływania i odwoływania kierowników i pracowników służb, inspekcji i straży. Takim przykładem odrębności jest powoływanie komendantów powiatowych (miejskich) Policji. Powołuje ich komendant wojewódzki Policji po zasięgnięciu opinii starosty. Jednak przez włączenie do struktury organów samorządu powiatowego tych służb, inspekcji i straży nastąpiło swoiste zespolenie terenowej administracji publicznej poprzez zapewnienie wpływu starosty na organy administracji ogólnej. Ale mają one względną samodzielność w strukturach powiatowego samorządu (Leoński, 2008, s. 202). Do powiatowych służb, inspekcji i straży zalicza się komendę powiatową (miejską) Policji, komendę powiatową (miejską) Państwowej Straży Pożarnej, powiatowy inspektorat sanitarny, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego. Natomiast do jednostek organizacyjnych powiatu należą w szczególności: powiatowe centrum pomocy rodzinie,

domy pomocy społecznej, zakłady opieki zdrowotnej, szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowe, instytucje kultury, w tym biblioteki publiczne, powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Jednostki organizacyjne powiatu tworzy, przekształca i likwiduje oraz wyposaża w majątek rada powiatu. Z kolei powiatową administrację zespoloną tworzą: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu, jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Szczególne kompetencje posiada starosta w stanach zagrożenia. Do starosty należy opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłoszenie i odwołanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. W razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej starosta działa na zasadach przewidzianych w odrębnych przepisach, które przewidują, że podobnie jak wojewoda, wykonuje swoje zadania z pomocą zespołu reagowania kryzysowego. Natomiast w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu, oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności, należące do właściwości zarządu powiatu, z wyjątkiem wydawania przepisów porządkowych. Czynności, o których decyduje starosta, podlegają przedstawieniu do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu. Starosta posiada także własne kompetencje w zakresie administracji rządowej i samorządowej. Dotyczą one wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu. Starosta realizuje swe kompetencje zarówno w zakresie administracji własnej, jak i zleconej poprzez decyzje administracyjne, chyba że przepisy przewidują w tym zakresie właściwość zarządu. Struktura organizacyjna jako narzędzie zarządzania powiatem powinna być dostosowana do koncepcji zarządzania reprezentowanej przez zarząd powiatu i starostę.

Podobnie jak na poziomie gminy, także i w powiecie rada powiatu powołuje i odwołuje skarbnika powiatu. Czyni to na wniosek starosty. Sekretarz powiatu jest pracownikiem starostwa powiatowego zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. Sekretarz i skarbnik uczestniczą w pracach zarządu powiatu, mogą także uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Sekretarz powiatu w imieniu starosty sprawuje nadzór nad wykonywaniem bieżących zadań przez komórki organizacyjne starostwa, w szczególności nad terminowym i prawidłowym załatwianiem spraw, przestrzeganiem regulaminu organizacyjnego starostwa i instrukcji kancelaryjnej. Zapewnia także merytoryczną i techniczno-organizacyjną obsługę

posiedzeń organów kolegialnych powiatu oraz wykonuje inne zadania w ramach upoważnień udzielonych przez zarząd powiatu i starostę (Dolnicki, 2016, s. 162). Skarbnik powiatu jest natomiast głównym księgowym budżetu powiatowego. Kieruje finansami starostwa powiatowego, w sprawach z zakresu budżetu i finansów wykonuje zadania z upoważnienia starosty. Służy mu prawo odmowy kontrasygnaty w razie zaciągania zobowiązań, które nie mają pokrycia w budżecie. Nie jest funkcjonariuszem publicznym. Obowiązany jest do składania co rok oświadczenia majątkowego.

2.3. Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu

Miasto na prawach powiatu to jednostka samorządu terytorialnego w Polsce, często potocznie określana jako powiat grodzki lub powiat miejski. Miasto na prawach powiatu jest gminą o statusie miasta, wykonującą zadania powiatu. Prawa powiatu mają miasta, które 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, oraz miasta, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, a także te, którym nadano status miasta na prawach powiatu podczas dokonania pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Konstytucja RP gwarantuje miastu na prawach powiatu, jak każdej innej jednostce samorządu terytorialnego, osobowość prawną. Konstytucja, zapewniając zasadę ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyraźnie wskazuje, że jest to samodzielność każdej jednostki. Samodzielność miasta na prawach powiatu jest chroniona sędownie zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej. W obszarze prawa prywatnego miasto na prawach powiatu jest uprawnione do wystąpienia na drogę sądową przed każdym sądem powszechnym na zasadach ogólnych obowiązujących osoby prawne. Miasto na prawach powiatu może pozywać i być pozywane, może też być stroną postępowania sądowego. W zakresie prawa publicznego zapewnienie ochrony na drodze sądowej samodzielności miasta na prawach powiatu opiera się na przyznaniu miastu prawa do wniesienia skargi lub wniosku do sądu administracyjnego. Jednostce samorządu terytorialnego przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe. Miasto na prawach powiatu realizuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podobnie jak gmina, miasto na prawach powiatu wykonuje zadania publiczne, w związku z tym może korzystać ze środków prawych, które są właściwe dla władzy państwowej, w szczególności ze środków o charakterze władcym.

Do zadań miast na prawach powiatu należą wszystkie sprawy publiczne o wymiarze lokalnym. W zakresie tych zadań, analogicznie do gmin, mieszczą się wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Głównym zadaniem miasta na prawach powiatu jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym przypadku mieszkańców miasta. Miasto wykonuje zadania własne i zadania z zakresu administracji rządowej zlecone i przejęte na podstawie porozumień. Nie ma przeszkód, aby miasto zawierało porozumienia w sprawie powierzenia i prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem. Realizacja powyższych zadań następuje po zapewnieniu miastu koniecznych środków finansowych na ich wykonanie. Do zadań publicznych miasta na prawach powiatu należy również zapewnienie wykonania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Dodatkowo ustawą może zostać nałożony na miasto obowiązek wykonania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Ponadto ustawy mogą określać inne zadania miasta na prawach powiatu, jak również wskazywać, które z nich mają charakter obowiązkowy (Dolnicki, 2016, s. 174).

Ustawa o samorządzie powiatowym do organów miasta na prawach powiatu zalicza radę miasta i prezydenta miasta. Działalność organów miasta na prawach powiatu jest jawna. Pozycja ustrojowa rady miasta w mieście na prawach powiatu jest identyczna z sytuacją prawną rady gminy. W myśl art. 169 ust. 4 Konstytucji RP rada miasta w mieście na prawach powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym. Wybory do rady są powszechne, bezpośrednie, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rad gmin, zgłaszanie kandydatur i warunki ważności wyborów do rad gmin stosuje się także do rad miast na prawach powiatu. Powyższe warunki określa ustawa z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, w której znajdują się przepisy, mające zastosowanie wyłącznie do powiatów grodzkich, odrębne od tych, które ustawodawca odniósł do gmin. Kadencja rady trwa pięć lat, licząc od dnia wyboru. Liczebność rady miasta jest uzależniona od liczby mieszkańców miasta na prawach powiatu. Uchwały rady miasta zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Regulacje prawne dotyczące pozycji prawnej radnego w mieście na prawach powiatu są identyczne z przepisami prawa określającymi status prawny radnego w gminie niemającej praw powiatu. Dotyczy to organizacji wewnętrznej rady miasta, rodzajów i procedury zwoływania sesji rady oraz organizacji komisji.

We wszystkich miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta. Pozycję prawną prezydenta miasta na prawach powiatu określają przede wszystkim ustawa z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Prezydent miasta jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu karnego. Pełni jednocześnie funkcje: kierownika urzędu wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników miejskich jednostek organizacyjnych; zwierzchnika służbowego w odniesieniu do służb, inspekcji i straży; monokratycznego organu wykonawczego miasta; organu wydającego decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ustrój i działanie prezydenta miasta na prawach powiatu, jego powoływanie i odwoływanie oraz zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. W tym obszarze pozycja prezydenta miasta na prawach powiatu jest taka sama, jak pozycja wójta gminy (burmistrza czy prezydenta) niemającej statusu powiatu. Prezydent miasta na prawach powiatu wykonuje swoje zadania z pomocą urzędu miasta. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny nadany przez prezydenta w drodze zarządzenia. W celu wykonywania zadań miasta na prawach powiatu, identycznie jak gminy czy powiaty, mogą tworzyć jednostki organizacyjne. Miejskimi jednostkami organizacyjnymi są przede wszystkim: straż miejska, miejski zarząd usług komunikacyjnych, ośrodki pomocy społecznej, przedszkola, szkoły podstawowe i specjalne, żłobki, dom dziecka, dom kultury, poradnia psychologiczno-pedagogiczna, zakład opieki zdrowotnej. Miasto na prawach powiatu może także tworzyć jednostki pomocnicze. Ustawa o samorządzie gminnym do jednostek pomocniczych zalicza sołectwa, dzielnice, osiedla. Ustawa przewiduje także możliwość powoływania jednostek niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Katalog ten jest otwarty i dopuszcza tworzenie innych jednostek, nie narzucając ich nazw. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, miasta na prawach powiatu mogą tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne.

2.4. Struktura organizacyjna województwa samorządowego

Struktura samorządu na poziomie wojewódzkim jest o tyle odmienna od struktury na poziomie powiatu i gminy, że na terenie województwa działa drugi pion administracji lokalnej. Przyjęto dualistyczny model zarządzania województwem

poprzez dwie odrębne struktury — administrację samorządową z marszałkiem województwa jako organem tej administracji i administrację rządową z wojewodą na jej czele. Działania samorządu wojewódzkiego nie mogą naruszać samodzielności samorządu powiatowego i gminnego. Ten samorząd koncentruje się bardziej na zadaniach o znaczeniu regionalnym. Coraz częściej akceptuje się zjawisko regionalizacji jako „trzeciej siły” pomiędzy działalnością rządową a samorządem. Regionalizacja oznacza tendencję do rozwoju współczesnego państwa, polegającego na dekoncentracji i decentralizacji władzy państwowej i jej przemieszczeniu na niższe poziomy systemu politycznego, czemu towarzyszy zwiększenie samodzielności gospodarczej i politycznej określonych obszarów charakteryzujących się spójnością gospodarczą i kulturową (Malarski, 2000, s. 14). Pojęcie regionu było definiowane w literaturze na wiele sposobów, jednak nie ma jednolitej jego definicji. Należy się zgodzić z Joanną Lemańską, że regionem będzie wyodrębniona, najwyższa jednostka podziału terytorialnego państwa, w której władze są niezależne od administracji rządowej, wyposażona w osobowość prawną, w zgromadzenie regionalne jako organ stanowiący i kontrolny, pochodzący z bezpośrednich wyborów, oraz organ regionalny o kompetencjach wykonawczych i administracyjnych, w budżet z własnymi źródłami, a także w znaczny zakres zadań i kompetencji, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Region ma być usytuowany między państwem a innymi poziomami organizacji terytorialnej, niezależnie od ich liczby. Warunek wyposażenia w osobowość prawną jest związany z zagwarantowaniem niezależności w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza państwa, oraz z zapewnieniem regionowi prawa posiadania własnego majątku i dysponowania nim, a także możliwość wykonywania zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Region powinien mieć władze niezależnie od administracji rządowej, przy czym uznać trzeba, że we współczesnych państwach demokratycznych standardem jest posiadanie organu stanowiącego i kontrolnego o charakterze kolegialnym, pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Organ wykonawczy może mieć charakter zarówno kolegialny, jak i monokratyczny, z tym jednak, że w przypadku władzy wykonawczej może ona pochodzić z wyborów pośrednich lub bezpośrednich (Lemańska, 2006, s. 20).

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa wskazuje, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, ale jednocześnie największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju

w celu wykonania administracji publicznej. Według Bogdana Dolnickiego województwo jest traktowane jako związek mieszkańców danego obszaru — korporację terenową. Ustawa o samorządzie województwa charakteryzuje tę wspólnotę jako wspólnotę regionalną, nawiązuje przy tym do postanowień wynikających z art. 164 ust. 2 Konstytucji RP, która odrębnie traktuje lokalne i regionalne wspólnoty samorządowe. Wojewódzka wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa. Upodmiotowienie społeczności województwa jest tu zatem rozumiane nie socjologicznie czy politycznie, lecz przede wszystkim prawnie. Przy czym upodmiotowienie to jest dokonywane przez państwo w celu realizacji jego zadań (Dolnicki, 2016, s. 201). Natomiast stosownie do art. 1 ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa od 1 stycznia 1999 r. województwa wraz z gminami i powiatami są w Polsce jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Z kolei art. 2 tej ustawy utworzył szesnaście województw: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Ustawa ta ustala też siedziby wojewodów i organów samorządu wojewódzkiego, tj. sejmiku województwa. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zagadnienie wyborów reguluje ustawa z 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy. Wybory te przebiegają tak, jak wybory do gminy i powiatu. Ponadto ustawa o samorządzie województwa wyodrębnia dwie formy referendum — obligatoryjne w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji i fakultatywne, które mogą być przeprowadzone w każdej ważnej dla województwa sprawie mieszczącej się w zakresie jego zadań. Obecnie także w przypadkach przewidzianych ustawą i w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała sejmiku województwa.

Posiadając osobowość prawną, samorząd województwa dysponuje mieniem wojewódzkim i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Budżet obejmuje określone prawem dochody i wydatki. Obecnie strukturę dochodów województwa tworzą dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa, określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Samorząd wojewódzki ma osobowość prawną. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej zarówno ze strony sądów powszechnych, jak i sądu administracyjnego. Ustrój województwa, które jest jednostką samorządu terytorialnego, określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów.

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasadniczym zadaniem samorządu województwa jest wyznaczenie strategii rozwoju województwa, a także prowadzenie polityki rozwoju województwa. Strategia rozwoju województwa uwzględnia takie cele, jak pielęgnowanie polskości i rozwój oraz kształtowanie świadomości narodowej i obywatelskiej mieszkańców, ożywianie aktywności gospodarczej, zwiększanie konkurencyjności i innowacyjności gospodarczej województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, a także kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Polityka rozwoju województwa uwzględnia przede wszystkim budowanie warunków rozwoju gospodarczego, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, odpowiedzialne korzystanie z zasobów przyrody, popieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, wspieranie postępu technologicznego, popieranie rozwoju kultury, a także ochronę i racjonalne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego oraz promocję walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Do głównych zadań samorządu województwa należą sprawy z obszaru: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej i polityki prorodzinnej; unowocześnianie terenów wiejskich i ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej; zagospodarowania przestrzennego; kultury i ochrony jej dóbr; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; bezpieczeństwa publicznego i obronności; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Ustawa o samorządzie województwa nakłada na wspólnotę samorządową obowiązek powołania organów — stanowiącego i kontrolnego, czyli sejmiku województwa, oraz wykonawczego — zarządu województwa. Ponadto normatywnie został określony katalog organów pomocniczych, co oznacza, że samorząd województwa nie jest uprawniony do tworzenia innych organów poza wymienionymi w ustawie.

Sejmik województwa jest kolegialnym organem stanowiącym i kontrolnym, który tworzą radni wybierani w wyborach bezpośrednich. Jego kadencja trwa pięć lat, licząc

od dnia wyborów. W skład sejmiku województwa wchodzi radni w liczbie trzydziestu w województwach liczących do dwóch milionów mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców. Sejmik m.in. stanowi prawo miejscowe, uchwała strategię rozwoju województwa, uchwała plan zagospodarowania przestrzennego. Sejmik wybiera ze swego grona przewodniczącego i nie więcej niż trzech wiceprzewodniczących sejmiku województwa, w głosowaniu tajnym. Funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego sejmiku nie można łączyć z członkostwem w zarządzie województwa. Sejmik województwa obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego sejmiku co najmniej raz na kwartał. Ustawa o samorządzie województwa wyodrębnia sesje stałe i doraźne. Ponadto sejmik województwa może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań. Komisje są organami pomocniczymi, opiniodawczo-doradczymi, o charakterze fakultatywnym. Przedmiot działania, wachlarz zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji określa statut województwa. Komisją o charakterze obligatoryjnym jest komisja rewizyjna, w której skład wchodzi radni i przedstawiciele wszystkich klubów. Jej zadaniem jest kontrolowanie działalności zarządu województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, opiniowanie wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa (Dolnicki, 2016, s. 212). Radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie województwa. Istnienie klubów radnych na poziomie wojewódzkim jest bardzo ważne, gdyż przedstawiciele wszystkich klubów wchodzi z mocy prawa w skład komisji rewizyjnej.

Status radnego został określony identycznie jak w gminie i powiecie. Radny nie jest samodzielnym organem. Mandatu radnego województwa nie można łączyć nie tylko z mandatem radnego gminy i powiatu, posła i senatora, ale także z funkcją wojewody i wicewojewody, a także członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie marszałkowskim, w tym województwie, w którym uzyskał mandat. Nie może on także zajmować stanowiska kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej i jego zastępcy. Radny korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ochronie prawnej podlega też stosunek pracy radnego na zasadach identycznych jak w gminie i powiecie. Radnemu przysługują diety i zwrot kosztów podróży służbowych. Sejmik województwa podczas ustalania wysokości diet radnych

zwraca uwagę na pełnione przez nich funkcje. Dieta nie przysługuje radnemu, który pełni odpłatnie funkcję członka zarządu w województwie, w którym uzyskał mandat.

Zarząd województwa jest organem wykonawczym samorządu. Składa się z marszałka województwa, jako przewodniczącego, zarządu, wicemarszałka lub dwóch wicemarszałków i członków. Członkostwa w zarządzie województwa nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego i z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także mandatem posła i senatora. Jeśli sejmik nie dokona wyboru zarządu w terminie trzech miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów samorządowych, to ulega rozwiązaniu i zarządza się wybory przedterminowe. Jeżeli nowo wybrany sejmik nie osiągnie ponownie składu zarządu województwa w okresie do trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Kolejnych wyborów przedterminowych się nie przeprowadza. Do dnia wyborów sejmiku województwa na kolejną kadencję i wyboru zarządu województwa zadania oraz kompetencje sejmiku województwa i zarządu województwa przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (Dolnicki, 2016, s. 215). Marszałka województwa wybiera sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku w głosowaniu tajnym, natomiast pozostałych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Zarząd województwa wykonuje zadania, należące do samorządu województwa, niezarezerwowane na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zasady i tryb działania zarządu województwa określa statut województwa. Sejmik może odwołać zarząd województwa i jego członków. Następuje to w przypadku: nieudzielenia zarządowi absolutorium; odwołania marszałka województwa z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium; rezygnacja marszałka z pełnionej funkcji. Po odwołaniu lub rezygnacji zarządu sejmik jest obowiązany wybrać nowy zarząd w terminie trzech miesięcy od odwołania lub przyjęcia rezygnacji. Zarząd województwa wykonuje zadania z pomocą urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych.

Marszałek województwa jest przewodniczącym kolegiального zarządu województwa. Stanowisko marszałka województwa utworzono 1 stycznia 1999 r. ustawą z 1998 r. w wyniku reformy administracyjnej. Marszałek województwa pełni podwójną funkcję — jest przewodniczącym zarządu i posiada własne kompetencje.

Organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje go na zewnątrz. W sytuacjach niecierpiących zwłoki może podjąć niezbędne czynności za zarząd, jednak tylko w przypadkach związanym z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu, oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności podjęte w tym trybie wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu. Marszałek jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego i zwierzchnikiem służbowym jego pracowników, a także kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Wydaje decyzje administracyjne w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego zarówno w sprawach własnych, jak i zleconych. Zadania samorządu wojewódzkiego realizuje się nie tylko za pomocą organów tego samorządu, ale także urzędu marszałkowskiego i innych jednostek organizacyjnych.

Skarbnik województwa to główny księgowy budżetu województwa. Kieruje finansami samorządu wojewódzkiego. Sejmik województwa powołuje i odwołuje skarbnika województwa na wniosek marszałka województwa bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Skarbnik uczestniczy w pracach zarządu województwa i obradach sejmiku z głosem doradczym. Nie jest funkcjonariuszem publicznym. Obowiązany jest do składania co rok oświadczenia majątkowego.

Samorząd terytorialny w Polsce zajmuje główne miejsce w strukturze ustrojowej państwa. Umieszczenie prawnych podstaw jego funkcjonowania w akcie prawnym rangi konstytucyjnej stanowi czytelne potwierdzenie pozycji i znaczenia instytucji samorządu terytorialnego w administracji publicznej rozumianej jako celowa działalność państwa podporządkowana zaspokojeniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli (Kuś, 2007, s. 138). Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są od siebie niezależne. Nie występuje pomiędzy nimi zwierzchność, a jedynie uzupełnianie i partnerstwo w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. We współczesnych państwach demokratycznych władza lokalna jest podzielona między organy administracji rządowej i organy samorządowe, reprezentujące interesy społeczności lokalnej, która wybiera i kontroluje jej przedstawicieli. Od 1 stycznia 1990 r. w Polsce obowiązuje trójstopniowy podział terytorialny państwa. Gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu są zarządzane przez władzę samorządową. Na poziomie województwa mamy do czynienia z podziałem zadań między jednostkami władzy samorządowej — sejmikiem, zarządem województwa, marszałkiem

województwa i organem administracji rządowej — wojewodą. W ciągu ostatnich lat postępuje proces przekazywania kompetencji i zadań administracji rządowej na rzecz samorządów.

3. Zadania i kompetencje samorządu gminnego, powiatowego, wojewódzkiego

Samorząd terytorialny to organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki, umożliwiające realizację nałożonych zadań (Niewiadomski, 2001, s. 22). O jego istocie decyduje podmiot, przedmiot i sposób, w jaki wykonuje on zadania administracji publicznej. Szczególnego znaczenia z różnych przyczyn nabiera sposób i zakres określania przez ustawy zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Już struktura tego samorządu powinna być pochodną wykonywanych zadań i kompetencji, choć mają na nią wpływ także inne czynniki. Właśnie te zadania i kompetencje powinny dyktować, jakie jednostki organizacyjne tworzyć w celu wykonywania zadań i kompetencji, jak rozległy winien być aparat wykonawczy gminy, powiatu czy samorządowego województwa. Nadto owe zadania i ich zakresy powinny mieć wpływ na aparat wykonawczy gminy, powiatu czy samorządowego województwa. Ponadto te zadania i ich zakresy powinny mieć wpływ na obszar przestrzenny samorządu, dyktować wielkość jednostek pomocniczych — urzędów, potrzebę tworzenia jednostek organizacyjnych typu przedsiębiorstw czy zakładów, potrzebę tworzenia związków i porozumień samorządowych (Leoński, 2008, s. 133). Problematykę zadań samorządowych należy rozpatrywać poprzez dwa pojęcia, występujące w ustawach samorządowych, jako zadania i kompetencje. Pojęcia te przeważnie są ze sobą utożsamiane. Jednak nie jest możliwa sytuacja, aby w jednym akcie prawnym były zamieszczone dwa pojęcia o takim samym zakresie znaczeniowym. Różnica polega na tym, że zadanie to określony cel, który musi osiągnąć samorząd, natomiast kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujących prawne formy działania, czyli formy realizacji zadań (Leoński, 2001, s. 29). Kompetencje są właściwie nieprzenoszalne, chyba że ustawa dobitnie na to pozwala. Zastrzeżone do właściwości rady gminy nie mogą być wykonywane przez wójta, zastrzeżone zaś dla zarządu nie

mogą być wykonywane przez jego przewodniczącego. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym jasno zastrzega, że np. przepisy powiatowe uchwała rada powiatu, a wyjątkowo zarząd, to nie mogą one być wydawane przez starostę; jeśli uchwalenie statutu gminy zastrzega się do wyłącznej właściwości rady, nie może go ustanowić ani zmienić wójt, burmistrz czy prezydent miasta. W ramach wspólnot samorządowych umiejscowionych na poziomie gminy, powiatu i województwa ustawodawca konstytucyjny, odwołując się do zasadniczej w tej sferze zasady pomocniczości, zawartej w preambule do Konstytucji RP, podstawowe znaczenie nadaje gminie, przyznając jej główne kompetencje do realizacji wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych przepisami prawa dla innych jego jednostek. Zasada pomocniczości oznacza, że podejmowanie decyzji powinno odbywać się na poziomie jak najbliższym mieszkańców wspólnoty samorządowej, jeśli jest to najskuteczniejsze na tym właśnie poziomie. Uprzywilejowane stanowisko gminy znajduje uzewnętrznienie w układzie lokalnym, stanowiąc podstawowe ogniwo realizowania zadań administracji publicznej na poziomie lokalnym podejmowanym łącznie z działaniami powiatu w tym zakresie oraz w ramach całego systemu samorządu terytorialnego. Pierwszoplanowe znaczenie, jakie przypisuje gminie ustawodawca konstytucyjny, znajduje potwierdzenie w przepisach ustaw samorządowych. Ustawa o samorządzie gminnym formułuje ogólną kompetencję gminy do realizacji wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (Kuś, 2007, s. 126).

Zadania samorządu mają charakter publiczny. Na podstawie Konstytucji RP można wyodrębnić zadania własne i zlecone. Zadaniem własnym są zadania publiczne, służące zaspokajaniu wspólnoty samorządowej. Dzielą się na zadania obowiązkowe i dobrowolne. Zadania własne gmina, powiat czy województwo realizują z własnych środków finansowych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Sprawy własne gminy reguluje art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przedstawiając przedmiotowy wykaz zadań gminy. Należy pamiętać, że katalog wymieniony w art. 7 ustawy nie jest katalogiem zamkniętym i wyczerpującym. Do zadań własnych gminy należą zaspokojenie potrzeb wspólnoty i zadania, obejmujące sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów i organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz

urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy z organizacjami pozarządowymi; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Pozostawienie otwartego katalogu zadań gminnych, opartych na klauzuli interesu lokalnego, pozwala z jednej strony na ustawowe przekazywanie gminie nowych zadań własnych, z drugiej stanowi podstawę do podejmowania przez władze lokalne zadań, które według ich uznania leżą w sferze interesu i użyteczności publicznej (Gilowska, Kijowski, Kulesza, Misiąg, Prutis, Stec, Szlachta, Zaleski, 2002, s. 139). Świadczy to, że organy samorządu, jeśli realizują swoje zadania za pomocą form władczych, wkraczając w sferę praw i obowiązków obywatela lub innego podmiotu nienależącego do systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego, to muszą posiadać ustawowe umocowanie w prawie materialnym. Natomiast w sprawach ustalania struktur wewnętrznych, tworzenia jednostek organizacyjnych w formie zakładów, spółek czy przedsiębiorstw, wystarczy umocowanie zawarte w normach kompetencyjnych (Leoński, 2008, s. 139).

Drugi rodzaj zadań wykonywanych przez gminę to zadania zlecone. Są to zadania, które należą do administracji rządowej, jednak biorąc pod uwagę fakt, że w gminie organy administracji rządowej nie funkcjonują, to są wykonywane przez organy samorządu terytorialnego. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej to zadania obowiązkowe, wynikające z ustaw szczególnych, i zadania dobrowolne,

realizowane na podstawie porozumienia organów gminy z organami administracji rządowej. W wymienionych przypadkach warunkiem wykonywania zadań zleconych jest zagwarantowanie środków finansowych przez administrację rządową.

Zadania własne powiatów zostały określone, podobnie jak w samorządzie gminnym. Konstytucja RP stwierdza, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i realizuje wszystkie zadania samorządu niezarezerwowane dla innych jednostek samorządowych, powinna posiadać większość spraw należących do zakresu własnego samorządu. Z tego wynika domniemanie kompetencji na rzecz gminy, a więc powiat będzie wykonywał tylko takie zadania o charakterze lokalnym, które wykraczają poza możliwości realizacyjne gminy. W zgodzie z powyższym stanem prawnym, przyporządkowującym fundamentalną zasadę kompetencyjną na rzecz gminy, pozostaje przepis art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, który ustala jego zadania w sferze przedmiotowej, wymieniając zakres działania powiatu, stanowiąc, że wykonuje on określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury i ochrony zabytków oraz opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; promocji powiatu; współpracy z organizacjami pozarządowymi; działalności w zakresie telekomunikacji. Ich przedmiotem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców powiatu, obejmujących obszar objęty jego administracją. Powiat realizuje także zadania na wielu innych płaszczyznach. Wyróżniamy cztery kategorie zadań powiatu. Trzy kategorie stanowią zadania administracji rządowej. Pierwszą kategorię zadań można umownie określić jako zadania własne powiatu o charakterze rządowym, drugą stanowią zadania rządowe zlecone na mocy ustawy szczególnej, natomiast trzecią zadania poruczone na mocy porozumienia

zawartego przez powiat z organami administracji rządowej, czwartą zaś kategorią zadań powiatu są zadania własne o charakterze samorządowym. Zakres działania samorządu powiatowego obejmuje również realizację zadań powiatowych służb, inspekcji i straży. Te zadania są podejmowane przez komendy powiatowe Policji i Państwowej Straży Pożarnej, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, powiatowe inspektoraty sanitarne. Ich służbowym zwierzchnikiem jest starosta, który wykonując powyższe uprawnienie, powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, a w sytuacjach szczególnych kieruje ich wspólnymi działaniami oraz zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Wskazane kompetencje starosty w odniesieniu do powiatowych służb, inspekcji i straży nie obejmują aspektu kompetencyjnego — ich kierownicy działają zawsze w imieniu własnym, bez prawnej możliwości przejęcia ich właściwości przez starostę (Stec, 1999, s. 10–11). Służby te są finansowane z budżetu państwa, a ich jednostki organizacyjne nie są częścią struktury starostwa powiatowego. Tym samym organ administracji samorządowej — starosta — nie otrzymuje jakiegokolwiek kompetencji do wydawania w tym zakresie indywidualnych decyzji administracyjnych, jego zaś aparat pomocniczy nie uczestniczy w ich podejmowaniu. To dowodzi, że kategoria tych zadań nie mieści się także w kategorii zadań zleconych (Stec, 1998, s. 49). Zadania te wyznaczają nową kategorię zadań. Nie są zadaniami własnymi i zleconymi i tylko występują na poziomie powiatu.

Zadania trzeciego poziomu samorządu terytorialnego usytuowanego na poziomie województwa obejmują wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji wojewódzkiej. Oznacza to, że jego działalność opiera się na klauzuli generalnej obarczającej go odpowiedzialnością w zakresie spraw o znaczeniu wojewódzkim — regionalnym (Kulesza, 1999, s. 8). Zakres jego działania nie narusza samodzielności powiatu i gminy, które nie są mu hierarchicznie podporządkowane i w żaden formalny sposób od niego uzależnione. Zadania są nastawione na rozwój regionalny i społeczny. Według Mirosława Steca celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu, na co składa się przede wszystkim jego rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców (Stec, 1998, s. 50). I takie zadania zostały sformułowane w art. 11 ustawy o samorządzie województwa, określając strategię rozwoju regionu, która w szczególności uwzględnia

następujące cele: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Ponadto samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa. Składa się na nią: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych — publicznych i prywatnych — w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody i kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury i sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym oraz jego racjonalne wykorzystywanie; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W zakresie prowadzonej przez samorząd województwa polityki rozwoju regionalnego i formułowania strategii jego rozwoju współpracuje on w szczególności z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, innymi województwami, organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi, a także organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich (Czarnow, 2002, s. 11). Ponadto, poza wymienionymi zadaniami, które stanowią trzon działalności samorządu wojewódzkiego, decydujący o jego specyfice, jest on również zobowiązany do wykonania tych zadań mieszczących się w obszarze świadczenia usług, które przekraczają poziom lokalny, bądź to ze względu na zasięg występującego zjawiska, bądź na obszar oddziaływania prowadzonych je instytucji (Stec, 1998a, s. 51). W tym zakresie ustawodawca wylicza zadania województwa, wskazując, że należą do nich sprawy m.in. z dziedziny: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury i ochrony zabytków oraz opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny

i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy. W ustawie o samorządzie województwa można także odnaleźć inne zadania. Co więcej, zakres ten może być poszerzany przez inne ustawy. Zdaniem M. Steca, głównym i bezpośrednim adresatem działań samorządu województwa są różnego rodzaju jednostki organizacyjne, w tym w szczególności struktury i podmioty gospodarcze, gdyż właśnie na nie nastawiona jest aktywność wojewódzkich władz samorządowych, prowadzących aktywną politykę regionalną. Jedynie w pewnym zakresie bezpośrednim odbiorcą są niektóre kategorie mieszkańców województwa (Stec, 1998, s. 54).

Należy stwierdzić, że główną funkcją samorządu województwa jest sformułowanie uwarunkowań i zdefiniowanie celów oraz kierunków rozwoju regionalnego wypracowanych dzięki rozległej współpracy i współdziałaniu różnych środowisk, podmiotów gospodarczych i elit politycznych odnoszących swoją działalność do poziomu regionalnego. W tym zakresie zasadniczym i bezpośrednim odbiorcą przedsięwzięć podejmowanych na tym poziomie są różnego typu jednostki organizacyjne, głównie o profilu gospodarczym, gdyż wojewódzkie władze samorządowe skupiają swoją aktywność na podejmowaniu stosownych czynności, wspierając politykę rozwoju regionalnego w tej właśnie sferze. Określona kategoria mieszkańców województwa jest bezpośrednim podmiotem działań realizowanych na tym poziomie jedynie w pewnym ograniczonym do swoistej sfery socjalno-kulturowej zakresie (Stec, 1999, s. 71). Jednakże, ujmując syntetycznie przedmiot i sposób prowadzenia polityki regionalnej przez samorząd województwa, można przyjąć, że ma on funkcję bardziej cywilizacyjną niż policyjno-prawną, bardziej rozwojową niż świadcząca, bardziej ekonomiczną niż administracyjną, stosującą raczej mechanikę działania kontraktualnego i negocjacyjnego niż władczą, zakładającą stosowanie przymusu administracyjnego (Stec, 1998a, s. 51).

Samorząd terytorialny, wykonując administrację publiczną, działa w sposób samodzielny, zgodnie z zasadą decentralizacji. Samodzielność nie wyklucza jednak możliwości sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przez organy administracji rządowej. Ze względu na jednolity charakter państwa

samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie można utożsamiać z suwerennością. Samorząd terytorialny, jako element ładu publicznego w państwie, nie może być rozpatrywany w oderwaniu od państwa. Odmienne stanowisko prowadziłoby do destrukcji państwa i anarchizacji w sferze realizowania zadań publicznych (Zdyb, 2010, s. 717). W tym stanie rzeczy aktualne jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego określone na początku transformacji ustrojowej, zgodnie z którym: „Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając implicite organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawnopozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go do struktury sprawowania władzy (...) a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowione przez to państwo — źródle władzy publicznej” (uchwała Trybunału Konstytucyjnego, 1994). Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Jednak art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Warto podkreślić, że zasada ta pozostaje w pełnej zgodności z art. 8 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, który przewiduje, że kontrola społeczności lokalnej powinna w zasadzie mieć na celu jedynie przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych. Instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego została określona w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Jej podstawowym celem jest zapewnienie przestrzegania prawa przez samorząd. To, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności oznacza, iż nadzór nad gminami, powiatami i województwami zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych ogranicza się jedynie do kryterium zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Przez nadzór nad działalnością gminną, zadaniami powiatu czy zadaniami województwa rozumiemy nadzór nad działalnością organów samorządowych wykonywaną w ramach administracji publicznej. Do spraw nadzoru powołano cztery rodzaje organów — Sejm, prezesa Rady Ministrów, wojewodów i regionalne izby obrachunkowe. Sejm został upoważniony do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego na wniosek prezesa Rady Ministrów, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy. Prezes Rady Ministrów i wojewodowie posiadają generalną kompetencję do wykonywania zadań i uprawnień nadzorczych, a regionalne izby obrachunkowe zostały uprawnione do nadzoru w zakresie spraw finansowych. Jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego nie są

wyłączone spod kontroli organów państwowych, tzw. kontroli zewnętrznej. Organami, które mogą kontrolować działalność samorządu terytorialnego, są m.in. Najwyższa Izba Kontroli; regionalne izby obrachunkowe; inspektorzy kontroli skarbowej; urzędy skarbowe; Państwowa Inspekcja Pracy; wojewodowie; prezes Urzędu Zamówień Publicznych; sądy administracyjne; sądy powszechne. Kontrola wewnętrzna w samorządzie jest sprawowana przez radę gminy, powiatu, sejmik województwa; burmistrza; starostę; marszałka; wyspecjalizowaną komórkę działającą w ramach urzędu gminy, starostwa powiatowego, urzędu marszałkowskiego „do spraw kontroli wewnętrznej”. Rada gminy kontroluje działalność burmistrza, gminnych jednostek organizacyjnych i pomocniczych (sołectwa, osiedla, dzielnice). Rada powiatu i sejmik województwa kontrolują działalność odpowiednio zarządu powiatu i zarządu województwa oraz powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych.

Samorząd terytorialny stanowi istotny element ustroju państwa demokratycznego, którego właściwe funkcjonowanie zależy od stopnia zaangażowania obywateli, poziomu ich wiedzy i świadomości społecznej. Udział społeczności lokalnej w publicznych procesach decyzyjnych skupia się na osobistym, indywidualnym, dobrowolnym i aktywnym uczestnictwie w sprawach swojego własnego środowiska. Potwierdzając idee demokracji bezpośredniej, przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd terytorialny w Polsce odgrywa także ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb obywateli. Poziom ich życia zależy nie tylko od polityki władz państwowych, ale w takiej samej mierze od tego, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu. Należy wręcz stwierdzić, że samorząd terytorialny współdecyduje o standardzie życia swoich członków i kierunkach ich rozwoju. Jest integralną częścią struktury państwa prawa, bierze udział w sprawowaniu demokratycznej władzy publicznej i realizuje podstawowe wartości człowieka, w tym dobro wspólne. Jest formą decentralizacji funkcji państwa, wyrażającą zasadę pomocniczości państwa — jak najbliżej obywatela — i tworzy ramy do budowy społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd terytorialny oznacza także wspólnotę o dużej samodzielności decyzyjnej. Charakteryzuje to przez podmiotowość prawną, własne organy i administrację, odrębny majątek i budżet, a także uczestnictwo w sprawowaniu władzy. Wszystko to sprawia, że samorząd terytorialny zajmuje bardzo ważne miejsce w procesie zaspokajania potrzeb publicznych i zarządzaniu sprawami publicznymi we własnym państwie. Polski system samorządowy jest zbudowany na zasadzie odrębności zadań jednostek samorządu terytorialnego różnych typów. Pomiędzy gminami, powiatami i województwami nie ma

zależności hierarchicznej. Gminy nie podlegają powiatom, powiaty zaś województwom. Jeżeli nawet dziedziny działania różnych typów jednostek samorządu są identyczne, jak pomoc społeczna, drogi, edukacja, to ich zakresy zadań nie kolidują ze sobą, lecz się uzupełniają. Zasada ta została zastosowana w celu ochrony autonomii jednostek samorządu. Podstawowym zadaniem samorządu jest zapewnienie mieszkańcom jak najlepszych warunków bytu, jak najlepszej jakości usług. Trzeba jednak pamiętać, że wywiązanie się z tego zadania wymaga działań wspierających rozwój, które muszą być podejmowane ze znacznym wyprzedzeniem, ponieważ ich skutki nie pojawiają się natychmiast. Polski samorząd musi zmagać się ze znacznym opóźnieniem rozwojowym, które jest dziedzictwem okresu gospodarki socjalistycznej. Stąd tak ważne jest umiejętne stworzenie fundamentów rozwoju. Nie da się ich zbudować bez odpowiedniego kapitału. Pomnażanie i zdobywanie środków należy do najważniejszych umiejętności polityki samorządowej.

4. Bezpieczeństwo lokalne a społeczność lokalna — wymiar problemu

Bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą każdego człowieka. W związku z tym obowiązkiem i zadaniem zasadniczym państwa wykonywanym na przestrzeni wieków jest zapewnienie bezpieczeństwa tak, by móc zaspokoić tę podstawową potrzebę społeczną obywateli. Dlatego właśnie bezpieczeństwo i rozwój są głównymi wymiarami istnienia jednostek i całych społeczności, w tym społeczności zorganizowanych w państwa lub organizacje międzynarodowe. Bezpieczeństwo stanowi nierozzerwalny segment funkcjonowania społeczności lokalnych. Przejawia się ono w zaspokojeniu podstawowych jego potrzeb, w tym potrzeby bycia bezpiecznym w sensie tak podmiotowym, jak i przedmiotowym. Istotne funkcje w tym obszarze pełni samorząd terytorialny, którego podstawowym celem jest przede wszystkim zapewnianie bezpieczeństwa na swoim obszarze działania. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej jednostki terytorialnej jest jednym z czynników rozwojowych i zarazem świadczy o jej atrakcyjności. Brak zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa odczuwany przez mieszkańców i przedsiębiorców to główny powód ich odpływu. Życie na terenie, na którym nie jest zapewnione bezpieczeństwo, zmierza do opuszczania osób wykształconych i przedsiębiorczych, a to z kolei prowadzi do impasu rozwoju gospodarczego i jednoznacznie wpływa na wizerunek jednostki terytorialnej. Trafnie

dostrzegają Tomasz Serafin i Sergiusz Parszowski, że bezpieczeństwo zawsze wiąże się z zagadnieniem komfortu życia wolnego od zagrożeń przedkładanych przez mieszkańców danego obszaru. Poczucie bezpieczeństwa jednocześnie wpływa na kształtowanie się podstawowych korelacji, więzi i tożsamości, które kształtują daną społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr (Serafin, Parszowski, 2011, s. 14–15). Jeżeli na poziomie lokalnym jest bezpiecznie, to przede wszystkim mieszkańcom żyje się lepiej, co z kolei przekłada się na rozwój danej społeczności, ale i całego kraju. Dodatkowo stanowi ważny czynnik rozwoju brany pod uwagę przez inwestorów, osoby chcące się osiedlić na danym terenie, szukających zatrudnienia czy turystów (Fehler, 2009, s. 29).

Nieodłącznie z bezpieczeństwem w wymiarze lokalnym są połączone dwa pojęcia — bezpieczeństwo i porządek publiczny. Najczęściej spotykamy je łącznie ze względu na fakt zachodzenia na siebie niektórych ich treści. Należy zauważyć, jak mocno są one związane z bezpieczeństwem lokalnym, chociażby przez częste używanie ich w aktach prawnych dotyczących powyższego tematu (Falandyś, 1969, s. 63). Bezpieczeństwo i porządek publiczny to terminy spójne, łączące się z działaniem państwa oraz zasadami prawa, jego rozwojem i ewaluowaniem. Tomasz Serafin i Sergiusz Parszowski definiują: „pojęcie bezpieczeństwa publicznego określa stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urzędów publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku publicznego”. I dalej: „porządek publiczny opisywany jest jako istniejący stan stosunków i urzędów społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego” (Serafin, Parszowski, 2011, s. 33–34). Włodzimierz Kubala określa porządek publiczny jako „istniejący stan stosunków i urzędów społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego” (Kubala, 1981, nr 3). Według Jerzego Zaborowskiego porządek publiczny to „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej (Zaborowski, 1985, nr 41). Z kolei Marek Enerlich, Romuald Kupiński i Izabela Nowicka w „Leksykonie policyjnym” określają definicję porządku publicznego jako „system

urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona życia, zdrowia i mienia obywateli, zapewnienie normalnej działalności instytucji oraz eliminowanie różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla bezpieczeństwa społeczeństwa i jednostki” (Pływaczewski, Kędzińska, 2001, s. 298). Formułując pojęcie bezpieczeństwa lokalnego, Stanisław Płowucha kieruje uwagę na pewien wyznaczony stan wewnątrz danego podmiotu poziomu samorządowego, który umożliwi ludzkie współzycie i rozwój (Płowucha, 1995, s. 32). Definiując bezpieczeństwo lokalne S. Płowucha stwierdza, że „bezpieczeństwo lokalne jest to taki stan wewnątrz gminy, regulowany przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie umożliwi normalne współzycie ludzi w gminie w określonym miejscu i czasie” (Płowucha, 1995, s. 32). Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny to terminy związane z bezpieczeństwem lokalnym, gdyż dotyczą często problemów małych grup społecznych, które są zależne od danego czasu i miejsca. Bezpieczeństwo lokalne jako jedno z podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego pozostaje problemem gmin, powiatów, województw. Utrzymanie bezpieczeństwa jest związane z wprowadzeniem określonej strategii działań podejmowanych w celu zapewnienia porządku publicznego, która winna być przekazana do wiadomości publicznej i społeczności lokalnej. Ponadto strategia działań, żeby była skuteczna, musi być w sposób aktywny realizowana. Wybrane instytucje samorządu terytorialnego, zapewniające bezpieczeństwo na poziomie lokalnym, powinny przede wszystkim rozwijać działania profilaktyczne i prewencyjne, winny wyjść poza stereotypowe działania instytucji, do których należą działania po fakcie, związane z interwencją. Wprowadzanie i rozwijanie programów profilaktycznych i prewencyjnych wiąże się bezpośrednio z potrzebą wzrostu zainteresowania ze strony władz samorządowych, aktywizacją działań, a przede wszystkim aktywizacją społeczeństwa. Warto pamiętać, że to właśnie bezpieczeństwo lokalne i porządek publiczny są niezbędne do rozwoju lokalnego. Za strategię bezpieczeństwa lokalnego i porządku publicznego przyjmuje się kierunki działań, które pozwolą sprawnie zarządzać bezpieczeństwem na danym terenie zarówno w czasie jego codziennego, normalnego funkcjonowania, jak i podczas kryzysu. Wymiernym efektem wprowadzenia systemu bezpieczeństwa lokalnego i porządku publicznego winno być stałe zwiększanie poczucia bezpieczeństwa oraz zapobieganie występowaniu sytuacji kryzysowych, jak też szybkie oraz sprawne likwidowanie ich następstw. Podmiotem

bezpieczeństwa jest społeczeństwo, lecz widziane przez pryzmat większych i mniejszych grup społecznych. Jedną z tych grup jest społeczność lokalna. Krzysztof Olechnicki i Paweł Załęcki podają następującą definicję społeczności lokalnej: „zbiorowość zamieszkująca wspólne terytorium, relatywnie samowystarczalna, oparta na trwałym systemie więzi i interakcji społecznych, charakteryzująca się mocnym poczuciem przynależności jednostek do grupy i identyfikacji jednostek z gminą” (Olechnicki, Załęcki, 1998, s. 201). Socjologowie zwracają uwagę na rolę, jaką w kształtowaniu świadomości społecznej i obywatelskiej odgrywa rodzina jako podstawowa komórka społeczna w relacjach i stosunkach z władzą lokalną. Uzasadnia to Eugeniusz Moczuk, zauważając słusznie, że „już od dawna społeczności lokalne były, obok rodziny, podstawowym elementem struktury społecznej, gmina zaś stała się ich instytucjonalnym i politycznym wyrazem” (Moczuk, 2009, s. 83). Biorąc pod uwagę potrzeby, wymagania i wspólnotę interesu społeczności lokalnej Zdzisław Wołk stwierdza, że „społeczność lokalną najczęściej interpretuje się jako formy obejmujące całość życia mieszkańców, kształtujące systemy odpowiedzialności grup i instytucji, umożliwiające jej członkom zaspokojenie ich potrzeb. Umożliwiają one ludziom rozwiązywanie podstawowych problemów w ich życiu i utrzymanie egzystencji, socjalizacji, kontroli społecznej, zapewnienie bezpieczeństwa i ładu” (Wołk, 2000, s. 91). Socjologowie, badając, analizując i formułując społeczność lokalną, szczególną uwagę zwracają na terytorium osadnicze, tzw. przestrzeń, którą zamieszkuje pewna zbiorowość ludzi. Trafnie zauważył E. Moczuk, wypowiadając się na temat terytorialności, że „gmina, która jest przestrzenią — zamkniętą uczłowieczoną, stanowiącą miejsce doskonale znane, przyswojone i własne, wytwarzane przez nią samą w długim procesie wzajemnej adaptacji człowieka i środowiska, posiadające własną nazwę i własną miejscową tradycję społeczną. Cechą charakterystyczną społeczności lokalnych jest to, że kształtują one silne więzi i lokalne formy organizacji życia zbiorowego” (Moczuk, 2009, s. 90). Należy pamiętać, że społeczności lokalne mogą generować i kumulować szczególne systemy wartości i więzi społeczne, interesy grupy, utrwalające poczucie własnej tożsamości narodowej, tradycji, patriotyzmu i przywiązania do danego regionu czy uczestnictwa w życiu tej społeczności. Społeczeństwo lokalne, które jest częścią społeczeństwa, w którym funkcjonuje, zamieszkującej na danym terytorium, takim jak choćby gmina, powiat, województwo, także boryka się z podobnymi problemami, w tym problemem przestępczości i zapewnienia bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo społeczeństwa nie powinno być identyfikowane z bezpieczeństwem społecznym, które jest jednym z kategorii przedmiotowości bezpieczeństwa, np. w odniesieniu do podmiotu bezpieczeństwa, którym jest państwo. Brunon Hołyst jeden z tomów swojej monografii o współczesnym bezpieczeństwie poświęcił bezpieczeństwu społeczeństwa. W odniesieniu do celów swego przedsięwzięcia stwierdza, że zgodnie z tytułem książki przedmiotem zawartych w niej analiz jest problem bezpieczeństwa rozpatrywanego w trzech podstawowych wymiarach — jednostki, społeczeństwa i gatunku ludzkiego (Hołyst, 2014, s. 10). W ujęciu bezpieczeństwa społeczeństwa zostały poruszone takie problemy, jak sprawiedliwość wobec potrzeby życia człowieka w społeczeństwie, humanitaryzm społeczny, bezpieczeństwo obywateli w liberalnej demokracji, rola autorytetu jako wyznacznika bezpieczeństwa w organizacji życia społecznego, znaczenie konfliktów grupowych dla zagrożeń współczesnego bezpieczeństwa człowieka, bezpieczeństwo człowieka w przestrzeni wielkich miast. Bezpieczeństwo społeczeństwa jest także rozpatrywane przez pryzmat kultury osobistej jednostki, zmian jej wartości moralnych, usytuowania w rodzinie, szkole, środowisku pracy, środowisku lokalnym. Brunon Hołyst wskazuje również na szczególne zagrożenia bezpieczeństwa, które mają wymiar ogólnospołeczny. Dotyczą one przestępczości, terroryzmu, inwigilacji użytkowników mediów elektronicznych, a szerzej bezpieczeństwa informacyjnego, bezpieczeństwa człowieka w ruchu drogowym, cyberprzemocy, zachowań aspołecznych (Szweda, 2016, s. 53).

Bezpieczeństwo najbliżej człowieka w swoim wieloaspektowym wymiarze ma najsilniejsze, bezpośrednie związki z bezpieczeństwem ludności cywilnej (Kitler, Skrabacz, 2010, s. 8). W swojej monografii pt. „Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny” autorzy podkreślają, że ochrona ludności należy do kompetencji państwa, a stosowane środki dla zrealizowania tych zadań posiada administracja publiczna. Od organizacji działań dla tego celu zależy skuteczność niesienia pomocy ludności zarówno przed ewentualnymi zagrożeniami, jak i po różnego rodzaju kataklizmach, katastrofach, klęskach żywiołowych oraz innych rodzajach niebezpieczeństw. Społeczność lokalna zajmuje bardzo ważne miejsce w ochronie ludności cywilnej. Jej wkład i udział należałoby realizować według zasady pomocniczości z racji zadań wykonywanych przez instytucje państwa. Autorzy monografii stwierdzają, że państwo realizuje zadania z zakresu ochrony ludności i mienia i tylko te, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty (Kitler, Skrabacz, 2010, s. 10).

Zdaniem Waldemara Kitlera, duże znaczenie dla postrzegania problematyki podmiotu bezpieczeństwa ma stanowisko, że „syntetyczne, a więc uniwersalne rozumienie bezpieczeństwa” określa, iż jego podmiotowa postać zawiera: człowieka jako jednostkę — mówimy tu o bezpieczeństwie indywidualnym; grupy społeczne — to bezpieczeństwo grupowe; różne organizacje tworzone przez ludzi — to bezpieczeństwo organizacji; sformalizowane i terytorialnie rozpoznawane struktury, w tym gmina, powiat, województwo, państwo lub grupa państw — bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo międzynarodowe (Szweda, 2016, s. 54). Problematyką społeczeństwa zajmuje się także Stanisław Jarmoszko, który stwierdza, że społeczeństwo jest podmiotem o podstawowym znaczeniu, a przy tym nadzwyczaj skomplikowanym, wieloelementowym, wielopłaszczyznowym, wieloaspektowym, zmiennym, dynamicznym, wchodzącym jednocześnie w wielorakie interakcje z innymi aspektami i wymiarami rzeczywistości (Jarmoszko, 2015, s. 109). W odniesieniu do bezpieczeństwa społeczności lokalnych według Stanisława Jarmoszki konieczna jest analiza sytuacji podmiotu w jego codzienności i w sytuacjach kryzysowych. W sytuacjach ekstremalnych najważniejsze staje się ratowanie życia i zdrowia ludzkiego, w miarę pełna pomoc ratownicza, uwzględniająca również wsparcie psychologiczne i społeczne (Szweda, 2016, s. 56).

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych jest szczególnym przedmiotem analiz w kontekście instytucji, które są największymi udziałowcami we współtworzeniu tego bezpieczeństwa w praktyce społecznej. Do nich bezsprzecznie należą Policja i inne służby, zajmujące się bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, w tym rozlegle rozumianą prewencją różnego rodzaju przestępczości i zachowań aspołecznych. Należy zgodzić się z Janem Bociem, który uważa, że celem współczesnego państwa prawnego jest obywatel, jego zdrowie, życie, godność prywatna i publiczna, majątek (Boć, 2016, s. 9). Każda stabilizacja i postęp w zapewnieniu obywatelowi ochrony jego fundamentalnych wartości powodują potrzebę normalnego wysiłku świadczonego w pierwszym rzędzie przez organy państwa i organy samorządu terytorialnego. Społeczność lokalna jest jednym z wielu podmiotów bezpieczeństwa. Społeczność lokalną tworzą ludzie, to jest poszczególne podmioty indywidualne i jednostkowe. W tej kwestii Waldemar Kitler w ujęciu podmiotowym wyróżnia potrzeby, które dotyczą jednostek, grup społecznych formalnych i nieformalnych, potrzeby o charakterze ogólnonarodowym oraz potrzeby społeczności międzynarodowych. Społeczność lokalna jako podmiot bezpieczeństwa sytuuje się w grupach celowych, które powstały

z powodu potrzeb wyższego rzędu, a nie tylko potrzeb indywidualnych członków grupy. Przede wszystkim są to potrzeby kulturowe związane z tradycją, obyczajami i niepisanymi normami społecznymi, ekonomiczne, polityczne (Kitler, 2006, s. 31–32). Natomiast Leszek F. Korzeniowski podkreśla, że w małych grupach społecznych wyodrębniona została społeczność lokalna, która w ujęciu socjologicznym określa zbiorowość zamieszkującą wspólnie terytorium, relatywnie samowystarczalną, opartą na stałym systemie więzi i interakcji społecznych, charakteryzującą się mocnym poczuciem przynależności jednostek do grupy i identyfikacji jednostek z grupą (Korzeniowski, 2012, s. 85). Leszek F. Korzeniowski zwraca uwagę, że ten podmiot bezpieczeństwa odznacza się przede wszystkim więzią społeczną dającą poczucie przynależności, tożsamości, dumy i bezpieczeństwa. Z kolei według Włodzimierza Fehlera lokalny wymiar bezpieczeństwa ciągle zyskuje na znaczeniu, mając na względzie trendy społeczno-cywilizacyjne, w ramach których wśród dóbr chronionych coraz wyższe pozycje osiągają wartości lokalne, a lokalizm jest pojmowany jako sprzeciw wobec rozbudowanej biurokracji i powiększającego się dystansu między rządzonymi a rządzącymi (Fehler, 2009, s. 3–4). Opisując interpretację bezpieczeństwa społeczności lokalnej, W. Fehler odnosi się także do wykładni bezpieczeństwa państwa, a dokładniej do bezpieczeństwa wewnętrznego. Podkreśla, że lokalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje w stosownych do wspólnotowego, lokalnego kręgu proporcjach, wszystkie jego elementy, mające charakter ogólnopaństwowy, lecz uwzględnia także charakterystyczne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności (Fehler, 2009, s. 24). Oznacza to, że nie ma zasadniczych różnic w ogólnych zadaniach państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Zarządzanie bezpieczeństwem obywateli powinno być jak najbliżej społeczności lokalnej, której ma służyć. Powinno być, na wzór rozwiązań europejskich, dość silnie zdecentralizowane, z elementami wsparcia ze strony administracji regionalnej i centralnej. Dlatego proces konstruowania strategii bezpieczeństwa obywateli powinien się odbywać przede wszystkim na poziomach znajdujących się najbliżej obywatela, czyli gminy lub powiatu (Lisiecki, 2014, s. 19). Ingerencja administracji rządowej winna być ograniczona i sprowadzać się bardziej do pomocy samorządom terytorialnym niż do sterowania ich funkcjonowaniem. W dzisiejszych czasach żaden obszar potrzeb społecznych, w tym zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej, nie może być w pełni zaspokajany przez jedną instytucję. Należy więc tworzyć elastyczne struktury

organizacyjne na potrzeby społeczne, z odpowiedzialnymi za całość działań, zmieniającymi się koordynatorami tych działań, obieranymi w zależności od zaistniałej sytuacji. Nie ma chyba wątpliwości, że odpowiedzialnymi za całość działań powinni być na swoim terenie wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda. Obecnie w Polsce ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Część z nich pełni funkcje o charakterze kreatywno-nadzorczym, pozostała część funkcje wykonawcze. Funkcje kreatywno-nadzorcze sprawują m.in. Sejm, Senat, Prezydent RP, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrowie właściwi w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego. Funkcje wykonawcze sprawują m.in. Policja, Państwowa Straż Pożarna, ratownictwo medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże gminne, firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy, urzędy pracy. Podmioty te można zakwalifikować do następujących sektorów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowiczego i obywatelskiego (Lisiecki, 2014, s. 21). Problematyka zarządzania bezpieczeństwem najczęściej odnosi się do państwa jako podmiotu bezpieczeństwa, ale także w znacznym stopniu do bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Według Marka Lisieckiego idea tworzenia decyzji dotyczących bezpieczeństwa społeczności lokalnej zapadających jak najbliżej obywatela jest zgodna z obowiązującą w całej Unii Europejskiej zasadą subsydiarności, czyli decyzje powinny być podejmowane raczej w gminach i powiatach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum (Lisiecki, 2011, s. 120). Tak więc zarządzanie bezpieczeństwem w przestrzeni lokalnej, a dokładniej w sferze obywatelskiej, powinno być najczęściej oparte na prewencji. Konieczną i potrzebną dla zarządzania bezpieczeństwem w społecznościach lokalnych jest wiedza obywatelska. Marek Lisiecki z przekonaniem stwierdza, że od niej zależą tak niezbędne czynniki determinujące to zarządzanie, jak diagnozowanie rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa, formułowanie potrzeb ludzkich, ich racjonalności i pozyskiwania niezbędnych nakładów finansowych (Lisiecki, 2011, s. 100).

Bezpieczeństwo jednostek samorządu terytorialnego jest swoistym dobrem publicznym, mającym zdolność do zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych, z którego korzystają wszyscy członkowie danej społeczności. Jest także dobrem podstawowym, warunkuje bowiem korzystanie z innych dóbr, jak też trwanie danej wspólnoty i stały rozwój poziomu życia. Jednostki, jak również szersze zbiorowości społeczne, powinny się rozwijać w stanie spokoju i bezpieczeństwa, lecz powinny być

także stale przygotowane zarówno na zagrożenie wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Dlatego bardzo ważne jest przygotowanie i nauczanie o bezpieczeństwie, gdzie należy w równowadze kształcić postawy reakcji na zagrożenia, jak też sposoby radzenia sobie z ryzykiem. Może to wspomóc cały system społeczny nie tylko w zagrożeniu militarnym czy klęskach naturalnych, ale również w zagrożeniach wewnętrznych czy gospodarczych. Większość potrzeb społeczności lokalnej dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa obywateli powinna być zaspokajana przez wyspecjalizowane organizacje samorządowe. Administracja rządowa winna jedynie wspierać administrację samorządową w sytuacji, gdy samorządy nie mogą samodzielnie zrealizować zadań. Powinna też sprawować funkcję nadzorczą w zakresie przestrzegania prawa przez samorządy, nie wnikając jednak w treść merytorycznych decyzji podjętych zgodnie z uprawnieniami ustawowymi (Lisiecki, 2014, s. 23).

5. Zadania władz lokalnych w odniesieniu do bezpieczeństwa lokalnego

Do najważniejszych obszarów działania administracji każdego państwa należą ochrona i troska o bezpieczeństwo obywateli oraz porządek publiczny. Administracja jest zobowiązana do podejmowania działań ukierunkowanych na wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz likwidujących zagrożenia, które w głównej mierze mają wpływ na jakość ich życia. Rozwiązywanie problemów, które niepokoją lokalną społeczność, a w rezultacie wpływają na poczucie bezpieczeństwa, nie jest zadaniem prostym. Każdy obywatel zarówno w Polsce, jak i na świecie chce czuć się bezpiecznie w miejscu, w którym na co dzień żyje i z nim się identyfikuje. Każdy z nas chce czuć się bezpiecznie w miejscach użyteczności publicznej, parkach, komunikacji miejskiej, urzędach, pubach, kinach, teatrach itp. Bezpieczeństwo państwa i każdej społeczności, a nawet każdej osoby jest bardzo ważne i istotne. To bezpieczeństwo i rozwój są podstawowymi wymiarami istnienia jednostek i całych społeczności. Na jego podstawie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest także najistotniejszym obowiązkiem państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem elementarnym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego.

Obecnie nie dyskutuje się nad koniecznością podejmowania działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego danej społeczności na poziomie lokalnym i przy

współdziałaniu podmiotów odpowiedzialnych za te kwestie. Władze samorządowe przez bezpośredni kontakt ze społeczeństwem mają największą świadomość rodzaju i skali zagrożeń. Pozwala to na podjęcie działań odpowiednich do potrzeb społeczności lokalnej, szczególnie na płaszczyźnie prewencji (Serafin, Parszowski, 2011, s. 32).

5.1. Podstawowe zadania władz lokalnych

Administracja samorządowa pełni niezwykle ważną funkcję w działalności na rzecz bezpieczeństwa. Jednostki samorządu terytorialnego, będąc najbliższymi danyh społeczności lokalnych, w trafny sposób są w stanie ukazać poszczególne problemy i zagrożenia aktualne w danym miejscu i czasie. Unia Europejska w rekomendacji nr R 87/19 dotyczącej organizacji zapobiegania przestępczości zwróciła uwagę na znaczenie prewencji na poziomie lokalnym. W materiałach informacyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego opracowanych przez Departament Porządku Publicznego i Departament Administracji Publicznej MSWiA przy współpracy z Komendą Główną Policji czytamy, że do zadań samorządu należy: zbieranie informacji o przestępstwach i trendach kryminalnych, o grupach wysokiego zagrożenia przestępczymi oraz o eksperymentach prewencyjnych i ich efektach; planowanie i realizowanie programów prewencyjnych oraz ich ocena; koordynowanie działalności prewencyjnej Policji i innych agend powołanych do zapobiegania przestępczości; zapewnienie aktywnej partycypacji publicznej w działaniach prewencyjnych poprzez informowanie o potrzebie i sposobach działania; szukanie wsparcia i współpracy mass mediów w działalności prewencyjnej; inicjowanie o propagowanie badań nad występowaniem niektórych typów przestępstw oraz innych kwestii istotnych dla działań zapobiegawczych; współpraca z decydentami podczas opracowywania racjonalnej i skutecznej polityki kryminalnej; realizacja programów szkoleniowych w dziedzinie prewencji (*Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego*, s. 37).

Rada gminy na mocy ustawy może współpracować i wydawać polecenia podjęcia określonych działań przez organy i instytucje państwowe, w szczególności strażę, służby i inspekcje właściwe w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego rada gminy może zażądać od właściwych komendantów Policji sprawozdania z ich działalności lub informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Ponadto

Policja, działająca na terenie gminy, ma obowiązek składać corocznie sprawozdania dotyczące bezpieczeństwa, na których podstawie rada gminy może podjąć uchwałę określającą konieczne środki celem poprawy sytuacji dla wspólnoty samorządowej, a tym samym wskazującą Policji kierunki przyszłych działań. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Policji wójt, burmistrz, prezydent miasta lub starosta może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Polecenie to nie może jednak nakazywać konkretnej czynności służbowej lub dotyczyć sposobu i taktyki realizacji zadania przez Policję. Zakazane jest także żądanie, odnoszące się w swej treści do czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń.

Samorząd gminny współpracuje z organami Policji na trzech płaszczyznach — informacyjnej, rzeczowej i fizycznej. Na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy organem wykonawczym gminy a właściwym komendantem powiatowym lub miejskim Policji rada gminy może przekazać środki finansowe, będące dochodem własnym gminy z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za czas służby, przekraczający 40-godzinny tydzień pracy, w okresach rozliczeniowych od 1 stycznia do 30 czerwca i od 1 lipca do 31 grudnia danego roku, a także na nagrody za osiągnięcia w służbie dla miejscowych policjantów realizujących zadania z zakresu służby prewencyjnej. W porozumieniu określa się rodzaje ustawowych zadań Policji wykonywanych ponadnormatywnie lub za których wykonywanie może być przyznana nagroda, oraz wysokość, tryb i terminy przekazywania środków finansowych, a także sposób dokonywania oceny prawidłowości wykonania porozumienia.

Jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki i instytucje ubezpieczeniowe mogą wspierać funkcjonowanie Policji poprzez Fundusz Wsparcia Policji. W zależności od poziomu, na jakim zawarto umowy porozumienia, środki finansowe uzyskane przez Policję są przychodami funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich lub funduszu szkół policyjnych i znajdują się odpowiednio w dyspozycji komendanta głównego Policji, komendantów wojewódzkich Policji, komendanta stołecznego Policji lub komendanta Wyższej Szkoły Policji i komendantów szkół policyjnych. Fundusz Wsparcia Policji jest państwowym funduszem celowym. Zgromadzone środki finansowe mogą zostać przeznaczone na: pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub

remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług; rekompensatę pieniężną dla policjantów za czas służby, przekraczający 40-godzinny tydzień służby; nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie. Komendant główny Policji sporządza łączny plan finansowy i łączne sprawozdanie finansowe Funduszu Wsparcia Policji (art. 13 ust. 4c–4h ustawy o Policji). Szczególne regulacje dotyczące Funduszu Wsparcia Policji wprowadza rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji.

Samorząd powiatowy, podobnie jak samorząd gminny, realizuje zadania publiczne dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W jego kompetencji znajdują się również sprawy z zakresu pomocy społecznej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, ochrony środowiska i przyrody, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, obronności, a także współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych.

Ustawa o samorządzie powiatowym w sprawach niecierpiących zwłoki zobowiązuje starostę do podjęcia niezbędnych czynności należących do właściwości powiatu związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne. Czynności te podlegają zatwierdzeniu na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu (art. 34 ust. 2–3 ustawy o samorządzie powiatowym). W przypadkach określonych przepisami odrębnych ustaw powiat może zostać zobowiązany przez właściwe organy administracji rządowej do wykonania określonych czynności będących w zakresie kompetencji powiatu związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub obronności (art. 7 ustawy o samorządzie powiatowym).

Jednostki organizacyjne, stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, wraz ze starostwem powiatowym i powiatowym urzędem pracy wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej (art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym).

Część przynależnych samorządowi powiatowemu kompetencji dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiada tym, które zostały przypisane samorządowi gminnemu i obejmują one: wydawanie poleceń instytucjom państwowym w zakresie wykonania odpowiednich działań niezbędnych dla zapewnienia

bezpieczeństwa i porządku publicznego; otrzymywanie od właściwych komendantów Policji sprawozdań z ich działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego; wydawanie uchwał określających istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług; żądanie od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; finansowanie dodatkowych służb patrolowych i etatów w Policji.

Organem pomocniczym starosty co do zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz realizacji zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jest komisja bezpieczeństwa i porządku. Kadencja komisji trwa trzy lata. Do jej głównych zadań należy: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektu budżetu powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z oceną zagrożeń, opiniowaniem pracy podmiotów porządku i bezpieczeństwa obywateli oraz powiatowych służb, straży i inspekcji, a także opiniowania projektów współdziałania tychże podmiotów; opiniowanie zleconych przez starostę, innych niż wymienione, zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

W ramach realizowania swych zadań komisja może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także z fundacjami, stowarzyszeniami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Działalność komisji jest finansowana ze środków własnych powiatu. Sprawozdanie z jej działalności za rok ubiegły starosta składa radzie powiatu do końca stycznia następnego roku kalendarzowego, po czym jest ono ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W celu wykonania zadań komisji jej przewodniczący może żądać od Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji na temat ich pracy. Wyłączeniu podlegają dane dotyczące akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych (art. 38b ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Na poziomie województwa z ramienia państwa, ze względu na zróżnicowanie w kompetencjach i charakterze działania, funkcjonuje administracja zespolona i niezespolona. Administracja zespolona to terenowy element administracji rządowej. W skład administracji zespolonej na poziomie województwa wchodzi wszystkie organy administracji rządowej, podlegające wojewodzie, który pełni funkcję zwierzchnika i ma za zadanie kierować zespoloną administracją rządową na mocy ustawy. Organami administracji zespolonej są: komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, komendant wojewódzki Policji, kurator oświaty, wojewódzki inspektor farmaceutyczny, wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, wojewódzki inspektor inspekcji handlowej, wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, wojewódzka stacja sanitarno-epidemiologiczna, wojewódzki inspektorat transportu drogowego, wojewódzki urząd ochrony zabytków, wojewódzki inspektorat weterynarii. Na terenie województwa to właśnie wojewoda kieruje, nadzoruje i koordynuje działalność administracji zespolonej w województwie, a także kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania.

Równocześnie z administracją zespoloną na poziomie wojewódzkim działa administracja niezespolona. Jej uszczegółowiony charakter związany przede wszystkim z wyodrębnieniem kompetencji pozwala na lepsze zarządzanie w województwie. Działalność organów administracji niezespolonej reguluje ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Artykuł 56 ustawy określa, że organami niezespolonej administracji rządowej są terenowe organy administracji

rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, a także kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie. Są to: szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych i wojskowi komendanci uzupełnień; dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych; dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego; dyrektorzy okręgowych urzędów miar; dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych; dyrektorzy urzędów morskich; dyrektorzy urzędów statystycznych; dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej; graniczni i powiatowi lekarze weterynarii; komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej; państwowi graniczni inspektorzy sanitarni; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Organy administracji niezespólonej, działające na terenie województwa, pomimo że działające pod nadzorem administracji centralnej, mają obowiązek corocznego składania przed właściwym miejscowo wojewodą sprawozdań ze swojej działalności.

Przeprowadzona w 1990 r. reforma ustrojowa podzieliła administrację publiczną na poszczególne poziomy, wyodrębniając administrację państwową, rządową i samorządową. Co do polityki bezpieczeństwa to gmina i powiat jako najniższe poziomy samorządu w swym zakresie dbają o utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, natomiast województwo dba o bezpieczeństwo publiczne.

5.2. Szczegółowe zadania władz lokalnych

Bezpieczeństwo, porządek publiczny, obronność oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa obejmują ten obszar zainteresowania administracji publicznej, który jest bardzo ważny nie tylko ze względu na normalne funkcjonowanie instytucji państwowych i samorządowych, ale też na konieczność zapewnienia podstawowych potrzeb społeczeństwa, tym potrzeby bezpieczeństwa. Powyższy obszar ochronny i obronny, a właściwie skuteczność zadań realizowanych w tej sferze decyduje o stabilności instytucji publicznych, a także wpływa na nastroje społeczne.

Właściwość w zakresie bezpieczeństwa, porządku publicznego, obronności, ochrony przeciwpożarowej, czy też przeciwpowodziowej nie należy wyłącznie do struktur centralnych, choć te posiadają najszersze uprawnienia z tym związane. Bardzo istotna jest rola jednostek oddolnych, do których należy samorząd terytorialny jako

podmiot publicznoprawny. To on, w szczególności zaś gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, jest zdolny najszybciej reagować na zagrożenia. Nie zawsze jest on w stanie samodzielnie w pełnym zakresie odpowiedzieć na niebezpieczeństwo ze względu na ograniczone siły i środki, lecz do czasu podjęcia odpowiednich działań wspierających przez inne podmioty, w tym przede wszystkim przez administrację rządową, jest w stanie je minimalizować. Bezpieczeństwo, porządek publiczny, obronność oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa mogą być postrzegane przez pryzmat decentralizacji, gdy zadania w tym zakresie realizują organy samorządu terytorialnego.

5.2.1. Zarządzanie kryzysowe

Zarządzanie kryzysowe jest postrzegane jako działalność organów administracji publicznej związana z bezpieczeństwem narodowym. Zgodnie z art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym przez pojęcie zarządzania kryzysowego rozumie się działalność organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w wyniku zaplanowanych działań, reagowaniu w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Z definicji tej jednoznacznie wynika, że zarządzanie kryzysowe jest działalnością organów administracji publicznej, do której należy także samorząd terytorialny. Ustawodawca nakłada na samorząd obowiązki dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Obowiązki te muszą się jednak mieścić w granicach możliwości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów właściwych m.in. w sprawach zarządzania kryzysowego. Zasada decentralizacji administracji publicznej wymaga, aby samorząd terytorialny był aktywnym uczestnikiem życia publicznego, w związku z czym również w zakresie zarządzania kryzysowego został wyposażony w stosowne kompetencje. Bezpieczeństwo ma być zapewnione na każdym poziomie zarządzania w terenie zarówno na forum lokalnym, jak i regionalnym oraz centralnym. Ważną rolę w tym zakresie ma do odegrania samorząd terytorialny jako gospodarz na zawiadywanym przez siebie terenie (Czuryk, 2017, s. 49–50). Organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy, powiatu, województwa są odpowiednio: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i wojewoda. Właściwość w zakresie zarządzania kryzysowego ustawodawca przyznał organowi jednoosobowemu, który

może szybciej reagować na zagrożenie niż organ kolegialny, a szybkość działania w takich sytuacjach jest niezwykle istotna i pozwala zminimalizować skutki zagrożenia. Status wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu wykonawczego podstawowej jednostki samorządu terytorialnego pozwala na szybką realizację zadań w terenie kompetencji związanych z sytuacjami negatywnie wpływającymi na bezpieczeństwo. Działalność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zarządzania kryzysowego polega na kierowaniu, monitorowaniu, planowaniu, reagowaniu i usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy. Jest odpowiedzialny za: zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego oraz wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta. W ramach planowania cywilnego odpowiada za realizację zaleceń do gminnego planu zarządzania oraz opracowywanie i przedkładanie jego projektu staroście. Do jego kompetencji należy również zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz współdziałanie w tym zakresie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Serafin, Parszowski, 2011, s. 52).

Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje z pomocą komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta), która jest właściwa w sprawach zarządzania kryzysowego. Ustawodawca w art. 19 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym przewiduje, że organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego, jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez organ wykonawczy gminy, który określa jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy. To wójt (burmistrz, prezydent miasta) decyduje o kształcie podmiotu, który służy mu wsparciem w realizacji zadań zarządzania kryzysowego, gdyż to podmiot powołujący będzie współpracował z organem pomocniczym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobligowany do powołania gminnego zespołu zarządzania kryzysowego (dalej: GZZK), a więc nie jest to sfera możliwości, a obowiązków. Ze względu na wagę spraw, jakimi ma się zajmować gminny zespół zarządzania kryzysowego, ustawodawca wpisał go na trwałe w lokalny system zarządzania kryzysowego. Choć to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, jednak w tym zakresie nie ma on pełnej swobody. W skład GZZK wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży,

skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta); przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych (art. 19 ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). W pracach GZZK mogą uczestniczyć również inne osoby zaproszone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i powołani przez niego eksperci. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako przewodniczący GZZK zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym ma zapewnić na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: całodobowe alarmowanie członków GZZK, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może także tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

Na poziomie powiatu właściwość w zakresie zarządzania kryzysowego została przypisana staroście. Starosta jako właściwy organ w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu wykonuje zadania właściwe dla wójta. Jego zadania zostały określone art. 17 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, do których należy: kierowanie monitorowaniem, planowanie, reagowanie oraz usuwanie skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego); zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu; zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym; organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Powyższe zadania starosta wykonuje z pomocą powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu.

Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego także z pomocą Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dalej: PZZK). Starosta powołuje ten zespół, jednocześnie określa jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy. Zespół ten działa na zasadach przewidzianych dla zespołu gminnego, z tym że inny jest ich zasięg terytorialny. W skład PZZK wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, a także przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. W pracach zespołu mogą uczestniczyć również inne osoby zaproszone przez starostę i powołani przez niego eksperci.

Na poziomie powiatu utworzenie centrum zarządzania kryzysowego jest obowiązkowe. Powiatowe centra zarządzania kryzysowego (dalej: PCZK) zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego, a do najważniejszych ich obowiązków należy: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez PCZK; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa (art. 18 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Starosta wydaje szczegółowe regulacje dotyczące funkcjonowania PCZK, określa sposób całodobowego alarmowania członków zespołu i sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu ustawa o zarządzaniu kryzysowym dopuszcza, na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy tymi jednostkami samorządu terytorialnego, utworzenie wspólnego centrum zarządzania kryzysowego, które swoim zasięgiem działania będzie obejmować obszar obu jednostek samorządowych. W przypadku powiatu ustawodawca nie nałożył obowiązku wyodrębnienia w starostwie powiatowym komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, jaka jest w urzędzie gminy (Karpiuk, 2014a, s. 82).

Na obszarze województwa działaniami z zakresu zarządzania kryzysowego kieruje wojewoda. Samorząd województwa w ograniczonym zakresie wykonuje zadania z zarządzania kryzysowego. Na podstawie art. 15 ustawy o zarządzaniu kryzysowym

zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji. Ustawodawca nie przypisuje szczególnych kompetencji, wynikających z obszaru zarządzania kryzysowego, organowi wykonawczemu samorządu województwa, jak czyni to w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i starosty. Samorząd województwa może mieć jednak swojego przedstawiciela, wyznaczonego przez marszałka województwa, w składzie wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego. Przedstawiciel ten ma jednak, jako jeden z wielu członków, ograniczony wpływ na pracę całego zespołu, który realizuje politykę organu administracji rządowej (wojewody), nie zaś regionalną politykę samorządową w przestrzeni zarządzania kryzysowego (Czuryk, 2017, s. 56–57). Zarówno GZZK, jak i PZZK wykonuje zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego, mianowicie: ocenia występujące i potencjalne zagrożenia, mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, i prognozuje te zagrożenia; przygotowuje propozycje działań i przedstawia odpowiednio wójtowi lub staroście wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym oraz powiatowym planie zarządzania kryzysowego; przekazuje do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami; opiniuje gminny i powiatowy plan zarządzania kryzysowego (Serafin, Parszowski, 2011, s. 54).

Działania w zakresie zarządzania kryzysowego podejmuje w pierwszej kolejności organ, który otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia, a następnie zawiadamia o nim organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przekazując jednocześnie ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Obowiązek podjęcia działania z zakresu zarządzania kryzysowego ciąży przede wszystkim na organach samorządu terytorialnego, które powinny niezwłocznie reagować na zagrożenie, nawet gdy nie mają wystarczających sił i środków na jego neutralizację, ponieważ działanie takie, nawet nieadekwatne, może to zagrożenie wyhamować do momentu, aż będzie mogło być użyte odpowiednie instrumentarium oraz zmniejszyć jego skutki (Czuryk, 2017, s. 57). Bardzo ważna z punktu widzenia zarządzania kryzysowego jest działalność planistyczna, a więc przygotowanie i wykonanie powiatowych oraz gminnych planów zarządzania kryzysowego. Celem każdego planu zarządzania kryzysowego jest zapewnienie skoordynowanego i efektywnego zarządzania kryzysowego. Plan taki powinien ujednolicać procedury działania, a także wskazywać zależności, występujące pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do uczestnictwa w reagowaniu na wypadek kryzysu (Pomykała, 2015, s. 344). W ramach tych planów są

określone przedsięwzięcia organizacyjne, które mają na celu właściwe przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego, co ma skutkować niezwłocznym podjęciem stosownych działań w razie zagrożenia (Karpiuk, 2014, s. 169).

5.2.2. Stan klęski żywiołowej

Stany nadzwyczajne są instytucją konstytucyjną. Ustrojodawca wyraźnie przewiduje, że odpowiedni stan nadzwyczajny — stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej — może być wprowadzony w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne okażą się niewystarczające. Nie każde zagrożenie determinuje wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, a tylko zagrożenie „szczególne”, zatem o znacznym stopniu intensywności oraz ingerencyjności, z którym organy administracji publicznej nie są w stanie sobie poradzić za pośrednictwem standardowych narzędzi i procedur (Karpiuk, 2017, s. 98). Szczegółowy tryb wprowadzania stanów nadzwyczajnych, zasady działania organów władzy publicznej i zakres, w jakim mogą zostać ograniczone wolności oraz prawa człowieka i obywatela, określają ustawy. Zgodnie z art. 228 ust. 5 Konstytucji RP zasadą jest, że działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. W sytuacji wprowadzenia stanów nadzwyczajnych organy administracji publicznej pracują w dotychczasowych strukturach z zachowaniem przysługujących im uprawnień i odpowiedzialności z zastrzeżeniem przepisów regulujących dany stan nadzwyczajny.

Jednym ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych przez Konstytucję RP jest stan klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej może być on wprowadzony w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej i celem ich usunięcia. Pod pojęciem klęski żywiołowej rozumie się katastrofę naturalną albo awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach lub środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko z zastosowaniem nadzwyczajnych środków, przy współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem (art. 3 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej). W celu zapobieżenia lub usunięcia skutków klęski żywiołowej Rada Ministrów, z inicjatywy własnej lub właściwego wojewody, może wprowadzić, na

części lub na całym terytorium państwa, na czas określony niezbędny dla realizacji celów, nie dłuższy niż 30 dni, stan klęski żywiołowej. Przedłużenie tego stanu może nastąpić za zgodą Sejmu.

W przypadku zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w czasie stanu klęski żywiołowej należy zwrócić uwagę na właściwość struktur lokalnych przede wszystkim powiatu i gminy. Właściwość samorządu województwa w tym obszarze została znacznie ograniczona na korzyść wojewody jako organu administracji rządowej, który jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie. W razie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej na obszarze jednej gminy działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeśli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, to w czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kieruje starosta. Na poziomie województwa organem właściwym w tych sprawach jest wojewoda. Zgodnie z art. 9 ust. 1–2 ustawy o stanie klęski żywiołowej w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W ramach przysługujących kompetencji wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do wydawania wiążących poleceń organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy i kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Ponadto wobec kierowników innych jednostek organizacyjnych działających na obszarze gminy wójt może zwracać się z wnioskiem o podjęcie wszelkich działań mających na celu zapobieżenie lub usunięcie skutków klęski żywiołowej, natomiast w razie odmowy albo niewłaściwego wykonania zadań powiadamia o tym fakcie organ nadrzędny lub sprawujący nadzór nad danym kierownikiem (Serafin, Parszowski, 2011, s. 59). W takiej sytuacji to organ nadrzędny bądź organ nadzoru będzie uprawniony do nakazania takiej jednostce organizacyjnej podjęcie stosownych działań. Niezbędne ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela, w granicach dopuszczonych w rozporządzeniu Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej, w zakresie swojej właściwości, decyzją lub zarządzeniem, wprowadza wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo starosta. Kompetencje te wynikają z art. 23 ust. 1 ustawy

o stanie klęski żywiołowej. Organy te nie mogą działać dowolnie w zakresie ograniczania wolności i praw człowieka i obywatela. Są zobowiązane do przestrzegania nie tylko reguł ustawowych, ale przede wszystkim konstytucyjnych. Ustawa o stanie klęski żywiołowej w art. 17 rozszerza katalog podmiotów uczestniczących w zapobieganiu lub usuwaniu skutków klęski żywiołowej i podlegających jednocześnie kierownictwu wójtów oraz starostów. Wśród nich wymienia się: Państwową Straż Pożarną i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, centra powiadamiania ratunkowego, Policję, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, dyspozytorów medycznych, jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczną, Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa, a także pozostałe właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, straże, służby i inspekcje (Serafin, Parszowski, 2011, s. 60). Ramy ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela stosowanych w razie potrzeby w czasie stanu klęski żywiołowej określa rozporządzenie Rady Ministrów o jego wprowadzeniu. Na jego podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub ich pełnomocnik, odpowiednio w zakresie swych kompetencji, wprowadza niezbędne ograniczenia w drodze zarządzenia albo decyzji zawierających podstawę prawną, określenie zakresu i rodzaju ograniczeń, określenie obowiązanych podmiotów, miejsce, dzień i godzinę osobistego stawiennictwa lub realizacji innych ograniczeń, czas ich trwania, pouczenie o odpowiedzialności karnej lub innych skutkach prawnych za naruszenie zarządzenia lub decyzji. Zastosowanie ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela następuje w formie decyzji administracyjnej. W uzasadnionych przypadkach wojewoda jest upoważniony uchylić w całości lub w części zarządzenie lub decyzję wydaną przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starostę bądź przez ich pełnomocników (Serafin, Parszowski, 2011, s. 62). Ponadto wójtowie, starostowie, wojewodowie i minister, kierujący działaniami na obszarze kraju w czasie stanu klęski żywiołowej, mogą zobowiązać redaktorów naczelnych dzienników i nadawców programów radiowych oraz telewizyjnych do nieodpłatnego, niezwłocznego publikowania albo zamieszczania komunikatów tych organów związanych z działaniami w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 26 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

5.2.3. Obrona cywilna

Obrona cywilna jest elementem systemu obronnego państwa i stanowi kompleks przedsięwzięć o charakterze planistycznym, organizacyjnym, szkoleniowym,

inwestycyjnym, materiałowo-technicznym i zaopatrzeniowym. Przedsięwzięcia te są realizowane przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz jednostki organizacyjne. Zgodnie z myślą zawartą w art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Siłą obrony cywilnej jest jej powszechność, co oznacza, że wszyscy obywatele uczestniczą w ochronie grup ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia. Powszechność ta wymaga odpowiednich kwalifikacji i wiedzy o sposobach szybkiego reagowania w sytuacji zagrożenia. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach związanych z obroną cywilną jest szef Obrony Cywilnej Kraju, który jest powoływany przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu jednocześnie podlega. Obecnie funkcję szefa Obrony Cywilnej Kraju pełni komendant główny Państwowej Straży Pożarnej. Do jego podstawowych zadań należy przygotowywanie ogólnych założeń i programów obrony cywilnej, ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej, koordynacja określonych przedsięwzięć, a także nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego odpowiedzialnymi miejscowo za zapewnienie właściwej obrony cywilnej. Obrona cywilna jest ściśle powiązana z podziałem terytorialnym kraju. Terenowymi organami obrony cywilnej w administracji rządowej i samorządowej są wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast jako szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Do zakresu ich działania należy kierowanie i koordynowanie przygotowań oraz realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe i samorządowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne, działające na ich terenie. Szefowie obrony cywilnej województw i gmin wykonują zadania obrony cywilnej z pomocą podległych im urzędów oraz powołanych w ich strukturach specjalistycznych komórek organizacyjnych: w województwach — z pomocą wojewódzkich inspektorów obrony cywilnej i wydziałów zarządzania kryzysowego i ochrony ludności; w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców — miejskich inspektorów obrony cywilnej, wydziałów zarządzania kryzysowego; w pozostałych gminach — pracowników do spraw obrony cywilnej. W ramach pełnionych funkcji terenowe organy obrony cywilnej opracowują wieloletnie i roczne plany działania w zakresie obrony cywilnej. Najistotniejszym dokumentem tworzącym ramy obrony cywilnej na danym terytorium jest plan obrony

cywilnej. Dokument ten jest tworzony przez poszczególne jednostki administracji rządowej i samorządowej oraz wszystkie podmioty, które w swoim obowiązku mają obronę cywilną kraju. Ustawodawca formułuje planowanie cywilne jako zespół przedsięwzięć planistycznych zapewniających w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny jak najlepsze wykorzystanie dostępnych zasobów w celu osiągnięcia poprawnego funkcjonowania struktur państwa oraz wypełniania zadań ochrony ludności, a także wspierania działań Sił Zbrojnych RP w razie ich użycia. Zgodnie z wytycznymi szefa Obrony Cywilnej Kraju plany mają odnosić się wyłącznie do sytuacji, w których zagrożenie państwa pochodzi z zewnątrz. W przypadku zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi czy innymi zagrożeniami pochodzącymi z wewnątrz kraju powstają plany realizowane przez centra zarządzania kryzysowego. Plany te są skonkretyzowane i ukierunkowane pod teren, w jakim mają funkcjonować. Aby plan mógł być w faktyczny sposób przystosowany do miejsca, w którym ma być realizowany, konieczna jest współpraca wielu fachowców i znawców lokalnych uwarunkowań. W województwach od 2010 r. działają: Wojewódzki System Wczesnego Ostrzegania o zagrożeniach (SWO) i Wojewódzki System Wykrywania i Alarmowania (SWA). Pierwszy z nich jest realizowany w czasie pokoju, drugi jest przygotowany na czas wojny. W czasie pokoju do podstawowych zadań obrony cywilnej należy: planowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony przed skutkami działań zbrojnych; wykrywanie zagrożeń i stwarzanie warunków do ostrzegania i alarmowania; przygotowanie schronów; gromadzenie i przechowywanie indywidualnych środków ochrony dla formacji obrony cywilnej; wyposażenie formacji obrony cywilnej w specjalistyczny sprzęt ratowniczy oraz przyrządy i aparaturę do wykrywania różnego rodzaju zagrożeń; systematyczne szkolenia w zakresie obrony cywilnej; współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków.

Plany ochrony ludności przygotowywane odpowiednio przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów — reprezentantów odpowiednich jednostek podziału terytorialnego, czyli gmin, powiatów, województw — winny zawierać: charakterystykę zagrożeń wraz z oceną ryzyka ich wystąpienia; opisy i ocenę zasobów do ewentualnego wykorzystania; analizę struktur organizacyjnych; przewidywane warianty działań w sytuacjach zagrożenia; terminy i tryby aktualizacji planu; procedury reagowania kryzysowego.

Ministrowie rozporządzeniem, a wojewodowie, starostowie, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) zarządzeniem tworzą formacje obrony cywilnej,

będące jej podstawowymi jednostkami organizacyjnymi. Do ich utworzenia, w uzasadnionych przypadkach, są uprawnieni również pracodawcy.

5.2.4. Ochrona przeciwpożarowa

Pod pojęciem ochrony przeciwpożarowej rozumie się zbiór przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem (art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Ochrona przeciwpożarowa obejmuje zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się niebezpieczeństw, zapewnienie sił i środków do ich zwalczania oraz prowadzenie działań ratowniczych.

Podstawowym elementem ochrony przeciwpożarowej jest nadzorowany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych krajowy system ratowniczo-gaśniczy, obejmujący prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. W skład systemu wchodzi jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które na zasadzie dobrowolności, w wyniku umowy cywilnoprawnej, współdziałają w akcjach ratowniczych. Do jednostek ochrony przeciwpożarowej należą jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna i zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa lub miejska zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, a także inne jednostki ratownicze (Serafin, Parszowski, 2011, s. 70). Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane pokrywać koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. Polega to przede wszystkim na tym, aby znajdujące się poza strukturami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej jednostki ochrony przeciwpożarowej były należycie zorganizowane, odpowiednio wyposażone, funkcjonowały zgodnie z obowiązującymi przepisami przeciwpożarowymi i pod merytoryczną kontrolą organu, odpowiadającego za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie danego województwa (Kurzępa, 2013, s. 234).

Gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej gminnej i miejskiej zawodowej straży pożarnej, terenowych służb ratowniczych lub innych jednostek ratowniczych, a także ochotniczej straży pożarnej

(art. 32 ust. 1–2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Ponadto na gminie spoczywa obowiązek: bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej; ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ponoszenia kosztów przeprowadzania okresowych badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych (art. 32 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Prawodawca zobowiązuje gminy do ponoszenia kosztów utrzymania i wyposażenia budynku, obiektu lub terenu zajmowanego przez jednostkę ochotniczej straży pożarnej, jeżeli obiekt taki nie jest własnością gminy albo nie jest przez nią użytkowany lub zarządzany (art. 32 ust. 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Stąd też istnieje obowiązek finansowania przez gminę kosztów rozlegle rozumianej działalności jednostek ochotniczych straży pożarnych, które stanowią podstawowy element systemu ochrony przeciwpożarowej. Trzeba zaznaczyć, że ochotnicze straże pożarne pełnią w gminie szczególną funkcję, która znacznie wychodzi poza realizację zasadniczego celu ich istnienia. Zajmują się bowiem nie tylko ochroną przeciwpożarową, ale również działalnością społeczną, kulturalną, oświatową. Są czynnikiem integrującym lokalną społeczność i przejawem istnienia jej świadomości. Ze względu na to prawodawca nadał im status prawny znacznie wyższy niż każdemu innemu stowarzyszeniu działającemu na terenie gminy (Kurzępa, 2013, s. 292).

Budżet państwa także uczestniczy w kosztach funkcjonowania gminnej i miejskiej zawodowej straży pożarnej, powiatowej i miejskiej zawodowej straży pożarnej czy ochotniczej straży pożarnej, ale tylko wtedy, kiedy jednostki te działają w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Jednak środki budżetowe mogą zostać wykorzystane wyłącznie do zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Inne koszty funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych i ich związków, związane z ochroną przeciwpożarową, są pokrywane z budżetu państwa, pod warunkiem że na podstawie odrębnych przepisów zostaną przekazane gminom jako zadania zlecone (art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Zgodnie z treścią art. 21b ustawy o ochronie przeciwpożarowej do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy: prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń; prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu; budowanie systemu koordynacji działań

jednostek ochrony przeciwpożarowej, wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu; organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Zatem przepis ten ukazuje, że ochrona przeciwpożarowa jest realizowana przez powiat w ramach zadań własnych i ogranicza się do działań analitycznych, koordynacyjnych oraz organizacyjnych wyspecjalizowanych jednostek, wykonujących zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej na obszarze powiatu.

Starosta ma prawo określania na obszarze powiatu zadań zawartych w zakresie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Koordynuje jego funkcjonowanie, nadzoruje i kontroluje realizowanie zadań, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska kieruje systemem z pomocą zespołu zarządzania kryzysowego, funkcjonującego na podstawie ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 14 ust. 3–4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest zasadniczym narzędziem starosty, przeznaczonym do wykonywania zadań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub innych miejscowych zagrożeń. Jak podkreśla Bogusław Kogut, to poziom powiatowy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest podstawowym poziomem wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu. Na poziomie powiatowym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego są przyjmowane wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych na podstawie procedur ujętych w planach ratowniczych oraz są realizowane działania ratownicze, również wówczas, gdy siły i środki gminnych podmiotów ratowniczych są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego (Kogut, 2013, s. 97).

Jednym z najważniejszych uprawnień starosty w razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia na administrowanym przez niego terenie jest możliwość wydawania wiążących poleceń komendantowi powiatowemu lub miejskiemu Państwowej Straży Pożarnej, obligujących go do podjęcia właściwych działań mających na celu usunięcie zaistniałego zagrożenia. Polecenie podlega natychmiastowemu wykonaniu. Należy podkreślić, że takie polecenia nie mogą dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej. Polecenia nie mogą również określać sposobu wykonania zadania przez Państwową Straż Pożarną. Za treść i skutki polecenia

wyłączną odpowiedzialność ponosi starosta, z tym jednak zastrzeżeniem, że za sposób jego wykonania odpowiada komendant Państwowej Straży Pożarnej. Polecenie, naruszające prawo, jest nieważne, a o nieważności niezgodnego z prawem polecenia w trybie nadzoru rozstrzyga wojewoda. Każde wydane ustnie polecenie wymaga potwierdzenia na piśmie. Raz w roku komendant powiatowy lub miejski Państwowej Straży Pożarnej jest zobowiązany przedstawić do rozpatrzenia radzie powiatu (radzie miejskiej) informację o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej na obszarze jego funkcjonowania. Na żądanie starosty taką informację właściwy komendant jest obowiązany złożyć w każdym czasie. Rada powiatu na podstawie uzyskanych informacji może uchwałą określić kierunki działań zmierzających do usunięcia istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Ochrona przeciwpożarowa jest realizowana w sposób nieustanny i systematyczny, a przede wszystkim zapewniający bezpieczeństwo obywateli. W to zapewnienie ochrony bezpośrednio są zaangażowane jednostki samorządu terytorialnego, lecz zasadniczy ciężar związany z realizacją zadań spoczywa na gminie. Wynika to z przekonania, że w razie gwałtownych zdarzeń spowodowanych pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem najszybciej będą w stanie zareagować struktury lokalne, których zagrożenie bezpośrednio dotyka, i w konsekwencji bezpośrednio zainteresowane ograniczeniem jego negatywnych skutków. Według Wojciecha Lisa w świetle obowiązujących rozwiązań ochrona przeciwpożarowa jest realizowana równolegle przez dwie niezależne od siebie struktury zintegrowane ze sobą w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, co jest przejawem rozgałęzienia zadań i kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a Państwową Straż Pożarną. Wojciech Lis podkreśla, że w związku z tym można stwierdzić, iż system ochrony przeciwpożarowej został prawidłowo zorganizowany, z tym jednak zastrzeżeniem, że jego skuteczne funkcjonowanie jest uzależnione od wysokości środków budżetowych przekazywanych przez gminy i powiaty na realizację związanych z tym zadań (Lis, 2017, s. 120).

5.2.5. Ochrona przeciwpowodziowa

Funkcjonowanie całego systemu ochrony przeciwpowodziowej w Polsce jest uregulowane przez liczne akty prawne począwszy od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. poprzez ustawy, rozporządzenia po akty prawa

miejscowego uchwalane przez jednostki samorządu terytorialnego. Szczególne znaczenie w tym systemie mają ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym i ustawa z 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne. Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są minister właściwy do spraw gospodarki wodnej; minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; prezes Wód Polskich; dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; dyrektor urzędu morskiego; wojewoda; starosta; wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 14 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich i organów administracji rządowej oraz samorządowej. Wody Polskie zapewniają w zakresie swojej właściwości ochronę ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne, stanowiące własność Skarbu Państwa. Natomiast jednostki samorządu terytorialnego zapewniają, w zakresie swojej właściwości, ochronę ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne, stanowiące własność Skarbu Państwa, jeżeli zostało zawarte porozumienie na wniosek Wód Polskich po uzyskaniu zgody ministra do spraw gospodarki wodnej na wykonanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących, znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków (art. 163 ust. 1–3, art. 213 ust. 3 ustawy Prawo wodne).

W kompetencji organów wykonawczych samorządu gminnego i powiatowego znajduje się wiele zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Do zadań wójta, zgodnie z art. 31a ustawy o samorządzie gminnym, należy opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Z kolei zgodnie z art. 31b ust. 1 tej ustawy w sytuacji braku możliwości usunięcia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia wójt może zarządzić ewakuację z obszarów objętych bezpośrednim zagrożeniem. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym wójt, burmistrz, prezydent miasta jest także organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy. Według art. 19 ust. 4 tej ustawy organem pomocniczym wójta, burmistrza, prezydenta miasta w realizacji zadań w tym zakresie jest powołany przez niego gminny zespół zarządzania kryzysowego. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Do zadań samorządu powiatowego zgodnie z przepisami ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym należą m.in. sprawy porządku publicznego

i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpowodziowej (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego), przeciwpożarowej oraz zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, a także środowiska (art. 4 ust. 1 pkt 16). Zgodnie z art. 34 ust. 1a ustawy do zadań starosty jako przewodniczącego organu wykonawczego jednostki samorządu powiatowego — zarządu powiatu należy opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Według art. 38a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Do zadań komisji zgodnie z art. 38a ust. 2 ustawy należy m.in. ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Ponadto według art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym starosta jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie powiatu. Zadania własne w tym zakresie realizuje z pomocą powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego (art. 17 ust. 3–4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami na obszarze województwa jest wojewoda (art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy Prawo wodne). Wskazana regulacja ustawowa powierzyła wojewodom wiele kompetencji związanych z gospodarowaniem wodami. Kompetencje wojewody można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej zalicza się kompetencje wojewody związane z wydawaniem aktów prawa miejscowego, natomiast do drugiej należą kompetencje o charakterze opiniodawczym. Natomiast kompetencje wojewody w zakresie zarządzania kryzysowego zostały wyraźnie określone w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Do kompetencji tych należy po pierwsze kierowanie monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem, a także usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze województwa, po wtóre realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, obejmująca: wydawanie starostom zaleceń w odniesieniu do powiatowych planów

zarządzania kryzysowego; zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego oraz realizację wytycznych dotyczących wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego, po trzecie zarządzanie oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń, a także ćwiczeń oraz treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, po czwarte wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań określonych w art. 25 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, po piąte wykonywanie przedsięwzięć, które wynikają z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie, po szóste zapobieganie i przeciwdziałanie, jak również usuwanie skutków zdarzeń o terrorystycznym charakterze, po siódme współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania oraz przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o terrorystycznym charakterze, po ósme organizacja wykonywania działań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej (art. 14 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Wymienione wyżej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wojewoda realizuje we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej. W celu realizacji przez wojewodę zadań w płaszczyźnie zarządzania kryzysowego na mocy ustawy funkcjonuje komórka urzędu wojewódzkiego, zajmująca się realizacją bieżących zadań z zakresu planowania cywilnego. Ustawodawca przypisał jej wiele zadań planistyczno-organizacyjnych (art. 14 ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Wskazany katalog zadań nie ma charakteru zamkniętego. Natomiast w ramach organizacji prawnej zarządzania kryzysowego na obszarze województwa funkcjonuje Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZZK). Jest to organ o charakterze opiniodawczo-doradczym wojewody. W skład zespołu wchodzi wojewoda, który pełni funkcję przewodniczącego zespołu, następnie kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, jako zastępca przewodniczącego, a ponadto inne osoby wskazane przez wojewodę w zależności od potrzeb spośród kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w wojewódzkim urzędzie bądź w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji oraz straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej (art. 14 ust. 9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Do zadań WZZK należy w szczególności: ocena występujących i potencjalnych zagrożeń, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań oraz przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany bądź zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie informacji związanych z zagrożeniami do publicznej wiadomości, a także opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Istotne znaczenie w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze województwa odgrywa centrum zarządzania kryzysowego, do którego zadań należy: a) pełnienie całodobowego dyżuru, mającego na celu zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; b) współdziałanie z innymi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; c) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; d) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; e) współdziałanie z podmiotami, które prowadzą akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; f) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; g) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa (art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym). Zatem podstawowym zadaniem wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego jest bieżące monitorowanie zagrożeń, mające na celu wykrycie symptomów sytuacji kryzysowej.

Ponadto wojewoda dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego w województwie, jak również opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje pogotowie, jak też alarm przeciwpowodziowy.

Przy organach administracji rządowej i samorządowej wszystkich poziomów znaczącą rolę w systemie ochrony przeciwpowodziowej odgrywa wiele różnego rodzaju służb, inspekcji i straży, których realizacja zadań i działania są bardzo ważne w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Istotną funkcję w tym zakresie pełni Państwowa Straż Pożarna, która jest czołowym i decydującym organem w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i ochrony na wypadek klęsk żywiołowych. Nadto należy tu także wymienić Policję, Siły Zbrojne, Państwowe Ratownictwo Medyczne, straże miejskie i gminne, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Ochrony Środowiska i wiele innych podmiotów (Mąka, 2014, s. 10). Skuteczność działań w ramach przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu

podczas poszczególnych etapów zarządzania kryzysowego w dużym stopniu zależy od ścisłej współpracy i koordynacji działań poszczególnych podmiotów w nie zaangażowanych. Działania służb, inspekcji i straży powinny wzajemnie się uzupełniać i dopełniać (Klimek, 2017, s. 126).

5.2.6. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie

Zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie i zasady postępowania wobec osób stosujących oraz dotkniętych przemocą w rodzinie reguluje ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Pod pojęciem przemocy w rodzinie należy rozumieć jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie, naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą (art. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie).

Za realizację zadań z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie są odpowiedzialne organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nie stanowią inaczej, to zadania te są wykonywane na podstawie przepisów dotyczących pomocy społecznej lub wychowania w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z art. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie każda osoba dotknięta przemocą w rodzinie otrzymuje bezpłatną pomoc, która w szczególności polega na udzieleniu: poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, socjalnego, zawodowego i rodzinnego; interwencji kryzysowej i wsparcia; ochrony przed dalszym krzywdzeniem przez uniemożliwienie osobom stosującym przemoc korzystania ze wspólnie zajmowanego z innymi członkami rodziny mieszkania oraz zakazanie kontaktowania i zbliżania się do osoby pokrzywdzonej; zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie; badania lekarskiego w celu ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie oraz wydania zaświadczenia lekarskiego w tym przedmiocie; zapewnienia osobie dotkniętej przemocą w rodzinie, która nie ma tytułu prawnego do zajmowanego wspólnie ze sprawcą przemocy lokalu, pomocy w uzyskaniu mieszkania.

Zadaniem własnym gminy jest stworzenie na administrowanym przez nią terenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Gmina opracowuje

i realizuje gminny program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie. Prowadzi poradnictwo i interwencje w zakresie przeciwdziałania przemocy, przede wszystkim działania edukacyjne, służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych uprawnień rodziców w rodzinach zagrożonych przemocą, oraz zapewnia ofiarom miejsca w ośrodku wsparcia. W kompetencji gminy leży podejmowanie wszelkich działań z problematyki przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W tym celu wójt, burmistrz, prezydent miasta powołuje zespół interdyscyplinarny, wykonujący działania zdefiniowane w gminnym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie (Serafin, Parszowski, 2011, s. 87). W skład zespołu wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych oraz kuratorzy sądowi (art. 9a ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). Ponadto w skład zespołu mogą wchodzić prokuratorzy i przedstawiciele innych podmiotów działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zgodnie z art. 9b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest integrowanie i koordynowanie działań uczestników poprzez: diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie; podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku; inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie; rozpowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy w środowisku lokalnym; inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie. Według zapisów ustawy posiedzenia zespołu interdyscyplinarnego odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Zespół interdyscyplinarny może tworzyć grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. W skład grup roboczych wchodzi przedstawiciele: jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty, ochrony zdrowia. Ponadto w skład grup roboczych mogą wchodzić także kuratorzy sądowi i specjaliści w dziedzinie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W gestii grup roboczych leży opracowanie i wykonanie planu pomocy w indywidualnych przypadkach wystąpienia przemocy w rodzinie, monitorowanie sytuacji rodzin dotkniętych przemocą rodzinną oraz dokumentowanie podejmowanych wobec nich działań (Serafin, Parszowski, 2011, s. 88).

W przedmiocie zadań własnych powiat odpowiada w szczególności za opracowanie i realizację powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, opracowanie i realizację programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu udzielenie specjalistycznej pomocy, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie, jak również zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia, a także zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach interwencji kryzysowej. Samorząd powiatowy wykonuje też zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Środki na realizację i obsługę tych zadań zapewnia budżet państwa. W tym obszarze tworzy się i prowadzi specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie, a także opracowuje i realizuje programy oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

Zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie wykonuje również samorząd województwa. W kompetencji samorządu województwa wymienia się opracowanie i realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

W ramach wykonywania ustawowo nałożonych zadań organy administracji rządowej i samorządowej współdziałają z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi. Przedsięwzięcia realizowane wspólnie polegają na udzielaniu pomocy osobom dotkniętym przemocą, oddziaływaniu na osoby stosujące przemoc oraz podnoszeniu świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków przemocy w rodzinie. Organy administracji rządowej lub samorządowej zlecają wykonanie zadań określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Podejmowanie interwencji wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się na podstawie procedury „Niebieskiej Karty” i nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Procedura ta obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, Policji, oświaty i ochrony

zdrowia w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie. Przedstawiciele wymienionych podmiotów, opierając się na zasadach współpracy, przekazują informacje o podjętych działaniach przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Wszczęcie procedury następuje przez wypełnienie formularza „Niebieska Karta” w każdym przypadku podejrzenia stosowania przemocy wobec członków rodziny powzięte w toku prowadzonych czynności służbowych lub zawodowych, a także w wyniku zgłoszenia dokonanego przez członka rodziny lub przez osobę będącą świadkiem przemocy w rodzinie.

5.2.7. Przeciwdziałanie narkomanii

Samorząd terytorialny obok organów administracji rządowej jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań z zakresu narkomanii. W tym stanie rzeczy wykonuje się wiele działań na rzecz odpowiedniego kształtowania polityki społecznej, gospodarczej, oświatowo-wychowawczej i zdrowotnej. Przynajmniej dotyczy to działalności wychowawczej, edukacyjnej, informacyjnej i profilaktycznej, leczenia, rehabilitacji oraz reintegracji osób uzależnionych, ograniczania szkód zdrowotnych i społecznych, nadzoru nad substancjami, których używanie może prowadzić do narkomanii, zwalczania ich niedozwolonego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu, posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii, a także nadzoru nad uprawami roślin zawierających substancje, których używanie może prowadzić do narkomanii (art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii określa zadania i uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego, na których podstawie organy wykonawcze samorządu województwa oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta opracowują odpowiednio wojewódzkie i gminne programy przeciwdziałania narkomanii. To właśnie jednostki samorządu terytorialnego stanowią najważniejsze ogniwo w implementacji Narodowego Programu Zdrowia, a co za tym idzie, odgrywają podstawową rolę w realizacji polityki narkotykowej nie tylko na swoim terytorium, lecz w skali całego kraju. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii to organ wykonawczy samorządu województwa opracowuje projekt Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, biorąc pod uwagę cele operacyjne dotyczące przeciwdziałania narkomanii określone w Narodowym Programie Zdrowia. Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii stanowi zatem część strategii

wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Program ten uchwała sejmik województwa. Organ wykonawczy samorządu województwa odpowiada natomiast za przygotowanie projektu Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i jego realizację oraz koordynację, udzielenie pomocy merytorycznej podmiotom realizującym zadania objęte Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Narkomanii oraz współdziałanie z innymi organami administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Organ wykonawczy samorządu województwa powołuje i odwołuje eksperta wojewódzkiego do spraw informacji o narkotykach i narkomanii.

Poza rolę władz wojewódzkich przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy, obejmujących m.in. zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej osobom uzależnionym i zagrożonym uzależnieniem; udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej; prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży; wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych służących rozwiązywaniu problemów narkomanii; pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego (art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w celu realizacji tych zadań opracowuje projekt Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, który zostaje uchwalany przez radę gminy. Ponadto w celu realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii na danym poziomie samorządu terytorialnego dopuszcza się powołanie pełnomocnika. Gmina jako organ samorządu, znajdujący się najbliżej obywateli, powinna podejmować działania z zakresu leczenia i edukacji, a także informacji oraz profilaktyki prowadzonej w szkołach i placówkach systemu oświaty. Nadto organ wykonawczy samorządu województwa i gminy jest zobowiązany ustawą o przeciwdziałaniu narkomanii do sporządzenia raportu z wykonania w danym roku Wojewódzkiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii i Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii oraz efektów ich realizacji. W terminie do 31 marca roku następnego organy te przedkładają raport odpowiednio sejmikowi województwa lub radzie gminy. Natomiast do 15 kwietnia sporządzają informację z realizacji działań podejmowanych w ubiegłym roku i przesyłają do Krajowego Biura do spraw Przeciwdziałania Narkomanii.

Organy samorządu terytorialnego realizują także zadania z dziedziny przeciwdziałania naruszeniom prawa dotyczącego obrotu, wytwarzania, przetwarzania, przerobu i posiadania substancji, których używanie może prowadzić do narkomanii (Serafin, Parszowski, 2011, s. 93). Zgodnie z art. 47 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii założenie uprawy maku lub konopi włóknistych wymaga stosownego zezwolenia wydanego w formie decyzji administracyjnej przez właściwego miejscowo wójta, burmistrza, prezydenta miasta, którzy to zostali zobowiązani do prowadzenia rejestru wydanych zezwoleń. W ramach prowadzonego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta nadzoru nad uprawami maku lub konopi włóknistych osoby przez nie upoważnione mają prawo do wejścia na grunty, na których są prowadzone uprawy maku lub konopi włóknistych, oraz dojścia do tych gruntów przez inne nieruchomości, kontroli dokumentów uprawniających do prowadzenia upraw maku lub konopi włóknistych, żądania wyjaśnień od prowadzącego uprawy maku lub konopi włóknistych (art. 50 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii). W razie naruszenia zdefiniowanych w ustawie lub w zezwoleniu warunków prowadzenia działalności wójt, burmistrz, prezydent miasta, wydający zezwolenie, jest upoważniony do cofnięcia i wydania nakazu, pod rygorem natychmiastowej wykonalności, zniszczenia upraw przez zaoranie lub przekopanie gruntu na koszt prowadzącego uprawę. Zadania realizowane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta dotyczące wydawania zezwoleń, nadzoru i naruszeń określonych w ustawie lub zezwoleniu warunków prowadzenia uprawy maku albo konopi włóknistych są wykonywane przez gminę jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

5.2.8. Przeciwdziałanie alkoholizmowi

Alkoholizm jest jednym z najpoważniejszych problemów społecznych. Wzrasta spożycie alkoholu wśród młodzieży, z roku na rok obniża się wiek inicjacji alkoholowej, alkoholizm zaś grozi utratą zdrowia, a nawet życia. Na tle alkoholizmu rodzą się patologie społeczne, takie jak przemoc w rodzinie, demoralizacja dzieci, problemy finansowe, kryzysy małżeńskie, popełnianie przestępstw i wykroczeń. W świetle tych danych wyłania się konieczność profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi na poziomie państwowym, wojewódzkim i lokalnym. W walkę z alkoholizmem są zaangażowane różne instytucje państwowe, samorządowe, stowarzyszenia, fundacje, organizacje pozarządowe czy grupy samopomocowe. Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu

alkoholizmowi już w pierwszym artykule nakłada na organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego obowiązek podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Organy samorządu terytorialnego są zobowiązane wspierać tworzenie i rozwój oraz zapewniać warunki, sprzyjające działaniom organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby, nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom. Samorząd terytorialny w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi współdziała również z Kościołem katolickim i innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi. Z art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi jasno wynika, że ustawodawca przykłada wagę do działań o charakterze profilaktycznym, a także przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu tak w życiu rodzinnym, jak i społecznym i to w kontekście społeczności lokalnej, regionalnej, jak też ogólnokrajowej.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi do najważniejszych kierunków polityki społecznej należą: tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu; działalność wychowawcza i informacyjna; ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju; ograniczanie dostępności alkoholu; leczenie, rehabilitacja i reintegracja osób uzależnionych od alkoholu; zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie; przeciwdziałanie przemocy w rodzinie; wspieranie zatrudnienia socjalnego przez finansowanie centrów integracji społecznej (art. 2 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Wśród działań podejmowanych przez władze publiczne szczególne znaczenie w walce ze zjawiskiem alkoholizmu mają zadania realizowane przez samorząd terytorialny. Pomimo że ustawodawca posługuje się w ustawie pojęciem jednostek samorządu terytorialnego, to w treści ustawy jedynie incydentalnie wymienia szczegółowe zadania samorządu powiatowego, główny nacisk kładąc na zadania realizowane przez gminę i województwo samorządowe. Należy

dodać, że zarządy województw mogą zlecać, w wyniku porozumień, jednostkom samorządu powiatowego zadania z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przekazywać środki finansowe na ich realizację.

Samorząd województwa wykonuje zadania określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w postaci wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który tworzy część strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej. Zarząd województwa odpowiada za jego przygotowanie, jego realizację i koordynację oraz za udzielanie pomocy merytorycznej instytucjom i osobom fizycznym, wykonującym zadania uwzględnione w programie. Wykonawstwo programu powierza się regionalnemu ośrodkowi pomocy społecznej lub innej jednostce. W tym celu zarząd województwa może powołać także pełnomocnika.

Do zadań własnych gminy należy prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu. W gminie podstawą realizacji zadań z zakresu wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w sferze społecznej jest gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który tworzy część strategii rozwiązywania problemów społecznych. Program ten jest uchwalany corocznie przez radę gminy. Jest realizowany na zasadach właściwych dla wojewódzkiego programu. Jego wykonawstwo powierza się ośrodkowi pomocy społecznej lub innej jednostce. Organy wykonawcze w gminie mogą także powołać pełnomocnika do realizacji programu. Na poziomie gminy jest potrzebna współpraca wielu samorządowych jednostek organizacyjnych w celu prawidłowej realizacji zadań postawionych przed samorządem w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. W pierwszej kolejności jednostkami tymi powinny być szkoły i podmioty, oferujące pomoc terapeutyczną i rehabilitacyjną osobom uzależnionym od alkoholu, np. kluby abstynenckie.

Na poziomie samorządu gminnego funkcjonują gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, inicjujące działania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, dążące do integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu oraz podejmujące czynności, zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego. Komisje powoływane przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta składają się z osób, które zostały przeszkolone w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Komisje uczestniczą także

w procedurze wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia. Wynagrodzenie członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych jest regulowane przed radę gminy. Rada gminy może wprowadzać stały lub czasowy zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Gmina powinna stać na czele i prowadzić kampanie informacyjne dotyczące zagrożeń związanych ze spożywaniem alkoholu, współpracować z jednostkami Policji i straży miejskiej w zakresie reagowania na przypadki spożywania alkoholu w miejscach publicznych.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewiduje instytucję izby wytrzeźwień jako samorządowej jednostki organizacyjnej realizującej zadania z zakresu porządku publicznego i zdrowia. Przesłanką przyjęcia do izby wytrzeźwień jest przebywanie w stanie nietrzeźwości osób, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób. Osoby te mogą być także doprowadzane do placówki lub podmiotu leczniczego, a także do miejsca zamieszkania albo pobytu. W razie braku izby wytrzeźwień osoby takie mogą być doprowadzone do jednostki Policji. Doprowadzającymi nietrzeźwego do izby, placówki lub jednostki Policji są funkcjonariusze Policji albo strażnicy gminni lub miejscy. Osobie doprowadzanej, wymagającej pomocy medycznej albo hospitalizacji, udziela się niezbędnej pomocy lub przewozi do zakładu opieki zdrowotnej. Ustawa określa także okres pobytu osoby doprowadzonej do izby wytrzeźwień lub jednostki Policji, wskazując, że pozostaje ona tam aż do wytrzeźwienia, jednak nie dłużej niż 24 godziny. Osoby do lat 18 umieszcza się w odrębnych pomieszczeniach, oddzielnie od osób dorosłych.

Zadanie organizowania i prowadzenia izb wytrzeźwień ma charakter fakultatywny. Ustawodawca dość niejasno określa rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, których organy mogą tworzyć izby wytrzeźwień, wskazując, że są to organy samorządu terytorialnego w miastach liczących ponad 50 000 mieszkańców i organy powiatu. Należy przyjąć, że są to organy gmin i organy powiatu. Do zadań izby wytrzeźwień należy sprawowanie opieki nad osobami w stanie nietrzeźwości, udzielanie świadczeń higieniczno-sanitarnych, udzielanie pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, prowadzenie detoksykacji dla osób wyrażających na to zgodę, a także informowanie o szkodliwości nadużywania alkoholu oraz motywowanie do podjęcia leczenia odwykowego. Podmiotami współpracującymi z izbami wytrzeźwień są

właściwe gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, placówki leczenia odwykowego i inne instytucje oraz organizacje, działające w zakresie przeciwdziałania problemom alkoholowym i ich skutkom (Serafin, Parszowski, 2011, s. 99). Skala zjawiska alkoholizmu i dane statystyczne, dotyczące działalności izb wytrzeźwień, pokazują, że instytucje te odgrywają istotną rolę w zapewnieniu porządku publicznego i bezpieczeństwa zdrowotnego, jednak fakultatywny charakter ich tworzenia oraz problemy ze ściąganiem opłat za doprowadzenie i pobyt w izbie wytrzeźwień powodują, że samorządy coraz częściej podejmują decyzję o likwidacji izb (Budzisz, Jaworska-Dębska, Właźlak, 2009, s. 84).

Problem wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi stanowi istotne zadanie jednostek samorządu terytorialnego w sferze społecznej. Zasadniczą część zadań z tym związanych ustawodawca nałożył na gminę i takie rozwiązanie trzeba ocenić pozytywnie, ponieważ gmina ma najszerszą możliwość oddziaływania i reagowania na problemy spożywania oraz nadużywania alkoholu, choćby z tej racji, że jest najbliżej tego problemu. Pozytywnie także należy ocenić szerokie włączenie organizacji społecznych do realizowania zadań wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Podmioty te mają najlepsze rozeznanie w lokalnej społeczności, mogą lepiej penetrować zagrożone środowiska i udzielać im właściwie dobranej pomocy izb (Budzisz, Jaworska-Dębska, Właźlak, 2009, s. 85). Zdecydowanie negatywnie trzeba ocenić minimalne nałożenie zadań z tej sfery na samorząd powiatowy. Stanowi to dość dużą lukę w systemie reagowania na problemy społeczne, w które na innych płaszczyznach zaangażowanie administracji powiatowej jest dość duże. Brak jest tu jasnej koncepcji udziału samorządu terytorialnego w przeciwdziałaniu i rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Ponadto nieczytelny jest podział zadań pomiędzy administrację centralną i terenową, a także brak współpracy między nimi, co powoduje, że może zachodzić brak koordynacji tych działań. Rozwiązaniem tego problemu może być całościowa analiza społecznej sfery problemu uzależnień, w tym od alkoholu, i rozważenie uregulowania zadań administracji publicznej i samorządu terytorialnego w jednym akcie prawnym, co może spowodować konsolidację działań administracji w walce z tym trudnym i społecznie niebezpiecznym zjawiskiem, jakim jest alkoholizm (Budzisz, Jaworska-Dębska, Właźlak, 2009, s. 86).

ROZDZIAŁ CZWARTY

POLICJA A BEZPIECZEŃSTWO

1. Ustrój Policji w Polsce

Termin „policja” wywodzi się z greckiego słowa *politeía*, które określało ustrój państwa ateńskiego i formy zarządzania życiem państwowym (Kawka, 1939, s. 3). W nowożytności słowo „policja” pojawiło się około 1500 r. we Francji jako *police* (Malec, 1987, s. 159). W języku polskim zaczęło funkcjonować od XVI wieku. Początkowo „policja” oznaczała sztukę rządzenia państwem lub miastem. Zakres znaczeniowy tego pojęcia był jednak bardzo rozległy i obejmował ogół funkcji państwowych. Takie rozumienie tego terminu utrzymało się do XIX wieku, kiedy to policję zaczęto utożsamiać tylko z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ewolucja rozumienia znaczenia słowa „policja” była związana ze zmianami poglądów dotyczących zadań i celów państwa oraz walki o prawa jednostki w państwie (Leszczyński, Gumieniak, Owczarek, Mochocki, 2013, s. 139).

Początki policji w Polsce jako zorganizowanej formacji sięgają czasów I wojny światowej. Wtedy rozpoczęto tworzenie milicji i straży obywatelskich, których zadaniem była ochrona osób i mienia. W połowie listopada 1918 r. utworzono Komendę Główną i Sztab Główny Milicji Ludowej Polskiej Partii Socjalistycznej w Warszawie. Jednostki terenowe zostały dostosowane do partyjnej struktury organizacyjnej. Stworzono komendy okręgowe, obwodowe i miejscowe podporządkowane lewicowemu rządowi. Tymczasowy Naczelnik Państwa 5 grudnia 1918 r. wydał przepisy o organizacji Milicji Ludowej. Spowodowało to włączenie w znaczącej mierze struktur Milicji Ludowej PPS do państwowej Milicji Ludowej, która stała się formacją o charakterze wojskowym, jednolicie umundurowaną, uzbrojoną i skoszarowaną. Do jej zadań należały przede wszystkim ochrona ludności, zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa, walka z przejawami bezładu społecznego oraz pomoc w przeprowadzaniu zarządzeń władz państwowych (Strogulski, 2000, s. 35).

Przepisy o Milicji Ludowej nie dotyczyły jednak organów policji samorządowej. Na początku stycznia 1919 r. przystąpiono do organizowania terenowych jednostek milicyjnych. Utworzono dwanaście okręgów obejmujących obszar byłego Królestwa Polskiego, a 9 stycznia 1919 r. Naczelnik Państwa podpisał dekret o organizacji Policji Komunalnej, którą stworzono, opierając się na jednostkach Milicji Miejskiej. Sama nazwa świadczyła, że był to organ samorządu, mający zapewnić bezpieczeństwo publiczne i wykonywać polecenia władz państwowych i samorządowych. Od samego początku dochodziło do zatargów, nieporozumień i konfliktów kompetencyjnych pomiędzy jednostkami Milicji Ludowej i Policji Komunalnej. Podjęto proces ujednoczenia i centralizowania służb odpowiedzialnych za stan porządku i bezpieczeństwa publicznego w kraju. Powstał projekt ustawy, który powoływał nową formację policyjną o nazwie „Straż Bezpieczeństwa”, jednak ostatecznie 24 lipca 1919 r. uchwalono ustawę o Policji Państwowej (Misiuk, 2008, s. 96–100). Zgodnie z tą ustawą Policja Państwa stanowiła państwową organizację służby bezpieczeństwa, której podstawowym zadaniem była ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Ustawa regulowała też zależność służbową policji oraz jej stosunek do władz państwowych i samorządowych. Następną regulacją prawną odnoszącą się do policji było rozporządzenie Prezydenta RP z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej, zgodnie z którym Policja Państwowa była jednolitym, zorganizowanym na wzór wojskowy korpusem przeznaczonym do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku. Rozporządzenie to nadało policji jeszcze bardziej scentralizowanego modelu (Widacki, 1998, s. 32). W latach trzydziestych XX wieku przystąpiono do tworzenia zmilitaryzowanych oddziałów policyjnych, które pozostawały do wyłącznej dyspozycji komendanta głównego Policji Państwowej. Miały one odgrywać rolę centralnego odvodu sił policyjnych, których główny zwierzchnik policji mógł użyć w sytuacjach nadzwyczajnych (Misiuk, 2008, s. 112).

Policję Państwową rozwiązano formalnie na mocy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego 15 sierpnia 1944 r. Jednakże wcześniej finalizacją koncepcji działania służb porządkowych zawartej w Manifeście PKWN z 22 lipca 1944 r. był dekret wydany 27 lipca 1944 r. o ustanowieniu Milicji Obywatelskiej. Na jego podstawie rady narodowe w terenie uruchamiały jednostki Milicji Obywatelskiej oraz sprawowały nad nimi kontrolę. Poza tym urzędy milicji podlegały radom narodowym w zakresie gospodarczym i finansowym. Zwierzchnictwo merytoryczne i służbowe powierzono kierownikowi resortu bezpieczeństwa publicznego, który wydawał akty

prawne w dziedzinie ochrony porządku publicznego i określał kierunki działania Milicji Obywatelskiej. Wystąpiły sprzeczności między poszczególnymi artykułami w tym dekrete. Wytworzony dualizm w kierowaniu jednostkami Milicji Obywatelskiej wzbudził duży niepokój decydentów władzy. Obawiano się, że kontrola ze strony rad narodowych może doprowadzić do uzyskania wpływu na tak ważny instrument walki o władzę w kraju przez osoby niezwiązane z obozem rządzącym. Dlatego też akt z 27 lipca 1944 r. nigdy nie został wprowadzony w życie, pomimo że został zatwierdzony przez Krajową Radę Narodową (Misiuk, 2008, s. 172). Dopiero po formalnym rozwiązaniu Policji Państwowej 15 sierpnia 1944 r. można było przystąpić do tworzenia zapowiadanej w Manifeście PKWN Milicji Obywatelskiej. Dokonano tego ostatecznie 7 października 1944 r. dekretem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o Milicji Obywatelskiej. Należały do niej zadania, takie jak ochrona bezpieczeństwa, porządku publicznego, ściganie przestępstw i wykonywanie poleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie przewidzianym przepisami. Nowa formacja policyjna miała być podporządkowana władzom centralnym i była dostosowana do podziału administracyjnego państwa. Zakres działania i organizację Milicji Obywatelskiej zmienił dekret z 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej. Na jego mocy milicja była uzbrojoną formacją powołaną do ochrony spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zakres działania został określony bardzo rozległe i ogólnie. Dawał duże możliwości wykorzystania organów milicyjnych do celów politycznych. Formacja ta była używana w walce z opozycją i manifestacjami.

Największe zmiany ustrojowe dokonały się w roku 1990 po wprowadzeniu ustawy o Policji, będącej obecnie najważniejszym dokumentem zawierającym skatalogowany zbiór przepisów prawa, określających zakres kompetencji, zadania, uprawnienia i obowiązki funkcjonariuszy Policji. Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji rozwiązała instytucję Milicji Obywatelskiej, powołała zaś Policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa uregulowała zakres jej zadań, nie zamykając jednak ich katalogu. Wiele zadań szczegółowych pozostawiła do formułowania i sprecyzowania w przepisach szczególnych. Założeniem twórców ustawy było uregulowanie spraw Policji i policjantów w sposób całościowy. Nadało to jej jednak charakteru aktu prawnego, składającego się z dwóch części. Pierwsza przedstawia zespół unormowań dotyczących

organizacji funkcjonowania Policji jako organu administracji państwowej, realizującego zadania państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym zakresie ustawa jest aktem normatywnym o charakterze ustrojowym. Natomiast druga część przedstawia zbiór przepisów regulujących status służbowy policjanta. Ustawa w tej części określa pragmatykę służbową, czyli prawa i obowiązki funkcjonariuszy Policji (Misiuk, 2008, s. 188). Podkreślić należy, że ustawa o Policji z 1990 r. nie tylko wyodrębniła Policję, nadała jej w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pewną autonomię, która miała sprzyjać apolityczności, lecz też nadała administracji ogólnej wiele uprawnień wobec formacji policyjnej nieznanymi w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Ustawodawca przede wszystkim powierzył Policji wiele zadań z zakresu policji administracyjnej, którą Michał Kulesza definiuje jako jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej, polegającej na zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia (Kulesza, 1992, s. 71). Jak wskazuje Jan Boć, całość kompetencji administracji polegających na stosowaniu prawa można podzielić na takie, które zmierzają do realizacji norm prawa materialnego, zwane kompetencjami zewnętrznymi, oraz takie, które zmierzają do budowy struktur administracyjnych i kształtowania ich wewnętrznego funkcjonowania, zwane kompetencjami wewnętrznymi (Boć, 2007, s. 138). Policja bez wątpliwości znajduje się w strukturze administracji publicznej. Obecnie wyraźnie akcentują to przepisy ustawy o Policji, określające poszczególne organy Policji jako organy administracji rządowej (Babiński, 2007, s. 77).

1.1. Policyjne organy administracji rządowej

Organizację i podstawy prawne funkcjonowania Policji regulują ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze oraz liczne inne akty prawne. Szczegółowe podstawy prawne uprawnień i form prawnych działania Policji są zawarte także w ustawach szczególnych, np. w ustawie z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, ustawie z 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawie z 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym, ustawie z 24 lipca 2015 r. — Prawo o zgromadzeniach, ustawie z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, ustawie z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, ustawie z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, ustawie z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, czy ustawach, które regulują stany

nadzwyczajne w kraju. Ponadto pozycję prawną Policji jako części administracji zespolonej w województwie określa ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Artykuł 51 tej ustawy stanowi, że wojewoda jest zwierzchnikiem administracji zespolonej w województwie. W tym zakresie kieruje Policją, koordynuje i kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania (Pawłowska, 2013, s. 159). Organy Policji prowadzą także postępowania na podstawie przepisów o postępowaniu administracyjnym, jak również wykonują zadania na podstawie umów międzynarodowych, które głównie dotyczą ścigania międzynarodowych grup przestępczych.

Definicja terminu „Policja” wynika z art. 1 ustawy o Policji, zgodnie z którym Policja to umundurowana i uzbrojona formacja, służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nazwa „Policja” jest zastrzeżona dla tej organizacji i nie może być wykorzystywana przez inne podmioty.

Ustawa o Policji zawiera zespół unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania Policji jako organu administracji państwowej, którego celem jest realizacja zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Specyfiką struktury organizacyjnej Policji jest ściśle podporządkowanie organów niższego stopnia organom nadrzędnym. Struktura hierarchiczna to stan wewnętrznego zorganizowania Policji w systemie podporządkowania, a także wzajemnych uprawnień i obowiązków organów Policji, jak też policjantów i pracowników Policji (Płowucha, 1995, s. 5).

System organizacji Policji został ujęty w dwóch aspektach. Pierwszy ukazuje podział Policji na rodzaje służb, które w ustawie zostały wymienione jako kryminalna, śledcza, spraw wewnętrznych, prewencyjna, kontrterrorystyczna oraz wspomagająca działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład Policji wchodzi również policja sądowa i wyodrębnione oddziały prewencji. Do struktury Policji zaliczono także instytuty badawcze, Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie oraz szkoły policyjne i ośrodki szkolenia. Jednostką organizacyjną policji służby śledczej jest Centralne Biuro Śledcze Policji, a policji służby spraw wewnętrznych Biuro Spraw Wewnętrznych Policji. Natomiast służbę kontrterrorystyczną stanowią Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” i samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji (art. 4 ust. 1–3, art. 5a ust. 1, art. 5b ust. 1, art. 5c ust. 1 ustawy o Policji). Komendant główny Policji, za zgodą

ministra właściwego do spraw wewnętrznych, może powoływać w uzasadnionych przypadkach inne służby, określając ich właściwość terytorialną, organizację i zakres działania (art. 4 ust. 4 ustawy o Policji).

Policję jako zintegrowaną strukturę organizacyjną tworzą — obok Komendy Głównej Policji — szesnaście komend wojewódzkich Policji, Komenda Stołeczna Policji, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, cztery szkoły policyjne, 65 komend miejskich Policji, 271 komend powiatowych Policji i siedem komend rejonowych Policji oraz sieć komisariatów i posterunków Policji (Murat, 2018, s. 50), Centralne Biuro Śledcze Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” i Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji.

Szczegółowy skład i nazewnictwo komórek służby kryminalnej, służby prewencyjnej i służby wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym określa zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji. Według § 19 zarządzenia komórki służby kryminalnej noszą nazwy m.in. kryminalna, operacyjno-rozpoznawcza, dochodzeniowo-śledcza, do walki z przestępczością gospodarczą, do walki z przestępczością narkotykową, do walki z korupcją, techniki operacyjnej, obserwacji, wywiadu kryminalnego, analizy kryminalnej, rozpoznania i werbunków, systemu meldunku informacyjnego, laboratorium kryminalistycznego, techniki kryminalistycznej, międzynarodowej współpracy Policji, ochrony osób zagrożonych, odzyskiwania mienia, zwalczania przestępczości pseudokibiców. Komórki, wchodzące w skład służby prewencyjnej i ich nazwy określa § 20, zgodnie z którym służba prewencyjna obejmuje m.in. komórki: prewencji, prewencji kryminalnej, profilaktyki społecznej, wykroczeń, wywiadowczą, patrolową, interwencyjną lub patrolowo-interwencyjną, sztab Policji, stanowisko kierowania, ruchu drogowego, konwojową, policji sądowej, nieletnich i patologii, izbę dziecka, przewodników psów służbowych, postępowań administracyjnych. Trzeci z pionów to służba wspomagająca, często nazywana logistyką Policji. W § 21 zarządzenia są wymienione nazwy komórek wchodzących w skład tej służby. Należą do nich m.in. kontrola, skarg i wniosków, kadr, spraw osobowych, doboru, szkolenia, doskonalenia zawodowego, organizacji Policji, ochrony praw człowieka, prezydialna, komunikacji społecznej, prasowa, psychologów, finansów, księgowości, zaopatrzenia, administracyjno-gospodarcza, transportu, inwestycji, remontów, zamówień publicznych, łączności, informatyki, poczty

specjalnej, bezpieczeństwa i higieny pracy, wspomagająca, ogólna, medycyny pracy, ochrony informacji niejawnych, obsługi kancelaryjnej, archiwum, składnica akt, składnice mundurowe i uzbrojenia, orkiestra reprezentacyjna Policji, orkiestra policyjna.

Drugim aspektem ujęcia systemu organizacji Policji jest zakres terytorialny. Policją kieruje komendant główny Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendanta głównego Policji powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zastępców komendanta głównego Policji, w tym pierwszego zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Policji (art. 5 ust 1–4 ustawy o Policji). Do głównych kompetencji komendanta głównego Policji należą sprawy z zakresu ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku. Wśród zadań należących do komendanta głównego Policji możemy wyróżnić uprawnienia dotyczące organizacji wewnętrznej poszczególnych jednostek Policji i uprawnienia personalne, wynikające z faktu, że jest on przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji. Komendant główny Policji jest organem odwoławczym zarówno w sprawach należących do sfery zewnętrznej, np. broń, amunicja, materiały wybuchowe, jak i w sferze wewnętrznej, np. odwołania od opinii (Leszczyński, Gumieniak, Owczarek, Mochocki, 2013, s. 143–144). Do jego zadań należy także określenie: szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji; metod i form wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy; programów szkoleń zawodowych policjantów; zakresu i szczegółowych warunków, trybu przeprowadzania oraz zasad oceniania testu sprawności fizycznej policjantów; szczegółowych zasad szkolenia zwierząt wykorzystywanych do realizacji zadań Policji, a także norm ich wyżywienia; zasad etyki zawodowej policjantów; organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania Centralnego Biura Śledczego Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji; w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, organizacji, rzeczowego i miejscowego zakresu działania oraz zasad współdziałania Biura Spraw Wewnętrznych Policji z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji; organizacji i zakresu działania Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA” oraz zasad współdziałania z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji; struktury organizacyjnej

i etatowej samodzielnych pododdziałów kontrterrorystycznych Policji; szczegółowych warunków odbywania doskonalenia zawodowego dla służby kontrterrorystycznej; tworzenia i likwidowania ośrodków szkolenia i szkół policyjnych.

Zgodnie z art. 12 ustawy o Policji minister właściwy do spraw wewnętrznych określa, w drodze rozporządzenia: uzbrojenie Policji; umundurowanie, dystynkcje i znaki identyfikacyjne policjantów; zasady i sposób noszenia umundurowania oraz orderów, odznaczeń, medali i odznak; normy umundurowania; wzór i tryb nadawania sztandaru jednostkom organizacyjnym Policji; wzór odznak policyjnych oraz szczegółowe zasady i tryb ich nadawania policjantom.

Wojewoda jako organ administracji rządowej na obszarze województwa wykonuje zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku z pomocą komendanta wojewódzkiego Policji, który jest powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. Komendant wojewódzki Policji działa w imieniu wojewody, a w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń, a także wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią. Wyjątkiem w podziale kompetencyjnym na poziomie wojewódzkim jest województwo mazowieckie, gdzie z kompetencji komendanta wojewódzkiego na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o Policji został wyłączony obszar miasta stołecznego Warszawy oraz powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego. Dla tego obszaru utworzono stanowisko komendanta stołecznego Policji o kompetencjach równorzędnych komendantowi wojewódzkiemu Policji. Na stanowisko komendanta wojewódzkiego i komendanta stołecznego Policji oraz zastępców komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta stołecznego Policji powołuje się oficerów Policji, z wyjątkiem stanowisk zastępców do spraw służb wspomagających działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym, na które można powołać także osoby niebędące policjantami. Komendant główny Policji, na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji lub odpowiednio komendanta stołecznego Policji, powołuje i odwołuje do trzech zastępców komendanta wojewódzkiego Policji lub komendanta stołecznego Policji, w tym pierwszego zastępcę.

Zgodnie z treścią art. 6a ustawy o Policji w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji, a na obszarze m.st. Warszawy — komendant rejonowy Policji. Organami wyższego stopnia są natomiast w stosunku do: komendanta powiatowego (miejskiego) Policji — komendant wojewódzki Policji; komendanta rejonowego Policji — komendant stołeczny Policji; komendanta wojewódzkiego Policji — komendant główny Policji. Natomiast zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy terytorialny zasięg działania organów Policji poziomu wojewódzkiego i powiatowego odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa. W miastach będących siedzibą władz miasta na prawach powiatu i powiatu mającego siedzibę władz w tym mieście, można utworzyć komendę miejską Policji wykonującą zadania na obszarze tego miasta i powiatu. Komendy miejskie Policji tworzy i znosi minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, uwzględniając uwarunkowania administracyjno-geograficzne i demograficzne miasta i powiatu (Szałowski, 2010, s. 21). Na obszarze miasta stołecznego Warszawy zadania i kompetencje przyznane przez ustawę komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Policji wykonuje właściwy terytorialnie komendant rejonowy Policji. Komendy rejonowe Policji tworzy i znosi, a także ustala ich nazwy oraz właściwość terytorialną, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jednocześnie właściwość terytorialna komendanta rejonowego Policji obejmuje obszar jednej lub kilku dzielnic.

Komendant powiatowy (miejski) Policji jest powoływany przez komendanta wojewódzkiego po zasięgnięciu opinii starosty. Na terenie miasta stołecznego Warszawy komendanta rejonowego Policji powołuje i odwołuje komendant stołeczny Policji po zasięgnięciu opinii prezydenta m.st. Warszawy. Komendant wojewódzki Policji na wniosek komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje pierwszego zastępcę i pozostałych zastępców komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, natomiast komendant stołeczny Policji na wniosek komendanta rejonowego Policji powołuje i odwołuje pierwszego zastępcę i pozostałych zastępców komendanta rejonowego Policji. Komendantami powiatowymi, miejskimi i rejonowymi Policji mogą zostać jedynie oficerowie Policji.

Zwierzchnikiem administracji zespolonej w powiecie jest starosta, koordynujący na tym obszarze działania Policji. Do zakresu działania starosty w stosunku do jednostek Policji w powiecie należy zatwierdzenie programów ich działania,

uzgadnianie ich wspólnych działań na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kierowanie działaniami tych jednostek, a w uzasadnionych przypadkach zlecenie kontroli tych jednostek. Komendanci powiatowi (miejscy) Policji są obowiązani udostępniać komisji bezpieczeństwa i porządku, na żądanie jej przewodniczącego, dokumenty i informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Komendant komisariatu Policji jest powoływany i odwoływany przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) albo wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Zastępców komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji na wniosek komendanta komisariatu Policji. Na stanowisko komendanta komisariatu Policji może zostać powołany zarówno oficer, jak i aspirant Policji. Komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć rewiry dzielnicowych i posterunki Policji na zasadach określonych przez komendanta głównego Policji. Rewirem bądź posterunkiem dowodzi kierownik. Kierownika rewiru i kierownika posterunku Policji mianuje i zwalnia ze stanowiska komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), chyba że do wyrażenia opinii w tej sprawie został upoważniony organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy. Na podstawie przepisu art. 13 ust. 4 ustawy o Policji na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną w rezultacie stosowania określonych przez komendanta głównego zasad naliczeń etatowych w Policji, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania takich etatów w Policji przez okres co najmniej pięciu lat. Warunki pokrywania tych kosztów zostają określone w porozumieniu zatwierdzonym przez komendanta głównego Policji zawierającym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji (Szałowski, 2010, s. 23).

Komendant główny Policji, komendanci wojewódzcy, powiatowi, miejscy, rejonowi, komendanci komisariatów i kierownicy posterunków Policji wykonują zadania z pomocą podległego im aparatu pomocniczego w postaci — odpowiednio — Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich, powiatowych, miejskich, rejonowych, komisariatów i posterunków Policji. Ponadto komendant wojewódzki

Policji w porozumieniu z komendantem głównym Policji ma prawo do tworzenia, w razie potrzeby, jednostek organizacyjnych w postaci komisariatów specjalistycznych, takich jak kolejowe, wodne czy lotnicze. Komendantów komisariatów specjalistycznych powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, któremu podlegają. Komendanci komisariatów specjalistycznych nie pełnią funkcji organów administracji rządowej.

Zgodnie z zarządzeniem nr 1041 komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji komendanci mają uprawnienia do tworzenia, przekształcania i likwidacji struktur w jednostkach Policji, którymi zarządzają. Komendy Policji są organizacjami, a każda organizacja musi się przekształcać, dostosowując swoje możliwości do zmieniającego się otoczenia. Organizacja, aby była skuteczna, powinna być także elastyczna i sprzyjać innowacjom oraz zmianom na lepsze. Tylko takie zachowanie umożliwia organizacjom sprawne pełnienie swoich funkcji (Letkiewicz, 2006, s. 6). Nowoczesne organizacje muszą bardzo płynnie dopasowywać się do zmian w dynamicznym otoczeniu. Muszą reagować na te zmiany, wprowadzając działania wyprzedzające. Dzięki przeobrażeniom polepszają swoją pozycję. I tak musi funkcjonować polska Policja. Kierownictwo Policji, chcąc osiągnąć sukces, powinno śledzić wszystko, co się dzieje w otoczeniu zewnętrznym swojej organizacji, wychwytywać problemy i na nie reagować (Skiba, 2015, s. 137). W Policji proces ten odbywa się przez dokonywanie zmian organizacyjno-etatowych w jednostkach Policji, dopasowanie metod i form działania do nowych wymagań, a także przez współdziałanie z innymi podmiotami.

Prawne zatwierdzenie struktur organizacyjno-etatowych w komendach i komisariatach Policji następuje w regulaminach pracy tych jednostek. Regulamin to główny dokument, który bezpośrednio dotyczy organizacji każdej jednostki organizacyjnej Policji. Podstawę prawną do jego wydania przez komendantów wszystkich szczebli stanowi art. 7 ust. 4 ustawy o Policji. W tworzeniu regulaminów jednostek muszą być także uwzględnione unormowania zawarte w zarządzeniu nr 1041 komendanta głównego Policji. W myśl zapisów ustawy o Policji regulaminy komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji ustala właściwy komendant Policji w porozumieniu z właściwym przełożonym. Każda z jednostek Policji w Polsce ma więc swój odrębny regulamin, będący formalną podstawą jej działania. W regulaminach są zawarte postanowienia dotyczące szczególnie: struktury

organizacyjnej, w tym poszczególnych komórek organizacyjnych, samodzielnych stanowisk i jednostek podległych, a także dotyczące zakresów zadań dla komórek, stanowisk i jednostek, sposobów realizacji obowiązków oraz trybu kierowania daną jednostką Policji. Struktura organizacyjna i etatowa jednostek Policji powinna zostać tak zbudowana przez każdego z komendantów, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie jednostki na terenie swojego działania. Ponadto musi ona zapewnić realizację wszystkich stojących przed Policją zadań wchodzących w zakres działania jednostki i skutecznie przeciwdziałać pojawiającym się na danym terenie zagrożeniom (Skiba, 2015, s. 138).

Charakterystyka organizacji nie może być przedstawiona bez pokazania najważniejszej części Policji, jaką jest jej kadra, składająca się z dwóch kategorii — policjantów i pracowników Policji. Policję tworzą przede wszystkim policjanci, ale w jednostkach organizacyjnych Policji pracuje również prawie 25 tysięcy pracowników cywilnych. Pracownicy na stanowiskach administracyjnych, technicznych i gospodarczych w komendach i komisariatach Policji są zatrudniani na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych. Są to członkowie Korpusu Służby Cywilnej zwani pracownikami mnożnikowymi zatrudnieni na podstawie ustawy o służbie cywilnej oraz pracownicy niebędący członkami korpusu służby cywilnej, tzw. pracownicy niemnożnikowi.

Z analizy danych kadrowych opracowanych przez Komendę Główną Policji wynika następujący obraz kadr policyjnych. Stan etatowy w Policji na 1 stycznia 2019 r. wynosił 103 309 etatów przy faktycznym stanie zatrudnienia 98 670 (oraz 50 na stanowiskach finansowanych przez samorządy lokalne), wakatów zaś było 4639 (<<https://info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/49216,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2019-roku.html>>).

Faktyczny stan zatrudnienia w poszczególnych rodzajach służb Policji obrazuje tabela 1. Najwięcej funkcjonariuszy służy w służbie prewencyjnej, w której skład wchodzi m.in. komórki organizacyjne służby patrolowo-interwencyjnej, ruchu drogowego, dyżurni, dzielnicowi. Wyszczególniony rodzaj służby śledczej odnosi się wyłącznie do policjantów pełniących służbę w strukturach Centralnego Biura Śledczego Policji, natomiast służba kryminalna oznacza policjantów pełniących służbę w ramach struktur dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych, techniki kryminalistycznej. Na przestrzeni całego roku 2018 zwolniono ze służby 4470 policjantów, a przyjęto 4517.

Tabela 1. Zatrudnienie policjantów wg służb (bez szkół policyjnych)

	Rodzaj służby					
	kierownictwo	kryminalna	śledcza	prewencyjna	wspomagająca	spraw wewnętrznych
Stan etatowy	1866	30 788	1995	64 372	2971	332
Stan zatrudnienia	1792	29 286	1862	61 552	2962	306

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji, <<http://www.info.policja.pl/>> (dostęp: 3.02.2020 r.)

Organizacja Policji stanowi strukturę scentralizowaną o silnym hierarchicznym podporządkowaniu, wyrażającym się w zależności osobowej i służbowej. Strukturę Policji można porównać do układu panującego w wojsku. Podstawowym elementem łączącym te dwie formacje jest fakt umundurowania, uzbrojenia i podległości służbowej służących funkcjonariuszy. Należy zgodzić się z Jarosławem Dobkowskim, który stwierdza, że militaryzacja struktury organizacyjnej Policji ma na celu osiągnięcie jednolitości, ale również dyscypliny, a także profesjonalizmu i fachowości (Dobkowski, 2010, s. 312). Umundurowanie i uzbrojenie nie jest jednak najważniejszym elementem definicji Policji. Tadeusz Hanausek wskazuje, że funkcjonariusz Policji realizuje policyjne obowiązki także wtedy, gdy podejmuje czynności służbowe, nie posiadając przy sobie broni i nie będąc w mundurze. Jednak odniesienie do wojskowych wzorców zawiera w sobie celowość zamierzoną przez ustawodawcę. W ten sposób pokazuje skuteczność i siłę, którą władza Policja (Hanausek, 1996, s. 15). Broń palna jest środkiem przymusu bezpośredniego, za którego pomocą można skutecznie powstrzymać i opanować najgroźniejsze zamachy na dobra prawnie chronione. Natomiast umundurowanie przedstawia scentralizowany sposób kierowania Policją i jednolitość tej formacji. Z całą stanowczością należy stwierdzić, że wolą ustawodawcy było zbudowanie Policji jako formacji szybko reagującej na zagrożenia i niezawodnie je neutralizującej (Bogdalski, 2015, s. 66). Stosownie do woli ustawodawcy trzeba skonstatować, że celem Policji jest utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrona bezpieczeństwa ludzi. Policja jest organizacją służącą społeczeństwu, gdzie realizowanie wyznaczonego celu ma odnosić się przede wszystkim do dobra wspólnego, czyli interesu publicznego. Służenie społeczeństwu ma zdecydowany wpływ na kształtowanie się statusu prawnego policjantów. Funkcjonariusze Policji są zobowiązani do poświęcenia i pełnego identyfikowania się z misją publiczną organizacji, do której przynależą. Potwierdzenie tego można znaleźć

w treści roty policyjnego ślubowania. Zgodnie z nią policjant, podejmujący służbę, przyjmuje na siebie powinność służenia narodowi, strzeżenia porządku prawnego określonego przez konstytucję oraz zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli (Rudnicka, 2016, s. 167).

1.2. Zadania Policji w świetle przepisów ustawy o Policji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 7 ustanawia, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności ma pełne zastosowanie w sferze organizacji Policji. To właśnie obowiązujące prawo określa cały system organizacyjny Policji, kształtując jej struktury w zależności od zakresu nałożonych zadań (Misiuk, Letkiewicz, Sokołowski, 2011, s. 107). W Policji zakres zadań został zawarty przede wszystkim w ustawie o Policji. Jednak wiele zadań i obowiązków Policji wynika z innych ustaw, umów i porozumień międzynarodowych, z przepisów kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, czy też rozporządzeń. Główne zadania Policji formułuje art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. Zadaniem tymi są: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; prowadzenie działań kontrterrorystycznych w rozumieniu ustawy o działaniach antyterrorystycznych; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; ochrona obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, z wyłączeniem obiektów służących ministrowi obrony narodowej i ministrowi sprawiedliwości, wskazanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych; współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów; przetwarzanie informacji kryminalnych,

w tym danych osobowych; prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego.

Ustawodawca, wymieniając powyższe zadania, skupił się na przykładowym ich wyszczególnieniu. Do najważniejszych zaliczył ochronę życia, zdrowia i mienia, wskazując następnie bezpieczeństwo i porządek publiczny. W kolejnym punkcie przedstawił działania prewencyjne, które mają zmierzać do zapobiegania naruszenia prawa. Ustawa wyróżniła prewencję, uznając, że lepiej jest zapobiegać popełnianiu czynów zabronionych niż karać za wyrządzone szkody, które mogą być nieodwracalne mimo najlepszego systemu oddziaływań represyjnych. Zalecana jest tu współpraca z innymi organami samorządowymi i społecznymi, polegająca na podejmowaniu działań uświadamiających społeczeństwo, lub finansowanie przedsięwzięć dotyczących profilaktyki (Bonisławski, 2015, s. 136). Następnym, a zarazem kluczowym, zadaniem Policji jest wykrywanie przestępstw i wykroczeń i jednocześnie ściganie ich sprawców, więc wykonywanie takich działań, które w finalnym rezultacie doprowadzą do zastosowania wobec sprawcy właściwych środków represji. Policja występuje w roli organu ścigania karnego. Bardzo ważne zadanie Policji w czasach aktywności terroryzmu na świecie to prowadzenie działań kontrterrorystycznych. Do tego typu zadań zostały powołane Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” i samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji, które stanowią służbę odpowiedzialną za prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz za wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków, a także specjalistycznej taktyki działania. Kolejne zadanie to nadzorowanie przez właściwe organy Policji, tj. komendanta głównego Policji i właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego, straży gminnych (miejskich) oraz specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, ale jedynie w zakresie zasad i sposobów realizacji zadań, sposobów użycia przymusu bezpośredniego lub broni palnej oraz posiadania niezbędnych kwalifikacji. W zakresie kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną albo obowiązujących w miejscach publicznych Policja posługuje się środkami przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie wykroczeń i kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Są to działania ukierunkowane na ujawnianie wykroczeń. Do prawnych form realizacji

innych zadań Policji należy współpraca z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, jak również z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych, a także odrębnych przepisów. Ponadto polska Policja realizuje zadania, wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej i umów oraz porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych. Współpraca międzynarodowa Policji jest niezmiernie ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Polega na wzajemnej pomocy i wspólnym działaniu uwzględniającym odrębności historyczne i kulturowe, a także uzyskiwaniu wzajemnie korzystnych efektów. Warto zauważyć, że wśród podstawowych zadań Policji zostały wymienione zadania, odnoszące się do sfery wewnątrzpolicyjnej, którymi są przetwarzanie informacji kryminalnych, w tym danych osobowych, oraz prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).

Zaskakuje to, że ustawodawca nie uznał za stosowne uregulować zadań policyjnych organów administracji rządowej, określił zaś zadania kierowników posterunków i kierowników rewirów dzielnicowych (Szałowski, 2010, s. 32). Do zadań kierowników, zgodnie z art. 8a ust. 3 ustawy o Policji, należą w szczególności: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Wymienione zadania kierowników posterunków i rewirów dzielnicowych zostały poprzedzone zwrotem „w szczególności”, a więc nie mają charakteru zamkniętego. Ze względu na rezygnację z ustawowego określenia zadań komendantom Policji zadania te określił, wypełniając pozostawioną lukę, komendant główny Policji w zarządzeniu nr 1041, gdzie wyznaczył zakresy działania jednostek organizacyjnych Policji, w tym obsługujących policyjne organy administracji rządowej. Bardzo rozległe zostały określone szczegółowe zasady organizacji i zakres działania Komendy Głównej Policji, komendy wojewódzkiej Policji, komendy powiatowej (miejskiej) Policji oraz komisariatu i komisariatu specjalistycznego Policji. W zarządzeniu tym określono także zakresy działań Wyższej Szkoły Policji

w Szczytnie, szkoły policyjnej, Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, oddziału prewencji Policji, samodzielnego pododdziału prewencji Policji, samodzielnego pododdziału kontrterrorystycznego Policji, a także ośrodka szkolenia Policji.

Na podstawie art. 14 ustawy o Policji w granicach swych zadań w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców Policja wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. W doktrynie prawa administracyjnego działania operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe są uważane za aktywność w sferze administracyjno-prawnej Policji, czynności dochodzeniowo-śledcze zaś są elementem działań procesowych, które prowadzi się w postępowaniu karnym (Pieprzny, 2007, s. 95). Policja ma również za zadanie wykonywanie czynności zleconych przez sądy, prokuraturę, organy administracji rządowej, a podczas ich realizacji jest zobowiązana do uszanowania ludzkiej godności oraz przestrzegania ogólnie przyjętych obowiązujących praw człowieka. Zasady, formy współpracy są regulowane ustawami, rozporządzeniami, regulaminami, a także zawartymi porozumieniami i aktami prawnymi.

Policjanci, wykonując wymienione czynności, mają zgodnie z art. 15 ustawy o Policji prawo do ewentualnego użycia środków prawnych i technicznych. W trakcie realizacji obowiązków służbowych mają możliwość legitymować osoby, przeszukiwać osoby, bagaż i pomieszczenia, zatrzymywać osoby, których zachowanie stwarza bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa dla życia, zdrowia i mienia, pobierać od osób odciski linii papilarnych lub wymaz ze śluzówki policzków, dokonywać kontroli osobistej, a także przeglądać zawartości bagaży i sprawdzać ładunki, pobierać odciski linii papilarnych lub materiał biologiczny ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości, obserwować i rejestrować z użyciem środków technicznych obraz z pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, policyjnych izb dziecka czy pokoi przejściowych, obserwować i rejestrować z użyciem środków technicznych obraz zdarzeń zaistniałych w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na mocy ustawy rejestrować również dźwięk towarzyszący tym zdarzeniom, obserwować i rejestrować z użyciem środków technicznych obraz lub dźwięk w trakcie interwencji w miejscach innych niż publiczne, dokonywać

sprawdzenia prewencyjnego w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób albo mienie.

Ustawa o Policji daje możliwość występowania z żądaniem udzielenia niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, zwracania się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa. Ponadto funkcjonariusz Policji ma prawo zatrzymania sprawców przemocy w rodzinie stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego w trybie określonym w art. 15 ustawy o Policji.

Natomiast zgodnie z art. 16 ustawy o Policji w przypadkach, o których mowa w ustawie z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, policjanci mają prawo do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Użycie i wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej oraz dokumentowanie tego użycia i wykorzystania odbywa się na zasadach określonych w wymienionej ustawie. Warto zaznaczyć, że katalog środków przymusu bezpośredniego ma zamkniętą formę. Do środków przymusu bezpośredniego, używanych lub wykorzystywanych przez funkcjonariuszy Policji, należą: siła fizyczna w postaci technik transportowych, obrony, ataku, obezwładnienia; kajdanki zakładane na ręce, zakładane na nogi, zespolone; kaftan bezpieczeństwa; pas obezwładniający; siatka obezwładniająca; kask zabezpieczający; pałka służbowa; wodne środki obezwładniające; pies służbowy; koń służbowy; pociski niepenetracyjne; chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, plecakowych miotaczy substancji obezwładniających, granatów łzawiących, innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających; przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej; cela zabezpieczająca; izba izolacyjna; pokój izolacyjny; kolczatka drogowa i inne środki, służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych; pojazdy służbowe; środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiały wybuchowe; środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub oślniewających (art. 12 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej). Upoważnienie policjantów do użycia wymienionych środków nie może być nacechowane zasadą dobrowolności. Przypadki, w których jest możliwe

wykorzystanie powyższych środków, ustawodawca określa w katalogu zamkniętym (art. 11 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej). Ich użycie i wykorzystanie zostały określone w sposób bardzo restrykcyjny.

Jeżeli środki przymusu bezpośredniego okazały się niewystarczające do osiągnięcia celów tego użycia lub wykorzystania albo ich użycie, ze względu na okoliczności danego zdarzenia, nie jest możliwe, policjant ma prawo użycia broni palnej w sytuacjach i przypadkach wskazanych w ustawie o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. Broń palną używa się lub wykorzystuje w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę. Podejmując decyzję o użyciu lub wykorzystaniu broni palnej, trzeba postępować ze szczególną rozwagą i traktować jej użycie jako środek ostateczny.

W działaniach pododdziałów zwartych Policji użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego następuje na rozkaz dowódcy tego pododdziału. Zgody na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego przez pododdział zwarty udzielają komendant główny Policji, właściwy miejscowo komendant wojewódzki (stołeczny) Policji albo osoby przez nich upoważnione. Broń palna nie może być użyta albo wykorzystana przez pododdział zwarty z wyjątkiem sytuacji dotyczących wprowadzenia stanu wyjątkowego.

2. Współpraca Policji z administracją samorządową w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa

W ostatnich latach obserwujemy rozbudowę służb publicznych zajmujących się ochroną bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Zdecydowanie najważniejszą służbą mundurową, której zadaniem jest ochrona ludzi, utrzymanie porządku publicznego oraz ochrona życia i zdrowia ludzi, a także mienia, jest Policja. Istotna jest relacja Policji z otoczeniem, społeczeństwem i innymi podmiotami oraz pozycja w aparacie państwa. Ważne są procedury podejmowania decyzji od planowania do realizacji aż po kontrolę wykonania włącznie. Policja jest organizacją o bardzo charakterystycznym profilu działalności i zajmuje szczególne miejsce w sektorze życia publicznego. Jest instytucją publiczną finansowaną ze środków budżetu państwa. Obszar jej działalności jest niezwykle rozległy, obejmując swym zasięgiem wszystkie strefy życia społecznego, a jej głównym zadaniem jest służba całemu społeczeństwu.

Wynika to z przepisów prawa, na których podstawie Policja funkcjonuje, jak również z istoty jej misji, sankcjonującej istnienie oraz charakter tej organizacji. Społeczna odpowiedzialność Policji jest wpisana w misję tej organizacji i główne cele prowadzonej przez nią działalności. Oczekiwania społeczne wobec Policji ciągle rosną i obejmują coraz to nowe obszary. Wymaga to od Policji umiejętności dostosowywania się do stale zmieniających się warunków otoczenia i sprawnego systemu zarządzania. Policja powinna podejmować działania ukierunkowane na wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli, jak też ograniczające zagrożenia, które w głównej mierze mają wpływ na jakość ich życia. Rozwiązywanie problemów, które dokuczają lokalnej społeczności, w konsekwencji zaś wpływają na poczucie bezpieczeństwa, nie jest zadaniem łatwym. Na początku trzeba zdefiniować, jakie trudności i problemy społeczne są identyfikowane przez lokalną społeczność jako te, które tworzą stan zagrożenia, a następnie ustalić sposoby ich rozwiązania. W dzisiejszym świecie żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, a najlepsze efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa z Policją. Społeczeństwo i Policja muszą wspólnie zajmować się sprawami ważnymi z perspektywy przeciwdziałania zagrożeniom czy poczucia bezpieczeństwa. Dla człowieka w codziennym jego życiu istotne są właśnie poczucie bezpieczeństwa, a także świadomość i przekonanie realizacji działań na rzecz bezpieczeństwa podejmowanych na poziomie lokalnym przez Policję, mieszkańców oraz samorząd terytorialny. Policja, realizując swoje ustawowe zadania, powinna zawsze kierować się dobrem społeczeństwa, zapewnieniem mu spokoju, zdobywając w ten sposób zaufanie obywateli. W tym celu bardzo ważna, wręcz kluczowa, jest współpraca z administracją samorządową, jak również z podmiotami prywatnymi czy organizacjami pozarządowymi. Oczekiwania społeczne są najczęściej znacznie większe niż możliwości organów i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Dlatego też istotne jest, aby jak najefektywniej korzystać z unormowań prawnych celem poprawy skuteczności działań służb powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości. Administracja samorządowa w Polsce ma prawny obowiązek wykonywania zadań związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa. Na poziomie lokalnym najważniejszymi podmiotami odpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa mieszkańców jest Policja, należąca do administracji rządowej, i samorząd lokalny

w postaci gminy i powiatu. Zadania, wchodzące do obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego, ustawodawca zaliczył do fundamentalnych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 7 ust. 14 ustawy o samorządzie gminnym zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które w szczególności dotyczą m.in. spraw porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Powiat realizuje również zdefiniowane ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym z zakresu porządku i bezpieczeństwa obywateli, które zostały określone w art. 4 ust. 15 ustawy o samorządzie powiatowym. Do zadań publicznych powiatu należy m.in. zapewnienie wykonywania określonych zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania dla administracji samorządowej z obszaru bezpieczeństwa i porządku wynikają także z ustawy o Policji. Określono je w art. 3, zgodnie z którym wojewoda, wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta, sprawujący władzę administracji ogólnej, oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Bezpieczeństwo mieszkańców należy do fundamentalnych i oczekiwanych wartości społecznych istotnie wpływających na jakość życia lokalnych wspólnot samorządowych. Obecnie warunkiem koniecznym do skutecznego przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom, a przede wszystkim przestępczości, jest zaangażowanie lokalnych władz na rzecz bezpieczeństwa obywateli i współdziałanie z Policją. Samorząd terytorialny ma duże możliwości działania w tym zakresie. Oczywiście nie chodzi tylko o współdziałanie i wspieranie Policji m.in. w pokryciu kosztów utrzymania etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach czy w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, lecz o uwzględnienie wymiaru bezpieczeństwa podczas realizacji innych zadań samorządowych, choćby takich, jak projektowanie inwestycji, gminne budownictwo mieszkaniowe, oświetlenie ulic, przeciwdziałanie bezrobociu, udzielanie pomocy społecznej, organizacja ruchu lokalnego czy edukacja publiczna. Jest to bardzo ważne i wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego mają większe możliwości oddziaływania na stan bezpieczeństwa i mogą w zdecydowanie większym zakresie niż Policja zmniejszać przyczyny zagrożenia przestępczością i patologiami (Szymaniak, 2007, s. 11). Bezpieczeństwo na poziomie lokalnym to także czynnik rozwojowy obszarów

wiejskich, miast, gmin. Bo tam, gdzie jest niebezpiecznie, nie ma miejsca na inwestycje, pozyskiwanie kapitału, nie tworzy się nowych przedsięwzięć, nowego rynku pracy, nie pojawiają się nowe idee, nie ma szans rozwinąć się rynek turystyczny. Ludzie nie są zainteresowani tymi obszarami, a bezpieczeństwo w tych miejscach nabiera szczególnego znaczenia, ponieważ bezpieczeństwo na poziomie lokalnym wiąże się zawsze z komfortem życia wolnego od zagrożeń dla wartości stawianych przez mieszkańców. Poczucie bezpieczeństwa wywiera wpływ na kształtowanie się więzi i tożsamości, które czynią daną społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości. Wysoki poziom bezpieczeństwa uzyskany na poziomie lokalnym przedkłada się także na dynamikę rozwoju zarówno tego lokalnego, jak i krajowego.

Jednostki samorządowe mają istotny wpływ na działalność Policji na poziomie lokalnym, szczególnie w powiatach, miastach i gminach. Wpływ ten jest widoczny m.in. podczas udziału organów samorządu w opiniowaniu stanowisk kierowniczych w jednostkach Policji; składania przez Policję sprawozdań z działalności i informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa oraz działania Policji na żądanie organów samorządu; prawa żądania przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęciem działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa; tworzenia i funkcjonowania rewirów dzielnicowych i posterunków Policji, finansowania dodatkowych etatów dzielnicowych; dofinansowania Policji przez jednostki samorządu (art. 10, 11, 13 ustawy o Policji). Oprócz wymienionych form pomocy finansowej samorządy mogą przekazywać także pomoc dla Policji w formie darowizn rzeczowych (Szymaniak, 2007, s. 21).

Z danych Komendy Głównej Policji wynika, że główne obszary współpracy Policji z administracją samorządową na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnego obejmują: współpracę w ramach powiatowych, miejskich i gminnych komisji bezpieczeństwa podległych starostom, prezydentom miast i wójtom; codzienną współpracę Policji ze strażami gminnymi (miejskimi), polegającą na organizowaniu wspólnych patroli, podziale obowiązków związanych z nadzorem nad stanem porządku publicznego w określonych rejonach, korzystania ze wspólnych doświadczeń czy wspólnej realizacji programów profilaktycznych i prewencyjnych; wsparcie finansowe dla jednostek Policji i dodatkowe etaty, w tym finansowanie płatnych, dodatkowych patroli; podejmowanie inicjatyw i budowę monitoringu wizyjnego; opracowanie i wdrażanie programów profilaktycznych (Wieremczuk, 2008, s. 44). Wsparcie

finansowe dla Policji przeznaczane przez samorządy jest elementem, który w sposób oczywisty i dobitny poprawia efektywność działania Policji na poziomie lokalnym. Bardzo duże znaczenie prewencyjne ma obecnie funkcjonowanie dodatkowych patroli Policji finansowanych przez samorządy. Policjanci różnych służb, pełniąc służbę w ściśle określonych rejonach wyznaczonych na podstawie informacji o występujących zagrożeniach, bezpośrednio przyczyniają się do ograniczenia lub całkowitej likwidacji przestępczości. Z całą pewnością należy stwierdzić, że funkcjonowanie dodatkowych płatnych patroli to ważny element realizacji społecznych oczekiwań i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa, a to jest przecież wysoko postawiony priorytet Policji i władz samorządowych (Wieremczuk, 2008, s. 62).

Realizacja zadań Policji dotyczących zapobiegania przestępczości na poziomie lokalnym i przeciwdziałania innym zjawiskom przestępnym nie jest możliwa bez prowadzenia ścisłej współpracy z organami samorządu i społecznością lokalną. Przeciwdziałanie zagrożeniom odbywa się w formie programów profilaktycznych i prewencyjnych. Programy profilaktyczne są określane jako plan przedsięwzięć, czynności i metod działania. Ich celem jest zabezpieczenie ludzi przed doznaniem szkody. Są to wszelkie zaplanowane działania, mające na celu niedopuszczenie do występowania zjawisk niekorzystnych społecznie, zagrożenie którymi jest jedynie potencjalne (Serafin, Parszowski, 2011, s. 302). Programy prewencyjne to zaplanowane działania ukierunkowane na ograniczenie oddziaływania czynników stwarzających mierzalne zagrożenie dla społeczeństwa. W działaniach prewencyjnych zakłada się współdziałanie wielu podmiotów, w tym grup społecznych i osób indywidualnych. Programy formułuje się na podstawie oceny stanu bezpieczeństwa, oceny społecznej i innego wieloaspektowego gromadzenia informacji o zagrożeniach (Skiba, 2015, s. 155). W ostatnim okresie w zakresie poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego powstaje wiele programów. Jednak nadal pozostaje świadomość, także w Policji, że to po stronie organów ścigania i innych instytucji administracji państwowej leży obowiązek inspirowania i aktywowania takich działań. Uwzględniając, że identyfikacja problemu nie może wystąpić poza społecznością nim dotkniętą, to wydają się być na przegranej pozycji wszystkie projekty podejmowane odgórnie. Wprawdzie, żeby decyzja o podjęciu działań prewencyjnych czy profilaktycznych rzeczywiście rodziła się wśród przedstawicieli społeczności lokalnych, musi najpierw być świadomość tych problemów, ich przyczyn, partnerów, z którymi można rozwiązywać te problemy, oraz możliwości zastosowania takich narzędzi, jak programy prewencyjne (Serafin,

Parszowski, 2011, s. 259). Realizacja programu powinna opierać się na integracji różnych środowisk lokalnych, synchronizacji działań i ich zainteresowaniu na wspomaganie się różnych podmiotów. Ale przede wszystkim to samorzady winny realizować wiele zadań z zakresu polityki społecznej, edukacyjnej, gospodarczej, które istotnie mogą wpływać na poprawę bezpieczeństwa i porządku. Szczególne miejsce w realizacji prewencji i profilaktyki samorządowej powinny zajmować komisje bezpieczeństwa i porządku, które wręcz wnikliwie i wszechstronnie winny analizować stan bezpieczeństwa, który obejmuje lokalne problemy związane z zagrożeniem porządku i bezpieczeństwa. Na podstawie przeprowadzonej analizy powinny kształtować lokalne strategie, przygotowując programy zapobiegania przestępczości, które po określeniu kluczowych partnerów i odbiorców będą aktywizować i dopingować ich do wspólnych działań zapobiegawczych i zwiększających poczucie bezpieczeństwa. Jednakże, jak pokazuje praktyka, pomimo wzrostu aktywności samorządów i organizacji pozarządowych w realizacji budowania lokalnych programów prewencyjnych i działań profilaktycznych prowadzonych w Polsce, nadal programy i projekty opierają się głównie na potencjale i inicjatywie Policji. Nagminnie jako zasada występuje w Polsce praktyka, że takie programy są inicjowane przez Policję. Nie jest to jednak właściwa praktyka. Policja nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać trudności powiązanych z przestępczością i innymi zagrożeniami. Przede wszystkim podejście, polegające na inicjatywie policyjnej, jest wyrazem narzucania społeczności lokalnej punktu widzenia organów ścigania, które koncentrują swoje wysiłki głównie na walce z przestępczością i wciąż ważnym czynnikiem oceny ich działań — szybkości reakcji (Serafin, Parszowski, 2011, s. 305). Trzeba upowszechnić przekonanie, że Policja nie może zastępować innych podmiotów w wykonywaniu ich zadań. Niestety, jest tak, że gdy zaczyna działać Policja, zajmując się lokalnymi problemami, wówczas instytucje czują się zwolnione ze swoich zadań, gdyż w potocznym rozumieniu Policja powinna zajmować się wszystkim. Dlatego przedstawiciele samorządu terytorialnego i lokalne społeczności muszą dojrzeć i zrozumieć nowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa albo nadal Policja będzie zastępować inne instytucje w wypełnianiu ich powinności. Konieczna jest zmiana dotychczasowych relacji pomiędzy Policją a obywatelami, jak również samorządami. Obywatele muszą zrozumieć, na czym powinny polegać relacje między mieszkańcami a Policją. To także odnosi się do przedstawicieli samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych i innych instytucji. Przede wszystkim potrzeba odpowiedzialnych i aktywnych liderów, którzy

potrafiliby zintegrować środowisko wokół jakiegoś celu, bo przecież w ludziach tkwi ogromny potencjał pozytywny i wszyscy chcą życia uporządkowanego i przede wszystkim bezpiecznego. Przedstawiciele samorządów powinni o tym pamiętać, pobudzając gotowość do działania, wskazując na możliwe efekty współpracy i zachęcać do tej współpracy. Realizować tę współpracę należy m.in. poprzez podniesienie wrażliwości na zło i niestosowne zachowania, bezpieczeństwo mienia oraz ludzi, wzrost poczucia troski i odpowiedzialności także ze strony sąsiadów, wzrost wzajemnej życzliwości i wiele innych pozytywnych zjawisk poprawiających komfort życia (Bukowski, 2013, s. 25). Policja oczywiście musi wskazywać na obszary zagrożeń, lecz inicjatywa o budowaniu programów powinna się rodzić na poziomie władz samorządowych i ich organów, w tym przede wszystkim komisji bezpieczeństwa i porządku, ale także wśród licznych pozapolicyjnych instytucji, organizacji i innych podmiotów, dla których podniesienie bezpieczeństwa i ograniczenie przestępczości są celami nadrzędnymi. Program musi być odbiciem potrzeby społecznej i aktywności środowisk odpowiedzialnych za obszary, których ta potrzeba dotyczy (Skiba, 2015, s. 155). Władze samorządowe powinny zapewnić sobie realny wpływ na budowanie lokalnych strategii bezpieczeństwa, w których będą określone konkretne zadania dla konkretnych instytucji według ich kompetencji, co bardzo ważne, zapewnić sobie też zdolność do systematycznej okresowej oceny stopnia i jakości ich realizacji.

To nie tylko Policja ma dbać o porządek i bezpieczeństwo, lecz czynić to muszą także samorządy lokalne. Działania Policji, samorządów i społeczności lokalnych powinny być ze sobą skoordynowane. Policja natomiast niezależnie od modelu organizacyjnego winna dążyć do otwierania się na społeczeństwo. Istotne jest, aby skuteczność działań policyjnych była warunkowana współdziałaniem ze społeczeństwem, a współpraca Policji ze społecznością lokalną gwarantowała sukcesy w skali mikro. W celu zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zachowania życia, zdrowia ludzi, a także mienia, zapewnienia poczucia bezpieczeństwa działania Policji muszą być uzupełnione działaniami społeczności lokalnych i wsparte przez samorządy lokalne. W samej Policji potrzeba także zmian organizacyjnych, a szczególnie świadomościowych, albowiem Policja jest nadal strukturą urzędniczą, skrzepowaną rygorami formalizmów i przepisów, w których nie ma miejsca na nieszablonowe działanie.

3. Analiza funkcjonowania polskiej Policji a realizacja koncepcji *community policing*

Od czasu transformacji ustrojowej polska Policja jako organizacja publiczna przechodziła liczne próby reformowania, odchodząc stopniowo od modelu centralistycznego, charakterystycznego dla poprzedniego ustroju, zmierzając powoli w kierunku modelu mieszanego. Organizacja polskiej Policji jest szczególnie, wyjątkowa i jedyna w swoim rodzaju, praktycznie rzecz biorąc niemająca konkurencji. Jej zakres zadań i odpowiedzialności także jest szczególny i bezwzględnie wyróżnia Policję na tle innych instytucji państwowych. System organizacyjny polskiej Policji został ukształtowany z początkiem lat 90. ubiegłego stulecia, gdzie podstawą prawną jej funkcjonowania stała się ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r., która z dokonanymi zmianami na przestrzeni lat jest nadal powszechnie obowiązująca. Zgodnie z tą ustawą ustrojową Policja jest formacją umundurowaną, która ma wielopoziomową strukturę, gdzie na poszczególnych poziomach działają jednoosobowe organy, reprezentujące administrację rządową. Natomiast organizacja terytorialna Policji oddaje ogólny podział administracyjny kraju. Policja jest instytucją świadczącą usługi od ponad 100 lat, której produktem jest bezpieczeństwo mieszkańców naszego kraju. Wykonuje szczególną misję. Z jednej strony musi być otwarta i prospołeczna, z drugiej natomiast jest formacją umundurowaną i uzbrojoną, przede wszystkim egzekwującą prawo, i represyjną, z czym jest głównie kojarzona.

Od początku lat 90. XX wieku wydawało się, że kluczem do sukcesu polskiej Policji w zapewnieniu bezpieczeństwa jest jak najszybsza reakcja funkcjonariuszy na zgłoszenie. Kierownictwo polskiej Policji wychodziło z założenia, że gdy policjant szybciej znajdzie się na miejscu przestępstwa, wtedy większe będą szanse ujęcia sprawcy i udzielenia pomocy ofiarom. Podstawowym wyznacznikiem efektywności i skuteczności Policji stał się czas reakcji na zdarzenie, z którego skrupulatnie rozliczano funkcjonariuszy. Strategia ta nadaje w pewnym zakresie sposób współpracy i kontakty Policji z obywatelami, lecz w bardzo ograniczonym stopniu. Od kilkunastu lat w Policji najczęściej uwagi poświęca się statystykom dotyczącym liczby zatrzymanych, wykrywalności i czasu reakcji na zgłoszenia. Jednak każda tabela statystyczna w momencie publikacji jest już nieaktualna, nie daje niczego w czasie rzeczywistym. Ponadto statystyki zawierają tylko przestępstwa, o których wie Policja (Bukowski, 2013, s. 21).

W gruncie rzeczy ani szybka reakcja na zdarzenie, ani satysfakcjonujące wyniki statystyczne nie są finalnym zadaniem Policji. Jest nim bezpieczeństwo publiczne, a także zmniejszenie liczby ofiar przestępstw. W policyjnych zadaniach priorytetami powinny być problemy i potrzeby obywateli, nie zaś wymiaru sprawiedliwości. Policja jest po to, by służyć społeczeństwu. Z reguły, gdy obywatel zawiadamia o przestępstwie, jest już po fakcie, zostało ono już dokonane. Do pracy przystępują wtedy policjanci, którzy po ciężkiej pracy, wielkim zaangażowaniu, wysiłku, a i czasami przy odrobinie szczęścia, ustalą i zatrzymają sprawcę. Tak naprawdę to mamy pewną liczbę w katalogu przestępstw, kolejnych przestępstw, nie zaś zapewnienie bezpieczeństwa bezpośredniej ofierze przestępstwa i zapobieganie takim zdarzeniom. Stała się dziwna rzecz, gdyż ideą przewodnią tego systemu zostali wyeksponowani policjanci, gdzie ich wkład w życie społeczne polegał na zatrzymywaniu przestępców i przekazywaniu ich w tryby maszyny sprawiedliwości (Bukowski, 2013, s. 21). A co bardzo ważne, w tej walce z przestępczością, złem i patologią, utrzymanie spokoju, rozwiązywanie problemów i konfliktów obywateli zostało potraktowane przez policjantów jako zadanie dodatkowe, ograniczające i odrywające funkcjonariuszy od prawdziwych „policyjnych zadań”. Taki stan rzeczy nakręca swoistą spiralę „pogoni za wynikami” i skutkuje brakiem poważnego zainteresowania tematyką, która nie wchodzi w zakres ocen pracy jednostki. Niezwykle głęboko jednak nadal są zakorzenione w mentalności funkcjonariuszy priorytety działań oparte na elementach związanych z danymi, jakie przedstawiają statystyki policyjne. To one są wykładnikiem oceny pracy jednostek w oczach szefów policyjnych szczebli kierowania. A w organizacjach zhierarchizowanych wpływ przełożonych na kreowanie pracy podległych jednostek miał i ma decydujące znaczenie dla wyznaczenia priorytetów i obszarów tematycznych kluczowych zagadnień (Jarczewski, 2017, s. 396). Jest to cały czas realizowane, propagowane i utwierdzone przez choćby wynagradzanie tych funkcjonariuszy, którzy najwięcej osób zatrzymali na gorącym uczynku, najwięcej zabezpieczyli narkotyków itp. Motywowanie w Policji odgrywa bardzo ważną rolę, lecz z wielu powodów jest obecnie złożonym problemem. Najważniejszym jest jednak fakt, że pod tym względem Policja nie ma jednoznacznego, zintegrowanego i w pełni czystego systemu motywacyjnego.

Gdy tak się dokładnie przyjrzeć, wówczas cała sfera działalności Policji jest związana z systemem „policja na telefon”, choć powoli się od tego odchodzi. Obowiązek zapewnienia szybkiej reakcji na zdarzenie nakazuje policjantom czekać na

telefon — dyżurny oczekuje na zgłoszenie o przestępstwie, dzielnicowy zamiast być w rejonie i kontaktować się z mieszkańcami, realizuje czynności zlecone przez telefon, służby operacyjne także w znacznym stopniu zbierają informacje z wykorzystaniem telefonu. Policjanci patrolowi siedzą w radiowozach, pod stałym nadzorem dyżurnego, i czekają na wezwanie, aby szybko zareagować i podjąć interwencję. Regularnie zwiększa się wielkość wezwań, choć liczba przestępstw pozostaje ogólnie rzecz biorąc na stałym poziomie. Na ściganie przestępców po fakcie przeznaczają się coraz więcej sił i środków, zamiast na zapobieganie przestępstwom. Jak podkreśla Stanisław Bukowski, policjanci patrolują sektory, lecz nie mają kontaktu z ich mieszkańcami. Kontakt z ludźmi polega na tym, że pojawia się na wezwanie radiowóz, policjant dokonuje interwencji, spisuje fakty i odjeżdża. Mieszkańcy i ich problemy pozostają. Policjant w radiowozie jest nieznany, anonimowy, nie ma możliwości poznać mieszkańców i ich problemów, czeka bowiem na wezwanie (Bukowski, 2013, s. 22). Model ten jest w ogóle nieskuteczny. Zaakceptowana strategia jest ukierunkowana w większości na to, co już się wydarzyło i zupełnie uniemożliwia funkcjonowanie systemu zapobiegania przestępczości. Strategia ta natomiast przyczyniła się do powstania bariery pomiędzy policjantami a obywatelami, odebrała stróżom prawa bezcenne źródło informacji, które można uzyskać w bezpośrednim kontakcie z mieszkańcami. Gdyby nie służba dzielnicowych, która z założenia jest ukierunkowana na kontakt ze społeczeństwem oraz wiąże się z uspołecznieniem działań na rzecz bezpieczeństwa, to tak naprawdę w każdej komendzie za współpracę ze społeczeństwem odpowiada zaledwie kilku policjantów, a to się nijak ma do tego, że Policja współpracuje z lokalnymi społecznościami. Przede wszystkim nie należy zamykać Policji w radiowozach i ograniczać kontaktu policjantów z życiem lokalnych społeczności w celu skrócenia czasu reakcji na zdarzenie. Co jednak nie znaczy, że policja nie powinna przybywać na miejsce zdarzenia możliwie jak najszybciej. Należy jednak uwzględnić potrzebę zwiększania liczby patroli pieszych w rejonie służbowym, właśnie bowiem ta forma pełnienia służby pozwala na możliwość bycia zauważonym przez innych, możliwość nawiązania bezpośredniego, dłuższego kontaktu, poczucia tego, co otacza ludzi żyjących na co dzień w danym terenie. Dbalność o porządek i bezpieczeństwo wymaga od policjantów nawiązania dużo bliższych kontaktów i znajomości z obywatelami. Skupienie się na problemach oznacza, że policjanci nie będą pojawiali się po to, by kolejny raz podjąć interwencję, lecz będą starali się do incydentu zawczasu nie dopuścić. Należy zagłębić się w historię i potencjalną przyszłość danej sprawy, co stać

się powinno zasadniczą częścią policyjnej codzienności. Zatem zadaniem Policji jest pomoc w rozwiązywaniu tych problemów, edukacja, udzielenie ostrzeżeń, informowanie, a w razie potrzeby stosowanie przymusu (Bukowiecki, 2013, s. 23–24). Określanie roli Policji w systemie zapobiegania przestępczości nie jest ani sprawą prostą, ani jednoznaczną. Andrzej Urban stwierdza, że na podstawie doświadczeń historycznych i licznych badań, których celem było określenie najskuteczniejszych form i sposobów działania, Policja we współczesnym świecie nie jest do końca uformowaną organizacją. Ewaluuje ona od policji typowo reaktywnej, ukierunkowanej na zatrzymanie jak największej liczby sprawców, do policji kreatywnej, której głównym celem i zadaniem jest niedopuszczenie do popełnienia przestępstwa (Urban, 2009, s. 119). Ten pierwszy model jest jednak nadal dominujący.

Paramilitarny charakter Policji wskazuje, że struktura organizacyjna tej instytucji ma na celu zapewnienie jednolitości, dyscypliny, fachowości, profesjonalizmu i jakości wykonywanej pracy. Dominacja tej instytucji w obszarze kształtowania i budowania bezpieczeństwa publicznego jest niepodważalna, gdzie przez pryzmat jej funkcjonowania oraz skuteczności w zakresie zapobiegania i wykrywania czynów zabronionych, a także wypełnianiu służebnej funkcji wobec społeczeństwa, podlega ocenie. Funkcjonowanie Policji należy oceniać zewnątrz, opierając się na tym, co jest widoczne, namacalne i łatwe do zweryfikowania, ale istotne jest także wszystko to, co rozgrywa się wewnątrz tej instytucji. Dopiero wtedy po uwzględnieniu wielu czynników składających się na kształtowanie jakościowej normy zarządzania zasobami ludzkimi w tej organizacji będzie możliwe prawidłowe realizowanie procesu oceny zachowań organizacyjnych tej instytucji. Aktualnie polska Policja pomimo zachodzenia wielu zmian organizacyjnych, wprowadzenia rozmaitych rozwiązań na różnych płaszczyznach działania, nie posługuje się żadnym konkretnym opracowanym, wdrożonym i realizowanym modelem zarządzania. Stosowany obecnie nosi cechy modelu centralistycznego, zmierzającego ku mieszanemu. Jednak wydaje się, że stanowi on zbiór raczej przypadkowych reguł i zasad, a także nieuporządkowanych doświadczeń kierowników jednostek organizacyjnych Policji na poszczególnych stanowiskach. Brak przyjęcia zdecydowanego i czytelnego modelu zarządzania polską Policją powoduje wiele mankamentów związanych z wewnętrzną organizacją i zapewnieniem właściwej komunikacji interpersonalnej, a także z jakością realizowanych zadań (Murat, 2018, s. 49).

W strukturze Policji od zawsze istotną przeszkodą jest słaba jakość przepływu informacji zarządczej. W następstwie tych okoliczności poszczególne poziomy organizacyjne nie wywołują działań uwzględniających punkt widzenia całej formacji. Efektem tego jest taki stan rzeczy, że każdy szczebel funkcjonuje i reaguje tak, jak gdyby inne szczeble były jednostkami zewnętrznymi, nie zaś częścią tej samej struktury, jednocześnie mając skłonności uznawania własnego punktu widzenia za ten najlepszy, jedyny i słuszny. Z tego powodu bardzo mało jest przykładów pracy zespołowej opartej na różnych poziomach organizacyjnych prowadzącej do kreacji nowych rozwiązań (Ścibiorek, Kuc, Moczyłowska, Letkiewicz, 2014, s. 75).

Większość odpraw służbowych nie służy wypracowaniu kierunków rozwoju czy taktyki działania, lecz przekazywaniu poleceń i dyspozycji z góry w dół, bez oczekiwania na informacje zwrotne. Policjanci często mają problemy ze zidentyfikowaniem i utożsamianiem się z całą instytucją. Jest to konsekwencją zbyt scentralizowanego systemu zarządzania, który nie oczekuje na kreatywność i samodzielność poszczególnych funkcjonariuszy, a tym samym zwalnia ich z odpowiedzialności za dobro całej Policji. Generalnie informacje kierowane z jednostek wyższego do niższego poziomu są tylko ogólnie przetwarzane bez podania propozycji konkretnego, i co ważne, zrozumiałego rozwiązania, opierając się na czynnikach lokalnych. Skutkiem tego jest sporządzanych wiele pism na ten sam temat zawierających zbiór ogólników, czasami nietrafionych lub mało przydatnych w realizowaniu zadań przez policjantów. Ponadto nie ma procedury przetwarzania aktu prawnego lub informacji ogólnej w szczegółową instrukcję, którą policjant na szczeblu wykonawczym mógłby wykorzystać w swojej pracy. Byłoby to bardzo przydatne i pomocne narzędzie, które przede wszystkim wykluczałoby różną interpretację aktów prawnych. Innym problemem polskiej Policji jest brak umiejętności dostosowania struktury organizacyjnej do zadań, a także niechęć do zmiany obowiązujących procedur. Normą jest, że procedury i schematy pozostają nienaruszone, a przerabia i dostosowuje się jedynie zadania. Przez scentralizowany i mimo wszystko też skoncentrowany sposób zarządzania wiele dokumentów wymaga wielokrotnej akceptacji przez osoby, które nie wnoszą do niego wartości dodanej (Murat, 2018, s. 54).

Decyzje fundamentalne i istotne dla całej Policji zapadają na poziomach najwyższej położonych w strukturze hierarchicznej. Nie konsultuje się praktycznie ich z dużą społecznością policyjną, a jeżeli już, to przesyła się do konsultacji w ostatniej chwili, nie pozostawiając czasu na przeczytanie dokumentu, a tym bardziej przeanalizowanie

i wyciągnięcie wniosków. W ten sposób policjanci zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak i wykonawczych nie dość, że przekonują się do poczucia swojej niskiej wartości, pożyteczności oraz niewielkiego znaczenia, to jeszcze sobie uzmysławiają, że ich zdanie naprawdę nic nie znaczy w aparacie tej wielkiej instytucji organizacyjnej, w której wszystko sterowane jest odgórnie.

Każda organizacja, która chce odnosić sukcesy, musi dokonywać zmian, musi dostosowywać się do zmieniających warunków wewnętrznych, jak też zewnętrznych. To także dotyczy Policji, jeśli chce być nowoczesna, pozytywnie postrzegana i służyć dobrze społeczeństwu. Pożądane byłoby, aby zmiany były dokonywane na bieżąco względem zmieniających się czynników zewnętrznych i tych tkwiących w samym środowisku wewnętrznym formacji. Policja musi ciągle się doskonalić, aby stać się organizacją nowoczesną, kreującą, elastyczną i przede wszystkim skuteczną, reagującą odpowiednio do potrzeb społeczeństwa i dynamiki zmian w otoczeniu. Jednak każde wprowadzanie zmian w środowisku policyjnym powoduje powstawanie różnych oporów, wynikających tak ze skostnienia struktury organizacyjnej, stereotypów myślenia, braku odpowiednich środków, jak i zachowania samych ludzi, bo wszystko co nowe, to z natury jest złe, nieprzynoszące dobrych, oczekiwanych efektów. Problemy z przystosowaniem tego, co przynosi zmiana, wiąże się z faktem, że zmiana jest postrzegana jako zjawisko burzące dotychczasowy, uznawany przez samych policjantów porządek i stan rzeczy oraz naruszający ukształtowaną spójność organizacyjną (Letkiewicz, 2009, s. 36). Policja nie jest środowiskiem interpersonalnym sprzyjającym nowoczesnym stylom zarządzania. Przypisane jej cechy, jak hierarchiczność i paramilitarny charakter służby, nasilający się w sytuacjach kryzysowych, utrudniają prezentowanie nieagresywnych i nieuległych postaw zarówno przez przełożonych, jak i podwładnych (Murat, 2018, s. 55).

Specyfika funkcjonowania organizacji paramilitarnej, jaką jest Policja, powoduje, że przełożeni najczęściej stosują styl autokratyczny. Arkadiusz Letkiewicz, zastępca komendanta głównego Policji w latach 2012–2013, wskazuje, że zastraszanie w Policji stało się powszechnie stosowaną praktyką menadżerską. Łatwo jest używać technik zastraszania, ponieważ jest to „narzędzie” powszechnie akceptowane w zhierarchizowanych organizacjach militarnych, takich jak Policja. Charakterystyczne dla zarządzania w Policji jest lekceważenie ważności grupy, wkładu poszczególnych osób, potrzeby wzajemnego zaufania oraz szacunku pomiędzy przełożonymi i podwładnymi (Letkiewicz, 2009, s. 3). Nie sposób jednak zgodzić się z powyższą

opinią. Nie jest regułą, że nowocześni menadżerowie stosują metody poprzez zastraszanie, że lekceważy się ważność grupy czy brak jest szacunku pomiędzy przełożonymi a podwładnymi. Oczywiście zdarzają się przypadki, że słabi menadżerowie czy przełożeni tak się zachowują, jednak daje się już zdecydowanie zauważyć, że takich przypadków jest coraz mniej. Patrząc przez pryzmat własnych doświadczeń, należy stwierdzić, jak bardzo ważne i potrzebne jest prawidłowe kierowanie działaniami policjantów w funkcjonowaniu tej formacji i jak olbrzymią rolę w procesie kierowania ludźmi oraz tworzenia stosunków międzyludzkich odgrywa przełożony. To właśnie przełożony jako menadżer odgrywa olbrzymią rolę, gdzie przez swój styl kierowania, autorytet czy dyscyplinę może wpłynąć na panujące stosunki tak, aby skuteczność pracy oraz zadowolenie z jej wykonywania były na najwyższym poziomie. Trzeba także stwierdzić, że przełożeni coraz częściej w sytuacjach występowania konfliktów lub problemów wykazują empatię i postawę, dzięki której funkcjonariusze czują się równi sobie, obdarzeni szacunkiem i zrozumieniem. Poprzez kierowanie i zarządzanie zrozumiałymi dla policjantów motywami, traktowaniu ich w sposób uczciwy, atmosfera w poszczególnych komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji wpływa pozytywnie na wykonanie zadania, a tym samym na skuteczność podejmowanych działań formacji, która służy społeczeństwu i dba o bezpieczeństwo na poziomie lokalnym. Od kadry kierowniczej Policji wymaga się dziś zupełnie nowych umiejętności, a od Policji jako organizacji przede wszystkim nowoczesnego zarządzania.

W ocenie działalności Policji dominującym kryterium od lat pozostaje kryterium prawne. Przez wiele lat Policja stosowała, ale i nadal stosuje jako podstawowe kryterium swojej działalności wskaźniki spadku przestępczości i wskaźniki wykrywania sprawców przestępstw oraz różnego rodzaju statystyki z liczbami wykrywalności, liczby zabezpieczonego mienia czy udziału liczby policjantów w służbie ruchu drogowego albo patrolowej. Osiągnięcie sukcesu przez Policję było mierzone i nadal jest wskaźnikiem ograniczenia przestępczości metodami śledczymi i dochodzeniowymi. Dobry wizerunek Policji jest mierzony skutecznością w wykrywaniu sprawców przestępstw, a także osiaganiem sukcesu przez zapobieganie przestępczości poprzez rozlegle rozumianą profilaktykę. Jednak instytucji publicznej, zwłaszcza o tak specyficznym profilu działalności jak Policja, nie można rozpatrywać wyłącznie pod względem kryterium ilościowego. Wyniki badań społecznych wskazują na istniejące oczekiwania wobec Policji, które wykraczają poza tradycyjne wskaźniki oceny jej

pracy. Takie ujęcie wymaga zmian w sposobie definiowania skuteczności tej służby, aby w coraz większym stopniu uwzględniała ona rzeczywiste potrzeby społeczeństwa. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad da się zauważyć zmiany w tym obszarze, czego przykładem jest ewolucja mierników efektywności pracy Policji, które obecnie bardziej przystają do rzeczywistych oczekiwań społecznych (Murat, 2018, s. 55).

Zaprezentowana powyżej dosyć niepokojąca diagnoza ukazuje metodę jeszcze funkcjonującej Policji w Polsce. Diagnoza ta też wskazuje na potrzebę daleko idącej jej zmiany. Cieszy jednak to, że polska Policja powoli się zmienia, iż jako organizacja się uczy, wyciąga wnioski i doskonali metody swego działania. Policja służy społeczeństwu, a jeżeli służy, to musi wiedzieć, jakie są oczekiwania społeczne i jakie formy działania są akceptowane społecznie. Policja bez znajomości oczekiwań społecznych nie może właściwie realizować zadań, do których została powołana. Dlatego zastosowanie nowoczesnego narzędzia zarządzania w polskiej Policji, jakim jest koncepcja społecznej odpowiedzialności, pozwala zbudować nowoczesny model zarządzania, biorący pod uwagę wszystkie kluczowe obszary. To właśnie zastosowanie, obok kryterium prawnego i ekonomicznego oceny efektywności, kryterium społecznego, zawierającego wskaźniki dostosowane do rzeczywistych potrzeb i możliwości Policji, może pozwolić na przejrzystą i obiektywną ocenę (Hryszkiewicz, Suchanek, 2014, s. 194).

Jednym z głównych elementów tworzonego nowego systemu pracy polskiej Policji jest zmiana podejścia do współpracy ze społeczeństwem. Obecnie uznaje się za niezbędne, wręcz konieczne, uspołecznienie działań policyjnych i włączenie w system przedsięwzięć profilaktycznych wszystkich organizacji i instytucji mających wpływ na poziom bezpieczeństwa społecznego. Charakterystycznymi cechami działania nowoczesnej policji jest intensywne rozwijanie różnych form współpracy ze społeczeństwem, nastawienie na rozwiązywanie konkretnych problemów związanych z bezpieczeństwem oraz obszerne gromadzenie i przetwarzanie wszelkich informacji, które mogą posłużyć zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości. Przyjmując, że skuteczne działania policji opierają się na dobrych informacjach, należy starać się pozyskać ich wiele, im więcej, im głębszej analizie zostaną poddane, tym większa może być skuteczność policji (Misiuk, Letkiewicz, Sokołowski, 2011, s. 175). Lokalne społeczności posiadają wiedzę, co jest źródłem ich niepokoju i strachu, które miejsca są niebezpieczne, kto jest realnym zagrożeniem dla innych. Ten zwrot jest istotą koncepcji działania policji zorientowanej na społeczności lokalne — koncepcji zwanej *community*

policing. Podstawowym elementem koncepcji działań policji opartej na *community policing* jest przyjęcie nieodwracalnego stanowiska koniecznej współpracy pomiędzy społeczeństwem a policją, szczególnie w identyfikacji i przeciwdziałaniu zagrożeniom na poziomie lokalnym. Charakter tej współpracy powinien skutkować znacznie wyższą efektywnością działań funkcjonariuszy oczekiwaną przez czynnik społeczny. Chodzi o zrozumienie pewnej hierarchii i specyfiki problemów lokalnych, które często nie są zauważalne z perspektywy funkcjonowania jednostek Policji, zwłaszcza wyższego szczebla. Definiowanie zagrożeń lokalnych ma kapitalne znaczenie dla lepszego zrozumienia procesów związanych z poczuciem bezpieczeństwa małych środowisk społecznych. Celu tego nie można jednak zrealizować bez wyraźnej partycypacji społeczeństwa (Jarczewski, 2017, s. 393). Jak wskazują badania, *community policing* jest zasadą akceptowaną i pożądaną w sprawowaniu funkcji policyjnych. Generalnie *community policing* polega na organizacyjnej decentralizacji i przeorientowaniu dotychczasowego sposobu pełnienia służby na taki, który ułatwi dwustronną komunikację między policją a społeczeństwem. Istotą *community policing* jest popieranie partnerstwa między policją i społeczeństwem, prowadzącego do wspólnego określenia różnych kwestii społecznych (Leszczyński, Gumieniak, Owczarek, Mochocki, 2013, s. 160). *Community policing* jest polityką, a zarazem strategią nastawioną na osiągnięcie skutecznej kontroli przestępczości, zmniejszenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawienie jakości życia, usprawnienie pracy i podniesienie autorytetu policji przez proaktywne wykorzystanie środków społecznych do zmiany warunków stanowiących podłoże działań przestępnych (Urban, 2009, s. 123).

Idea *community policing* zrodziła się w Stanach Zjednoczonych i w wielu swych przejawach wciąż jednak odpowiada amerykańskim wzorcom i realiom. Mimo to opiera się na pewnych uniwersalnych zasadach dotyczących roli autorytetu policji w społeczeństwie i na organizacyjnych reformach. Podstawowymi elementami strategii *community policing* jest długotrwała współpraca partnerska policjanta z mieszkańcami, kościołem, szkołami, lokalnym biznesem, szpitalem, stowarzyszeniami, tworzenie „sieci” osób i instytucji współdziałających w celu poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz wspólne rozwiązywanie problemów poprzez współpracę policji z samorządami (Urban, 2009, s. 124). Koncepcja *community policing* przyjęła się w wielu państwach w drugiej połowie XX wieku. Wszędzie tam, gdzie zdecydowano się na jej wdrożenie, doprowadzono do zmniejszenia przestępczości i podniesienia poziomu bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że wszędzie zastosowano jeden

szablon działania możliwy do wykorzystania przez innych. W wielu państwach można odnaleźć działania takie same lub tożsame, w niektórych natomiast — sposób charakterystyczny dla danego kraju czy też regionu świata. Możliwości dotarcia do społeczności lokalnych i zaangażowania ich jest z pewnością wiele i równie wiele zależy od inicjujących partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa (Misiuk, Letkiewicz, Sokołowski, 2011, s. 179–180).

W Polsce faktyczny rozwój *community policing* rozpoczął się głównie ze względu na znaczny wzrost przestępczości. Istotne zmiany w konieczności postrzegania aktywnego udziału czynnika społecznego w kreowaniu polityki bezpieczeństwa zostały zapoczątkowane dopiero pod koniec lat 90. minionego stulecia licznymi wizytami przedstawicieli policji zachodnich w naszym kraju. Realizowano wówczas wiele programów ukierunkowanych na zmianę sposobu podejścia do zagadnień bezpieczeństwa, zwłaszcza przez funkcjonariuszy jednostek terenowych Policji. Szczególnym zagrożeniem dla otwartości działań tej instytucji byli paradoksalnie sami funkcjonariusze Policji, którzy niechętnie wsłuchiwali się w głosy pochodzące z zewnątrz, uznając, że sami wiedzą zdecydowanie lepiej, jakie zagrożenia są najgroźniejsze (Jarczewski, 2017, s. 394–395). Zdano już wtedy sobie sprawę, że zagrożenie indywidualne budzi uzasadniony lęk, obawę i strach oraz wskazuje negatywne zachowania człowieka, w związku z czym należy zadbać o prawidłowy rozwój społeczny poprzez działalność edukacyjną i prewencyjną, pomocniczą i opiekuńczą, dialog i kształtowanie więzi społecznych wspierających działania na rzecz bezpieczeństwa. Jednak już na początku prac nad adaptacją założeń *community policing* do polskich warunków oczywiste było, że nie jest możliwe dosłowne przeniesienie obcych rozwiązań na rodzimy grunt. Uzasadniano to różnicami w stanie prawnym, a także uwarunkowaniami historycznymi i kulturowymi (Przemyski, 1999, s. 165). Idea *community policing* jest oddalona od tradycyjnego pojmowania policji w Polsce. Koncepcja ta jest jednak zmianą sposobu postępowania i sposobu myślenia, która rzuca wyzwanie obowiązującemu pojmowaniu istoty policji oraz głównych założeń dotyczących wykonywania służby policyjnej.

Jako idea *community policing* jest rozumiana jako zbiór wartości, które stanowią podstawę etyczną i moralną, wartości, które starały się zmienić zarówno istotę zadań wykonywanych przez policję, jak i liczbę ludzi odpowiedzialnych za wyznaczenie pożądaných środków oraz celów związanych ze służbą (Łuszcz, 2016, s. 116). W tej perspektywie działania policji w ramach koncepcji *community policing* to szczególnie

rodzaj usług publicznych skierowanych przez policję do społeczności lokalnej. Produktem końcowym tych działań jest bezpieczeństwo i poczucie bezpieczeństwa danej społeczności lokalnej. *Community policing* stanowi nic innego jak włączenie społeczeństwa w jego własną obronę przy założeniu, że obywatele dzielą to zadanie z policją.

Działanie polskiej Policji wspólnie ze społeczeństwem stało się priorytetem w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa. Policja od kilku lat poszukuje nowych form i metod mających na celu poprawę bezpieczeństwa obywateli, a tym samym przeciwdziałając przestępczości, przekształca się z organu typowo represyjnego w instytucję otwartą na potrzeby i głosy społeczeństwa (Pater, 2018, s. 121). Już od kilku lat Komenda Główna Policji koordynuje wprowadzanie programów prewencyjnych realizowanych z udziałem terenowych jednostek Policji. Programy te podzielono na pięć kategorii: ochrona osób i mienia, bezpieczeństwo w ruchu drogowym, patologie, ofiary przestępstw i bezpieczeństwo ogólne. W ostatnim czasie Policja dokonuje istotnych zmian w kierunku proaktywnych i prospołecznych działań prewencyjnych, porządkując sferę zadań dzielnicowego, zwiększając liczbę policjantów w patrolach, kreując rozwiązania programowego współdziałania z podmiotami pozapolicyjnymi, przede wszystkim na poziomie lokalnym. Cele podejmowanych przedsięwzięć koncentrują się wokół budowania społecznego poczucia bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo publiczne bowiem wymaga wzajemnych działań zarówno Policji jako instytucji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo, jak i podmiotów spoza Policji tworzących życie społeczne, zwłaszcza administracji rządowej i samorządowej oraz obywateli.

Uspołecznienie działań Policji, będące przejawem wypełniania założeń koncepcji *community policing*, w Polsce wiąże się z potrzebą pogłębiania dialogu społecznego w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa na linii Policja – społeczność lokalna (Minkiewicz, 2017, s. 7). Odbywa się to obecnie na podstawie trzech zasadniczych filarów — reaktywacji zlikwidowanych posterunków Policji, urzeczywistnienie założeń programu „Dzielnicowy bliżej nas” i funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa.

Community policing zakłada decentralizację jednostek Policji z niezależnym dowództwem, ponieważ w małych jednostkach policjanci i mieszkańcy szybciej mogą nawiązać partnerskie kontakty, które są oparte na wzajemnym zaufaniu. Łatwiej również dostosować i ukierunkować posiadane siły i środki na rozwiązanie problemu,

który nurtuje lokalną społeczność (Kawecki, 2017, s. 61). Reaktywacja posterunków Policji ma przywrócić oczekiwaną przez mieszkańców, w szczególności mniejszych miejscowości, dostępność do służby działającej na rzecz zapewnienia porządku i bezpieczeństwa. Decyzja o utworzeniu posterunku musi być poprzedzona szerokimi konsultacjami społecznymi umożliwiającymi uzyskanie opinii mieszkańców społeczności lokalnych zarówno na temat zasadności tworzenia nowych, jak i funkcjonowania już odtworzonych posterunków Policji. Konsultacje obligatoryjnie są prowadzone każdorazowo przed podjęciem ostatecznej decyzji o odtworzeniu (utworzeniu) posterunku Policji, a także po roku jego funkcjonowania. Według danych Komendy Głównej Policji od 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. utworzono lub odtworzono łącznie 117 posterunków Policji. Planowane jest odtworzenie (utworzenie) następnych 49 posterunków Policji. Nowe lub wyremontowane budynki wyposażono w nowoczesny sprzęt łączności, komputery, zakupiono nowe pojazdy. Każdy posterunek, zależnie od obszaru, objęto nadzorem i wskazaniem z Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz danymi z komend wojewódzkich Policji, zabezpieczono w etaty od 5 do 18, które wzmocniono 168 etatami z rezerwy kadrowej komendanta głównego Policji. Środki finansowe na reaktywację posterunków pochodziły przede wszystkim z „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa na lata 2017–2020” i z budżetów samorządów. Najwięcej posterunków Policji utworzono lub odtworzono w garnizonach mazowieckim i wielkopolskim — po czternaście (<<http://www.gazeta.policja.pl/997/informacje/185174,Reorganizacja-reorganizacja.html>>).

Jednym z istotniejszych, jeśli nie najważniejszym przejawem wypełniania założeń idei *community policing* w Polsce, jest istnienie funkcji dzielnicowego. Polska Policja wdrożyła nową koncepcję swojego funkcjonowania zmierzającą do uspołecznienia działań na rzecz bezpieczeństwa. Jej założenia i istota funkcjonowania Policji są bardzo czytelne: „chcemy być jak najbliżej ludzi, znać i wspólnie rozwiązywać ich problemy. Społeczeństwo chce mieć Policję u siebie. Tego ludzie oczekują: żeby policjant był z nimi i działał, kiedy komuś dzieje się krzywda. Dzielnicowy musi być wśród ludzi i służyć ludziom”. To są założenia programu „Dzielnicowy bliżej nas” (<<http://dzielnicowy-blizej-nas.policja.pl/dbn/wideo/4463,Jacy-jestesmy-Czy-praca-jest-nasza-pasja-Ile-dajemy-z-siebie-Obejrzyj-spot-i-prz.html>>). Inauguracja programu nastąpiła w czerwcu 2016 r., kiedy to komendant główny Policji 20 czerwca 2016 r. podpisał zarządzenie, zgodnie z którym dzielnicowi nie prowadzą już dochodzeń i postępowań o wykroczenia, uzyskując w ten sposób więcej czasu na obchód

przydzielonego rejonu służbowego. Wpisuje się to w założenia *community policing*, zgodnie z którymi dzielnicowy jest łącznikiem między obywatelami a Policją, powinien pracować w jednym rejonie służbowym oraz mieć umiejętności komunikowania się z obywatelami (Kawecki, 2017, s. 61). Bardzo ważnym elementem tego programu jest faktyczne zbliżenie Policji do społeczeństwa, zainteresowanie go rozlegle rozumianą problematyką bezpieczeństwa i otwarcie na problemy społeczności lokalnej. Program ten jest obecnie jednym z kluczowych programów realizowanych w celu zbudowania zaufania pomiędzy służbami a obywatelami, zaufania, które jest niezbędne dla aktywizacji społeczności lokalnej w działaniach skutkujących tworzeniem lokalnych koalicji działających na rzecz bezpieczeństwa. Nawet najlepiej wyposażona policja nie będzie dobrze wykonywała swoich zadań, jeśli mieszkańcy nie będą jej ufali. Głównym założeniem programu jest ułatwienie kontaktu dzielnicowego z mieszkańcami.

Kolejnym filarem zmierzającym w kierunku uspołecznienia działań Policji, a zarazem wypełniającym założenia idei *community policing*, jest Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa. Jest to innowacyjna aplikacja, która została przygotowana przez Policję na polecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. To nowoczesny system komunikacji między społecznościami lokalnymi a Policją, nowa i czytelna platforma o bezproblemowej wymianie informacji w zakresie ogólnie pojętego bezpieczeństwa pomiędzy społeczeństwem a Policją, funkcjonująca na terenie całego kraju od 5 października 2016 r. (<www.policja.pl>). Aplikacja pozwala obywatelom na zabieranie głosu w wielu sytuacjach uprzedzających wystąpienie zagrożeń w celu zapobieżenia im lub ich eliminacji, ale także na zgłaszanie istniejących naruszeń bezpieczeństwa, co pomaga policjantom w podjęciu szybkich i trafnych interwencji, by przywrócić stan bezpieczeństwa. Obywatele uzyskali w ten sposób realną możliwość skutecznego współkształtowania bezpieczeństwa na skalę lokalną i oddziaływania nie tylko na pracę Policji, ale także na instytucje ustawowo powołane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Takie działania są charakterystyczne dla konsultacji, które wymienia się jako jedną z cech nierozzerwalnie złączonych z *community policing*.

Strategia *community policing* ma szanse powodzenia w społeczeństwach, w których służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny cieszą się dużym zaufaniem społecznym. Jak wynika z badania CBOS, w marcu 2019 r. Policja była najwyższą ocenianą instytucją publiczną spośród wszystkich poddanych ocenie instytucji. W Polsce w marcu i we wrześniu 2019 r. — 75%, w marcu 2020 r. — 80%

ankietowanych dobrze oceniali jej działalność (Feliksiak, *Komunikat z badań CBOS*, nr 44/2019, nr 38/2021). Budowanie zaufania jest procesem ciągłym, wymagającym permanentnych działań, głównie na poziomie lokalnym. Jego poziom nie jest trwały, dlatego należy podejmować wszelkie działania, mające na celu jego pogłębianie, ale przede wszystkim utrwalanie. Proces ten nie jest możliwy bez zapewnienia optymalnej komunikacji ze społeczeństwem (Pater, 2018, s. 147). Jednak pomimo dużego zaufania społecznego i deklarowanego poczucia bezpieczeństwa nasuwa się pytanie, czy nasze społeczeństwo jest gotowe do partycypowania i partnerowania w działaniach na rzecz bezpieczeństwa.

Podkreślić trzeba również, że omawiana koncepcja działania policji nie jest pozbawiona wad. Sceptycy strategii *community policing* wskazują następujące słabe jej strony: koncentruje się ona wyłącznie na społeczeństwie zamiast na walce z przestępczością; strategia ta jest „miękką” wobec przestępczości; doprowadza do upolitycznienia pracy policji, a w konsekwencji do włączania się policji w działania, które są popierane przez lokalne władze, ignorowania natomiast tych, które nie mają takiego poparcia; wszechwiedza policjantów może zostać wykorzystana przeciwko społeczności, dzięki której została zdobyta (Czapska, Wójcikiewicz, 1999, s. 139). Trudno jednak potwierdzić, że współpraca ze społeczeństwem osłabiła wizerunek policji, wręcz przeciwnie, współpraca policji ze społeczeństwem w ramach idei *community policing*, pomimo wskazanych powyżej słabych stron, wydaje się być działaniem gwarantującym poprawę i wzrost poczucia bezpieczeństwa.

Kończąc rozważania dotyczące założeń idei *community policing* w polskiej Policji, podkreślić jeszcze należy, że przedmiotowa koncepcja nie powinna być utożsamiana tylko z dzielnicowym. Nie może zostać obciążony całym ciężarem zmiany stosunków policji ze społeczeństwem. Nie powinna być także utożsamiana z pieszymi patrolami, mimo że zakłada ona widoczność i dostępność policjantów. Strategia ta powinna być stosowana przez wszystkich policjantów i nie jest to konkretne zadanie, jakie ma do wykonania policjant, lecz określony sposób myślenia (Kawecki, 2017, s. 63). *Community policing* jest ideą działania całej policji, a nie jej poszczególnych komórek, ogniw czy stanowisk. Współpraca z obywatelami nie stanowi zadania konkretnej jednostki organizacyjnej, lecz determinuje pracę policji jako całości. Tę strategię muszą realizować wszyscy policjanci. Aby policjanci mogli być zaangażowani w życie społeczności i być w stanie poprawić jakość życia jej członków, musi nastąpić zmiana sposobu ustalania zakresu ich działań, który powinien być dostosowany do

społeczności. Policja nie może dłużej pozwolić sobie na wykorzystywanie wskaźników zatrzymań, telefonów wzywających o pomoc, poziomu przestępczości i liczby wystawianych mandatów jako miary własnych sukcesów. Musi zacząć oceniać atrybuty społeczeństwa i interakcje społeczne (Pater, 2018, s. 147). Znamienite słowa wypowiedzieli Robert Trojanowicz i Bonnie Bucqueroux, stwierdzając że „lepiej będzie dla całej Policji, gdy wszyscy policjanci będą uprawiać *community policing* przez połowę czasu służby, niż gdy połowa policjantów będzie to robiła przez cały czas” (Trojanowicz, Bucqueroux, 1984, s. 18).

Idea *community policing* wprowadza nową jakość w kontaktach policjantów z obywatelami. Policjant w terenie musi mieć niezbędną swobodę, aby wykonywać swoją pracę i elastycznie dostosowywać swoje działanie do miejscowych potrzeb. Relacje powinny opierać się na zaufaniu, etyce, odpowiedzialności i legalności. Bardzo ważny jest osobisty kontakt z obywatelami. Bez wątpienia nowoczesne technologie telekomunikacyjne usprawnią łączność z obywatelami, lecz nie zastąpią osobistych kontaktów (Czapska, 2000, s. 142). Największe wyzwanie, jakie stoi przed Policją, to znalezienie sposobu, aby pozyskać wsparcie i współpracę obywateli w dążeniu do uczynienia ich życia bezpieczniejszym i przyjemniejszym. *Community policing* przypomina, że ludzie to najcenniejsze zasoby jednostek policji i powinni być traktowani jako cenni partnerzy. Zmiany jednak wymagają czasu.

4. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa jako narzędzie kształtowania bezpieczeństwa lokalnego

Elementy koncepcji działań Policji, określające bezpieczeństwo jako proces ciągły i wskazujące na potrzebę wprowadzania nowych innowacyjnych zmian w trosce o jego stan, każą bezustannie poszukiwać nowych metod i rozwiązań, które jeszcze bardziej mogą zbliżyć tzw. czynnik społeczny do partycypacji w tworzeniu bezpiecznej przestrzeni. Wynikiem tych poszukiwań i wielu przemyśleń jest powstała w 2015 r. idea tworzenia mapy zagrożeń, która na terenie całego kraju została wprowadzona do realizacji w październiku 2016 r. (Jarczewski, 2017, s. 399). Według Waldemara Jarczewskiego — zastępcy komendanta głównego Policji w latach 2005–2007 i 2009–2012 — mapa powstawała na podstawie danych Policji, a także informacji uzyskanych w ramach współpracy ze społecznościami lokalnymi. Głównie opierała się na debatach

i konsultacjach społecznych, zaangażowaniu organizacji pozarządowych, wojewodów, samorządów oraz lokalnych mediów.

Samo określenie mapy zagrożeń nie jest obce, a tym samym nowe. Jednak do tej pory było postrzegane jako nakładanie na mapy rejonów, gmin, powiatów, województw i kraju informacji, w formie graficznej, stwierdzającej wielkość i rodzaj zdarzeń z obszaru bezpieczeństwa w postaci liczby przestępstw, wykroczeń czy różnych zagrożeń, jakie definiowali policjanci w trakcie pełnienia służby. Jednak w mapach tych nie było, bo nie mogło być, informacji o bieżących spostrzeżeniach obywateli postrzegających bezpieczeństwo jako stan własnych obaw, strachu czy lęku, nie zaś statystyk. Mapy te, przedstawiające zagrożenie przestępczością, były i są ważnym elementem pokazania wielkości tych zagrożeń w Polsce i jednocześnie praktycznie przydatne do wyliczenia wskaźnika przestępczości w różnych rejonach Polski (Jarczewski, 2017, s. 400). Wychodząc z potrzeby pogłębienia wymiany informacji pomiędzy Policją a społeczeństwem, właśnie Policja podjęła działania związane z budową nowej platformy wymiany informacji w postaci stworzenia narzędzia wykorzystującego Internet. Celem projektu było stworzenie narzędzi, które pozwalają na prawidłowe, rzetelne i jasne przedstawienie społecznościom lokalnym skali i rodzaju zidentyfikowanych zagrożeń przez instytucje współodpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny w formie wizualizacji stanu bezpieczeństwa. Jest to swoisty wykaz zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia sporządzony z uwzględnieniem ich lokalizacji czasoprzestrzennej (Stawnicka, Klonowska, 2018, s. 26). Tak powstała interaktywna mapa zagrożeń, która została wprowadzona w życie w 2016 r. Nie miała ona zastąpić tego, co jest, a otworzyć inne, nowe możliwości reakcji. Powstało coś zupełnie nowego niż dotychczas. Nie zbudowano jeszcze takiego narzędzia interaktywnego, pozwalającego ludziom na bezpośrednie wprowadzanie zidentyfikowanych przez nich zagrożeń w czasie rzeczywistym z koniecznością ich analizy i weryfikacji przez funkcjonariuszy (Jarczewski, 2017, s. 400). Jest to narzędzie na tyle przełomowe, że wychodzi poza zakres dotychczas obowiązujących rozwiązań. Jest nim Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa (dalej: KMZB) — platforma wymiany informacji, interaktywne narzędzie, pozwalające na właściwe zidentyfikowanie i przedstawienie skali i rodzaju zagrożeń, które jest tworzone przez użytkowników wspólnie z Policją. Stanowi bardzo cenne narzędzie w kształtowaniu edukacyjnej roli Policji i angażowania obywateli w kształtowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dialog Policji ze społeczeństwem pozwala na budowanie

wzajemnego zaufania i wzrost świadomości o rzeczywistym wpływie na budowanie bezpieczeństwa w społeczeństwie obywatelskim z udziałem wszystkich zaangażowanych w ten proces podmiotów (Klonowska, Stawnicka, 2018, s. 80).

Zaletą tego narzędzia jest jego interaktywność. Każda osoba, mająca dostęp do Internetu, za pomocą dowolnego urządzenia w postaci komputera, tabletu czy telefonu komórkowego może w ciągu kilku sekund umieścić na interaktywnej mapie informację o zagrożeniu czy nieprawidłowościach. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa została utworzona i funkcjonuje w wyniku współpracy z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, którego przedstawiciele, wykorzystując zaplecze techniczne, umożliwiające udostępnienie informacji przestrzennej w Internecie, zaproponowali wprowadzenie w życie rozwiązania w ramach platformy Geoportal 2. Ostatecznie Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa opiera się na informacjach skatalogowanych w trzech płaszczyznach. Pierwsza dotyczy gromadzenia informacji pochodzących z policyjnych systemów informatycznych. W drugiej płaszczyźnie informacje gromadzone w ramach Krajowej Mapy Zagrożenia Bezpieczeństwa są pozyskiwane w trakcie bezpośrednich kontaktów z obywatelami, przedstawicielami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, a także w podczas realizowanych debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu. W trzeciej płaszczyźnie informacje są pozyskiwane od obywateli (internautów) z wykorzystaniem platformy wymiany informacji (<<https://policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,Krajowa-Mapa-Zagrozen-Bezpieczenia.html>>). Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa ma na celu przede wszystkim: odzwierciedlać zagrożenia już dostrzeżone i zarejestrowane przez Policję, wskazywać zagrożenia dostrzeżone przez obywateli, pomagać w analizie i optymalizacji istniejących struktur organizacyjnych Policji oraz być jednym z narzędzi wymiany informacji pomiędzy Policją a społeczeństwem.

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa to aplikacja informatyczna, składająca się z dwóch integralnych części. Pierwszą z nich stanowią wizualizowane dane statystyczne dokonanych przestępstw i wykroczeń z podziałem na poszczególne województwa, powiaty i gminy, natomiast druga to interaktywna platforma dedykowana społeczeństwu, umożliwiająca obywatelowi nanoszenie na niej zagrożeń. W zakresie części statystycznej sporządzono katalog przestępstw, zdarzeń drogowych i interwencji Policji, które są pokazywane na mapie statystycznej. Prezentowane są jeszcze informacje dotyczące wyników badań opinii publicznej w zakresie poczucia bezpieczeństwa. Dokładny opis kategorii natomiast jest usytuowany w poszczególnych

zakładkach. Ponadto w systemie kwartalnym są prezentowane następujące kategorie: zagrożenia przestępstwami stwierdzonymi ogółem, narkotykowymi, seksualnymi, oszustwami „na wnuczka” i „na policjanta”, kierowanie pojazdami mechanicznymi w stanie nietrzeźwości; zagrożenia wykroczeniami szczególnie uciążliwymi społecznie; wypadki drogowe, ofiary śmiertelne wypadków drogowych, wykazy powiatów, odcinków dróg najbardziej zagrożonych wypadkami; wyniki badań społecznych w zakresie poczucia bezpieczeństwa. Udostępnienie danych odbywa się aż do poziomu gminy, umożliwiając wyświetlenie tabeli atrybutów z pełnymi danymi dotyczącymi danej gminy.

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w części interaktywnej wyodrębniła 27 kategorii zagrożeń. Wytypowane i dostępne kategorie przedstawiają się następująco — bezpieczeństwo w ruchu drogowym: przekraczanie dozwolonej prędkości, nieprawidłowe parkowanie, nielegalne rajdy samochodowe, niewłaściwa infrastruktura drogowa, zła organizacja ruchu drogowego, niestrzeżone przejście przez tory, niestrzeżone przejazdy kolejowe, zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych; demoralizacja nieletnich: grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją; wykroczenia: spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych; bezdomność, patologie społeczne: osoba bezdomna, wymagająca pomocy, żebractwo, używanie środków odurzających; bezpieczeństwo na terenach wodnych: utonięcia, miejsca niebezpieczne na wodach, miejsca niebezpieczne na terenach wodnych, dzikie kąpieliska; ochrona środowiska: kłusownictwo, nielegalna wycinka drzew; znęcanie się nad zwierzętami, wałęsające się bezpańskie psy, niszczenie zieleni, dzikie wysypiska śmieci, poruszanie się po terenach leśnych pojazdami typu quad, wypalanie traw oraz inne: akty wandalizmu i miejsca niebezpiecznej działalności rozrywkowej (Pater, 2018, s. 130–131). Naniesienie zagrożenia następuje poprzez wskazanie na interaktywnej mapie jednej spośród 27 wymienionych kategorii zagrożeń. Są to zagrożenia, które mają decydujący wpływ na poziom naszego poczucia bezpieczeństwa.

Od początku działalności do 31 grudnia 2019 r. na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa naniesiono łącznie 1 367 715 zgłoszeń, z czego 641 338 nie zostało potwierdzonych (46,89%), żart lub pomyłka wyniosły 48 379 (3,54%), a 509 388 potwierdziło się i zostało wyeliminowane (37,24%), natomiast ogólna potwierdzalność to 51,1% ogółu. Najwięcej zgłoszeń na mapę odnotowano na terenie garnizonu małopolskiego (177 727, czyli 13%) i śląskiego (155 717, czyli 11,38%), najmniej zaś na terenie garnizonu opolskiego (33 564, tj. 2,45%) i lubuskiego (35 969, tj. 2,63%).

Liczbę zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa ilustruje tabela 2.

Tabela 2. Liczba zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa

Lp.	Województwo	Ogółem	Niepotwierdzone	Potwierdzone	Potwierdzone przekazane poza Policję	Potwierdzone wyeliminowane	Żart lub pomyłka	Potwierdzone (%)
1	Dolnośląskie	125 387	63 006	8844	928	48 578	3801	48,0
2	Kujawsko-Pomorskie	54 848	23 211	6353	363	23 430	1155	56,1
3	Lubelskie	73 480	30 982	2539	101	35 721	3977	55,2
4	Lubuskie	35 969	18 888	1710	831	13 053	1366	45,1
5	Łódzkie	84 237	42 426	8874	1542	28 903	2337	48,0
6	Małopolskie	177 727	80 995	3964	896	88 835	2650	53,5
7	Mazowieckie	68 358	30 669	2534	368	30 980	3685	52,4
8	Opolskie	33 564	15 679	2518	138	13 389	1776	50,5
9	Podkarpackie	67 961	31 468	19 027	353	9771	7067	47,9
10	Podlaskie	89 632	31 576	13 759	260	42 424	1412	64,0
11	Pomorskie	76 113	35 896	19 002	1159	18 653	1230	51,8
12	Śląskie	155 717	75 286	30 360	717	40 928	8170	48,8
13	Świętokrzyskie	36 799	18 120	1958	191	15 115	1346	48,7
14	Warmińsko-Mazurskie	46 732	23 431	4854	513	15 102	2706	46,5
15	Wielkopolskie	116 472	60 472	14 674	316	37 684	3014	46,4
16	Zachodniopomorskie	46 569	21 491	8547	207	15 074	1129	52,4
17	KSP	78 150	37 742	6756	157	31 748	1558	50,5
Ogółem:		1 367 715	641 338	156 273	9040	509 388	48 379	51,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji, Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa wg garnizonów (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Od początku funkcjonowania do 31 grudnia 2019 r. na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa najliczniej zaznaczanymi zagrożeniami były: przekraczanie dozwolonej prędkości — 375 121 (27,4%), z czego 65,40% zgłoszeń zostało potwierdzonych, nieprawidłowe parkowanie — 352 048 (25,7%) zgłoszeń i potwierdzalność na poziomie 55,00% oraz spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych — 243 413 (17,8%) zgłoszeń z potwierdzalnością 46,60%. Łącznie trzy najczęściej zgłaszane zagrożenia stanowią 70,9% zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa. Konieczna jest tu świadomość wagi swojego działania ze strony użytkowników aplikacji. Każde naniesione na mapę zagrożenie jest bowiem skrupulatnie sprawdzane przez policję, co angażuje znaczne siły i środki do weryfikacji zagrożeń, które zostały naniesione, a szczególnie te dla żartu. Tych było 48 379, co stanowi 3,54% ogółu wszystkich zaznaczonych zgłoszeń. Liczbę zgłoszeń według kategorii naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Liczba zgłoszeń wg kategorii naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa

Kategoria	Ogółem	Niepotwierdzone	Potwierdzone	Potwierdzone przekazane na Policję	Potwierdzone wyeliminowane	Żart lub pomyłka	Potwierdzone (%)
Przekraczanie dozwolonej prędkości	375 121	122 533	73 689	56	159 262	18 765	65,40
Nieprawidłowe parkowanie	352 048	154 338	37 334	839	151 814	6809	55,00
Spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych	243 413	127 510	20 091	7	91 440	3939	46,60
Niewłaściwa infrastruktura drogowa	81 567	28 588	7855	5843	36 801	2348	63,70
Zła organizacja ruchu drogowego	44 212	27 049	2707	1189	10 781	2421	35,10
Używanie środków odurzających	43 615	36 645	552	2	4238	2072	11,50
Grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją	40 975	27 303	2377	5	9918	1245	31,00
Dziki wysypiska śmieci	36 525	18 039	3714	687	12 748	1166	48,50
Akty wandalizmu	29 016	17 487	2435	77	7360	1506	35,90
Nielegalne rajdy samochodowe	21 742	15 568	918	2	3621	1557	22,50
Wąsające się niebezpieczne psy	16 938	10 371	970	103	4478	922	34,70
Żebractwo	15 792	10 975	519	24	3696	555	27,80
Osoba bezdomna, wymagająca pomocy	12 891	7564	790	71	3929	500	38,70
Niszczenie zieleni	11 425	7725	504	11	2508	654	28,10
Znęcanie się nad zwierzętami	8047	6917	149	6	336	610	6,60
Poruszanie się po terenach leśnych quadami	7910	5722	408	52	1415	297	24,60
Kłusownictwo	4855	3704	182	13	386	558	13,50
Nielegalna wycinka drzew	4078	3354	39	3	297	372	9,10
Wypalanie traw	3717	2685	78	5	583	358	19,80
Zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych	3278	1687	266	10	1152	155	45,70
Nieostrzeżone przejście przez tory	2732	1577	128	6	794	225	37,00
Miejsce niebezpiecznej działalności rozrywkowej	2632	1473	284	10	214	611	25,10
Nieostrzeżony przejazd kolejowy	1678	628	156	9	724	156	58,40
Dziki kąpieliska	1244	680	33	1	361	169	36,70
Miejsca niebezpieczne na terenach wodnych	851	483	47	2	180	139	32,20
Miejsca niebezpieczne na wodach	735	280	39	7	282	124	53,70
Utonięcia	678	453	9	0	70	146	14,80
Ogółem:	1367715	641 338	156 273	9040	509 388	48 379	51,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji, Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa wg garnizonów (stan na 31 grudnia 2019 r.)

Z liczby zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa wynika, że taki kształt współpracy na linii Policja – obywatel w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zmierza w dobrym kierunku i się sprawdza. To dzięki zgłoszeniom naniesionym na mapę policjanci analizują i wyjaśniają zagrożenia, nurtujące lokalną społeczność, a przez podjęcie dalszych działań zmierzających do ich usunięcia przyczyniają się nie tylko do poprawy poczucia bezpieczeństwa, lecz także do utwierdzenia w lokalnej społeczności przekonania co do jej realnego wpływu na poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Dodatkowo poza zaznaczeniem i rejestracją zdarzenia Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w Polsce umożliwia śledzenie statystyk policyjnych dotyczących bezpieczeństwa na wybranym obszarze kraju. Z pewnością zbudowany w ten sposób „świadomy most współpracy” między obywatelem a Policją oraz właściwymi podmiotami przyczyni się do osiągnięcia zakładanego celu z korzyścią nie tylko dla obywatela, ale przez budowanie tego mostu umacnia się rola aktywizująca Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (Klonowska, Stawnicka, 2018, s. 85).

Pod względem technicznym aplikacja została zbudowana w taki sposób, aby użytkownik w prosty sposób mógł z niej skorzystać. Jedynym wymaganiem jest dostęp do komputera z Internetem lub pobranie darmowej aplikacji na urządzenia mobilne. Dostęp do KMZB jest możliwy poprzez portal Policja.pl, jak też przez strony internetowe jednostek organizacyjnych Policji. Coraz częściej inne podmioty, którym zagadnienie i tematyka związana z bezpieczeństwem są bliskie, zamieszczają link do KMZB na swoich stronach. Warunkiem koniecznym do skorzystania z aplikacji jest akceptacja regulaminu korzystania z zasobów serwisu internetowego pn. „Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa”. Liczba dokonywanych zgłoszeń na dobę z jednego adresu IP jest ograniczona i można dokonać tylko jednego zgłoszenia. Sam proces naniesienia zagrożenia na mapę jest anonimowy i bardzo intuicyjny, nie powinien trwać dłużej niż kilkanaście sekund. Użytkownik po wybraniu jednego z 27 zagrożeń dostępnych w katalogu wskazuje kursorem lokalizację, w której ono występuje, a następnie przyciskiem „zgłoś” dokonuje naniesienia zagrożenia na mapę. Podczas zgłoszenia jest wyświetlany komunikat, informujący użytkownika, że nie jest to zgłoszenie alarmowe. W razie potrzeby pilnego kontaktu z Policją należy korzystać z numeru alarmowego 112. Użytkownik, wskazując lokalizację i rodzaj zagrożenia, ma możliwość podania innych dodatkowych informacji, dzięki którym proces weryfikacji będzie krótszy i skuteczniejszy. Wśród tych informacji są: data zdarzenia wraz

z dokładnym czasem, dni tygodnia występowania zagrożenia, pora dnia występowania zagrożenia, opis tekstowy sytuacji (do 500 znaków), możliwość dołączenia załączników do 5 MB (w formatach: JPG, PDF, 3gp, mov, doc, txt). Ważne jest to, że inni użytkownicy KMZB nie mają możliwości odczytania dodatkowych informacji przekazanych w trakcie nanoszenia zagrożenia. Informacje te są widoczne wyłącznie dla uprawnionych policjantów. Użytkownik samodzielnie nie może dokonywać edycji, modyfikacji, czy też usuwania naniesionego i zapisanego zagrożenia.

Podstawę prawną funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa stanowią: zarządzenie nr 768 komendanta głównego Policji z 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym; wytyczne nr 3 komendanta głównego Policji z 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa; wytyczne nr 1 komendanta głównego Policji z 31 lipca 2017 r. zmieniające wytyczne w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa; wytyczne nr 3 komendanta głównego Policji z 20 grudnia 2019 r. zmieniające wytyczne w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. W każdym z garnizonów komendanci wojewódzcy Policji wydali stosowne akty prawne, regulujące funkcjonowanie KMZB na podległym im terenie. Nadzór nad realizacją przez policjantów zadań związanych z funkcjonowaniem mapy zagrożeń sprawuje na terenie kraju kierownik komórki organizacyjnej właściwej do spraw prewencji Komendy Głównej Policji; na terenie województwa (garnizonu) zastępca komendanta wojewódzkiego Policji (komendanta stołecznego Policji) właściwy do spraw prewencyjnych; na terenie powiatu — komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji lub jego zastępca właściwy do spraw prewencyjnych.

Celem ostatecznym, do jakiego zmierza Policja, przez udostępnienie interaktywnej aplikacji, jaką jest KMZB, jest bezspornie: wizja pozytywnego odbioru społecznego tego rozwiązania, a tym samym lepszego postrzegania instytucji, jaką jest Policja; możliwość poprawy poczucia bezpieczeństwa, zwłaszcza środowisk lokalnych, poprzez gwarancję wnikliwej analizy i reakcji na spostrzeżone przez ludzi zagrożenia; możliwość ujawniania nowych, nieznanych wcześniej zagrożeń; identyfikacja miejsc „strachu” stanowiących ważny element obaw społecznych; wzrost poczucia

odpowiedzialności ludzi za bezpieczeństwo bez konieczności udziału w postępowaniach karnych czy w sprawach o wykroczenia (Jarczewski, 2017, s. 404).

Intensyfikacja aktywności społecznej na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego jest już dzisiaj standardem, nie zaś nowością w działaniu funkcjonariuszy. Za niezmiernie istotne trzeba uznać udostępnienie tej nowej postaci przepływu i wymiany informacji pomiędzy Policją a społeczeństwem stanowiącej element większej współpracy określanej jako *community policing*. Z całą stanowczością należy stwierdzić, że dla ciągłego zainteresowania społeczeństwa tą nową postacią przepływu i wymiany informacji obligatoryjne jest prowadzenie permanentnej promocji tego rozwiązania oraz dużej aktywności ze strony funkcjonariuszy tak, by stało się ono elementem naturalnego, choć wirtualnego, kontaktu z Policją. Jednak ten nowy sposób postępowania nie może zastąpić bezpośredniego kontaktu funkcjonariuszy z ludźmi. Dlatego tak ważne jest ciągle doskonalenie pracy i szkolenie policjantów pierwszego kontaktu z obywatelem — dyżurnych jednostek Policji, policjantów patrolowych, lecz przede wszystkim dzielnicowych będących podstawowym łącznikiem instytucji, jaką reprezentują, ze społecznością lokalną, na rzecz której realizują swoje obowiązki (Jarczewski, 2017, s. 404).

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa stanowi istotny element procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym przez polską Policję. Funkcja zarządzania bezpieczeństwem KMZB realizuje się przede wszystkim przez uzupełnienie możliwości zgłaszania Policji informacji o zagrożeniach i poddanie analizie informacji wynikających ze zgłoszonych zagrożeń. Dzięki takim działaniom dokonują się odpowiednia do skali i rodzaju zagrożeń alokacja sił i środków policyjnych oraz kierowanie sił i środków policyjnych w miejsca oczekiwane, co w efekcie doprowadza do eliminacji zagrożeń (Stawnicka, Klonowska, 2018, s. 269). Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa to nowa forma dialogu Policji ze społecznością lokalną, pełniąca różne funkcje — zarządzania bezpieczeństwem, integrującą, kontrolną, prewencyjną, aktywizującą i pedagogiczno-wychowawczą. Wszystkie funkcje, współgrając i korespondując ze sobą, przyczyniają się do wzmocnienia roli prowadzonego dialogu, zapewniają poczucie bezpieczeństwa obywateli, budują zaufanie do Policji. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa powoduje zwiększenie efektywności działań Policji na rzecz wzmocnienia współpracy ze społeczeństwem; wpływa na podniesienie skuteczności działań Policji w identyfikacji i zwalczaniu współczesnych zagrożeń; na wzrost skuteczności działań Policji w zwalczaniu przestępczości najbardziej uciążliwej

społecznie i na efektywność działań Policji ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa to szczególne narzędzie dialogu społecznego, które obok budowania wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa, kształtuje postawy pożądane społecznie przez realizację swojej pedagogiczno-wychowawczej funkcji. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa przekonuje, że warto współdziałać, że bezpieczeństwo jest wspólną sprawą, a działania obywateli są skuteczne i przynoszą wymierne efekty (Klonowska, Stawnicka, 2018, s. 90).

5. Aktywizacja społeczeństwa w działaniach Policji na rzecz bezpieczeństwa lokalnego w ramach programów „Razem bezpieczniej” i „Dzielnicy bliżej nas”

Rządowy program ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” powstał z inicjatywy podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Władysława Stasiaka. Od 2007 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach działań profilaktyczno-prewencyjnych koordynowało program ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” na lata 2007–2015 przyjęty uchwałą nr 218 Rady Ministrów z 18 grudnia 2006 r., który miał na celu wspieranie realizacji ustawowych działań organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Program „Razem bezpieczniej” był pierwszym ogólnokrajowym, rządowym programem, którego priorytetowym celem były aktywizacja i wspieranie inicjatyw lokalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego (<razembezpieczniej.mswia.gov.pl>). Wyjątkowość tego programu polegała na niestosowanych do tej pory mechanizmach prowadzenia działań profilaktycznych i wyodrębnionym budżecie na jego realizację. W związku z wprowadzeniem rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” w latach 2007–2015 wojewodowie otrzymali narzędzie do promocji niezależnych inicjatyw lokalnych społeczności, które mogli wspierać finansowo. Wcześniejsze działania z reguły koncentrowały się na zwierzchnim formułowaniu priorytetów w tym zakresie oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich zrealizowanie. Środki finansowe przeważnie były pomijane. Podmiotami realizującymi programy były i nadal są organy administracji rządowej, natomiast jednostki samorządu terytorialnego, organizacje

społeczne, kościoły i związki wyznaniowe mogą przystępować do programu na zasadzie dobrowolnego zgłoszenia. Całość realizacji zadań koordynuje minister spraw wewnętrznych i administracji przy współpracy komendanta głównego Policji z pomocą zespołu wspierającego koordynację programu (Serafin, Parszowski, 2011, s. 238).

Program „Razem bezpieczniej” ma na celu ograniczenie skali zjawisk i zachowań, które budzą powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. Odpowiada on na potrzeby inicjatyw obywatelskich i instytucjonalnych w zakresie rozpoznawania zagrożeń bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz projektowania przedsięwzięć na rzecz przeciwdziałania tym zagrożeniom. Bezpieczeństwo powinno być traktowane przez społeczeństwo jako dobro wspólne. Realizacja projektów na poziomie lokalnym wymaga rozpoznania zagrożeń, ustalenia przyczyn jego powstania, możliwości przeciwdziałania, po czym wytypowania podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację i wyznaczenia zadań celem wyeliminowania zagrożenia. Należy jednak każdorazowo uwzględniać uwarunkowania lokalne i możliwość współgrania i koordynacji ze wszystkimi dostępnymi partnerami, gdyż sam program ma ramowy charakter. Dotyczy to w pierwszej kolejności mieszkańców, którzy są najważniejszym partnerem podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. To społeczności lokalne wiedzą najlepiej, z jakimi zagrożeniami mają do czynienia na swoim terenie. Świadomość społeczeństwa bycia elementem działania i oddziaływania decyduje o zaangażowaniu w przedsięwzięcia, mające na celu poprawę sytuacji i egzekwowaniu norm przyjętych przez społeczność lokalną i swoich obowiązków (Serafin, Parszowski, 2011, s. 241). Społeczności lokalne zdają sobie sprawę, jaka tematyka profilaktyczno-edukacyjna z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest najbardziej potrzebna i właściwa.

W programie „Razem bezpieczniej” na lata 2007–2015 wyróżniono cztery najważniejsze kierunki działania dla wspólnego dobra, tj. wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce, wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski, zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom, poprawę wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do profesjonalnych służb zajmujących się bezpieczeństwem, szczególnie wobec Policji. Program ten wskazuje, że znaczący wpływ na ocenę stanu bezpieczeństwa ma przeprowadzanie badań opinii publicznej, a nie tylko danych statystycznych. Zwraca także uwagę na konieczność nawiązania dialogu Policji z obywatelami i wzmocnienia pracy na poziomie lokalnym.

W budżecie państwa na lata 2007–2015 w ramach rezerwy celowej na realizację programu corocznie została zabezpieczona kwota 3 000 000 zł na aktywizację społeczności lokalnych poprzez dofinansowanie projektów realizowanych na poziomie lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe. Projekty były realizowane na poziomie lokalnym w partnerstwie wielu podmiotów i miały na celu poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobieganie zjawiskom, które budzą powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. Od roku 2007 do roku 2015 przyznano dofinansowanie łącznie dla 397 projektów na kwotę blisko 27 000 000 zł. Podczas dziewięcioletniej realizacji programu „Razem bezpieczniej” od 2007 r. do 2015 r. przyznano dofinansowanie dla projektów realizowanych w siedmiu obszarach. Do tych obszarów zalicza się: bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania; bezpieczeństwo w szkole; przemoc w rodzinie; bezpieczeństwo w ruchu drogowym; bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej; bezpieczeństwo w działalności gospodarczej; ochronę dziedzictwa narodowego (<razembezpieczniej.mswia.gov.pl>). Powyższe obszary przedstawiają się następująco.

Jeśli chodzi o „bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania”, to problemy występują na obszarze całego kraju i obejmują wysoki poziom zjawisk chuligańskich, patologicznych oraz przestępczości pospolitej; znaczny wzrost zagrożenia przestępstw popełnianych pod wpływem alkoholu i narkotyków; anonimowość, bierność i brak poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne; brak właściwej i sprawnej reakcji na zgłoszenie o przestępstwach, nieefektywną organizację i dyslokację służby prewencyjnej Policji; niski poziom zaufania społeczeństwa do Policji oraz złe regulacje prawne. Do zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania zostały zaliczone m.in rzetelna analiza zagrożeń bezpieczeństwa i realnych potrzeb społeczności lokalnych pod względem bezpieczeństwa; zintegrowana organizacja i dyslokacja służb; zwiększenie liczby patroli Policji i innych formacji; promowanie i efektywne wykorzystanie możliwości technicznych, a w szczególności monitoringu wizyjnego miejsc publicznych, skorelowanego z odpowiednią organizacją służby Policji i straży gminnych lub miejskich; wzmocnienie służby dyżurnych w jednostkach organizacyjnych Policji ze szczególnym naciskiem na profesjonalne przyjmowanie zawiadomień o przestępstwach i wykroczeniach; podniesienie jakości realizacji zadań przez wzmocnienie systematycznego nadzoru służbowego jako stałego elementu organizacji służby poprzez podniesienie jakości odpraw do służby, stanowcze piętnowanie i eliminowanie

przypadków patologii, bierności i braku reakcji na zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego; zwiększenie odpowiedzialności Policji oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku; monitorowanie prawa i inicjowanie w nim zmian mających poprawić efektywność działań; prowadzenie edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

W obszarze „bezpieczeństwa w szkole” wskazano na następujące problemy: przestępstwa i wykroczenia w szkołach oraz bezpośrednim sąsiedztwie szkół; łatwy dostęp do alkoholu i narkotyków w środowisku szkolnym; niewłaściwa reakcja społeczna na przejawy zjawisk patologicznych w otoczeniu szkół; niezadawalający stan współpracy instytucji i osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w środowisku szkolnym; niski poziom wzajemnego zaufania, tolerancja dla zachowań patologicznych. Wśród zadań stawianych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa w szkole znajdują się m.in. rzetelna analiza i identyfikacja problemów bezpieczeństwa szkolnego; ograniczenie liczby przestępstw i wykroczeń w szkołach oraz w bezpośrednim otoczeniu szkół; zbudowanie skutecznych i podlegających ocenie mechanizmów współpracy nauczycieli, rodziców, uczniów i Policji oraz straży gminnej (miejskiej) w zakresie bezpieczeństwa w szkołach; zwiększenie skuteczności ochrony szkół; ograniczenie dostępu do alkoholu i narkotyków w środowisku szkolnym; wykorzystanie środków masowego przekazu w celu promowania prospołecznych wzorców zachowań. Podkreślono także wpływ współpracy z organizacjami kościelnymi, które mają propagować wśród uczniów spędzanie wolnego czasu w sposób wolny od zachowań patologicznych czy dewiacyjnych.

Kolejny obszar to „przemoc w rodzinie”. Najczęstszym i najważniejszym problemem związanym ze stosowaniem przemocy w rodzinie jest brak reakcji, bierność i tolerancja dla przemocy w rodzinie i zachowań patologicznych. Bardzo ważnym problemem jest także niska aktywność instytucji odpowiedzialnych za ustalenie potrzebujących pomocy i niosących pomoc ofiarom przemocy w rodzinie, brak skutecznej współpracy instytucji odpowiedzialnych za zwalczanie przemocy w rodzinie oraz niski poziom świadomości społecznej i wiedzy o zachowaniach, reakcjach i działaniach, które są przejawami przemocy w rodzinie. Najważniejszymi zasadami w zakresie wymienionej tematyki jest promowanie odpowiednich wzorców życia rodzinnego opartych przede wszystkim na pomocy, szacunku, partnerstwie, umiejętności rozwiązywania konfliktów bez przemocy. Nie mniej ważne jest także edukowanie osób dotkniętych przemocą w rodzinie w zakresie procedury prawnej,

zwiększenie skuteczności procedury „Niebieskich kart” sporządzanych przez Policję, zacieśnienie współpracy instytucji i organizacji społecznych świadczących pomoc prawną, psychologiczną i socjalną dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie, organizowanie szkoleń tematycznych dla osób pracujących nad ograniczaniem zjawiska, wspieranie lokalnych inicjatyw społecznych na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, zlecanie organizacjom pozarządowym zadań w zakresie szkoleń, poradnictwa, pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, a także podniesienie wiedzy na temat symptomów przemocy w rodzinie wśród personelu medycznego podstawowej opieki zdrowotnej oraz szpitali.

W ramach zwiększenia „bezpieczeństwa w ruchu drogowym” do rozwiązania zostały przyjęte następujące problemy: duża liczba wypadków drogowych, szczególnie ze skutkiem śmiertelnym; duża liczba przypadków kierowania pojazdem pod wpływem alkoholu lub innego podobnie działającego środka; nadmierna prędkość pojazdów i liczne przypadki niestosowania w trakcie jazdy pasów bezpieczeństwa. Do zadań podmiotów wskazanych w programie w zakresie poprawy sytuacji na drogach należy zaliczyć: zwiększenie liczby i aktywności patroli policyjnych na drogach; usprawnienie działań z zakresu kontroli technicznej pojazdu; intensyfikację kontroli przewoźników pod względem przestrzegania przepisów prawa w zakresie transportu drogowego — współpracę Policji i Inspekcji Transportu Drogowego; edukację, mającą na celu ukształtowanie postawy świadomego i kulturalnego uczestnika ruchu drogowego, respektującego prawo i szanującego prawa innych uczestników tego ruchu; upowszechnienie zasad ratownictwa drogowego oraz wiedzy z zakresu udzielania pierwszej pomocy; promowanie działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym; zaostrzenie przepisów prawa w stosunku do sprawców łamiących przepisy ruchu drogowego, których naruszanie jest przyczyną lub skutkiem najcięższych i najczęstszych wypadków drogowych; usprawnienie systemu ściągalności mandatów karnych w celu wykształcenia w kierowcach przeświadczenia o surowości i nieuchronności kary za naruszanie przepisów. Realizacja programów profilaktycznych, opracowanie i wdrożenie zasad kształtowania bezpiecznej przestrzeni w ruchu drogowym wspomaga realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Głównymi zagrożeniami dotyczącymi „bezpieczeństwa w środkach komunikacji publicznej” są: utrzymujące się zagrożenie przestępczością pospolitą na szlakach kolejowych; wysoki poziom zagrożenia przestępczością, wykroczeniami i innymi zjawiskami nieakceptowanymi społecznie w środkach komunikacji miejskiej;

zakłócenia porządku podczas przemieszczania się uczestników imprez masowych; zagrożenie dla bezpieczeństwa wielu osób spowodowane kradzieżami i dewastacją elementów infrastruktury środków komunikacji publicznej; brak reakcji pracowników komunikacji publicznej na łamanie prawa, w szczególności wandalizm, akty chuligańskie, kradzieże. Do zadań realizowanych w ramach przeciwdziałania tym zjawiskom należą m.in. rzetelna analiza zagrożeń przeprowadzona wspólnie przez Policję, Straż Graniczną, Straż Ochrony Kolei, administrację odpowiedzialną za transport, spółki kolejowe przez ustalenie szlaków, miejsc, czasu i charakteru najpoważniejszych zagrożeń; dokonanie podobnej analizy publicznej komunikacji miejskiej we współpracy z administracją samorządową i z wykorzystaniem opinii i sugestii mieszkańców; systematyczne ocenianie efektów działań i ich ewolucja; promowanie technicznych środków wspierających bezpieczeństwo. Kluczowymi sposobami wspierania realizacji zadań programu w tym zakresie jest wprowadzenie skutecznych metod i środków technicznego zabezpieczenia mienia oraz prowadzenie nasilonych akcji zwalczania przestępstw i patologii w środkach komunikacji publicznej.

Co do „bezpieczeństwa w działalności gospodarczej”, program zakłada poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, która w znacznym stopniu wpływa na poprawę sytuacji społecznej i poczucie bezpieczeństwa obywateli. Celem zawartym w programie jest ochrona małej i średniej przedsiębiorczości przed wymuszeniami, napadami i przestępczością pospolitą. Zagwarantowanie bezpieczeństwa działalności gospodarczej jest możliwe dzięki realizacji następujących zadań: zapewnienie dostępności i przejrzystości ewidencji działalności gospodarczej, procesu wydawania zezwoleń i licencji; zorganizowanie przejrzystej komunikacji między Policją a przedsiębiorcami; włączenie rzetelnych przedsiębiorców do współpracy na rzecz bezpieczeństwa; wspólna identyfikacja najistotniejszych problemów w celu bezpiecznego prowadzenia uczciwej działalności gospodarczej. Ponadto do zadań tych zaliczono objęcie wzmocnionym dozorem policyjnym miejsc, w których prowadzenie działalności gospodarczej jest szczególnie zagrożone. Zaplanowano także opracowanie poradnika bezpieczeństwa dla drobnych przedsiębiorców, a także organizowanie przez administrację samorządową forów dialogu i partnerstwa dla bezpieczeństwa z udziałem przedsiębiorców, Policji, służb porządkowych i inspekcji.

Najistotniejszymi problemami w obszarze „ochrony dziedzictwa narodowego” są: systematyczne niszczenie dziedzictwa narodowego w całym kraju, zwłaszcza drewnianych zabytkowych kościołów, skutkujące utratą dóbr przez kradzieże,

zniszczenie, nielegalny wywóz i pożary. Ochrona dziedzictwa narodowego często jest pomijana w jej planowaniu na poziomie strategicznym, głównie dlatego, że tylko spektakularne przypadki niszczenia lub kradzieży dzieł sztuki lub innych zabytków są nagłaśniane przez ogólnopolskie środki masowego przekazu. Zadania stawiane w ramach tego obszaru działania są następujące: podejmowanie międzyinstytucjonalnych, skoordynowanych inicjatyw w celu ochrony zabytków, m.in. wspólne inspekcje i kontrole obiektów ze zgromadzonymi dobrami kultury prowadzone przez przedstawicieli wojewódzkich konserwatorów zabytków, Policji i Państwowej Straży Pożarnej; upowszechnienie nowoczesnych technicznych środków zabezpieczenia zarówno na wypadek klęsk żywiołowych, jak i przestępnej działalności człowieka; kontynuowanie systemowej rejestracji zbiorów wraz z dokumentacją fotograficzną i opisową z uwzględnieniem znakowania obiektów ruchomych; stworzenie centralnego systemu informacji o wydanych pozwoleniach na wywóz zabytków za granicę; podjęcie działań skierowanych na stworzenie w strukturach organów ścigania specjalistycznej komórki do zwalczania przestępczości przeciwko zabytkom. Systematyczne zwracanie podległym jednostkom i instytucjom uwagi na wagę problemu, jakim jest podnoszenie stanu ochrony dziedzictwa narodowego, może stanowić sposób pomocy realizacji celu.

Kontynuacją pierwszej edycji programu był przyjęty uchwałą nr 23 Rady Ministrów z 8 marca 2016 r. Program ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017. Realizacja programu pozwoliła na podniesienie poziomu wiedzy i aktywizację społeczeństwa w zakresie zapobiegania przestępczości i aspołecznych zachowań, a także budowanie wizerunku Policji i innych służb działających w tym zakresie. Program określał trzy cele szczegółowe — bezpieczeństwo w miejscach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia lokalnych systemów bezpieczeństwa; przeciwdziałanie zjawiskom patologii oraz ochrona dzieci i młodzieży; edukacja dla bezpieczeństwa. Roczne nakłady na realizację programu z budżetu państwa w latach 2016–2017 wyniosły 3 350 000 zł w roku 2016 i 5 350 000 zł w roku 2017. Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w roku 2016 wpłynęło 141 projektów, z czego dofinansowanie otrzymały 52 projekty na łączną kwotę 2 993 085 zł. Natomiast w roku 2017 do MSWiA wpłynęło 231 projektów, a do dofinansowania zakwalifikowało się 99 z nich. Ponadto w 2017 r. program po raz pierwszy objął swoim zasięgiem modernizację przejść dla pieszych w miejscach szczególnie uczęszczanych na danym

terenie. Dofinansowanie na ten cel otrzymało 31 projektów, w wyniku czego do końca roku zmodernizowano 165 przejść dla pieszych (<razembezpieczniej.mswia.gov.pl>).

Trzecia edycja Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020, przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów z 9 stycznia 2018 r., była realizowana przez cztery cele szczegółowe — bezpieczeństwo w miejscach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia lokalnych systemów bezpieczeństwa; bezpieczne przejścia dla pieszych; przeciwdziałanie zjawiskom patologii oraz ochrona dzieci i młodzieży; edukacja dla bezpieczeństwa. W ramach programu były wspierane przede wszystkim kompleksowe przedsięwzięcia na rzecz bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej z uwzględnieniem działań na rzecz przeciwdziałania patologiom społecznym, w tym przeciwdziałania przemocy, narkomanii, ograniczenia dostępu do substancji psychoaktywnych oraz poprawiające infrastrukturę służącą zapewnieniu bezpieczeństwa, w szczególności w ramach lokalnych systemów bezpieczeństwa. Podział środków na poszczególne lata realizacji Programu ograniczenia przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020 przedstawiał się następująco: 2018 r. — 6 350 000 — z urzędów wojewódzkich wpłynęło 268 projektów, dofinansowano 105; 2019 r. — z urzędów wojewódzkich wpłynęło 319 projektów, dofinansowano 104 projekty; 2020 r. — z urzędów wojewódzkich wpłynęło 314 projektów, dofinansowano 68. Należy wskazać, że w roku 2020 w związku z założeniami dotyczącymi poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach wyrażonymi w *exposé* prezesa Rady Ministrów przeznaczono całą kwotę rezerwy celowej budżetu państwa zabezpieczoną na realizację programu na dofinansowanie projektów lokalnych realizujących cel szczegółowy nr 2 programu, tj. bezpieczne przejścia dla pieszych (<razembezpieczniej.mswia.gov.pl>).

Jednym z założeń ogólnych przyjętych w programie „Razem bezpieczniej” było stworzenie możliwości wymiany doświadczeń tak, aby dostęp do najlepszych pomysłów i oddolnych inicjatyw nie był ograniczany przez brak komunikacji. Tak powstał Bank Dobrych Praktyk, który łączy doświadczenia administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji społecznych. Stanowi on bazę sprawdzonych inicjatyw dotyczących poprawy bezpieczeństwa, z której mogą korzystać społeczności lokalne podczas rozwiązywania problemów zidentyfikowanych na swoim terenie i zbieżnych z opisywanymi w bazie. Warunkiem zamieszczenia inicjatywy w Banku Dobrych Praktyk jest uprzednia weryfikacja jej skuteczności pod kątem założonych celów

i osiągniętych efektów (Serafin, Parszowski, 2011, s. 251). Przedsięwzięcia wymagają zaprezentowania ich społeczeństwu. Dlatego, aby udało się osiągnąć zakładane cele i zrealizować dany program, ważna jest prawidłowo opracowana i przeprowadzona kampania promująca. Program powinien być łatwo identyfikowalny, mieć własny logotyp, który występowałby także na wszystkich projektach realizowanych w ramach programu prewencyjnego. Najlepszym sposobem dotarcia do społeczeństwa są ogólnopolskie, regionalne i lokalne środki masowego przekazu. Zarówno na poziomie regionalnym, jak i ogólnopolskim przekaz medialny powinien być jednolity.

Program „Razem bezpieczniej” w przekroju całego funkcjonowania jest oceniany pozytywnie przede wszystkim jako działanie, przyczyniające się do zwiększenia realnego bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Znaczącym efektem programu jest współpraca, która nawiązała się nie tylko między instytucjami poziomu centralnego, lecz przede wszystkim na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Zainicjowana przez program współpraca przyczyniła się do zwiększenia skuteczności działań współpracujących ze sobą podmiotów i realizacji zamierzonych celów. Głównym zadaniem programu było i jest zapewnienie bezpieczeństwa w miejscach publicznych, szczególnie przez tworzenie lokalnych systemów bezpieczeństwa. Dotyczą one działań na rzecz bezpiecznej przestrzeni, bezpiecznej infrastruktury i przeciwdziałania patologiom społecznym oraz przestępczości pospolitej, do których należą działania profilaktyczno-prewencyjne, informacyjne i edukacyjne. Z perspektywy lat wydaje się cenną wartością to, że program aktywizuje społeczności lokalne, które czują się coraz bardziej odpowiedzialne za poprawę bezpieczeństwa oraz zapobieganie przestępczości i aspołecznych zachowań w swojej miejscowości. Dzięki funkcjonowaniu programu samorządy mają realne możliwości wpływu na to, co dzieje się na ich terenie i wraz z instytucjami, a także — a może przede wszystkim — ze wszystkimi mieszkańcami mogą najskuteczniej zadbać o swoje bezpieczeństwo.

Program ma także za zadanie poprawiać wizerunek i zwiększać zaufanie społeczeństwa do służb, szczególnie do Policji. Służby są zaangażowane w działania profilaktyczne w ramach programu jako eksperci, współorganizatorzy przedsięwzięć, a także jako odbiorcy części działań. Dzięki realizacji programu Policja jest postrzegana jako instytucja, działająca na rzecz dobra mieszkańców i współpracy z nimi. W celu efektywniejszego dotarcia Policji do społeczności lokalnych jako jeden z celów szczegółowych w drugiej edycji programu został wyodrębniony cel z zakresu działań dzielnicowego w środowisku lokalnym, na który można było przesyłać projekty.

Równolegle została przeprowadzona kampania społeczna „Dzielnicowy bliżej nas” i uruchomiono aplikację Moja Komenda, dzięki której każdy może skontaktować się ze swoim dzielnicowym.

Program „Dzielnicowy bliżej nas”, którego założeniem jest ułatwienie kontaktu dzielnicowego z mieszkańcami, podkreślenie roli dzielnicowego i wyjście policjantów z biur, został zaprezentowany 20 czerwca 2016 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Formy i metody wykonywania przez dzielnicowego zadań określono w zarządzeniu nr 5 komendanta głównego Policji z 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych. Dotychczas dzielnicowi często musieli wykonywać zadania policjantów służby patrolowej, przez co nie dysponowali wystarczającym czasem na to, aby zająć się w sposób profesjonalny sprawami mieszkańców. Ten program to pierwsza tak całościowa zmiana w podejściu do służby dzielnicowych. Dzielnicowy to nie policjant „od wszystkiego”, dzielnicowy to policjant znany w obrębie przydzielonego rejonu służbowego, do którego mogą się zgłosić osoby potrzebujące pomocy. Ten program to przede wszystkim zbudowanie zaufania pomiędzy Policją a obywatelami, faktyczne zbliżenie Policji do społeczeństwa i zainteresowanie go rozlegle pojmowaną problematyką bezpieczeństwa.

Dzielnicowi są policjantami, utrzymującymi bezpośredni kontakt ze społecznościami lokalnymi w swoich rejonach, identyfikującymi ich potrzeby i oczekiwania w zakresie rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa. Dzielnicowi rozpoznają wspólnie z mieszkańcami lokalne problemy, określają przyczyny i pomagają w poszukiwaniu skutecznych sposobów ich rozwiązania. Dzielnicowy, inicjując i organizując działania, angażuje do tego instytucje publiczne, w tym przede wszystkim samorządowe, a także placówki oświatowe, organizacje pozarządowe, jak też społeczności lokalne. To policjant pierwszego kontaktu, którego misją jest uspołecznianie aktywności Policji, a podejmowane przez niego działania mają doprowadzić do uświadomienia społeczności lokalnej konieczności współpracy z Policją na rzecz własnego bezpieczeństwa. To gospodarz, dający innym przykład, inicjujący, wskazujący drogę, myślący o innych, kontaktujący się z mieszkańcami dzielnicy, tworzący swoistą atmosferę zaufania, animator działań edukacyjno-prewencyjnych, to „bank informacji” dla funkcjonariuszy wydziału dochodzeniowo-śledczego, wsparcie dla służb operacyjnych, moderator koalicji z instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W ten sposób wypełnia

swoją misję i rolę w odniesieniu do służby społecznej. Dzielnicowy nie tylko prowadzi rozpoznanie przydzielonego mu rejonu służbowego pod względem osobowym, terenowym, jak też zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku publicznego, ale realizuje również zadania z zakresu profilaktyki społecznej oraz ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń, a także kontroluje przestrzeganie prawa powszechnie obowiązującego oraz przepisów prawa miejscowego. Musi wiedzieć o planowanych doraźnie lub okresowo imprezach, w tym imprezach sportowych, kulturalnych, rozrywkowych i handlowych. Zbiera informacje o osobach zamieszkałych lub przebywających w jego rejonie, które ze względu na swoją przeszłość, aktualny tryb życia i zachowania mogą stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w szczególności o osobach karanych i korzystających z przepustki lub przerwy w odbywaniu kary, podejrzewanych o prowadzenie działalności przestępnej, uzależnionych od alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu, a także nieletnich zagrożonych demoralizacją i sprawców czynów karalnych (Pater, 2018, s. 125–126).

Na podstawie zdiagnozowanych oczekiwań społecznych i analizy zagrożenia w rejonie w cyklach półrocznych dzielnicowy przygotowuje plan działania priorytetowego. Plan ten musi być budowany przede wszystkim na zagrożeniach wskazanych przez społeczność określonego rejonu służbowego. Spośród zidentyfikowanych zagrożeń dzielnicowy dokonuje wyboru jednego, najważniejszego problemu jako najbardziej dokuczliwego i wymagającego najpilniejszego rozwiązania. Działanie priorytetowe powinno być określane w kategoriach rozlegle rozumianego bezpieczeństwa, nie tylko jako przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw czy wykroczeń w rejonie dzielnicowym, ale także podczas rozwiązywania takich problemów, które mają kluczowy wpływ na samo powstawanie ich źródeł. Należy odnosić się przede wszystkim do tych obszarów, które w większości nie leżą w kompetencji Policji, a dzielnicowy powinien być kreatorem bezpieczeństwa w swoim rejonie służbowym i siłą napędową działań prospołecznych na rzecz bezpieczeństwa. Plan priorytetowy musi być opracowany na podstawie oczekiwań społecznych, a same działania, zmierzające do jego realizacji powinny być wyraźnie temu społeczeństwu zakomunikowane wraz ze wskazaniem podmiotów współodpowiedzialnych i ich roli. Informacje, wynikające z tego planu, przekazuje się społeczności rejonu w miarę możliwości również z wykorzystaniem mediów lokalnych. Efekty każdego działania priorytetowego powinny, po jego zakończeniu, podlegać ocenie nie tylko w zakresie

osiągnięcia celu, ale także wskazywać ewentualne trudności w jego osiągnięciu, poziom zaangażowania podmiotów zewnętrznych, społeczności lokalnych i poszczególnych komórek organizacyjnych Policji, a także przyczyny nieosiągnięcia zakładanego celu.

Fundamentalną istotą programu jest ułatwienie kontaktu dzielnicowego z mieszkańcami. Dlatego każdego dzielnicowego wyposażono w służbowy telefon komórkowy i dostęp do poczty elektronicznej, które zostały „przypisane do rejonu służbowego”, co oznacza, że nawet w razie zmiany personalnej na stanowisku dzielnicowego numer telefonu oraz adres e-mail nie ulegają zmianie. W ramach programu „Dzielnicowy bliżej nas” wdrożono do powszechnego użytku bezpłatną aplikację Moja Komenda opracowaną na urządzenia mobilne. Jest to bezpłatna aplikacja, dzięki której każdy w szybki sposób może znaleźć swojego dzielnicowego i najbliższą jednostkę Policji. Aplikacja jest bardzo łatwa w obsłudze. Pozwala jednym kliknięciem ustalić kontakt do swojego dzielnicowego. Wystarczy wpisać adres, aby sprawdzić, który policjant odpowiada za dany rewir. Dzielnicowych możemy wyszukiwać także z imienia i nazwiska. Jedno kliknięcie wystarczy, by połączyć się z funkcjonariuszem lub wysłać wiadomość e-mail. Wyszukiwarka dzielnicowych działa w trybie *offline*. Użytkownik nie musi mieć dostępu do Internetu, aby odnaleźć swojego dzielnicowego, chociaż jej pełna funkcjonalność jest widoczna przy zapewnieniu dostępu do Sieci. Ponadto Moja Komenda jest dostępna na telefony z Androidem i iOS.

Działania wykonywane w ramach programu „Dzielnicowy bliżej nas” mają charakter całościowy, poczynając od doboru policjantów o najlepszych predyspozycjach do pełnienia funkcji dzielnicowego poprzez odpowiednie ich szkolenie nastawione nie tylko na podnoszenie poziomu wiedzy zawodowej, ale również podnoszenie tzw. kompetencji miękkich, przez zapewnienie im dostępu do nowych narzędzi komunikacji społecznej i gruntowną zmianę organizacji służby po zapewnieniu właściwych warunków lokalowych i narzędzi pracy. Istotnym elementem programu są działania, mające na celu propagowanie właściwych postaw dzielnicowych i społeczności lokalnych oraz uzyskanych wspólnie efektów. Najważniejszy jest jednak cel, którym jest szerokie otwarcie na problemy społeczności lokalnej, uspołecznienie działań Policji i zbudowanie zaufania pomiędzy Policją a obywatelami. Zaufania, które jest niezbędne do aktywizacji społeczności lokalnej w działaniach skutkujących tworzeniem lokalnych koalicji działających na rzecz rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa.

ROZDZIAŁ PIĄTY

BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE A REALIZACJA PROGRAMU „RAZEM DLA BEZPIECZEŃSTWA”

1. Charakterystyka Konina i powiatu konińskiego

Powiat koniński jest położony w centralnej Polsce, we wschodniej części Wielkopolski. Zajmowany teren wchodzi w skład pasa nizin w obrębie Niziny Wielkopolskiej. W centralnej części powiatu rozpościera się szeroka dolina Warty. Na północ i południe od niej wznoszą się zróżnicowane obszary wysoczyzn, na północy dodatkowo wzbogacone przez 23 jeziora polodowcowe. Powiat koniński zajmuje powierzchnię 1 578,7 km² i jest czwartym co do wielkości powiatem w województwie wielkopolskim. Stanowi 5,3% jego powierzchni i jest także jednym z większych w kraju (<https://powiat.konin.pl/powiat-koninski>).

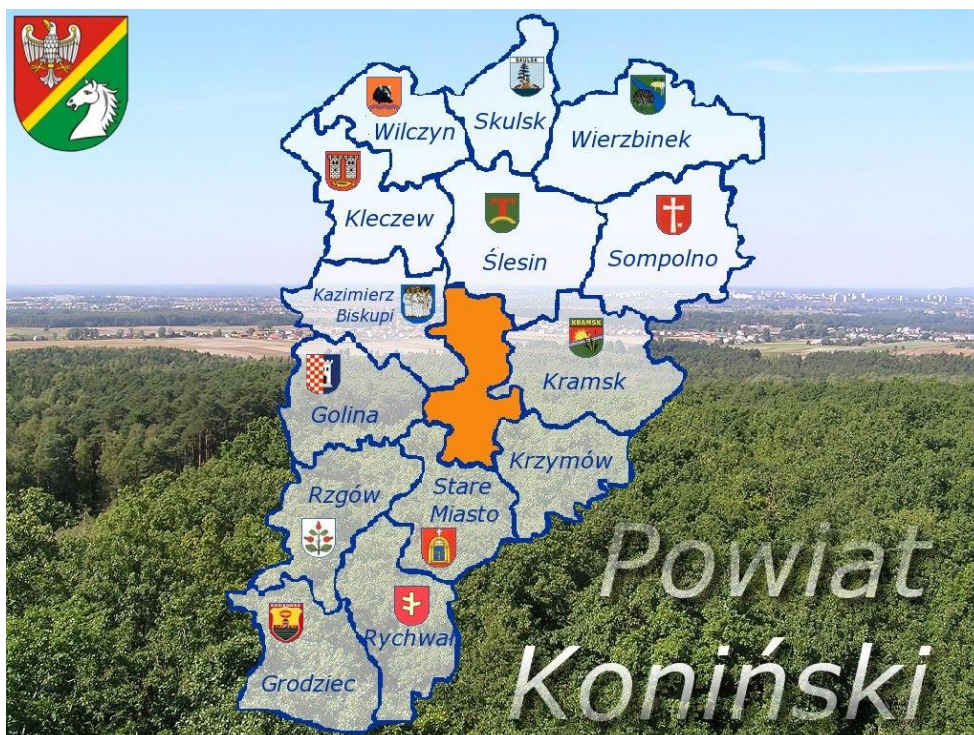
Od ponad dwudziestu lat obszar całej aglomeracji konińskiej obejmuje miasto Konin (powiat grodzki) i czternaście gmin tworzących wspólnotę powiatową (powiat ziemski). W skład terytorium powiatu konińskiego wchodzi:

- pięć gmin miejsko-wiejskich — Golina, Kleczew, Rychwał, Sompolno, Ślesin;
- dziewięć gmin wiejskich — Grodziec, Kazimierz Biskupi, Kramsk, Krzymów, Rzgów, Skulsk, Stare Miasto, Wierzbinek, Wilczyn.

Gminy są podzielone na 295 sołectw. Społeczność lokalna mieszka w 506 miejscowościach wiejskich i pięciu miejskich.

Ludność powiatu konińskiego według stanu na koniec 2019 r. wynosiła 130 053 mieszkańców. Najliczniejszą populację mieszkańców ma gmina Ślesin (14 067), najmniejszą zaś gmina Grodziec (5160). Pod względem liczby mieszkańców największym miastem jest Golina (4478). Ludność, zamieszkująca tereny wiejskie, stanowi 86,41% ludności powiatu ogółem. Siedzibą powiatu jest Konin (<https://powiat.konin.pl/powiat-koninski>).

Fotografia 1. Mapa powiatu konińskiego



Źródło: <<http://bip.powiat.konin.pl/konin/bip/powiat-i-wladze-powiatu/powiat/informacje-ogolne29.html>> (dostęp: 12.10.2020 r.)

Fotografia 2. Herb miasta Konin



Źródło: <www.konin.pl> (dostęp: 12.10.2020 r.)

Konin jest położony w regionie Doliny Konińskiej, należącym do makroregionu Niziny Południowowielkopolskiej. Zasięgiem obejmuje brzegi rzeki Warty, która dzieli miasto na dwie części. W jego bezpośrednim sąsiedztwie jest usytuowany ważny węzeł komunikacyjny, który łączy północ kraju z południem oraz wschodnią część Polski z zachodnią (<www.konin.pl>). W 1950 r. Konin liczył 12 145 mieszkańców, dziesięć lat

później — 17 638, a w 1970 r. — 40 744. W roku 1998 miasto zamieszkiwało już ponad 83,5 tys. osób. Tak gwałtowny przyrost ludności spowodował także szybki rozwój przestrzenny Konina, polegający na przejmowaniu podmiejskich wsi, coraz bardziej oddalonych od historycznego centrum. Powierzchnia miasta obecnie wynosi 82,2 km².

Konin jest współcześnie największym ośrodkiem miejskim, a zarazem centrum życia gospodarczego, społeczno-politycznego i kulturalnego wschodniej części województwa wielkopolskiego. W latach 1975–1998 miasto pełniło również funkcję centrum administracyjnego regionu, będąc stolicą województwa konińskiego (Pyra, 1997, s. 139), a od 1 stycznia 1999 r., po wejściu w życie reformy samorządowej, tracąc status miasta wojewódzkiego, Konin został siedzibą powiatu grodzkiego i stolicą powiatu ziemskiego. Z chwilą utworzenia powiatów samorządowych pozycja Konina jako dominującego ośrodka administracyjnego w regionie uległa zmniejszeniu, jednak z racji lokalizacji w Koninie delegatur i oddziałów zamiejscowych urzędów administracji rządowej w województwie oraz innych jednostek organizacyjnych, takich jak sądu i prokuratury okręgowej, delegatury Krajowego Biura Wyborczego czy Samorządowego Kolegium Odwoławczego, pozostała nadal znacząca.

Nad bezpieczeństwem mieszkańców Konina i gmin powiatu konińskiego czuwa Komenda Miejska Policji w Koninie, której siedziba mieści się w Koninie na ulicy Przemysłowej 2. Konińska jednostka Policji współdziała z samorządem lokalnym już od 1995 r., kiedy to został wdrożony program „Bezpieczne miasto”, opierający się na wspólnych działaniach prewencyjnych zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa na terenie miasta. Trzy lata później zintensyfikowano te działania, uruchamiając Miejski System Bezpieczeństwa (dalej: MSB). Jego funkcjonowanie opierało się na zintegrowanych działaniach Policji, straży pożarnej, służb sanitarnych i weterynaryjnych, nadzoru budowlanego i opieki społecznej z samorządem lokalnym. W ramach MSB zostały stworzone m.in. tzw. bezpieczne strefy, natomiast miejsca, które były narażone na szczególnie niebezpieczne działania przestępne zostały objęte wzmocnionymi czynnościami operacyjnymi i prewencyjnymi Policji i Straży Miejskiej. W następnych latach został uruchomiony system monitoringu, dzięki któremu najbardziej niebezpieczne miejsca podlegają 24-godzinnej stałej kontroli. Całością systemu monitoringu zarządza konińska Straż Miejska, której praca ściśle jest skoordynowana z działaniami Policji. Niemniej obecnie system wymaga całkowitego unowocześnienia poprzez zakup nowego sprzętu wraz z oprogramowaniem, aby stał się skuteczny w dobie współczesnych wyzwań.

Komenda Miejska Policji w Koninie ma 404 etaty policyjne i 78 etatów pracowników Policji. Strukturę organizacyjną, tryb kierowania i zakres zadań oraz obowiązków jednostek i komórek organizacyjnych Komendy Miejskiej Policji w Koninie określa „Regulamin Komendy Miejskiej Policji w Koninie z dnia 16 stycznia 2012 roku”. Struktura organizacyjna Komendy Miejskiej Policji w Koninie przedstawia się następująco:

1) kierownictwo:

- komendant miejski Policji w Koninie,
- pierwszy zastępca komendanta miejskiego Policji w Koninie,
- zastępca komendanta miejskiego Policji w Koninie;

2) komórki organizacyjne w służbie kryminalnej:

- Wydział Kryminalny,
- Wydział Dochodzeniowo-Śledczy,
- Wydział do Walki z Przestępczością Gospodarczą;

3) komórki organizacyjne w służbie prewencyjnej:

- Wydział Prewencji,
- Wydział Patrolowo-Interwencyjny,
- Wydział Ruchu Drogowego,
- Wydział Sztab Policji;

4) komórki organizacyjne w służbie wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym:

- Wydział Ogólny,
- Wydział Administracyjno-Gospodarczy,
- Zespół do spraw Ochrony Informacji Niejawnych,
- Zespół do spraw Kontroli, Skarg i Wniosków,
- Jednoosobowe Stanowisko do spraw Bezpieczeństwa i Higieny Pracy,
- Jednoosobowe Stanowisko do spraw Ochrony Przeciwpożarowej;

5) jednostki organizacyjne Policji podległe komendantowi miejskiemu Policji:

- Komisariat Policji w Golinie,
- Komisariat Policji w Kleczewie,
- Komisariat Policji w Rychwale,
- Komisariat Policji w Sompolnie,
- Komisariat Policji w Starym Mieście,
- Komisariat Policji w Ślesinie.

Komisariat Policji w Golinie zasięgiem swojego działania obejmuje:

- miasto i gminę Golina,
- gminę Kazimierz Biskupi.

Gmina Golina jest położona we wschodniej części województwa wielkopolskiego i zachodniej części powiatu konińskiego. Od północy graniczy z gminą Kazimierz Biskupi, od południa z gminami Rzgów i Stare Miasto, od zachodu z gminami Słupca i Łądek, natomiast od wschodu z miastem Konin. Zajmuje obszar 99 km², który zamieszkuje 11,8 tys. osób, w tym prawie 4,5 tys. w samym Golinie. Gmina jest podzielona na 26 miejscowości, w tym 18 sołectw. Przez jej teren przebiegają ważne szlaki komunikacyjne zarówno drogowy, jak i kolejowy na linii Warszawa – Poznań, wraz z wjazdem na autostradę A-2. Siedzibą władz gminy jest miasto Golina. Ponadto na terenie miasta i gminy została powołana Straż Miejska, która działa na obszarze administracyjnym gminy Golina (<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-golina>>).

Gmina Kazimierz Biskupi leży we wschodniej części województwa wielkopolskiego w środkowej części powiatu konińskiego. Sieć osadniczą tworzy 18 sołectw. W granicach administracyjnych gminy jest 41 miejscowości. Obszar gminy wynosi 108 km² i zamieszkuje go 11,3 tys. osób. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Kazimierz Biskupi, w której jest zlokalizowany posterunek Policji, obejmujący zasięgiem działania obszar całej gminy (<<https://powiat.konin.pl/gmina-kazimierz-biskupi>>).

Komisariat Policji w Kleczewie zasięgiem swojego działania obejmuje:

- miasto i gminę Kleczew,
- gminę Wilczyn.

Gmina Kleczew to gmina miejsko-wiejska położona w północno-zachodniej części powiatu konińskiego i obejmuje 20 sołectw. Zajmuje powierzchnię 110 km², a w granicach administracyjnych znajduje się 47 miejscowości. W gminie mieszka 10 tys. osób, z czego 4,2 tys. w Kleczewie. Siedzibą władz gminy jest miasto Kleczew (<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-kleczew>>).

Gmina Wilczyn jest jedną z mniejszych w powiecie konińskim. Jest położona w północno-zachodniej jego części. Zajmuje powierzchnię 83 km². Zamieszkuje ją 6,4 tys. osób. Jest podzielona na 16 sołectw. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Wilczyn. W zachodniej i północno-zachodniej części gminy znajduje się ciąg jezior rynnowych w znacznej części otoczonych lasami, które stanowią doskonałe miejsce do turystyki i wypoczynku. Są to jeziora Wilczyńskie, Kownackie, Wójcińskie

i Suszewskie. Ta część gminy należy do Powidzkiego Parku Krajobrazowego (<<https://powiat.konin.pl/gmina-wilczyn>>).

Komisariat Policji w Rychwale zasięgiem swojego działania obejmuje:

- miasto i gminę Rychwał,
- gminę Grodziec,
- gminę Rzgów.

Gmina Rychwał to gmina miejsko-wiejska zlokalizowana w południowej części powiatu konińskiego na Równinie Rychwalskiej. Skupia 23 sołectwa. Powierzchnia gminy wynosi 11,7 km² i zamieszkuje ją 8,4 tys. osób, z czego 2,3 tys. mieszka w Rychwale. Gmina rozciąga się wzdłuż drogi nr 25 łączącej Konin z Kaliszem, zapewniającej łatwy dojazd do autostrady A-2. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Rychwał (<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-rychwal>>).

Gmina Grodziec znajduje się na Równinie Rychwalskiej, należącej do makroregionu Niziny Południowowielkopolskiej. Znaczną część obszaru gminy stanowią lasy, które przeplatają się z łąkami i polami uprawnymi. Jest gminą rolniczą położoną w południowo-zachodniej części powiatu konińskiego. Obszar gminy, wynoszący 118 km², jest podzielony na 18 sołectw. Gminę zamieszkuje 5,3 tys. osób, co daje niską gęstość zaludnienia, bo zaledwie 45 osób/km². Siedzibą władz gminy jest miejscowość Grodziec położona przy drodze krajowej Turek – Jarocin (<<https://powiat.konin.pl/gmina-grodziec>>).

Gmina Rzgów jest położona we wschodniej części Wielkopolski, w południowo-zachodniej części powiatu konińskiego. Zajmuje obszar 105 km², który zamieszkuje ponad 7 tys. osób. Sieć osadniczą tworzy 21 sołectw. Przez gminę przebiega autostrada A-2. Gmina Rzgów sąsiaduje z gminami Golina, Zagórow, Grodziec, Rychwał i Stare Miasto. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Rzgów (<<https://powiat.konin.pl/gmina-rzgow>>).

Komisariat Policji w Sompolnie zasięgiem swojego działania obejmuje:

- miasto i gminę Sompolno,
- gminę Wierzbinek.

Gmina Sompolno jest gminą miejsko-wiejską położoną we wschodniej części Wielkopolski i w północno-wschodniej części powiatu konińskiego. Zajmuje obszar 137 km² i jest podzielona na 22 sołectwa. Zamieszkała jest przez 10,5 tys. osób, z czego w Sompolnie mieszka ich 3,7 tys. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Sompolno. Gmina ma wiele atrakcji turystycznych, takich jak szlaki turystyczne piesze

i samochodowe, a także ośrodki wypoczynkowe oraz pola campingowe nad jeziorami Lubstowskim, Mąkolno, Mostki i Szczekawa (<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-sompolno>>).

Gmina Wierzbiniek znajduje się w północno-wschodniej części powiatu konińskiego. Zajmuje obszar 148 km². Jest gminą o dość niskiej gęstości zaludnienia, gdyż zamieszkuje ją 7,5 tys. osób. Jest podzielona na 25 sołectw. Obszar gminy graniczy z województwem kujawsko-pomorskim i gminami województwa wielkopolskiego: Skulsk, Ślesin, Sompolno i Babiak. Gmina jest położona na szlaku turystycznym Licheń – Ciechocinek – Inowrocław. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Wierzbiniek (<<https://powiat.konin.pl/gmina-wierzbiniek>>).

Komisariat Policji w Starym Mieście zasięgiem swojego działania obejmuje:

- gminę Stare Miasto,
- gminę Krzymów.

Gmina Stare Miasto znajduje się we wschodniej części Wielkopolski, na południowy zachód od Konina i leży w bezpośrednim jego sąsiedztwie. Obszar gminy wynosi 98 km² i jest zamieszkały przez 11,55 tys. mieszkańców. W skład gminy wchodzi 16 sołectw. Przez jej teren przebiegają ważne szlaki komunikacyjne. Z zachodu na wschód autostrada A-2, z północy na południe droga krajowa nr 25 Ostrów Wielkopolski – Bydgoszcz. Przez gminę przebiega również droga, biegnąca z Konina przez Turek do Łodzi. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Stare Miasto. W ostatnim czasie jest zauważalny szybki przyrost przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych. Ten dynamiczny rozwój gospodarczy to efekt dogodnego położenia przy ważnym węźle drogowym — skrzyżowanie autostrady A-2 i drogi nr 25, gdzie są usytuowane duże powierzchnie uzbrojonych terenów inwestycyjnych (<<https://powiat.konin.pl/gmina-stare-miasto>>).

Gmina Krzymów jest położona we wschodniej części powiatu konińskiego. Część północna leży w dolinie Warty i jest objęta programem Natura 2000. Część południową gminy obejmuje Złotogórski Obszar Krajobrazu Chronionego z największym wzniesieniem powiatu konińskiego Złotą Górą (181 m n.p.m.). Gmina Krzymów bezpośrednio sąsiaduje z Koninem, a także z gminami Stare Miasto i Kramsk oraz gminami powiatu kolskiego i tureckiego. Obszar gminy, wynoszący 93 km², zamieszkuje 7750 osób. Gmina jest podzielona na 21 sołectw. Przez jej teren przebiega droga krajowa o znaczeniu międzynarodowym. Siedzibą władz gminy jest miejscowość

Krzymów. W gminie została powołana straż gminna, która działa na obszarze administracyjnym gminy Krzymów (<<https://powiat.konin.pl/gmina-krzymow>>).

Komisariat Policji w Ślesinie zasięgiem swojego działania obejmuje:

- miasto i gminę Ślesin,
- gminę Skulsk.

Gmina Ślesin to gmina miejsko-wiejska położona w środkowej części powiatu konińskiego. Jej obszar wynosi 146 km² i zamieszkuje go 14 tys. osób, z czego 3,15 tys. stanowią mieszkańcy Ślesina. Obszar gminy podzielony jest na 26 sołectw. Miasto jest położone przy drodze krajowej nr 25 prowadzącej z Ostrowa Wielkopolskiego do Bydgoszczy. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Ślesin. Szczególnym bogactwem gminy są przede wszystkim walory rekreacyjno-wypoczynkowe. Na jej terenie znajdują się ciąg dużych jezior i obszary leśne, które stanowią 20% powierzchni gminy. Jeziora są połączone kanałem Warta – Gopło, który jest wielokilometrową pięknie usytuowaną trasą turystyczną (<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-slesin>>).

Gmina Skulsk leży w północnej części powiatu konińskiego na terenie Pojezierza Wielkopolskiego pomiędzy dwoma jeziorami — Skulskim i Skulska Wieś — pochodzącymi z okresu polodowcowego. Gmina zajmuje obszar 85 km² i jest podzielona na 21 sołectw. Ludność jej liczy 6,2 tys. mieszkańców. Przez gminę przebiega droga krajowa nr 25, łącząca Konin i Bydgoszcz. Gmina Skulsk sąsiaduje z gminami Ślesin, Wilczyn, Wierzbinek, Piotrków Kujawski, Kruszwica, Jeziora Wielkie. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Skulsk (<<https://powiat.konin.pl/gmina-skulsk>>).

Gmina Kramsk to jedyna gmina powiatu konińskiego, która bezpośrednio podlega pod teren działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie. Gmina jest położona w środkowo-wschodniej części powiatu konińskiego. Gminę o powierzchni 132 km² zamieszkuje 10,8 tys. osób. Jest podzielona na 30 sołectw. W jej w granicach administracyjnych znajduje się 39 miejscowości. Siedzibą władz gminy jest miejscowość Kramsk (<<https://powiat.konin.pl/gmina-kramsk>>). Nad bezpieczeństwem mieszkańców gminy Kramsk czuwają przede wszystkim dzielnicowi, którzy w budynku Urzędu Gminy w Kramsku m.in. pełnią dyżury i są do dyspozycji mieszkańców.

2. Analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego w latach 2016–2019

2.1. Podstawowe pojęcia

Podczas opisywania wykroczeń, przestępstw, przestępczości i ich wpływu na bezpieczeństwo oraz porządek publiczny zasadnicze znaczenie ma zdefiniowanie podstawowych pojęć, które będą prezentowane i poddawane analizie. Tylko jasne, czytelne i zrozumiałe ujęcie najważniejszych definicji będzie skutkowało powstaniem rzetelnych wyników pracy badawczej. Podstawowe pojęcia zostały omówione poniżej.

Przestępczość — zbiór czynów zabronionych, pod groźbą kary, które to czyny zostały popełnione na obszarze danej jednostki terytorialnej w danym czasie (Hołyst, 1999, s. 79).

Rozmiar przestępczości to ilość działań przestępczych w ogólnej działalności uczestników życia społecznego (Chmielewski, Woźniak, 2005, s. 241). Wskaźnik ten może przedstawiać różne wartości w zależności od rodzaju rozważanej przestępczości (rzeczywista, osądzona, stwierdzona).

Przestępstwo — czyn człowieka, bezprawny, zawiniony, zabroniony pod groźbą kary, społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy (art. 1 kodeksu karnego).

Wykroczenie — czyn człowieka, społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny lub nagany (art. 1 kodeksu wykroczeń).

Interwencja policyjna — zespół niezwłocznych czynności policjantów podjętych na podstawie wiarygodnej informacji o bezpośrednim zagrożeniu życia, zdrowia, wolności człowieka, porządku prawnego i innych dóbr ważnych dla określonego społeczeństwa lub obywatela (w tym prawnych) celem ustalenia okoliczności zdarzenia, rodzaju i skali zagrożenia, dążenia do jego eliminacji lub ograniczenia, a także w miarę możliwości do przywrócenia stanu pierwotnego sprzed wystąpienia zagrożenia (Częścik, Łagoda, 2012, s. 11–12).

Od 1 stycznia 2013 r. wszelkie zadania statystyczne w Policji są przetwarzane za pomocą systemu analitycznego na podstawie danych wprowadzonych uprzednio do Krajowego Systemu Informacji Policyjnej (KSIP), a następnie publikowane przez Komendę Główną Policji w biuletynie statystycznym. Praktycznie wyróżnia się osiem podstawowych jednostek obliczeniowych:

- 1) **wszczęte postępowanie przygotowawcze** — to początkowy etap procesu karnego; prowadzone w formie dochodzenia wszczętego przez jednostkę organizacyjną Policji lub śledztwa wszczętego przez prokuraturę i powierzonego do dalszego prowadzenia Policji, którego celem zgodnie z art. 297 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego jest stwierdzenie, czy doszło do popełnienia przestępstwa, wykrycie sprawcy oraz jego ewentualne zatrzymanie; postępowanie przygotowawcze poprzedza postępowanie sądowe;
- 2) **przestępstwo stwierdzone** — to czyn o znamionach przestępstwa, który został potwierdzony w toku postępowania przygotowawczego prowadzonego przez organy ścigania (Hołyst, 1994, s. 38);
- 3) **dynamika** — to tempo i kierunek zmian, jakim ulega przestępczość stwierdzona na danym terenie w określonym czasie (Błachut, Gaberle, Krajewski, 2006, s. 17);
- 4) **podejrzany** — to zgodnie z art. 71 kpk osoba, co do której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów, albo której bez wydania takiego postanowienia postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego (Boratyńska, 2015, s. 191);
- 5) **przestępstwo wykryte** — to przestępstwo stwierdzone w toku postępowania przygotowawczego, w którym ustalono przynajmniej jednego podejrzanego lub nieletniego sprawcę czynu karalnego;
- 6) **wykrywalność** — to stosunek procentowy liczby przestępstw wykrytych do liczby przestępstw stwierdzonych;
- 7) **przestępstwa kryminalne** — termin przestępstw kryminalnych został wprowadzony w biuletynach statystycznych przestępczości po drugiej wojnie światowej, kiedy ówczesni specjaliści dokonali podziału przestępstw na kryminalne i gospodarcze. Według Jerzego Kwaśniewskiego bardziej trafnym określeniem dla przestępstw kryminalnych byłby przymiotnik „pospolite” (Kwaśniewski, 2014, s. 152). Jak wynika z danych uzyskanych z Komendy Miejskiej Policji w Koninie, policyjny system analityczny zalicza do tej kategorii czynów między innymi przestępstwa opisane w kodeksie karnym w rozdziałach XIX — przeciwko życiu i zdrowiu, XXIII — przeciwko wolności, XXV — przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, XXVI — przeciwko rodzinie i opiece, XXXVI — przeciwko czci i nietykalności cielesnej, XXIX — przeciwko działalności instytucji państwowych oraz

samorządu terytorialnego, XXXII — przeciwko porządkowi publicznemu, XXXIII — przeciwko ochronie informacji, XXXIV — przeciwko wiarygodności dokumentów, XXXV — przeciwko mieniu, a także przestępstwa z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii;

- 8) „**siedem wybranych kategorii przestępstw**” — w związku z dużą liczbą popełnianych przestępstw w 2009 r. w Polsce powstał rządowy Program 17 x 7. Zamierzeniami twórców programu były ujednolicenie i poprawa aktywności policyjnych działań skierowanych na zwalczanie przestępczości pospolitej we wszystkich województwach i w Warszawie. W tym celu wyodrębniono siedem szczególnie uciążliwych społecznie grup przestępstw. Są to przestępstwa przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu, wiarygodności dokumentów i porządkowi publicznemu, do których zaliczono: 1) kradzież z włamaniem (art. 279 kk), 2) kradzież cudzej rzeczy (art. 275, 278, 254a kk), 3) uszczerbek na zdrowiu (art. 156 i 157 kk), 4) bójkę i pobicie (art. 158 i 159 kk), 5) przestępstwa rozbójnicze (art. 280, 281 i 282 kk), 6) kradzież samochodu (art. 278 i 279 kk), 7) uszkodzenie rzeczy (art. 288 kk) (<<https://statystyka.policja.pl/>>).

W badaniach nad bezpieczeństwem stosuje się różne sposoby, metody, techniki i narzędzia badawcze. W niniejszej pracy poziom bezpieczeństwa zbadano, opierając się na statystykach policyjnych Komendy Miejskiej Policji w Koninie. Na względzie trzeba jednak mieć wiedzę, że statystyki policyjne, prokuratorskie czy sądowe nie odzwierciedlają w pełni rozmiaru przestępczości, żadna bowiem z nich nie uwzględnia tak zwanej ciemnej liczby przestępstw. Jest to różnica pomiędzy liczbą odnotowanych przez organy ścigania czynów zabronionych (zgłoszonych) a liczbą czynów faktycznie (rzeczywiście) popełnionych. Przyczyny braku zgłoszeń mogą być różne i zaczynać się chociażby od braku zaufania do organów ścigania, kończąc zaś na nieznacznej wartości utraconych dóbr. Do ciemnej liczby przestępstw należy zaliczyć również te czyny zabronione, których nie odkryto pomimo faktycznego naruszenia prawa, jak również te, które mimo kryminalnego charakteru z powodu braku pełnych informacji za takie nie zostały uznane (Bogdalski, Świdorski, Wojtaszczyk, 2015, s. 55).

2.2. Rozmiar przestępczości

Dokonyjąc analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego, wzięto pod uwagę dane zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie za lata 2016–2019. W pierwszej kolejności dokonano

sprawdzenia wielkości rozmiaru przestępczości na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie.

W tabel 4 przedstawiono liczbę postępowań przygotowawczych wszczętych ogółem, kryminalnych i w siedmiu podstawowych kategoriach, które zostały zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie w latach 2016–2019, a także procentowy udział postępowań przygotowawczych w siedmiu podstawowych kategoriach w stosunku do liczby postępowań wszczętych ogółem i kryminalnych. Przepęstwa w siedmiu podstawowych kategoriach są najbardziej uciążliwymi społecznie przestępstwami i mają duży wpływ na poczucie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego wśród obywateli.

Tabela 4. Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w Komendzie Miejskiej Policji w Koninie

Rok	Ogółem (liczba)	Postępowania kryminalne (liczba)	Postępowania w siedmiu wybranych kategoriach (liczba)	Udział postępowań w siedmiu wybranych kategoriach w ogólnej liczbie postępowań wszczętych (%)	Udział postępowań w siedmiu wybranych kategoriach w liczbie wszczętych postępowań kryminalnych (%)
2016	2761	1623	854	30,9	52,6
2017	3006	1989	893	29,7	44,8
2018	2949	1980	892	30,2	45,0
2019	3339	2225	918	27,5	41,3
Suma	12 055	7817	3557	29,6	45,9

Źródło: opracowanie własne

Z danych zamieszczonych w tabeli 4 wynika, że w przyjętym przedziale czasowym w Komendzie Miejskiej Policji w Koninie i jednostkach podległych wszczęto łącznie 12 055 postępowań przygotowawczych, z czego 3557 postępowań dotyczyło przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach. Tym samym na podstawie wskazanych danych wynika, że aż 29,6% ogólnej liczby wszczętych postępowań przygotowawczych dotyczyło spraw o przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach. Ten procent jest jeszcze wyższy, jeżeli porównamy postępowania w siedmiu wybranych kategoriach ze sprawami kryminalnymi, których w opisanym okresie było 7817, i wynosi on 45,9%.

Dokonując takiej samej analizy w rozbiciu na poszczególne lata, należy stwierdzić, że największy udział postępowań o przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw w stosunku do postępowań wszczętych ogółem, był w 2016 r.

i wynosił 30,9%, natomiast najmniejszy w roku 2019 i kształtował się na poziomie 27,5%. Odnosząc postępowania w siedmiu wybranych kategoriach do postępowań o przestępstwa kryminalne, trzeba stwierdzić, że identycznie, jak powyżej, największy ich udział był w roku 2016 i wynosił 52,6%, a najmniejszy w roku 2019, uzyskując wartość 41,3%. Powyższe zestawienie dostarcza jeszcze jednej bardzo istotnej informacji, mianowicie liczbę wszczętych postępowań przygotowawczych w poszczególnych latach, które obrazują dynamikę wszczęć postępowań. W tabeli 5 przedstawiono procentowe wartości dynamik wszczęć postępowań przygotowawczych z podziałem na wybrane grupy spraw.

Tabela 5. Dynamiki wszczęć postępowań przygotowawczych w wybranych grupach w latach 2016–2019

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Ogółem wszczętych postępowań (%)	91,4	108,9	98,1	113,2
Postępowania kryminalne (%)	87,1	122,6	99,5	112,4
Postępowania w siedmiu wybranych kategoriach (%)	79	104,6	99,8	102,5

Źródło: opracowanie własne

Podjmując się oceny dynamik wszczęć postępowań przygotowawczych, na wstępie należy zaznaczyć, że dynamiką pożądaną, powodującą ograniczenie przestępczości, jest wartość na poziomie poniżej 100%. W roku 2016 i 2018 dynamika w każdej z przedstawionych kategorii, tj. ogólnej, kryminalnej i w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw, malała. Oznacza to, że liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych przez konińską policję była mniejsza, co pozwala stwierdzić, że poziom bezpieczeństwa w Koninie i powiecie wzrastał. W roku 2017 i 2019 został odnotowany wzrost dynamiki postępowań przygotowawczych we wszystkich trzech analizowanych kategoriach, niemniej, jak wynika z tabeli 5, w tych latach udział procentowy postępowań przygotowawczych o przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach w odniesieniu do postępowań wszczętych ogółem i kryminalnych był najmniejszy.

Przyczyn wskazanych wzrostów w roku 2017 można upatrywać między innymi w zmianach dotyczących art. 209 kk (niealimentacja) wprowadzonych ustawą z 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks karny obowiązującą od 31 maja 2017 r. Jak wynika z danych Komendy Miejskiej Policji w Koninie, po wprowadzeniu noweli nastąpił lawinowy wzrost zawiadomień dotyczących tego rodzaju czynów. O ile w 2016 r. takich zawiadomień było 63, o tyle w 2017 r. już 490. Biorąc pod uwagę to, że postępowania te zaliczają się do postępowań wszczętych ogółem, ale też i kryminalnych

to właśnie te zmiany legislacyjne mogły być jednym ze źródeł wzrostu liczby wszczętych postępowań.

Duży odsetek postępowań w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw w odniesieniu do postępowań wszczętych ogółem, czy też postępowań o czyny kryminalne stanowi ważną i cenną informację, która wydaje się jednak być niepełna i nie do końca odzwierciedlająca stan faktyczny przestępczości. Pozostaje bowiem wiele postępowań, co prawda wszczętych, lecz zakończonych umorzeniem wobec przesłanek zawartych w art. 17 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego. Z danych Komendy Miejskiej Policji w Koninie wynika, że postępowań umorzonych na podstawie stwierdzenia, że czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia (art. 17 § 1 pkt 1 kpk), a także, że czyn nie zawierał znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 kpk), odnotowano:

- w 2016 r. ogółem 472, z czego 89 w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw;
- w 2017 r. ogółem 615, z czego 113 w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw;
- w 2018 r. ogółem 644, z czego 90 w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw;
- w 2019 r. ogółem 695, z czego 97 w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw.

Odnutowanych w 2019 r. przyczyn wzrostów w kategoriach przestępczości ogółem, kryminalnych oraz w siedmiu wybranych kategoriach trzeba upatrywać m.in. we wprowadzonym w listopadzie 2018 r. ustawą z 4 października 2018 r. o zmianie ustawy — Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, czynu ciągłego uregulowanego w art. 12 § 2 kk, a także we wprowadzonym 15 listopada 2018 r. nowelizacją kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń stałym progu wartości skradzionej rzeczy — kwoty 500 zł, po którego przekroczeniu kradzież przestała być wykroczeniem, a stała się przestępstwem. Ponadto w roku 2019 odnotowano wzrost wykrytych przestępstw narkotykowych (wszczęto o 106 przestępstw więcej niż w roku 2018), co dało dynamikę na poziomie 159,9%, a stwierdzonych przestępstw o 149 więcej z dynamiką 185,6%. Ponadto w 2019 r. odnotowano zwiększenie liczby wszczęć przestępstw gospodarczych (przede wszystkim w zakresie cyberprzestępczości) aż o 100 przestępstw więcej, co dało dynamikę do roku poprzedniego na poziomie 121,5%, a także stwierdzonych o 38 czynów więcej z dynamiką 108,6%. Ze względu na zaostrzenie polityki karnej, będącej skutkiem wydzwisku społecznego, czy zainteresowania problemem w zakresie przemocy z uszczerbkiem na zdrowiu, w 2019 r. nastąpił także wzrost wszczęć tej kategorii przestępstw o 34.

Biorąc pod uwagę znaczną liczbę przestępstw ujawnianych w toku prowadzonych już postępowań przygotowawczych, w tabeli 6 przedstawiono liczbę przestępstw stwierdzonych ogółem, kryminalnych i w siedmiu wybranych kategoriach, które zostały zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie w latach 2016–2019, a także procentowy udział przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach w stosunku do liczby postępowań wszczętych ogółem i kryminalnych.

Tabela 6. Liczba przestępstw stwierdzonych w poszczególnych kategoriach i ich wzajemny udział procentowy

Rok	Ogółem (liczba)	Przestępstwa kryminalne (liczba)	Przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach (liczba)	Udział przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach w ogólnej liczbie przestępstw (%)	Udział przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach w liczbie przestępstw kryminalnych (%)
2016	2955	1862	971	32,8	52,1
2017	2914	1832	955	32,7	52,1
2018	2727	1810	933	34,2	51,5
2019	3056	2068	1014	33,2	49
Suma	11 652	7572	3873	33,2	51,2

Źródło: opracowanie własne

Sumarycznie w opisywanym okresie zanotowano 3873 przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach, co stanowi 33,2% ogólnej liczby przestępstw (11 652) i 51,2% czynów kryminalnych (7572). Dokonując takiej samej analizy w rozbiciu na poszczególne lata, dostrzeżono, że największy udział przestępstw stwierdzonych o przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach w stosunku do czynów stwierdzonych ogółem był w 2018 r. i wyniósł 34,2%, natomiast najmniejszy w roku 2017 i kształtował się na poziomie 32,7%. Odnosząc czyny stwierdzone w siedmiu wybranych kategoriach do czynów kryminalnych, trzeba stwierdzić, że największy ich udział był w roku 2016 i 2017 — 52,1%, najmniejszy zaś w roku 2019 — 49%. Przedstawione dane dotyczące procentowego udziału przestępstw stwierdzonych w liczbie przestępstw stwierdzonych ogółem i kryminalnych praktycznie pokrywają się z danymi dotyczącymi udziału procentowego postępowań przygotowawczych i są najwyższe w 2016 r., a najniższe w 2019 r.

Dane dotyczące wyrażonych w procentach dynamik czynów stwierdzonych w poszczególnych grupach przestępstw w latach 2016–2019 ilustruje tabela 7.

Tabela 7. Dynamiki przestępstw stwierdzonych w wybranych grupach przestępstw w latach 2016–2019

	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Ogółem (%)	85,5	98,6	93,6	112,4
Przestępstwa kryminalne (%)	78,4	97,9	99,3	114,3
Przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach (%)	72,4	98,3	97,6	108,7

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z przedstawionych danych, lata 2016–2018 to dynamiki czynów stwierdzonych poniżej 100%. W tym miejscu warto zadać pytanie, dlaczego pomimo wzrostu liczby wszczętych postępowań przygotowawczych we wszystkich trzech kategoriach w 2017 r. obserwujemy jednocześnie ciągły spadek liczby czynów stwierdzonych, w tym również w 2017 r. Odpowiedzi należy poszukać w danych dotyczących umorzeń postępowań przygotowawczych na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 kpk, gdzie w 2016 r. takich decyzji procesowych było 472, natomiast w 2017 r. aż 615, tj. wzrost w 2017 r. o 130% w stosunku do roku poprzedniego.

Dane Komendy Miejskiej Policji w Koninie dostarczają informacji, że najwięcej umorzonych postępowań dotyczyło czynów z art. 209 kk i było ich 82, tj. o 340% więcej niż w roku 2016. Prezentowane dane mogą potwierdzać przedstawioną powyżej tezę, że wzrost liczby prowadzonych postępowań przygotowawczych, przynajmniej w zakresie ogółem wszczętych i kryminalnych, był spowodowany zmianami w ustawie Kodeks karny, a więc wynikał z czynnika niezależnego od jakości funkcjonowania konińskiej jednostki.

Naturalnie spadek liczby przestępstw stwierdzonych w siedmiu wybranych kategoriach nie uprawnia do formułowania tezy, że mamy do czynienia ze zjawiskiem spadku wszystkich rodzajów przestępstw zaliczanych do siedmiu wybranych kategorii.

W tabeli 8 została przedstawiona liczba przestępstw stwierdzonych ogółem, kryminalnych i w siedmiu podstawowych kategoriach, które zostały zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie w latach 2016–2019 na terenie Konina, a także procentowy udział przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach w stosunku do liczby postępowań wszczętych ogółem i kryminalnych.

Jak wynika z przedstawionych danych, w opisywanym okresie na terenie Konina odnotowano ogółem 7532 przestępstwa, co stanowi 64,6% przestępczości stwierdzonej ogółem na terenie działania KMP w Koninie, których było 11 652. Natomiast w kategorii przestępstw kryminalnych odnotowano łącznie 4884 takie czyny, co stanowi

64,5% przestępstw ogólnie kryminalnych, których popełniono 7572. W siedmiu wybranych kategoriach przestępstw odnotowano na terenie Konina 2430 tych czynów, co stanowi 62,7% przestępstw tej kategorii na terenie działania KMP w Koninie, których odnotowano łącznie 3873.

Tabela 8. Liczba przestępstw stwierdzonych w poszczególnych kategoriach i ich wzajemny udział procentowy na terenie Konina

Rok	Ogółem (liczba)	Przestępstwa kryminalne (liczba)	Przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach (liczba)	Udział przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach w ogólnej liczbie przestępstw (%)	Udział przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach w liczbie przestępstw kryminalnych (%)
2016	1909	1258	619	32,4	49,2
2017	1918	1167	571	29,8	48,9
2018	1810	1170	607	33,5	51,8
2019	1895	1289	633	33,4	49,1
Suma	7532	4884	2430	32,3	49,7

Zródło: opracowanie własne

Na terenie Konina w opisywanym okresie zanotowano 2430 przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach, co daje 32,3% ogólnej liczby przestępstw, których było 7532, i 49,7% czynów kryminalnych, których popełniono w sumie 4884. Dokonując takiej samej analizy w rozbiciu na poszczególne lata, należy spostrzec, że największy udział przestępstw stwierdzonych o przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach w stosunku do czynów stwierdzonych ogółem był w 2018 r. i wynosił 33,5%, natomiast najmniejszy w roku 2017 i kształtował się na poziomie 29,8%. Odnosząc czyny stwierdzone w siedmiu wybranych kategoriach do czynów kryminalnych, zauważa się, że największy ich udział był w roku 2018 i wynosił 51,8%, najmniejszy zaś w 2017 r., uzyskując wartość 48,9%.

Liczba przestępstw stwierdzonych ogółem, które zostały zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie w latach 2016–2019 na terenie działania komisariatów Policji podległych Komendzie Miejskiej Policji w Koninie, została przedstawiona w tabeli 9.

Jak wynika z przedstawionych danych, w opisywanym okresie na terenie powiatu konińskiego w 2019 r. odnotowano najwięcej przestępstw — 1171, co stanowi 38,3% przestępczości stwierdzonej ogółem (3056). Najwięcej zdarzeń przestępnych w roku 2019 wystąpiło na terenie działania Komisariatu Policji w Rychwale, który zasięgiem

swojego działania obejmuje trzy gminy — Grodziec, Rychwał i Rzgów (łącznie 233 przestępstwa). Z kolei najmniej zdarzeń przestępnych zarejestrowano na terenie funkcjonowania Komisariatu Policji w Kleczewie, obejmującego zasięgiem swojego działania dwie gminy — Kleczew i Wilczyn. Odnotowano tu w 2018 r. łącznie tylko 94 przestępstwa.

Tabela 9. Liczba przestępstw stwierdzonych ogółem na terenie działania jednostek terenowych KMP w Koninie

Jednostka	Gmina	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
KP Golina	Golina Kazimierz Biskupi	163	162	138	198
KP Kleczew	Kleczew Wilczyn	128	125	94	134
KP Rychwał	Grodziec Rychwał Rzgów	127	153	164	233
KP Sompolno	Sompolno Wierzbiniek	177	125	148	159
KP Stare Miasto	Stare Miasto Krzymów	221	206	184	221
KP Ślesin	Skulsk Ślesin	230	225	189	226
Suma	powiat koniński	1046	996	917	1171

Źródło: opracowanie własne

W tabeli 10 przybliżono liczbę przestępstw kryminalnych, które zostały zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie w latach 2016–2019 na terenie działania komisariatów Policji podległych Komendzie Miejskiej Policji w Koninie.

W opisywanym okresie na terenie powiatu konińskiego najwięcej przestępstw kryminalnych odnotowano w 2019 r. (779), co stanowi 37,6% przestępstw kryminalnych zarejestrowanych w latach 2016–2019 na terenie działania KMP w Koninie w łącznej liczbie 2068. Najwięcej zdarzeń przestępnych w kategorii kryminalne zarejestrowano w roku 2019 na rozległym terenie działania Komisariatu Policji w Rychwale (182 przestępstwa), a najmniej w 2016 r. na terenie gmin objętych działaniem Komisariatu Policji w Kleczewie (61 przestępstw).

Tabela 10. Liczba przestępstw kryminalnych na terenie działania jednostek terenowych KMP w Koninie

Jednostka	Gmina	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
KP Golina	Golina Kazimierz Biskupi	94	119	101	134
KP Kleczew	Kleczew Wilczyn	61	77	67	75
KP Rychwał	Grodziec Rychwał Rzgów	68	100	125	182
KP Sompolno	Sompolno Wierzbiniek	98	72	86	96
KP Stare Miasto	Stare Miasto Krzymów	138	146	133	147
KP Ślesin	Skulsk Ślesin	145	142	128	145
Suma	powiat koniński	604	656	640	779

Źródło: opracowanie własne

Liczbę przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach, które zostały zarejestrowane przez Komendę Miejską Policji w Koninie w latach 2016–2019 na terenie działania komisariatów Policji podległych Komendzie Miejskiej Policji w Koninie, obrazują dane zawarte w tabeli 11.

Tabela 11. Liczba przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach na terenie działania jednostek terenowych KMP w Koninie

Jednostka	Gmina	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
KP Golina	Golina Kazimierz Biskupi	52	57	34	43
KP Kleczew	Kleczew Wilczyn	36	39	30	48
KP Rychwał	Grodziec Rychwał Rzgów	31	56	67	75
KP Sompolno	Sompolno Wierzbiniek	44	54	38	33
KP Stare Miasto	Stare Miasto Krzymów	83	76	75	94
KP Ślesin	Skulsk Ślesin	87	80	82	88
Suma	powiat koniński	333	362	326	381

Źródło: opracowanie własne

Z danych wynika, że na terenie powiatu konińskiego najwięcej przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach odnotowano w 2019 r. (381 przestępstw), co stanowi 37,6% przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach popełnionych w latach 2016–2019 w łącznej liczbie 1014. Najwięcej zdarzeń przestępnych w tej kategorii (94 przestępstwa) odnotowano w roku 2019 na terenie działania Komisariatu Policji w Starym Mieście, który obejmuje swoim działaniem gminy Stare Miasto i Krzymów. Podobnie dużą liczbę przestępstw w powyższej kategorii (88 przestępstw) zarejestrowano na terenie działania Komisariatu Policji w Ślesinie. Najmniej zdarzeń przestępnych stwierdzono natomiast na terenie działania Komisariatu Policji w Kleczewie (tylko 30 przestępstw w 2018 r.) i na terenie gmin należących do Komisariatu Policji w Sompolnie, gdzie w roku 2019 wystąpiły 33 takie przestępstwa.

Reasumując, na podstawie zaprezentowanych powyżej danych można sformułować następujące wnioski:

1. Na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie w latach 2016–2019 odnotowano łącznie 11 652 przestępstwa stwierdzone ogółem. W badanym okresie sukcesywnie od 2016 r. liczba przestępstw malała, uzyskując w roku 2018 najmniejszy wynik — 2727. Rok 2019 przyniósł znaczny wzrost przestępstw stwierdzonych ogółem, gdyż odnotowano ich aż 3056. Podobna sytuacja dotyczy przestępstw kryminalnych, gdzie na 7572 przestępstwa zarejestrowane łącznie we wskazanym czteroletnim okresie w roku 2019 odnotowano ich aż 2068, i przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach, których w sumie odnotowano 3873, z czego na rok 2019 przypada 1014 przestępstw.
2. Przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach stanowią znaczący (33,2%) odsetek ogólnej liczby przestępstw stwierdzonych i przestępstw kryminalnych (51,2%) na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie.
3. W badanym okresie dynamiki przestępstw stwierdzonych praktycznie od 2016 r. wskazują w każdej kategorii sukcesywne wzrosty. Co prawda, do roku 2018 dynamiki te są jeszcze poniżej 100%, lecz w roku 2019 następuje dość gwałtowny wzrost w każdej kategorii, a największy w kategorii przestępstw kryminalnych, który wyniósł 114,3%.

Z przedstawionych danych wynika, że konińska policja powinna skoncentrować się na inicjowaniu i organizowaniu działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. Zmniejszenie dynamiki

wszczęć przestępstw na terenie Konina i gmin powiatu konińskiego, szczególnie w siedmiu podstawowych kategoriach, poprzez rozległe zakrojone działania profilaktyczne to jeden z celów Komendy Miejskiej Policji w Koninie na kolejne lata (*Plan działalności komendanta wojewódzkiego Policji w Poznaniu, 2019*, miernik A1). Uzyskanie pożądaných efektów z tym związanych będzie możliwe dzięki ścisłej współpracy przede wszystkim z władzami samorządowymi Konina i powiatu konińskiego.

2.3. Wykrywalność przestępczości

Nie mniej ważnym zadaniem Policji, obok zapobiegania przestępstwom, jest wykrywanie ich sprawców. Wartości, określające te dwa podstawowe zadania Policji, mają między innymi służyć ocenie jakości działań policyjnych. O randze problemu niech świadczy to, że wykrywalność przestępstw siedmiu podstawowych kategorii od 2017 r. została ujęta w Planie działalności Komendanta Głównego Policji, w którym w 2017 r. została określona jako miernik nr 9, a w 2018 r. jako miernik nr 12 (*Plan działalności komendanta głównego Policji na 2018 r.*, <<http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/kontrola-zarzadcza/28277,Plan-dzialalnosci-Komendanta-Glownego-Policji.html>>).

Tabela 12 obrazuje wykrywalności przestępstw ogółem, kryminalnych i w siedmiu wybranych kategoriach w latach 2016–2019 na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie.

Tabela 12. Wykrywalności przestępstw w kategorii ogółem stwierdzonych, kryminalnych i w siedmiu wybranych kategoriach w latach 2016–2019 na terenie działania KMP w Koninie

Rok	Przestępstwa ogółem (%)	Przestępstwa kryminalne (%)	Przestępstwa w siedmiu wybranych kategoriach (%)
2016	77,6	68,9	50
2017	79,5	70,3	52,3
2018	75,9	68	49,3
2019	77,6	70,5	51,7
Różnica rok 2019 w odniesieniu do roku 2016	0	+ 1,6	+ 1,7

Źródło: opracowanie własne

Przedstawione dane dowodzą, że poziom wykrywalności przestępstw w 2019 r. w porównaniu z rokiem 2016 jest nieznacznie wyższy przy przestępstwach kryminalnych (o 1,6%) i przestępstwach w siedmiu wybranych kategoriach (o 1,7%), natomiast w przypadku przestępstw w kategorii ogółem utrzymuje się na tym samym poziomie. W latach 2016, 2017 i 2019 odnotowano wzrost wykrywalności we wszystkich trzech grupach przestępstw. Jedynie w roku 2018 nastąpił spadek poziomu wykrywalności również we wszystkich trzech kategoriach. W tym momencie nie ma żadnych okoliczności, które w sposób rzeczowy wskazywałyby przyczynę takiego stanu.

Biorąc pod uwagę, że wykrywalność przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach praktycznie waha się w granicach od 49,3% do 52,3%, wykrywalność przestępstw ogółem w granicach od 75,9% do 79,5% i kryminalnych od 68% do 70,5%, należy uznać, iż wykrywalność przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach zdecydowanie negatywnie oddziałuje na wykrywalność ogólną.

Poddając analizie dane zawarte w tabelach 13 i 14, należy stwierdzić, że w kategorii przestępstw ogółem w badanym okresie największy wzrost wykrywalności odnotowały Komisariat Policji w Golinie (91,4%), Komisariat Policji w Sompolnie (86,2%) i Komisariat Policji w Rychwale (82,8%).

Tabela 13. Wykrywalność przestępstw w kategorii ogółem na terenie Konina i działania komisariatów Policji w latach 2016–2019

Rok	Miasto Konin (%)	KP Golina (%)	KP Kleczew (%)	KP Rychwał (%)	KP Sompolno (%)	KP Stare Miasto (%)	KP Ślesin (%)
2016	74,4	81,6	93,7	82,6	92,1	77,4	72,6
2017	73,9	76,5	92	85,6	82,4	76,8	81,3
2018	73,3	90,6	83	83,5	84,5	71,7	77,2
2019	75,6	91,4	79,9	82,8	86,2	77,8	79,2
Rok 2019 do 2016	+ 1,2	+ 9,8	- 13,8	+ 0,2	- 5,9	+ 0,4	+ 6,6

Źródło: opracowanie własne

Wysoką wykrywalność odnotował także Komisariat Policji w Kleczewie (blisko 80%), jednak analizując badany okres, to właśnie w tym komisariacie nastąpił największy spadek wykrywalności, bo aż o 13,8%. Najmniejszą wykrywalność przestępstw w kategorii ogólnej stwierdzono na terenie Konina. Podobnie poziomy wykrywalności przedstawiają się w kategorii przestępstw kryminalnych. Najwyższą wykrywalność uzyskał Komisariat Policji w Golinie (91%), który na przestrzeni

czterech lat odnotował wzrost wykrywalności o ponad 25%. Ponadto wzrosty wykrywalności odnotowano o 15,9% w Komisariacie Policji w Ślesinie, o 12,9% w Komisariacie Policji w Rychwale i o 4,7% w Komisariacie Policji w Starym Mieście. Natomiast spadki wykrywalności odnotowały Komisariat Policji w Sompolnie (o 8,6%) i Wydział Dochodzeniowo-Śledczy KMP w Koninie (teren miasta) — o 9,1%, największy zaś spadek — Komisariat Policji w Kleczewie (o 18,8%), uzyskując w 2019 r. wykrywalność na poziomie 68%.

Tabela 14. Wykrywalność przestępstw w kategorii kryminalne na terenie Konina i działania komisariatów Policji w latach 2016–2019

Rok	Miasto Konin (%)	KP Golina (%)	KP Kleczew (%)	KP Rychwał (%)	KP Sompolno (%)	KP Stare Miasto (%)	KP Ślesin (%)
2016	75,8	65,5	86,8	69,1	87,8	65,4	56,5
2017	69,3	68,9	88,3	81,0	72,2	68,0	71,8
2018	64,0	88,1	76,1	100	80,2	61,7	68,8
2019	66,7	91	68	82	79,2	70,1	72,4
Rok 2019 do 2016	- 9,1	+ 25,5	- 18,8	+ 12,9	- 8,6	+ 4,7	+ 15,9

Źródło: opracowanie własne

Analizując dane zawarte w tabeli 15, zauważono, że w badanym okresie wzrost wykrywalności w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw odnotowało pięć jednostek, natomiast spadki wykrywalności uzyskały dwie jednostki.

Tabela 15. Wykrywalność przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw na terenie Konina i działania komisariatów Policji w latach 2016–2019

Rok	Miasto Konin (%)	KP Golina (%)	KP Kleczew (%)	KP Rychwał (%)	KP Sompolno (%)	KP Stare Miasto (%)	KP Ślesin (%)
2016	46,5	50	83,3	45,1	77,7	50,6	48,2
2017	47,8	43,8	79,4	66,1	66,6	50,6	60
2018	45,5	73,5	46,6	70,1	60,5	41,3	53,6
2019	47	81,4	50	54,7	42,4	57,5	65,9
Rok 2019 do 2016	+ 0,5	+ 31,4	- 33,3	+ 9,6	- 35,3	+ 6,9	+ 17,7

Źródło: opracowanie własne

Jak widać, najwyższy poziom wykrywalności odnotował Komisariat Policji w Golinie (81,4%), który na przestrzeni badanego okresu osiągnął wzrost wykrywalności aż o 31,4%. Wyższą wykrywalność osiągnęły także Komisariat Policji

w Ślesinie (o 17,7%), Komisariat Policji w Rychwale (o 9,6%), Komisariat Policji w Starym Mieście (o 6,9%) i Wydział Dochodzeniowo-Śledczy KMP w Koninie (o 0,5%). Spadki wykrywalności w tej kategorii uzyskały natomiast Komisariat Policji w Kleczewie (o 33,3%) i Komisariat Policji w Sompolnie (o 35,3%), który odnotował najniższą wykrywalność, bo tylko na poziomie 42,4%.

Na podstawie prezentowanych danych można sformułować następujące wnioski:

1. Poziom wykrywalności przestępstw ogółem w latach 2016–2019 pozostaje na tym samym poziomie.
2. Rośnie wykrywalność przestępstw kryminalnych (+ 1,6%).
3. Rośnie wykrywalność przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach (+ 1,7%).
4. Najwyższy poziom wykrywalności w kategorii ogółem uzyskał w 2016 r. Komisariat Policji w Kleczewie (93,7%), w kategorii kryminalne w 2019 r. Komisariat Policji w Golinie (91%), a w siedmiu wybranych kategoriach w 2016 r. Komisariat Policji w Kleczewie (83,3%).
5. Największy wzrost wykrywalności w badanym okresie w kategorii przestępstw ogółem, przestępstw kryminalnych i przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach osiągnął Komisariat Policji w Golinie, kolejno + 9,8%, + 25,5%, + 31,4%.
6. Największy spadek wykrywalności w badanym okresie w zakresie przestępstw ogółem i przestępstw kryminalnych odnotowano w Komisariacie Policji w Kleczewie, kolejno: - 13,8% i - 18,8%, natomiast w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw w Komisariacie Policji w Sompolnie (- 35,3%).
7. Wykrywalność przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach negatywnie oddziałuje na wykrywalność ogólną przestępstw i kryminalną, powodując jej obniżenie.

Podsumowując, wykrywalność przestępstw to wielowymiarowy i złożony proces, którego efekt ostateczny jest uzależniony od działań na wielu płaszczyznach, które można scharakteryzować jako aktywność służb powołanych do działania w tym zakresie, rozmiar i geografia przestępstw, urbanizacja terenu oraz czynniki społeczne i ekonomiczne. Biorąc pod uwagę przedstawione w niniejszym podrozdziale dane, można przyjąć, że realizowane przez funkcjonariuszy pełniących służbę w Komendzie Miejskiej Policji w Koninie działania w podnoszeniu poziomu wykrywalności przestępstw przynoszą oczekiwany skutek i zmierzają do podniesienia poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców.

2.4. Wykroczenia i interwencje

Policja jest jednym z organów uprawnionych do ukarania sprawcy wykroczenia za jego popełnienie. W praktyce podczas interwencji Policję reprezentuje funkcjonariusz Policji, który po zakwalifikowaniu czynu jako wykroczenia, stosuje przewidziany prawem jeden z trzech sposobów zakończenia interwencji. Pierwszym sposobem jest zastosowanie pouczenia, czyli środka oddziaływania wychowawczego, gdy charakter i okoliczności czynu o niewielkiej szkodliwości społecznej oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy pozwalają przypuszczać, że zastosowanie tego środka będzie wystarczającą reakcją na zachowanie sprawcy. Drugim i najczęściej stosowanym sposobem zakończenia interwencji jest ukaranie sprawcy wykroczenia grzywną w drodze postępowania mandatowego, trzecim zaś skierowanie wniosku o ukaranie do sądu po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających zgodnie z kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ogólna liczba ujawnionych wykroczeń na terenie działania KMP w Koninie

Tabele 16 i 17 przedstawiają dane dotyczące aktywności w ujawnianiu wykroczeń ogółem w latach 2016–2019 przez policjantów Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Koninie na terenie Konina i gmin powiatu konińskiego oraz wykroczenia ujawnione przez policjantów komórek organizacyjnych służby prewencyjnej bez Wydziału Ruchu Drogowego z podziałem na wykroczenia ujawnione na terenie Konina i ujawnione na terenie działania poszczególnych komisariatów Policji powiatu konińskiego.

Tabela 16. Liczba ujawnionych wykroczeń ogółem

KMP Konin	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Liczba wykroczeń ujawnionych przez Wydział Ruchu Drogowego	22 970	22 179	20 287	22 329
Liczba ujawnionych wykroczeń na terenie Konina (bez WRD)	8247	7947	5030	5738
Liczba ujawnionych wykroczeń na terenie powiatu (bez WRD)	6614	6221	5114	6407
Liczba wykroczeń ogółem	37 831	36 347	30 431	34 474

Źródło: opracowanie własne

W analizowanym okresie policjanci KMP w Koninie i podległych jednostek terenowych Policji ujawnili łącznie 139 083 wykroczeń, z czego liczba ujawnionych wykroczeń przez policjantów ruchu drogowego wyniosła 87 765, co stanowi 63,1% wszystkich ujawnionych wykroczeń. Liczba ujawnionych wykroczeń na terenie Konina

przez funkcjonariuszy służby prewencyjnej (bez policjantów ruchu drogowego) wyniosła 26 962, co stanowi 19,4% wszystkich wykroczeń, natomiast liczba ujawnionych wykroczeń na terenie gmin — terenie działania komisariatów Policji — wyniosła 24 356, co stanowi 17,5% wszystkich wykroczeń. Najwięcej wykroczeń ujawniono w roku 2016, bo aż 37 831, natomiast najmniej w roku 2018, tj. 30 431.

Tabela 17. Liczba ujawnionych wykroczeń przez funkcjonariuszy komisariatów Policji podległych KMP w Koninie

Jednostka	Gmina	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
KP Golina	Golina Kazimierz Biskupi	830	872	721	1039
KP Kleczew	Kleczew Wilczyn	1110	1071	741	868
KP Rychwał	Grodziec Rychwał Rzgów	1018	953	793	1098
KP Sompolno	Sompolno Wierzbiniek	893	911	749	857
KP Stare Miasto	Stare Miasto Krzymów	1036	1113	823	966
KP Ślesin	Skulsk Ślesin	1051	1301	1287	1579

Źródło: opracowanie własne

W badanym przedziale czasowym najwięcej wykroczeń zostało ujawnionych przez funkcjonariuszy Komisariatu Policji w Ślesinie (5218), co stanowi 22% wszystkich ujawnionych wykroczeń przez policjantów komisariatów Policji na terenie działania KMP w Koninie, a także w Komisariacie Policji w Starym Mieście (3938), tj. 16,6% wszystkich wykroczeń. Najmniej wykroczeń ujawniono w komisariatach Policji w Sompolnie i Golinie, kolejno 3410 i 3462 wykroczeń, tj. 14,4% i 14,6%.

Struktura ujawnionych wykroczeń wskazuje, że aktywność funkcjonariuszy Policji jest adekwatna do zagrożeń ujawnianych we własnym zakresie i zgłaszanych przez mieszkańców Konina i powiatu konińskiego, w tym także za pośrednictwem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa.

Ogólna liczba interwencji przeprowadzonych na terenie działania KMP w Koninie

Analizując stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie, nie sposób pominąć danych dotyczących przeprowadzonych interwencji. Ujmując najprościej, interwencja policyjna to szybkie

przybycie policjantów na miejsce zdarzenia i doprowadzenie zaistniałej sytuacji do zgodnej z prawem, czy też przywrócenie stanu pożądanego.

W latach 2016–2019 funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Koninie przeprowadzili corocznie średnio ponad 22 tys. interwencji. Tabela 18 ilustruje liczbę interwencji przeprowadzonych na terenie Konina i miejscowości powiatu konińskiego przez funkcjonariuszy komórek organizacyjnych służby prewencyjnej z wyłączeniem zdarzeń drogowych.

Tabela 18. Liczba przeprowadzonych interwencji na terenie powiatu konińskiego bez zdarzeń drogowych

Jednostka	Gmina	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Służba prewencyjna	Konin	12 535	13 212	12 916	12 237
KP Golina	Golina Kazimierz Biskupi	1514	1427	1380	1281
KP Kleczew	Kleczew Wilczyn	1063	1296	1192	1088
KP Rychwał	Grodziec Rychwał Rzgów	1623	1563	1398	1359
KP Sompolno	Sompolno Wierzbiniek	2473	2045	2115	2308
KP Stare Miasto	Stare Miasto Krzymów	1302	1319	1323	1403
KP Ślesin	Skulsk Ślesin	1606	1923	2068	1949
Suma	—	22 116	22 785	22 392	21 625

Źródło: opracowanie własne

W badanym okresie policjanci służby prewencyjnej i patrolowej przeprowadzili łącznie 88 919 interwencji. Na terenie działania KMP w Koninie najwięcej interwencji odnotowano w roku 2017, gdzie zaistniało ich 22 785, a najmniej w roku 2019, w którym stwierdzono ich 21 625. Analizując interwencje z podziałem na jednostki, należy zauważyć, że największą liczbę interwencji zaobserwowano na terenie działania Komisariatu Policji w Sompolnie, gdzie w badanym okresie interwencje przekroczyły corocznie liczbę 2000, a w roku 2016 odnotowano ich aż 2 473. Najmniej interwencji w badanym okresie zanotowano w Komisariacie Policji w Kleczewie, na którego terenie w roku 2017 przeprowadzono ich 1296. Na terenie Konina w najwyższą liczbę interwencji obfitował rok 2017, w którym było ich 13 212.

W szczególnym zainteresowaniu Policji pozostaje problematyka przemocy w rodzinie, w tym zwłaszcza zapewnienie ofiarom przemocy bezpieczeństwa, i niezbędnej pomocy ze strony instytucji publicznych. W okresie objętym badaniem odnotowano łącznie 928 przypadków przemocy w rodzinie, gdzie wszczęto procedurę „Niebieskiej Karty”. W przeważającej większości przypadków główną przyczyną interwencji był nadmiar spożywanego alkoholu. W 760 przypadkach rodzina po raz pierwszy została objęta procedurą „Niebieskiej Karty”, a w 168 przypadkach interwencja dotyczyła rodzin już wcześniej objętych tą procedurą (dane KMP w Koninie).

Sytuacja rodzin dotkniętych przemocą w rodzinie jest szczegółowo omawiana w ramach funkcjonujących w poszczególnych gminach zespołów interdyscyplinarnych. Policjanci wspólnie z kuratorami sądowymi i pracownikami ośrodków pomocy społecznej w ramach utworzonych zespołów interdyscyplinarnych dokonują kontroli rodzin dotkniętych przemocą, w szczególności tam, gdzie zaistniał problem nadużywania alkoholu, w celu wypracowania wspólnych form pomocy dla tych rodzin i osób dotkniętych problemem alkoholizmu.

W dalszym ciągu jednym z ważniejszych problemów społecznych, będącym źródłem degradacji społecznej mieszkańców miasta i powiatu, pozostaje alkoholizm. Na stosunkowo wysokim poziomie cały czas utrzymuje się liczba osób zatrzymanych przez policję do wytrzeźwienia na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W okresie objętym badaniem odnotowano łącznie 2778 przypadków doprowadzeń osób w celu wytrzeźwienia (dane KMP w Koninie).

2.5. Zdarzenia drogowe

Ogólna liczba zdarzeń drogowych na terenie Konina i powiatu konińskiego

Strategicznym celem Policji jest poprawa bezpieczeństwa w obszarze ruchu drogowego. W analizowanym okresie czterech lat na drogach Konina i powiatu konińskiego zaistniało łącznie 9647 zdarzeń drogowych (wypadki i kolizje drogowe). W wypadkach śmierć poniosło 57 osób, a 778 zostało rannych. Najtragiczniejszy był rok 2017, w którym odnotowano 2458 zdarzeń drogowych, a w wypadkach zginęło 20 osób. W tabeli 19 przedstawiono liczbę zdarzeń drogowych zaistniałych na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie z podziałem na liczbę osób rannych i liczbę wypadków śmiertelnych.

Tabela 19. Liczba zdarzeń drogowych na terenie działania KMP w Koninie

KMP w Koninie	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Liczba zdarzeń drogowych	2275	2458	2511	2403
Liczba osób rannych	146	112	184	336
Liczba wypadków śmiertelnych	12	20	11	14

Źródło: opracowanie własne

Z danych Komendy Miejskiej Policji w Koninie wynika, że do głównych przyczyn zdarzeń drogowych w latach 2016–2019 należą:

1) wina kierującego:

- nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu (186 wypadków, w których śmierć poniosło 6 osób, a 238 zostało rannych, odnotowano także 1580 kolizji);
- niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (104 wypadki, w których śmierć poniosło 13 osób, a 157 zostało rannych, odnotowano 972 kolizje);
- niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami (47 wypadków, w których rannych zostało 61 osób, odnotowano 999 kolizji);
- nieprawidłowa zmiana pasa ruchu (18 wypadków, w których 711 osób zostało rannych, odnotowano 546 kolizji);
- nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych (17 wypadków, 17 osób rannych i 5 kolizji);

2) wina pieszego:

- nieostrożne wejście na jezdnię przed jadący pojazd (17 wypadków, w których 6 osób poniosło śmierć, a 11 zostało rannych, odnotowano także 25 kolizji).

Jeśli chodzi o drogi szczególnie zagrożone na terenie Konina i powiatu konińskiego w latach 2016–2019, to z danych KMP w Koninie wynika, że należą do nich:

- droga K-25 (98 wypadków, w których 6 osób poniosło śmierć, a 130 zostało rannych, zarejestrowano 1369 kolizji);
- droga K-92 (77 wypadków, w których 7 osób poniosło śmierć, a 86 zostało rannych, odnotowano 964 kolizje);
- droga K-72 (5 wypadków, w których 11 osób zostało rannych, stwierdzono 123 kolizje);
- droga W-266 (40 wypadków, w których śmierć poniosło 5 osób, a 50 zostało rannych, wykazano 461 kolizji);

- droga W-264 (17 wypadków, w których jedna osoba poniosła śmierć, a 40 osób zostało rannych, odnotowano 501 kolizji);
- ul. Przemysłowa w Koninie (43 wypadki, w których jedna osoba poniosła śmierć, a 53 osoby zostały ranne, stwierdzono 660 kolizji);
- ul. Poznańska w Koninie (21 wypadków, w których jedna osoba poniosła śmierć, a 25 osób zostało rannych, zarejestrowano 340 kolizji);
- ul. Warszawska w Koninie (7 wypadków, w których 11 osób zostało rannych, odnotowano 198 kolizji).

2.6. Funkcjonowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa

W 2016 r. z inicjatywy Komendy Głównej Policji na terenie całego kraju udostępniono społeczeństwu platformę internetową Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, umożliwiającą wskazywanie miejsc, w których występują zjawiska zagrażające bezpieczeństwu. Po zaznaczeniu takiego miejsca policjanci podejmują czynności, mające na celu sprawdzenie występowania danego zagrożenia we wskazanym rejonie. W razie potwierdzenia zagrożenia funkcjonariusze podejmują działania celem eliminacji negatywnego zjawiska, angażując własne siły lub współdziałając z innymi podmiotami, takimi jak Straż Miejska, Straż Leśna, Straż Ochrony Kolei, zarząd dróg i inne.

Tabela 20. Wykaz punktów naniesionych na KMZB od początku wdrożenia do 31 grudnia 2019 r. na terenie działania KMP w Koninie

Kategorie	Niepotwierdzone	Wyeliminowane	Żart/pomyłka	Suma
Akty wandalizmu	46	28	14	88
Bezdomność	18	6	–	24
Dzikie kąpieliska	3	–	1	4
Dzikie wysypiska śmieci	35	11	3	49
Grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją	203	28	9	240
Kłusownictwo	25	8	1	34
Miejsca niebezpieczne na terenach wodnych	4	–	2	6
Miejsca niebezpieczne na wodach	–	–	1	1
Miejsce niebezpiecznej działalności rozrywkowej	–	–	4	4
Nielegalna wycinka drzew	16	–	3	19
Nielegalne rajdy samochodowe	45	–	8	53
Nieprawidłowe parkowanie	406	175	5	586

Niestrzeżone przejście przez tory	5	1	–	6
Niestrzeżony przejazd kolejowy	4	–	1	5
Niewłaściwa infrastruktura drogowa	60	37	21	118
Niszczenie zieleni	25	3	–	28
Poruszanie się po terenach leśnych quadami	42	–	3	45
Przekraczanie dozwolonej prędkości	684	1794	73	2551
Spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych	476	321	26	823
Utonięcia	12	–	1	13
Używanie środków odurzających	285	5	10	300
Wałęsające się niebezpieczne psy	128	12	66	206
Wypalanie traw	20	–	4	24
Zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych	4	–	–	4
Zła organizacja ruchu drogowego	87	65	19	171
Znęcanie się nad zwierzętami	36	–	–	36
Żebractwo	33	9	–	42
Suma	2702	2503	275	5480

Źródło: opracowanie własne

Na stronie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa od września 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie, jak wynika z tabeli 20, zostało zarejestrowanych 5480 punktów zagrożeń, z czego w wyniku podjętych działań wyeliminowano 2503 zagrożenia, co stanowi 45,6% wszystkich zgłoszonych. Nie potwierdzono 2702 wskazanych punktów, tj. aż 49,3% zaznaczonych zagrożeń. Ponadto jako żart i pomyłkę zakwalifikowano 275 zgłoszeń (5,1% wszystkich). Najczęściej wskazywane zagrożenia to przekraczanie dozwolonej prędkości (2551, co stanowi 46,5% wszystkich zgłoszeń), spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych (823, tj. 15%) i nieprawidłowe parkowanie (586, tj. 10,7%).

Poniżej przedstawiono analizę punktów zagrożeń zaznaczonych na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa do 31 grudnia 2019 r. w rozbiciu na miasto Konin (tabela 21) i powiat koniński (tabela 22).

Na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa od września 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. na terenie Konina zarejestrowano 1323 punkty zagrożeń, z czego w wyniku podjętych działań wyeliminowano 354 zagrożenia, co stanowi 26,8% wszystkich zgłoszonych. Nie potwierdzono 918 wskazanych punktów (69,4% zgłoszonych). Jako żart i pomyłkę zakwalifikowano 51 zgłoszeń (3,8%). Najczęściej wskazywane

zagrożenia to spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych — 412 (31,1% zgłoszonych zagrożeń), nieprawidłowe parkowanie — 228 (17,2%) i przekraczanie dozwolonej prędkości — 186 (14,1%).

Tabela 21. Wykaz punktów naniesionych na KMZB od początku wdrożenia do 31 grudnia 2019 r. na terenie Konina

Kategorie	Niepotwierdzone	Wyeliminowane	Żart/pomyłka	Suma
Akty wandalizmu	28	26	6	60
Bezdomność	6	6	–	12
Dziki kąpieliska	3	–	1	4
Dziki wysypiska śmieci	6	–	1	7
Grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją	82	20	3	105
Kłusownictwo	1	8	–	9
Miejsca niebezpieczne na terenach wodnych	3	–	2	5
Miejsca niebezpieczne na wodach	–	–	–	–
Miejsca niebezpiecznej działalności rozrywkowej	–	–	1	1
Nielegalna wycinka drzew	2	–	1	3
Nielegalne rajdy samochodowe	11	–	1	12
Nieprawidłowe parkowanie	151	75	2	228
Niestrzeżone przejście przez tory	3	1	–	4
Niestrzeżony przejazd kolejowy	1	–	–	1
Niewłaściwa infrastruktura drogowa	5	9	10	24
Niszczenie zieleni	11	3	–	14
Poruszanie się po terenach leśnych quadami	–	–	–	–
Przekraczanie dozwolonej prędkości	116	62	8	186
Spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych	298	112	2	412
Utonięcia	1	–	–	1
Używanie środków odurzających	113	4	2	119
Wałęsające się bezpańskie psy	5	–	–	5
Wypalanie traw	1	–	–	1
Zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych	1	–	–	1
Zła organizacja ruchu drogowego	49	20	11	80
Znęcanie się nad zwierzętami	3	–	–	3
Żebractwo	18	8	–	26
Suma	918	354	51	1323

Źródło: opracowanie własne

Tabela 22. Wykaz punktów naniesionych na KMZB od początku wdrożenia do 31 grudnia 2019 r. na terenie powiatu konińskiego

Kategorie	Niepotwierdzone	Wyeliminowane	Żart/pomyłka	Suma
Akty wandalizmu	18	2	8	28
Bezdomność	12	–	–	12
Dzikie kąpieliska	–	–	–	–
Dzikie wysypiska śmieci	29	11	2	42
Grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją	121	8	6	135
Kłusownictwo	24	–	1	25
Miejsca niebezpieczne na terenach wodnych	1	–	–	1
Miejsca niebezpieczne na wodach	–	–	1	1
Miejsca niebezpiecznej działalności rozrywkowej	–	–	3	3
Nielegalna wycinka drzew	14	–	2	16
Nielegalne rajdy samochodowe	34	–	7	41
Nieprawidłowe parkowanie	255	100	3	358
Niestrzeżone przejście przez tory	2	–	–	2
Niestrzeżony przejazd kolejowy	3	–	1	4
Niewłaściwa infrastruktura drogowa	55	28	11	94
Niszczenie zieleni	14	–	–	14
Poruszanie się po terenach leśnych quadami	42	–	3	45
Przekraczanie dozwolonej prędkości	568	1732	65	2365
Spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych	178	209	24	411
Utonięcia	11	–	1	12
Używanie środków odurzających	172	1	8	181
Wałęsające się bezpańskie psy	123	12	66	201
Wypalanie traw	19	–	4	23
Zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych	3	–	–	3
Zła organizacja ruchu drogowego	38	45	8	91
Znęcanie się nad zwierzętami	33	–	–	33
Żebractwo	15	1	–	16
Suma	1784	2149	224	4157

Źródło: opracowanie własne

Na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa od września 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. na terenie powiatu konińskiego zostało zarejestrowanych 4157 punktów zagrożeń, z czego w wyniku podjętych działań wyeliminowano 2149 zagrożeń, co stanowi 51,6% wszystkich zgłoszonych. Nie potwierdzono 1784 wskazanych punktów (42,9% zgłoszonych), a jako żart i pomyłkę zakwalifikowano 224 zgłoszenia (5,4%). Najczęściej wskazywanymi zagrożeniami były przekraczanie dozwolonej prędkości —

2365 (56,9% zgłoszonych zagrożeń), spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych — 411 (9,9%) i nieprawidłowe parkowanie — 358 (8,6%).

Tabela 23 przedstawia jednostki i komórki organizacyjne Komendy Miejskiej Policji w Koninie, które realizowały zgłoszenia z Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Z danych wynika, że najczęściej zgłoszeń zweryfikowali policjanci Wydziału Ruchu Drogowego, ponieważ zarejestrowano ogółem 2620 zagrożeń zakwalifikowanych do dziedziny ruchu drogowego, co wynosi 47,8% wszystkich zgłoszeń. W wyniku działań funkcjonariuszy komórek ruchu drogowego KMP w Koninie wyeliminowano 1870 zagrożeń w ruchu drogowym, to jest aż 71,4% realizowanych przez Wydział Ruchu Drogowego, nie potwierdzono natomiast 745 zgłoszeń, co stanowi 28,4%. Następną jednostką z największą liczbą zrealizowanych zagrożeń był Komisariat Policji w Sompolnie, który zarejestrował 650 zgłoszeń, na kolejnych pozycjach znalazły się II i I Rewir Dzielnicowych Wydziału Prewencji KMP w Koninie, których dzielnicowi sprawdzili 534 i 291 zaznaczonych zagrożeń.

Tabela 23. Wykaz punktów realizowanych przez poszczególne wydziały i komisariaty od początku wdrożenia KMZB do 31 grudnia 2019 r.

Kategorie	Niepotwierdzone	Wyeliminowane	Żart/pomyłka	Suma
Wydział Ruchu Drogowego	745	1870	5	2620
Komisariat Policji w Sompolnie	440	206	4	650
II Rewir Dzielnicowych	328	206	–	534
I Rewir Dzielnicowych	206	84	1	291
Wydział Sztab Policji	32	–	258	290
Wydział Patrolowo-Interwencyjny	238	–	–	238
Komisariat Policji w Rychwale	206	16	–	222
Komisariat Policji w Ślesinie	127	55	1	183
Komisariat Policji w Starym Mieście	143	25	5	173
Komisariat Policji w Golinie	136	32	–	168
Komisariat Policji w Kleczewie	48	9	1	58
Wydział Kryminalny	37	–	–	37
II Rewir Dzielnicowych i Wydział Kryminalny	11	–	–	11
I Rewir Dzielnicowych i Wydział Kryminalny	2	–	–	2
Komisariat Policji w Sompolnie i Wydział Kryminalny	2	–	–	2
Komisariat Policji w Ślesinie i Wydział Kryminalny	1	–	–	1
Suma	2702	2503	275	5480

Źródło: opracowanie własne

W trakcie spotkań z mieszkańcami Konina i powiatu konińskiego funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Koninie prowadzą działania ukierunkowane na aktywizację społeczności lokalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez propagowanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Za jej pośrednictwem mieszkańcy nanieśli w latach 2016–2019 łącznie 5480 zgłoszeń o zagrożeniach. Wśród zgłaszanych problemów dominują przekraczanie dopuszczalnej prędkości, spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych i nieprawidłowe parkowanie. Wskaźnik wyeliminowanych zgłoszeń ukształtował się ogółem na poziomie 45,6%.

W wyniku działań informacyjnych podjętych przez Komendę Miejską Policji w Koninie sukcesywnie wzrasta poziom wiedzy i świadomości społeczności lokalnej na temat jej wpływu na kształtowanie poziomu bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania oraz zainteresowanie narzędziem, jakim jest Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, służącym do wskazania Policji stref, w których społeczeństwo nie czuje się bezpiecznie. Wskazania z KMZB są uwzględniane podczas planowania i dyslokowania służb patrolowych i obchodowych. Dodatkowo punkty zagrożone często są obiektem działań planów priorytetowych dzielnicowych.

Na podstawie prezentowanych danych można sformułować następujące wnioski:

1. Najwięcej wykroczeń zostało ujawnionych przez policjantów ruchu drogowego — 87 765, co stanowi 63,1% wszystkich wykroczeń.
2. Na terenie działania komisariatów Policji podległych KMP w Koninie najwięcej wykroczeń ujawnili funkcjonariusze Komisariatu Policji w Ślesinie — 5218, co daje 22% wszystkich wykroczeń ujawnionych na terenie działania komisariatów Policji.
3. W szczególnym zainteresowaniu Policji pozostaje problematyka przemocy w rodzinie. W okresie objętym badaniem odnotowano łącznie 928 przypadków przemocy w rodzinie, skutkujących wszczęciem procedury „Niebieskie Karty”. W przeważającej większości przypadków główną przyczyną interwencji było nadużywanie alkoholu.
4. Na wysokim poziomie utrzymuje się liczba osób zatrzymanych przez policję do wytrzeźwienia. W okresie objętym badaniem odnotowano łącznie 2778 przypadków doprowadzeń w celu wytrzeźwienia.
5. W analizowanym okresie na drogach Konina i powiatu konińskiego zaistniało łącznie 9647 zdarzeń drogowych, z czego w wypadkach śmierć poniosło 57 osób, 778 zaś zostało rannych.

6. Na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa od początku uruchomienia portalu, tj. od września 2016 r., do 31 grudnia 2019 r. na terenie Konina i powiatu konińskiego zarejestrowano 5480 punktów zagrożeń, z czego w wyniku podjętych działań wyeliminowano 2503 zagrożenia, co stanowi 45,6% wszystkich zgłoszonych.

2.7. Podsumowanie

Ogólny poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego należy uznać za zadowalający. Zasadniczym priorytetem konińskiej policji jest utrzymanie jak najwyższego poziomu policjantów skierowanych do służby zewnętrznej, tj. służby patrolowej i obchodowej, w tym zwłaszcza stałej obecności patroli w miejscach zagrożonych. Bardzo ważnym czynnikiem w utrzymaniu jak największego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców jest także realizacja i kontynuacja programu „Razem dla bezpieczeństwa”. To właśnie wprowadzenie tego programu w życie uświadamia i pokazuje mieszkańcom zarówno Konina, jak i gmin powiatu konińskiego, jak ważna i potrzebna jest współpraca między Policją, samorządowcami, instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo a mieszkańcami. Przedstawiona analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego za lata 2016–2019 pokazuje, że jest jeszcze wiele do zrobienia, m.in. iż rozmiar przestępczości należy ograniczyć, a wykrywalność przestępstw znaczenie zwiększyć, że trzeba ograniczyć liczbę popełnianych wykroczeń i zwiększyć bezpieczeństwo na drogach. Bardzo potrzebna jest edukacja i profilaktyka w celu utwierdzenia mieszkańców, że zarówno dzielnicowi, jak i pozostali policjanci przede wszystkim służą mieszkańcom. Największym wyzwaniem stojącym przed Policją jest znalezienie sposobu, by pozyskać wsparcie i współpracę powszechnie spotykanych ludzi w dążeniu do uczynienia ich życia bezpieczniejszym i przyjemniejszym.

3. „Razem dla bezpieczeństwa” — innowacyjny program konińskiej policji

W Komendzie Miejskiej Policji w Koninie 16 listopada 2017 r. zorganizowano spotkanie, na które zaproszono władarzy powiatu konińskiego, tj. prezydenta miasta Konin, starostę konińskiego, burmistrzów i wójtów. Debatowano na temat bezpieczeństwa w mieście i powiecie konińskim oraz o sposobach realizacji działań

zmierzających do osiągnięcia celu, jakim przede wszystkim jest poprawa bezpieczeństwa i zbudowanie zaufania oraz współpracy pomiędzy Policją, samorządem i społecznością lokalną. W wyniku prowadzonych rozmów wspólnie z przedstawicielami władzy podjęto decyzję o rozpoczęciu programu pod nazwą „Razem dla bezpieczeństwa”.

Fotografia 3. Spotkanie robocze w sprawie rozpoczęcia programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Istotą tego programu było faktyczne zbliżenie się Policji do społeczeństwa i zainteresowanie go rozlegle pojętą problematyką bezpieczeństwa, czyli uspołecznienie działań Policji i samorządu terytorialnego. Głównym zadaniem tego przedsięwzięcia stało się stworzenie działań profilaktycznych realizowanych pod wspólnym logo i wspólnym hasłem „Razem dla bezpieczeństwa” w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców Konina i powiatu konińskiego poprzez reakcję na sygnały dotyczące zagrożeń, wpływające od społeczeństwa, między innymi z Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa.

Projekt pod nazwą „Razem dla bezpieczeństwa”, mający na celu realizację działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa, do którego funkcjonariusze Policji zaprosili wszystkich władarzy powiatu konińskiego, organizacje rządowe i pozarządowe, jak również zaprzyjaźnionych partnerów, zainaugurowano konferencją 13 grudnia 2017 r. Projekt, który był realizowany od stycznia do grudnia 2018 r. miał za zadanie przybliżenie instytucji państwowych do swoich obywateli i zrozumienie oraz przeciwdziałanie problemom pojawiającym się w ich życiu. Punktem wyjścia

postępowania celowościowego była diagnoza wstępna, którą funkcjonariusze Wydziału Prewencji konińskiej policji dokonali wraz z przedstawicielami władz. Na podstawie danych statystycznych i analizy zgłoszeń na Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa otrzymano jasny sygnał, co na danym terenie stanowi największe zagrożenie, któremu wspólnie należy się przeciwstawić. Program przewidywał także promocję pracy dzielnicowych zgodnie z rządowym programem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji „Dzielnicowy bliżej nas” tak, aby stali się jeszcze wyraźniejszym symbolem bezpieczeństwa, zaufania i poręczenia.

Fotografia 4. Konferencja, inaugurująca projekt „Razem dla bezpieczeństwa”

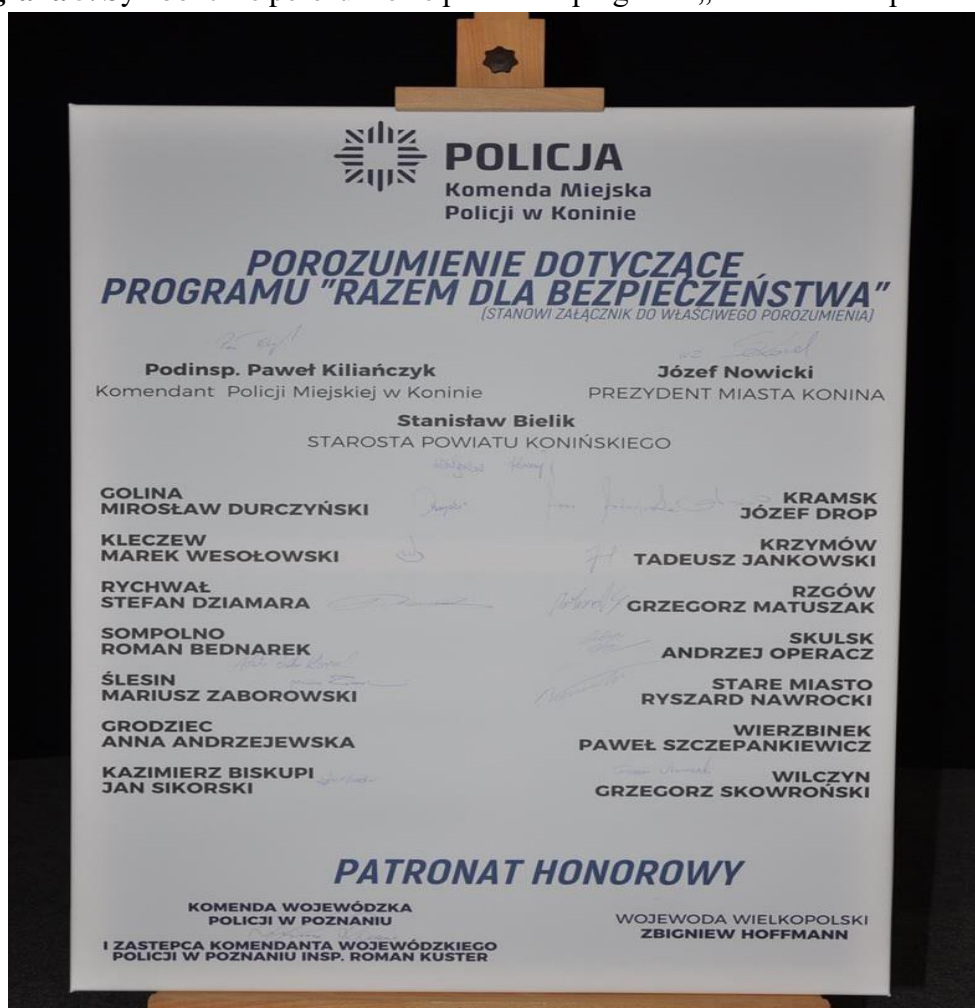


Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Konferencja przyciągnęła kilkaset osób, wśród których znaleźli się: pierwszy zastępca komendanta wojewódzkiego Policji w Poznaniu insp. Roman Kuster, zastępca prezydenta miasta Konina Sławomir Lorek, wicestarosta powiatu konińskiego Władysław Kocaj, wszyscy burmistrzowie i wójtowie powiatu konińskiego, komendant Szkoły Policji w Pile insp. Beata Krzeszewska, przedstawiciele instytucji, organizacji rządowych i pozarządowych, przedstawiciele szkolnictwa wyższego, dyrektorzy szkół, przedszkoli i mieszkańcy powiatu konińskiego. Program konferencji przewidywał przekazanie informacji o realizacji i szczegółach działań przedsięwzięcia „Razem dla

bezpieczeństwa”, prelekcje wykładowców Szkoły Policji w Pile na temat roli dzielnicowych w społeczeństwie, omówienie aplikacji Moja Komenda i Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Konferencja miała charakter dialogu, dlatego też jej część została przeznaczona na pytania i sugestie ze strony uczestników. Elementem wieńczącym spotkanie było oficjalne naniesienie podpisów na porozumieniu zobowiązującym wszystkich partnerów programu do działań na rzecz bezpieczeństwa.

Fotografia 5. Symboliczne porozumienie partnerów programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Pogram ten był ściśle związany z oczekiwaniami mieszkańców i możliwościami wdrożenia innowacyjnych metod komunikacji pomiędzy państwem reprezentowanym w tym przypadku przez organy ścigania, samorząd terytorialny, instytucje rządowe a obywatelami. Został uruchomiony we wszystkich gminach powiatu konińskiego i w Koninie. Głównymi wykonawcami działań podejmowanych w ramach projektu stali się dzielnicowi, mający jako gospodarze swojego rejonu służbowego wiedzę i narzędzia

niezbędne do realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Ponieważ to właśnie dzielnicowi swoim doświadczeniem i profesjonalizmem tworzą wspólne, spójne i bezpieczne społeczeństwo, brali aktywny udział w życiu społecznym mieszkańców. Informacje o dzielnicowych wraz z ich wizerunkiem i numerem kontaktowym były umieszczane w formie plakatów praktycznie we wszystkich możliwych punktach — w Urzędzie Miejskim w Koninie, Starostwie Powiatowym w Koninie, urzędach gmin, szkołach, bankach, na poczcie, w przychodniach, środkach komunikacji miejskiej, lokalnych mediach, spółdzielniach mieszkaniowych, firmach prywatnych i innych dostępnych miejscach publicznych. Na stronach internetowych urzędów, instytucji, organizacji i firm propagujących działania Policji były umieszczane linki, prowadzące do strony internetowej Komendy Miejskiej Policji w Koninie, do poszczególnych dzielnicowych, do aplikacji Moja Komenda i Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa.

Fotografia 6. Plakat z wizerunkiem dzielnicowego



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Komenda Miejska Policji w Koninie systematycznie promowała sylwetki dzielnicowych. Co tydzień na stronie internetowej komendy były prezentowane postacie konińskich dzielnicowych wraz z ich rejonem służbowym, zadaniami priorytetowymi i zainteresowaniami. W programie „Razem dla bezpieczeństwa”

uczestniczył jako partner medialny portal lokalny „Przegląd Koniński”, który również prezentował w formie elektronicznej i gazetowej sylwetki dzielnicowych z Komendy Miejskiej Policji w Koninie. Ponadto informował o wszystkich imprezach organizowanych przez policjantów w ramach programu.

Fotografia 7. Plakaty z wizerunkiem dzielnicowego



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Następnym etapem funkcjonowania programu było przeprowadzenie działań na terenie Konina i każdej z gmin powiatu konińskiego. Obejmowały one przede wszystkim różnego rodzaju spotkania, rozmowy, konsultacje, wymianę informacji, edukację i profilaktykę. Funkcjonariusze wraz z samorządowcami spotykali się w miejscach wcześniej ustalonych ze społecznością lokalną. Podczas tych spotkań były omawiane problemy bieżące, nurtujące lokalne społeczności, problemy, wynikające z analiz policyjnych, a także informacji naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa w celu wypracowania wspólnej strategii działania i zbudowania zaufania pomiędzy dzielnicowymi, samorządem a obywatelami.

Realizując program „Razem dla bezpieczeństwa”, konińscy policjanci wspólnie z redaktorami „Przeglądu Konińskiego”, funkcjonariuszami Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Koninie, Oddziału Wydziału Inspekcji w Koninie Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Poznaniu i pracownikami Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Koninie, na placu przed centrum handlowym „Galeria nad Jeziorem” w Koninie zorganizowali działania pod hasłem „Bezpieczna jazda z Policją”. Były one okazją do promocji dzielnicowego, na którego terenie działania znajduje się to centrum. Plakaty z wizerunkiem dzielnicowego i sposobami kontaktu umieszczono w kilku widocznych punktach na terenie galerii. Głównym celem akcji było sprawdzenie umiejętności kierowania samochodem osobowym przez posiadaczy prawa jazdy, którzy mogli spróbować swoich sił w dwóch testach za kierownicą specjalnie do tego przystosowanych samochodów. Ze względu na to, że mieszkańcy Konina mieli okazję uczestniczyć w tego typu zajęciach po raz pierwszy, akcja cieszyła się dużym zainteresowaniem. Udział w niej wzięli także samorządowcy — wiceprezydent Konina Sławomir Lorek i wicestarosta koniński Władysław Kocaj — którzy odbyli krótkie szkolenie, poddając się obu testom. Na stanowisku zorganizowanym przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Koninie można było skorzystać z symulatora zderzeń, w którym fotel samochodowy zjeżdżał po specjalnej pochylni, nagle się zatrzymując. Symulacja miała za zadanie uzmysłwić, jak duże siły działają na ciało ludzkie podczas zderzenia. Szkolenie z udzielania pierwszej pomocy przeprowadzili strażacy z Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Koninie, zachęcając uczestników do praktycznego wykonania resuscytacji krążeniowo-oddechowej za pomocą fantoma. Strażacy do obejrzenia udostępnili także sprzęt, którym posługują się podczas różnego rodzaju akcji ratowniczych. Funkcjonariusze Oddziału Wydziału Inspekcji w Koninie Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Poznaniu przybliżyli mieszkańcom charakter służby w zakresie bezpieczeństwa na drodze, zaprezentowali sprzęt używany w trakcie pracy oraz rozdawali odbłaski i ulotki o treściach profilaktycznych dotyczących bezpiecznego zachowania się na drodze. Z kolei funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Koninie zaprezentowali sprzęt, którego używają w codziennej służbie. Każdy mógł przymierzyć kask ochronny, kamizelkę czy stanąć za przezroczystą tarczą. Policjanci udostępnili zainteresowanym alkoholowe, symulujące stan nietrzeźwości. Test miał na celu uświadomienie ograniczeń w zachowaniu widoczności i równowagi osób po spożyciu alkoholu.

Fotografia 8. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 9. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

W ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” na terenie Komisariatu Policji w Sompolnie dzielnicowi z tej jednostki razem z burmistrzem Sompolna Romanem Bednarkiem pojawili się we wspólnym patrolu na placu Wolności i na placu targowym. Rozmawiali z mieszkańcami o bezpieczeństwie oraz rozdawali odbłaski i ulotki o treściach profilaktycznych. Powodem tego przedsięwzięcia, obok realizacji założeń

programu szczególnie bliskiego samorządowcom „Razem dla bezpieczeństwa”, było też wykonanie zadań wynikających z dwóch innych programów zmierzających do podniesienia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców — „Bądźmy świadomi zagrożeń” i „Odblask to nie obciach”.

Fotografia 10. Działania profilaktyczne na terenie Sompolna w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 11. Działania profilaktyczne na terenie Sompolna w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Policjanci i burmistrz prowadzili rozmowy zarówno z seniorami, jak i młodszymi mieszkańcami miasta na temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Uczestnicy rozmów otrzymywali ulotki, przypominające podstawowe zasady ruchu drogowego, których znajomość jest niezbędna do bezpiecznego poruszania się po drogach i ulicach miasta oraz unikania niebezpiecznych sytuacji na drodze. Rozmowy dotyczyły także parkowania na powierzchniach wyłączonych z ruchu drogowego na terenie Sompolna, który to problem niejednokrotnie był zgłaszany w ramach Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Ze względu na skalę zjawiska jego wyeliminowanie stało się zadaniem priorytetowym dzielnicowego.

Dzielnicy z Komisariatu Policji w Sompolnie i policjantki z Zespołu ds. Profilaktyki Społecznej, Nieletnich i Patologii Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Koninie wzięli udział w ciekawym spotkaniu, które zorganizował wójt gminy Wierzbinek Paweł Szczepankiewicz dla mieszkańców gminy w Wierzbinku. W ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” wójt zaprosił utytułowanego polskiego kierowcę rajdowego Krzysztofa Hołowczyca, który do Wierzbinka przyjechał swoim rajdowym mini cooperem.

Fotografia 12. Działania profilaktyczne z Krzysztofem Hołowczycem na terenie Wierzbinka w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Spotkanie rozpoczęły policjantki z Wydziału Prewencji konińskiej komendy, które po wprowadzeniu zebranych w temat spotkania, przekazały mikrofon Krzysztofowi Hołowczycowi. Rajdowiec podzielił się ze słuchaczami swoimi doświadczeniami i przeżyciami związanymi ze sportem motorowym, dużo uwagi

poświęcając także zasadam bezpieczeństwa podczas rajdów. W trakcie jego wystąpienia policjantki zebranych rozdały ulotki, zawierające zasady bezpiecznego zachowania się w ruchu drogowym i odblaski, które po zmroku są niezbędnym elementem wyposażenia każdego pieszego poza terenem zabudowanym. Spotkanie z Krzysztofem Hołowczycem stało się doskonałą okazją do rozmów o bezpieczeństwie na drodze z mieszkańcami gminy Wierzbinek, na której terenie głównymi występującymi zagrożeniami są wykroczenia i przestępstwa w ruchu drogowym.

Fotografia 13. Działania profilaktyczne z Krzysztofem Hołowczycem na terenie Wierzbinka w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Na terenie działania Komisariatu Policji w Ślesinie przedsięwzięcie profilaktyczne w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” zostało zorganizowane na terenie sanktuarium w miejscowości Licheń Stary. Policjantki z Zespołu ds. Profilaktyki Społecznej, Nietletnich i Patologii Wydziału Prewencji konińskiej komendy Policji wraz z dzielnicowym, do którego rejonu służbowego należy Licheń Stary, przybyli na miejsce, aby porozmawiać i ostrzegać mieszkańców oraz przybyłych na teren obiektów sakralnych pielgrzymów przed możliwymi zagrożeniami. Co roku w okresie letnim to miejsce sakralne odwiedza tysiące osób. W zdecydowanej większości są to osoby starsze, które stają się potencjalnymi ofiarami przestępców, głównie kieszonkowców i oszustów. Warto więc przybliżyć tym osobom zasady bezpiecznego zachowania. Każdy, kto zechciał na chwilę zatrzymać się przy policyjnym stoisku, otrzymał ulotki z informacjami, jak zapobiegać próbom kradzieży i oszustw na szkodę seniorów, a także o przepisach ruchu drogowego, obowiązujących pieszych. Zainteresowanym wręczano także elementy odblaskowe, jakich należy używać po zmroku poza terenem zabudowanym. Policjanci przybliżali również cel

i sposób korzystania z Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa i aplikacji Moja Komenda. Ze względu na ukształtowanie terenu i dostęp do jeziora w Licheniu Starym rozmowy i ulotki dotyczyły także bezpieczeństwa na terenach przywodnych zgodnie z założeniami ogólnopolskiego programu „Kręci mnie bezpieczeństwo nad wodą”. Wiele osób przebywających na terenie sanktuarium chętnie skorzystało z okazji podniesienia swojej wiedzy na temat bezpieczeństwa.

Fotografia 14. Działania profilaktyczne na terenie sanktuarium w Licheniu Starym w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 15. Działania profilaktyczne na terenie sanktuarium w Licheniu Starym w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Dzielnicowi z Komisariatu Policji w Starym Mieście wraz z policjantami Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Koninie wspólnie z wójtem gminy Stare Miasto podjęli działania, mające na celu uświadamianie, szczególnie młodym ludziom, niszczycielskiego działania substancji psychoaktywnych, tzw. dopalaczy. Na placu manewrowym Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koninie odbyło się spotkanie, podczas którego zaprezentowano autobusy tego przewoźnika z nowymi plakatami. Tył każdego z pojazdów ozdobił rysunek, który zwyciężył w konkursie wojewódzkim na plakat, promujący program „Dopalacze niszczą życie”. Jego autorką była uczennica Gimnazjum nr 1 w Koninie Aleksandra Lewandowska. W prezentacji autobusów uczestniczyli był wójt gminy Stare Miasto Ryszard Nawrocki i przedstawiciele samorządów Konina i powiatu, którzy w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” zadeklarowali prowadzenie działań promujących zwalczanie zjawiska dopalaczy jako zagrożenia, zwłaszcza dla zdrowia psychicznego, mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Naklejenie plakatów na autobusy komunikacji miejskiej było wkładem gminy Stare Miasto w realizację wspomnianego programu.

Fotografia 16. Zwycięski plakat w konkursie wojewódzkim, promujący program „Dopalacze niszczą życie”, i jego autorka



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 17. Działania profilaktyczne na terenie Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koninie w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 18. Działania profilaktyczne na terenie Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koninie w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: <<http://www.plastykkolo.com/2017-2018/193-dopalacze-niszczą-zycie>>
(dostęp: 14.05.2021 r.)

Promując program „Razem dla bezpieczeństwa”, komendant Komisariatu Policji w Rychwale, na zaproszenie burmistrza Miasta Rychwał Stefana Działamy, wziął udział w sesji Rady Miasta, która odbyła się w Hali Widowiskowo-Sportowej w Rychwale. Komendant komisariatu kom. Waldemar Adamczyk przedstawił założenia autorskiego programu konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa”, do którego realizacji przystąpił także burmistrz Rychwała. Przypomniał sylwetkę dzielnicowego z Rychwała i zalety aplikacji Moja Komenda, dzięki której każdy może szybko skontaktować się ze swoim dzielnicowym, dzwoniąc pod wskazany numer telefonu lub wysyłając wiadomość pod wskazany adres internetowy. Komendant W. Adamczyk

omówił sposób działania portalu Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, kładąc nacisk na to, że jest to nowoczesne narzędzie, służące nie tylko do kontaktu z policją, lecz przede wszystkim do wskazania policji dokładnego miejsca i rodzaju zagrożenia, jakie zauważą wokół siebie mieszkańcy.

Takie samo przedsięwzięcie przeprowadzili pozostali komendanci z komisariatów Policji podlegających Komendzie Miejskiej Policji w Koninie. Każdy z komendantów podczas sesji rady miasta lub gminy przedstawił lub przypomniał sylwetkę dzielnicowego, jego rejon służbowy, kontakt i zadania priorytetowe. Tego typu spotkania to znakomita forma współpracy Policji ze społeczeństwem i bardzo ważny element realizowanego programu „Razem dla bezpieczeństwa”.

Fotografia 19. Promowanie programu „Razem dla bezpieczeństwa” i sylwetki dzielnicowych podczas sesji Rady Miasta i Gminy w Rychwale i Golinie



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 20. Promowanie programu „Razem dla bezpieczeństwa” i sylwetki dzielnicowych podczas sesji Rady Miasta i Gminy w Rychwale i Golinie



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 21. Promowanie programu „Razem dla bezpieczeństwa” i sylwetki dzielnicowych podczas sesji Rady Miasta i Gminy w Rychwale i Golinie



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Pod hasłem „Jestem świadomym rodzicem — dbam o swoje dziecko” funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Koninie rozpoczęli cykl spotkań z dziedziny bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Śmierć na miejscu wypadku drogowego, liczne obrażenia, trwałe kalectwo, paraliż itp. to skutki ignorowania przepisów dotyczących zasad przewożenia dzieci. Niezgodny z przepisami przewóz dziecka w samochodzie nie tylko wiąże się z ryzykiem otrzymania mandatu, ale przede wszystkim z ryzykiem tragicznego skutku w razie zdarzenia drogowego. Zgodnie z założeniami programu „Razem dla bezpieczeństwa”, którego partnerem została także gmina Grodziec, wójt tej gminy Anna Andrzejewska włączyła się do akcji uświadamiania rodzicom małych dzieci, w jaki sposób bezpiecznie je przewozić. Podczas spotkań z mieszkańcami gminy przypominała wspólnie z dzielnicowymi o tym, że bezpieczeństwa dzieci w samochodach nie można lekceważyć. Rodzicom przewożącym swoje dzieci dzielnicowi wręczali ulotki, przypominające najistotniejsze z tym związane przepisy prawa o ruchu drogowym, najmłodszym zaś uczestnikom akcji — kolorowe elementy odblaskowe. Tego typu spotkania odbyły się w ciągu roku we wszystkich gminach powiatu konińskiego.

Fotografia 22. Działania profilaktyczne na terenie gminy Grodziec w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 23. Działania profilaktyczne na terenie gminy Grodziec w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

W związku z rosnącą liczbą przestępstw popełnianych na szkodę osób starszych policjanci prowadzą wiele działań profilaktycznych mających na celu informowanie seniorów o możliwych zagrożeniach. Realizując wspólne założenia lokalnego programu „Razem dla bezpieczeństwa” i wielkopolskiego programu profilaktycznego „Bezpieczne życie seniorów”, konińscy dzielnicowi są zobowiązani dotrzeć do możliwie wszystkich seniorów, w szczególności tych samotnie mieszkających na terenie podległego im rejonu służbowego, aby uświadamiać, na jakiego rodzaju zagrożenia są narażeni. Jednocześnie dzielnicowi są zobowiązani do organizacji systematycznych spotkań z udziałem osób starszych poświęconych tej tematyce. Cykl tych spotkań został rozpoczęty w 2018 r. od udziału dzielnicowych w szkolno-przedszkolnych obchodach Dnia Babci i Dziadka,

podczas których w formie pogadanki z seniorami ostrzegali o zagrożeniach związanych z oszustwami dokonywanymi na osobach starszych, a także wręczali ulotki, zawierające informacje, w jaki sposób chronić swoje mienie przed oszustami. Przystępcy sukcesywnie zmieniają swoje metody działania, rozszerzając katalog sposobów, jakimi się posługują, aby pozbawić osoby starsze oszczędności. Niezwykle ważnym elementem jest więc ciągle uświadamianie seniorom, że w każdej chwili mogą stać się ofiarą oszustwa tzw. metodą na wnuczka, na policjanta, na legendę itp. Konieczne jest przytaczanie seniorom przykładów, jak działają sprawcy, jak się zachowują, w jaki sposób ktoś inny został oszukany, i co zrobić albo czego nie robić, by samemu nie stać się ofiarą oszustów. Mieszkańcy mniejszych miejscowości są może mniej narażeni na oszustwa metodami na wnuczka, na policjanta itp., częściej za to padają ofiarą oszustów oferujących do sprzedaży różne przedmioty typu oszczędne i ekologiczne kuchnie gazowe, dywany, węgiel. Przystępcy dobrze wiedzą, w jaki sposób rozmawiać z osobą starszą, aby nakłonić ją do zakupu oferowanego przedmiotu, obserwując miejsce przechowywania pieniędzy w celu kradzieży pozostałej tam kwoty. Ze względu na różnorodność działań przestępców i rosnący odsetek ich ofiar wśród seniorów spotkania z policjantami uświadamiającymi zagrożenia stały się nieodzownym elementem walki z tego typu przestępczością. Nie powinno się zapominać, że osoby starsze stanowią również grupę osób narażonych na niebezpieczeństwa w ruchu drogowym. Stąd też w trakcie spotkań z seniorami uczestnikom są rozdawane pakiety gadżetów mających na celu ich ochronę na drodze, tj. opaski odblaskowe, poradniki i ulotki.

Fotografia 24. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 25. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 26. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 27. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Spotkania z młodzieżą to kolejny przykład działań związanych z realizacją autorskiego programu konińskich policjantów „Razem dla bezpieczeństwa”. Z ich inicjatywy w gimnazjum w Golinie odbyło się spotkanie poprowadzone przez dzielnicowych gminy Golina i policjantki ds. profilaktyki Wydziału Prewencji, w którym udział wzięli uczniowie klas VII–VIII szkół podstawowych z terenu całej gminy oraz klas III gimnazjum w Golinie. Spotkanie było poświęcone zagrożeniom, z jakimi obecnie spotyka się młodzież — dopalacze, cyberprzemoc i alkohol. Policjantki przedstawiły uczniom m.in. informacje o szkodliwości alkoholu, postępowanie w stosunku do osób nadużywających alkoholu i prawne konsekwencje naruszenia ustawowych zasad sprzedaży napojów alkoholowych, wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, oraz konsekwencje, wynikające z uzależnienia od narkotyków i dopalaczy, obrazując omawiane zagadnienia krótkimi filmami. Młodzież dowiedziała się także, na czym polega cyberprzemoc, i o możliwościach prawnego ścigania sprawców tego typu przestępstw. Podczas spotkania dzielnicowi przekazali dyrektorom szkół opracowane przez siebie karty dydaktyczne dotyczące udzielania pierwszej pomocy, a burmistrz Goliny przekazał profesjonalne torby medyczne do wykorzystania podczas wycieczek szkolnych czy imprez sportowych. Podobne spotkania odbyły się w większości szkół powiatu konińskiego.

Fotografia 28. Działania profilaktyczne na terenie gminy Golina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 29. Działania profilaktyczne na terenie gminy Golina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

„Podejmij wyzwanie i zadbaj o swoje bezpieczeństwo” — pod takim hasłem konińskie funkcjonariuszki wspólnie z portalem konindzieciom.pl przeprowadziły kolejną już odsłonę programu „Razem dla bezpieczeństwa” w formie spotkania z miłośnikami jazdy na rolkach ze szkoły rolkarskiej Freeride w Koninie. Policjantki podjęły wyzwanie, założyły kaski, ochraniacze, rolki i wzięły udział w treningu pod okiem profesjonalnych instruktorów nauki jazdy na rolkach. Wszystko po to, by uświadomić uczestnikom ruchu drogowego poruszających się na czterech, dwóch kołach lub jednym kółku, jak ważne jest dbanie o własne bezpieczeństwo i że odpowiedzialność za nie tak naprawdę spoczywa na każdym z nas. Spotkanie zostało zwieńczone wręczeniem uczestnikom opasek odblaskowych i naklejek na kask, które są zaopatrzone w miejsce na uzupełnienie informacji, takich jak dane kontaktowe, o uczuleniach i grupie krwi. Naklejki te powinny być przyklejone na zewnątrz kasku tak, aby umożliwić odczytanie informacji bez konieczności jego zdejmowania w razie konieczności udzielenia pomocy przez służby ratunkowe.

Realizując działania profilaktyczne, czy to podczas organizowanych spotkań, czy też w czasie codziennej służby, konińscy policjanci rozdają mieszkańcom ulotki i broszury informacyjne o różnego rodzaju tematyce związanej z bezpieczeństwem. Jednak najważniejszym celem każdego spotkania jest to, by uświadamiać, że obowiązek

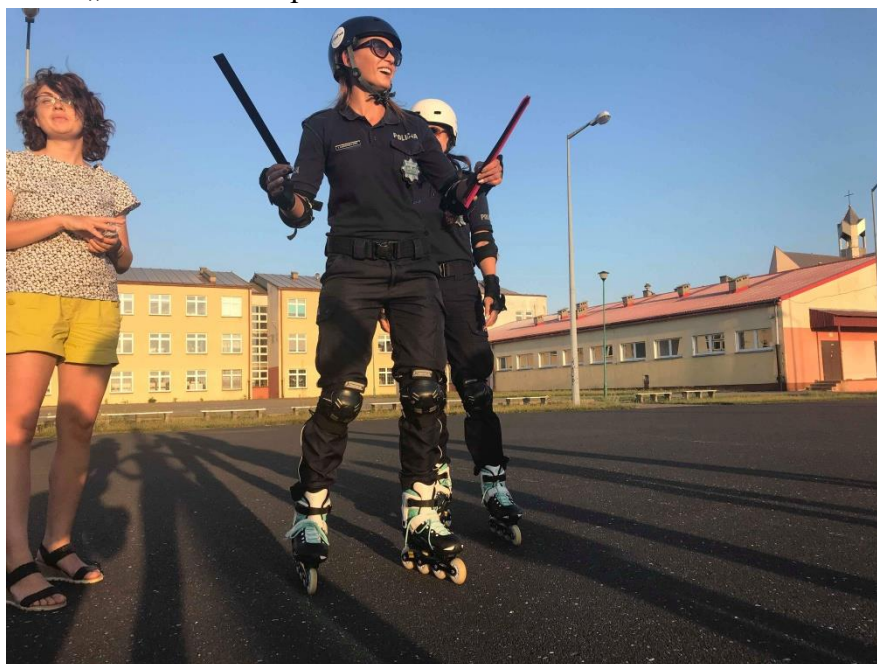
dbania o bezpieczeństwo swoje i innych jest ważnym aspektem budowania dobrych relacji w społeczeństwie. Głównym celem programu „Razem dla bezpieczeństwa” jest dotarcie z materiałami profilaktycznymi do jak największej liczby mieszkańców po to, aby zbudować taką współpracę i takie relacje ze społeczeństwem, które spowodują realny wzrost bezpieczeństwa w powiecie konińskim.

Fotografia 30. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: <<https://konindzieciom.pl/relacje/razem-dla-bezpieczenstwa-rolkowy-zawrot-glowy>> (dostęp: 14.05.2021 r.).

Fotografia 31. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 32. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: <<https://konindzieciom.pl/relacje/razem-dla-bezpieczenstwa-rolkowy-zawrot-glowy>> (dostęp: 14.05.2021 r.)

Fotografia 33. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”

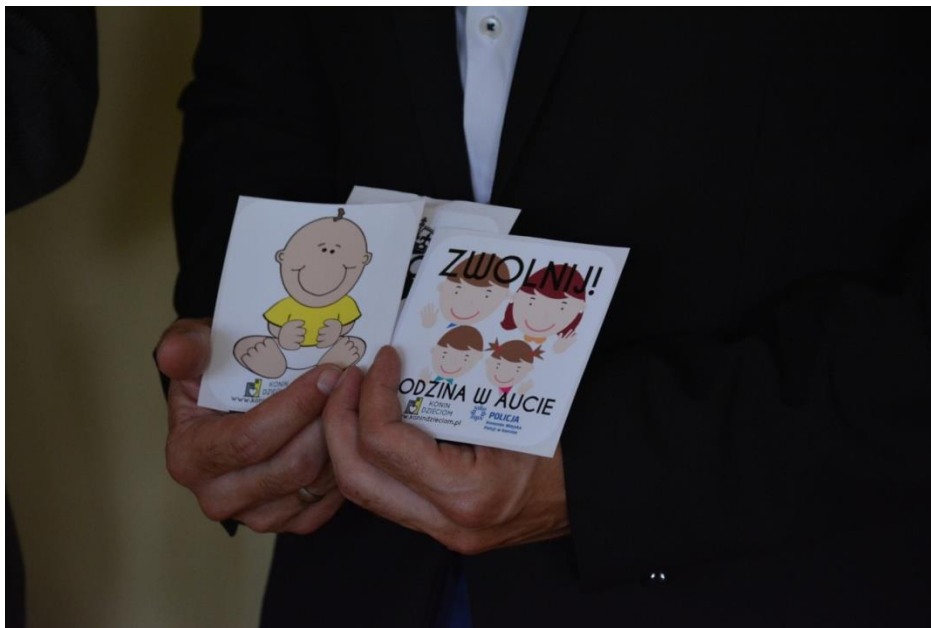


Źródło: <<https://konindzieciom.pl/relacje/rolki>> (dostęp: 14.05.2021 r.)

W trakcie realizacji założeń programu „Razem dla bezpieczeństwa” zrodził się kolejny pomysł, polegający na oznakowaniu pojazdów, w których są przewożone dzieci, w postaci umieszczenia na tylnej szybie naklejki z hasłem „Jedzie z nami dziecko”. W ten sposób wielu kierowców nie tyle manifestuje to, że jest rodzicem, ale przede wszystkim sygnalizuje innym uczestnikom ruchu drogowego, aby zachowali szczególną ostrożność, zwiększoną czujność i odpowiedni dystans między pojazdami.

Komenda Miejska Policji w Koninie wspólnie z portalem internetowym Konin Dzieciom stworzyła pakiet naklejek informacyjnych, które oficjalnie zostały przekazane do Wydziału Komunikacji Urzędu Miejskiego w Koninie i Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Koninie w celu ich rozpowszechnienia podczas rejestracji pojazdu przez mieszkańców.

Fotografia 34. Działania profilaktyczne „Jedzie z nami dziecko” na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 35. Działania profilaktyczne „Jedzie z nami dziecko” na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 36. Działania profilaktyczne „Jedzie z nami dziecko” na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Działając w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”, konińscy policjanci wzięli udział w imprezie pod nazwą „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!”. Impreza, podczas której zbierano środki finansowe na pomoc dla fundacji „Podaj dalej”, odbyła się przy centrum handlowym „Ferio” w Starym Mieście. Była to doskonała okazja do przypomnienia, szczególnie najmłodszym uczestnikom, zasad bezpieczeństwa obowiązujących na co dzień. Policjanci rozmawiali z dziećmi o podstawowych zasadach bezpiecznego poruszania się po drogach, rozdawali ulotki informacyjne, odblaski i inne gadżety związane z bezpieczeństwem, każdy zaś zainteresowany mógł założyć strój „bojowy” policjanta i obejrzeć wyposażenie radiowozu. Wśród najmłodszych uczestników największym zainteresowaniem cieszyło się policyjne stoisko, co jest ważne, gdyż wykorzystanie każdej okazji do edukowania najmłodszych w zakresie zasad bezpieczeństwa skutkuje właściwym zachowaniem w przyszłości.

Fotografia 37. Działania profilaktyczne „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!” na terenie gminy Stare Miasto w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 38. Działania profilaktyczne „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!” na terenie gminy Stare Miasto w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 39. Działania profilaktyczne „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!” na terenie gminy Stare Miasto w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Policjanci z Komisariatu Policji w Sompolnie i Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Koninie wzięli udział w rajdzie rowerowym oraz uroczystości otwarcia ścieżek rowerowych w gminie Wierzbinie. Budowa nowych ścieżek rowerowych nie jest

wpisana w realizację programu konińskich policjantów „Razem dla bezpieczeństwa”, ale rozmowa i przypominanie o zasadach bezpiecznego poruszania się ich uczestników, jak najbardziej. Oficjalnie oddano do użytku 7 km ścieżek rowerowych, które powstały na terenie gminy Wierzbinek, a które w znaczny sposób podniosły bezpieczeństwo rowerzystów, pieszych, rolników i amatorów wszelkich innych pojazdów niemechanicznych. Kiedy jedni policjanci czuwali nad bezpieczeństwem rajdu rowerowego nowymi ścieżkami, wtedy inni w nim czynnie uczestniczyli. Kierownik Ognia Prewencji Komisariatu Policji w Sompolnie wraz z wójtem gminy Wierzbinek Pawłem Szczepankiewiczem poprowadzili uczestników rajdu na jego metę. Tam podczas rozmów z uczestnikami rajdu o bezpieczeństwie rozdawali ulotki, informujące o zasadach bezpieczeństwa w ruchu drogowym, i elementy odblaskowe, niezbędne każdemu niechronionemu uczestnikowi ruchu drogowego.

Podobna impreza rowerowa odbyła się kilkanaście dni później na terenie Sompolna. Funkcjonariusze z Komisariatu Policji w Sompolnie wzięli udział w kolejnym rajdzie rowerowym zorganizowanym tym razem przez Gminną Komisję Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Sompolnie. Wspólnie z burmistrzem miasta Sompolno Romanem Bednarkiem na starcie rajdu stanęli komendant Komisariatu Policji w Sompolnie, dzielnicowy i około 250 mieszkańców Sompolna oraz okolic. Policjanci wspólnie z burmistrzem wykorzystali rajd do propagowania założeń programu „Razem dla bezpieczeństwa”, rozdając uczestnikom odblaski i ulotki, informujące o bezpieczeństwie.

Kolejny rajd rowerowy odbył się na drugim końcu powiatu konińskiego. Został połączony z akcją charytatywną, polegającą na zbiórce pieniędzy na leczenie 2-letniej dziewczynki. Rowerzyści wyruszyli spod centrum handlowego „Ferio” w Starym Mieście, a rajd zakończyli w miejscowości Rychwał. Na mecie policjantki z Zespołu ds. Profilaktyki Społecznej, Nieletnich i Patologii Wydziału Prewencji KMP w Koninie oraz dzielnicowy z Komisariatu Policji w Rychwale zorganizowali dla uczestników rajdu pogawędkę na temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dzięki programowi „Razem dla bezpieczeństwa”, który gmina Rychwał realizuje wspólnie z konińskimi policjantami, wszyscy chętni otrzymali opaski odblaskowe, ulotki informacyjne, naklejki na kask lub rower z danymi kierowcy, naklejki „Zwolnij — rodzina w aucie” umieszczane na tylnej części pojazdu oraz noszone przez dzieci na nadgarstkach specjalne „opaski niezgubki”, na których umieszcza się dane kontaktowe rodzica lub opiekuna.

Fotografia 40. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 41. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: <<https://sompolno24.pl/pl/fotorelacje/sport/bialo-czerwony-rajd-rowerowy/64,79>> (dostęp: 14.05.2021 r.).

Fotografia 42. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 43. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

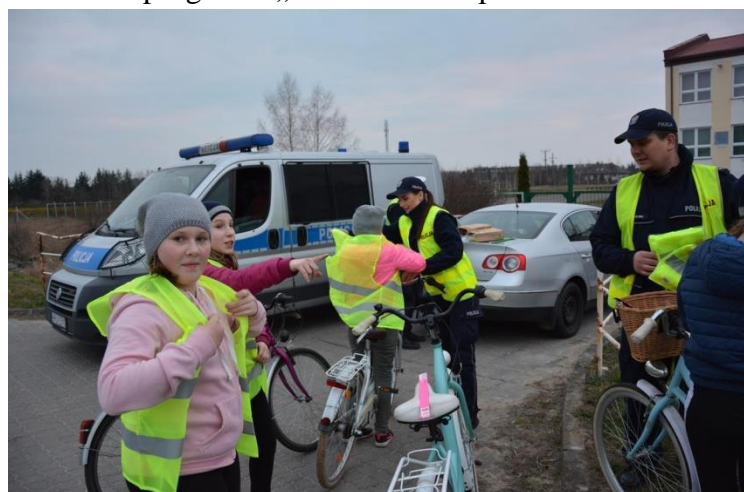
W ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” dość nietypowe działania przeprowadzili policjanci konińskiej drogówki, dzielnicowi z Kramaska i Sompolna oraz kapelan Komendy Miejskiej Policji w Koninie. Kierujący rowerami, piesi i kierowcy samochodów mogli napotkać unikatowe patrole na drogach. Dzielnicowi z Komisariatu Policji w Sompolnie i dzielnicowy z Wydziału Prewencji KMP w Koninie, realizując swoje plany priorytetowe, przeprowadzili działania prewencyjne, mające na celu podniesienie bezpieczeństwa kierujących i pieszych. Jednak, żeby akcja miała większy oddźwięk, zaprosili do pomocy policjantkę ds. profilaktyki z Wydziału Prewencji KMP w Koninie, policjantów z Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Koninie i kapelana konińskiej jednostki Policji, którym jest proboszcz parafii w Kramsku. Dzielnicowi w planach priorytetowych do realizacji wyznaczyli sobie ograniczenie popełniania wykroczeń, w szczególności przez pieszych i rowerzystów niekorzystających z elementów odblaskowych lub niemających oświetlenia przy rowerach. Policjanci wraz z kapelanem rozdawali kamizelki, opaski odblaskowe i lampki rowerowe. Część z nich przekazał policjantom kapelan, a część została zakupiona dzięki programowi „Razem dla bezpieczeństwa”.

Fotografia 44. Działania profilaktyczne na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno i Kramsk w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 45. Działania profilaktyczne na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno i Kramsk w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Bardzo ważnym elementem współpracy między Policją a społeczeństwem jest udział dzielnicowych i konińskich profilaktyków na imprezach masowych artystyczno-rozrywkowych, imprezach rekreacyjnych, festynach czy piknikach, które są tłumnie odwiedzane przez mieszkańców. Dzięki podpisanemu porozumieniu między władzami gmin w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” Policja uzyskała możliwość wystawienia swojego pawilonu podczas imprez i otrzymała zgodę na publiczne wystąpienia celem dotarcia do jak największej liczby mieszkańców z informacjami i materiałami profilaktycznymi dotyczącymi bezpieczeństwa.

Jednym z partnerów i organizatorów programu „Razem dla bezpieczeństwa” jest gmina Ślesin z licznymi jeziorami, rozwiniętą bazą wypoczynkową i atrakcjami

regionalnymi, przyciągająca na letni wypoczynek turystów także spoza gminy. Tysiące osób corocznie uczestniczy w imprezie Dni Ślesina, podczas której, odkąd powstał projekt „Razem dla bezpieczeństwa”, jest promowana działalność profilaktyczna konińskiej jednostki Policji. W wyniku prowadzonej współpracy z samorządem gminy Ślesin, uczestnicząc w obchodach święta miasta, policjanci przybliżali uczestnikom imprezy powody, dla których zostały stworzone, i w jaki sposób działają aplikacje Moja Komenda i Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz aplikacja, należąca do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o nazwie Regionalny System Ostrzegania (RSO), która służy do powiadamiania użytkowników o niebezpieczeństwach. Każdemu odwiedzającemu policyjne stanowisko wręczano odblaski, naklejki i ulotki, ostrzegające o przestępstwach na szkodę osób starszych oraz informujące o zasadach bezpieczeństwa w ruchu drogowym i bezpieczeństwa podczas letniego wypoczynku nad wodą.

Poza uczestnictwem policjantów w Dniach Ślesina akcje profilaktyczne zostały też przeprowadzone w innych miejscowościach powiatu konińskiego podczas obchodów m.in. Dni Konina, Dni Rychwała (tzw. Rychwalia), Dni Goliny, Dni Staromiejskich w gminie Stare Miasto, Dni Wilczyna, Dni Kleczewa, Dni Kazimierza Biskupiego, Dni Grodzca, Dni Krzymowa, Dnia Skulska, Targów Wikliny Salix i Dni Wierzbinka, Wielkopolskiego Pikniku Sołtysów i Dni Sompolna oraz Biegu Służb Mundurowych i Dni Rzgowa. Policjanci rozmawiali z uczestnikami imprez o bezpieczeństwie nie tylko w miejscu ich zamieszkania, lecz także poza nim. Przypominali podstawowe zasady zabezpieczania mienia na co dzień i w trakcie wakacyjnych wyjazdów oraz zasady bezpieczeństwa w trakcie wakacyjnego wypoczynku, szczególnie nad wodą i na terenach przywodnych. Z seniorami natomiast policjanci rozmawiali o przestępstwach, na które są najbardziej narażeni, przestrzegając ich przed oszustwami na wnuczka, na policjanta itp., oraz pouczali, jak powinni się zachować wtedy, gdy ujawnią próbę oszustwa. Najmłodszym uczestnikom ruchu drogowego przypomniano zasady bezpieczeństwa, obowiązujące na drodze i przekonywano o ważności korzystania z elementów odblaskowych. Ze względu na to, że teren powiatu konińskiego jest w dużej mierze terenem rolniczym policjanci rozmawiali o zagrożeniach podczas prac polowych. Niestety, niemal co roku zdarzają się wypadki w rolnictwie, w których poszkodowanymi lub nawet ofiarami śmiertelnymi są dzieci.

Nie bez przyczyny wybrano właśnie taki rodzaj komunikacji ze społeczeństwem. Jak wynika z doświadczeń konińskich profilaktyków i dzielnicowych, spotkania ze społeczeństwem podczas imprez i uroczystości lokalnych przyczyniają się do

podniesienia poczucia bezpieczeństwa oraz zaufania do Policji, do otwartości na ludzi, na ich problemy, niesienia pomocy i służenia mieszkańcom w każdej sytuacji, gdy tylko takiej pomocy potrzebują. W ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” policjanci dysponują zestawem ulotek informacyjnych, opasek odblaskowych i innych materiałów profilaktycznych, które cieszą się dużym zainteresowaniem. Dzięki programowi „Razem dla bezpieczeństwa” praktycznie na wszystkich imprezach organizowanych przez samorząd terytorialny można spotkać funkcjonariuszy Policji, którzy realizują swoją służbę ukierunkowaną na społeczeństwo i jej potrzeby.

Fotografia 46. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 47. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 48. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 49. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 50. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 51. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 52. Działania profilaktyczne na festynach, imprezach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

W Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Koninie 16 kwietnia 2019 r. zorganizowano seminarium naukowo-dydaktyczne „Bezpieczeństwo lokalne i bezpieczeństwo globalne wobec zagrożeń cywilizacyjnych XXI wieku”. Dyskutowano o rozlegle pojętym bezpieczeństwie, szczególnie na poziomie lokalnym, ponieważ to ono najbardziej dotyczy mieszkańców Konina i powiatu konińskiego. Jednym z prelegentów był autor niniejszej rozprawy — wówczas pierwszy zastępca komendanta miejskiego Policji w Koninie nadkom. Mariusz Jaworski — który przybliżył zebranym temat »Bezpieczeństwo w mieście i powiecie konińskim na przykładzie realizacji programu profilaktycznego konińskiej policji pn. „Razem dla bezpieczeństwa”«. Uczestnicy seminarium zostali zapoznani z założeniami programu, prowadzonymi działaniami i pierwszymi skutkami jego funkcjonowania, wśród których znalazła się większa rozpoznawalność dzielnicowego w danym rejonie. Pierwszy zastępca komendanta miejskiego Policji w Koninie przypomniał też o aplikacji Moja Komenda i Krajowej Mapie Zagrożeń Bezpieczeństwa, dzięki której już tysiące mieszkańców Konina i powiatu konińskiego w aktywny sposób wpłynęło na podniesienie poziomu bezpieczeństwa, nanosząc na specjalną mapę miejsca i kategorie zagrożeń, jakie zauważyli w swoim otoczeniu.

Fotografia 53. Seminarium naukowo-dydaktyczne „Bezpieczeństwo lokalne i bezpieczeństwo globalne wobec zagrożeń cywilizacyjnych XXI wieku” w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 54. Seminarium naukowo-dydaktyczne „Bezpieczeństwo lokalne i bezpieczeństwo globalne wobec zagrożeń cywilizacyjnych XXI wieku” w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Autorski program konińskich policjantów „Razem dla bezpieczeństwa”, którego realizacja była przewidziana na rok 2018, ze względu na odniesiony sukces, został przedłużony na rok następny. Tak postanowili policjanci, wóldarze Konina, starostwa i wszystkich gmin powiatu konińskiego.

Pierwszego podsumowania działalności programu „Razem dla bezpieczeństwa” dokonano w grudniu 2018 r. W zorganizowanej na tę okoliczność konferencji uczestniczyli konińscy policjanci, biorący udział w programie, zastępca prezydenta Konina Witold Nowak, zastępca starosty konińskiego Władysław Kocaj, burmistrzowie i wójtowie z wszystkich gmin powiatu konińskiego. Komendę Wojewódzką Policji w Poznaniu reprezentował pierwszy zastępca komendanta wojewódzkiego Policji w Poznaniu insp. Roman Kuster. Konferencję poprowadziły policjantki z Wydziału Prewencji konińskiej komendy Policji, które opowiedziały o szczegółach realizacji programu, przytaczając obecnym liczby, ukazujące ogrom pracy włożonej w działania. Podczas konferencji przypomniano główny cel programu, jakim jest podniesienie poziomu bezpieczeństwa w Koninie i na terenie powiatu konińskiego. Zauważono jednak, że to nie same założenia programu wpływają na bezpieczeństwo, lecz ludzie je realizujący. Bez wątpienia bezpośrednio zaangażowani w realizację programu są

policjanci z Komendy Miejskiej Policji w Koninie, ale osiągnięcie celów programu nie byłoby możliwe bez wymiernego wsparcia władz samorządowych Konina i poszczególnych gmin powiatu konińskiego, które z przekonaniem przystąpiły do realizacji tego projektu. Program „Razem dla bezpieczeństwa” jest także mocno wspierany przez inne instytucje i organizacje, co wybrzmiało podczas konferencji w formie podziękowania prezesowi Stowarzyszenia „Bezpieczny Konin”, właścicielce portalu internetowego Konin Dzieciom, dyrektorowi Centrum Organizacji Pozarządowych w Koninie, dyrektorowi Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Koninie, dyrektorowi firmy ubezpieczeniowej Uniqa i prezesowi Wydawnictwa „Przegląd Koniński”. „Przegląd Koniński” przez cały rok 2018 na swoim portalu internetowym i na łamach tygodnika prezentował sylwetki dzielnicowych z Konina i całego powiatu, przybliżając czytelnikom postać każdego z nich, rejony służbowe, realizowane zadania priorytetowe i sposoby kontaktu. Na zakończenie konferencji na scenę zostali zaproszeni wszyscy obecni władarze miast i gmin powiatu konińskiego. Na przygotowanym płótnie, podobnie jak rok wcześniej, złożyli podpisy, akceptując tym samym przystąpienie do kontynuacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” w roku 2019.

Fotografia 55. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 56. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 57. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 58. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 59. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Podobnie jak w 2018 r., rok 2019 obfitował w niezliczoną liczbę spotkań konińskich policjantów z mieszkańcami Konina i powiatu konińskiego, a program „Razem dla bezpieczeństwa” był obecny i widoczny niemal na każdej imprezie, uroczystości, przedsięwzięciu o charakterze lokalnym organizowanych przez władze samorządowe w poszczególnych gminach.

Kolejne podsumowanie działalności programu „Razem dla bezpieczeństwa” w postaci konferencji odbyło się w grudniu 2019 r. Policjanci nadali jej tytuł „Współpraca uskrzydla”, który stał się nowym hasłem programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Dwa lata, które minęły pod egidą wspólnych działań Policji i samorządów, mające na celu poprawę bezpieczeństwa obywateli, pokazały, że współpraca może przynieść doskonałe efekty — stąd hasło konferencji. Wszyscy sygnatariusze poprzednich porozumień doszli do wniosku, że zaufanie do programu jest tak duże, jego efekty zaś tak zadowalające, iż podpisano porozumienie bezterminowe.

Na konferencji komendant miejski Policji w Koninie wraz z zastępcami wręczyli, jako symbol doskonałej współpracy, pamiątkowe statuetki wiceprezydentowi Konina, staroście konińskiemu, wszystkim wójtom i burmistrzom powiatu konińskiego. Oprócz samorządowców statuetki otrzymali dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Koninie, prezes i wiceprezes Wydawnictwa „Przeгляд Koniński”, dyrektor Konińskiego Domu Kultury i przedstawiciele firm współpracujących z policjantami w ramach programu.

Fotografia 60. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2019 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 61. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2019 roku



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Dwa lata funkcjonowania programu „Razem dla bezpieczeństwa” to okres ciężkiej i wyteżonej pracy konińskich policjantów, pracujących na zaufanie mieszkańców Konina i powiatu konińskiego. Ten okres to przede wszystkim 14 000 spotkań z młodzieżą, ponad 12 000 spotkań z gronem pedagogicznym, prawie 10 000 spotkań z seniorami, blisko 1 000 000 godzin spędzonych na rozmowach z mieszkańcami Konina i powiatu konińskiego. To także 72 000 przekazanych materiałów odblaskowych, 17 000 poradników, 150 000 ulotek. Dzięki wsparciu samorządów policjanci otrzymali do dyspozycji ważne i jakże potrzebne materiały, informujące i traktujące o bezpieczeństwie. Wszystko to zostało zrealizowane do osiągnięcia jednego celu, jakim jest podniesienie bezpieczeństwa mieszkańców Konina i powiatu konińskiego.

Jednym z celów programu było to, aby mieszkańcy poznali swojego dzielnicowego jako tego funkcjonariusza, który nie tylko zna problemy społeczeństwa, ale przede wszystkim potrafi i ma narzędzia do tego, by je rozwiązać. Przez dwa lata praca konińskich policjantów była skupiona właśnie na tym obszarze działania, liczne zaś plakaty, publikacje i wizytówki dzielnicowych miasta i powiatu konińskiego były jednym z tych elementów, które przyczyniły się do ich poznania.

Fotografia 62. Dzielnicowi w rejonie — poznaj swojego dzielnicowego — działania w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Fotografia 63. Dzielnicowi w rejonie — poznaj swojego dzielnicowego — działania w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

W realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” bardzo ważną rolę odegrała Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, która była głosem społeczeństwa, mówiącym nie tylko o zagrożeniach, lecz przede wszystkim o potrzebach i oczekiwaniach. Informacje przekazywane za pośrednictwem tego internetowego narzędzia były kluczowe do rozwiązywania problemów zgłaszanych przez mieszkańców i podjętych inicjatyw przez Policję czy samorządowców.

Celem konińskiej policji było również zmniejszenie liczby wypadków drogowych, czy też zmniejszenie liczby przestępstw popełnianych na osobach starszych. Program „Razem dla bezpieczeństwa” to ofiary przemocy, które po wielu latach odważyły się zaufać i poprosić o pomoc. To wsparcie dla rodzin z problemami, to codzienna służba, która nie zawsze jest dostrzegana, a którą Policja pełni 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu przez cały rok.

Ten program jest ważną lekcją, która pokazała, że sama Policja nie jest w stanie walczyć o lepsze jutro dla mieszkańców regionu, iż sama tylko Policja nie może dbać o bezpieczeństwo obywateli. Oczywiście każda z instytucji, czy to rządowych, czy organizacji pozarządowych, ma w swoich zadaniach sprawy związane z bezpieczeństwem, jednak bez życzliwości i chęci współpracy nie można byłoby mówić o wspólnym sukcesie programu.

Fotografia 64. Działania profilaktyczne „Policja dzieciom” w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”



Źródło: Komenda Miejska Policji w Koninie

Wzorowa współpraca pomiędzy policją konińską a samorządowcami, organizacjami, instytucjami i inspekcjami a obywatelami to przykład nowego nurtu, którym polska Policja powinna podążać, to zmiana myślenia nie tylko samych funkcjonariuszy, ale też społeczeństwa, które coraz częściej chce i wierzy, że dbanie o bezpieczeństwo jest wspólnym dobrem.

4. Program „Razem dla bezpieczeństwa” — badania empiryczne — ankiety ogólne

4.1. Opis procesu badawczego

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z zasadniczych potrzeb człowieka w jego aktywności osobistej, zawodowej i społecznej. Zagrożenie odczuwalne przez mieszkańców lub przedsiębiorców może wywoływać konsekwencje w poszukiwaniu innego miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności. Kształtowanie poczucia bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych jest zadaniem administracji rządowej, samorządowej i podmiotów pozarządowych zajmujących się bezpieczeństwem. Jednakże każdy obywatel powinien mieć świadomość, że także jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo w swoim najbliższym otoczeniu. Dlatego w zapobieganiu i przeciwdziałaniu przestępczości bardzo ważne są programy prewencyjne i profilaktyczne realizowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Działania prewencyjne z jednej strony zapobiegają przestępstwom, z drugiej dają mieszkańcom określonego terytorium większe poczucie bezpieczeństwa (Stefański, 2013, s. 63–64). Ponad wszelką wątpliwość należy stwierdzić, że problematyka zapobiegania przestępczości i zachowaniom antyspołecznym jest pojęciem wysoce interdyscyplinarnym, wymagającym głębokiej diagnozy oraz analizy przyczyn powstawania tychże zjawisk, a także poszukiwania rozwiązań skutecznego przeciwdziałania im i likwidacji ich skutków (Serafin, Parszowski, 2011, s. 133). Badanie skuteczności kształtowania bezpieczeństwa w społeczności lokalnej przez instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne oraz aktywizacja społeczeństwa, samorządów i Policji w działaniach na rzecz bezpieczeństwa lokalnego poprzez realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” w Koninie i powiecie konińskim to jeden z elementów kształtowania poczucia społeczności lokalnej. Realizowany projekt badawczy ma na celu dokonanie analizy funkcjonowania

programu konińskiej policji we wszystkich gminach powiatu konińskiego i Koninie, a także ocenę funkcjonowania służby dzielnicowego w kontekście nowej formuły na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie.

Badania naukowe odnoszą się do tego, co istnieje, o czym możemy powiedzieć, że jest i może być poznane przez człowieka. Nauka wypracowuje podstawy epistemologiczne, właściwy system pojęć, twierdzeń i hipotez (Czarnecki, 1992, s. 10). Gdy wybierzemy wycinek rzeczywistości i sformułowany problem badawczy, wówczas należy zastosować odpowiednią metodę badawczą, która będzie optymalna dla określonego problemu (Stefański, 2013, s. 57). Do rozwiązania problemów badawczych są potrzebne odpowiednie informacje, które po umiejętnym przetworzeniu dostarczą wiedzy umożliwiającej uzyskanie odpowiedzi na pytania problemowe. Informacje uzyskujemy za pomocą narzędzi badawczych, wykorzystując odpowiednią do potrzeb i możliwości technikę badawczą. Następnie informacje te podlegają przetwarzaniu, kompletowaniu i weryfikacji pod kątem rozwiązania problemów badawczych w ramach przyjętej metody badawczej (Cieślarczyk, 2003, s. 61).

W projekcie badawczym zatytułowanym „Udział Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na szczeblu lokalnym” zastosowano metodę badawczą w postaci sondażu diagnostycznego, wykorzystano technikę w formie ankiety, a narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety ogólnej. Ankieterami w latach 2017, 2018 i 2019 byli funkcjonariusze Zespołu ds. Profilaktyki Społecznej, Nieletnich i Patologii Wydziału Prewencji Komendy Miejskiej Policji w Koninie. Badania zostały przeprowadzone w trzech okresach — od grudnia 2017 r. do marca 2018 r. na grupie liczącej 543 osoby; od grudnia 2018 r. do czerwca 2019 r. na grupie liczącej 612 osób; od listopada do grudnia 2019 r. na grupie liczącej 311 osób. Respondentami badań byli przede wszystkim mieszkańcy Konina i powiatu konińskiego, którzy zostali dobrani w sposób losowy. Wszystkie ankiety zostały zakwalifikowane do analizy statystycznej.

4.2. Wyniki ankiet dotyczących programu „Razem dla bezpieczeństwa” — część ogólna

4.2.1. Struktura demograficzno-społeczna respondentów

Ogółem przeanalizowano 1466 ankiet, które stały się podstawą do sformułowania odpowiednich wniosków. Z analizy struktury społecznej respondentów wynika, że we wszystkich trzech badaniach zdecydowaną większość badanych stanowiły kobiety

(tabela 24). W pierwszym ankietowym badaniu uczestniczyło 64,8% kobiet, w następnym 63%, a w ostatnim 67,2%. Średnia z trzech badań wyniosła 64,6% kobiet. Rozkład wieku badanych jest bardziej proporcjonalny łącznie we wszystkich trzech badaniach (tabela 25). Biorąc pod uwagę kryterium wieku respondentów, analiza ankiet wykazała, że do 35. roku życia było ich 25,3%, w przedziale wiekowym 36–45 lat — 25,2%, 46–55 lat — 21,5%, a powyżej 56. roku życia 28%. Z powyższego wynika, że dobór respondentów pod względem wieku jest reprezentatywny dla społeczności Konina i powiatu konińskiego. Podobnie sytuacja kształtuje się co do kryterium poziomu wykształcenia respondentów łącznie we wszystkich badaniach (tabela 26). Większość badanych posiadała wykształcenie wyższe (55,9%), następnie wykształcenie średnie (23,9%), natomiast najmniejszą grupę stanowili ankietowani z wykształceniem zasadniczym zawodowym (13,4%) i wykształceniem podstawowym (6,8%).

Tabela 24. Płeć respondentów

Płeć	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	Liczba	%	liczba	%	liczba	%
Kobieta	352	64,8	386	63	209	67,2
Mężczyzna	191	35,2	226	37	102	32,8
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Tabela 25. Wiek respondentów

Wiek	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
18–25	89	16,4	44	7,2	62	19,9
26–35	69	12,7	58	9,5	49	15,8
36–45	125	23	181	29,6	63	20,2
46–55	112	20,6	171	28	32	10,3
56–65	56	10,3	88	14,3	18	5,8
65 +	92	17	70	11,4	87	28
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Tabela 26. Wykształcenie respondentów

Wykształcenie	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Podstawowe	51	9,4	36	5,9	13	4,2
Zasadnicze	81	14,9	88	14,4	28	9
Średnie	125	23,1	163	26,6	62	19,9
Wyższe	286	52,6	325	53,1	208	66,9
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Tabela 27. Aktywność zawodowa respondentów

Aktywność zawodowa	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Bezrobotny(a)	27	5	53	8,7	41	13,2
Uczeń, student	89	16,4	101	16,5	62	19,9
Sektor publiczny	89	16,4	97	15,8	28	9
Sektor prywatny	177	32,6	202	33	83	26,7
Emeryt(ka), rencista(ka)	161	29,6	144	26	97	31,2
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 27, najliczniejszą grupę w badaniach ankietowych stanowiły osoby zatrudnione w sektorze prywatnym — 31,5% respondentów. Kolejną pod względem liczebności grupą byli emeryci i renciści (27,4%), później uczniowie i studenci (17,2%), a za nimi osoby zatrudnione w sektorze publicznym (14,6%). Najmniejszą grupę ankietowanych stanowiły osoby bezrobotne (8,3% respondentów). Należy zatem uznać, że struktura aktywności zawodowej ankietowanych odpowiada strukturze zawodowej wszystkich mieszkańców Konina i powiatu konińskiego.

4.2.2. Ocena programu „Razem dla bezpieczeństwa”

Uzyskane odpowiedzi w trzech badaniach ankietowych na zadane respondentom pytanie: „Czy czuje się Pani (Pan) bezpiecznie w miejscu zamieszkania?” ilustruje tabela 28. W pierwszym badaniu 45,9% mieszkańców odpowiedziało twierdząco, z czego 22,3% zdecydowanie potwierdziło poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania, a 23,6% stwierdziło, że raczej czuje się bezpiecznie, więc z pewną dozą

niepewności. Aż 41,4% badanych odpowiedziało, że nie czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, z czego 23,4% jest tego pewnych, a 18% raczej nie czuje się bezpiecznie. W badaniu tym 12,7% respondentów nie udzieliło żadnej z odpowiedzi potwierdzających, bądź też zaprzeczających.

Tabela 28. Czy czuje się Pani (Pan) bezpiecznie w miejscu zamieszkania?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Tak	121	22,3	144	23,5	148	47,6
Raczej tak	128	23,6	243	39,7	95	30,5
Nie	127	23,4	61	10	22	7,1
Raczej nie	98	18	45	7,4	31	10
Trudno powiedzieć	69	12,7	119	19,4	15	4,8
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

W drugim badaniu ankietowym 23,5% mieszkańców odpowiedziało, że czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, a 39,7%, iż raczej czuje się bezpiecznie, co łącznie stanowi 63,2% mieszkańców potwierdzających poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Dla 17,4% badanych miejsce zamieszkania nie jest miejscem bezpiecznym, bo 10% z nich potwierdziło, że nie czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, a 7,4% stwierdziło, iż raczej nie czuje się bezpiecznie. Ponadto aż 19,4% badanych nie potrafiło odpowiedzieć na pytanie, czy czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, czy też nie. Niemniej liczba procentowa respondentów z poczuciem bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania wzrosła w stosunku do poprzedniego badania ankietowego o 17,3%, osób zaś z brakiem poczucia tego bezpieczeństwa spadła aż o 24%.

Wyniki trzeciego badania wskazały kolejny wzrost procentowy liczby mieszkańców, którym w miejscu zamieszkania żyje się bezpiecznie, przy jednoczesnym spadku liczby osób, które dotychczas nie potrafiły określić swojego bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Liczba respondentów nieczujących się bezpiecznie w miejscu zamieszkania pozostała na poziomie podobnym do wyników poprzedniego badania. Podczas trzeciego badania ankietowego 47,6% mieszkańców odpowiedziało, że czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, a 30,5%, iż raczej bezpiecznie, co łącznie dało aż 78,1% twierdzących odpowiedzi. Odpowiedzi negatywnej udzieliło łącznie 17,1% badanych, wśród których 7,1% zdecydowanie odpowiedziało, że nie czuje się bezpiecznie w miejscu zamieszkania, a 10% raczej nie czuje się bezpiecznie. W badaniu

tym tylko 4,8% ankietowanych nie udzieliło odpowiedzi potwierdzających lub zaprzeczających, czy w miejscu zamieszkania czuje się bezpiecznie.

Bardzo ciekawy, szczególnie dla Policji, jest rozkład odpowiedzi w pierwszym i drugim badaniu ankietowym, dotyczący poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania, który kształtował się na poziomie tylko 45,9% i 63,2%. Wyniki tego badania warto odnieść do badania ogólnopolskiego przeprowadzonego przez CBOS w maju 2019 r., w którym aż 98% ankietowanych osób opowiedziało się za poczuciem bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania i wyraziło przekonanie, że okolicę ich miejsca zamieszkania można nazwać bezpieczną i spokojną (<https://cbos.pl/SPISKOM.POL/-2019/K_072_19.PDF>). Zastanawia ponad 50% różnicy pomiędzy wynikiem badań społeczności lokalnej powiatu konińskiego a badaniami ogólnopolskimi. Taka różnica może wynikać z tego, że część respondentów ziemi konińskiej, dokonując oceny badanego obszaru, bardziej skupiła się na zagrożeniach, nie zaś na ich braku. Może to też wiązać się z dużą częstotliwością występowania lokalnych zagrożeń, takich jak ruch uliczny, liczba pospolitych przestępstw, zakłócanie porządku publicznego czy akty wandalizmu, które burzą poczucie bezpieczeństwa. To także może wynikać z braku widoczności umundurowanych policjantów w miejscach szczególnie zagrożonych dla mieszkańców. W ciągu dwóch lat realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” ta ocena mieszkańców się zmieniła. Działania prewencyjne prowadzone w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” przyczyniły się w sposób znaczny do wzrostu poczucia bezpieczeństwa, o czym świadczą wyniki trzeciego badania ankietowego.

We wszystkich badaniach przeprowadzonych w latach 2017–2018, 2018–2019 i w roku 2019 poczucie bezpieczeństwa wśród badanych respondentów sukcesywnie wzrastało i wynosiło kolejno: 45,9%, 63,2% i 78,1%. Przez okres dwóch lat nastąpił znaczący wzrost, bo o ponad 32%, poczucia bezpieczeństwa badanych respondentów w miejscu zamieszkania. Jednocześnie wartość procentowa respondentów nieczujących się bezpiecznie w miejscu zamieszkania wynosiła kolejno: 41,4%, 17,4% i 17,1%, co wskazuje na to, że przez dwa lata odsetek mieszkańców z brakiem poczucia bezpieczeństwa zmniejszył się o ponad 24%. Wyniki badań świadczą o dobrym kierunku działań pracy konińskich policjantów, między innymi przez promocję programu „Razem dla bezpieczeństwa” i rozległą profilaktykę działań na terenie wszystkich gmin w powiecie konińskim, współpracując w tym zakresie z jednostkami samorządu terytorialnego oraz instytucjami, organizacjami i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo mieszkańców.

Z analizy tabeli 29 wynika, że w pierwszym badaniu ankietowym tylko 39% respondentów potwierdziło, iż zna swojego dzielnicowego, natomiast aż 61% badanych nie znało dzielnicowego w swoim miejscu zamieszkania. Drugie i trzecie badanie ankietowe skutkuje odwrotną sytuacją, w której kolejno 78,5% i 83,3% respondentów stwierdziło, że zna swojego dzielnicowego w miejscu zamieszkania, a 21,5% i 16,7% jeszcze go nie poznało.

Tabela 29. Czy zna Pani (Pan) swojego dzielnicowego?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Tak	212	39	481	78,5	259	83,3
Nie	331	61	131	21,5	52	16,7
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Przez dwa lata obowiązywania programu wartość procentowa mieszkańców znających dzielnicowego właściwego dla ich miejsca zamieszkania wzrosła aż o 44,3%, osiągając wysokość 83,3%. Wyniki badań świadczą o efektywności programu „Razem dla bezpieczeństwa” i skuteczności działań podejmowanych w celu realizacji jego założeń.

Dane przedstawione w tabeli 30 ukazują, że w przeprowadzonym pierwszym badaniu aż 64,6% respondentów nigdy nie miało kontaktu ze swoim dzielnicowym, natomiast 35,4% miało kontakt z dzielnicowym, z czego w ostatnim roku 2,2% badanych, w ostatnim miesiącu 20,1%, a w ostatnim tygodniu 13,1%.

Tabela 30. Kiedy miał(a) Pan (Pani) ostatni kontakt ze swoim dzielnicowym?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Nigdy	351	64,6	101	16,5	58	18,7
W ostatnim roku	12	2,2	207	33,8	124	40
W ostatnim miesiącu	109	20,1	163	26,6	85	27,3
W ostatnim tygodniu	71	13,1	141	23,1	44	14
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Kolejne badania przeprowadzone na przełomie roku 2018 i 2019 oraz w ostatnich miesiącach roku 2019 dostarczyły informacji o znaczącym wzroście liczby osób, które odnotowały kontakt z dzielnicowym właściwym dla ich miejsca zamieszkania. Proporcje zdecydowanie zostały odwrócone. W drugim badaniu tylko 16,5% respondentów odpowiedziało, że nigdy nie miało kontaktu ze swoim dzielnicowym, natomiast taki kontakt zanotowało aż 83,5% badanych. Po upływie kilku miesięcy od poprzedniego badania w trzecim badaniu ankietowym 18,7% respondentów nigdy nie miało kontaktu ze swoim dzielnicowym, a u 81,3% badanych taki kontakt wystąpił. W zakresie kryterium czasu, w którym respondenci kontaktowali się ze swoim dzielnicowym, z dwóch ostatnich badań wynika, że w trakcie ostatniego roku kontakt z dzielnicowym miało kolejno 33,8% i 40% respondentów, w ostatnim miesiącu — 26,6% i 27,3%, a w ostatnim tygodniu — 23,1% i 14%.

Wzrost liczby osób, które miały jakikolwiek kontakt ze swoim dzielnicowym, z 35,4% z pierwszego badania ankietowego aż o 49,1% w drugim badaniu, a o 46,9% w badaniu trzecim świadczy o wyraźnej zmianie podejścia dzielnicowych do realizacji zadań w nowej formule zgodnie z założeniami programu „Dzielnicowy bliżej nas” oraz programu konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa”. Głównym założeniem programu jest ułatwienie kontaktu dzielnicowego z mieszkańcami i zbudowanie zaufania pomiędzy dzielnicowym a obywatelami. Wyniki badań ankietowych niezbicie świadczą o tym, że działania realizowane przez dzielnicowych w ramach programu przez dwa lata jego funkcjonowania przyniosły efekt w postaci znajomości i rozpoznawalności dzielnicowego przez mieszkańców oraz w znacznym stopniu pogłębiły zaufanie do dzielnicowego jako policjanta pierwszego kontaktu.

W każdym z trzech badań ankietowych zdecydowana większość respondentów uznała, że kontakt osobisty mieszkańców z dzielnicowym jest najlepszą formą kontaktu, pozostawiając daleko w tyle formę telefoniczną czy internetową (tabela 31). Za kontaktem osobistym opowiedziało się w kolejnych badaniach 93,1%, 83,5% i 68,2% respondentów. Choć ten rodzaj kontaktu ankietowani uznali za najlepszy, to jednak należy zauważyć tendencję spadkową w kolejnych badaniach na korzyść kontaktu telefonicznego (w kolejnych badaniach: 0,6%, 2,5%, 26%) i internetowego (6,3%, 14%, 5,8%). Coraz więcej zwolenników znajduje telefoniczna forma kontaktu z dzielnicowym, o czym świadczy 20% wzrost respondentów opowiadających się za tą formą kontaktu. Zastanawiające i niejednoznaczne są wyniki badań dotyczących kontaktu z dzielnicowym za pośrednictwem Internetu, ponieważ w drugim badaniu

nastąpił w stosunku do pierwszego wzrost o 7,7% respondentów uznających ten rodzaj kontaktu z dzielnicowym za najlepszy, po czym trzecie badanie przyniosło spadek o 8,2% w stosunku do drugiego badania.

Tabela 31. Jaki rodzaj kontaktu dzielnicowego z mieszkańcami według Pani (Pana) jest najlepszy?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Osobisty	506	93,1	511	83,5	212	68,2
Telefoniczny	3	0,6	15	2,5	81	26
Internetowy	34	6,3	86	14	18	5,8
Inny	0	0	0	0	0	0
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Badania dotyczące poznawania przez respondentów nowej aplikacji mobilnej Moja Komenda w kolejnych odpowiedziach przedstawiają rosnące dane, potwierdzające jej znajomość (tabela 32).

Tabela 32. Czy zna Pani (Pan) aplikację Moja Komenda?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Tak	142	26,2	252	41,2	157	50,5
Nie	401	73,8	360	58,8	154	49,5
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Wyniki uzyskanych odpowiedzi kształtują się w pierwszym badaniu tylko na poziomie 26,2%, ale w następnych już na poziomie 41,2% i 50,5%. Ten zdecydowany wzrost wynika przede wszystkim z szerokiego promowania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Policję tej aplikacji. Ponadto aplikacja ta dzięki prostej i intuicyjnej obsłudze oraz bezpłatnemu dostępowi w dużym tempie zyskuje grono zwolenników, którzy kontakt z dzielnicowym i Policją mają dosłownie „na wyciągnięcie ręki”. W dobie rozległego i praktycznie ogólnego stosowania smartfonów coraz więcej osób korzysta z takiego rodzaju kontaktu z dzielnicowym, wykorzystując

do tego aplikację Moja Komenda, co w obecnych czasach jest naturalne i zrozumiałe. Tym samym zrozumiały stały się w kolejnych badaniach malejący odsetek respondentów, którzy uznali za najlepszy kontakt osobisty dzielnicowego z mieszkańcami.

Tabela 33 przedstawia odpowiedzi, w których respondenci wyszczególnili, jakie cechy osobowościowe są najbardziej wartościowe i konieczne w służbie dzielnicowego.

Tabela 33. Jakie cechy osobowościowe powinien posiadać dzielnicowy?
(pytanie otwarte, możliwość wskazania kilku cech)

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018 (N = 543)		2018–2019 (N = 612)		2019 (N = 311)	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Wiarygodny	112	20,6	150	24,5	111	35,7
Pomocny	150	27,6	185	30,2	198	63,7
Odpowiedzialny	123	22,7	156	25,5	76	24,4
Uczciwy	234	43,1	349	57	242	77,8
Kompetentny	256	47,2	387	63,3	212	68,2
Asertywny	102	18,8	165	27	86	27,7
Otwartość na wiedzę i zdobywanie nowych umiejętności	162	30	201	32,9	106	34,1
Odporny na stres	99	18,2	145	23,7	69	22,2
Inne	34	6,3	39	6,4	15	4,8

Źródło: opracowanie własne

W trzech badaniach przeprowadzonych w różnym czasie ankietowani wskazali, że dzielnicowy powinien być przede wszystkim uczciwy (tak odpowiedziało kolejno 43,1%, 57% i 77,8% badanych) oraz kompetentny (47,2%, 63,3% i 68,2% badanych). Około 30% respondentów zauważyło, że otwartość na wiedzę i zdobywanie nowych umiejętności to także pożądana cecha dzielnicowego (30%, 32,9% i 34,1% respondentów). Według ankietowanych dzielnicowy powinien być pomocny (27,6%, 30,2% i 63,7%) i wiarygodny (20,6%, 24,5% i 35,7%). Odpowiedzialność, asertywność i odporność na stres to cechy dzielnicowego, które otrzymały najmniejszą liczbę głosów (niepełna lub niewiele ponad 20%).

Działania profilaktyczne wykonywane przez dzielnicowego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” zostały przez respondentów ocenione jako dobrze realizowane (tabela 34). Tendencja wzrostowa pozytywnej oceny działania programu z pierwszego badania na poziomie 29,5% ankietowanych do poziomu 66,4% w drugim badaniu (125% więcej respondentów), a następnie do poziomu 69,1% w trzecim

badaniu (134% więcej respondentów niż w pierwszym badaniu) świadczy o pozytywnych zmianach zachodzących w samej organizacji pracy dzielnicowych, jak też w realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa”.

Tabela 34. Jak ocenia Pani (Pan) działania profilaktyczne realizowane przez swojego dzielnicowego? (w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”)

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie					
	2017–2018		2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Dobrze	160	29,5	406	66,4	215	69,1
Źle	52	9,6	97	15,8	42	13,5
Nie mam zdania	331	60,9	109	17,8	54	17,4
Suma	543	100	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Podczas pierwszego badania aż 60,9% ankietowanych nie potrafiło wyrazić zdania na temat działań profilaktycznych, co wynikało z nieznamość programu, który od niedawna został wpisany w działania konińskiej policji. Intensywność działań profilaktycznych i ich rozległe propagowanie oraz rozpowszechnianie wśród lokalnych społeczności Konina i gmin powiatu konińskiego przyczyniły się do wzrostu liczby osób ankietowanych potrafiących ocenić te działania i to w zdecydowanej większości dobrze. Z 60,9% ankietowanych w pierwszym badaniu niemających zdania na temat działań profilaktycznych realizowanych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” ich liczba spadła do 17,8% w drugim badaniu, a do 17,4% w ostatnim. Stąd też zrozumiałą jest wzrost liczby respondentów drugiego (15,8%) i trzeciego badania (13,5%) w porównaniu z pierwszym badaniem (9,6%), którzy negatywnie ocenili działania programu.

Subiektywne poczucie bezpieczeństwa jest bardzo istotne nie tylko dla jednostki, ale także dla społeczeństwa. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na te rodzaje działań profilaktycznych, które zdaniem respondentów, są najbardziej pożądane dla mieszkańców Konina i powiatu konińskiego ze względu na zaobserwowane zagrożenia. Określając potrzebę konkretnych działań profilaktycznych, respondenci wskazują konińskiej policji, w jakich obszarach życia nie czują się w pełni bezpiecznie, w jakich dziedzinach trzeba zintensyfikować działania profilaktyczne, jakiego rodzaju zagrożenia są dla nich najistotniejsze. Ilustruje to tabela 35.

Tabela 35. Jakiego obszaru tematycznego według Pani (Pana) powinny dotyczyć działania profilaktyczne realizowane przez Policję?
(możliwość wyboru kilku odpowiedzi)

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie			
	2018–2019 (N = 612)		2019 (N = 311)	
	liczba	%	liczba	%
Bezpieczeństwo w ruchu drogowym	418	65,3	303	97,5
Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży	236	38,5	209	67
Bezpieczeństwo osób starszych	324	53	132	42,5
Cyberzagrożenia — bezpieczeństwo w Internecie	302	49,4	156	50,2
Narkotyki i dopalacze	254	41,5	307	98,7
Przemoc domowa	217	35,5	278	89,4
Alkoholizm	67	11	72	23,5
Inne (terroryzm, wandalizm, utonięcia, wyścigi samochodowe)	9	1,5	7	2,3

Źródło: opracowanie własne

W badaniach ankietowych jako najbardziej potrzebne wskazano działania profilaktyczne dotyczące tematyki bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Za tego rodzaju działaniami opowiedziało się w pierwszym badaniu 65,3% respondentów, w drugim aż 97,5%. Kolejne obszary, wymagające działań profilaktycznych wskazane przez ankietowanych, dotyczą tematyki narkotyków i dopalaczy (41,5% i 98,7%), przemocy domowej (35,5% i 89,4%), bezpieczeństwa dzieci i młodzieży (38,5% i 67%), cyberzagrożeń — bezpieczeństwa w Internecie (49,4% i 50,2%), bezpieczeństwa osób starszych (53% i 42,5%) oraz problemu alkoholizmu (11% i 23,5%). Niewielki odsetek respondentów, bo 1,5% w pierwszym badaniu i 2,3% w drugim badaniu, zwrócił uwagę na potrzebę działań profilaktycznych dotyczących tematyki terroryzmu, wandalizmu, utonięć i wyścigów samochodowych.

Badania wskazują, że realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” wyraźnie podnosi poczucie bezpieczeństwa wśród respondentów (tabela 36). W trakcie trwania tego programu odpowiedzi respondentów, potwierdzające zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, przedstawiały się łącznie na poziomie 80,8% w pierwszym badaniu i 84,5% w drugim. Z kolei według oceny 12,4% ankietowanych z pierwszego badania i 5,5% z drugiego realizacja programu profilaktycznego nie podnosi poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Niemniej na uwagę zasługuje to, że odsetek tych osób zmniejszył się pomiędzy kolejnymi badaniami aż o 6,9%.

Tabela 36. Czy według Pani (Pana) realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” podnosi poczucie bezpieczeństwa w Pani (Pana) miejscu zamieszkania?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie			
	2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%
Zdecydowanie tak	143	23,4	231	74,2
Raczej tak	351	57,4	32	10,3
Trudno powiedzieć	42	6,8	31	10
Raczej nie	38	6,2	8	2,6
Zdecydowanie nie	38	6,2	9	2,9
Suma	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Analiza tabeli 37 wskazuje, że według 66,5% respondentów z pierwszego badania ankietowego program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” ociepla wizerunek Policji. W drugim badaniu liczba respondentów uważających pozytywny wpływ programu na wizerunek Policji zwiększyła się o ponad 20% i wynosiła 87,1% badanych. Przeciwnego zdania była zdecydowanie mniejsza liczba ankietowanych — 4,4% i 3,6%. Liczba respondentów niepotrafiących ocenić wpływu programu na wizerunek Policji w pierwszym badaniu była na poziomie 29,1%, natomiast w drugim wynosiła już 9,3%.

Tabela 37. Czy według Pani (Pana) realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” ociepla wizerunek Policji?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie			
	2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%
Zdecydowanie tak	95	15,5	123	39,5
Raczej tak	312	51	148	47,6
Trudno powiedzieć	178	29,1	29	9,3
Raczej nie	21	3,4	7	2,3
Zdecydowanie nie	6	1	4	1,3
Suma	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Z analizy tabeli 38 wynika, że ankietowani byli także podobnego zdania co do oceny wpływu programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” na wizerunek samorządu terytorialnego. W pierwszym badaniu 63,6% respondentów odpowiedziało,

że program ociepla wizerunek samorządu terytorialnego, w drugim zaś ich liczba powiększyła się, tak jak w przypadku Policji, o ponad 20% i wynosiła aż 84,3% badanych. Negatywnych odpowiedzi udzieliło kolejno 5,4% i 6,4% respondentów. Liczba badanych, którzy nie potrafili określić, czy program ociepla wizerunek samorządu terytorialnego, była w pierwszym badaniu na poziomie 31%, natomiast w drugim wyniosła 9,3%.

Tabela 38. Czy według Pani (Pana) realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” ociepla wizerunek samorządu terytorialnego?

	Liczba respondentów poddanych badaniu w określonym czasie			
	2018–2019		2019	
	liczba	%	liczba	%
Zdecydowanie tak	83	13,6	111	35,7
Raczej tak	306	50	151	48,6
Trudno powiedzieć	190	31	29	9,3
Raczej nie	18	2,9	11	3,5
Zdecydowanie nie	15	2,5	9	2,9
Suma	612	100	311	100

Źródło: opracowanie własne

Porównując odpowiedzi z tabel 37 i 38, należy stwierdzić, że uzyskane wyniki zarówno dla Policji, jak i samorządu terytorialnego są praktycznie zbieżne i świadczą o pozytywnym wpływie na wizerunek obu instytucji działań realizowanych przez konińską policję wraz z przedstawicielami władz samorządowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Przez pryzmat wspólnie organizowanych działań i akcji profilaktycznych dla mieszkańców tak Policja, jak i samorząd terytorialny zyskują na swym wizerunku i przez coraz większą liczbę osób są postrzegane jako instytucje przyjazne mieszkańcom.

4.3. Podsumowanie

W badaniach ankietowych ogólnych przeanalizowano łącznie 1466 kwestionariuszy wykonanych przez reprezentatywną grupę badanych osób. Badania były realizowane w ciągu dwóch lat na terenie Konina i powiatu konińskiego. Na podstawie przeprowadzonych ankiet sformułowano odpowiednie wnioski, podsumowujące przede wszystkim program „Razem dla bezpieczeństwa”, funkcjonowanie służby dzielnicowego i realizację zadań wykonywanych zarówno przez Policję, jak i samorząd na rzecz

społeczności lokalnej oraz ich współpracę. Na przedstawione w kwestionariuszu ankiety pytania udzielono odpowiedzi, które wskazują, w jakim kierunku konińska policja powinna zmierzać, i czego mieszkańcy Konina oraz powiatu konińskiego oczekują od Policji. Udzielone powyżej odpowiedzi jednoznacznie wskazują, że współpraca i mobilizacja Policji oraz samorządu lokalnego, jak też rozległe pojęta aktywizacja społeczna mieszkańców są podstawę działań w ramach poprawy bezpieczeństwa.

5. Program „Razem dla bezpieczeństwa” — badania empiryczne — ankiety eksperckie

5.1. Opis procesu badawczego

W projekcie badawczym „Udział Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na szczeblu lokalnym” prócz kwestionariusza ankiety ogólnej zastosowano również narzędzie badawcze w postaci kwestionariusza ankiety eksperckiej. W ankiecie eksperckiej uczestniczyli władarze miasta i powiatu konińskiego oraz funkcjonariusze Policji. Przedstawiciele administracji samorządowej — wójt gminy, burmistrz czy prezydent miasta — odpowiadają za bezpieczeństwo w społeczności lokalnej, dlatego ta tematyka jest im bardzo bliska, a każde przedsięwzięcie podejmowane w celu poprawy tego bezpieczeństwa jest nie do przecenienia. W skład osób wytypowanych do wypełnienia ankiety weszli: prezydent Konina wraz z zastępcami, starosta koniński z zastępcą, burmistrzowie i wójtowie gmin powiatu konińskiego, dla których na potrzeby badań ankietowych stworzono grupę „samorządowcy”. Takie samo badanie przeprowadzono wśród wytypowanych policjantów Komendy Miejskiej Policji w Koninie, tworząc na potrzeby badań ankietowych grupę „funkcjonariusze Policji”. W skład tej grupy weszli: dzielnicowi, kierownicy rewirów dzielnicowych, komendanci komisariatów Policji, kierownicy ogniw prewencji oraz kierownictwo Wydziału Prewencji KMP w Koninie. Wymienione osoby zarówno w grupie „samorządowcy”, jak i „funkcjonariusze Policji” odznaczają się bogatą wiedzą i doświadczeniem zawodowym w sprawach związanych z bezpieczeństwem. Badania zostały przeprowadzone od grudnia 2019 r. do marca 2020 r. Do uczestnictwa w nich wybrano 81 specjalistów. Uzyskano 79 odpowiedzi, z których do oceny uwzględniono 78 ankiet niezawierających błędów. Grupa „samorządowcy” liczyła 17 osób, natomiast grupa „funkcjonariusze Policji” 61 osób.

5.2. Wyniki ankiety eksperckiej dotyczącej programu „Razem dla bezpieczeństwa”

5.2.1. Struktura demograficzno-społeczna respondentów

Z analizy struktury społecznej wszystkich respondentów, bez podziału na grupy „samorządowcy” i „funkcjonariusze Policji”, wynika, że zdecydowaną większość ankietowanych stanowili mężczyźni (tabela 39). W badaniu uczestniczyło 91% mężczyzn, a tylko 9% kobiet.

Tabela 39. Płeć respondentów

Płeć	Liczba respondentów poddanych badaniu	
	liczba	%
Kobieta	7	9
Mężczyzna	71	91
Suma	78	100

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę kryterium wieku respondentów (tabela 40), analiza wykazała, że najwięcej osób badanych było w przedziale wiekowym od 36. do 45. roku życia, bo aż 47,4% ogółu, następnie w przedziale wiekowym 26–35 lat (28,2%), 46–55 lat (20,5%), w przedziale zaś 56–65 lat i powyżej 65. roku życia — po 1,3% respondentów.

Tabela 40. Wiek respondentów

Wiek	Liczba respondentów poddanych badaniu	
	liczba	%
18–25	1	1,3
26–35	22	28,2
36–45	37	47,4
46–55	16	20,5
56–65	1	1,3
65 +	1	1,3
Suma	78	100

Źródło: opracowanie własne

Z powyższego wynika, że dobór respondentów pod względem wieku jest reprezentatywny. Są to osoby z dużym doświadczeniem życiowym, lecz przede wszystkim bogatym doświadczeniem zawodowym.

Podobnie sytuacja kształtuje się z kryterium poziomu wykształcenia respondentów, co ilustruje tabela 41.

Tabela 41. Wykształcenie respondentów

Wykształcenie	Liczba respondentów poddanych badaniu	
	liczba	%
Średnie	29	37,2
Wyższe z tytułem zawodowym inżyniera (licencjata)	13	16,6
Wyższe z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym	35	44,9
Wyższe ze stopniem naukowym co najmniej doktora	1	1,3
Inne (napisać, jakie?)	0	0
Suma	78	100

Źródło: opracowanie własne

Poziomem wykształcenia średniego charakteryzuje się grupa 29-osobowa, co stanowi 37,2% wszystkich osób poddanych badaniu ankietowemu. Zdecydowana większość respondentów posiadała wykształcenie wyższe, bo aż 62,8% ogółu, z czego z tytułem zawodowym magistra lub innym równorzędnym — 44,9%, z tytułem zawodowym inżyniera lub licencjata — 16,6%, a ze stopniem naukowym co najmniej doktora była jedna osoba, stanowiąc 1,3% ankietowanych.

5.2.2. Ocena programu „Razem dla bezpieczeństwa”

Na zadane respondentom pytanie: »Czy wspólny program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” spełnił Pani (Pana) oczekiwania co do podejmowanych razem działań?« w obu badanych grupach uzyskano odpowiedzi pozytywne i to na bardzo wysokim poziomie. Przedstawiają to dane zawarte w tabeli 42.

Tabela 42. Czy wspólny program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” spełnił Pani (Pana) oczekiwania co do podejmowanych razem działań?

	Liczba respondentów poddanych badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	50	81,9	15	88,2
Nie	2	3,3	1	5,9
Nie mam zdania	9	14,8	1	5,9
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

W grupie samorządowców na tak sformułowane pytanie, twierdząco odpowiedziało 88,2% z nich, a wśród funkcjonariuszy Policji 81,9%, co świadczy o pozytywnej ocenie wdrożonego programu profilaktycznego osób odpowiedzialnych za realizację jego założeń i bezpośrednio zaangażowanych w działania profilaktyczne prowadzone na terenie Konina i powiatu konińskiego. Program nie spełnił oczekiwań znikomej liczby respondentów — w grupie funkcjonariuszy Policji negatywnie na zadane pytanie odpowiedziały tylko dwie osoby (3,3% badanych), a z grupy samorządowców w ten sposób wypowiedziała się tylko jedna osoba, co stanowi 5,9% ankietowanych w tej grupie. Jednocześnie odsetek procentowy osób, które nie potrafiły określić, czy program „Razem dla bezpieczeństwa” spełnił, czy też nie spełnił ich oczekiwań co do podejmowanych razem działań, ukształtował się na poziomie 14,8% wśród funkcjonariuszy Policji (9 osób nie miało zdania) i 5,9% w grupie samorządowców (jedna osoba).

Analizując tabelę 43, należy stwierdzić, że program „Razem dla bezpieczeństwa” w ocenie dwóch współpracujących ze sobą grup odpowiedzialnych za realizację jego założeń został pozytywnie odebrany przez społeczeństwo. Takiego zdania było 86,9% respondentów spośród funkcjonariuszy Policji i 70,5% z grupy samorządowców.

Tabela 43. Czy program „Razem dla bezpieczeństwa” był odbierany pozytywnie przez społeczeństwo?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	53	86,9	12	70,5
Nie	2	3,3	0	0
Nie mam zdania	6	9,8	5	29,5
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Należy uznać, że twierdzącej odpowiedzi udzielili ankietowani, którzy sami zaobserwowali lub otrzymali sygnały, informacje czy opinie od mieszkańców Konina i powiatu konińskiego o właściwym kierunku działań profilaktycznych podejmowanych przez Policję i władze samorządowe w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Negatywnie na wyżej postawione pytanie odpowiedziały tylko dwie osoby z grupy funkcjonariuszy Policji, natomiast zdania na ten temat nie miało 9,8% badanych w tej grupie i aż 29,5% z grupy samorządowców. Prawdopodobnie w taki sposób

odpowiedziały osoby, szczególnie należące do grupy samorządowców, które nie otrzymały informacji zwrotnej od społeczeństwa lokalnego na temat oceny przeprowadzonych na terenie ich zamieszkania działań profilaktycznych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”.

Z analizy tabeli 44 wynika, że dobór działań profilaktycznych przeprowadzonych w gminach powiatu konińskiego był dobrze dobrany do problemów społecznych zdiagnozowanych na tych terenach. Tak uważa 94,1% ankietowanych w grupie samorządowców i 81,9% badanych funkcjonariuszy Policji. Przeciwnego zdania było jedynie 4,9% respondentów reprezentujących funkcjonariuszy Policji (3 osoby), a negatywnych odpowiedzi nie odnotowano wśród samorządowców.

Tabela 44. Czy dobór działań profilaktycznych na terenie gmin był odpowiednio dobrany do problemów społecznych?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	50	81,9	16	94,1
Nie	3	4,9	0	0
Nie mam zdania	8	13,2	1	5,9
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Wartość procentowa osób, które nie potrafiły ocenić, czy dobór działań profilaktycznych był odpowiedni do występujących problemów społecznych, wyniosła kolejno 5,9% w grupie samorządowców, tj. jedna osoba, i 13,2% w grupie funkcjonariuszy Policji, tj. 8 osób. Wyniki badań świadczą o właściwym doborze działań i akcji profilaktycznych przeprowadzonych na terenach miast i gmin powiatu konińskiego, o dobrym rozpoznaniu potrzeb niewielkich społeczności na realizację konkretnych działań zapobiegawczych i edukacyjnych, a także o właściwym kierunku wspólnych działań Policji i lokalnych samorządów.

Dane zawarte w tabeli 45 wskazują, że respondenci z grupy samorządowców w 100% twierdząco odpowiedzieli na pytanie, czy należy kontynuować program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa”. Natomiast w grupie funkcjonariuszy Policji twierdząco odpowiedziało 75,4% ankietowanych, negatywnie — 9,8%, a zdania nie miało 14,8% respondentów.

Tabela 45. Czy uważa Pan (Pani), że należy kontynuować program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa”?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	46	75,4	17	100
Nie	6	9,8	0	0
Nie mam zdania	9	14,8	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Z analizy tabeli jednoznacznie wynika, że program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” powinno się realizować przez kolejne lata, tym bardziej że wszyscy samorządowcy opowiedzieli się za jego kontynuacją, uznając, że przynosi on wymierne korzyści w zakresie bezpieczeństwa nie tylko dla władz samorządowych i Policji, ale przede wszystkim dla mieszkańców. Założenia programu zostały zrealizowane i jednocześnie ukazały wielkie zaangażowanie władz samorządowych. Samorządowcy z ochotą wyszli z biur, żeby wspólnie, przede wszystkim z dzielnicowymi, troszczyć się o bezpieczeństwo lokalne, być wśród mieszkańców, rozmawiać z nimi, a także promować zasady *community policing*.

Na postawione respondentom pytanie: »Czy wspólne działania funkcjonariuszy konińskiej policji oraz samorządowców w powiecie konińskim w ramach profilaktycznego programu „Razem dla bezpieczeństwa” wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa w społeczności lokalnej?« wszyscy samorządowcy odpowiedzieli twierdząco. W grupie funkcjonariuszy Policji aprobująco odpowiedziało 85,3% ankietowanych, przeciwnego zdania było 3,3%, a zdania w nie miało 11,4% badanych.

Tabela 46. Czy wspólne działania funkcjonariuszy konińskiej policji oraz samorządowców w powiecie konińskim w ramach profilaktycznego programu „Razem dla bezpieczeństwa” wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa w społeczności lokalnej?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	52	85,3	17	100
Nie	2	3,3	0	0
Nie mam zdania	7	11,4	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy stwierdzić, że zdecydowana większość badanych uważa, iż program „Razem dla bezpieczeństwa” wpłynął na poprawę bezpieczeństwa w Koninie i gminach powiatu konińskiego. Dzięki realizacji przez wspomniane podmioty programu „Razem dla bezpieczeństwa” społeczność lokalna ma poczucie, że wzrosło bezpieczeństwo na terenie ich zamieszkania, że współdziałające ze sobą instytucje wyszły naprzeciw ich oczekiwaniom, że działają w celu rozwiązania ich społecznych problemów oraz że można liczyć na ich pomoc, a zarazem wspólnie dbać o bezpieczeństwo w swojej małej ojczyźnie.

Badania wskazują, że realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” wyraźnie podnosi poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców, ale także pozytywnie wpływa na wizerunek instytucji reprezentowanych przez samych respondentów. Z analizy tabel 47 i 48 wynika, że w ocenie badanych podejmowane dzięki programowi działania ocieplają zarówno wizerunek Policji, jak i samorządu terytorialnego.

Tabela 47. Czy według Pana (Pani) podejmowane tego typu działania ocieplają wizerunek Policji?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	51	83,7	17	100
Nie	3	4,9	0	0
Nie mam zdania	7	11,4	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Tabela 48. Czy według Pana (Pani) podejmowane tego typu działania ocieplają wizerunek samorządu terytorialnego?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	42	68,9	17	100
Nie	3	4,9	0	0
Nie mam zdania	16	26,2	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

W grupie samorządowców 100% respondentów uważa, że program i podejmowane w związku z nim działania zdecydowanie ocieplają wizerunek obu współdziałających ze sobą podmiotów. Natomiast wśród funkcjonariuszy Policji już takiej jedności nie ma, lecz zdecydowana większość jest zgodna z samorządowcami. Respondenci, reprezentujący grupę funkcjonariuszy Policji, w 83,7% uznali, że program i działania z nim związane ocieplają wizerunek Policji, przeciwnej odpowiedzi udzieliło 4,9% ankietowanych, a osób, które nie potrafiły ocenić wpływu funkcjonowania programu na wizerunek Policji, było 11,4%.

Z kolei na pytanie dotyczące pozytywnego wpływu programu na wizerunek samorządu terytorialnego w grupie funkcjonariuszy Policji twierdząco odpowiedziało 68,9% badanych, negatywnie — 4,9%, a nie miało na ten temat zdania aż 26,2%. Uzyskane wyniki świadczą o tym, że osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” odczuwają pozytywny wpływ działań podejmowanych w ramach tego programu na wizerunek Policji i samorządu terytorialnego. O ile osoby, reprezentujące grupę samorządowców nie mają wątpliwości co do tego, że realizacja założeń programu ociepla wizerunek obu podmiotów, o tyle takie wątpliwości pojawiły się wśród niewielkiej liczby osób reprezentujących grupę funkcjonariuszy Policji. Niemniej należy dołożyć wszelkich starań, aby kolejne inicjatywy dotyczące działań profilaktycznych wpływały na poprawę poczucia bezpieczeństwa w Koninie i powiecie konińskim, w dalszej zaś kolejności na ocieplanie wizerunku podmiotów podejmujących te inicjatywy.

Działania polskiej Policji we współpracy z samorządem terytorialnym i wspólnie ze społeczeństwem stały się priorytetem w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa. Policja od kilku lat poszukuje nowych form i metod mających na celu poprawę bezpieczeństwa obywateli i pogłębianie zaufania społecznego do instytucji dbających o ich bezpieczeństwo. Czy nowatorski program profilaktyczny konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” stał się właśnie taką formą?

Tabele 49 i 50 przedstawiają zestawienia odpowiedzi na pytania zadane reprezentantom dwóch współdziałających ze sobą podmiotów, czy program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” przyczynił się do zbliżenia i pogłębienia zaufania społecznego lokalnego do konińskiej policji i samorządu terytorialnego.

Tabela 49. Czy program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” w ramach rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa publicznego przyczynił się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do konińskiej policji?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	48	78,7	15	88,2
Nie	2	3,3	1	5,9
Nie mam zdania	11	18	1	5,9
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Tabela 50. Czy program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” w ramach rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa publicznego przyczynił się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do samorządu terytorialnego?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	45	73,8	14	82,3
Nie	4	6,5	1	5,9
Nie mam zdania	12	19,7	2	11,8
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Z analizy obu tabel wynika, że respondenci w większości uznali, iż tak właśnie się stało. Analizując szczegółowo tabelę 49, która dotyczy zaufania społeczeństwa lokalnego do konińskiej policji, należy zauważyć, że badani z grupy samorządowców udzielili twierdzących odpowiedzi na poziomie 88,2%, a negatywnych i niejednoznacznych wartość wyniosła 5,9% (po jednej osobie). Z kolei w grupie funkcjonariuszy Policji twierdzące odpowiedzi osiągnęły 78,7% (o 9,5% mniej niż w poprzedniej grupie), negatywnych odpowiedzi uzyskano 3,3%, a nie wyraziło zdania aż 18% ankietowanych.

Podobna sytuacja kształtuje się w odpowiedziach dotyczących oceny zaufania społeczeństwa lokalnego do samorządu terytorialnego. Z tabeli 50 wynika, że wśród samorządowców twierdzących odpowiedzi udzieliło 82,3% badanych, przeciwnego zdania było 5,9% (jedna osoba), a niemających zdania 11,8% (dwie osoby). W grupie zaś funkcjonariuszy Policji odnotowano następujące wyniki: odpowiedzi twierdzących — 73,8%, negatywnych — 6,5%, „nie mam zdania” — 19,7% badanych. Niezaprzeczalnie wszelkiego rodzaju działania profilaktyczne propagowane i realizowane

przez Policję wspólnie z władzami samorządowymi wpływają na pogłębianie zaufania społecznego do instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na terenie ich działania. Największe wyzwanie, jakie stoi przed Policją, to znalezienie sposobu, aby pozyskać wsparcie i współpracę ludzi w dążeniu do uczynienia ich życia bezpieczniejszym i spokojniejszym przy niepodważalnym współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego.

Na pytanie: „Czy Policja, samorządy i instytucje odpowiedzialne za przestrzeganie bezpieczeństwa tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej?” twierdząco odpowiedziało 88,5% badanych z grupy funkcjonariuszy Policji, a o 12% mniej z grupy samorządowców (76,5% ankietowanych). Odmienne zdanie wyraził jeden przedstawiciel w każdej grupie, co stanowi 1,6% badanych funkcjonariuszy Policji i 5,9% samorządowców. Odpowiedzi w kategorii „nie mam zdania” uzyskano na poziomie 9,9% i 17,6% badanych. Obrazuje to tabela 51.

Tabela 51. Czy Policja, samorządy i instytucje odpowiedzialne za przestrzeganie bezpieczeństwa tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	54	88,5	13	76,5
Nie	1	1,6	1	5,9
Nie mam zdania	6	9,9	3	17,6
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Ogólnie otrzymany wynik jest zadawalający, ponieważ ponad 82% respondentów reprezentujących Policję i samorząd terytorialny uważa, że wymienione podmioty tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej, identyfikują się ze społecznością i chcą dla jej dobra wspólnie pracować, włączając także samą społeczność. To jest pozytywne zjawisko, które należy pogłębiać przez rozległe zakrojone działania profilaktyczne instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, angażując w nie jak największą liczbę mieszkańców. Jednocześnie poprzez kontynuację realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” trzeba przekonać tych respondentów, którzy udzielili negatywnych odpowiedzi lub nie mieli zdania, że celem wszystkich instytucji realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest zapewnienie tego bezpieczeństwa na jak najwyższym poziomie, wykorzystując do tego wspólne kierunki działań, podobne wizje i regularną współpracę.

Na zadane respondentom pytanie: »Jak ocenia Pan (Pani) zaangażowanie i aktywność samorządowców w programie „Razem dla bezpieczeństwa”?« w obu poddanych badaniu grupach uzyskano pozytywne odpowiedzi na wysokim poziomie ponad 80% (tabela 52).

Tabela 52. Jak Pan (Pani) ocenia zaangażowanie i aktywność samorządowców w programie „Razem dla bezpieczeństwa”?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Dobrze	49	80,4	15	88,2
Źle	1	1,6	1	5,9
Nie mam zdania	11	18	1	5,9
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

W grupie funkcjonariuszy Policji zaangażowanie samorządowców dobrze oceniło 80,4% respondentów, natomiast w grupie samorządowców 88,2%. Niewiele, bo tylko po jednym przedstawicielu z każdej grupy, źle oceniło aktywność samorządowców w programie „Razem dla bezpieczeństwa”. Nie potrafiło wyrazić swojej oceny na ten temat 18% badanych funkcjonariuszy Policji (11 osób). Zdania nie miała też jedna osoba z grupy samorządowców, co stanowi 5,9% badanych w tej grupie. Uzyskana wysoka liczba odpowiedzi pozytywnych co do zaangażowania i aktywności samorządowców w programie świadczy o tym, że samorządowcy dobrze włączyli się w program konińskiej policji, iż wspólnie z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, ale szczególnie z Policją, realizowali z profesjonalizmem i wielkim zaangażowaniem program „Razem dla bezpieczeństwa”. To także dowodzi, że z chwilą wprowadzania i realizowania na terenie gmin tego programu zaczęło zmieniać się myślenie i podejście samorządowców do bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Władze samorządowe zaczęły zdawać sobie sprawę, że powinny zapewnić realny wpływ na budowanie lokalnych strategii bezpieczeństwa, w których będą zamieszczane konkretne zadania dla konkretnych instytucji. Dobrze oceniona aktywność samorządowców świadczy o tym, że włodarzom bardzo zależy na tym, aby w ich małej ojczyźnie było po prostu bezpiecznie.

Prócz o ocenę aktywności samorządowców w programie „Razem dla bezpieczeństwa” zapytano także o ocenę zaangażowania i aktywności dzielnicowych. Wyniki ilustruje tabela 53.

Tabela 53. Jak Pani (Pan) ocenia zaangażowanie i aktywność dzielnicowych w programie „Razem dla bezpieczeństwa”?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Dobrze	52	85,3	14	82,3
Źle	1	1,6	1	5,9
Nie mam zdania	8	13,1	2	11,8
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Ponad 80% respondentów zarówno w grupie funkcjonariuszy Policji, jak i samorządowców dobrze oceniło aktywność dzielnicowych podczas realizacji działań w ramach programu (85,3% funkcjonariuszy Policji i 82,3% samorządowców). Złą ocenę aktywności dzielnicowych wystawił jeden przedstawiciel każdej grupy, tak jak w ocenie aktywności samorządowców. Nie potrafiło wyrazić swojej oceny 13,1% badanych funkcjonariuszy Policji (8 osób) i 11,8% samorządowców (dwie osoby w badanej grupie).

Wysoka liczba pozytywnych ocen zaangażowania i aktywności dzielnicowych w programie „Razem dla bezpieczeństwa” jest dowodem na to, że dzielnicowi dobrze wywiązali się z roli gospodarza prowadzącego program konińskiej policji, iż wspólnie z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, w szczególności z władzami samorządowymi, realizowali założenia programu „Razem dla bezpieczeństwa”, promując jednocześnie instytucję dzielnicowego.

Zadane respondentom pytanie: „Czy Pani (Pana) zdaniem, instytucja dzielnicowego jest potrzebna?” miało na celu uzyskanie informacji, w jaki sposób jest postrzegana funkcja dzielnicowego w Policji, nie tylko przez samorządowców, ale także przez samych policjantów w większości pełniących służbę właśnie na tym stanowisku. Czy sami dzielnicowi wierzą w to, co robią, czy rozumieją, że funkcja dzielnicowego to jeden z istotniejszych, jeśli nie najważniejszy, przejawów wypełniania założeń koncepcji *community policing* w Polsce, oraz czy dzielnicowi rozumieją ideę swojego funkcjonowania, zmierzającą do uspołecznienia działań na rzecz bezpieczeństwa w społeczności lokalnej? Zebrane wyniki przedstawia tabela 54.

Tabela 54. Czy Pani (Pana) zdaniem, instytucja dzielnicowego jest potrzebna?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	58	95,1	17	100
Nie	0	0	0	0
Nie mam zdania	3	4,9	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Respondenci, należący do grupy samorządowców w 100% odpowiedzieli twierdząco, uważając, że instytucja dzielnicowego jest potrzebna. Podobnie sytuacja wygląda w grupie policjantów, w której respondentami byli przede wszystkim dzielnicowi i przełożeni, nadzorujący ich służbę. W tej grupie uzyskano odpowiedzi potwierdzające na poziomie 95,1% badanych. Negatywnych odpowiedzi nie uzyskano, natomiast zdania nie wyraziło 4,9% respondentów. Podsumowując, odpowiedzi uzyskane w badanych grupach, w pełni potwierdzają, że instytucja dzielnicowego ukierunkowana na uspołecznianie działań Policji jest niezbędna.

Realizacja przez dzielnicowych ogólnopolskiego programu „Dzielnicowy bliżej nas” i kontynuacja programu konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” to działania, które mają sprawić, że konińska policja będzie bliżej obywateli. Ważnym elementem niezbędnym do osiągnięcia tego celu jest znajomość swojego dzielnicowego. Ujęte w tabeli 55 dane jednoznacznie wskazują, że wszyscy respondenci znają swojego dzielnicowego. O tym, że policjanci interesują się życiem poza służbą, tym, co dzieje się w ich miejscu zamieszkania, że są częścią społeczności lokalnej, świadczy 100% odpowiedzi potwierdzających znajomość swojego dzielnicowego. Cieszy to, że dzielnicowi wierzą w misję, którą wypełniają.

Tabela 55. Czy zna Pani (Pan) swojego dzielnicowego?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	61	100	17	100
Nie	0	0	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Na pytanie: „Czy w Pani (Pana) odczuciu dzielnicowy właściwy dla Pani (Pana) miejsca zamieszkania budzi szacunek wśród mieszkańców?” prawie wszyscy respondenci, reprezentujący grupę samorządowców (94,1%), odpowiedzieli twierdząco. Jedynie jedna osoba nie udzieliła jednoznacznej odpowiedzi, stanowiąc 5,9% badanych w tej grupie. O 15,4% mniej pozytywnych odpowiedzi zanotowano wśród funkcjonariuszy Policji, lecz w ocenie zdecydowanej większości (78,7%) dzielnicowy cieszy się szacunkiem mieszkańców. W grupie tej udzielono negatywnych odpowiedzi na poziomie 4,9%, zdania zaś w tej sprawie nie miało aż 16,4% badanych, co ilustruje tabela 56.

Tabela 56. Czy w Pani (Pana) odczuciu dzielnicowy właściwy dla Pani (Pana) miejsca zamieszkania budzi szacunek wśród mieszkańców?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	48	78,7	16	94,1
Nie	3	4,9	0	0
Nie mam zdania	10	16,4	1	5,9
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Zaprezentowana przez przedstawicieli Policji i samorządu terytorialnego subiektywna ocena relacji pomiędzy dzielnicowym a mieszkańcami, która wskazuje, że dzielnicowy właściwy dla ich miejsca zamieszkania cieszy się szacunkiem mieszkańców, świadczy o właściwym kierunku działań Policji. Działania podejmowane przez dzielnicowych w ramach programów profilaktycznych mają na celu m.in. zbudowanie zaufania pomiędzy Policją a obywatelami. Jest ono niezbędne do aktywizacji społeczności lokalnej w działaniach skutkujących tworzeniem lokalnych koalicji działających na rzecz bezpieczeństwa lokalnego.

Tabela 57 przedstawia odpowiedzi na pytanie: „Czy na terenie Pani (Pana) miejscowości żyje się bezpiecznie?”. Wszyscy ankietowani z grupy samorządowców zgodnie uznali, że na terenie ich miejsca zamieszkania żyje się bezpiecznie. W grupie funkcjonariuszy Policji odpowiedzi twierdzących udzieliło 91,8% badanych, a negatywnych 1,6% (jedna osoba). W tej grupie respondentów, którzy nie potrafili określić, czy w miejscu zamieszkania czują się bezpiecznie, było 6,6% badanych. Z punktu widzenia ankietowanych miejscowości, w których mieszkają, są miejscami

bezpiecznymi. Poczucie bezpieczeństwa obywateli w miejscu zamieszkania jest dowodem na to, że konińska policja zadania prewencyjne realizuje w sposób właściwy i ze skutkiem satysfakcjonującym społeczność lokalną.

Tabela 57. Czy na terenie Pani (Pana) miejscowości żyje się bezpiecznie?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Tak	56	91,8	17	100
Nie	1	1,6	0	0
Nie mam zdania	4	6,6	0	0
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Analizując tabelę 58, należy jednoznacznie stwierdzić, że respondenci dobrze ocenili pracę policji w swoim miejscu zamieszkania. W grupie samorządowców ocenę pozytywną wystawiło 94,1% badanych. Ocen negatywnych nie było. Tylko jeden samorządowiec (5,9%) nie potrafił ocenić pracy policji. W grupie funkcjonariuszy Policji pracę policjantów w miejscu zamieszkania dobrze oceniło 95,1% badanych. Nie potrafiło jej ocenić 3,3% badanych. Ocenę negatywną wystawił jeden funkcjonariusz (1,6%).

Tabela 58. Na podstawie własnych obserwacji i doświadczeń proszę ocenić, jak pracuje policja w Pani (Pana) miejscu zamieszkania?

	Respondenci poddani badaniu			
	Funkcjonariusze Policji		Samorządowcy	
	liczba	%	liczba	%
Dobrze	58	95,1	16	94,1
Źle	1	1,6	0	0
Nie mam zdania	2	3,3	1	5,9
Suma	61	100	17	100

Źródło: opracowanie własne

Można stwierdzić, że przedstawione powyżej wyniki świadczą o bardzo dobrej ocenie pracy policji w miejscu zamieszkania respondentów. Oczywiście większość ocen została wystawiona przez samych policjantów, więc mogą one nie być miarodajne. Niemniej to w tej właśnie grupie pojawiły się ocena negatywna i brak oceny pracy policji, co może świadczyć o rzetelności i wiarygodności policjantów wytypowanych do badań ankietowych.

Tabele 59 i 60 zawierają odpowiedzi respondentów (bez wyszczególnienia, do której z badanych grup należą) na otwarte pytania dotyczące sformułowania zagrożeń występujących w miejscu ich zamieszkania, tych najistotniejszych w ich ocenie, oraz wskazania rodzaju działań profilaktycznych, które powinny być przeprowadzone na terenie ich miejsca zamieszkania.

Tabela 59. Jakie zagrożenia występują w Pani (Pana) miejscu zamieszkania?
(proszę sformułować maksymalnie do trzech odpowiedzi)

	Liczba respondentów poddanych badaniu (N = 78)	
	liczba	%
Przekroczenie prędkości	62	79,4
Spożywanie alkoholu w miejscach publicznych	37	47,4
Uszkodzenia mienia	33	42,3
Narkotyki i dopalacze	28	35,9
Włamania do mieszkań i domów jednorodzinnych	22	28,2
Wykroczenia drogowe popełniane przez młodych kierowców	20	25,6
Inne (ekologia, wałęsające się psy, zakłócanie ciszy nocnej, cyberzagrożenia, demoralizacja nieletnich)	14	18

Źródło: opracowanie własne

Tabela 60. Jakie działania profilaktyczne powinny być realizowane na terenie Pani (Pana) gminy (w rejonie)?
(proszę sformułować maksymalnie do trzech odpowiedzi)

	Liczba respondentów poddanych badaniu (N = 78)	
	liczba	%
Bezpieczeństwo w ruchu drogowym	61	78,2
Demoralizacja nieletnich	38	48,7
Bezpieczeństwo osób starszych (65 +)	35	44,9
Narkotyki i dopalacze	30	38,4
Cyberzagrożenia	26	33,3
Alkoholizm	26	33,3
Inne (ekologia, bezpieczeństwo na wodzie, zaśmiecanie miejsc publicznych)	8	10,2

Źródło: opracowanie własne

Zdecydowana większość, bo aż 79,4% badanych, wskazała, że największym zagrożeniem występującym w miejscu ich zamieszkania jest przekraczanie dozwolonej prędkości, co znalazło odzwierciedlenie we wskazaniu potrzeby przeprowadzenia działań profilaktycznych ukierunkowanych na bezpieczeństwo w ruchu drogowym (tak

uznało 78,2% ankietowanych). Powyżej 40% respondentów wskazało na dwa kolejne zagrożenia, wymagające reakcji w postaci działań profilaktycznych i akcji zapobiegawczych. Są to spożywanie alkoholu w miejscach publicznych (47,4%) i uszkodzenia mienia (42,3%). Zagrożenie związane z narkotykami i dopalaczami wymieniło 35,9%, respondentów, włamania do mieszkań i domów jednorodzinnych 28,2%, a wykroczenia drogowe popełniane przez młodych kierowców 25,6%. Ankietowani (18%) wskazali także inne zagrożenia, do których należą wążsające się psy, zakłócanie ciszy nocnej, sprawy ekologii, cyberzagrożenia, demoralizacja nieletnich, bezpieczeństwo osób starszych. Poza działaniami związanymi z bezpieczeństwem w ruchu drogowym prawie połowa respondentów (48,7%) zauważyła potrzebę prowadzenia działań profilaktycznych przeciwdziałających demoralizacji nieletnich. Nieco mniej osób, bo 44,9%, uznało za istotne uświadamianie osobom starszym (65 +), na jakiego rodzaju niebezpieczeństwa są narażone. Na konieczność prowadzenia działań profilaktycznych ukierunkowanych na przeciwdziałanie narkomanii i dopalaczom wskazało 38,4% badanych, a cyberzagrożeniom i alkoholizmowi 33,3%. Respondenci (10,2%) dostrzegli też potrzebę przeprowadzenia działań profilaktycznych związanych z bezpieczeństwem na wodzie i terenach przywodnych, sprawami ekologii, zaśmiecania miejsc publicznych.

Informacje z tabel 59 i 60 uzyskane od przedstawicieli Policji i samorządu terytorialnego — dwóch współdziałających ze sobą podmiotów w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” — dotyczą zauważonych lub zasygnalizowanych przez społeczność lokalną zagrożeń występujących w miejscu ich zamieszkania oraz konieczności reakcji na te zagrożenia w formie określonych działań profilaktycznych. Dane te stanowią doskonałe źródło podpowiedzi, w jakim kierunku powinna podążać konińska policja we współpracy z władzami samorządowymi, kontynuując realizację programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Podstawą sukcesu działań profilaktycznych są właściwe zdiagnozowanie problemu, czyli wskazanie faktycznych zagrożeń, i właściwa reakcja odpowiedzialnych za bezpieczeństwo podmiotów w formie doboru odpowiednich do zagrożeń działań profilaktycznych. Na występujące zagrożenie należy odpowiedzieć akcjami prewencyjnymi uświadamiającymi społeczność lokalną, co jest złe, niezgodne z prawem, jak ograniczyć niepożądane zachowania i ich skutki. Społeczeństwo wymaga ciągłej edukacji. Już od najmłodszych lat należy wpajać podstawowe zasady postępowania zgodne z normami prawnymi oraz dobrymi praktykami i wartościami.

5.3. Podsumowanie

W badaniach ankietowych eksperckich przeanalizowano łącznie 78 kwestionariuszy wypełnionych przez reprezentatywną grupę badanych osób — doświadczonych specjalistów w sprawach związanych z bezpieczeństwem lokalnym. Badania zostały wykonane w ciągu czterech miesięcy na przełomie roku 2019 i 2020. Na podstawie przeprowadzonych ankiet eksperckich sformułowano wnioski podsumowujące przede wszystkim program profilaktyczny konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa”, funkcjonowanie służby dzielnicowego i realizację zadań wykonywanych przez Policję we współpracy z samorządem terytorialnym na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnej, a widziane oczami policjantów, którzy na co dzień dbają fizycznie o to bezpieczeństwo, i oczami samorządowców, którzy są zobowiązani do realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych, kształtowania lokalnej polityki bezpieczeństwa oraz budowania lokalnych strategii bezpieczeństwa.

Na postawione w kwestionariuszach ankiet eksperckich pytania udzielono odpowiedzi, które wskazują, w jakim kierunku konińska policja i samorząd terytorialny Konina i powiatu konińskiego powinny zmierzać, czego sami respondenci oczekują od siebie, względem siebie oraz od realizowanego wspólnie programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Przedstawione odpowiedzi jednoznacznie i wyraźnie wskazują, jak bardzo potrzebna jest dobra współpraca między Policją a samorządem terytorialnym na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej oraz jak bardzo potrzebna jest rozlegle pojęta edukacja i aktywizacja społeczna mieszkańców. Kształtowanie wizerunku Policji i samorządu terytorialnego, ich działalność na rzecz bezpieczeństwa, współpraca z innymi podmiotami i organizacjami są podstawą do tworzenia lokalnego systemu bezpieczeństwa, w którym jego mieszkańcy będą czuć się bezpiecznie.

ZAKOŃCZENIE

Jedną z charakterystycznych cech współczesnej cywilizacji jest duża dynamika zmian i towarzyszące im pojawienie się nowych zagrożeń. Dlatego bezpieczeństwo, jako pierwszorzędna potrzeba człowieka, stanowiąca o jego rozwoju, jest priorytetowym zadaniem współczesnego demokratycznego państwa prawa. Państwo to w procesie decydowania politycznego, zarządzania oraz administrowania w wymiarze indywidualnym oraz zbiorowym w bezpośredni sposób oddziałuje na poczucie bezpieczeństwa obywateli. Należy przy tym podkreślić, iż analizy politologiczne, dotyczą nie tylko tej kategorii państw. Badacze podejmują się również analizy problematyki bezpieczeństwa, w odniesieniu do reżimów politycznych o jednoznacznie, nie demokratycznym charakterze. Należy pamiętać, że bezpieczeństwo jest wartością nadrzędną w skali oczekiwań społecznych. Według Barbary Bonisławskiej bezpieczeństwo jest dobrem podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również daje stabilizację i rozwój życia politycznego, społecznego i ekonomicznego (Bonisławska, 2012, s. 223). Wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa obywateli daje możliwość wszechstronnego rozwoju całej społeczności lokalnej. Dlatego tak ważne jest utrzymanie bezpieczeństwa lokalnego, które tworzy zasadnicze ogniwo rozwoju regionu. Należy przy tym podkreślić, iż to transformacja ustrojowa, odrodzenie się instytucji samorządowych po 1989 roku w Polsce, dało impuls dla większej aktywności wspólnot lokalnych oraz ich upodmiotowienia. Było to jednym z priorytetów odradzających się w Polsce struktur demokratycznych, procesy te dotyczyły wszystkich szczebli oraz różnych rodzajów instytucji w tym zaliczanych do kategorii bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zainteresowanie się problemem małych wspólnot, które coraz częściej są nazywane małymi ojczyznami, daje możliwość rozwiązania problemów już na samym początku w tym właśnie środowisku, ulokowanych na konkretnej płaszczyźnie i w odpowiednim czasie. Poczucie bezpieczeństwa wspólnoty lokalnej poza odczuciem jednostkowym daje możliwości szerszego rozwoju, gdyż społeczność, która w miejscu swojego zamieszkania czuje się bezpiecznie, chce w takim miejscu rozwijać się, a tym samym wiążąc z danym regionem przyszłość przestaje być bierna, przez co przyczynia się do

aktywizacji całego regionu. Nie bez znaczenia pozostaje to, że wielu przedsiębiorców zanim podejmie się inwestycji w danym regionie, prowadzi badania nad społecznością lokalną, zwracając coraz częściej uwagę na poziom bezpieczeństwa. Dlatego ważne jest tworzenie działań, które pozwolą na rzetelne zidentyfikowanie rodzaju zagrożeń i instytucji współodpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w środowisku lokalnym, gdzie szczególnie i bardzo ważny oraz istotny jest udział Policji w realizacji polityki bezpieczeństwa państwa na poziomie lokalnym.

Obszary badań polityki bezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym i zbiorowym będą podlegać ciągłej ewolucji ze względu na specyfikę dyscyplin podejmujących tą problematykę i zagadnień, które są przedmiotem ich zainteresowań. Badacze podejmujący wyzwania dotyczące działań praktycznych w obszarze bezpieczeństwa, będą w pozytywnym tego rozumieniu, podejmowali to wyzwanie z perspektywy interdyscyplinarnej zarówno nauki o bezpieczeństwie, polityce i administracji, prawa czy zarządzania. Jednak niezmienny pozostaje fakt, że bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych potrzeb człowieka. W związku z tym dążenie do zapewnienia określonego jego poziomu zawsze będzie głównym celem polityki państwa. W dzisiejszym świecie żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo, w państwie demokratycznym, nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, a najlepsze efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa z Policją oraz lokalnym samorządem. Społeczeństwo, Policja i samorząd terytorialny wspólnie powinny zajmować się sprawami istotnymi dla zapewnienia bezpieczeństwa, wśród których czołowe miejsce zajmuje przeciwdziałanie zagrożeniom i zwiększanie poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców.

W niniejszej pracy została przeprowadzona analiza i ocena współpracy Policji na przykładzie Komendy Miejskiej Policji w Koninie z jednostkami samorządu terytorialnego powiatu konińskiego w zakresie bezpieczeństwa jego obywateli podczas realizacji programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. Na podstawie studiów literatury, obserwacji działań podejmowanych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”, analizy wyników badań empirycznych i analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego uzyskano odpowiedzi na sformułowany w pierwszym rozdziale pracy główny problem badawczy i problemy szczegółowe, a także dokonano weryfikacji postawionych na wstępie hipotez i pytań badawczych.

Odpowiedzi na pierwszy problem szczegółowy dotyczący wpływu dzielnicowych na wizerunek i postrzeganie Policji podczas realizacji zadań ze społeczeństwem i samorządami lokalnymi dostarczyły obserwacja działań realizowanych w ramach programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” oraz wyniki przeprowadzonych badań ankietowych ogólnych i eksperckich. Na ich podstawie można stwierdzić, że dzielnicowy wywiera znaczący wpływ na wizerunek Policji i jej postrzeganie przez społeczeństwo. Dzielnicowy to policjant pierwszego kontaktu z obywatelem, do którego mieszkańcy często zwracają się o pomoc w rozwiązaniu szerokiej gamy problemów. Dzielnicowy to niejako ambasador Policji w społeczności lokalnej, mający istotny wpływ na poziom zaufania obywateli do tej instytucji oraz na ich gotowość do współpracy. To policjant, którego można nazwać łącznikiem pomiędzy Policją jako organem administracji państwowej a społeczeństwem. Katalog zadań realizowanych przez dzielnicowego jest rozległy, ale zawsze oparty na kontaktach z obywatelami. Stąd też tak ważne jest dysponowanie przez dzielnicowego umiejętnościami społecznymi i interpersonalnymi, do których należy skuteczna komunikacja interpersonalna. Dzielnicowy współpracujący z mieszkańcami z jednej strony powinien rozumieć ich oczekiwania i sygnalizowane przez nich potrzeby w zakresie bezpieczeństwa, z drugiej zaś strony powinien w taki sposób wykonywać zadania przedstawiciela organu, dbającego o bezpieczeństwo w kraju, aby cel tych działań był rozumiany przez mieszkańców i spotykał się z ich aprobatą. Skuteczna komunikacja pomiędzy dzielnicowym a obywatelem to podstawa płynnego i prawidłowego przekazu informacji na linii Policja – społeczeństwo. Prawidłowy przekaz informacji pozwala na podejmowanie takiego rodzaju działań przez Policję, które są najbardziej pożądane i oczekiwane przez społeczność lokalną, co z kolei wpływa na wizerunek Policji i jej pozytywne postrzeganie przez obywateli.

Czy Policja, samorządy i instytucje odpowiedzialne za przestrzeganie bezpieczeństwa tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej? Jest to kolejny problem szczegółowy, na którego twierdzącą odpowiedź uzyskano w badaniach ankietowych, w których ponad 80% respondentów reprezentujących Policję i samorząd terytorialny uznało, że wymienione podmioty tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej, identyfikują się ze społecznością i chcą dla jej dobra wspólnie pracować. To pozytywne zjawisko można było także zaobserwować podczas realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa”, w którym poprzez szeroko zakrojone działania profilaktyczne Policji z udziałem przede wszystkim dzielnicowych i samorządowców

angażowano jak największą liczbę mieszkańców. Założenia, cele i rodzaje działań profilaktycznych programu konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” zostały szczegółowo przedstawione w podrozdziale trzecim rozdziału piątego dysertacji, w którego treści znajduje się uzasadnienie osiągnięcia wymienionego problemu badawczego. Celem wszystkich instytucji realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa mieszkańców jest zapewnienie tego bezpieczeństwa na jak największym poziomie poprzez wspólne kierunki działań, podobne wizje i jak najlepszą regularną współpracę. Istotną miarą skuteczności działań wszystkich tych podmiotów w zapewnieniu bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym jest poziom poczucia bezpieczeństwa jego mieszkańców. Badania ankietowe wykazały, że mieszkańcy Konina i powiatu konińskiego uznali, iż realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” podnosi poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania respondentów. Poziom 80,8% w pierwszym badaniu i 84,5% w badaniu drugim ankietowanych uznających pozytywny wpływ realizacji programu na wzrost poczucia bezpieczeństwa świadczy o tym, że mieszkańcy utożsamiają się z działaniami Policji i samorządów i są świadomi roli, jaką sami odgrywają, włączając się w te działania dla wspólnego dobra, jakim jest szeroko pojęta społeczność lokalna. Współpraca Policji z samorządami i społeczeństwem w zakresie inicjowania przedsięwzięć przeciwdziałających zagrożeniom kształtuje silne więzi i lokalne formy organizacji życia zbiorowego, w których mogą formować się style funkcjonowania społeczności. Zbiorowe przeżycia i doświadczenia stwarzają przy tym poczucie pewnej jedności, co daje szansę na utożsamianie się mieszkańców z lokalną społecznością, w tym z podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, takimi jak Policja czy samorząd terytorialny. Zarówno zaangażowanie Policji w życie społeczności lokalnej, jak i działania samorządów terytorialnych na rzecz porządku oraz bezpieczeństwa publicznego są niezbędne. Współpraca, dobry kontakt i wiedza na temat lokalnych problemów są podstawą do tworzenia i budowania partnerskich relacji z mieszkańcami społeczności lokalnej, co ma bezpośredni wpływ na ich poczucie bezpieczeństwa lokalnego. Bezpieczeństwo lokalne to przede wszystkim zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności, ich ochrona przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności. Na podstawie przeprowadzonych badań społecznego poczucia bezpieczeństwa należy zauważyć pozytywny wpływ na bezpieczeństwo lokalne mieszkańców współdziałających ze sobą policjantów dzielnicowych i władz lokalnych

w zakresie tworzenia i utrzymania bezpieczeństwa lokalnego. Wspólna realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” przyniosła efekt w postaci utworzenia wspólnego i nieodłącznego elementu społeczności lokalnej.

Obserwacja realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” i analiza literatury z dziedziny ogólnie pojętego bezpieczeństwa i bezpieczeństwa lokalnego, a także aktów normatywnych i wewnętrznych Policji, w tym zarządzenia nr 5 komendanta głównego Policji w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych, pozwoliły pozytywnie odpowiedzieć na problem szczegółowy dotyczący wpływu zmiany przepisów i koncepcji funkcjonowania Policji na pogłębianie dialogu społecznego pomiędzy Policją a społeczeństwem. Przytoczone zarządzenie wprowadziło nie tylko wiele nowych rozwiązań, lecz także zmodyfikowało i doprecyzowało dotychczas stosowane. Umocowane zostało wykorzystanie nowych kanałów komunikacji z dzielnicowym w postaci Internetu i poczty elektronicznej, w szczególności poprzez aplikacje: Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa i Moja Komenda. Ponadto przepisy zarządzenia w sposób jednoznaczny uregulowały sposób zadaniowania dzielnicowych i zapewnienia nadzoru nad przebiegiem służby obchodowej, co jest szczególnie istotne nie tylko do zapewnienia optymalnego obiegu informacji, ale przede wszystkim ze względu na bezpieczeństwo fizyczne i prawne dzielnicowego, który co do zasady pełni służbę samodzielnie. Wszystkie zmiany wprowadzone tym zarządzeniem miały na celu nadanie właściwej rangi stanowisku dzielnicowego i zadaniom przez niego realizowanym, ukierunkowując je na działania prospołeczne oraz aktywizację podmiotów funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa. Program „Razem dla bezpieczeństwa” realizowany przez dzielnicowych Komendy Miejskiej Policji w Koninie w nowej formule prawnej potwierdził słuszność wprowadzonych zmian i właściwy kierunek pracy dzielnicowych skoncentrowany na pogłębianie współpracy pomiędzy Policją a społeczeństwem.

Zmiana podejścia do współpracy ze społeczeństwem jest jednym z kluczowych elementów tworzonego nowego systemu pracy polskiej Policji. Taką koncepcją działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego jest *community policing*, nowy kierunek do stosowania i egzekwowania prawa przez polską Policję. Według Brunona Hołysta *community policing* jest swoistym, nowoczesnym myśleniem w policji, policji „wymuszonej” zmianami w postrzeganiu jej roli w nowoczesnym społeczeństwie, przede wszystkim w zakresie zapobiegania przestępczości, koniecznością wspierania się policjantów i mieszkańców danej społeczności lokalnej w rozwiązywaniu problemów

społecznych. Takie podejście prowadzi do zmiany relacji na linii Policja – obywatele. Policjant nie może dyktować obywatelowi, co musi robić, ale powinien z nim to uzgadniać, doradzać i wspierać go, a także razem z obywatelem powinien realizować inicjatywy społeczne, których idea jest bezpieczeństwo lokalne (Hołyst, 2011, s. 161–179). Właśnie takie podejście do obywatela, taki kierunek działania zastosowali konińscy policjanci, realizując program „Razem dla bezpieczeństwa” w Koninie i powiecie konińskim, budując przede wszystkim społeczne poczucie bezpieczeństwa, zaufanie dla Policji oraz nową ideę funkcjonowania Policji, która umacnia i pogłębia dialog pomiędzy społeczeństwem a Policją. Polska Policja, odchodząc od roli represyjnej, dążąc do roli prospołecznej, podnosi zaufanie obywateli do tej służby, pozwala tym samym lepiej dostosować się do problemów ludzi zamieszkujących dany obszar, łatwiej stymulować i kształtować właściwe postawy obywateli oraz reagować na pojawiające się niepożądane problemy. *Community policing* jako koncepcja współdziałania policji ze społeczeństwem bezsprzecznie odgrywa istotną rolę w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego. Jednakże należy pamiętać, że poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej społeczności lokalnej jest zależne nie tylko od sprawności Policji czy samorządów, ale także od samych mieszkańców. Dlatego tak ważna jest edukacja mieszkańców lokalnej społeczności i nieustanne uświadamianie im roli, jaką odgrywają w budowaniu bezpieczeństwa lokalnego oraz jaki znaczący wpływ mają na spadek własnego poczucia zagrożenia i na wzrost poczucia bezpieczeństwa.

Pogłębianie współpracy pomiędzy Policją a społeczeństwem nierozzerwalnie łączy się z podniesionym w pracy kolejnym problemem szczegółowym dotyczącym aktywności społeczeństwa. Aktywizacja lokalnych społeczności przy współdziałaniu Policji i samorządów terytorialnych przyczynia się do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa w danej społeczności. W treści podrozdziału trzeciego w rozdziale piątym pracy, poświęconemu programowi „Razem dla bezpieczeństwa”, została opisana otwarta postawa mieszkańców Konina i powiatu konińskiego na inicjatywy podejmowane przez konińską policję we współdziałaniu z przedstawicielami władz samorządowych miast i gmin powiatu, ich pozytywne podejście do udziału w przedsięwzięciach skierowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom, a także wielka aktywność w działaniach edukacyjnych na rzecz bezpieczeństwa lokalnego. Poprzez realizację tego programu została ukazana wręcz bardzo dobra współpraca pomiędzy mieszkańcami powiatu konińskiego a Policją i samorządami. Odniesiony przez program sukces potwierdził, że to jest ten nurt,

którym polska Policja powinna podążać, że to przede wszystkim zmiana myślenia i postawy nie tylko samych policjantów co do ich roli, lecz także samorządowców, a przede wszystkim społeczeństwa, które — jak pokazuje program — coraz częściej chce być aktywne, chce uczestniczyć w budowaniu bezpieczeństwa lokalnego, ponieważ ma świadomość tego, że dbanie o bezpieczeństwo jest dobrem wspólnym. Ten program w ciągu dwóch lat niezbitnie pokazał, że rozwija się dialog pomiędzy Policją a społeczeństwem, iż społeczeństwo chce takiej zmiany, właśnie takiego myślenia opartego na aktywnej i dobrej współpracy. W dzisiejszym świecie żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, najlepsze zaś efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa z Policją. Na wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa wśród społeczności lokalnej wpływa nie tylko aktywizacja społeczeństwa w przedsięwzięcia ukierunkowane na przeciwdziałanie zagrożeniom, ale przede wszystkim aktywność i zaangażowanie policjantów, głównie dzielnicowych i samorządowców. Aktywność ta, na bazie programu „Razem dla bezpieczeństwa”, została oceniona w dwóch badaniach ankietowych eksperckich, w których ponad 80% respondentów uznało, że zarówno dzielnicowi, jak i samorządowcy z zaangażowaniem realizowali założenia tego programu. Duża aktywność samorządowców i dzielnicowych przełożyła się na bezpośrednią aktywność mieszkańców powiatu, którzy widząc zaangażowanie tych grup w promowaniu idei programu czy instytucji dzielnicowego, sami aktywnie włączyli się w działania programowe celem poprawy bezpieczeństwa lokalnego oraz podniesienia poczucia bezpieczeństwa w swoim miejscu zamieszkania.

Dzielnicowy jako gospodarz swojego rejonu służbowego to instytucja, która została scharakteryzowana w podrozdziale piątym rozdziału czwartego rozprawy na podstawie studiów literatury dotyczącej programów „Dzielnicowy bliżej nas”, „Razem Bezpieczniej” i zarządzenia nr 5 komendanta głównego Policji z 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych. Odpowiedzi dostarczyły także opis programu „Razem dla bezpieczeństwa” i badania empiryczne. Podczas realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” została pokazana rzeczywista praca dzielnicowych i realizowane w związku z programem ich zadania oraz obowiązki. Ten program to pierwsza tak całościowa zmiana w podejściu do służby dzielnicowych. W programie tym dzielnicowy został pokazany jako policjant znany mieszkańcom w obrębie przydzielonego rejonu służbowego, do którego mogą

zgłaszać się osoby, potrzebujące pomocy. To gospodarz swojego rejonu służbowego, wyróżniający się pełną wiedzą o osobach, terenie i zjawiskach, które na nim występują, oraz mający wpływ na stan bezpieczeństwa społeczności lokalnej. W trakcie działań podejmowanych podczas realizacji programu dzielnicowi spotykali się i współpracowali z mieszkańcami rejonu służbowego, przedstawicielami podmiotów administracji państwowej, samorządowej i pozarządowej, placówek oświatowych, szkół, Kościoła, środków masowego przekazu oraz innych instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Swoim działaniem i postawą kształtowali i promowali koncepcję *community policing* nie tylko w środowisku lokalnym, ale także — co bardzo ważne — wśród policjantów innych służb. Podczas realizacji programu „Razem dla bezpieczeństwa” wskazywano, aby dzielnicowy jako kryterium swojej pracy stosował stopień poczucia bezpieczeństwa mieszkańców w danej społeczności lokalnej, a nie liczbę mandatów, czy też innych policyjnych wskaźników statystycznych. Został zobowiązany do tworzenia koalicji na rzecz bezpieczeństwa lokalnego z pracownikami socjalnymi, nauczycielami, pedagogami szkolnymi, kuratorami sądowymi, przedstawicielami organizacji społecznych i instytucji pozarządowych. Ukierunkowano funkcjonowanie dzielnicowego w taki sposób, aby w ramach codziennej służby przez właściwą realizację swoich obowiązków przyczyniał się do partnerskiej współpracy z mieszkańcami w kształtowaniu zaufania, więzi społecznej oraz odpowiedzialności obywatelskiej, które są najistotniejszymi elementami mającymi wpływ na realizację zadań w zakresie rozpoznania osobowego. Dzielnicowy to przedstawiciel Policji w konkretnej społeczności lokalnej, który znacząco wpływa na wzrost poziomu zaufania społecznego do instytucji, jaką jest Policja, a także sprawia, że obywatele chętniej podejmują z nim współpracę. To właśnie na dzielnicowym spoczywają zadania, które mają na celu poprawę bezpieczeństwa w jego rejonie służbowym. To gospodarz przyznanego mu rejonu służbowego, inicjujący, wskazujący drogę, myślący o innych, utrzymujący stały kontakt z mieszkańcami, tworzący swoistą atmosferę zaufania, animator działań edukacyjno-prewencyjnych, mediator, negocjator, rzecznik społeczności lokalnej, a także moderator koalicji z instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W ten sposób wypełnia swoją misję i rolę w odniesieniu do służby społecznej. Jest to funkcja bardzo odpowiedzialna, wymagająca od osoby pełniącej funkcję dzielnicowego ogromnego doświadczenia zawodowego i życiowego, a także wszechstronnej wiedzy i wielu umiejętności.

Duża efektywność i skuteczność działań podejmowanych przez dzielnicowych podczas realizacji założeń programu „Razem dla bezpieczeństwa” została potwierdzona w badaniach ankietowych ogólnych i eksperckich. Przez dwa lata obowiązywania programu wartość procentowa mieszkańców znających dzielnicowego właściwego dla ich miejsca zamieszkania wzrosła aż o 44,3%, osiągając w efekcie poziom 83,3%. Odnotowany podczas badań wzrost liczby osób mających jakikolwiek kontakt ze swoim dzielnicowym z niespełna 34% na początku wdrażania programu do ponad 80% po dwóch latach jego realizacji jest dowodem transformacji instytucji dzielnicowego ukierunkowanego w nowej formule na budowanie zaufania pomiędzy nim a mieszkańcami. Respondenci wskazali, że instytucja dzielnicowego ukierunkowana na uspołecznienie działań Policji jest niezbędna, a dzielnicowy cieszy się dużym szacunkiem mieszkańców, co świadczy o właściwym kierunku działań Policji.

Niemniej realizacja programu „Razem dla bezpieczeństwa” ukazała, że pomimo zmiany przepisów, pogłębiania dialogu społecznego i widocznej poprawy współpracy pomiędzy Policją a społeczeństwem, a także aktywności i dużego zaangażowania w czynności służbowe dzielnicowych konieczne są zmiany mentalności dzielnicowych. W pierwszej kolejności dzielnicowy musi odnaleźć się w zmieniającym społeczeństwie, nadążyć za jego globalizacją, musi zdać sobie sprawę, że przestępczość pospolita ustępuje miejsca przestępczości wyspecjalizowanej, szczególnie zorganizowanej we wszystkich jej odmianach. Dzielnicowy powinien być specjalistą w wielu dziedzinach życia, winien być częścią społeczeństwa informacyjnego, śledzić blogi i portale społecznościowe, rozumiejąc jednocześnie znaczenie cyberprzestępczości. Powinien podnosić swoje wykształcenie w sferze socjologicznej, psychologicznej, pedagogicznej, resocjalizacyjnej i związanej z zachowaniami społecznymi. Nie może jednak zaniedbywać swoich podstawowych i dotychczasowych obowiązków, w szczególności dotyczących rozpoznania terenowego i osobowego. Współczesny dzielnicowy powinien zapoznawać się ze swym otoczeniem, dokonując obchodów i patroli przynajmniej raz dziennie. Powinien pracować na danym osiedlu, w dzielnicy lub rejonie służbowym przez dłuższy czas, nie przenosząc się do innych komórek organizacyjnych Policji. Dobrze by było, gdyby dzielnicowy był częścią danej społeczności lokalnej, mieszkał w niej, żył jej specyfiką, rozumiał jej problemy, które z innej perspektywy mogą się wydawać banalne lub nieistotne. Dzielnicowy powinien stać się „szeryfem” w danej społeczności lokalnej, wtopić się w nie i być jej podstawową częścią. Aby taka formuła

dobrze funkcjonowała, potrzebna jest konsekwencja we wprowadzaniu idei *community policing*.

Bardzo istotnym zagadnieniem podjętym w rozprawie była ocena funkcjonowania programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” realizowanego we wszystkich gminach powiatu konińskiego, są one bezpośrednim wyrazem istotnych zmian funkcjonowanie państwa demokratycznego po 1989 roku oraz jego relacji z obywatelami na szczeblu lokalnym. Wnioski i spostrzeżenia dotyczące tych zagadnień zostały zawarte w treści podrozdziałów trzeciego, czwartego i piątego w rozdziale piątym dysertacji, poświęconym programowi, oraz w badaniach empirycznych. Autorski program konińskich policjantów, którego realizacja była przewidziana na rok 2018, został przedłużony na rok 2019, a następnie wszyscy sygnatariusze poprzednich porozumień podpisali porozumienie bezterminowe. Powodem przedłużenia działań związanych z programem był odniesiony sukces wyrażony nie tylko w liczbach, lecz przede wszystkim w zmianie myślenia, podejścia i spojrzenia na Policję, na samorząd terytorialny oraz na mieszkańców, którzy zaczęli ufać i współpracować z tymi podmiotami, traktując je jako partnerów odpowiedzialnych za sprawy związane z bezpieczeństwem lokalnym. Bez wątplenia w realizację programu bezpośrednio zaangażowani byli przede wszystkim policjanci Komendy Miejskiej Policji w Koninie, jednak osiągnięcie celów programu nie byłoby możliwe bez wymiernego wsparcia władz samorządowych Konina i gmin powiatu konińskiego, instytucji rządowych czy organizacji pozarządowych. Oczywiście każda z tych instytucji ma w swoich zadaniach do realizacji kwestie związane z bezpieczeństwem, jednakże bez przekonania co do słuszności projektu i wymiernego zaangażowania w jego realizację program „Razem dla bezpieczeństwa” nie odniósłby sukcesu w postaci podniesienia poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Konina i powiatu konińskiego, zbudowania zaufania i współpracy pomiędzy Policją, samorządem i społecznością lokalną, a także wypromowania sylwetki dzielnicowego jako tego policjanta, który jest najbliżej ludzi, który zna problemy społeczeństwa i co najważniejsze, potrafi i ma narzędzia do tego, aby je rozwiązać. Wyniki badań ankietowych zarówno ogólnych, jak i eksperckich potwierdziły skuteczność działań podejmowanych podczas realizacji założeń programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Działania profilaktyczne zostały w zdecydowanej większości ocenione dobrze, co świadczy o tym, że ich intensywność i rozległe propagowanie oraz rozpowszechnianie wśród lokalnych społeczności Konina i gmin powiatu konińskiego

jest dobrym i pożądanym kierunkiem budowania bezpieczeństwa lokalnego. Program spełnił także oczekiwania osób ankietowanych co do rodzaju podejmowanych działań prewencyjnych ukierunkowanych na przeciwdziałanie występującym w ich miejscu zamieszkania zagrożeniom. Właściwe zdiagnozowanie kategorii zagrożeń na danym obszarze i dopasowanie przedsięwzięć profilaktycznych przeciwdziałających ich powstawaniu to jedna z potrzeb społeczności lokalnej, wpływająca na poziom poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania. Kontynuacja założeń programu „Razem dla bezpieczeństwa” ze względu na wymierne już osiągnięcia w zakresie bezpieczeństwa lokalnego jest konieczna i pożądana nie tylko przez Policję czy jednostki samorządu terytorialnego, lecz przede wszystkim przez mieszkańców.

Programu „Razem dla bezpieczeństwa” w ramach rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa bez wątpienia przyczynił się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do konińskiej policji. Uzasadnienie osiągnięcia tego problemu badawczego znajduje odzwierciedlenie w treści podrozdziału trzeciego, czwartego i piątego rozdziału czwartego oraz w podrozdziałach drugi, trzecim, czwartym i piątym rozdziału piątego rozprawy. Można przypuszczać, że poziom zaufania do instytucji zależy od częstotliwości kontaktów, a tym samym od wiedzy na temat ich funkcjonowania. Stąd też tak istotna jest aktywna postawa Policji i samorządów, przejawiająca się wieloma różnymi inicjatywami, dającymi mieszkańcom możliwości partycypowania w życiu publicznym. Dlatego bardzo ważnym czynnikiem w utrzymaniu jak największego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców jest realizacja i kontynuacja programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Wprowadzenie tego programu w życie uświadomiło i pokazało mieszkańcom Konina i gmin powiatu konińskiego, jak ważna i potrzebna jest współpraca między Policją, samorządowcami, instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo a mieszkańcami. Obecnie program ten w powiecie konińskim stał się jednym z najważniejszych programów realizowanych w celu zbudowania zaufania pomiędzy Policją, samorządami a obywatelami. Założone cele programu zostały w pełni zrealizowane. Zwiększyło się faktyczne zaufanie i zbliżenie Policji do społeczeństwa, które aktywnie uczestnicząc w inicjatywach profilaktycznych, okazało zainteresowane rozlegle pojętą problematyką bezpieczeństwa lokalnego oraz uspołecznieniem działań realizowanych przez Policję przy współudziale samorządu terytorialnego i innych podmiotów zaangażowanych w zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa.

Przeprowadzone badania ankietowe potwierdziły pozytywny odbiór działań profilaktycznych realizowanych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa” przez społeczeństwo Konina i powiatu konińskiego, co przemawia za właściwie obranym kierunkiem tych działań. Z przeprowadzonych badań wynika także, że podejmowane działania i akcje profilaktyczne ocieplają zarówno wizerunek Policji, jak i samorządu terytorialnego. Widoczny jest pozytywny wpływ programu na zachowania i odczucia mieszkańców w zakresie realizowania zadań profilaktycznych, które zdecydowanie wpływają na wzrost poczucia bezpieczeństwa w Koninie i powiecie konińskim. Wszelkiego rodzaju działania czy zadania profilaktyczne propagowane i realizowane przez Policję wspólnie z władzami samorządowymi wpływają na pogłębianie zaufania społecznego do instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na ich terenie działania. Niezaprzeczalnie realizacja programu „Razem dla bezpieczeństwa” przyczyniła się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do Policji i samorządu w powiecie konińskim.

Odpowiedzi na problemy szczegółowe umożliwiły rozwiązanie głównego problemu badawczego w postaci postawionego w pierwszej części rozprawy pytania: »W jakim stopniu kształtują bezpieczeństwo w społecznościach lokalnych instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne i czy skuteczna i potrzebna jest aktywizacja społeczeństwa w działaniach na rzecz bezpieczeństwa lokalnego przy współpracy z Policją, instytucjami i samorządami w uzyskaniu najlepszych efektów w zapobieganiu i zwalczaniu wszelkiego rodzaju zagrożeń poprzez realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”«? Odpowiedź na tak sformułowany problem ukazuje kluczowe zagadnienia dotyczące kształtowania bezpieczeństwa lokalnego w powiecie konińskim i uspołecznienia działań Policji wiążących się z koniecznością nieustannego wzmocnienia dialogu społecznego na linii Policja – samorządy terytorialne – społeczność lokalna ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa poprzez realizację programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”. W pracy przedstawiono funkcjonowanie i skutki wprowadzenia autorskiego programu profilaktycznego konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa”, który został zrealizowany we wszystkich gminach powiatu konińskiego oraz w Koninie, pod kątem zarządzania bezpieczeństwem w poszczególnych społecznościach lokalnych. Dokonano także oceny funkcjonowania służby dzielnicowej w kontekście nowej formuły w ramach ogólnopolskiego programu „Dzielnicowy bliżej nas”. Usystematyzowaniu została poddana wiedza teoretyczna z zakresu bezpieczeństwa

obywateli i prowadzonej na poziomie lokalnym współpracy pomiędzy Policją a samorządem. Oceniono rolę organów administracji publicznej w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa i rolę społeczeństwa lokalnego współpracującego z policjantami dzielnicowymi na rzecz własnego bezpieczeństwa w ramach realizowanego programu „Razem dla bezpieczeństwa”. Szczegółowe przedstawienie tych zagadnień w poszczególnych rozdziałach pracy stanowi jednocześnie o osiągnięciu założonego celu głównego rozprawy.

Zgodnie z przyjętą koncepcją funkcjonowania polskiej Policji jej rolą jest służba społeczeństwu, służba pojmowana przez pryzmat uspołecznienia jej działań. Każde działanie, które ma na celu poprawę bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa lokalnego, jest wskazane, a wręcz pożądane. Niezbędne są zarówno zaangażowanie Policji w życie społeczności lokalnej, jak i działania samorządów terytorialnych na rzecz porządku oraz bezpieczeństwa publicznego. Policja nie może efektywnie funkcjonować, nie będąc obdarzona należytą dozą zaufania społecznego. Budowanie zaufania jest procesem ciągłym, wymagającym nieustających działań, głównie na poziomie lokalnym. Dlatego trzeba podejmować wszelkie działania, mające na celu przede wszystkim jego utrwalanie, ale też dalsze pogłębianie. Takim całościowym działaniem i pogłębianiem współpracy między Policją a obywatelami oraz instytucjami publicznymi okazał się program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa”. Program ten znacząco przyczynił się do zbliżenia i wzrostu zaufania społeczeństwa lokalnego do konińskiej policji, pokazał i otworzył kierunek do przychylniej i pozytywnej komunikacji ze społeczeństwem. Udowodnił, że działania funkcjonariuszy konińskiej policji i przedstawicieli władz samorządowych w powiecie konińskim wpłynęły na podniesienie poczucia bezpieczeństwa jego mieszkańców. Zgodnie z przedstawioną w rozprawie analizą stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego ogólny poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego, wynikający ze statystyk policyjnych, należy uznać za zadowalający. Podstawowym priorytetem konińskiej policji jest utrzymanie jak najwyższego poziomu policjantów skierowanych do służby zewnętrznej, to jest służby patrolowej i obchodowej, w tym skoncentrowanie się na stałej obecności patroli w miejscach zagrożonych. Widoczność umundurowanych policjantów w miejscach szczególnie zagrożonych jest pozytywnym działaniem, które wpływa na podniesienie poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Szczególną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego odgrywa dzielnicowy jako policjant pierwszego kontaktu z obywatelem. Niejednokrotnie jako

pierwszy z funkcjonariuszy Policji dowiaduje się o popełnieniu na danym terenie czynu zabronionego lub innego zdarzenia związanego z bezpieczeństwem. Funkcja dzielnicowego jest jedną z najważniejszych w całej instytucji Policji, gdyż to właśnie ona wywiera znaczny wpływ na wizerunek tej formacji. To dzielnicowi mają największy wpływ na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa i eliminowanie zagrożeń ujawniających się najbliżej obywatela. Dzielnicowy to ambasador Policji w społeczności lokalnej, który ma istotny wpływ na poziom zaufania obywateli do tego organu i na ich gotowość do współpracy. Społeczeństwo lokalne oczekuje kontaktu z dzielnicowym, przede wszystkim jego istnienia, wsparcia i dostępności w codziennym jej funkcjonowaniu. Zdecydowana większość mieszkańców uznała, że kontakt osobisty obywatela z dzielnicowym jest najlepszą formą kontaktu, pozostawiając daleko w tyle formę telefoniczną czy internetową. Jednakże w dobie powszechnego i praktycznie ogólnego stosowania urządzeń multimedialnych coraz więcej osób wykorzystuje do kontaktu z dzielnicowym aplikację Moja Komenda, co w obecnych czasach jest naturalną i zrozumiałą formą komunikacji.

W ramach prowadzonego programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” zastosowano różnorodne metody dotarcia do ich odbiorców, jakim byli wszyscy mieszkańcy Konina i powiatu konińskiego, ze szczególnym uwzględnieniem grup zdiagnozowanego ryzyka, tj. mieszkańców osiedli, seniorów, uczestników ruchu drogowego, dzieci i młodzieży. Przeprowadzono wiele spotkań edukacyjnych i akcji profilaktycznych z mieszkańcami miast, dzielnic i gmin, w tym w szkołach, świetlicach, klubach seniora, na imprezach masowych artystyczno-rozrywkowych, imprezach rekreacyjnych, festynach czy piknikach, które były tłumnie odwiedzane przez mieszkańców. Dwuletni okres obowiązywania programu to imponująca liczba około 36 000 spotkań z młodzieżą, gronem pedagogicznym i seniorami, a także blisko 1 000 000 godzin spędzonych na rozmowach z mieszkańcami miasta i powiatu konińskiego. Na spotkaniach tych przekazano blisko 240 000 materiałów profilaktycznych, w tym przedmiotów odblaskowych, poradników i ulotek. Demonstrowano filmy, prezentacje multimedialne i spoty tematyczne dotyczące bezpieczeństwa seniorów oraz uczestników ruchu drogowego poruszających się po drogach województwa wielkopolskiego i powiatu konińskiego.

Wszystkie te działania zostały zainicjowane i zrealizowane do osiągnięcia jednego celu, jakim jest podniesienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Konina i powiatu konińskiego. Takie było główne założenie programu „Razem dla

bezpieczeństwa”. Jasno też wynika, że wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnej jest uzależniony od współpracy Policji i jednostek administracji samorządowej z szeroką gamą instytucji działających na lokalnym terenie i obywatelami „małej ojczyzny”. Zaangażowanie samorządu lokalnego i rozlegle zakrojona aktywizacja społeczna mieszkańców stanowiła istotę działań profilaktycznych podejmowanych w ramach programu w celu poprawy bezpieczeństwa. Program „Razem dla bezpieczeństwa” bez wątpienia przyczynił się do zwiększenia świadomości mieszkańców dotyczącej odpowiedzialności każdego za kształtowanie poczucia własnego bezpieczeństwa, a także zmniejszył zagrożenia zdiagnozowane w rejonach służbowych dzielnicowych. Uzyskane wyniki badań jednocześnie dostarczyły Komendzie Miejskiej Policji w Koninie bardzo ważnych informacji niezbędnych do konstruowania przyszłych strategii zapobiegania przestępczości na terenie powiatu konińskiego.

Program „Razem dla bezpieczeństwa” jest realizowany do osiągnięcia przede wszystkim jednego celu, jakim jest podniesienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Konina i powiatu konińskiego. Ma za zadanie sprostać wyzwaniom, jakie stawia codzienna rzeczywistość, ale także rozwój społeczeństwa, infrastruktury i technologii, które niosą za sobą również negatywne konsekwencje w postaci nowych rodzajów zagrożeń i przestępstw.

Uzyskane wyniki badań, analiza stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego oraz realizacja programu „Razem dla bezpieczeństwa” dostarczyły Komendzie Miejskiej Policji w Koninie bardzo ważnych informacji, które zostaną wykorzystane podczas kontynuacji programu, a przede wszystkim do budowania i konstruowania przyszłych strategii zapobiegania przestępczości na terenie powiatu konińskiego.

Wyniki badań wskazują na zależności pomiędzy skutecznością i jakością działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny a poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców. Wskazują, że dobre relacje między mieszkańcami a Policją i władzami lokalnymi przyczyniają się w znacznym stopniu do poprawy poczucia bezpieczeństwa oraz kształtowania bezpiecznej przestrzeni dla członków danej społeczności lokalnej. W związku z powyższym należy dążyć do utrzymania i ulepszania wspólnych relacji, budowania zaufania oraz współpracy na rzecz rozlegle pojętego wspólnego bezpieczeństwa.

W świetle uzyskanych wyników niezbędne jest w szczególności podjęcie dynamicznych, wszechstronnych i permanentnych działań skierowanych na podniesienie efektywności i jakości służby prewencyjnej i kryminalnej konińskiej policji. Zmiany systemowe w sferze organizacji służby patrolowej, interwencyjnej, obchodowej i operacyjnej, a także aktywność policjantów w rejonie pełnionej służby mają tu kluczowe znaczenie. Zmienić się musi przede wszystkim Policja. Poza zmianami organizacyjnymi muszą nastąpić zmiany świadomościowe wśród samych policjantów. Policja nadal jest strukturą urzędniczą, skrzepowaną rygorami formalizmów i przepisów, dlatego też musi się otworzyć i dążyć do swoistego partnerstwa oraz współpracy ze społeczeństwem.

Uzyskane wyniki badań rozprawy zostaną przedstawione komendantowi wojewódzkiemu Policji w Poznaniu i komendantom miejskim oraz powiatowym Policji województwa wielkopolskiego celem zapoznania z prowadzonym programem „Razem dla bezpieczeństwa” na terenie działania Komendy Miejskiej Policji w Koninie i wyjścia z propozycją wprowadzenia programu na terenie garnizonu wielkopolskiego lub jego części.

Należy przeanalizować na szczeblu jednostek i komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Koninie, Starostwa Powiatowego w Koninie oraz urzędów gmin powiatu konińskiego możliwości i propozycje rozwiązań wskazanych w rozprawie, których celem będzie podniesienie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Przede wszystkim uzyskane wyniki realizowanego programu „Razem dla bezpieczeństwa” warto przedstawić na posiedzeniu Konwentu Wójtów i Burmistrzów Gmin Aglomeracji Konińskiej w celu promowania programu, jak też korzyści z niego płynących, dążenia do rozbudowania programu poprzez działania poprawiające bezpieczeństwo na terenie miasta i powiatu konińskiego oraz uświadamiania i kształtowania poczucia bezpieczeństwa wśród samych samorządowców, a także mieszkańców powiatu konińskiego.

Osiągnięte wyniki badań rozprawy zostaną przedstawione także w Delegaturze w Koninie Kuratorium Oświaty w Poznaniu na spotkaniu z dyrektorem kuratorium oświaty oraz dyrektorami szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Znaczna liczba respondentów w badaniach ankietowych niniejszej rozprawy widzi potrzebę przeprowadzenia przez Policję działań profilaktycznych w tematyce dotyczącej bezpieczeństwa dzieci i młodzieży. Dlatego też należy ukierunkować działania konińskiej policji na ten obszar. Przede wszystkim uświadomić i wzmocnić współpracę

między Policją a osobami odpowiedzialnymi za edukację dzieci i młodzieży, wspierać i pogłębiać kompetencje kadry pedagogicznej do podejmowania i prowadzenia zadań z zakresu profilaktyki, jednocześnie ukierunkowywać odpowiednie działania tak, aby były podejmowane odpowiednio do skali zagrożeń.

Wartość tej pracy to przede wszystkim wartość praktyczna. Obszerne przedstawienie powyższych zagadnień w rozprawie doktorskiej przyczyniło się do osiągnięcia założonych kwestii problemowych zawartych w pytaniach badawczych, na które odpowiedzi uzyskano przede wszystkim na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych w postaci ankiet ogólnych i eksperckich, analizy stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Konina i powiatu konińskiego oraz obserwacji działań realizowanych w ramach programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa”.

W rozprawie zaprezentowano przede wszystkim zagadnienie uspołeczniania działalności Policji i kierunki rozwoju współpracy ze społecznościami lokalnymi, co stanowi osiągnięcie założonego celu głównego rozprawy. Cel główny dysertacji doktorskiej został osiągnięty przez dokonaną analizę funkcjonowania programu profilaktycznego konińskiej policji „Razem dla bezpieczeństwa” wraz z oceną jego roli w systemie zarządzania bezpieczeństwem w społeczności lokalnej, poprzez ocenę funkcjonowania służby dzielnicowej w ramach tego programu, przez usystematyzowanie teoretycznej wiedzy z zakresu bezpieczeństwa obywateli i prowadzonej na poziomie lokalnym współpracy pomiędzy Policją a samorządem, a także poprzez ocenę funkcjonowania administracji publicznej w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa i współpracy z funkcjonariuszami Policji, szczególnie z dzielnicowymi w ramach tego programu profilaktycznego. Niezwykle ważne jest, by do problemów społeczności lokalnych podchodzić nie w sposób wyłącznie zadaniowy, lecz postrzegać je w kategoriach dłuższych czasookresów i w sposób systemowy.

Przedstawione studium jest także potwierdzeniem przyjętej głównej hipotezy badawczej i hipotez szczegółowych zakładających, że kształtowanie bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest zadaniem wszystkich instytucji, które są odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne, istotna jest spójność realizowanych zadań z polityką bezpieczeństwa państwa w tym zakresie. Charakter tych działań, ma bezpośredni związek z decydowaniem politycznych oraz administrowaniem w tym obszarze. Nie bez znaczenia są również, przedstawione w dysertacji działania związane z komunikowaniem społecznym. Współczesne zagrożenia oraz bezpieczeństwo są

nieodłącznie związane z rewolucją w zakresie nowych mediów oraz zmian technologicznych. Autor zdaje sobie sprawę, iż kwestie te mogłyby być przedmiotem odrębnej analizy naukowej, projektem badawczym o szerokim zakresie. Nie jest jednak zamiarem dysertacji, wyczerpania wszystkich wątków badawczych.

Nie ulega wątpliwości, iż żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, a najlepsze efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa, przede wszystkim z Policją i jednostkami samorządu terytorialnego. Autorski i innowacyjny program profilaktyczny konińskiej policji pod nazwą „Razem dla bezpieczeństwa” zwiększa aktywność i pobudza do działania samorządy oraz społeczeństwo na rzecz bezpieczeństwa lokalnego w Koninie i gminach powiatu konińskiego.

Wszystkie hipotezy przyjęte w pracy zostały zweryfikowane pozytywnie, co przemawia za tym, że mieszkańcy Konina i powiatu konińskiego czują się coraz bardziej bezpieczni, kierunki zaś rozwoju Policji oraz jej działania wpisują się w nurt oczekiwań społecznych, które zwiększają rzeczywiste poczucie bezpieczeństwa jednostki w środowisku lokalnym. Przeprowadzony proces badawczy, przyczynił się w tej formie, nie tylko do realizacji założeń dysertacji, wyniki badań zostaną przedstawione instytucjom współtworzącym politykę bezpieczeństwa oraz ją realizującym. W tym wymiarze zrealizowana zostanie możliwość zastosowania wyników badań w praktycznych działaniach.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 61, poz. 363.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, DzU z 1933 r., nr 35, poz. 294.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, DzU z 1950 r., nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2021 r., poz. 372.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. — Kodeks wykroczeń, DzU z 2021 r., poz. 281.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, DzU z 2019 r., poz. 2277 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU z 2019 r., poz. 1170.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, DzU z 2020 r., poz. 1123 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU z 2020 r., poz. 961 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, DzU z 2021 r., poz. 178.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny, DzU z 2020 r., poz. 1444 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, DzU z 2020 r., poz. 30 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym, DzU z 2021 r., poz. 450.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, DzU z 2020 r., poz. 838.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU z 2020 r., poz. 1220 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2020 r., poz. 920.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2020 r., poz. 1668.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, DzU z 2020 r., poz. 955.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, DzU z 2021 r., poz. 457.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU z 2017 r., poz. 1897.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, DzU z 2017 r., poz. 1928.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2017 r., poz. 1932.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2021 r., poz. 38 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, DzU z 2020 r., poz. 2050.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, DzU z 2020 r., poz. 218 z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2020 r., poz. 1856 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU z 2019 r., poz. 1282.

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU 2019 r., poz. 1464.

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, DzU z 2019 r., poz. 2171.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy, DzU z 2020 r., poz. 1319.

Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, DzU z 2019 r., poz. 2418.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. — Prawo o zgromadzeniach, DzU z 2019 r., poz. 631.

Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks karny, ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy — Kodeks postępowania karnego, DzU z 2017 r., poz. 773.

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. — Prawo wodne, DzU z 2021 r., poz. 624 z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy — Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, DzU z 2018 r., poz. 2077.

Oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU z 1994 r., nr 124, poz. 608.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji, DzU z 2005 r., nr 118, poz. 1006 z późn. zm.

Uchwała nr 218 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, RM-111-210-06 z późn. zm.

Uchwała nr 23 Rady Ministrów z dnia 8 marca 2016 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”, M.P. z 2016 r., poz. 293.

Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2018–2020”, M.P. z 2018 r., poz. 167.

Zarządzenie nr 768 komendanta głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym, Dz. Urz. KGP z 2018 r., poz. 108 z późn. zm.

Zarządzenie nr 1041 komendanta głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KPG z 2013 r., poz. 50 z późn. zm.

Zarządzenie nr 5 komendanta głównego Policji z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika dzielnicowych, Dz. Urz. KPG z 2016 r., poz. 26.

Dekret o organizacji Policji Komunalnej, Dz.Pr.P.P. z 1919 r., nr 5, poz. 98.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji), DzU z 1944 r., nr 2, poz. 6.

Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej, DzU z 1944 r., nr 7, poz. 33.

Dekret z dnia 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, DzU z 1955 r., nr 46, poz. 311.

Przepisy o organizacji Milicji Ludowej, DzU z 1918 r., nr 19, poz. 53.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK z 1994 r., poz. 46.

Wytyczne nr 3 komendanta głównego Policji z dnia 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, Dz. Urz. KGP z 2016 r., poz. 58 z późn. zm.

Wytyczne nr 1 komendanta głównego Policji z dnia 31 lipca 2017 r. zmieniające wytyczne w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, Dz. Urz. KGP z 2017 r., poz. 53.

Wytyczne nr 3 komendanta głównego Policji z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniające wytyczne w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, Dz. Urz. KGP z 2019 r., poz. 122.

Wytyczne nr 5 komendanta głównego Policji z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji procedury „Niebieskie Karty” oraz wydawania nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazu zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, Dz. Urz. KGP z 2020 r., poz. 63.

Publikacje

- Adamiak J., Borodo A. (1997). *Samorząd terytorialny w świetle wybranych statutów i regulaminów*, Toruń.
- Ajdukiewicz K. (1965). *Logika pragmatyczna*, Warszawa.
- Apanowicz J. (2002). *Metodologia ogólna*, Gdynia.
- Apanowicz J. (2005). *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej. Prace doktorskie, prace habilitacyjne*, Warszawa.
- Archer M.S. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge.
- Babiński A. (2007). *Umiejscowienie Policji w strukturze administracji publicznej* [w:] *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, red. Szymaniak A., Ciepiela W., Poznań.
- Balcerowicz B. (2012). *Procesy międzynarodowe. Tendencje, megatrendy* [w:] Kuźniar R., Balcerowicz B., Bieńczyk-Missala A. i in., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa.
- Banaszak B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M. (1994). *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa.
- Becker R. i in., (2016). *Metodologia Badań Politologicznych, Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych*, Warszawa.
- Beyme K. von, (2017) *.Współczesne Teorie Polityczne*, Warszawa.
- Błachut J., Gaberle A., Krajewski K. (2006). *Kryminologia*, Gdańsk.
- Bobrow D.B., Halizak E., Zięba R. red. (1997). *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa.
- Boć J. (2007). *Pojęcie kompetencji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Boć J., Wrocław.
- Bogdalski P. (2015). *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Szczytno.
- Bogdalski P., Świdorski M., Wojtaszczyk K.A. (2015), *Słownik wiedzy o Policji*, Warszawa.
- Bombicki M.R. (1998). *Konstytucje Polski. Nowy podział administracyjny kraju*, Poznań.
- Boniśławska B. (2012). *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEF”, seria Administracja, nr 1.

- Boniślawski M. (2015). *Zadania Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria Administracja, nr 1.
- Boratyńska K.T. (2015). *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Sakowicz A., Warszawa.
- Borodo A. (2008). *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa.
- Bożewicz M. (2019). *Opinie Polaków o bezpieczeństwie w kraju i okolicy*, Komunikat z badań CBOS, nr 72.
- Breczko A. (2004). *Cele państwa i zasadnicze kierunki jego działania* [w:] *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, red. Kryszeń G., Białystok.
- Brown M.E. (2003). *Security Problems and Security Policy in a Grave New World* [w:] *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century*, ed. Brown M.E., Washington.
- Brzeziński M. (2008). *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] Ura E., Rajchel K., Pomykała H., Pieprzny S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów.
- Brzeziński M. (2009). *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, red. Sulowski S., Brzeziński M., Warszawa.
- Buczkowski P. (1994). *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r.* [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. Buczkowski P., Poznań.
- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Właźlak K. (2009). *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. 80.
- Bujak F. (1926), *Polska współczesna*, Lwów.
- Bukowski S.Z. (2013). *Teorie rozwoju policji. Wybrane aspekty* [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy Policji w percepcji mieszkańców Słupska*, red. Stefański M., Słupsk.
- Burnham P. (2004). *Research in Methods in Politics*, London.
- Buzan B. (1991). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Chapel Hill.
- Buzan B. (2000). *People, states and fear*, London.
- Buzan B., Wæver O., Wilde J. de (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder-London.

- Chmielewski H., Woźniak W. (2005). *Ograniczenie i afektywne uwarunkowanie przestępczości*, „Łódzkie Studia Teologiczne” nr 14.
- Cichy A., Szyjko C. (2014). *Bezpieczeństwo międzynarodowe w teorii i praktyce. Wybrane aspekty prawno-organizacyjne*, Warszawa.
- Cieślarczyk M. (2003). *Metody, techniki i narzędzia badawcze oraz elementy statystyki stosowane w pracach magisterskich i doktorskich*, Warszawa.
- Cieślarczyk M., Kuriata R. (2005). *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź.
- Czaja J. (2004). *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Czapska J. (2000). *Community policing w Polsce — możliwości i ograniczenia* [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. Czapska J., Widacki J., Warszawa.
- Czapska J., Wójcikiewicz J. (1999). *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków.
- Czaputowicz J. (2003). *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa — aspekty teoretyczne* [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. Dębski S., Górka-Winter B., Warszawa.
- Czaputowicz J. (2012). *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa.
- Czarnecki K. (1992). *Metodologia i metody badań psychologicznych*, red. Czarnecki K., Katowice.
- Czarnow S. (2002). *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Częścik R., Łagoda K. (2012). *Vademecum interwencji policyjnych*, Szczytno.
- Czuryk M. (2017). *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania kryzysowego* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I., Łódź.
- Dawidczyk A. (2001). *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku*, Warszawa.
- Dawidczyk A., Jurczak J., Łuka P. (2019). *Metody, techniki, narzędzia nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa.
- Dobkowski J. (2010). *Zasady organizacji Policji* [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Ura E., Pieprzny S., Rzeszów.

- Dobrosielski M. (1972). *Wkład Polski w kształtowanie bezpieczeństwa Europy*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 5.
- Dolnicki B. (2016). *Samorząd terytorialny*, Warszawa.
- Dorosiński W.C., Gasparski W., Wrona S. (1981). *Zarys metodyki projektowania*, Warszawa.
- Dudek A., Łoś-Nowak T. (2003). *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym. Przewartościowania [w:] Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. Dębski S., Górka-Winter B., Warszawa.
- Dutkiewicz W. (1996). *Praca magisterska. Przewodnik metodyczny dla studentów pedagogiki*, Kielce.
- Dworecki S. (1994). *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa.
- Dyduch L. (2017). *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w Polsce a realizacja interwencji policyjnych*, „Kwartalnik Policyjny”, nr 3.
- Działożyński M. (2013). *Community policing w praktyce polskiej Policji* (rozprawa doktorska), Olsztyn.
- Falandysz L. (1969). *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym*, „Palestra”, nr 2.
- Fehler W. (2009). *Lokalny wymiar wewnętrznego bezpieczeństwa państwa [w:] Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, red. Fehler W., Warszawa.
- Gąska M. (2002). *Kompetencje organów władzy wykonawczej w dziedzinie obronności państwa i sił zbrojnych*, Warszawa.
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J. (2002). *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2.
- Gizicki W. (2007). *Bezpieczeństwo jako proces polityczno-społeczny [w:] Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. Świtka J., Kuć M., Gozdór G., Lublin.
- Gryz J. (2016). *Elementy teorii bezpieczeństwa państwa [w:] Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. Gryz J., Warszawa.
- Grzelczak W. (1990). *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Warszawa.
- Gwizdała M. (1994). *Rola policji w zapobieganiu przestępczości i kształtowaniu właściwych postaw społecznych [w:] Patologia społeczna w strukturze przeobrażeń ustrojowych Polski*, red. Sołtysiak T., Bieliński E., Bydgoszcz.

- Hanausek T. (1996). *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków.
- Hartliński M., Modzelewski W. T., Żukowski A., (2021). *Podstawowe kategorie nauk o polityce i administracji*, Olsztyn.
- Hołyst B. (1994). *Kryminologia*, Warszawa.
- Hołyst B. (1999). *Kryminologia*, Warszawa.
- Hołyst B. (2014). *Bezpieczeństwo. Ogólne problemy badawcze*, Warszawa.
- Hołyst B. (2014a), *Bezpieczeństwo jednostki*, Warszawa.
- Hołyst. B. (2011). *Policja na świecie*, Warszawa.
- Hryszkiewicz D. (2012). *Spoleczna odpowiedzialność Policji. Teoria i praktyka*, Szczytno.
- Hryszkiewicz D., Suchanek P. (2014). *Zarządzanie strategiczne w Policji. Teoria i praktyka*, Szczytno.
- Human Development Report* (1994). *United Nation Development Program*, New York.
- Jagusiak B. (2014). *Teoretyczne i metodologiczne problemy badań nad bezpieczeństwem* [w:] *Studia nad bezpieczeństwem. Teoria i praktyka. Człowiek – technika – środowisko*, red. Konieczny J., Skarżyński M., Poznań.
- Jakubczak R. (2006). *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa.
- Jakubczak R., Marczak J. red. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe Polski XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa.
- Jan Paweł II (1998). *Centesimus annus. Tekst i komentarze*, red. Kampka F., Ritter C., Lublin.
- Jarczewski W. (2017). *Współczesne techniki mapowania zagrożeń jako element community policing* [w:] *Nowe technologie w środowisku bezpieczeństwa zdrowotnego. Monitoring, obrazowanie, modelowanie*, red. Konieczny J., Goniewicz M., Paciorek P., Inowrocław-Bydgoszcz-Poznań.
- Jarmoszko S. (2015). *Zaniedbane rewiry bezpieczeństwa społecznego* [w:] *Elementy teorii i praktyki transdyscyplinarnych badań problemów bezpieczeństwa*, red. Filipek A., Siedlce.
- Jemioło T. (2001). *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji i procesów społecznych*, „Zeszyt Problematyki WTO”, nr 3/25.
- Jemioło T., Dawidczyk A. (2008). *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, Warszawa.

- Kamiński A. (1970). *Metoda, technika, procedura badawcza*, „Studia Pedagogiczne”, t. XIX.
- Kamiński A. (1974). *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej* [w:] *Metodologia pedagogiki społecznej*, red. Wroczyński R., Pilch T., Wrocław.
- Kamiński S. (1992). *Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk*, Lublin.
- Karpiuk M. (2014). *Miejsce samorządu terytorialnego w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Karpiuk M. (2014a). *Terenowe organy administracji publicznej właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G”, vol. 61, z. 1.
- Karpiuk M. (2017). *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I., Łódź.
- Kawecki A. (2017). *Spoleczne wsparcie Policji w kształtowaniu lokalnego bezpieczeństwa*, „Edukacja Humanistyczna”, nr 2 (37).
- Kawka W. (1939). *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno.
- Kelling G.L., Coles C.M. (2000). *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Poznań.
- Kitler W. (2002). *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, „Zeszyty Naukowe AON”, Warszawa.
- Kitler W. (2006). *Potrzeby i wyzwania w zakresie bezpieczeństwa społeczności lokalnej* [w:] *Realizacja zadań bezpieczeństwa przez samorząd terytorialny*, red. Kitler W., Piątek Z., Warszawa.
- Kitler W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa.
- Kitler W. (2011). *Rozważania nad istotą bezpieczeństwa narodowego jako etap wstępny ustaleń dotyczących systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (2013). *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa.
- Kitler W., Skrabacz A. (2010). *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa.

- Klimek M. (2017). *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpowodziowej* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I., Łódź.
- Klonowska I., Stawnicka J. (2018). *Rola pedagogiczno-wychowawcza Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa — nowa forma dialogu społeczności lokalnej z Policją*, „Resocjalizacja Polska”, nr 2.
- Kłosowska-Lasek K. (2019). Wpływ nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną. „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza*” 107(26).
- Kogut B. (2013). *Organizacja i funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* [w:] *Zarządzanie kryzysowe, t. III, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, red. Kaczmarczyk B., Kogut B., Kobes P., Legnica.
- Kopaliński W. (1968). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa.
- Korzeniowski L.F. (2000). *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenie, ochrona* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. Tyrała P., Kraków.
- Korzeniowski L.F. (2012). *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa.
- Kostecki W. (2012). *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa.
- Kostecki W. (2014). *Bezpieczeństwo Polski a dynamika stosunków międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, red. Wojciechowski S., Potyrała A., Warszawa.
- Kotarbiński T. (1975). *O pojęciu metody. Wybór pism*, Warszawa.
- Kotarbiński T. (1986). *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa.
- Kownslar A.O., Frizzle D.B. (1967). *Discovering American History*, New York-Toronto.
- Koziej S. (2006). *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Toruń.
- Kroński A. (1932), *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Książkowski K.M. (2009). *Bezpieczeństwo ekologiczne* [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A., Warszawa.
- Kubala W. (1981). *Porządek publiczny analiza pojęcia*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, nr 3.

- Kuc B.R., Ścibiorek Z. (2013). *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Warszawa.
- Kukułka J. (1982). *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 7.
- Kukułka J. red. (1994). *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Kukułka J., Zięba R. red. (1992). *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa.
- Kulczycki R. (2004). *System Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Kulesza M. (1992). *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego* [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. Szreniawski J., Rzeszów.
- Kulesza M. (1999). *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów* [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Warszawa.
- Kurzępa B. (2013), *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Toruń.
- Kuś M. (2007). *Ustrój i organizacja samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] Barański M., Kantyka S, Kubas S, Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Kuźniar R. (1996). *Po pierwsze, bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita” z 9 stycznia.
- Kwaśniewski J. (2014). *Naukowe partactwo*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja”, nr 23.
- Lemańska J. (2006). *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków.
- Leoński Z. (1965). *Rady narodowe. Zasady organizacji i funkcjonowania*, Warszawa.
- Leoński Z. (1977). *System prawa administracyjnego*, Wrocław.
- Leoński Z. (1991). *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Leoński Z. (1998). *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. Wykrętowicz S., Poznań.
- Leoński Z. (2001). *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.
- Leoński Z. (2008), *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. Wykrętowicz S., Poznań.
- Leoński. Z. (2004). *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa.
- Lerner D. (1964). *A Dictionary of the Social Sciences*, London.
- Leszczyński M. (2011). *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa.

- Leszczyński M., Gumieniak A., Owczarek L., Mochocki R. (2013). *Policja a bezpieczeństwo społeczności lokalnych* [w:] *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, red. Leszczyński M., Warszawa.
- Letkiewicz A. (2006). *Zarządzanie zmianami w organizacji publicznej*, Szczytno.
- Letkiewicz A. (2009). *Rola menadżera w przygotowaniu zespołu do doskonalenia organizacji pracy w Policji* [w:] *Wartości i normy społeczne a zachowania w organizacji. Implikacje do kierowania zespołami ludzkimi w Policji. Materiały pokonferencyjne*, red. Letkiewicz A., Szczytno.
- Lis W. (2017). *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przeciwpożarowej* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. Karpiuk M., Mazuryk M., Wieczorek I., Łódź.
- Lisiecki M. (2011). *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa.
- Lisiecki M. (2014). *Zarządzanie bezpieczeństwem społeczności lokalnej* [w:] *Rola jednostek samorządu terytorialnego w utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. Jańczuk L., Lublin.
- Łastawski K. (2002). *Pojęcie i główne wyznaczniki bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego* [w:] *Współczesne bezpieczeństwo*, red. Fehler W., Toruń.
- Łobocki M. (1984). *Metody badań pedagogicznych*, Warszawa.
- Łobocki M. (1999). *Wprowadzenie do metodologii badań pedagogicznych*, Kraków.
- Łobocki M. (2004). *Metody i techniki badań pedagogicznych*, Kraków.
- Łuszcz R. (2016), *Koncepcja policji środowiskowej (community policing) jako rdzeń marketingu relacji w procesie świadczenia usług publicznych przez Policję*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, nr 1.
- Madej M. (2007). *Zagrożenia asymetryczne państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa.
- Makowski M. (1939). *Nauka o państwie. Teoria państwa*, Warszawa.
- Malarski S. (2000). *Prawne i administracyjne zagadnienia organizacji regionów oraz współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole.
- Malec J. (1987). *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, t. 20.
- Malendowski W. (1983). *Europejskie bezpieczeństwo zbiorowe w polskiej polityce zagranicznej*, Poznań.

- Maliszewski W.J. red. (2005). *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Bydgoszcz.
- Martysz C. (2000). *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice.
- Maszke A.W. (2004). *Metodologiczne podstawy badań empirycznych*, Rzeszów.
- Mączyński M. (1998). *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego — doświadczenia i perspektywy*, red. Dolata S., Opole.
- Mąka K. (2014). *System ochrony przeciwpowodziowej w Polsce. Zadania organów administracji publicznej w fazach zapobiegania i reagowania na zagrożenia powodziowe*, „Poliarchia”, nr 2 (3).
- Michałowska G. (1997). *Bezpieczeństwo kulturowe w warunkach globalizacji procesów społecznych [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R., Warszawa.
- Minkiewicz D. (2017). *Rola dzielnicowego w aktywizacji społeczeństwa w działaniach na rzecz bezpieczeństwa lokalnego*, „Kwartalnik Policyjny”, nr 3.
- Minkiewicz D., *Aktywizacja społeczeństwa w działaniach na rzecz bezpieczeństwa — działania priorytetowe* (wystąpienie) (2017). Ogólnopolska konferencja naukowa „Dzielnicowy bliżej nas”, Warszawa.
- Misiuk A. (2008). *Historia policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa.
- Misiuk A. (2013). *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa.
- Misiuk A., Letkiewicz A., Sokołowski M. (2011). *Policje Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Moczuk E. (2009). *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów.
- Murat B. (2018). *Specyfika funkcjonowania polskiej Policji w relacji z oceną zachowań organizacyjnych w niej istniejących*, „Firma i Rynek. Zeszyty Naukowe ZPSB”, nr 2 (54).
- Nachmias D., Frankfort-Nachmias Ch. (2001). *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań.
- Niewiadomski Z. (2001). *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz.
- Nowak E. (2011). *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Nowak S. (1970). *Metody badań socjologicznych*, Warszawa.
- Nowak S. (1985). *Metodologia badań społecznych*, Warszawa.
- Nowak S. (2007). *Metodologia badań społecznych*, Warszawa.
- Nowakowski Z., Pomykała M., Rajchel J., Rajchel K., Tokarski H. (2009). *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. Rajchel K., Warszawa.

- Ocena pracy dzielnicowych. Badanie sondażowe* (2016). Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.
- Okoń W. (1996). *Nowy słownik pedagogiczny*, Warszawa.
- Olechnicki K., Załęcki P. (1998). *Słownik socjologiczny*, Toruń.
- Oleksiewicz I. (2016). *Znaczenie norm prawnych w systemie bezpieczeństwa narodowego RP* [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. Gryz J., Warszawa.
- Paciorkowski J. (2016). *Pan na dzielnicę*, „Policja 997”, nr 5.
- Panejko J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno.
- Pater D. (2018). *Spoleczne wsparcie działań Policji mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym*, „Probacja”, nr 4.
- Pawłowska M. (2013). *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. Miemieć M., Warszawa.
- Pawłowski J. (2016). *Zarys teorii systemu bezpieczeństwa państwa* [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. Gryz J., Warszawa.
- Pieprzny S. (2007). *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów.
- Pieter J. (1975). *Zarys metodologii pracy naukowej*, Warszawa.
- Pieter J. (1976). *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław-Warszawa.
- Pietraś M. (1997). *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa in statu nascendi*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2.
- Pietraś M. (2003). *Bezpieczeństwo państwa w późnowestfalskim środowisku międzynarodowym* [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. Dębski S., Górka-Winter B., Warszawa.
- Pietraś M. red. (2007). *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin.
- Pikulski S. (2000). *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. Bednarek W., Pikulski S., Olsztyn.
- Pilch T. (1977). *Zasady badań pedagogicznych*, Warszawa.
- Pilch T., Bauman T. (2001). *Zasady badań pedagogicznych. Strategie ilościowe i jakościowe*, Warszawa.
- Plan działalności komendanta wojewódzkiego Policji w Poznaniu w roku 2019.*
- Płaczek J. (2006). *Miejsce i rola bezpieczeństwa ekonomicznego w systemie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, cz. 1, red. Jemioło T., Warszawa.

- Płowucha S. (1995). *Straże komunalne — prawne podstawy działania, kompetencje w zakresie bezpieczeństwa lokalnego* [w:] *Problemy bezpieczeństwa lokalnego*, red. Filar M., Toruń.
- Płowucha S. (1995a). *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno.
- Pływaczewski W., Kędzierska G. red. (2001). *Leksykon policyjny*, Szczytno.
- Pokruszyński W. (2010). *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa. Podręcznik akademicki*, Józefów.
- Pokruszyński W. (2012). *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, Józefów.
- Pomykała M. (2015). *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów.
- Prokop K. (2011). *Ocena norm konstytucyjnych dla realizacji skutecznego systemu bezpieczeństwa narodowego ze szczególnym uwzględnieniem stanu wojny. Ocena stanu obecnego i rekomendacje na przyszłość. Materiał opracowany na potrzeby SPBN, BBN*, Warszawa.
- Prońko J. (2007). *Bezpieczeństwo państwa. Zarys teorii problemu i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała.
- Przemyski A.P. (1999). *Community policing po polsku* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. Czapska J., Krupiarz W., Warszawa.
- Przyborowska-Klimczak A. (2016). *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, „Teki Komisji Prawniczej”, t. 9.
- Pyra S. (1997). *Obraz województwa konińskiego po dwudziestu latach*, „Rocznik Koniński”, t. 11.
- Pytkowski W. (1985). *Organizacja badań i ocena prac naukowych*, Warszawa.
- Radwanowicz-Wanczewska J., Leszczyński T. (2008). *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku — wyzwania i dylematy*, red. Jemioło T., Rajchel K., Warszawa.
- Ratajewski J. (1993). *Elementy naukoznawstwa i główne kierunki rozwoju nauki europejskiej*, Katowice.
- Regulamin Komendy Miejskiej Policji w Koninie z dnia 16 stycznia 2012 r.*
- Rodek A., Deptuła T. (2017). *O rządowym „Programie ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem Bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”*, „Kwartalnik Policyjny”, nr 3.

- Rosa R. (1995). *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Rosa R. (2003). *Wybrane koncepcje bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego w dziejach zachodnioeuropejskiej myśli filozoficznej i społecznej* [w:] Rosa R., *Dialektyka bezpieczeństwa, wojny i pokoju*, Warszawa.
- Rotfeld A.D. (1990). *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa.
- Rudnicka M. (2016). *Ogólna charakterystyka Policji jako formacji uzbrojonej i umundurowanej oraz jej wielowymiarowość*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności”, nr 2.
- Rutkowski C. (1995). *Bezpieczeństwo i obronność: strategie, koncepcje, doktryny*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1.
- Sarnecki P. (2007). *Artykuł 5* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. Garlicki L., Warszawa.
- Sarnecki P. (2008). *Komentarz do art. 146* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Garlicki L., Warszawa.
- Serafin T., Parszowski S. (2011). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Sienkiewicz P., Marszałek M., Świeboda H. red. (2011). *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T. (2010). *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice.
- Sitek E. (2016). *Dzielnicowi w ocenie NIK*, „Policja 997”, nr 5.
- Skiba F. (2015). *Policja w Polsce. Działalność formacji na obszarze aglomeracji miejskich*, Szczytno.
- Skwarek Z. (2016). *Zarys teorii systemów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. Gryz J., Warszawa.
- Sławik K. (2011). *Zarys systemu prawa policyjnego*, Warszawa.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* (2003), Warszawa.
- Sobol E. (1993). *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Soroka P. (2005). *Polistrategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Ujęcie normatywne*, Warszawa.
- Sprengel B. (2004). *Ustrój organów administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Włocławek.
- Stachowiak Z. (1994). *Bezpieczeństwo ekonomiczne* [w:] *Ekonomika obrony*, red. Stankiewicz W., Warszawa.

- Stachowiak Z. (2000). *Metodyka i metodologia pisania prac kwalifikacyjnych*, Warszawa.
- Stankiewicz W. (1991). *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, Warszawa.
- Stańczyk J. (1996). *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Stawnicka J. (2013). *Dialogiczny wymiar bezpieczeństwa. Rzecz o polskiej Policji*, Katowice.
- Stawnicka J., Klonowska I. (2018). *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa nową formą dialogu polskiej Policji ze społecznością lokalną na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekt społeczno-pedagogiczny*, Sosnowiec.
- Stawnicka J., Szymczyk J. (2016). *Policjant pierwszego kontaktu*, „Policja 997”, nr 5.
- Stec M. (1998). *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski – kryteria i ich normatywna realizacja* [w:] Tomaszewski W., Porawski A., Stec M., *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
- Stec M. (1998a). *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce* [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Stec M. (1999). *Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej*, Warszawa.
- Stefanowicz J. (1984). *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Warszawa.
- Stefanowicz J. (1999). *Anatomia polityki międzynarodowej*, Toruń.
- Stefański M. (2013). *Kształtowanie bezpieczeństwa publicznego w społeczności lokalnej jako wyzwanie XXI w.* [w:] *Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy Policji w percepcji mieszkańców Słupska*, red. Stefański M., Słupsk.
- Stoker G, Marsh D, (2006). *Teorie i Metody w Naukach Politycznych*, Kraków.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2014). Warszawa.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2020), Warszawa.
- Strogulski T. (2000). *Granatowa armia*, Opole.
- Such J. (1973). *Wstęp do metodologii ogólnej nauk*, Poznań.
- Sypniewski Z., Szewczyk M. (1999). *Status prawny radnego*, Zielona Góra.
- Szałowski R. (2010). *Prawnoadministracyjne kompetencje Policji*, Łódź.
- Szpyra R. (2016). *Zarys teorii bezpieczeństwa militarnego państwa* [w:] *Zarys teorii bezpieczeństwa państwa*, red. Gryz J., Warszawa.
- Sztumski J. (2005). *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice.

- Szweda E. (2016). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych najbliżej człowieka*, Warszawa.
- Szymaniak A. (2007). *Samorząd a Policja. Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego*, Poznań.
- Szymczak M. red. (1979). *Słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Szymczak M. red. (1994). *Słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Ścibiorek Z., Kuc B.R., Moczydłowska J.M., Letkiewicz A. (2014). *Oddziaływanie na personel służb mundurowych*, Warszawa.
- Śliwa M., Żebrowski A., Kłaczyński R. red. (2014). *Bezpieczeństwo RP. Wczoraj i dziś. Studia z zakresu bezpieczeństwa państwa*, Kraków.
- Świdorski A. (2004). *Przemoc jako zagrożenie w dążeniu do wolności człowieka. Implikacje psychospołeczne [w:] Bezpieczeństwo i wolność jako kategorie kulturowe i społeczne*, red. Dębowski J., Siedlce.
- Świerczyńska-Głównia W., Sławińska T., Hodalska M. red. (2016). *Komunikowanie o bezpieczeństwie. Medialny obraz zagrożeń*, Kraków.
- Świtka J., Kuć M., Gozdór G. red. (2007). *Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Lublin.
- Trojanowicz R., Bucqueroux B. (1984). *Community Policing. How to Get Started*, Cincinnati.
- Tyburski W. (1993). *Pojednać się z Ziemią*, Toruń.
- Ura E. (1974). *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo”, nr 2.
- Urban A. (2009). *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa.
- Urbanek A. (2013). *Psychologiczne i społeczne aspekty poczucia bezpieczeństwa [w:] Poczucie bezpieczeństwa publicznego i ocena pracy Policji w percepcji mieszkańców Słupska*, red. Stefański M., Słupsk.
- Weinfurter S. (2013). *Niemcy w średniowieczu. 500–1500*, Warszawa.
- Widacki J. (1998). *Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa-Kraków.
- Wieremczuk E. (2008). *Współpraca Policji z administracją samorządową w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości [w:] Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, red. Osierda A., Wiśniewski B., Bielsko-Biała.

- Wiśniewski B. (2010). *Bezpieczeństwo państwa — zarys problemu*, „Kwartalnik Bellona”, nr 4.
- Wiśniewski B., Prońko J. (2003). *Ogniwa ochrony państwa*, Warszawa.
- Włodkowska A. (2009). *Bezpieczeństwo kulturowe [w:] Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, red. Wojtaszczyk K.A., Materska-Sosnowska A., Warszawa.
- Wojtan A. (2007). *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej a transformacja sił zbrojnych*, Warszawa.
- Wołk Z. (2000). *Społeczność lokalna przestrzenią realizacji kariery życiowej [w:] Aktywizacja społeczności lokalnych w procesie integracji europejskiej*, red. Wołk Z., Dzieńdziura K., Zielona Góra.
- Wójcik S. (2013). *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin.
- Wykonywanie zadań przez dzielnicowych. Informacja o wynikach kontroli* (2016). Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Wykrętowicz S. (2008). *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. Wykrętowicz S., Poznań.
- Wykrętowicz S. red. (2005). *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań.
- Zaborowski J. (1985). *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984*, „Zeszyty Naukowe ASW”, nr 41.
- Zaczyński W. (1968). *Praca badawcza nauczyciela*, Warszawa.
- Zaczyński W. (1995). *Praca badawcza nauczyciela*, Warszawa.
- Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego. Materiał informacyjny opracowany przez Departament Porządku Publicznego i Departament Administracji Publicznej MSWiA oraz Komendę Główną Policji*, stan prawny na dzień 30 kwietnia 2004 roku, Warszawa.
- Zdyb M. (2010). *Samorząd a państwo [w:] Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., Warszawa.
- Zięba R. (1987). *Leksykon pokoju*, Warszawa.
- Zięba R. (1989). *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 10.
- Zięba R. (1997). *Bezpieczeństwo narodowe [w:] Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R., Warszawa.

- Zięba R. (1997a). *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe u schyłku XX wieku*, red. Bobrow D.B., Haliżak E., Zięba R., Warszawa.
- Zięba R. (1999). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje, struktury, funkcjonowanie*, Warszawa.
- Zięba R. (2001). *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje, struktury, funkcjonowanie*, Warszawa.
- Zięba R. red. (2008). *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Ziętek A.W. (2013). *Bezpieczeństwo kulturowe w Europie*, Lublin.
- Znamierowski C. (1948). *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań.
- Żegnałek K. (2008). *Metody i techniki stosowane w badaniach pedagogicznych*, Warszawa.
- Żegnałek K. (2010). *Metodologia badań dla autorów prac magisterskich i licencjackich*, Warszawa.
- Żukrowska K., Grącik M. red. (2006). *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Żukrowska K., *Kryteria bezpieczeństwa ekologicznego* [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. Dębski S., Górka-Winter B., Warszawa.

Źródła internetowe

- <http://balicki.net.pl/web_documents/uprawnienia_prezydenta_w_nowej_konstytucji_rzeczpospolitej_polskiej.pdf>, R. Bailicki, *Uprawnienia prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — zagadnienia podstawowe* (dostęp 18.09.2019 r.).
- <<http://bip.kgp.policja.gov.pl/kgp/kontrola-zaradcza/28277,Plan-dzialalnosci-Komendanta-Glownego-Policji.html>>, Plan działalności Komendanta Głównego Policji (dostęp: 2.02.2021 r.).
- <<http://bip.powiat.konin.pl/koninp/bip/powiat-i-wladze-powiatu/powiat/informacje-ogolne29.html>>, *Powiat koniński — informacje ogólne* (dostęp: 12.10.2020 r.).
- <<http://dzielnicowy-blizej-nas.policja.pl/dbn/wideo/4463,Jacy-jestesmy-Czy-praca-jest-nasza-pasja-Ile-dajemy-z-siebie-Obejrzyj-spot-i-prz.html>>, *Jacy jesteście? Czy praca jest naszą pasją? Ile dajemy z siebie?* (dostęp: 5.03 2020 r.).
- <<http://encarta.msn.com/dictionary>> (dostęp: 17.09.2019 r.).

<<http://razembezpiecniej.mswia.gov.pl/rb/o-programie/opis-programu/3743,Opis-programu.html>> (dostęp 22.04.2020 r.).

<http://www.bbn.gov.pl/palm/pl/15/18/Rada_Bezpieczenstwa_Narodowego_html> (dostęp: 23.09.2019 r.).

<<http://www.gazeta.policja.pl/997/informacje/185174,Reorganizacja-reorganizacja.html>>, *Reorganizacja i... reorganizacja* (dostęp: 1.03.2020 r.).

<<http://www.konin.pl/index.php/hejnal-herb-flaga.html>>, Herb Konina (dostęp: 12.10.2020 r.).

<<http://www.konin.pl/index.php/historia.html>> (dostęp: 17.04.2020 r.).

<<http://www.plastykkolo.com/2017-2018/193-dopalacze-niszczą-zycie>> (dostęp: 14.05.2021 r.)

<<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/131816,Aplikacja-Moja-Komenda-kontakt-z-policja-i-dzielnicowymi-na-wyciagniecie-reki.html>> (dostęp: 2.04.2020 r.).

<<http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-prewencji/moja-komenda/33012,Aplikacja-mobilna-quotMoja-Komendaquot.html>> (dostęp: 2.04.2020 r.).

<<http://www.prawokonstytucyjne.wpia.uw.edu.pl/zjazdkatedr/pliki/dudek-prezydent-arzad-rozdzialkompetencji-i-zadan-ustrojowych.pdf>>, D. Dudek, *Prezydent a rząd — rozdział kompetencji i zadań ustrojowych* (dostęp 11.07.2019).

<<http://www.rychwal.pl/nasza-gmina/polozenie>> (dostęp: 5.05.2020 r.).

<<http://www.krzymow.pl/krzymow.php/a,265/informacje-ogolne>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<http://www.krzymow.pl/krzymow.php/a,310,b,175/Charakterystyka>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_072_19.PDF>, M. Bożewicz, *Opinie Polaków o bezpieczeństwie w kraju i okolicy*, Komunikat z badań CBOS 2019, nr 72 (dostęp: 14.05.2021 r.).

<<https://info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/49216,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2019-roku.html>>, *Stan zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2019 roku* (dostęp: 26.02.2020 r.).

<<https://konindzieciom.pl/relacje/razem-dla-bezpieczenstwa-rolkowy-zawrot-glowy>> (dostęp: 14.05.2021 r.).

<<https://konindzieciom.pl/relacje/rolki>> (dostęp: 14.05.2021 r.).

<<https://policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,Krajowa-Mapa-Zagrozen-Bezpieczenstwa.html>> (dostęp: 2.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-grodziec>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-kazimierz-biskupi>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-kramsk>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-krzymow>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-rzgow>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-skulsk>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-stare-miasto>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-wierzbinok>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/gmina-wilczyn>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-golina>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-kleczew>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-rychwal>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-slesin>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/miasto-i-gmina-sompolno>> (dostęp: 23.04.2020 r.).

<<https://powiat.konin.pl/powiat-koninski>> (dostęp: 9.05.2021 r.).

<https://rep.up.krakow.pl/xmlui/bitstream/handle/11716/1241/Sadowska_Edyta-praca_doktorska.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, E. Sadowska, *Realizacja funkcji administracji publicznej w polityce bezpieczeństwa w województwie małopolskim od 1999 roku* (dostęp: 31.05.2021 r.).

<<https://sompolno24.pl/pl/fotorelacje/sport/bialo-czerwony-rajd-rowerowy/64,79>> (dostęp: 14.05.2021 r.).

<<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>> (dostęp: 1.06.2021 r.).

<<https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/121940,Przestepstwa-ogolem.html>> (dostęp: 21.09.2020 r.).

<https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_044_19.PDF>, Feliksiak M., *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań CBOS 2019, nr 44 (dostęp: 4.05.2021 r.).

<https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF>, Omyła-Rudzka M., *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań CBOS 2020, nr 43 (dostęp: 2.06.2021 r.).

<https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_038_21.PDF>, Feliksiak M., *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań CBOS 2021, nr 38 (dostęp: 2.06.2021 r.).

<<https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/128116,quotDzielnicowy-blizej-nas-nowy-program-MSWiA.html>> (dostęp: 2.04.2020 r.).

<<https://www.policja.pl/pol/jednos/190931,Jednostki-Policji.html>> (dostęp: 1.06.2021 r.).

<https://www.zpsb.pl/wp-content/uploads/2018/12/5-B-Murat_art-2018_2_M-1.pdf?x92740> (dostęp: 1.06.2021 r.).

<razembezpieczniej.mswia.gov.pl/rb/o-programie-1/4081,Program-ograniczenia-przestepczosci-i-aspolecznych-zachowan-Razem-bezpieczniej-i.html> (dostęp 26.05.2021 r.).

SPIS TABEL, FOTOGRAFII I RYSUNKÓW

Spis tabel

Tabela 1. Zatrudnienie policjantów wg służb (bez szkół policyjnych)	190
Tabela 2. Liczba zgłoszeń naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa.....	221
Tabela 3. Liczba zgłoszeń wg kategorii naniesionych na Krajową Mapę Zagrożeń Bezpieczeństwa	222
Tabela 4. Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w Komendzie Miejskiej Policji w Koninie	249
Tabela 5. Dynamiki wszczęć postępowań przygotowawczych w wybranych grupach w latach 2016–2019	250
Tabela 6. Liczba przestępstw stwierdzonych w poszczególnych kategoriach i ich wzajemny udział procentowy	252
Tabela 7. Dynamiki przestępstw stwierdzonych w wybranych grupach przestępstw w latach 2016–2019	253
Tabela 8. Liczba przestępstw stwierdzonych w poszczególnych kategoriach i ich wzajemny udział procentowy na terenie Konina	254
Tabela 9. Liczba przestępstw stwierdzonych ogółem na terenie działania jednostek terenowych KMP w Koninie.....	255
Tabela 10. Liczba przestępstw kryminalnych na terenie działania jednostek terenowych KMP w Koninie.....	256
Tabela 11. Liczba przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach na terenie działania jednostek terenowych KMP w Koninie	256
Tabela 12. Wykrywalności przestępstw w kategorii ogółem stwierdzonych, kryminalnych i w siedmiu wybranych kategoriach w latach 2016–2019 na terenie działania KMP w Koninie	258
Tabela 13. Wykrywalność przestępstw w kategorii ogółem na terenie Konina i działania komisariatów Policji w latach 2016–2019.....	259
Tabela 14. Wykrywalność przestępstw w kategorii kryminalne na terenie Konina i działania komisariatów Policji w latach 2016–2019	260

Tabela 15. Wykrywalność przestępstw w siedmiu wybranych kategoriach przestępstw na terenie Konina i działania komisariatów Policji w latach 2016–2019	260
Tabela 16. Liczba ujawnionych wykroczeń ogółem	262
Tabela 17. Liczba ujawnionych wykroczeń przez funkcjonariuszy komisariatów Policji podległych KMP w Koninie	263
Tabela 18. Liczba przeprowadzonych interwencji na terenie powiatu konińskiego bez zdarzeń drogowych.....	264
Tabela 19. Liczba zdarzeń drogowych na terenie działania KMP w Koninie	266
Tabela 20. Wykaz punktów naniesionych na KMZB od początku wdrożenia do 31 grudnia 2019 r. na terenie działania KMP w Koninie	267
Tabela 21. Wykaz punktów naniesionych na KMZB od początku wdrożenia do 31 grudnia 2019 r. na terenie Konina.....	269
Tabela 22. Wykaz punktów naniesionych na KMZB od początku wdrożenia do 31 grudnia 2019 r. na terenie powiatu konińskiego	270
Tabela 23. Wykaz punktów realizowanych przez poszczególne wydziały i komisariaty od początku wdrożenia KMZB do 31 grudnia 2019 r.	271
Tabela 24. Płeć respondentów	318
Tabela 25. Wiek respondentów.....	318
Tabela 26. Wykształcenie respondentów.....	319
Tabela 27. Aktywność zawodowa respondentów	319
Tabela 28. Czy czuje się Pani (Pan) bezpiecznie w miejscu zamieszkania?	320
Tabela 29. Czy zna Pani (Pan) swojego dzielnicowego?	322
Tabela 30. Kiedy miał(a) Pan (Pani) ostatni kontakt ze swoim dzielnicowym?	322
Tabela 31. Jaki rodzaj kontaktu dzielnicowego z mieszkańcami według Pani (Pana) jest najlepszy?	324
Tabela 32. Czy zna Pani (Pan) aplikację Moja Komenda?.....	324
Tabela 33. Jakie cechy osobowościowe powinien posiadać dzielnicowy?	325
Tabela 34. Jak ocenia Pani (Pan) działania profilaktyczne realizowane przez swojego dzielnicowego? (w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”)	326
Tabela 35. Jakiego obszaru tematycznego według Pani (Pana) powinny dotyczyć działania profilaktyczne realizowane przez Policję?.....	327

Tabela 36. Czy według Pani (Pana) realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” podnosi poczucie bezpieczeństwa w Pani (Pana) miejscu zamieszkania?	328
Tabela 37. Czy według Pani (Pana) realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” ociepla wizerunek Policji?	328
Tabela 38. Czy według Pani (Pana) realizacja programu profilaktycznego „Razem dla bezpieczeństwa” ociepla wizerunek samorządu terytorialnego?	329
Tabela 39. Płeć respondentów	331
Tabela 40. Wiek respondentów.....	331
Tabela 41. Wykształcenie respondentów.....	332
Tabela 42. Czy wspólny program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” spełnił Pani (Pana) oczekiwania co do podejmowanych razem działań?	332
Tabela 43. Czy program „Razem dla bezpieczeństwa” był odbierany pozytywnie przez społeczeństwo?	333
Tabela 44. Czy dobór działań profilaktycznych na terenie gmin był odpowiednio dobrany do problemów społecznych?	334
Tabela 45. Czy uważa Pan (Pani), że należy kontynuować program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa”?	335
Tabela 46. Czy wspólne działania funkcjonariuszy konińskiej policji oraz samorządowców w powiecie konińskim w ramach profilaktycznego programu „Razem dla bezpieczeństwa” wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa w społeczności lokalnej?	335
Tabela 47. Czy według Pana (Pani) podejmowane tego typu działania ocieplają wizerunek Policji?	336
Tabela 48. Czy według Pana (Pani) podejmowane tego typu działania ocieplają wizerunek samorządu terytorialnego?	336
Tabela 49. Czy program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” w ramach rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa publicznego przyczynił się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do konińskiej policji?	338
Tabela 50. Czy program profilaktyczny „Razem dla bezpieczeństwa” w ramach rozlegle pojmowanego bezpieczeństwa publicznego przyczynił się do zbliżenia i zaufania społeczeństwa lokalnego do samorządu terytorialnego?	338

Tabela 51. Czy Policja, samorządy i instytucje odpowiedzialne za przestrzeganie bezpieczeństwa tworzą nieodłączny element społeczności lokalnej?	339
Tabela 52. Jak Pan (Pani) ocenia zaangażowanie i aktywność samorządowców w programie „Razem dla bezpieczeństwa”?	340
Tabela 53. Jak Pani (Pan) ocenia zaangażowanie i aktywność dzielnicowych w programie „Razem dla bezpieczeństwa”?	341
Tabela 54. Czy Pani (Pana) zdaniem, instytucja dzielnicowego jest potrzebna?	342
Tabela 55. Czy zna Pani (Pan) swojego dzielnicowego?	342
Tabela 56. Czy w Pani (Pana) odczuciu dzielnicowy właściwy dla Pani (Pana) miejsca zamieszkania budzi szacunek wśród mieszkańców?	343
Tabela 57. Czy na terenie Pani (Pana) miejscowości żyje się bezpiecznie?	344
Tabela 58. Na podstawie własnych obserwacji i doświadczeń proszę ocenić, jak pracuje policja w Pani (Pana) miejscu zamieszkania?	344
Tabela 59. Jakie zagrożenia występują w Pani (Pana) miejscu zamieszkania?.....	345
Tabela 60. Jakie działania profilaktyczne powinny być realizowane na terenie Pani (Pana) gminy (w rejonie)?.....	345

Spis fotografii

Fotografia 1. Mapa powiatu konińskiego	239
Fotografia 2. Herb miasta Konin	239
Fotografia 3. Spotkanie robocze w sprawie rozpoczęcia programu „Razem dla bezpieczeństwa”	274
Fotografia 4. Konferencja, inaugurująca projekt „Razem dla bezpieczeństwa”	275
Fotografia 5. Symboliczne porozumienie partnerów programu „Razem dla bezpieczeństwa”	276
Fotografia 6. Plakat z wizerunkiem dzielnicowego	277
Fotografia 7. Plakaty z wizerunkiem dzielnicowego	278
Fotografia 8. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	280
Fotografia 9. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	280

Fotografia 10. Działania profilaktyczne na terenie Sompolna w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”.....	281
Fotografia 11. Działania profilaktyczne na terenie Sompolna w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”.....	281
Fotografia 12. Działania profilaktyczne z Krzysztofem Hołowczycem na terenie Wierzbinka w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	282
Fotografia 13. Działania profilaktyczne z Krzysztofem Hołowczycem na terenie Wierzbinka w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	283
Fotografia 14. Działania profilaktyczne na terenie sanktuarium w Licheniu Starym w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	284
Fotografia 15. Działania profilaktyczne na terenie sanktuarium w Licheniu Starym w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	284
Fotografia 16. Zwycięski plakat w konkursie wojewódzkim, promujący program „Dopalacze niszczą życie”, i jego autorka	285
Fotografia 17. Działania profilaktyczne na terenie Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koninie w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	286
Fotografia 18. Działania profilaktyczne na terenie Miejskiego Zakładu Komunikacji w Koninie w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	286
Fotografia 19. Promowanie programu „Razem dla bezpieczeństwa” i sylwetki dzielnicowych podczas sesji Rady Miasta i Gminy w Rychwale i Golinie	287
Fotografia 20. Promowanie programu „Razem dla bezpieczeństwa” i sylwetki dzielnicowych podczas sesji Rady Miasta i Gminy w Rychwale i Golinie	287
Fotografia 21. Promowanie programu „Razem dla bezpieczeństwa” i sylwetki dzielnicowych podczas sesji Rady Miasta i Gminy w Rychwale i Golinie	288
Fotografia 22. Działania profilaktyczne na terenie gminy Grodziec w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”.....	289
Fotografia 23. Działania profilaktyczne na terenie gminy Grodziec w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”.....	289
Fotografia 24. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	290

Fotografia 25. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	291
Fotografia 26. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	291
Fotografia 27. Działania profilaktyczne z seniorami na terenie gmin powiatu konińskiego w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	291
Fotografia 28. Działania profilaktyczne na terenie gminy Golina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	292
Fotografia 29. Działania profilaktyczne na terenie gminy Golina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	293
Fotografia 30. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	294
Fotografia 31. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	294
Fotografia 32. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	295
Fotografia 33. Działania profilaktyczne na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	295
Fotografia 34. Działania profilaktyczne „Jedzie z nami dziecko” na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	296
Fotografia 35. Działania profilaktyczne „Jedzie z nami dziecko” na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	296
Fotografia 36. Działania profilaktyczne „Jedzie z nami dziecko” na terenie Konina w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	297
Fotografia 37. Działania profilaktyczne „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!” na terenie gminy Stare Miasto w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	297
Fotografia 38. Działania profilaktyczne „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!” na terenie gminy Stare Miasto w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	298
Fotografia 39. Działania profilaktyczne „I Bieg z Ferio — poruszamy okolice!” na terenie gminy Stare Miasto w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	298

Fotografia 40. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	300
Fotografia 41. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	300
Fotografia 42. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	300
Fotografia 43. Działania profilaktyczne „Rajd rowerowy” na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno, Stare Miasto i Rychwał w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	301
Fotografia 44. Działania profilaktyczne na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno i Kramsk w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	302
Fotografia 45. Działania profilaktyczne na terenie gmin Wierzbinek, Sompolno i Kramsk w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	302
Fotografia 46. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, impresach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	304
Fotografia 47. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, impresach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	304
Fotografia 48. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, impresach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	305
Fotografia 49. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, impresach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	305
Fotografia 50. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, impresach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	306

Fotografia 51. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	306
Fotografia 52. Działania profilaktyczne na festynach, impresach rekreacyjnych, imprezach masowych w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	306
Fotografia 53. Seminarium naukowo-dydaktyczne „Bezpieczeństwo lokalne i bezpieczeństwo globalne wobec zagrożeń cywilizacyjnych XXI wieku” w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	307
Fotografia 54. Seminarium naukowo-dydaktyczne „Bezpieczeństwo lokalne i bezpieczeństwo globalne wobec zagrożeń cywilizacyjnych XXI wieku” w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	308
Fotografia 55. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku.....	309
Fotografia 56. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku	310
Fotografia 57. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku.....	310
Fotografia 58. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku.....	311
Fotografia 59. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2018 roku.....	311
Fotografia 60. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2019 roku.....	312
Fotografia 61. Podsumowanie działania programu „Razem dla bezpieczeństwa” w 2019 roku.....	313
Fotografia 62. Dzielnicy w rejonie — poznaj swojego dzielnicowego — działania w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	314
Fotografia 63. Dzielnicy w rejonie — poznaj swojego dzielnicowego — działania w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	314
Fotografia 64. Działania profilaktyczne „Policja dzieciom” w ramach programu „Razem dla bezpieczeństwa”	315

Spis rysunków

Rysunek 1. Wartości bezpieczeństwa narodowego.....	56
Rysunek 2. Klasyfikacja bezpieczeństwa wg kryterium podmiotowego.....	57
Rysunek 3. Struktura bezpieczeństwa.....	60