PIOTR MICKIEWICZ

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych

ORGANIZACJA SYSTEMU I PROJEKTOWANIE DZIAŁAŃ

Poznań 2025

Cykl wydawniczy
W kręgu prawa i bezpieczeństwa
ISBN 978-83-65988-98-0

Recenzja naukowa cyklu
dr hab. inż. Piotr Kwiatkiewicz, prof. UAM

Recenzja naukowa
dr hab. Jerzy Zalewski, prof. WAT

© Wydawnictwo Naukowe FNCE, 2020
© Wydawnictwo Nauka i Innowacje, 2025

Opracowanie redakcyjne i korekta: Klaudia Kleczka
Projekt okładki: Kaja Żabińska
Druk i dystrybucja: Grupa Wydawnicza FNCE



Publikacje naukowe
oraz beletrystyka
www.fnce.info

Wydawnictwo Nauka i Innowacje
ISBN 978-83-973780-3-2



Wydanie II
Poznań 2025

Spis treści

Wstęp 5

Rozdział I. Bezpieczeństwo lokalne w polityce państwa 11
1.1. Istota i zakres postrzegania problematyki bezpieczeństwa państwa 15
1.2. Kształtowanie polityki bezpieczeństwa państwa 26

Rozdział II. Władze lokalne jako kreator działań zapewniających bezpieczeństwo publiczne i powszechne 35
2.1. Samorząd w systemie bezpieczeństwa państwa 37
2.2. Lokalny aparat administracyjny w systemie bezpieczeństwa państwa 40
2.3. Podział kompetencji pomiędzy wojewódzką administracją rządową a samorządową 50
2.4. Lokalne strategie bezpieczeństwa 63

Rozdział III. Bezpieczeństwo lokalne w sytuacji zagrożenia wojennego i ochrona ludności 80
3.1. Organizacja systemu obrony i przygotowań obronnych na szczeblu lokalnym 85
3.2. Ochrona ludności w sytuacji zagrożenia wojennego 93

Rozdział IV. Zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego 102
4.1. Zadania władz samorządowych w zakresie zapewnia bezpieczeństwa i porządku publicznego 105
4.2. Metody działań prewencyjnych i współpracy z lokalna społecznością 121
4.3. Metody działania Policji i współpraca ze strażą gminną i lokalną społecznością 138

Rozdział V. System przeciwdziałania i zwalczanie patologii społecznych w Polsce 149
5.1. System przeciwdziałania narkomanii i zjawiskom powiązanym 155
5.2. System przeciwdziałania alkoholizmowi 163
5.3. System przeciwdziałania przemocy w rodzinie (przemocy domowej) 170

Rozdział VI. Projektowanie programów przeciwdziałania patologiom 181
6.1. Przykładowe rozwiązania systemowe w konstruowaniu strategii przeciwdziałania narkomanii 187
6.2. Przykładowe rozwiązania systemowe w konstruowaniu strategii przeciwdziałania alkoholizmowi 201
6.3. Przykładowe rozwiązania systemowe w konstruowaniu programu przeciwdziałania przemocy domowej (w rodzinie) 210

Zakończenie 222

Bibliografia 225

Wstęp

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych to zarówno niwelowanie zagrożeń, jak i szacowanie ryzyk ich wystąpienia w bezpośrednim otoczeniu danej społeczności. Niekiedy jest ono postrzegane wyłącznie w kontekście bezpieczeństwa publicznego, ale jest to znaczne zawężenie problemu i nie odpowiada zapotrzebowaniu społecznemu. Powinno być ukierunkowane na zapewnianiu lokalnej społeczności poczucia bezpieczeństwa obejmującego wszystkie jego stadia, tj. przetrwania, zachowania tożsamości i niezależności, poczucia pewności i spokoju oraz prawa posiadania oraz możliwości rozwoju. Zasadniczą formą tego procesu powinno być programowanie działań i ich sukcesywne wdrażanie w sposób satysfakcjonujący odbiorców, czyli znów społeczność lokalną z jednym, ale zasadniczym wyróżnikiem. Bezdyskusyjnie w sferze bezpieczeństwa militarnego i w sytuacji zagrożenia wojennego podmiotem bezpieczeństwa staje się nie społeczność czy społeczeństwo, ale państwo jako organizacja polityczna. Prymatem działań, także w środowisku lokalnym jest w tej sytuacji dążenie do jego przetrwania jako suwerennego bytu politycznego. W pozostałych sferach bezpieczeństwa podmiotem działań na rzecz jego zapewnienia powinien być człowiek i wspólnota ludzka. Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa to zadanie państwa i jego struktur administracyjnych. Realizacja tych założeń następuje przy pomocy programów o charakterze prewencyjnym, profilaktycznym i osłonowym, zaś ich efektywność jest uzależniona do umiejętnej diagnozy stanu bezpieczeństwa oraz czynników kreujących proces jego ewolucji. Kierując się tym przekonaniem, w procesie decentralizacji władzy publicznej centralne organy administracji państwowej państw demokratycznych cedują znaczną część uprawnień i zadań

na szczebel lokalny, stwarzając równocześnie możliwość wypełniania tego zadania. Powszechnie zapewnianie bezpieczeństwa lokalnej społeczności traktowane jest jako zadanie władz publicznych danej jednostki samorządu terytorialnego , przy czym władze nadrzędne wspierają lub kontrolują sposób ich wykonania.

Celem procesu określonego jako zapewnianie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest uzyskanie zadowalającego ją poczucia braku zagrożeń i pewności rozwoju (potrzeb lokalnej społeczności). Zazwyczaj te oczekiwania sprowadzają się do zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, archaicznie niekiedy utożsamianego z pojęciem *human security*, bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni publicznej oraz porządku publicznego, a także stwarzanie przekonania o możliwościach niezakłóconego rozwoju i funkcjonowania w danym środowisku. Bezpieczeństwo lokalne powinno także zakładać prowadzenie działań mających na celu zapewnienie adekwatnego do ich potrzeb poziomu edukacji, poszerzaniu efektywności ekonomicznej oraz przestrzegania prawa przez członków wspólnoty lokalnej wobec nich, w tym wolności.

Czynnikiem, który w znacznym stopniu determinował proces podejścia do treści i struktury niniejszego pracowania są zapisy Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczpospolitej Polskiej. Ogłoszony 12 maja 2020 roku dokument wprowadził kilka istotnych innowacji i zmian w sposobie postrzegania i kreowania polityki bezpieczeństwa państwa. Wyznaczono w niej ścisły zakres przedsięwzięć prowadzonych przez centralny aparat administracyjny państwa. Są to sfery bezpieczeństwa politycznego militarnego, ekonomicznego, energetycznego oraz wybrane elementy bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*). Należy więc przyjąć, iż pozostałe obszary przedmiotowe polityki bezpieczeństwa państwa, zwłaszcza bezpieczeństwo powszechne i publiczne zostały niejako przekazane władzom lokalnym.

Pozycja zatytułowana *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań* w zamierzeniu autora jest opracowaniem ukazującym praktyczne rozwiązania w procesie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych z wyłączeniem problematyki zarządzania kryzysowego. Decyzja ta wynika z tego,

że jest to zarówno wydzielony obszar przedmiotowy, jak i samodzielny kierunek studiów. Kierując się tymi uwarunkowaniami, zrezygnowano z prezentacji rozwiązań dotyczących tej problematyki. W subiektywnej ocenie autora kwestie te są bardzo dobrze opisane w publikacjach Ryszarda Grodzkiego, Witolda Lidwy czy Krzysztofa Ficonia, by wymienić tylko kilku ekspertów.

Za cel niniejszej publikacji postawiono zbudowanie koherentnego, obrazu „bezpieczeństwa społeczności lokalnych" koncentrującego się nie tyle na omówieniu zagrożeń występujących w obrębie jednostek podstawowego podziału terytorialnego kraju, co ukazaniu możliwych sposobów ich neutralizacji oraz sposobu kreowania i prowadzenia działań prewencyjnych i profilaktycznych. form i nakreśleniem. Podstawą rozważań jest zdefiniowanie takich pojęć jak bezpieczeństwo publiczne, powszechne i indywidualne, potrzeba bezpieczeństwa, a nade wszystko bezpieczeństwo społeczności lokalnych. W oparciu o te definicje omówiono zasady tworzenia i wdrażania programów zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych i niwelujących skalę oddziaływania najistotniejszych dla poczucia bezpieczeństwa zagrożeń.

W procesie przygotowania monografii zastosowano wszelkie metody i techniki badawcze kompatybilne z jej charakterem, postawionym celem, problemami badawczymi i obszarem badań. Zastosowanie znalazły więc metody teoretyczne, takie jak analiza semantyczna pojęć kluczowych, analiza instytucjonalno-prawna dokumentów normatywnych, strategii oraz programów władz państwowych i samorządowych w zakresie kreowania oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa społeczności lokalnych, a także krytyczna analiza literatury przedmiotu. Istotną rolę odegrała ponadto metoda „studiów przypadków" zastosowana głównie dla prezentacji określonych rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających reagowanie na lokalne zagrożenia. Wykorzystano także opracowania eksperckie i poradniki. W sumie dla zaprezentowania poszczególnych rozwiązań przeanalizowano ponad 100 lokalnych programów i planów działania w wybranych sferach bezpieczeństwa lokalnego. W jego treści uwzględniono także opublikowane audyty i ewaluacje poszczegól-

nych programów, co pozwoliło wskazać rozwiązania o dużym poziomie efektywności. Krytyczna analiza tych dokumentów nie miała na celu dokonywanie ich ocen, wskazywania uchybień czy też negowanie sensowności jakichkolwiek rozwiązań lub podejść teoretycznych. Autor ma świadomość, że byłoby to podejście błędne, gdyż programy te muszą uwzględniać lokalną specyfikę, która nie zawsze jest w pełni odzwierciedlona w tych dokumentach. Konieczność indywidualnego podejścia do każdego problemu i każdego środowiska powoduje, że takie oceny byłyby zarówno krzywdzące, jak i – niekiedy – wręcz fałszywe. Kierując się tym przekonaniem, nie zdecydowano się na przypisanie konkretnych rozwiązań do dokumentów opracowywanych przez lokalne władze, na podstawie których opracowano i prezentowano dane treści. Wyjątkiem są opracowania teoretyczne przedstawiające tzw. dobre praktyki. Ich autorami są zarówno eksperci, przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak i urzędnicy.

Jak zaznaczono powyżej, w przygotowaniu monografii wykorzystano różne rodzaje materiału źródłowego. W zestawieniu bibliograficznym zawarto wszystkie akty prawa stanowionego, dokumenty wykonawcze, poradniki oraz wykorzystaną literaturę przedmiotu. Ta jest bogata, ale rozproszona na swoiste działy „obejmujące" problematykę bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zwłaszcza bezpieczeństwo i porządek publiczny, poszczególne obszary profilaktyki dewiacji oraz funkcjonowania władz administracyjnych w tym systemie. Są to pozycje wartościowe, w pełni ukazujące poszczególne kwestie i były także wykorzystywane przez autora w procesie przygotowania niniejszej publikacji. Wymienić należy w tym miejscu dorobek takich autorów jak: Stanisław Pieprzny, Andrzej Urban, Tomasz Serafin i Andrzej Parszowski, Bartosz Czarnecki i Waldemar Siemnicki, Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek i Zygmint Niczyporuk, Janina Czapska, Sylwia Spurek, Anna Lipowska-Teutsch, Irena Pospiszyl, Sharon D. Herzberger, Mirosław Karpiuk czy Włodzimierz Fehler.

Niniejsze opracowanie składa się z sześciu rozdziałów prezentujących poszczególne zagadnienia. Rozdział pierwszy poświęcony został problematyce bezpieczeństwa lokalnego jako elementu polityki bezpieczeństwa państwa. Polityki rozumianej także jako

tworzenie szansy rozwoju społeczeństwa i człowieka. W rozdziale drugim zaprezentowano role, jakie wypełniają w systemie bezpieczeństwa państwa władze szczebla lokalnego. Wskazano zwłaszcza na istniejące zależności pomiędzy wojewodą, jako przedstawicielem władz państwowych, a samorządem. Rozdział zamyka omówienie zasad budowy lokalnych strategii bezpieczeństwa i wskazania w jakiej sytuacji powinna być to strategia, a kiedy należy opracowywać programy bezpieczeństwa. W rozdziale trzecim skoncentrowano się na dwóch zagadnieniach związanych z rolą władz lokalnych w systemie obronnym państwa, czyli przygotowaniu do wykonania nałożonych zadań obronnych oraz ochronie ludności. Trzy kolejne rozdziały poświęcone zostały lokalnym zagrożeniom. Zostały one skonstruowane w nieco odmiennej niż wcześniejsze formule. Zaprezentowano w nich różne rozwiązania pozwalające na budowę programów niwelowania zagrożeń i ich zwalczania. Wskazano na możliwość wykorzystanie określonych rozwiązań praktycznych, omówiono procedury postępowania oraz zaprezentowano konkretne rozwiązania systemowe. W rozdziale czwartym skoncentrowano się na problematyce bezpieczeństwa publicznego, ukazanego przez pryzmat działań prewencyjnych, opartych na różnych założeniach metodologicznych. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię kształtowania otoczenia i form współpracy służb porządku publicznego z władzami samorządowymi i lokalną społecznością. Rozdział piąty jest w całości poświęcony omówieniu zasad, jakimi kierować się powinni twórcy lokalnych programów profilaktycznych zmierzających do ograniczenia zachowań i zjawisk patologicznych. Natomiast w rozdziale szóstym dokonano prezentacji sposobów budowy takich programów, zasad ich wdrażania oraz ewaluacji efektywności prowadzonych przedsięwzięć.

Prezentowana monografia kierowana jest do pracowników urzędów administracji publicznej zaangażowanych w proces kształtowania poczucia i zapewniania bezpieczeństwa lokalnych społeczności oraz studentów kierunków studiów administracja i bezpieczeństwo narodowe oraz wewnętrzne, Zawarte w niej treści zostały także skorelowane z problematyką poruszaną w dyscyplinie wiedzy nauki

o polityce i administracji. Intencją autora było bowiem umożliwienie potencjalnemu czytelnikowi uzyskanie:

- wiedzy teoretycznej na temat systemu bezpieczeństwa państwa i roli władz administracyjnych szczebla lokalnego w kreowaniu lokalnej polityki ukierunkowanej na zapewnienie poczucia bezpieczeństwa we wszystkich wymiarach oraz roli lokalnych instytucji i agend oraz służb w tej sferze;
- umiejętności dokonywania samodzielnych analiz i ocen związanych z diagnozowaniem zagrożeń w środowisku lokalnym, określeniem realnej skali oddziaływania, planowania długofalowych programów profilaktycznych i ich umiejętnego powiązania z działaniami prewencyjnymi oraz obudowywana tych programów konkretnymi planami.

Rozdział I

Bezpieczeństwo lokalne w polityce państwa

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb zbiorowości ludzkich, co powoduje trudność jego jednoznacznego zdefiniowania. Uznając, że bezpieczeństwo to stan kontroli nad otoczeniem i zagrażającymi danemu podmiotowi procesami, przyjąć można, że jego zasadniczy podział to *survival* i *security.* W tym rozumieniu pojęcie *survival* to zapewnienie przeżycia i przetrwania, a *security* to możliwości rozwoju, realizacja aspiracji i osiąganie celów politycznych i społecznych[1]. Tak postrzegany przedmiotowy charakter bezpieczeństwa jest więc determinowany zarówno przez specyfikę oddziaływania procesów kreujących tzw. wyzwania dla bezpieczeństwa oraz jego realne zagrożenia, jak i tworzące szansę na poprawę jego stanu lub odbioru przez jego podmiot (człowieka, społeczeństwo, społeczność międzynarodową). Warunkiem niezbędnym dla oceny tego stanu jest poziom percepcji i zdolność do oceny podmiotu ich oddziaływania. Zdolność ta powoduje, że społeczeństwo, grupy społeczne czy sam człowiek postrzega je w kontekście potencjalnych zagrożeń, a te przyjmują charakter subiektywny i obiektywny. Poczucie bezpieczeństwa jest więc uzależnione od percepcji podmiotu je postrzegającego (społeczeństwa, lokalnej społeczności, człowieka)

[1] Szerzej P.D. Wiliams, *Badanie bezpieczeństwa. Wprowadzenie* [w:] P.D. Wiliams (red.), *Studia nad bezpieczeństwem*, Kraków 2012, s. 5.

i rzeczywistego oddziaływania na dany podmiot lub jego wartości, interesy czy cele[2]. Jest też ściśle związane z potrzebą jego zapewnienia i oczekiwanie to kierowane jest zazwyczaj do formalnej lub nieformalnej instytucji bezpieczeństwa – najczęściej jest to istniejący aparat władzy, ośrodek dysponujący możliwościami i instrumentarium pozwalającym na przeciwdziałanie potencjalnym oraz realnym zagrożeniom bezpieczeństwa. W Polsce nadal dominuje podejście realistyczne do problematyki bezpieczeństwa, co powoduje, że rolę jego gwaranta odgrywa instytucja państwa. W ramach swej funkcji zewnętrznej realizuje ono tzw. zadanie obrony, sprowadzane do zapewnienia suwerenności politycznej, integralności terytorialnej oraz kształtowania stosunków z graczami międzynarodowymi w sposób zapewniający zarówno osiąganie, jak i ochronę swych interesów. Tę samą rolę (gwaranta bezpieczeństwa) instytucja państwa wypełnia w ramach funkcji wewnętrznej, w ramach której prowadzi działania zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, organizowania życia społecznego, stworzenia obywatelom niezbędnych warunków egzystencji oraz prowadzenia działań na rzecz kultury i nauki. Podejście to powoduje, że w polityce państwa bezpieczeństwo postrzegane jest w dwóch wymiarach:

- jako zapewnienie bytu państwowego (jednolitości terytorialnej, suwerenności politycznej);
- zagwarantowanie możliwości rozwoju i poczucia bezpieczeństwa społeczeństwu go tworzącemu.

Emanacją tego podejścia jest nieco archaiczny podział na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, jeszcze obecny w polskiej literaturze przedmiotu i – niekiedy – podejściu do tworzenia rozwiązań systemowych. Wskazując na nieaktualność tego podziału przedmiotowego bezpieczeństwa, podkreślić należy trwałość obydwu wymiarów, ale funkcjonujących w innym otoczeniu:

- bezpieczeństwa podmiotu, którym jest jednostka (człowiek), społeczeństwo, państwo i społeczność międzynarodowa;

---

[2] Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego – koncepcje – struktury – funkcjonowanie,* Warszawa 1999, s. 28–29.

– realnym środowisku bezpieczeństwa, które jest kreowane przez dające się zweryfikować i ocenić procesy;
– w perspektywicznym środowisku bezpieczeństwa, które można kreować, podejmować próbę przejęcia kontroli nad tworzącymi je procesami[3].

Bezpieczeństwo państwa postrzegać więc należy w kontekście wyzwań i zagrożeń kreowanych w jego otoczeniu i oddziałujących na nie oraz szans, jakie stwarza skuteczna reakcja na symptomy ich wystąpienia wraz ze sposobem ich dostrzegania przez społeczeństwo. Uwzględnić także należy specyfikę wzajemnego przenikania procesów generujących owe zagrożenia i wyzwania. Pozwala to określić scenariusze rozwoju sytuacji, która determinować będzie poziom bezpieczeństwa państwa. Odnosić się one będą do bezpieczeństwa podmiotów oraz występować w określonym czasie i przestrzeni. Natomiast skala postrzeganych zagrożeń jest uzależniona od percepcji ich odbiorcy, co powoduje konieczność odniesienia się do problemu indywidualnego odbioru. Odbioru wynikającego ze stanu psychiki lub świadomości, który określa zdolność do postrzegania zjawisk, uznanych za niebezpieczne lub niekorzystne. Tak postrzegane bezpieczeństwo odnosi się głównie do potrzeby zapewnienia zdolności (lub stworzenie sobie przez nią przekonania) o pewności przetrwania w konkretnej sytuacji, przy zachowaniu takich cech jak niezależność, spokój i własna tożsamość oraz utrzymanie stanu posiadania i zapewnienie możliwości dalszego rozwoju. Tym samym wskazać możemy, że bezpieczeństwo jednostki ludzkiej wynika z oceny sytuacji w jej bezpośrednim otoczeniu, bezpieczeństwo państwa postrzegane jest raczej w kategoriach suwerenności, zapewnianiu jego potęgi i rozwoju społeczno-gospodarczego, a międzynarodowe jako kształtowanie stabilnego, oczekiwanego przez społeczność międzynarodową ładu polityczno-gospodarczego.

---

[3] W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 9; R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 16.

Tabela 1.1. Konsekwencje dla sfery bezpieczeństwa wybranych procesów politycznych, gospodarczych i społecznych w sytuacji zaistnienia kryzysu globalnego lub ponadregionalnego

Proces	Cechy	Wpływ na poziom bezpieczeństwa
Rozbieżność pomiędzy oczekiwaniami publicznymi a aktywnością władzy	Decentralizacja władzy. dominacja środowiskowej potrzeby samoorganizacji. Wzrost znaczenia nieformalnych form integracji społecznej (np. Internet). „Zastępująca" administrację państwa działalność organizacji pomocowych. Pozyskiwanie wiedzy i informacji bez pośrednictwa władzy.	Ograniczenie roli centralnego aparatu administracyjnego jako kreatora działań w sferze bezpieczeństwa. Poszerzenie roli władz lokalnych jako kreatorów i realizatorów działań na rzecz bezpieczeństwa. Uwzględnienie w systemie bezpieczeństwa i organizacji społecznych i podmiotów nie zawsze akceptujących zasadę podległości.
Pogłębienie się skali polityczno-ekonomicznej konkurencji graczy międzynarodowych	Pojawienie się takich zjawisk: • ekstremizm polityczny; • separatyzm ekonomiczno-społeczny; • nacjonalizm i ksenofobia; • wzrost znaczenia działań militarnych innych niż wojna	Destabilizacja społeczna i ekonomiczna. Ograniczenie stosowania regulacji prawa międzynarodowego. Konieczność działań o charakterze zaprowadzania i wymuszania bezpieczeństwa (pokoju).
Konieczność restrukturyzacji globalnej gospodarki	Prowadzące do wzrostu niestabilności politycznej, ekonomicznej i społecznej przekształcenia na rynku zatrudnienia i wymiany handlowej. Powrót protekcjonizmu gospodarczego. Poszukiwanie nowych źródeł wzrostu ekonomicznego.	Pojawienie się regionalnych zagrożeń wykluczeniem społecznym i przestępczością pospolitą, w tym form agresji fizycznej. nowe formy ekspansji agresywnej (o charakterze ekonomicznym i kulturowym) kreującej poziom nacjonalizmu, separatyzmu i fanatyzmu. Zjawisko nieuznawania granic lub suwerenności państwa w sferach politycznej, prawnej i gospodarczej. Wojny ekonomiczne, handlowe lub ograniczenie dostępu do rynku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie podejścia analitycznego zastosowanego przy opracowaniu analizy *Global Trends. Paradox of Progress*, National Intelligence Council 2017.

Jak wynika z powyższej tabeli współczesne wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa przestają mieć charakter lokalny. Są konsekwencją zarówno podjętych przez graczy międzynarodowych form oddziaływania na otoczenie lub własne społeczeństwo, jak i działań lokalnych, środowiskowych grup nacisku. Mogą też wynikać ze specyfiki wyznawanej w danym środowisku ideologii, istniejących uwarunkowań ekonomicznych, społecznych, środowiskowo-ekologicznych, a także być konsekwencją sposobu funkcjonowania państwa (tzw. zagrożenia instytucjonalne). Wszystkie te czynniki kreują politykę bezpieczeństwa współczesnego państwa i uzasadniają potrzebę jej indywidualizacji w odniesieniu do konkretnego podmiotu (państwa, społeczeństwa i obywatela).

1.1. Istota i zakres postrzegania problematyki bezpieczeństwa państwa

Zaprezentowane procesy zasadniczo zmieniają przedmiotowy zakres pojęcia bezpieczeństwa państwa. Jest ono niezmiennie kreowane przez czynniki występujące w jego otoczeniu (tzw. środowisko bezpieczeństwa), ale celem tej polityki pozostaje „ [...] prowadzenie działań polegających na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych [...]”[4]. Poszerzył się natomiast zakres prowadzonych działań i obszary aktywności państwa. Mają one umożliwić nie tylko przetrwanie państwa i narodu, zapewnienia

[4] Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa RP do 2022 roku, Załącznik do uchwały nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”, s. 4, „Monitor Polski” 2013, poz. 377. Jest to fragment definicji autorstwa J. Zając i R. Zięby, implementowanej do tego dokumentu z ekspertyzy R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, ekspertyza na potrzeby realizacji Średniookresowej Strategii Rozwoju RP na lata 2014–2020, Warszawa 2011, s. 10–11.

integralności terytorialnej oraz suwerenności politycznej. W jego zakres włączono także posiadanie potencjału (zdolności) do kreowania oczekiwanego przez społeczeństwo „stabilności wewnętrznej oraz jakości życia"[5]. W tym rozumieniu istotą bezpieczeństwa państwa jest dążenie do osiągnięcia wymaganej interesem narodowym i uwarunkowaniami międzynarodowymi pozycji politycznej, zapewnienie oczekiwanego przez społeczeństwo poziomu identyfikacji (tożsamości) narodowej i państwowej oraz możliwość swobodnego rozwoju poprzez niwelowanie ryzyka i zagrożeń oraz potencjalnych ograniczeń prorozwojowych. Celem tak postrzeganej polityki bezpieczeństwa powinno być:

- zapewnienia niepodległości i nienaruszalności terytorialnej oraz suwerenności w procesie decydowania o wewnętrznych sprawach państwa, jego ustroju oraz formie organizacji;
- zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z wolności wynikających z konstytucji, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków ich rozwoju;
- zapewnienie bezpieczeństwa prawnego obywateli;
- stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego;
- zapewnienie możliwości kształtowania stosunków międzynarodowych i realizacji zobowiązań sojuszniczych;
- zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki obywatelom przebywającym poza granicami kraju;
- promocja gospodarki oraz budowa prestiżu państwa na arenie międzynarodowej;
- podniesienie poziomu edukacji narodowej, tworzenie zaplecza naukowo-technicznego, wspieranie ośrodków badawczych, zapewnienie dostępu do informacji;
- poprawa konkurencyjności gospodarki,
- ochrona środowiska naturalnego, materialnego i duchowego dziedzictwa narodu oraz zapewnienie możliwości jego bez-

[5] Ibidem.

piecznego rozwijania się we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym ekonomicznej, społecznej i intelektualnej[6].

Tak definiowana polityka bezpieczeństwa państwa jest instrumentem oddziaływania na środowisko bezpieczeństwa w celu niwelowanie negatywnych dla państwa konsekwencji osiąganych celów strategicznych i zmian sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej. Pozwala także na określenie i prowadzenie przedsięwzięć umożliwiających realizację interesu państwowego i społecznego, przy uwzględnieniu oczekiwań i potrzeb społecznych, eliminację zagrożeń (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz potencjalnych ograniczeń prorozwojowych. Jest wykorzystywana do osiągania żywotnych interesów państwa i zapewnienia możliwości rozwojowych zarówno państwa, jak i jego społeczeństwa oraz obywateli. Uwzględniać powinno także sposób kształtowania ładu międzynarodowego w jego otoczeniu w sposób niwelujący możliwość zaistnienia na tym terenie zagrożeń jego bezpieczeństwa. Z tego względu w dobie oddziaływania zarówno nietradycyjnych (*non-traditional risks*) zagrożeń bezpieczeństwa, jak ich globalności i wielokontekstowości zasadne jest postrzeganie bezpieczeństwa państwa jako czterech wzajemnie przenikających się procesów odnoszących się do otoczenia państwa (obszarach ulokowania interesów narodowych), obszaru państwa (zapewnienie jego integralności i suwerenności), bezpieczeństwa społeczeństwa i bezpieczeństwa ludzkiego (człowieka, *human security*). W tym podziale bezpieczeństwo państwa postrzegać należy jako zdolność do:

- zapewnienia jego przetrwania i funkcjonowania jako niezależnej jednostki politycznej oraz tworzącego go narodu jako wyróżnionej grupy etnicznej;
- zachowania integralności terytorialnej państwa i jego niezależności politycznej (w sensie ustrojowym, samowładności i swobody afiliacji);
- jakości życia, na którą składają się takie wartości jak: standard życia, szczebel rozwoju społeczno-gospodarczego, zakres praw

[6] P. Mickiewicz, *Morze Bałtyckie w polskiej strategii bezpieczeństwa morskiego*, Wrocław 2012, s. 109.

i swobód obywatelskich, system kulturalny, narodowy styl życia, stan środowiska naturalnego, możliwości i perspektywy dalszego rozwoju[7].

Państwo w tym rozumieniu jest twórcą, organizatorem i realizatorem działań na rzecz bezpieczeństwa, czyli podmiotem bezpieczeństwa. To ono (jego centralny aparat administracyjny) określa zakres przedmiotowy bezpieczeństwo państwa, najczęściej wskazując jego obszary i klasyfikując zagrożenia. Podejście to powoduje, że wśród kategorii bezpieczeństwa państwa wymienia się więc bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne, kulturowe, ekonomiczne, zdrowotne czy socjalne, by wskazać najczęściej przywoływane jego rodzaje. Przyjęty podział pozwala także na określenie zagrożeń, które w podejściu przedmiotowym można podzielić na kategorie. Najczęściej stosowany przy tym podejściu jest podział zaproponowany przez Romana Kuźniara w postaci zagrożeń:

- o charakterze tradycyjnym, zakładającym groźbę użycia siły przez państwowego gracza międzynarodowego wobec innego państwa lub podmioty państwa prowadzące wobec siebie wrogie działania;
- o charakterze nietradycyjnym, które sprowadzają się do podejmowania wrogich działań wobec państwa przez niepaństwowych graczy międzynarodowych lub nieformalne grupy nacisku;
- cywilizacyjnych, wynikających z procesów rozwojowych (cyberbezpieczeństwo, zagrożenia ekologiczne, dostęp do wody);
- społeczno-gospodarczych odnoszących się do publicznych potrzeb egzystencjalnych, np. bezpieczeństwo zdrowotne, żywnościowe, energetyczne[8].

W powszechnym przekonaniu rolą państwa jest przede wszystkim niwelowanie zagrożeń kreowanych przez innych graczy mię-

[7] D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, E. Haliżak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Warszawa 1997.

[8] Kuźniar R., *Tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2012, s. 41.

dzynarodowych, w tym zagrażających suwerenności i integralności terytorialnej oraz ograniczających możliwość przetrwania jego obywateli. Tę sferę polityki bezpieczeństwa określa się jako bezpieczeństwo militarne, a kreatorem działań w tym zakresie jest centralny aparat administracyjny każdego państwa. Zakres prowadzonych przedsięwzięć obejmuje zadania obronne o charakterze militarnym (działania zbrojne prowadzone w celu zapewniania niepodległości lub stabilizowania sytuacji politycznej) i pozamilitarnym. Te ostatnie to głównie przedsięwzięcia dyplomatyczne, informacyjne, gospodarczo-obronne i ochronne, a także przygotowujące do prowadzenia przedsięwzięć obronnych. Również i one zakładają, że celem ich podjęcia jest zarówno zniwelowanie zagrożeń oraz przywracanie możliwości funkcjonowania państwa. Przyjąć więc należy, że bez względu na rodzaj zagrożeń jednym z celów polityki bezpieczeństwa państwa jest także zapewnienie poczucia bezpieczeństwa własnym obywatelom, także zorganizowanym w określonych grupach społecznych. Poczucie to jest uzależnione od wielu czynników, wśród których zasadniczą rolę odgrywa indywidualna i grupowa percepcja bezpieczeństwa. Opiera się ona na wiedzy kształtowanej przez otoczenie i tym samym jest zmienna. Może być kształtowana przez mass media i inne formy przekazu indywidualnego, co powoduje, że zarówno określenie zagrożeń dotyczących określonych grup społecznych, jak i tworzenie satysfakcjonujących ich rozwiązań ochronnych czy obronnych oraz samego poczucia ich bezpieczeństwa jest skoncentrowana w konkretnym otoczeniu czy przestrzeni. Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa i jego poszczególnych grup jest więc zagadnieniem wielowątkowym i wymaga podejścia indywidualistycznego. Stosowany powszechnie rozwiązaniem jest więc kategoryzacja społeczności w układzie przedmiotowym (grupy społeczne) i przestrzennym. W obydwu rozwiązaniach najistotniejszym problemem jest określenie społeczności o podobnej percepcji poczucia bezpieczeństwa lub – częściej – poddanej podobnemu zagrożeniu, czyli wymiarze lokalnym. W tym podejściu podmiotem bezpieczeństwa jest społeczność lokalna i jednostka ludzka, a przedmiotem ich (jego) potrzeby. Natomiast

specyfika oddziałujących zagrożeń tego bezpieczeństwa wymaga, by proces jego zapewniania obejmował takie obszary przedmiotowe jak: bezpieczeństwo powszechne, publiczne i ludzkie, niekiedy definiowane jako *human security*. W tym podziale występuje jednak pewien dysonans, ponieważ tradycyjnie definiowane (według klasyfikacji ONZ) *human security* może być postrzegane jako część składowa bezpieczeństwa powszechnego. Z tego względu niezbędnym jest zdefiniowanie tych pojęć na gruncie polskiego prawodawstwa i praktyki stosowania.

Bezpieczeństwo powszechne jest pojęciem niejednoznacznym i najczęściej określane jest jako oddziaływanie otoczenia cywilizacyjnego oraz środowiska naturalnego na sposób funkcjonowania jednostki ludzkiej. Nie odnosi się jednak do samego środowiska funkcjonowania człowieka (życia biologicznego na Ziemi), ale do zjawisk zagrażających człowiekowi. W tym podejściu sprowadza się ono do zapewniania przez organy administracji publicznej ochrony powszechnych wartości, tj. zdrowia i życia oraz praw i wolności osobistych oraz istotnych dla danej społeczności wartości kulturowych, a także ochrony otoczenia środowiskowego czy samego środowiska naturalnego[9]. Natomiast *human security* (bezpieczeństwo ludzkie) w rozwiązaniach zaproponowanych przez ONZ to pewność funkcjonowania jednostki w środowisku, zwłaszcza w sytuacji oddziaływania dwóch kategorii zagrożeń zjawisk kreowanych przez:

- innych ludzi (represje ze względu na pochodzenie, rasę, płeć, wyznanie czy poglądy polityczne);
- otoczenie (głód, choroby i nagłe nieoczekiwane zagrożenia w życiu codziennym)[10].

Twórcy tej wizji pojęcia *human security* koncentrują się na wskazanie gamy zagrożeń o charakterze globalnym lub uniwersalnym, co powoduje, że posiada ona dużo cech wspólnych z pojęciem bez-

[9] Szerzej Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R.B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015.

[10] *Human Development Report Report 1994,* United Nations Development Program, Human Development, New York–Oxford 1994.

pieczeństwo powszechne[11]. Wskazując na tę współzależność podkreślić należy, że takie podejście zastosowano w obowiązującej od 12 maja 2020 roku Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[12]. W dokumencie tym najistotniejsze zagrożenia bezpieczeństwa publicznego wyprowadzono z klasycznej definicji *human security.* Wskazano bowiem na istotną rolę takich zjawisk jak globalne choroby cywilizacyjne, globalne i regionalne anomalie pogodowe, proces zmiany klimatycznych oraz lokalne zagrożenia środowiskowe (smog) [13]. Wskazano także na znaczenie procesu zmian demograficznych, postrzegając go w kontekście zagrożeń społeczno-ekonomicznych oraz bezpieczeństwo kulturowe, traktowane jednak w kategoriach zadania koncentrującego sie na budowie tożsamości narodowej i prestiżu państwa[14]. Nie odniesiono sie natomiast w nim do problematyki ochrony praw i wolności osobistych oraz obywatelskich. Jest to istotny obszar bezpieczeństwa publicznego, gdyż ograniczenia tych praw i wolności występują zazwyczaj w sytuacji wystąpienia zagrożeń o charakterze masowym (np. wystąpienia epidemii, rozprzestrzeniania się środków zagrażających życiu i zdrowiu, zaistnienie aktu masowego terroru itp.). Brak odniesienia się do tych kwestii powoduje, że niezbędne jest stosowanie wykładni prawnej zaproponowanej przez prof. Łukasza Garlickiego. Sprowadza się ona w praktyce do wskazania zakresu możliwych ograniczeń praw i wolności osobistych

[11] *Globalization with a Human Face, Report 1999,* United Nations Development Program, Human Development. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf (17.08.2016); J. Kunikowski, *Bezpieczeństwo i zagrożenia współczesnego człowieka* [w:] J. Dębowski, E. Jarmoch, A. Świderski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej*, Siedlce 2006; K. Kołodziejczyk, *Personalny wymiar bezpieczeństwa*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej" 2010, nr 1; D. Kaźmierczak-Pec, *Od bezpieczeństwa państwa do bezpieczeństwa ludzkiego. Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w rzeczywistości ponowoczesnej* [w:] M. Kubiak, P. Żarkowski (red.), *Współczesne bezpieczeństwo jednostkowe*, Warszawa–Siedlce 2013, s. 55–56.

[12] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020

[13] Ibidem, s. 8-9, 31, 35.

[14] Ibidem, s. 27-29.

na podstawie art. 31 p.3 Konstytucji („Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw." [podkr. PM]. Karnista ten uznaje także, że zarówno dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, jak i publicznego możliwe jest czasowe ich ograniczenie, jednak w stosownym zakresie i przy uwzględnieniu zasady ich niezbywalności i ciągłości[15]. Decydujące znaczenie ma tu rodzaj i skala zagrożenia, którą oceniają władze administracyjne, natomiast powszechnie stosowaną zasadą funkcjonowania państwa demokratycznego jest określenie sytuacji, w których mogą być one ograniczone, czas tego ograniczenia oraz szczegółowe sformalizowanie ich wprowadzenia przy zastosowaniu zasady *checks and balances* (mechanizm kontroli i równowagi) w procesie wdrażania i określania czasu ich obowiązywania[16]. Istniejące w Polsce rozwiązania obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa publicznego nałożyły na poszczególne szczeble administracji[17], natomiast zakres przedmiotowy bezpieczeństwa powszechnego (i charakter sankcji karnych za jego zakłócenie) określono w Kodeksie karnym[18]. Zostały one zawarte w rozdziale XX (przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu) i stanowią element wykazu działań przestępczych wraz z przewidzianymi sankcjami karnymi.

Bezpieczeństwo publiczne jest natomiast postrzegane jako zadanie władz administracyjnych i podległych jej organów i instytucji

---

[15] Garlicki L., *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 10, s. 14.

[16] Zazwyczaj jest to możliwość zawierzenia decyzji przez organ nadrzędny lub władzę sądowniczą lub konieczność uzyskania przez organ administracyjny aprobaty dla tej decyzji ze strony organu stanowiącego prawo.

[17] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji państwowej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 945, 1248, 1696, 2170, z 2020 r., poz. 284.

[18] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1950, 2128, z 2020 r., poz. 568.

do zapewnienia możliwości niezakłóconego funkcjonowania i rozwoju grupy społecznej (w wymiarze lokalnym) lub społeczeństwa (w wymiarze państwowym)[19]. Rolę kreatora i realizatora tych działań poziomu wypełniają instytucje władzy wykonawczej, a zakres ich kompetencji i obowiązków wyznaczają regulacje prawa stanowionego i wynikające z nich dokumenty wykonawcze. Przyjęte rozwiązania mają umożliwić prowadzenie efektywnych działań ukierunkowanych na niwelowanie zagrożeń dla życia społecznego przy uwzględnieniu praw oraz wolności jednostki ludzkiej. Zasadę tę odzwierciedlały zapisy kolejnych strategii bezpieczeństwa narodowego. W dokumencie z 2014 roku zakres przedsięwzięć w tym obszarze przedmiotowym sprowadzono do:

- skutecznego zapobiegania naruszeniom porządku publicznego;
- zwalczania przestępczości pospolitej i zorganizowanej, zwłaszcza godzącej w życie, zdrowie i mienie obywateli lub państwa;
- zwalczanie przestępczości kreującej zagrożenia o charakterze ogólnopaństwowym (przestępczość gospodarcza, obrót środkami psychotropowymi);
- zwiększenie efektywności działań zmierzających do nieuchronności karania sprawców przestępstw, odzyskiwania mienia utraconego oraz minimalizowania strat budżetu państwa[20].

Natomiast problematyka ta nie została uwzględniona w strategii z 2020 roku. Jedynym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego są - w jego zapisach - te kreowane przez potencjalnie napływających mi-

[19] Andrzej Czop wprost definiuje pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako „pożądany [przez aparat państwowy i społeczeństwo – przyp. PM] stan w państwie, rozumiany jako brak zagrożenia w życiu społeczeństwa i poszczególnych jego członków, wynikający ze skutecznego przeciwdziałania przez urządzenia państwowe i inne podmioty działające na podstawie prawa wszelkim determinantom zagrożeń oraz z realizacji zadań zapobiegających czynom wymierzonym w dobro państwa, jego porządek publiczny, życie, zdrowie i mienie obywateli". A. Czop, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony. Podręcznik akademicki*, Kraków 2016, s. 16.

[20] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 36.

grantów[21]. Zaproponowane w tym dokumencie podejście powoduje, że problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego została niejako scedowana na poziom lokalny. Instytucje centralne państwa tym samym zostały zobligowane do prowadzenia kreowania bezpiecznego otoczenia państwa oraz działań w sferze bezpieczeństwa militarnego, ekonomicznego i energetycznego, a także wybranych obszarach bezpieczeństwa zdrowotnego, ochrony rodziny (tzw. wartości i wsparcia wymienialności pokoleniowej), ochrony środowiska (ochrona zasobów wodnych, lasów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych)[22].

Zapewnienie tak rozumianego bezpieczeństwa publicznego to zarówno skuteczne niwelowanie możliwości wystąpienia zagrożeń czy naruszeń istniejącego porządku publicznego, jak i wykrywanie oraz zwalczanie wszelakich przejawów działań godzących w życie, zdrowie i mienie obywateli, jak również interesy państwa. Kreatorem tego bezpieczeństwa jest aparat administracyjny, którego rola jest dwojaka. Pierwsza grupa zadań to zapewnienie funkcjonowania instytucji, organów i urządzeń społecznych w ramach przyjętych regulacji prawnych i stosowanego porządku prawnego. Do drugiej grupy zaliczyć należy działania mające na celu ochronę społeczeństwa przez występującymi, negatywnie na nie oddziałującymi procesami, które określić można jako wyzwania, zagrożenia czy ryzyka bezpieczeństwa[23]. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego wiąże się nierozerwalnie z kwestią zapewnienia porządku publicznego, postrzeganego jako kształtowanie ładu opartego na regulacjach prawnych i zasadach współżycia społecznego na określonym, powszechnie dostępnym obszarze. Zdefiniować go można wiec jako „system występujących w miejscach publicznych rozwiązań prawno-publicznych i stosunków społecznych, których celem jest zapewnienie ochrony zdrowia, życia oraz mienia społecznego i indywidualnego, właściwego funk-

[21] Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, s. 32.

[22] Ibidem, s. 31, 33-35.

[23] Wszyscy badacze powołują się na definicje zaproponowana przez prof. Lecha Falandysza. Szerzej L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym*, „Palestra" 1969, nr 2.

cjonowania instytucji, a także niwelowania uciążliwości dla swobodnego funkcjonowania społeczności lub jednostki ludzkiej, zwłaszcza patologii i dewiacji społecznych"[24].

Zaprezentowane definicje pojęć bezpieczeństwa powszechnego, publicznego i ludzkiego określają praktyczny zakres działań prowadzonych w ramach polityki bezpieczeństwa. Koncentrują się one zazwyczaj na kwestiach przeciwdziałania wszelkim formom przemocy, przestępczości zorganizowanej, ochronie środowiska oraz wdrażania rozwiązań proekologicznych, prowadzeniu aktywnej polityki prorozwojowej, a także zwalczaniu wszelkich zagrożeń dla zdrowia (przeciwdziałaniu pandemiom i chorobom cywilizacyjnym). W mniejszym stopniu odnoszą się także do problematyki patologii (dewiacji społecznych), zwłaszcza w odniesieniu do alkoholizmu, zażywania środków i substancji psychotropowych. Natomiast zadania w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ludzkiego wyprowadzać raczej należy z pojęcia bezpieczeństwa człowieka (indywidualne, jednostki ludzkiej). Uwzględniać ono powinno także sposób postrzegania tych zagrożeń przez człowieka, który jest uzależniony od jego indywidualnej percepcji. Na podstawie tej zasady uznać należy, że zapewnienie bezpieczeństwa człowieka sprowadza się do wytworzenia u niego poczucia bezpieczeństwa oraz zdolności do dostrzeżenia symptomów zagrożeń i umiejętności zachowania się w jego obliczu. Powinna ona mieć na celu zapewnienie własnego bezpieczeństwa, a w sytuacji pozwalającej na podjęcie działań – udzielenie pomocy innym uczestnikom zdarzenia, ich ostrzeżenia oraz wsparcia akcji ratowniczej. Zakres prowadzonych w ramach zapewnienia *human security* powinien więc zawierać zarówno kompleksowe przedsięwzięcia mające na celu niwelowania zagrożeń dotyczących jednostki, najbliższego otoczenia, czy środowiska, w którym funkcjonuje, jak i tworzenie szans jego bezpiecznego funkcjonowania w środowisku oraz możliwość spełnienia oczekiwań, jakie są kierowane do otoczenia.

[24] Inne definicje tego pojęcia są zawarte w *Vademecum Bezpieczeństwa* O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć (red.), Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN, Kraków 2018, s. 137-139

Tabela 1.2. Czynniki kreujące poczucie bezpieczeństwa człowieka

Oczekiwania społeczne	Harmonia otoczenia
• Przekonanie o braku istnienia zagrożeń bezpośredni go dotyczących, • Dostrzeżenie szansy osiągnięcia założonego, indywidualnego celu, • Pewność, że w procesie osiągania tego celu nie wystąpią nieprzewidziane, inne niż oczywiste, problemy	• Przeświadczenie o sprawowaniu kontroli nad otaczającym światem, • Pewność istnienia i efektywnego stosowania przez instytucje, społeczeństwo i sama jednostkę ludzką instrumentarium, umożliwiającego budowę bezpiecznego otoczenia, • Przekonanie, że nagłe nieoczekiwane zdarzenia lub nieoczekiwane konsekwencje standardowych sytuacji będą zniwelowane w możliwie szybki i skuteczny sposób

Źródło: P. Mickiewicz, *Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w polskich dokumentach strategicznych jako determinanta zmian programu kształcenia przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2015, nr 3677, s. 141–152.

1.2. Kształtowanie polityki bezpieczeństwa państwa

Sposób postrzegania problematyki bezpieczeństwa i roli państwa w jego zapewnianiu, który zaprezentowano, przywołując definicje R. Zięby i J. Zając[25], determinuje formę prowadzonej polityki. Kreatorem tak rozumianego bezpieczeństwa państwa jest aparat państwowy realizujący działania podejmowane przez to państwo oraz społeczność wskazująca potrzeby w zakresie zapewniania bezpie-

[25] „Bezpieczeństwo państwa to zdolność [instytucji państwa – przyp. PM] i społeczeństwa do zapewnienia warunków jego przetrwania jako instytucji, wspólnoty obywatelskiej, biologicznego przeżycia ludności, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewni przetrwanie, tożsamość funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)". Cytat za R. Zięba, J. Zając, *Ekspertyza na potrzeby*..., op. cit., s. 10–11.

czeństwa i współuczestnicząca w realizacji części prowadzonych przedsięwzięć. Stworzony w ten sposób systemie bezpieczeństwa jest więc „skoordynowanym wewnętrznie zbiorem elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowanych na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, gospodarczym, psychospołecznym, ekologicznym i militarnym"[26]. Zbiór ten tworzą obowiązujące i wdrażane regulacje prawne, praktycznie realizowana polityka bezpieczeństwa narodowego, system organizacji obrony państwa, sojusze i inne formy kooperacji międzynarodowej, infrastruktura bezpieczeństwa oraz poziom przygotowania społecznego, często określany jako edukacja dla bezpieczeństwa.

Uznając, że bezpieczeństwo jest procesem, który pozostaje funkcją istoty zagrożeń oraz stanu odczuć społecznych, zasadne jest prowadzenie działań go zapewniających poprzez określone strategie. Zastosowanie myślenia strategicznego i klasycznej definicji strategii[27] sprawia, że polityka bezpieczeństwa powinna przyjąć formę konkretnego planu działań, uwzględniającego także alternatywne warianty postępowania oraz właściwie łączącego efekty własnych działań w różnych obszarach i reakcji na te działania otoczenia, w którym strategia jest wdrażana[28]. Taki podział i forma podejścia do istoty strategii powodują, że niezbędne jest określenie celu oraz środków (sposobów) jego osiągnięcia przy jednoczesnym wskazaniu i ocenie procesów pozwalających na jego osiągnięcie (lub ograniczających możliwość jego osiągnięcia). Takie podejście określenia obszarów funkcjonowania państwa, które mogą zostać poddane zdefiniowanymi wcześniej zagrożeniami bezpieczeństwa. Jak stwierdza Piotr Daniluk myślenie strategiczne w bezpieczeństwie przewiduje uznanie nadrzędności interesów narodowych nad wizją oraz strategią ich

[26] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 139.

[27] Strategia jest długofalową koncepcją oddziaływania na otoczenie w celu realizacji założonych celów. Cyt. za J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych,* Warszawa 1978, s. 130.

[28] Ibidem, s. 167.

osiągania. W tym założeniu interesy narodowe dotyczą określonego podmiotu w relacjach międzynarodowych i determinują zakres formułowanych przez aparat państwa wizji. Te natomiast traktować należy jako cel, którego osiągnięcie staje się możliwe zaproponują plan ich osiągnięcia[29]. Zasada ta określa kolejność formułowania strategii, dla której kolejnymi krokami są określenie domeny działania poprzez wskazanie obszarów funkcjonalnych czy grup społecznych poddanych oddziaływaniu bezpośrednim i pośrednim, własnych możliwości oddziaływania i pozycji w odniesieniu do innych aktorów politycznych poprzez analizę możliwego do wykorzystania potencjału oraz własnej przewagi w poszczególnych obszarach funkcjonalnych, co pozwala na wypracowanie efektywnego scenariusza osiągnięcia założonego celu. Równocześnie podejście to pozwala na wskazanie celu alternatywnego, który będzie realizowany w przypadku zaistnienia sytuacji wymagającej rezygnacji z osiągania celu głównego i stworzenie programu (planu) działania, czyli propozycji konkretnych przedsięwzięć w poszczególnych obszarach funkcjonalnych.

Zadanie zapewnienia bezpieczeństwa państwo realizuje wykorzystując swoje funkcje, zwłaszcza prawodawczą, administracyjną i obronną, poprzez to system bezpieczeństwa narodowego stanowi immanentny element systemu politycznego. Tworzą go instytucje sprawujące władzę, administracja rządowa i obywatele (w zakresie konstytucyjnych obowiązków i uprawnień). Szczególną rolę wypełniają wymienione zazwyczaj w aktach prawnych rangi konstytucyjnej, organy i instytucje, odpowiadające za prowadzenie polityki bezpieczeństwa i zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Są to zarówno struktury władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak i służby oraz instytucje rządowe i samorządowe, na które nałożono zadania zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, prowadzenia działań ratowniczych oraz ochrony ludności i mienia.

[29] Szerzej P. Daniluk, *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2012, nr 6, s. 83–96.

W systemie tym funkcjonują także poszczególne elementy sfery gospodarczej, zarówno jako współkreatorzy działań na rzecz bezpieczeństwa, jak i podlegające szczególnej ochronie.

Zasadniczym zadaniem systemu bezpieczeństwa jest organizacja niezbędnych sił i środków w sposób pozwalający na stworzenie z nich zintegrowanej i spójnej całości, przygotowanej do wykonania zadań, mających na celu zapewnienie wymaganego poziomu bezpieczeństwa narodowego. Podejście to określa sposób organizacji systemu bezpieczeństwa państwa. Przyjmuje on zasadniczo strukturę modułową, którą tworzą skoordynowane wewnętrznie elementy, w postaci wyodrębnionych struktur kierowniczych i wykonawczych oraz środków, którymi dysponują. Istotą rzeczy jest jednak sposób ich wzajemnego powiązania, która ma tworzyć uporządkowaną strukturę organizacyjną, przygotowaną do podjęcia właściwej reakcji na symptomy lub realnie występujące zagrożenia. Współcześnie większość systemów bezpieczeństwa państw demokratycznych tworzy pięć modułów:

- podsystemu kierowania bezpieczeństwem państwa;
- podsystemu bezpieczeństwa społecznego;
- podsystemu bezpieczeństwa gospodarczego;
- podsystemu bezpieczeństwa militarnego;
- podsystem ochrony cybernetycznej.

W tej strukturze zasadniczą rolę odgrywa podsystem kierowania będący zbiorem powiązanych ze sobą elementów (organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z kierowaniem bezpieczeństwem państwa), działających w celu zapewnienia ciągłości podejmowania decyzji i działań dla utrzymania bezpieczeństwa państwa. Pozostałe moduły są określane jako podsystemy wykonawcze i zajmują się kształtowaniem założeń i realizacją polityki państwa w określonych sferach. Między innymi ich rolą jest konstruowanie tzw. krajowych programów przeciwdziałania zagrożeniom, które obligują poszczególne elementy struktury administracyjnej państwa do realizacji wskazanych lub rekomendowanych zadań. Ich zakres wynika z przyjętych przez państwo założeń politycznych, ale wykraczających poza ramy

polityki bezpieczeństwa, gdyż są także ukierunkowane na wspieranie przedsięwzięć o charakterze prospołecznym i prorozwojowym[30].

1.2.1. Bezpieczeństwo lokalne w polityce państwa

Przyjęte rozwiązania organizacyjne dla systemu bezpieczeństwa sprawiają, że kreowanie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym musi obejmować dwie sfery: udział w systemie obronnym oraz procesach zapewniających bezpieczeństwo lokalnej wspólnoty. Współudział w systemie obronnym państwa sprowadzony jest w praktyce do przygotowania się lokalnej administracji do działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, projektowania środków budżetowych przeznaczonych na ten cel oraz wdrażania na danym szczeblu administracyjnym zadań przewidzianych do realizacji w ramach systemu obronnego państwa.

Druga grupa zadań przypisana władzom lokalny to zapewnienie bezpieczeństwa lokalnej wspólnoty w czasie pokoju i w sferach niezwiązanych z przygotowaniem obronnym. Powinny być one traktowane jako element procesu zarządzania rozwojem jednostek zasadniczego podziału administracyjnego. Celem prowadzonych działań jest niwelowanie procesów ograniczających osiąganie oczekiwanych możliwości funkcjonowania społeczeństwa jako wspólnoty obywatelskiej. Największą trudnością w takim rozumieniu działań w sferze bezpieczeństwa jest zdefiniowanie uniwersalnych zagrożeń poczucia bezpieczeństwa, postrzeganych indywidualnie przez każdego obywatela. Rozwiązaniem tego problemu jest skoncentrowanie się na równoległym niwelowaniu określonych zagrożeń oraz prowadzeniu przedsięwzięć umożliwiających budowanie tzw. bezpiecznych przestrzeni. Są one określane podmiotowo i przestrzennie jako sfery aktywności społecznej, w których społeczeństwo chce czuć się bezpiecznie, oraz enklawy terytorialne stwarzające funkcjonującym w nich osobom poczucie braku zagrożenia.

---

[30] Szerzej P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo w Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju i strategiach sektorowych,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2013, nr 7, s. 50–62.

Tabela 1.3. Przykładowe powiązania zadań własnych gminy z kreowaniem oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa społeczności lokalnych

Obszary	Działania
Ład przestrzenny, ochrona środowiska, gospodarka wodna i ścieki utrzymanie czystości, budownictwo mieszkaniowe	Kształtowanie przestrzeni w celu ograniczenia skali przestępczości kryminalnej; Konstruowanie lokalnej polityki wodnej i ochrony środowiska jako instrumentu Niwelowania zagrożenia lokalnych podtopień i skażeń środowiska; uwzględnianie w działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska przedsięwzięć niwelujących występowanie pospolitych zagrożeń dla zdrowia
Drogi, mosty, przejazdy kolejowe, organizacja komunikacji	Niwelowanie możliwości zaistnienia wypadków i kolizji; Ograniczenie skali wypadków komunikacyjnych; Zapewnienie bezpieczeństwa niechronionym uczestnikom ruchu drogowego
Pomoc społeczna, porządek publiczny, polityka prorodzinna	Kreowania polityki socjalnej w celu efektywnego udzielanie pomocy oraz Niwelowania zagrożeń wynikających z istnienia patologii społecznych; Przeciwdziałanie zjawiskom kreującym powstawanie lub rozszerzanie się skali patologii społecznych
Kultura i kultura fizyczna, utrzymanie obiektów użyteczności publicznej	Organizacja przedsięwzięć kulturalnych i sportowych w celu ograniczenia możliwości zaistnienia zjawisk patologicznych i przestępczych wśród młodzieży; Niwelowanie możliwości zaistnienia zjawiska youngsterów*

* Pojęciem *youngster* w odniesieniu do sfery bezpieczeństwa określa się młodzież, która nie weszła jeszcze w konflikt z prawem, ale sposób jej funkcjonowania w strukturze społecznej wskazuje na taką możliwość.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, 1309, 1571, 1696, 1815.

Proces zapewnianie bezpieczeństwa lokalnego można więc określić jako tworzenie kompleksowych rozwiązań obejmujących wszystkie obszary bezpieczeństwa państwa, w tym zwłaszcza bezpieczeństwa publicznego i porządku społecznego, bezpieczeństwa indywidualnego oraz wybranych obszarów bezpieczeństwa powszechnego (ekologiczne, zdrowotne i środowiskowe). Zasadą jest tu uwzględnienie lokalnych procesów, zjawisk czy samych zagrożeń oraz potrzeb

danej społeczności w zakresie budowy jej poczucia bezpieczeństwa. Naturalnym kreatorem działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa lokalnego są władze wykonawcze terenowych jednostek administracyjnych oraz działająca na ich terenie administracja niezespolona. Są one prowadzone w ramach obowiązkowych programów, które powinny przyjąć formę wzajemnie skorelowanych i długofalowych projektów oddziaływania na wyselekcjonowane grupy odbiorców i całą społeczność. Przewidywać powinny równoległe prowadzenie działań prewencyjnych, profilaktycznych i edukacyjno-informacyjnych. Kierując się tą zasadą, władze administracyjne szczebla lokalnego w procesie ich konstrukcji koncentrują się zazwyczaj na sferach bezpośrednio i wymiernie wpływające na jakość życia, czyli zapewnianiu dostępności do zasadniczych zdobyczy cywilizacyjnych oraz niwelowaniu skutków negatywnych zjawisk o charakterze ogólnospołecznym. Z tego względu przedsięwzięcia profilaktyczne są ukierunkowane na działania wspierające i pomocowe, a niekiedy edukacyjne. Natomiast przedsięwzięcia prewencyjne przyjmują formę reaktywną i są podejmowane na podstawie analizy zdarzeń już istniejących lub występujących cyklicznie. W obszarze przedmiotowym porządek publiczny to z reguły przeciwdziałanie istniejącym formom zakłócenia tego porządku i drobnej przestępczości kryminalnej oraz ochrona majątku trwałego oraz infrastruktury, zwłaszcza infrastruktury krytycznej, co jest realizowane w ramach lokalnego systemu zarządzania kryzysowego. Tym samym całość przedsięwzięć prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej sprowadza się do działań podejmowanych w obszarach definiowanych jako opieka socjalna, ochrona życia i zdrowia oraz zarządzanie kryzysowe. Generalnie rzecz ujmując, jest to podejście zasadne, ale wskazać należy konieczność stosowania holistycznego podejścia. W odniesieniu do problematyki ochrony infrastruktury i mienia celem jest nie posiadanie systemu pozwalającego na właściwą reakcję na zdarzenie, co zapewnienie jej ciągłego funkcjonowania i eksploatacji na poziomie oczekiwanym przez lokalną społeczność. W tym kontekście wskazać należy na rolę infrastruktury technicznej w postaci sieci energetycznej, systemów

wodno-kanalizacyjnych, sieci transportu osobowego i towarowego w sferze bezpieczeństwa powszechnego. Postrzeganej nie tyle w kategorii funkcjonalności tych systemów, co zapewnienia przez te systemy możliwości swobodnego funkcjonowania lokalnej społeczności. Zadbanie o stabilność funkcjonowania systemów infrastruktury technicznej umożliwia, oczywiście, przetrwanie wspólnocie społecznej, czyli realizację pierwszego z zdań polityki bezpieczeństwa. Nie pozwala natomiast tworzenie oczekiwanych przez społeczeństwo warunków życia. W praktyce cel ten osiąga się poprzez kreowanie możliwości rozwojowych i efektywne rozwiązywanie problemów społecznych, zwłaszcza w ich wymiarze socjalnym[31]. Zastosowanie tych rozwiązań wymaga więc właściwego wkomponowania w sferze bezpieczeństwa powszechnego przedsięwzięć z zakresu wsparcia socjalnego i społecznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym[32]. Należy jednak zauważyć, że bezpieczeństwa socjalnego nie zapewni się wyłącznie przez prowadzenie działań wspierających i osłonowych. Ich celem powinno być prowadzenie przedsięwzięć włączających wykluczonych do lokalnego środowiska, niwelujących możliwości wykluczenia społecznego i zapewniających trwałość wdrożonych zmian. Drugim, wskazywany przez państwo, obszarem bezpieczeństwa lokalnego jest sfer bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jej zakres jest kształtowany kontekście możliwych zagrożeń realnego i oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Ich klasyfikację dokonuje sie w oparciu o diagnozę bezpieczeństwa, opartą najczęściej na analizie danych statystycznych, wskazaniach lokalnych instytucji oraz, prowadzonych w róż-

[31] Działania socjalne powinny przyjąć formę skoordynowanych i planowych programów skoncentrowanych na tworzeniu możliwości rozwojowych społeczności, przeciwdziałaniu marginalizacji społecznej i ograniczaniu poziomu ubóstwa oraz bezrobocia, zwalczaniu patologii społecznych oraz tworzeniu rozwiązań zapewniających możliwość wypoczynku i zagospodarowania czasu wolnego mieszkańców, ochronę środowiska codziennego życia mieszkańców oraz zapewnienie systemowych rozwiązań dotyczących pomocy socjalnej.

[32] Ich zakres określa je między innymi ustawa z dnia z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej , Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593 z poźn. zm.

nej formie, badaniach opinii społecznej. Podejście to powoduje, że efektywność prowadzonych działań w tej sferze jest uzależniona nie tylko od skuteczności wdrażanych rozwiązań, ale także, a niekiedy w większym stopniu, od umiejętnego wyselekcjonowania zagrożeń ograniczających to poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności oraz czynników je kreujących. Dopiero tak dobrane metody diagnozy bezpieczeństwa pozwalają na podjęcie działań ukierunkowanych na zwalczanie zjawiska oraz niwelowanie możliwości ich zaistnienia. Tym niemniej sukces tych przedsięwzięć zależy jednak od zakresu ich korelacji z oczekiwaniami lokalnej wspólnoty oraz specyfiki funkcjonowania danej jednostki administracyjnej.

Rozdział II

Władze lokalne jako kreator działań zapewniających bezpieczeństwo publiczne i powszechne

Struktura systemu administracyjnego w państwie polskim wynika z zapisów konstytucyjnych określających zasadę trójpodziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej[33] oraz parlamentarno-gabinetowy system polityczny[34]. W rozwiązaniach tych administrację państwową szczebla centralnego tworzą naczelne, konstytucyjne organy państwa wraz z ich strukturą organizacyjną[35] oraz administracja rządowa, która dzieli się na administrację

[33] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997, art. 10.

[34] Rozwiązanie to określiła sposób funkcjonowania systemu administracyjnego państwa, który tworzą: administracja państwowa szczebla centralnego (często określana jako Korpus Służby Cywilnej), administracja państwowej niższego szczebla (nie będącej częścią administracji rządowej) oraz administracja samorządowa. Status, kompetencje i zadania administracji rządowej reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 265, 285, urzędników państwowych ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 537, a urzędników samorządowych ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282.

[35] Zalicza się do nich Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz z podległymi instytucjami, organy Najwyższej Izby Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich z Biurem, Krajową Radę Sądownictwa, organy Narodowego Banku Polskiego, w tym Krajową Radę Polityki Pieniężnej oraz podległe Sejmowi centralne organy administracji.

rządową szczebla centralnego (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej) i terenową (wojewoda i organy administracji zespolonej[36] oraz niezespolonej[37]). Organem reprezentującym administrację rządową i realizującym jej zadania na terenie województwa jest wojewoda[38].

---

[36] Administrację zespoloną tworzą działający pod zwierzchnictwem wojewody kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach. Do tej kategorii należą Komendant Wojewódzki Policji i Komendant Państwowej Straży Pożarnej, Kurator Oświaty, Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, Inspekcji Handlowej, Nadzoru Budowlanego, Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Ochrony Środowiska, Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Transportu Drogowego, Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego oraz Wojewódzki Konserwator Zabytków i Wojewódzki Lekarz Weterynarii. Załącznik do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407, z 2002 r., nr 37, poz. 329, nr 41, poz. 365, nr 62, poz. 558, nr 89, poz. 804, nr 200, poz. 1688, z 2003 r., nr 52, poz. 450, nr 137, poz. 1302, nr 149, poz. 1452, z 2004 r., nr 33, poz. 287, z 2005 r., nr 33, poz. 288, nr 90, poz. 757, nr 175, poz. 1462, z 2008 r., nr 199, poz. 1227.

[37] Natomiast organami administracji niezespolonej są instytucje podporządkowane właściwym ministrom oraz szefom instytucji państwowych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa. Do tego grona zalicza się i dowódców okręgów wojskowych, szefów wojewódzkich sztabów wojskowych i komend uzupełnień, komendantów oddziałów, dywizjonów i placówek Straży Granicznej oraz dyrektorów izb skarbowych i urzędów skarbowych, urzędów górniczych, miar i wag, zarządów gospodarki wodnej, urzędów morskich i urzędu żeglugi śródlądowej, urzędów probierczych wraz z ich oddziałami obwodowymi, okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego oraz osoby sprawujące funkcję państwowego inspektora sanitarnego i powiatowego oraz granicznego lekarza weterynarii. Do tego grona zalicza się i dowódców okręgów wojskowych, szefów wojewódzkich sztabów wojskowych i komend uzupełnień, komendantów oddziałów, dywizjonów i placówek Straży Granicznej oraz dyrektorów izb skarbowych i urzędów skarbowych, urzędów górniczych, miar i wag, zarządów gospodarki wodnej, urzędów morskich i urzędu żeglugi śródlądowej, urzędów probierczych wraz z ich oddziałami obwodowymi, okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego oraz osoby sprawujące funkcję państwowego Inspektora sanitarnego i powiatowi oraz granicznego lekarza weterynarii. Ibidem.

[38] Jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a jego zastępcy na wniosek wojewodów.

Posiada uprawnienia do stanowienie aktów prawa miejscowego, jest organem odwoławczym w zakresie postępowania administracyjnego oraz reprezentuje Skarb Państwa. Pełni także funkcje kontrolne wobec władz samorządowych[39] oraz administracji zespolonej. Posiada uprawnienia odwoławcze w odniesieniu do decyzji organów gminy, a dotyczących spraw zleconych przez administrację rządową oraz decyzji organów administracji niezespolonej. Odpowiada także za prawidłowe współdziałanie wszystkich podmiotów administrujących, działających na obszarze województwa i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia, utrzymania porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym. Posiada też uprawnienia do wydawania rozporządzeń porządkowych, jeśli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Zaprezentowany zakres kompetencji powoduje, że sprawuje – ograniczony co do zakresu – nadzór nad działalnością samorządów lokalnych[40].

2.1. Samorząd w systemie bezpieczeństwa państwa

Władza samorządowa (samorząd terytorialny) w Polsce funkcjonuje w układzie trzy-szczeblowym (województwo, powiat, gmina) odpowiadającym strukturze administracyjnej państwa. Strukturę tą tworzy 16 województw, na obszarze których funkcjonuje 379 powiatów

[39] Wojewoda posiada uprawnienia zezwalające na delegowanie swoich uprawnień i organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa. Powierzenie następuje w drodze porozumienia wojewody z zarządem danej jednostki samorządowej i jest ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

[40] Podstawy prawne systemu administracji samorządowej w Polsce stanowią ustawy z dnia 5 czerwca 1999 r.: o administracji rządowej w województwie... op. cit.; o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512, 1571, 1815, o samorządzie powiatowym t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511, 1571, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 oraz ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, Dz. U. z 1998 r. z późn. zm..

(65 grodzkich i 314 ziemskich) oraz 2479 gmin[41]. W tych jednostkach terytorialnych tworzona jest administracja samorządowa funkcjonująca w strukturze organów uchwałodawczych (stanowiących) i wykonawczych[42]. Administracja samorządowa wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych lub przyznane im w ramach stosownych regulacji prawnych[43]. Zakres jej kompetencji jest także ograniczony terytorialnie do obszaru jednostki organizacyjnej. Powierzone zadania wykonują samodzielnie lub na podstawie upoważnień wynikających z obowiązującego prawa. W strukturze władzy samorządowej wiodącą rolę przyznano wybieralnym organom uchwałodawczym, które między innymi sprawują funkcje kreacyjną i kontrolną wobec struktur władzy wykonawczej[44]. Na szczeblu województwa organem władzy wykonawczej jest marszałek i zarząd województwa[45]. Podejmuje on decyzje kolegialnie, ale marszałek posiada uprawnienia wykonawcze o charakterze doraźnym, w sprawach

[41] W tej liczbie 306 jednostek administracyjnych to gminy miejskie, 597 – miejsko-wiejskie (w jej obrębie znajduje się miasto i wsie) oraz 1576 to gminy wiejskie. Rada gminy posada uprawnienia do utworzenia na swoim terenie niższych szczebli administracyjnych . Decyzję podejmuje w drodze uchwały. Nadaje im również statut, który określa sposób organizacji i zakres działania tych jednostek administracyjnych.

[42] Samorządowe organy stanowiące to sejmik województwa, rada powiatu i rada gminy. Do organów wykonawczych zalicza się marszałka i zarząd województwa, starostę i zarząd powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta).

[43] Jeśli pojawia się wątpliwość jaki szczebel samorządu ma się zająć konkretną sprawą obowiązuje zasada domniemania właściwości gminy (por. art. 164 ust. 3 Konstytucji RP).

[44] Ustawodawstwo samorządowe przewiduje możliwość rozwiązania organów przedstawicielskich w przypadku nie wyłonienia w okresie 3 miesięcy struktur władzy wykonawczej. Decyzję o rozwiązaniu podejmuje Prezes Rady Ministrów (w odniesieniu do sejmiku województwa) oraz wojewoda w odniesieniu do powiatu i gminy. Przedterminowe wybory musza się odbyć w terminie trzech miesięcy, a w okresie tym funkcje władz samorządowych – na mocy decyzji premiera – pełni wojewoda (w przypadku rozwiązania sejmiku), a na szczeblu powiatu komisarz.

[45] Marszałek jest wybierany przez sejmik spośród radnych, natomiast pozostali członkowie zarządu mogą się wywodzić spoza sejmiku.

niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne[46]. Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, który tworzą pełniący funkcje jego przewodniczącego starosta oraz członkowie wybrani przez radę powiatu ze swego grona lub spoza składu rady. Zarząd zobowiązany jest do bieżącej administracji na podległym sobie terenie oraz wykonywania uchwał rady powiatu. W uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia interesu publicznego, bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia obywateli oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, starosta może podejmować samodzielne decyzje. Z tego zakresu wyłączone są decyzje dotyczące przepisów porządkowych. Natomiast funkcję organu wykonawczego gminy sprawuje zarząd gminy, któremu przewodniczy wójt lub burmistrz (prezydent). Równocześnie pełni on funkcję kierownika urzędu gminy.

Status i rolę organów samorządowych określają zarówno zapisy konstytucyjne (rozdział IV), jak szereg ustaw. Poza ustawami o samorządzie powiatowym i gminnym wskazać należy na znaczenie zapisów w prawie stanowionym określającym sposób funkcjonowania aparatu administracyjnego oraz sfery funkcjonalne państwa. Wśród nich wyróżnić należy ustawy:

- określające strukturę administracyjną i sposób funkcjonowania administracji (Kodeks postępowania samorządowego, ustawy o pracownikach samorządowych i o strażach gminnych);
- dotyczące finansów samorządowych (ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, o podatkach i finansach lokalnych, o podatkach rolny, leśnym);
- zarządzania jednostką (prawo działalności gospodarczej, prawo budowlane, ustawa o systemie oświaty, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);

[46] Wymagają one przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu Zob. Ustawa o samorządzie województwa..., op. cit.

– zapewnieniu bezpieczeństwa (przywoływania powyżej ustawa o straży gminnej oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym, czy też niwelujące zagrożenia o charakterze patologicznym).

Podkreślić również należy, że podstawą funkcjonowania systemu administracyjnego w Polsce jest zasada pomocniczości (subsydialności), w myśl której zadania mogące zostać wykonane przez niższy szczebel administracji nie powinny być przejmowane przez ograny wyższego szczebla. Ich rolą jest wsparcie i udzielanie pomocy w sytuacji, w której organ administracyjny niższego szczebla nie jest w stanie samodzielnie realizować nałożonego na nie zadania. Na podstawie tej zasady określono zakres kompetencji organów administracyjnych poszczególnych szczebli, dzieląc je na zadania własne i zlecone.

2.2. Lokalny aparat administracyjny w systemie bezpieczeństwa państwa

Zaprezentowana struktura aparatu administracyjnego odpowiada za określone sfery życia społecznego, w tym za bezpieczeństwo powszechne, publiczne i ludzkie, tworząc na podległym jej obszarze integralne elementy systemu bezpieczeństwa państwa i realizując w tym zakresie zadania własne oraz zlecone przez centralny aparat administracyjny. Są one prowadzone w strukturze hierarchicznej, w której poszczególne elementy podejmują określony, przypisany im zakres zadań, a sposób realizacji jest nadzorowany przez wyższy jej szczebel. Politykę bezpieczeństwa państwa prowadzi Rada Ministrów[47], która określa zadania dla poszczególnych organów władzy wykonawczej. Regulacja ta wprowadza określony podział odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych w układzie: aparat administracji państwowej – aparat administracji samorządowej. Instytucją wiodącą jest urząd wojewody, mający status organu przedstawicielskiego aparatu centralnego na obsza-

[47] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej..., op. cit., art. 146.

rze województwa. Pełniąc te funkcję, wojewoda nadzoruje sposób realizacji polityki bezpieczeństwa przez ograny szczebla samorządowego, posiadając równocześnie prawo do podjęcia działań. Zasadnicze kompetencje wojewody w sferze bezpieczeństwa można podzielić na trzy obszary:

- organizacja i funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa;
- zarządzanie kryzysowe;
- przygotowania obronne.

Wojewoda jest zwierzchnikiem terenowej administracji rządowej, zwłaszcza jej części określanej jako administracja zespolona, w skład których wchodzą komendanci wojewódzcy Policji i PSP, wojewódzcy inspektorzy inspekcji sanitarnej, weterynaryjnej, farmaceutycznej, ochrony środowiska, ochrony roślin i nasiennictwa, nadzoru budowlanego, transportu drogowego, nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, inspekcji handlowej, jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz kurator oświaty i konserwator zabytków[48]. W sferze organizacji systemu bezpieczeństwa jego rola sprowadza się do zapewnienia kooperacji i współdziałania organów i instytucji bezpieczeństwa, a w uzasadnionych sytuacjach kieruje ich działalnością odnoszącą się do:

- zapobiegania zagrożeniu bezpieczeństwa państwa oraz zagrożeniom środowiska, w tym zwłaszcza wykonania i koordynacji zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego;
- utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich;
- zapobiegania zagrożeniom dla życia, zdrowia obywateli lub mienia społecznego państwowego i indywidualnego;
- zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, oraz zwalczanie i usuwanie ich skutków, w tym

[48] Nie podlega mu administracja niezespolona, podporządkowana właściwemu dla ich kompetencji ministrowi. Zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie..., op. cit.

zwłaszcza ogłoszenia i odwołania pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego;
- dokonywania oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa oraz opracowania planu operacyjnego ochrony przed powodzią[49].

Szczególną rolę instytucja wojewody odgrywa w systemie obrony państwa (SOP) oraz przedsięwzięciach z zakresu obrony cywilnej, ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego. Wojewoda jest zobligowany do kierowania obronnością na obszarze województwa, a zwłaszcza planowania i realizacji zadań obronnych:
- określenia szczegółowych kierunków działania dla kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, organów administracji niezespolonej oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań obronnych;
- kierowania realizacją przedsięwzięć związanych z podwyższaniem gotowości obronnej państwa wykonywanych przez marszałków województw, starostów, wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast), przedsiębiorców oraz inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne mające swoją siedzibę na terenie województwa;
- koordynacji przedsięwzięć niezbędnych dla zabezpieczenia mobilizacji jednostek wojskowych i wykonywania świadczeń na rzecz obrony;
- kierowania realizacją przedsięwzięć związanych z przygotowaniem stanowisk kierowania dla organów terenowych;
- organizacji wykorzystania miejscowych sił i środków na potrzeby obronności państwa i obszaru województwa, w tym ochrony ludności oraz dóbr materialnych i kultury przed środkami rażenia, jak również niesienia pomocy poszkodowanym;

[49] Ibidem. Szczególne zadania z zakresu ochrony przeciwpowodziowej wynikają z zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która nadała zagrożeniu powodziowemu status osobnego zagrożenia (nie wchodzi ono w zakres zagrożeń definiowanych jako klęska żywiołowa, ale jest osobnym zagrożeniem) i obliguje władze do stosowania określonych rozwiązań.

– kontroli i oceny wykonywanie zadań obronnych przez organy, podmioty, jednostki organizacyjne i organizacje;
– organizacji edukacji społeczeństwa dotycząca przygotowania obronnego oraz prowadzenia szkolenia i ćwiczeń obronnych[50].

Odpowiada także za organizację i sposób ochrony ludności, nadzorując działalność władz lokalnych w zakresie obrony cywilnej, co wiąże się także z jego rolą w systemie zarządzania kryzysowego. Przyjęte rozwiązania powodują, że rolą wojewody jest kierowanie monitorowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie województwa oraz realizację szeregu szczegółowych zadań z zakresu planowania tych działań na podległym mu obszarze i w podległych m jednostkach administracyjnych[51]. Natomiast w sytuacji zaistnienia stanu klęski żywiołowej wojewoda „kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa i to jemu zostają podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych RP"[52].

Powyższe rozwiązania ograniczają pośrednio rolę samorządowych władz wojewódzkich w sferze bezpieczeństwa. Przypisany im zakres kompetencji odnosi się do sfery bezpieczeństwa powszechnego, zwłaszcza ochrony zdrowia, środowiska oraz bezpieczeństwa publicznego i obronności[53]. W zestawieniu tych kompetencji najważniejszym obszarem działania samorządu wojewódzkiego jest problematyka przygotowań obronnych w sytuacji zagrożenia wojennego

[50] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1541, 2020, art. 18 p. 1, art. 20.

[51] Szczegółowe zadania i sposób funkcjonowania urzędu wojewódzkiego określają zapisy art. 14–17 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1398, z 2020 r., poz. 148.

[52] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U. z 10 października 2017 r., poz. 1897.

[53] Ustawa o samorządzie województwa..., op. cit., art. 14, ust.1, pkt. 13 i 14.

oraz bezpieczeństwa powszechnego, w mniejszym stopniu zadaniem tym jest ochrona porządku publicznego. Natomiast w ograniczonym zakresie samorząd województwa jest organem istotnym dla funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. Zakres zadań realizowanych przez urzędy marszałkowskie to w zasadzie współpraca z wydziałami zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich podczas stanów nadzwyczajnych i zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz realizowanie poleceń wojewody wydawanych w stanach nadzwyczajnych i ustalanie zadań dla poszczególnych jednostek urzędu w przypadku wystąpienia zagrożenia. Wojewódzkie władze samorządowe mogą natomiast podejmować różnorodne inicjatywy o charakterze pomocowym i profilaktycznym oraz przedsięwzięcia wspierające działania władz niższego szczebla. Dotyczy to zwłaszcza gamy przedsięwzięć odnoszących się do sfery bezpieczeństwa publicznego. Zasadnym jest także usytuowanie tej formy aktywności i wojewódzkich władz samorządowych w ramach prowadzonej przez nie z polityki rozwojowej i społecznej[54]. Stwarza to szersze możliwości wsparcia, w tym finansowania określonych przedsięwzięć, gdyż polityka społeczna to „wszystkie działania mające na celu zaspokojenie potrzeb określonej grupy ludzi, a także przedsięwzięcia o charakterze ekonomicznym, politycznym, organizacyjnym i ideologicznym"[55], zaś polityka rozwojowa to „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej"[56], uznać należy, iż zaspokajanie potrzeb społecznych i kreowanie możliwości rozwoju jest zadaniem wojewódzkich władz samorządowych. Tym samym uznać należy, że właściwie dobrane programy rozwojowe stanowić powinny element określają-

[54] Nie ma jednolitej ustawowej definicji tego pojęcia.

[55] A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 72.

[56] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U z 2019 r., poz. 1295, 2020.

cy działania w obydwu w sferze bezpieczeństwa powszechnego i publicznego. Powinny jednak być koncentrowane na poprawie jakości życia i zwiększaniu poziomu stabilności, zwłaszcza zakresu i jakości świadczonych usług, co poprawia poziom poczucia bezpieczeństwa obywatela. Pośrednio wiec dotyczą także sfery bezpieczeństwa publicznego, jednak kompetencje zarządu województwa w tej sferze wynikają nie tyle z przypisanych ustawowo zadań, ale są konsekwencją zapisu o obowiązku podjęcia natychmiastowego działania w przypadku zaistnienia zagrożenia interesu publicznego, zdrowia i życia oraz w sprawach, które mogą spowodować znaczne straty materialne. Ich celem jest zapewnienie bezpieczeństwa społecznościom lokalnym poprzez koordynację działań podejmowanych w poszczególnych obszarach administracyjnych województwa, przy założeniu że instytucją wiodącą w obszarze ochrony i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego na terenie województwa jest wojewoda, który prowadzi działania przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji[57]. To sformułowanie powoduje, że rola organów samorządowych została ograniczona do:

- inicjowania działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego;
- prowadzenia działań dotyczących rozpoznania i oceny stanu zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w swoim obszarze administracyjnym;
- doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
- informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go z odczuciami społecznymi;
- organizowania działań zapobiegawczych i kreowanie form współpracy społeczeństwa z organami porządku publicznego.

Zasadniczymi formami aktywności władz wojewódzkich są i być powinny przedsięwzięcia wspierające władze podległych jednostek w postaci dofinansowania i polityki grantowej dla realizacji po-

[57] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 6, t.j. Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277.

szczególnych procesów poprawy stanu bezpieczeństwa, zwłaszcza odnoszące się do projektów edukacyjnych z zakresu zapewniana bezpieczeństwa dziecka.

Natomiast na szczebel powiatu i gminy, zwłaszcza tej ostatniego elementu struktury systemu administracyjnego, nałożono zadania

Tabela 2.1. Przykładowe formy angażowania się Zarządu Województwa Dolnośląskiego w działania w sferze bezpieczeństwa powszechnego i publicznego

Obszar	Program	Zakres działań
Konkurs „Poprawa Bezpieczeństwa w Województwie"	Finansowanie, wyłonionych w drodze konkursu ofert, gminnych projektów poprawy bezpieczeństwa pożarowego, w tym dofinansowanie jednostek straży pożarnej	
Działania edukacyjne kierowane do dzieci i młodzieży	„Uczę się bezpiecznie żyć", „Bezpieczny Dolnoślązak"	Projekty edukacyjne: bezpieczny Internet, bezpieczna droga, pierwsza pomoc, bezpieczne środowisko odpady, zanieczyszczenia środowiska, bezpieczny wypoczynek, bezpieczeństwo w lesie, w górach, nad wodą; bezpieczna wycieczka szkolna; zagrożenia bezpieczeństwa podstawy samoobrony, oszustwa domowe; bezpieczne środki komunikacji
Wspieranie instytucji publicznych	Zakupy sprzętu specjalistycznego dla Policji, PSP i pogotowia ratunkowego	
Współpraca z NGOs	Konkursy i granty celowe dla organizacji pozarządowych na organizacje szkoleń z zakresu ratownictwa górskiego i wodnego, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego	
Program ochrony zdrowia psychicznego	Finansowanie działań mających na celu poprzez podniesienie standardu usług medycznych oraz zwiększenie ich dostępności	

Źródło: *Sprawozdanie z realizacji przez UMWD zadań własnych z zakresu bezpieczeństwa*, Wrocław 2013.

bezpośrednio i pośrednio odnoszące się do problematyki bezpieczeństwa. Obowiązujące rozwiązania legislacyjne powodują, że powiat jako szczebel systemu administracyjnego jest definiowany jako jednostka administracji terenowej, w której funkcjonuje zarówno rządowa, jak i samorządowa terenowa administracja zespolona. For-

Tabela 2.2. Zakres obszarowy działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zadania władz jednostek samorządu terytorialnego

Obszar przedmiotowy	Zadania
Ochrona porządku prawnego i zasad funkcjonowania lokalnej społeczności	Zapobieganie możliwości wystąpienia i zwalczanie zjawisk ograniczających poczucie bezpieczeństwa i sposób funkcjonowania życia zbiorowego
Ochrona lokalnej zbiorowości przed zjawiskami zakłócającymi ich bezpieczne funkcjonowanie • generowanych z zewnątrz; • powstałych w wyniku zaistnienia zjawisk naturalnych; • kreowanych przez członków tej społeczności	Zapewnienie bezpieczeństwa w sytuacji deterytorialności zjawisk zagrażających zdrowiu, życiu i mieniu lokalnej społeczności w tym: • ataku terrorystycznego; • działań militarnych; Ochrona w sytuacji wystąpienia i niwelowanie konsekwencji występowania zjawisk naturalnych i katastrof będących konsekwencją działań człowieka; Niwelowanie społecznych konsekwencji zachowań patologicznych i aspołecznych
Ochrona lokalnej wspólnoty przed wewnętrznymi procesami generującymi zagrażającymi tej społeczności	Tworzenie programów ograniczających możliwość wystąpienia i zwalczanie lokalnej przestępczości pospolitej i patologii; Niwelowanie możliwości wystąpienia wewnętrznych napięć społecznych; Monitorowanie i przeciwdziałanie istniejącym dewiacjom społecznym; Prowadzenie działań informacyjnych o potencjalnych zagrożeniach bezpieczeństwa w lokalnym środowisku
Zapewnianie możliwości rozwojowych; poprawa standardu życia; ochrona dóbr materialnych i intelektualnych	Prowadzenie polityki prorozwojowej i socjalnej; Niwelowanie zagrożeń o charakterze ekonomicznym prowadzących do obniżenia jakości życia; Wymuszanie poszanowania prawa własności, w ty własności intelektualnej

Źródło: opracowanie własne.

malnie staroście podlegają powiatowe komendy Policji i PSP oraz powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, ale zakres uprawnień jest ograniczany do jednoznacznie określonych zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wykonywanych w ramach zadań własnych i zleconych. W praktyce starosta zatwierdza powiatowe programy działania, uzgadnia zasady ich kooperacji, a w szczególnych sytuacjach kieruje wspólnymi działaniami przy zachowaniu zasady jednoosobowego dowodzenia oraz może przeprowadzić kontrole w tych służbach i instytucjach.

Zaprezentowane rozwiązania powodują, że zakres zadań nakładanych na poszczególne rodzaje administracji samorządowej jest skoncentrowany głównie na funkcji ochronnej lokalnej społeczności. w rozwiązaniach tych najbardziej ograniczone kompetencje w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa posiada samorząd wojewódzki. W zasadzie w obszarze zwalczania zagrożeń pełni funkcje wspierające działania wojewody i jest wykorzystywany w sytuacjach nadzwyczajnych. Uczestniczy także w procesie planowania przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa publicznego, powszechnego oraz dotyczących spraw obronnych. W ramach zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i powszechnego jest zobligowany do prowadzenia polityki wodnej (gospodarki wodnej), zwalczania patologii i prowadzenia różnych form działań w sferze bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, w tym o charakterze profilaktycznym oraz ochrony przeciwpowodziowej (w tym wyposażenia i utrzymania zapasów). Posiada także kompetencje w zakresie prowadzenia polityki obronnej państwa. W tym zestawie najistotniejsze zadanie to przedsięwzięcia profilaktyczne, zabezpieczające oraz ograniczające skalę występowania zagrożeń poprzez organizowanie życia społecznego, opracowanie i wdrażanie programów profilaktycznych i finansowanie przedsięwzięć wspierających system lub ograniczających występowanie zagrożeń. Natomiast władze powiatu i gminy realizują zadania w sferze bezpieczeństwa lokalnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz niwelowania zagrożenia przeciwpowodziowego i przeciwpożarowego z rozróżnieniem na obszar gminy i gmin wchodzących w skład starostwa.

W tym zakresie niezbędne jest powierzenie staroście funkcji koordynacyjnych i kontrolnych. Zaprezentowane rozwiązania powodują, że do zadań władz administracyjnych szczebla gminy należą w szczególności sprawy porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania stosownych zapasów. Rolę poszczególnych organów gminnych w sferze bezpieczeństwa wywodzi się z ustawy o samorządzie gminnym. Jej zapisy umożliwiają radzie gminy (w szczególnych wypadkach także wójtowi) stanowienie określonych, lokalnych regulacji (przepisów prawnych i porządkowych) niezbędnych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, a także konieczne dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, pod warunkiem że są one niezbędne lub gdy przedmiotowa kwestia nie jest uregulowana w aktach wyższego rzędu[58]. Natomiast organ władzy wykonawczej dysponuje uprawnieniami do bieżącego kierowania gminą na podstawie uchwał rady oraz stosownych aktów prawa stanowionego, określających zadania i obowiązki gminy. W zakresie jego kompetencji znajduje się prawo do wydawania decyzji administracyjnych i – w sytuacjach wyjątkowych i niecierpiących zwłoki – ustalania przepisów porządkowych w zastępstwie rady gminy[59]. Jest zobligowany do posiadania planów zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powodziowego oraz zarządzania kryzysowego. W sferze bezpieczeństwa publicznego odpowiada także za sposób organizacji imprez masowych, zgromadzeń publicznych. Rozpatrując stosowne wnioski, może podjąć decyzję o odmowie organizacji zgromadzenia lub jego przerwaniu, w sytuacji gdy jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzenia, zasady jego organizacji łamią istniejące przepisy karne lub w przypadku gdy zgromadzenie zagrażało życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach[60]. Podobną

[58] Ustawa o samorządzie gminnym... op. cit., art. 40 p. 3 i art. 41, p.2.

[59] Ibidem, art. 31a, 31b i. 41.

[60] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, art. 14 i 20 , t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 631.

decyzję może podjąć w odniesieniu do imprezy masowej, wskazując na niedostosowanie sposobu jej zabezpieczenia do regulacji zawartych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych[61].

2.3. Podział kompetencji pomiędzy wojewódzką administracją rządową a samorządową

Zadania urzędu wojewody w sferze bezpieczeństwa publicznego wynikają z jego roli jako organu zapewniającego współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej oraz kierowania ich działaniami w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich[62]. Z tego zakresu kompetencji wynika, że jest on upoważniony do prowadzenia działań planistycznych, organizacyjnych i kontrolnych przy uwzględnieniu samodzielności władz samorządowych, które wykonują obowiązki w tym zakresie w imieniu własnym. Przyjąć więc należy, że rolą wojewody jest przygotowanie podległej mu administracji do realizacji zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz korelowanie działań organów administracji rządowej i samorządów w celu wypracowania efektywnych rozwiązań w tym zakresie. Natomiast nie może wpływać na formę podejmowanych działań przez władze samorządowe, chyba że są one niezgodne z istniejącym stanem prawnym. W takim wypadku

[61] Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, art. 31 p. 1, 2, 2a, 4, 4a i 32, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2171.

[62] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie..., op. cit., art. 22 p. 2 oraz art. 12, 20, p. 1, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464. Komentarz do tych zapisów zob. W. Kitler [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, M. Mazuryk (red.), Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz, Warszawa 2012, s. 90–91; M. Karpiuk, *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013, s. 133.

posiada uprawnienia pozwalające na korygowanie rozwiązań, które nie zostały oparte na prawie stanowionym.

Szczególną rolę przypisano urzędowi wojewody w sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Celem jego wprowadzania w życie jest przywrócenie porządku konstytucyjnego, zapewnienie bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego[63]. Wymaga to sprawowania kontroli nad sposobem wdrażania poszczególnych decyzji wykonawczych przez władze samorządowe. W tym celu na okres jego obowiązywania nadano urzędowi wojewody uprawnienia do wydawania rozporządzeń w zakresie wprowadzania i stosowania ograniczeń wolności i praw człowieka oraz obywatelskich, które są ograniczone do zakresu określonego w postanowieniu o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego. Wojewoda posiada także prawo do podporządkowania sobie organów administracji samorządowej oraz sił i środków, jakie zostały skierowane do działań na podległym mu obszarze. Posiada także szerokie uprawniania w sferze kreowania działań w ochrony życia i zdrowia, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia dla znacznej liczby osób (zdarzenie masowe, epidemia). W odniesieniu do zdarzenia masowego jest twórcą rozwiązań systemowych dla sposobu funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego na obszarze województwa, odpowiada za właściwą koordynację zadań w tym systemie oraz decyduje o sposobie jego organizacji[64]. Posiada uprawnienia do postawienia w stan podwyższonej gotowości określonych podmiotów służby zdrowia (na wniosek Wojewódzkiego Koordynatora Ratownictwa Medycznego), co jest równoznaczne z zobowiązaniem ich do przyjęcia poszkodowanych osób i poddanie ich opiece medycznej[65]. Równie szeroki zakres uprawnień przyznano urzędowi wojewody w sytuacji wystąpienia zagrożenia epidemiologicznego.

---

[63] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, art. 9, t.j. Dz. U. z 2017 r., nr 1928.

[64] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, art. 18 i 19, 21, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 993, 1590, z 2020 r., poz. 374.

[65] Ibidem, art. 21a, 23.

2.3.1. Podział kompetencji w sytuacji wprowadzenia stanu epidemii i konieczności zwalczania chorób zakaźnych u osób i zwierząt

Szczególne rozwiązania i podział kompetencji pomiędzy rządową i samorządową władzą wykonawczą oraz administracją zespoloną zastosowano w sytuacji wystąpienia epidemii i chorób zakaźnych u zwierząt. W sytuacji wystąpienia masowego zagrożenia dla życia lub zdrowia wojewoda jest uprawniony do wprowadzenia – w drodze rozporządzenia – na podległym obszarze lub jego części oraz na wniosek wojewódzkiego inspektora sanitarnego stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii[66]. W stosownej decyzji zawrzeć może ograniczenie swobód obywatelskich[67], w tym czasowego ograniczenia prawa przemieszczania się osób, obrotu i nakazu lub zakazu używania określonych przedmiotów (produktów spożywczych) organizacji imprez i innych zgromadzeń ludności oraz funkcjonowania instytucji czy zakładów pracy. Jest uprawniony do nałożenia dodatkowych obowiązku dla systemu opieki zdrowotnej i ochrony sanitarnej regulujących np. sposób funkcjonowania określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych. Może także nakazać przeprowadzenie szczepień ochronnych lub określić rodzaj szczepień obowiązkowych dla danej grupy ludności oraz nakazać wykonanie świadczeń rzeczowych. Zwłaszcza w postaci obowiązku udostępnienia sprzętu, obiektów czy terenów niezbędnych do prowadzenia działań przeciwepidemicznych. Formalnie rzecz ujmując, zakres tych kompetencji wynika z uprawnień wojewody dotyczących przeciwdziałania rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych u zwierząt

[66] Są to sytuacje prawne wprowadzane w związku z ryzykiem wystąpienia (stan zagrożenia epidemicznego) lub wystąpieniem epidemii (stan epidemii). Ich wprowadzeni ma na celu umożliwienie aparatowi administracyjnemu podjęcie określonych w ustawie działań zapobiegawczych lub przeciwepidemicznych i w celu minimalizowania jej skutków. Zob. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, art. 2 p. 22, 23, art. 46 ust. 1, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, 1495, z 2020 r., poz. 284, 322, 374.

[67] Ibidem.

i ludzi. W tym obszarze zasadniczym zadaniem urzędu wojewody jest zapewnienie izolacji lub kwarantanny. Zakres prowadzonych działań ma przyjąć charakter planowy, określonych w wojewódzkim planie działania na wypadek wystąpienia epidemii. Dokument jest obligatoryjnie aktualizowany co trzy lata, a w procesie tym, na zasadzie obowiązku przedstawienia własnych wniosków, uczestniczą władze samorządowe. Treść tego dokumentu jest uzgadniania przez dyrektora wojewódzkiego wydziału zdrowia, wojewódzkiego inspektora sanitarnego i przedstawiciela Państwowej Inspekcji Sanitarnej nadzorującego obszar województwa. Zwiera on pięć grup tematycznych, których uwzględnienie wynika z zapisów ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych[68].

Zasadniczym zadaniem wojewody jest określenie skali zagrożenia w kontekście wystąpienia epidemii i konieczności wdrożenia izolacji lub kwarantanny oraz jej organizacja[69]. Decyzja o izolacji lub kwarantannie może być podjęta wobec:

- zakażonych lub chorych na chorobę zakaźną;
- podejrzanych o zakażenie lub chorobę zakaźną;

[68] Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, 1495, z 2020 r., poz. 284, 322, 374, 567.

[69] W ustawie określono te pojęcia. Epidemia to wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących. Stanem zagrożenia epidemicznego określa się sytuację prawną wprowadzoną na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych. Kwarantanną jest odosobnienie osoby zdrowej, która była narażona na zakażenie, w celu zapobieżenia szerzeniu się chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce. Izolacja to podobna forma odosobnienia, prowadzona wobec osoby (grupy osób) chorych lub podejrzanych o chorobę zakaźną w celu uniemożliwienia przeniesienia biologicznego czynnika chorobotwórczego na inne osoby Może ona przyjąć formę izolacji prowadzonej w warunkach domowych, czyli odosobnienie osoby chorej z przebiegiem choroby zakaźnej niewymagającej bezwzględnej hospitalizacji ze względów medycznych w jej miejscu zamieszkania lub pobytu. Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych..., op. cit., art. 2.

Tabela 2.3. Struktura wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii

Zakres przedmiotowy	Treść
Charakterystyka możliwych do wystąpienia na obszarze województwa potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia wraz z analizą ryzyka wystąpienia zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi	Procedura postępowania w przypadku zagrożenia epidemicznego: Wykaz zagrożeń epidemicznych, które powodują automatyczne uruchomienie procedury powiadamiania krajowego systemu wczesnego ostrzegania i reagowania* oraz system zarządzania kryzysowego; Plan informowania i wymiany informacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w działania przeciwepidemiczne; Procedura postępowania w przypadku podejrzenia (rozpoznania) choroby wysoce zakaźnej wymagającej izolacji oddechowej; Plan działania państwowej inspekcji sanitarnej w przypadku wystąpienia zagrożenia epidemicznego; Procedura uruchomienia wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii
Wykaz i rozmieszczenie zakładów i podmiotu leczniczego oraz innych obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać przeznaczone w procesie leczenia, izolacji lub kwarantanny	Wykaz i wyposażenie obiektów które mogą zostać przeznaczone do leczenia i izolacji; Procedura postępowania w przypadku konieczności hospitalizacji i izolacji; Wykaz i wyposażenie obiektów które mogą zostać przeznaczone do poddawania i kwarantannie; Procedura postępowania w przypadku konieczności zarządzenia kwarantanny; Opis sposobu organizacja kwarantanny
Możliwości wykorzystania obiektów do prowadzenia kwarantanny	Możliwości przyjęcia osób: • które mogą zostać poddane leczeniu/izolacji; • które mogą zostać przeznaczone do poddawania kwarantannie; • Informacje o obiekcie: • liczba miejsc; • charakterystyka wyposażenia technicznego; • inne niezbędne informacje o poszczególnych obiektach (liczba izolatek, sal ze śluzą umywalkowo-fartuchową i podciśnieniem, możliwości diagnostyczne)
Imienne listy osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi	

Zakres przedmiotowy	Treść
Wzorce dokumentów wydawanych w stanie epidemicznym lub epidemii	Rozporządzenia w sprawie ogłoszenia i odwołania stanu zagrożenia epidemicznego / epidemii oraz obowiązku szczepień ochronnych decyzja wojewody o skierowanie osób do pracy przy zwalczaniu epidemii

* Jest to element systemu wczesnego ostrzegania UE.

Źródło: Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, art. 44, p. 2, t.j. Dz. U. z 20199 r., poz. 1239, 1495, z 2020 r., poz. 284, 322, 374, 567, *Plan działania na wypadek epidemii Województwa Pomorskiego*, Gdańsk 2019, s. 8–54.

– osób, które miały styczność ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego;
– osób z objawami choroby zakaźnej dotychczas nierozpoznanej.

Zarządzenie izolacji lub kwarantanny to zapewnienie odpowiednich pomieszczeń, wyposażenia oraz skierowanie do pracy osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Dane pozwalające na przygotowanie tych rozwiązań uzyskiwane są od samorządowych władz administracyjnych podmiotów leczniczych i innych dysponentów obiektów użyteczności publicznej. Jest to wymóg obligatoryjny, nakazujący na żądanie urzędu wojewody sporządzenia wykazu zarówno obiektów wraz z informacją o ich wyposażeniu, jak i osób przeznaczonych do działań w sytuacji zagrożenia zakażeniami i chorobami zakaźnym.

Urząd wojewody jest organem władnym do nałożenia obowiązku świadczenia osobistego w sytuacji wystąpienia stanu epidemii wobec pracowników podmiotów leczniczych, osób wykonujących zawody medyczne oraz podlegające umowom na wykonywanie świadczeń zdrowotnych. Wykorzystując to uprawnienie, może kierować do wykonania określonych czynności osobę posiadającą wymagane sytuacją kompetencje w dowolnie wybrane miejsce (bez obowiązku kierowania się miejscem zamieszkania osoby kierowanej) na okres do trzech miesięcy bez możliwości uchylenia się od tej decyzji[70]. Z tego względu niezwykle istotnym z punktu widze-

[70] Może się od niej odwołać do ministra właściwego dla spraw ochrony zdrowia. Ibidem, art. 47.

Tabela 2.4. Wymogi informacyjne dotyczące wykazu obiektów i osób przeznaczonych do działań w sytuacji zagrożenia zakażeniami i chorobami zakaźnym

Obiekty	Osoby
• Nazwa i lokalizacji zakładu leczniczego podmiotu leczniczego lub obiektu użyteczności publicznej; • Rozmieszczenie oraz powierzchnia pomieszczeń wchodzących w skład obiektu; • Szacunkowa liczba osób, które mogą zostać przyjęte do leczenia, izolacji lub poddawania kwarantannie	• Imię i nazwisko, płeć; • Wykonywany zawód; • Data urodzenia i numer PESEL (lub innego dokumentu jeżeli osoba nie posiada nr PESEL); • Adres miejsca zamieszkania; • Wykazane w wniosku wojewody inne niezbędne informacje

Źródło: Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi..., op. cit., art. 44.

nia funkcjonowania systemu jest sposób wykonania przez władze samorządowe i kierownictwo podmiotów leczniczych obowiązku przekazania aktualnego wykazu osób przeznaczonych do działań w sytuacji zagrożenia zakażeniami i chorobami zakaźnym. Obowiązkowi świadczeń osobistych w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego nie podlegają bowiem:

- osoby, które nie ukończyły 18 lat bądź ukończyły 60 lat;
- kobiety w ciąży;
- osoby samotnie wychowujące dziecko w wieku do 18 lat;
- osoby wychowujące dziecko w wieku do 14 lat oraz dziecko z orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego;
- osoby, u których orzeczono częściową lub całkowitą niezdolność do pracy;
- inwalidzi i osoby z orzeczonymi chorobami przewlekłymi;
- określone osoby zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz posłowie i senatorowie[71].

[71] W ustawie określono również, że przypadku gdy dziecko w wieku powyżej 14 lat jest wychowywane przez dwoje osób, którym przysługuje władza rodzicielska, do pracy przy zwalczaniu epidemii może zostać skierowana wyłącznie jedna z nich. Ibidem, art. 47 p. 3 i 3a.

Wojewoda może ogłosić (a także odwołać) stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części na wniosek wojewódzkiego inspektora sanitarnego i musi on przybrać formę rozporządzenia. Jego treść musi zostać poddana do publicznej wiadomości ze względu na zaistnienie zagrożenia oraz wprowadzanie ograniczenia w zakresie funkcjonowania lokalnej społeczności. Mogą one odnosić się do: czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności oraz nakładać obowiązkowe wykonania określonych zabiegów sanitarnych, związanych ze specyfika funkcjonowania określonych obiektów, np. produkcyjnych, usługowych czy handlowych[72]. Dodatkowo, wykorzystując zapisy ustawy o urzędzie wojewody może wydać rozporządzenia porządkowe mające na celu zapewnienie ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego[73].

W sytuacji zaistnienia zagrożenia wystąpienia chorób zakaźnych u zwierząt rolę kreatora działań wypełniają natomiast wojewódzcy i powiatowi lekarze weterynarii. Wojewoda jest natomiast jest zobligowany do podjęcia działań w ramach zespołów kryzysowych powoływanych pod auspicjami ministra właściwego dla spraw rolnictwa. Kierują nimi powiatowi lekarze weterynarii określonego szczebla (wojewódzki lub powiatowy), którzy są zobligowani do powołania takich zespołów. W ich pracach uczestniczą przedstawiciele administracji państwowej i samorządowej oraz podmiotów, których udział lekarz weterynarii uzna za niezbędny[74]. Zasadniczy zadaniem zespołu jest stworzenie *Planu gotowości do zwalczania chorób zakaź-*

[72] Ibidem, art. 46.

[73] Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie..., op. cit., art. 60.

[74] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w tworzeniu planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, art. 1 i 2, Dz. U z 2004 r., nr 129, poz. 1372.

nych u zwierząt. Wykaz chorób, wobec których istnieje obligatoryjny obowiązek sporządzania takowych planów określa minister właściwy dla spraw rolnictwa[75]. Plan taki zawiera: opis jednostek chorobowych wskazanych w powyższych rozporządzeniu ministra, określenie sposobu i źródeł finansowania planowanych działań i konkretnych przedsięwzięć przypisanym do wykonania konkretnym podmiotom oraz plany szkoleń i sposób opracowania informacji przekazywanych w związku ze zwalczaniem choroby zakaźnej[76]. Na mocy zapisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej są zobligowane do współpracy z organami Inspekcji Weterynaryjnej przy opracowaniu i realizacji planów gotowości. W praktyce zakres zadań zarówno wojewody, jak i władz samorządowych polega na udziale w procesie przygotowywania *Planu gotowości* oraz wykonywaniu zadań wypracowywanych przez zespoły kryzysowe oraz zlecanych przez wojewódzkiego lub powiatowego lekarza weterynarii. Zadania te można podzielić na cztery kategorie. W ramach działań wsparcia organizacyjnego wojewoda i władze samorządowe posiadają uprawnienia pozwalające na zapewnienie wsparcia logistycznego wojewódzkiego i powiatowego zespołu kryzysowego poprzez udostępnienie (przekazanie) pomieszczeń, środków łączności, sprzętu komputerowego i innego wyposażenia[77]. Drugi obszar działań to współpraca w zakresie tworzenia, a zwłaszcza aktualizacji planów gotowości, delegowania kompetentnych osób do zespołów reagowania oraz przeznaczonych do przedsięwzięć niwe-

[75] Obecnie obowiązujący wykaz obejmuje 23 choroby. Zob. Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania, Dz. U z 2015 r., poz. 440 (załącznik).

[76] Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, art. 54, ust. 2, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1855, z 2018 r., poz. 50, 650.

[77] Rozporządzenie MRiRW w sprawie zakresu i warunków współpracy organów administracji,..., op. cit., art. 2.

lujących zagrożenie. W odniesieniu do władz samorządowych dotyczy to zwłaszcza osób przeznaczonych do utylizacji ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, unieruchamiania zwierząt oraz samej likwidacji zagrożenia. Trzecią grupa zadań jest budowa i zapewnienie systemu natychmiastowego powiadamiania o wystąpieniu ogniska chorobowego. Powinno być ono natychmiast przekazywane Powiatowemu Lekarzowi Weterynarii. Formalnie dokonać tego powinien posiadacz zwierzęcia (w przypadku zwierząt leśnych myśliwi i dzierżawcy terenu), ale można tego dokonać także za pośrednictwem lokalnych władz administracyjnych. Ostatnim zadaniem władz lokalnych jest oznakowanie terenu objętego chorobą zakaźną. Natomiast w sytuacji zaistnienia pomoru lub konieczności utylizacji zwierząt szef władzy wykonawczej gminy powołuje rzeczoznawców określających na bieżąco wartość rynkową zwierząt w celu wypłaty przez władze państwowe stosownego odszkodowania[78].

2.3.2. Kompetencje władz samorządowych w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego

Rolę władz samorządowych jako kreatorów lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa postrzegać należy zarówno w kontekście ustawowych zadań, jak i w odniesieniu do kompetencji wojewody w tym zakresie. Zasadą generalną jest jej wyprowadzenie z zapisów nakładających na władze samorządowe obowiązku wykonywania usług publicznych w obszarze podległej jednostki administracyjnej. Zakres kompetencji w zakresie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych określają ustawy o poszczególnych szczeblach władzy samorządowej, ale w praktyce odnoszą się do zapewniania bezpieczeństwa obywateli, zapewniania porządku publicznego, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej oraz spectrum przedsięwzięć z zakresu zarządzania kryzysowego[79]. Są to tzw. zadania własne jednostek

[78] *Procedura postępowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zwalczania chorób zakaźnych wśród zwierząt*, Główny Lekarz Weterynarii, Główny Inspektorat Weterynaryjny, Warszawa 15.09.2016.

[79] Ustawa o samorządzie gminnym..., op. cit., art. 7.

samorządu terenowego. Natomiast w ramach zadań zleconych są zobligowane do wdrażania przedsięwzięć wymaganych przez administrację rządową i określonych w drodze stosownych ustaw. Samorządy wykonują te zadania z pomocą własnych organów, jednostek organizacyjnych lub wyspecjalizowanych służb administracyjnych oraz części terenowej administracji rządowej, które na mocy rozwiązań ustawowych zostały przekazane pod zwierzchnictwo starosty.

Jak zaznaczono powyżej zakres kompetencji wojewódzkich władz samorządowych w sferze bezpieczeństwa jest stosunkowo ograniczony na rzecz urzędu wojewody. W tych rozwiązaniach zarząd województwa i jego marszałek angażują się w działania w ramach zadań własnych. Warunkiem jest konieczność podjęcia natychmiastowego działania w sytuacji zagrożenia interesu publicznego zdrowia i życia oraz w sprawach, które mogą spowodować znaczne straty materialne[80]. Inaczej sytuuje się pozycja władz szczebla powiatu i gminy. Ograny prawotwórczo-kontrolne, czyli rady obydwu szczebli władz samorządowych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego są zobligowane do podejmowania stosownych uchwał dotyczących programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli, wytyczające kierunki działań zarządu powiatu/gminy. Organ wykonawczy (starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta) jest zobligowany do ich wykonania oraz zobowiązany do dokonania oceny stanu bezpieczeństwa na obszarze podległej mu jednostki administracyjnej i wydawania stosownych przepisów porządkowych. Ze względu na trzystopniową strukturę władz samorządowych oraz specyfikę funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego na prawach gminy kompetencje władz wykonawczych powiatu i gminy różnią się. Wójt może być jednoosobowym organem władzy wykonawczej, natomiast starosta funkcjonuje w układzie kolegialnym, tj. zarządu. To właśnie zarząd powiatu jako organ bezpośrednio wykonujący zadania powiatu w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje uchwały, które kieruje do powiatowych jedno-

[80] A. Chajbowicz i T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2009, s. 103.

stek organizacyjnych. Starosta natomiast, będąc przewodniczącym zarządu jest równocześnie zwierzchnikiem powiatowej administracji zespolonej i dysponuje własnymi kompetencjami. Posiada także wpływ na powoływanie kierownictwa służb powiatowych poprzez wydawanie obligatoryjnych opinii dotyczących kandydatów do objęcia stanowisk powiatowych komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz inspektora nadzoru budowlanego. W sytuacjach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa może im również wydawać polecenia.

Na szczeblu powiatowym obligatoryjnie powoływana jest komisja zajmująca się problematyką bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jej zadaniem jest wsparcie działań starosty w tym obszarze oraz sprawowania zwierzchnictwa nad służbami i administracją niezespoloną. Jest więc w praktyce organem opiniodawczo-doradczym. W jej skład poza starostą wchodzą: dwoje radnych, delegaci komendantów powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz do trzech ekspertów powoływanych przez starostę. W pracach komisji może uczestniczyć – delegowany przez prokuratora okręgowego – przedstawiciel prokuratury oraz osoby z głosem doradczym; te wskazuje starosta z grona przedstawicieli pozostałych służb, inspekcji lub organów administracji publicznej. Zakres kompetencji komisji to:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na obszarze powiatu;
- przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie projektów programów współdziałania instytucji i organów bezpieczeństwa wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie projektów przepisów prawa miejscowego, budżetu przeznaczanego na zapewnianie bezpieczeństwa powiatu oraz wskazanych przez starostę rozwiązań dotyczących spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie pracy Policji i innych służb powiatowych, inspekcji, straży, jak również jednostek organizacyjnych wy-

konujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego[81].

Gmina będąc podstawowym podmiotem samorządu terytorialnego w sferze bezpieczeństwa, zajmuje się głównie zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i ochroną ludności na podległym terytorium. Z gamy zdań własnych, jakie mają obowiązek realizować władze gminne można wskazać pośrednio lub bezpośrednio wpływające na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Są to zwłaszcza uprawnienia zezwalające na kreowanie ładu przestrzennego, ochroną środowiska (wraz z gospodarką terenami), zarządzanie drogami komunalnymi i organizacją ruchu drogowego, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych czy unieszkodliwieniem odpadów komunalnych. W kompetencji władz gminy znajdują się także kwestie organizacji lokalnego transportu zbiorowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej (w tym zarządzanie ośrodkami i zakładami opiekuńczymi) oraz zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej i medycznej. Ich rolą jest także ograniczanie pośrednich przyczyn kreujących przestępczość pospolitą oraz patologie społeczne poprzez podejmowanie działań profilaktycznych obszarze edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, rozwoju gospodarczego, narkomanii, alkoholizmu i przemocy w rodzinach.

Zadania te w większości są wykonywane przez jednoosobowy organ władzy wykonawczej (wójta burmistrza lub prezydenta miasta), rzadziej przez instytucje zarządu. W praktyce gminny organ władzy wykonawczej posiada uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych i wydawanie przepisów porządkowych w przypadku, gdy zaistnieje sytuacja wyjątkowa, wymagająca natychmiastowego działania. Te jednak muszą zostać zatwierdzone na najbliższej sesji rady gminy. Jest także zobligowany do opracowywania planu operacyjnego ochrony przed powodzią wraz z ogłaszaniem i odwołaniem pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. Wykonuje także

[81] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 190.

szereg czynności związanych z działaniami w sytuacji kryzysowej i w przypadku ogłoszenia stanów nadzwyczajnych na terenie gminy (w przypadku zaistnienia takiej sytuacji na obszarze kilku gmin, kierownictwo zostaje powierzone staroście).

2.4. Lokalne strategie bezpieczeństwa

Zasadniczymi przedsięwzięciami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest rozpoznanie zagrożeń i tworzenie kompleksowych programów przeciwdziałania możliwości zaistnienia lub niwelowania konsekwencji ich zaistnienia. Podejmowanie w tych obszarach przedmiotowych działania te powinny mieć także na względzie zwiększenie poziomu poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, czyli uwzględniać poziom oczekiwań społecznych. Przyjąć więc należy, że działania mające na celu wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli na obszarze jednostki samorządu terytorialnego powinny być prowadzone w formie skoordynowanych przedsięwzięć, których dodatkowym celem jest także integracja lokalnej społeczności. Natomiast zakres prowadzonych przedsięwzięć wynika ze specyfiki zagrożeń, cech charakterystycznych jednostki administracyjnej oraz występujących potrzeb społecznych i zakresu uprawnień władz administracyjnych poszczególnego szczebla.

Przyjęte w Polsce rozwiązania formalno-prawne nakładają na władze wykonawcze jednostek administracyjnych, określone co do zakresu, zwierzchnictwo nad lokalnymi strukturami służb i instytucji, obowiązek współkreowania działań na rzecz zapewniania bezpieczeństwa lokalnej społeczności oraz realizacji przedsięwzięć w ramach polityki bezpieczeństwa państwa. Regulacje prawne nakładają na władze administracyjne obowiązek posiadania (stworzenia stosownych) dokumentów pozwalających na planowanie tych działań. Nie określono w nich szczegółowego zakresu merytorycznego i struktury takowych dokumentów, co powoduje, że sposób realizacji zadań w sferze bezpieczeństwa w dużej mierze pozostają w gestii władz lokalnych. Proces projektowania przedsięwzięć na rzecz za-

pewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej powinien opierać się za założeniach lokalnej strategii i przyjąć formułę programów/ planów jego zapewniania w określonych sferach, do których zaliczono:

- zapobieganie zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia;
- przeciwdziałanie i ograniczanie skutków wystąpienia zagrożeń środowiskowych;
- utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zapewnienie ochrony praw obywatelskich;
- ograniczanie skutków klęsk żywiołowym i innym nadzwyczajnych zagrożeń.

Proces tworzenia strategii i wynikających z nich programów sprowadzić można do realizacji kolejnych lub równolegle osiąganych etapów: skanowania strategicznego, analizy strategicznej i planowania strategicznego. W tej klasyfikacji skanowanie strategiczne to zbieranie informacji z obserwowanego obszaru związanego z bezpieczeństwem i realizowane przy wykorzystaniu różnych instrumentów, w taki sposób by uzyskać znaczną ich wiarygodność. Uzyskane w ten sposób informacje podlegają analizie strategicznej, która obejmuje środowisko zewnętrzne i wewnętrzne. Celem analizy jest minimalizowanie niepewności, co do wystąpienia danego zjawiska (zagrożenia) i określenia czynników oraz cech wskazujących na jego wystąpienie. Stąd powinna ona obejmować następujące elementy:

- badanie makrootoczenia, czyli występujących w otoczeniu procesów politycznych, gospodarczych, społecznych, ekologicznych, przeobrażeń technologicznych oraz ich siły oddziaływania. Na tej podstawie możliwe jest wyodrębnienie procesów, których jednostkowe lub wspólne zaistnienie spowoduje wystąpieniw zagrożenia. To z kolei pozwala na opracowanie scenariuszy stanów i procesów otoczenia lub scenariuszy symulacyjnych, które zezwalają na określenie rodzaju, miejsca, czasu i skali potencjalnego wystąpienia zagrożenia;
- analizę sektorową (celową), która sprowadza się do oceny elementów środowiska bezpieczeństwa. Zakłada ona wyselekcjonowanie tzw. interesariuszy, czyli graczy uczestniczących w procesie, ich roli kreacyjnej oraz ocenie możliwych wza-

jemnych powiązań. Pozwala to także na ich hierarchizację pod tym względem.

Ciągła analiza pozwala określić procesy kształtujące bezpieczeństwo, więc pozwala opracować plany działania[82]. Realizując ten proces analityczny, należy jednak mieć świadomość, że istotą zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest gwarancja poczucia bezpieczeństwa tej wspólnoty i tworzących ją mniejszych grup społecznych. Zasada ta determinuje zarówno sam kształt, jak i sposób projektowania lokalnej polityki w tym zakresie. Powyższe rozwiązanie pozwala na zastosowane różnorodnego podejścia do kształtowania lokalnych strategii i programów zapewniania bezpieczeństwa. Za punkt wyjścia powinno się jednak uznać dwa założenia:

– tworzenie lokalnej strategii bezpieczeństwa jest zasadne w sytuacji, w której lokalne uwarunkowania lub spojrzenie na lokalne potrzeby różni się zasadniczo od uwarunkowań albo podejścia prezentowanego na szczeblu ponadregionalnym. W innym przypadku rozsądniejszym zadaniem jest tworzenie programów implementujących i dostosowujących do lokalnej rzeczywistości strategie krajowe lub wojewódzkie;
– strategię bezpieczeństwa należy traktować jako strategię operacyjną dla lokalnej strategii rozwoju, w ostateczności dla prowadzonej lokalnie polityki społecznej. Rozwiązanie to pozwala potraktować te działania jako przedsięwzięcia ochronne lub wspierające procesy prorozwojowe w wymiarach społecznym i ekonomicznym. Pozwala to kreować zarówno działania prewencyjne i profilaktyczne ukierunkowane na zwalczanie przyczyn, uwarunkowań ich kreujących oraz reagowanie w chwili pojawienia się symptomów ich zaistnienia.

Podejście to powoduje konieczność przeprowadzenia szerokiej diagnozy stanu bezpieczeństwa, uwzględniającej sytuację zastaną, wpływ otoczenia i procesów toczących się w lokalnym środowisku

[82] P. Daniluk, *Metodologia badań zagrożeń wynikających z kryzysu społeczno-ekonomicznego. Analiza strategiczna w obszarze bezpieczeństwa,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2013, nr 7, s. 21–25.

Tabela 2.5. Podejście do procesu budowy strategii na poziomie lokalnym

Obszar analiz	Wybór metod	Cele procesu
Makro-otoczenie	Analiza PESTEL (uwarunkowań politycznych, ekonomicznych, społecznych, infrastrukturalnych, i ekologicznych i stanu prawnego	Klasyfikacja wpływu poszczególnych sfer funkcjonowania podmiotu i wskazanie kluczowych trendów dla jego makro-otoczenia
	Analiza scenariuszowa	Określenie i specyfiki i wpływu oddziaływania otoczenia (jego elementów) na podmiot
Mikro-otoczenie	Mapa i macierz interesariuszy (wyodrębnienie i ich gradacja)	Określenie roli i wpływu interesariuszy na podmiot i na stan bezpieczeństwa lokalnego
	Model Portera oraz metoda budowy Grup Strategicznych	Wyodrębnienie i strukturyzacja podmiotów otoczenia wpływających na stan bezpieczeństwa lokalnego
Potencjał strategiczny podmiotu	Analiza czynników kluczowych	Wyodrębnienie najistotniejszych cechy podmiotu i określenie ich wagi np. wg prawa Pareta
	Analiza łańcucha wartości	Wyodrębnienie kolejnych etapów i faz procesu realizacji strategii praz podejmowanych w ich ramach przedsięwzięć, a także ich korelacja z innymi przedsięwzięciami realizowanymi przez podmiot
Przestrzeń wyborów (wybór strategii)	Strategia realistyczna i negatywna Analiza SWOT	Wskazanie warunków i możliwości prowadzenia planowych działań na rzecz osiągnięcia przyjętych celów strategicznych
	Strategia sieciowa Strategie specjalizacji	Opracowanie i korelacja strategii funkcjonalnych skoncentrowanych na poszczególnych segmentach (mikro-problemach) lub nakładających na określone podmioty realizacje zadań wypełnianych funkcjach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Daniluk, *Strategia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym*, [w:] Z. Wilk- Łoś, M. Stępiński (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Łódź 2017, s. 119–134.

na poziom bezpieczeństwa lokalnego oraz specyfikę potrzeb społecznych w tym zakresie. Pozwala to podjąć prace nad kształtem strategii, która powinna być tworzona przy wykorzystaniu kompleksowego podejścia uwzględniającego specyfikę lokalnej struktury organizacyjnej, zakresu wypełnianych przez organy i instytucje funkcji i zadań, ich zasoby materialne i ludzkie (kompetencje), a także zakres przedmiotowy i efektywność już wdrażanych projektów oraz programów.

Zaprezentowane podejście nadaje szczególną rolę procesowi analizy obejmującej swym obszarem makro- i mikrootoczenie jednostki administracyjnej oraz potencjału, jakim dysponuje. Jej wyniki mają decydujące znaczenie dla procesu tworzenia samej strategii i szczegółowych programów czy planów działania. Przyjmując za punkt wyjścia do analizy makrootoczenia metodę PESTEL, podstawowymi czynnikami poddanymi analizom powinny być:

- dla uwarunkowań politycznych – możliwość wykorzystania programów i projektów przygotowanych, zalecanych i wdrażanych przez centralny aparat polityczny, zbieżność lokalnych celów strategicznych z celami polityki państwa, zdolność do współpracy lokalnych struktur organizacji politycznych i społecznych, racjonalność postaw lokalnego establishmentu w sferze prowadzenia polityki rozwojowej;
- dla uwarunkowań ekonomicznych – poziom i stabilność budżetu, poziom i dynamika rozwoju ekonomicznego, specyfika podziału środków budżetowych, możliwość długofalowego finansowania programów społecznych i w sferze bezpieczeństwa;
- dla uwarunkowań społecznych przedmiotem analiz powinny być sfery stricte społeczna, socjalna i kulturowa. W ramach pierwszej skoncentrować się należy na weryfikacji poziomu identyfikacji społecznej z tworzoną lokalną wspólnotą, aktywności obywatelskiej, stopnia samoorganizacji społecznej oraz procesu tworzenia się i funkcjonowania lokalnych elit, a także ocenie roli występujących napięć i konfliktów społecznych. W odniesieniu do sfery socjalnej ocenie powinien być poddany zasięg i charakter patologii społecznych, skala ubóstwa i wykluczenia społecznego. Natomiast w sferze kulturowej analizie

poddać należy postawy społeczne odnoszące się do tolerancji wobec odmiennych niż lokalne tradycji, poziom otwartości na nowe trendy kulturowo-społeczne oraz samej kultury politycznej elit oraz społeczności;
- w odniesieniu do infrastruktury – możliwość jej wykorzystania w planowanych działaniach oraz ocena kreowanych przez jej istnienie i eksploatacje zagrożeń. Zasadne jest także dokonanie jej prorozwojowej roli i wpływu na sposób funkcjonowania lokalnej społeczności oraz samego nasycenia techniką i jej specyfiką obszaru jednostki administracyjnej;
- w odniesieniu do problematyki ekologicznej – analizie poddane być powinny możliwości wystąpienia zagrożeń środowiskowych zarówno wynikających z uwarunkowań geograficzno-klimatycznych (klimat, zasoby wodne, wpływ ekstremalnych temperatur, i innych zdarzeń klimatycznych), specyfika urbanistyczna terenu oraz prowadzonej działalności gospodarczej, zdolność do prowadzenia polityki proekologicznej, możliwość wystąpienia lokalnych zagrożeń epidemicznych i epidemiologicznych;
- sfera legislacyjna to przede wszystkim ocena efektywności rozwiązań regulowanych lokalnym prawem stanowionym oraz zdolność do przeprowadzenia procesu legislacyjnego i adekwatności prowadzonych rozwiązań w stosunku do potencjalnych zdarzeń (możliwości wykorzystania ekspertów itp.)[83].

Stosując dla odmiany analizę scenariuszową, skoncentrować należy się na badaniu środowiska (określeniu dominujących cech środowiskowych, ocenie warunków życiowych, socjalnych czy kulturowych), analizie specyfiki zjawisk dysfunkcyjnych i wynikających z nich form zagrożeń czy przestępczości, a następnie dokonać identyfikacji czynników mogących dodatkowo lub pośrednio wpływać na

[83] W. Fehler, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa, 2009, s. 134. Autor ten nie uwzględnia w swoim zestawie uwarunkowań ekologicznych, i prawnych i poszerza zakres uwarunkowań geograficznych, co jest naturalne przy konstruowaniu strategii, w których prymatem działań jest reagowanie na zdarzenia. Natomiast obszar działań infrastrukturalnych wpisany został jako element przedsięwzięć w sferze geograficzno-klimatycznej.

stan bezpieczeństwa. Podejście to pozwala określić relacje pomiędzy poszczególnymi zagrożeniami, ich znaczenia jako zagrożeń oddziałujących na lokalną społeczność. W obydwu procesach podstawą prowadzonych analiz jest materiał empiryczny, który zostaje uzyskany w procesie badania określonych sfer. Szczególną uwagę należy zwrócić na źródła policyjne, w tym poza informacjami o podejmowanych działaniach także materiały z rozpoznania policyjnego oraz szereg źródeł pozapolicyjnych. Za pomocne uznać należy informacje uzyskane od przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji, zwłaszcza funkcjonujących w sferach społecznej i pomocowej, mediów oraz metodami badania opinii publicznej. Zwłaszcza, że celem strategii bezpieczeństwa jest poprawa jego poziomu, a więc także i poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Uznanie tego czynnika za priorytet prowadzonych działań powoduje, że istotną kwestią jest sposób wyrażania potrzeb społecznych w tym zakresie. Zasadniczym zadaniem w procesie tworzenia lokalnej strategii bezpieczeństwa jest więc umiejętne połączenie oczekiwań społecznych z celami, jakie stawia sobie administracja w tym zakresie oraz stworzenie warunków pozwalających na włączenie się w planowane przedsięwzięcia lokalnej społeczności, a przynajmniej jej przedstawicieli. Założenia dotyczące formy budowy lokalnej strategii bezpieczeństwa odnosić się także powinny do formuły zwalczania zdefiniowanych zagrożeń. Zasadniczą tezą, kształtującą zakres prowadzonych działań to założenie, że poziom bezpieczeństwa jest także wynikiem prowadzenia komplementarnych przedsięwzięć przeciwdziałania konkretnym zagrożeniom oraz czynnikom kreujących ich występowanie. Warunkiem uzyskania efektów jest nie tylko prowadzenie działań prewencyjnych, ale także umiejętna mobilizacja potencjału lokalnej społeczności oraz korelacja prowadzonych działań o charakterze profilaktycznym, prospołecznym, osłonowym, ochronnym i prorozwojowym. Natomiast sama strategia bezpieczeństwa winna koncentrować się na niwelowaniu istniejących zagrożeń oraz odnosić do określonych grup społecznych.

W zarysowanym podejściu niezbędne jest uwzględnienie kilku kategorii grup społecznych i ich potrzeb bezpieczeństwa. Pierwszym

założeniem, jakie należy przyjąć w trakcie konstruowania strategii bezpieczeństwa jest weryfikacja potrzeb społecznych dokonana w kontekście istniejących zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Dokonać ją można różnorodnymi metodami, jednak najefektywniejszym rozwiązaniem jest stworzenie swoistej diagnozy społecznej. Powinna ona zostać poprzedzona analizą zdarzeń, jakie można zaliczyć do występujących zagrożeń bezpieczeństwa. Wyselekcjonowanie określonych grup zagrożeń stanowi pierwszy etap diagnozy społecznej. Drugim etapem powinno być uzyskanie odpowiedzi od przedstawicieli lokalnej społeczności na dwa ściśle ze sobą powiązane pytania:

- jakie zagrożenia dostrzegasz w wykorzystywanej przez siebie przestrzeni publicznej i prywatnej?
- jakie czynniki determinują powody zaistnienia tych zagrożeń?

Na tej podstawie i przy weryfikacji wskazanych przez lokalną społeczność zagrożeń z posiadanymi danymi umożliwia stworzenie ich katalogu i podjęcie działań pozwalających niwelować ich skalę, a nade wszystko poprawić poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Zasadność zastosowania takiego rozwiązania udowadnia m.in. ocena zagrożeń bezpieczeństwa, jaką dokonano w gminie Czerwionka-Leszczyny.

Założenie drugie to uwzględnienie specyfiki uczestnictwa w przestrzeni publicznej, czyli odpowiedź, a pytania:

- kim jest użytkownik danej przestrzeni publicznej?
- do czego ją wykorzystuje i jaką jej znajomość posiada?
- jakie są jego potrzeby w zakresie zapewnienia poczucia bezpieczeństwa?

Analizę tę dokonywać należy przy uwzględnieniu istniejących planów zagospodarowania danej przestrzeni (projekt zarządcy lub projektanta) oraz istniejących obecnie rozwiązań, ale pod kątem możliwości jej wykorzystania do osiągnięcia zakładanych celów. Drugim czynnikiem pozwalającym na właściwą ocenę poziomu bezpieczeństwa w danej przestrzeni jest zdolność do wskazania najistotniejszych potrzeb w zakresie wytwarzania u nich poczucia bezpieczeństwa w trakcie wykorzystywania tej przestrzeni. W trzecim

Tabela 2.6. Różnice we wskazaniach najistotniejszych problemów społecznych i ich hierarchizacja przez władze JST i mieszkańców – przykład gminy Czerwionka-Leszczyny

Wskazania władz administracyjnych	Wskazania mieszkańców
Alkoholizm i uzależnienie od środków psychoaktywnych	Zasoby pracy, możliwości podjęcia pracy
Przedwczesne znajdowanie się dzieci i młodzieży poza systemem szkolnym	Niska atrakcyjność i zły stan techniczny głównych przestrzeni publicznych miasta
Asymetryczność rozwoju o negatywnym wpływie na sytuację osób na rynku pracy	Niewystarczająca infrastruktura rekreacyjno-sportowa i kulturalna
Dyskryminacja kobiet na rynku pracy	Brak ukształtowanych centrów lokalnych
Przestępczość i wzrastający poziom zagrożenia bezpieczeństwa, szczególnie mienia	Brak miejsc, w których mieszkańcy, w szczególności dzieci i młodzież, mogliby spędzać czas wolny
Ubóstwo i jego zakres	
Problem bezpieczeństwa osób starszych	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny do 2022 roku*, Czerwonka-Leszczyny, maj 2015, s. 6–24, 53–61.

etapie ocenić należy zakres potencjalnych form wykorzystania danej przestrzeni w sposób niezgodny z przyjętymi założeniami oraz określić grupy, które mogą w ten sposób wykorzystywać nada przestrzeń publiczną.

Kolejnym etapem budowania lokalnych strategii bezpieczeństwa jest wskazanie czynników kreujących dane zagrożenia z podziałem na zasadnicze i wtórne oraz bezpośrednie i pośrednie. Pozwala to wskazać przyczyny determinujące ich zaistnienie oraz instytucji, które powinny podjąć określone zadania o charakterze profilaktycznym, prewencyjnym, osłonowym czy resocjalizacyjnym. Przyjąć należy, że zarówno przestępczość pospolita, jak i różnorodne formy patologii są zazwyczaj konsekwencją procesów wykluczenia społecznego wyrastających na gruncie całego szeregu czynników i uwarunkowań społecznych. Zaistnieć one mogą na każdym etapie życia człowieka,

Tabela 2.7. Przykładowe różnice poczucia bezpieczeństwa użytkowników przestrzeni publicznej (impreza masowa w miejscu publicznym)

Uczestnicy	Potrzeby
Mieszkańcy	Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie imprezy; Umożliwienie normalnego funkcjonowania w jej trakcie; Zapewnienie określonego miru publicznego w strefie prywatnej (niedopuszczenie do używalności przez uczestników imprezy masowej ich strefy prywatnej i ograniczania ich praw do funkcjonowania zgodnie z własnymi planami)
Lokalni uczestnicy imprezy masowej	Zapewnienie bezpiecznego dotarcia i powrotu z imprezy masowej ; Bezpieczeństwo indywidualne w trakcie trwania imprezy masowej
Przyjezdni uczestnicy imprezy masowej	Bezpieczeństwo indywidualne w trakcie trwania imprezy masowej; Bezpieczeństwo w miejscu przebywania przed i po zakończeniu imprezy masowej; Zapewnienie bezpiecznego dotarcia i powrotu z imprezy masowej
Osoby wykorzystujące przestrzeń przyległą	Zapewnienie możliwości korzystania z przestrzeni przyległej zgodnie z jej przeznaczeniem i zapewnienie nieograniczonego dostępu do niej

Źródło: opracowanie własne.

ale szczególną uwagę zwrócić należy na młodzież wchodzącą w procesy życia społecznego. Tym samym ciężar rozpoznawania zagrożeń powinien być rozłożony na różne instytucje zajmujące się prowadzeniem polityki społecznej, a nie wyłącznie na organach bezpieczeństwa publicznego. Te powinny koncentrować się na ujawnianiu, ściganiu i wykrywaniu sprawców przestępczości pospolitej i współpracować z pozostałymi instytucjami w zakresie rozpoznawania zagrożeń i opracowania oraz wdrażania programów prewencyjnych, osłonowych oraz reintegracyjnych.

Tworząc program zapewnienia bezpieczeństwa na obszarze jednostki administracyjnej, jej władze powinny przyjąć także określone założenia wyjściowe. Za pierwszoplanowe uznać należy dążenie, by

przyjęte do osiągnięcia cele zakładały ograniczenie przestępczości i zjawisk o charakterze patologicznym, ale również ograniczenie skali – będących efektem oddziaływania tych zagrożeń – szkód społecznych. Sposób realizacji przyjętych programów ma zapewnić szerszą integracje służb i władz instytucji określonego szczebla administracji oraz konsolidację lokalnej społeczności. Ich celem powinno być kształtowanie postaw społecznych niwelujących możliwość zaistnienia zdarzeń ograniczających poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, reakcji na symptomy zagrożeń oraz propagowanie określonych postaw społecznych w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Określić należy również czas realizacji programu pod kątem mierzenia efektywności prowadzonych działań.

Przyjęcie za główne zadanie lokalnej strategii bezpieczeństwa poprawę stanu bezpieczeństwa determinuje jej cele. Muszą one wynikać z przeprowadzonych analiz dotyczących środowiska bezpieczeństwa. Zakładając, że zadaniem strategii jest wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, cele muszą wynikać wprost z oceny stanu bezpieczeństwa i analiz dotyczących poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Zasadniczą potrzebą lokalnej społeczności jest zazwyczaj poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego, co przejawia się poziomem oczekiwania na niwelowanie skali przestępczości pospolitej. W drugiej kolejności wskazania dotyczą kwestii bezpieczeństwa komunikacyjnego, odnoszących się do młodzieży szkolnej i bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych oraz skrajnych. Mniejszą uwagę lokalne społeczności przywiązują do przeciwdziałania procesowi powstawania patologii społecznej, raczej domagając się reakcji na ich konsekwencje w sferze życia publicznego. W marginalny sposób traktowana jest w świadomości społecznej konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa infrastruktury niebędącej infrastrukturą krytyczną, bezpieczeństwa prowadzenia legalnej działalności gospodarczej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Ważnym elementem lokalnej strategii bezpieczeństwa jest wykształcenie postaw pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa własnego oraz stosowania bezpiecznych rozwiązań i form zachowań w życiu codziennym. Za takowy element strategii uznać należy tworzenie systemu powiązań podmiotów pu-

blicznych i niepublicznych w celu wspólnego prowadzenia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Przygotowana na podstawie tych założeń i zakładająca osiągnięcie celów strategia powinna zawierać konkretne plany działania w określonych obszarach przedmiotowych. Opierając się na zapisach dotyczących kompetencji władz jednostek administracyjnych oraz analizach lokalnych uwarunkowań bezpieczeństwa określić należy obszary przedmiotowe planowanych działań, ich formułę oraz adresatów. Dobór ten oraz swoista „ranga" jest uzależniona od lokalnej specyfiki, z uwzględnieniem zagrożeń uznanych przez państwo za istotne z punktu widzenia interesu społecznego i wynikające z programów ogólnokrajowych. Powinny być też grupowane w odpowiednie bloki, uwzględniające określoną problematykę. Podchodząc literalnie do zapisów prawa stanowionego, takowe strategie powinny zawierać programy:

- zapewniania bezpieczeństwa w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania;
- przeciwdziałania przestępczości;
- zapewniania bezpieczeństwa w szkołach, przestrzeni informatycznej, w ruchu drogowym;
- zwalczania patologii społecznych ze szczególnym uwzględnieniem problematyki narkomanii, alkoholizmu i przemocy w rodzinie;
- bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, weterynaryjnego, ekologicznego;
- gwarantujące ochronę i ratownictwo ludności przez zagrożeniami o charakterze katastrofy, klęski żywiołowej czy zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym;
- opieki i ochrony socjalnej, ochrony dziedzictwa narodowego.

Konstrukcja poszczególnych bloków jest wynikiem oceny skali oddziaływania poszczególnych zagrożeń oraz specyfiki powiązań przyczyn i uwarunkowań je kreujących. Dla każdego z bloków powinno określić się cel główny, cele operacyjne oraz wykaz konkretnych zadań (mikroprogramów działania) wraz z podmiotami odpowiedzialnymi za realizację i wspierającymi prowadzone przedsięwzięcia.

2.4.1. Zasadniczy dylemat – strategie czy programy zapewniania bezpieczeństwa na poziomie lokalnym?

Najpoważniejszą konsekwencją wynikającą z ogólnego przedstawienia formy planowania procesu zapewniania bezpieczeństwa lokalnej społeczności i realizacji tego zadania w regulacjach prawnych jest dualizm nazewnictwa. Dokumenty zawierające koncepcje zapewniania bezpieczeństwa określa się mianem „programu", rzadziej „planu" lub „strategii". Często nadaje się w nim szczególną rolę jednemu z grupy zagrożeń, zwłaszcza zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, rozbudowując zakres analiz i działań w tym obszarze, a ograniczając je w innych obszarach do wskazania celu, identyfikacji problemów, określeniu zadań i ich przypisania konkretnym instytucjom. W praktyce więc dokument ten jest równocześnie programem przeciwdziałania konkretnego lokalnego zagrożenia i strategią, a nawet niekiedy zwykłym planem działania wobec pozostałych. Rozwiązanie to przyjęto bazując na dwóch uwarunkowaniach. Pierwszym jest zasadne wkomponowywanie działań w zakresie zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej w strategie podmiotu (strategię gminy/powiatu czy strategię rozwoju). Drugim czynnikiem jest traktowanie tych przedsięwzięć jako części prowadzonych przez organy wyższego szczebla (krajowe i wojewódzkie). Jako, że są one implementowane na szczeblu lokalnym, postrzega się je jako „strategie", a podejmowane działania własne podmiotu (gmina) traktuje się jako lokalny „program" z nich wynikający.

Ze względu na ten chaos przedmiotowy i zamienne traktowanie (także w dokumentach szczebla centralnego) pojęć „strategia", „polityka", „program" czy „plan" zasadne jest wprowadzenie w procesie zarządzania bezpieczeństwem szczebla lokalnego określonego procesu tworzenia i nadawania rangi określonym dokumentom. Kierując się zapisami słowników leksykalnych i tematycznych polityka to „zręczne, sprytne, układne działanie w celu osiągnięcia określonych zamierzeń" (działalność danego ośrodka decyzyjnego, ukierunkowana na realizację ustalonych celów za pomocą określo-

nych środków, a strategia to długofalowa koncepcja oddziaływania w jakieś dziedzinie (długofalowe działania ukierunkowane na osiągnięcie założonych celów)[84]. Innymi słowy, istotą polityki jest określenie celów, a strategii wskazanie sposobów ich osiągnięcia w ramach konsekwentnie realizowanej, wielokierunkowej koncepcji działania, czyli powiązanych ze sobą „programów"[85]. Te natomiast są zbiorem zadań ujętych w formie zestawienia rzeczowo-finansowego na dany okres planistyczny. Natomiast „plan" jest zbiorem konkretnych działań (czynności) do wykonania wraz z przypisanymi wykonawcami, terminami realizacji oraz określonymi środkami finansowymi[86].

Przyjmując za punkt wyjścia te definicje uznać należy, że na poziomie lokalnym rolę polityki sprowadzić można do określenia żywotnych interesów lokalnej społeczności, tj.:

- zapewnienia bezpieczeństwa, w tym ochrony indywidualnej i zbiorowej ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia;
- zapewnienie ochrony i zabezpieczenie ludności przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr materialnych i niematerialnych;
- zapewnienie warunków i rozwoju potencjału społecznego i gospodarczego;
- zaspokojenie niezbędnych potrzeb i możliwości rozwoju członkom lokalnej społeczności;

---

[84] *Słownik PWN*, *Słownik Języka Polskiego PWN*, *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.

[85] Jak to dosadnie ujmuje prof. Roman Kuźniar „nie jest […] rzeczą strategii wyznaczać cele polityczne, jednak strategiczny instynkt i dyscyplina wykonania […] jest warunkiem koniecznym (chociaż niewystarczającym) optymalnego urzeczywistnienia żywotnych interesów państwa […], które nie powinny ulegać kaprysom polityki". R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki,* Warszawa 2005, s. 179.

[86] M. Kulisz, *Wybrane wyzwania procesu strategicznego zarządzania bezpieczeństwem RP* [w:] Z. Wilk- Łoś, M. Stępiński (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Łódź 2017, s.27.

– zapewnienie swobody korzystania z podstawowych wolności i gwarancja stosowania uniwersalnych praw człowieka[87].

Strategia w tym przypadku powinna być długofalową koncepcją ich osiągania, co stwarza możliwość zastosowanie różnych rozwiązań. Pierwszym jest opracowanie strategii podmiotu, która będzie traktowana jako główna (wielka) strategia. Może być ona uszczegółowiona przez wzajemnie skorelowane strategie sektorowe (odnoszące się do głównych obszarów aktywności) lub operacyjne (wielowariantowy plan długofalowego oddziaływania)[88]. Jedną z nich może być strategia zapewniania bezpieczeństwa podmiotu. Na tej bazie możliwe jest określenie sektorowych, horyzontalnych (okresowych) lub sektorowo-horyzontalnych programów, uwzględniających możliwości ich ewaluacji, plan finansowy oraz wykaz instytucji go realizujących. Te natomiast opracowują swoje plany działania. Rozwiązanie drugie to przygotowanie strategii ogólnej i wynikającej z niej sektorowej strategii bezpieczeństwa lub samych strategii sektorowych, w tym strategii bezpieczeństwa i tworzenie na podstawie tych zapisów programów zapewniania bezpieczeństwa. W tym przypadku program jest kompilacją strategii operacyjnej i samego programu. Trudnością w jego tworzeniu jest konieczność zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa danego podmiotu i dokonania szczegółowej diagnozy bezpieczeństwa oraz głębokiego poziomu korelacji pomiędzy poszczególnymi programami i planami działania. Za rozwiązanie niewłaściwe uznać natomiast należy budowę programów sektorowych bez uwzględnienia lokalnych dokumentów strategicznych i wyprowadzanie ich celów na podstawie wymogów i założeń władz centralnych, ograniczając się jedynie do implementowania ich na lokalny grunt. Innym błędnym

[87] *Biała Księga Bezpieczeństwa Rzeczpospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 10–11. *Strategiczny Przegląd Obronny 2011*, Punkt 1.4. Wnioski: zdefiniowanie i prioretyzacja interesów narodowych oraz określenie wypływających z nich możliwych i pożądanych (rekomendowanych) celów strategicznych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa.

[88] Szerzej B. Filipiak, *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusz, procesy*, Szczecin 2000, s. 120–125; S. Kasiewicz, *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Warszawa 2002, s. 67–89.

podejściem, już na poziomie ich realizacji jest ocena skali zagrożenia prowadzona w kontekście porównawczym, wymiar krajowy lub wojewódzki, a skala zjawiska na obszarze podmiotu.

Proces tworzenia kompleksowej strategii bezpieczeństwa podmiotu w wymiarze najszerszym powinien, więc składać się z następujących etapów:

- określenia problematyki bezpieczeństwa w strategii ogólnej podmiotu;
- oceny specyfiki i roli poszczególnych zjawisk na sposób i możliwość osiągania zakładanych celów (diagnoza uwarunkowań);
- oceny charakterystyki i dynamiki występujących zjawisk o charakterze dysfunkcyjnym i przestępczym;
- klasyfikacji celów strategicznych oraz ocena szans ich osiągnięcia (niezbędne warunki, potencjalne zagrożenia);
- określenia priorytetów i celów szczegółowych dla poszczególnych obszarów tematycznych strategii;
- wyodrębnienia problemów które mają być rozwiązane w ramach przedsięwzięć przypisanych dla sfery bezpieczeństwa oraz w których uczestniczyć podmioty tego systemu;

Proces określania problematyki bezpieczeństwa w strategii podmiotu jest uzależniony od przyjętych w tym dokumencie celów strategicznych i ich charakteru (rozwojowy, poprawiający efektywność działań, przedmiotowy itp.). One bowiem determinują zakres przedmiotowy strategii bezpieczeństwa. Może ona zakładać prowadzenie działań wspierających, ochronnych i osłonowych dla realizacji procesu, niwelujących potencjalne zagrożenia dla jego procesu wdrążania lub osiągnięcia zakładanych celów. Charakter tych zadań wynikać powinien z przeprowadzonej kompleksowo lokalnej diagnozy. Jej celem jest przede wszystkim określenie zakresu przedmiotowego strategii ogólnej oraz wskazania walorów i ograniczeń (ew. mocnych i słabych stron jak w procesie analizy SWOT). Przedmiotem takich analiz jest zazwyczaj ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i jego dynamiki. Pozwala to wyodrębnić informacje i zjawiska, które mogą wpływać na poziom bezpieczeństwa podmiotu lub poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności (PKB per capita, poziom bezrobocia

i nasycenia infrastrukturą komunalną, poziom nasycenia inwestycji i podmiotów gospodarczych, przyczyny ubóstwa i wykluczenia społecznego, poziom dostępu do podstawowych dóbr instytucjonalnych odnoszących się do ochrony zdrowia, edukacji, kultury, rynku pracy itp.). Możliwe jest także wskazanie grup ryzyka i konsekwencji społecznego oddziaływania tych zjawisk (skala bezrobocia, grupy narażone, dynamika i charakter patologii społecznych, skala zjawiska przestępczości kryminalnej i wykroczeń, poziom i dominujące formy zakłócenia porządku publicznego itp.).

Efektem prowadzonej diagnozy jest określenie ogólnych obszarów działań strategicznych (ekonomia, sprawy społeczne, ochrona środowiska, ochrona zdrowia itp.), do których należy przypisać cele strategiczne. Powinny być one skorelowane zarówno ze stwierdzonymi potrzebami, jak i zagrożeniami, które ograniczają ich osiągnięcie. W następnej kolejności dla każdego z obszarów określić należy priorytety i cele szczegółowe dla danego wyodrębnionego podobszaru (np. poprawa dostępności do służby zdrowia, zwiększenie ilości miejsc pracy). Pozwala to określić problemy, które powinny zostać rozwiązane w ramach przedsięwzięć przypisanych sferze bezpieczeństwa, co umożliwia zarówno opracowanie programów i planów przeciwdziałania, jak i ich korelacji z innymi programami w danym obszarze tematycznym.

Rozdział III

Bezpieczeństwo lokalne w sytuacji zagrożenia wojennego i ochrona ludności

Zapewnianie bezpieczeństwa państwa jest planowym działaniem obejmującym swym zakresem także funkcję obronną. Przygotowania obronne państwa są więc zbiorem zadań realizowanych przez różne jego podmioty w czasie pokoju, kryzysu oraz zagrożenia wojennego i samej wojny. Regulacje określające sposób funkcjonowania państwa w sytuacji zagrożenia wyróżniają trzy stany nadzwyczajne, a wymogiem formalnym ich wprowadzenia jest zaistnienie „[…] szczególnych zagrożeń, jeśli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające”[89]. Każdy ze stanów jest wprowadzany na mocy stosownego aktu prawnego, podjętego przez ściśle określony organ państwa oraz określający go przedmiotowy i terytorialny zakres wdrażanych regulacji. Natomiast czas obowiązywania określają zapisy konstytucyjne.

W stanach tych wykorzystuje się wszelkie dostępne środki, umożliwiające ich niwelowanie, a w sytuacji zagrożenia wojennego uruchamiany jest System Obrony Państwa. Tworzą go podsystemy militarny,

[89] Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego odbywa się przez ogłoszenie stosownego rozporządzenia, a uprawniony organ władzy samodzielnie podejmuje decyzję, który i ile ze stanów nadzwyczajnych zostanie wprowadzony. Jedynym wymogiem konstytucyjnym jest podjęcie przez władze państwowe działań adekwatnych do stanu zagrożenia. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej…, op. cit., art. 228 ust.1.

Tabela 3.1. Stany nadzwyczajne i zasady ich wprowadzania

Stan	Definicja	Warunki wprowadzenia	Sposób wprowadzenia
Wojenny	Wprowadzany na czas nieokreślony zespół przedsięwzięć stanowiących wewnętrzną reakcję państwa na: • zagrożenie zewnętrzne; • zbrojną napaść; • konieczność podjęcia obrony w ramach NATO	• zbrojna napaść; • stan zewnętrznego zagrożenia państwa; • konieczność podjęcia obrony państwa	Rozporządzenie Prezydenta wydawane na wniosek Rady Ministrów i kontrasygnowane przez premiera) Zawiera ono termin jego wprowadzenia oraz obszar obowiązywania. Dokument rozpatruje sejm w ciągu 48 godzin. Może on uchylić tę decyzje większością 50% głosów ustawowej liczby posłów
Wyjątkowy	Zespół przedsięwzięć zmierzających do minimalizowania zagrożeń, określonych w art. 230 Konstytucji. Wprowadzany na czas określony, nie dłuższy niż 90 dni. Może zostać jednorazowo przedłużony na okres 60 dni	Zagrożenie ustroju konstytucyjnego państwa, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli	
Klęski żywiołowej	Zespół przedsięwzięć podejmowanych w sytuacji zaistnienia katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki zagrażają: • życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, • mieniu w wielkich rozmiarach; • środowisku na znacznych; obszarach; • a skuteczność działań zapewni tylko stosowanie środków nadzwyczajnych	Zapobieganie katastrofom naturalnym lub awariom technicznym oraz ich konsekwencjom (skutkom)	Rozporządzenie Rady Ministrów – wprowadzenie stanu klęski żywiołowej na okres do 30 dni pod warunkiem wyczerpania innych środków. Decyzją sejmu czas jego obowiązywania może on zostać przedłużony

Źródło: opracowanie własne na postawie ustaw o stanach nadzwyczajnych.

pozamilitarny i kierowania obronnością państwa. W strukturze tego ostatniego znajdują się wszystkie organy władzy publicznej i szefowie jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym). Dysponuje potencjałem obronnym państwa, który tworzą: siły zbrojne, administracja państwa, dyplomacja, wojskowe służby wywiadu i kontrwywiadu i przemysł, w tym przemysł obronny. Zadania obrony państwa realizowane są na postawie wielu dokumentów konceptualnych i wykonawczych, w których tworzenie są zaangażowane siły zbrojne, administracja państwowa i samorządowa oraz wskazane instytucje i organy życia społeczno-gospodarczego[90]. Ich celem jest właściwe przygotowanie państwa do prowadzenia działań oraz jego przetrwania w warunkach zewnętrznego zagrożenia oraz samej wojny[91].

Tabela 3.2. Wykaz zasadniczych dokumentów przygotowywanych na potrzeby systemu obronnego państwa

Dokument	Zakres tematyczny
Dokumenty planistyczne	
Plan Reagowania Obronnego Rzeczypospolitej Polskiej (PRO RP) – dokument sporządza MON we współdziałaniu z innymi organami administracji rządowej oraz BBN	Podstawowy dokument planowania obronnego. Plan zatwierdza Prezes Rady Ministrów
Wytyczne Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych Projekt przygotowuje MON we współdziałaniu z innymi organami administracji rządowej	Obowiązują 10 lat, ale są aktualizowane co 4 lata

[90] W ramach prac planistycznych opracowywane są także dokumenty dla podsystemu militarnego. Są to: *Plany operacyjne sił zbrojnych, Wytyczne MON w sprawie planowania i programowania obronnego w resorcie obrony narodowej* (na okres 10 lat) oraz roczne *Wytyczne Ministra Obrony Narodowej do planowania działalności*,

[91] Szeroko kwestie tę omawia Marian Kulicznowski. Zob. m.in. M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne w Polsce. Uwarunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013.

Dokument	Zakres tematyczny
Program Mobilizacji Gospodarki Koordynuje MON (Szef Sztabu Generalnego)	10-letni program określający zadania organów administracji rządowej w zakresie prowadzenia przedsięwzięć organizacyjnych, planistycznych i rzeczowo-finansowych dotyczących sposobu funkcjonowania gospodarki w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny
Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (PPPO) Projekt przygotowuje MON we współdziałaniu z innymi organami administracji rządowej	10-letni program (aktualizacja co 4 lata, z coroczną możliwością korekty) określający koncepcje przygotowania systemu pozamilitarnego do realizacji zadań w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny/Program zatwierdza Prezes Rady Ministrów
Plany operacyjne funkcjonowania administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny Proces opracowania koordynuje MON	Dokumenty regulujące sposób funkcjonowania organów administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Są opracowywane na czas nieokreślony, a aktualizację zarządza się na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów
Rządowy Program Rezerw Strategicznych Opracowywany przez ministra właściwego do spraw gospodarki (uczestniczą ministrowie i szefowie organów administracji rządowej odpowiadających za sfery zdrowia, ochrony infrastruktury krytycznej, zarządzania kryzysowego, oraz porządku publicznego	Długoterminowy (aktualizowany corocznie) program zapewniania i utrzymania (asortyment i ilość) rezerw strategicznych w kontekście prawdopodobnych form zagrożeń. Projekt programu przyjmowany jest w drodze uchwały Rady Ministrów
Programy Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych ministrów, kierowników urzędów centralnych wojewodów Pogramy zatwierdza Minister Obrony	10-letni program opracowywane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów
Zadania działów administracji rządowej oraz innych instytucji państwowych w realizacji Celów NATO	Obowiązujący 4 lata dokument tworzony zgodnie z cyklem planowania NATO

Dokument	Zakres tematyczny
Dokumenty wykonawcze	
Wykaz jednostek organizacyjnych podlegających militaryzacji Przygotowuje MON na podstawie wniosków właściwych ministrów oraz wojewodów	Coroczny wykaz jednostkach organizacyjnych podlegających militaryzacji ustalonych przez RM
Ewidencja obiektów tzw. I kategorii Przygotowuje MON	Cykliczny wykaz obiektów uznanych za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Zatwierdzany przez Radę Ministrów
Dokumenty kontrolne i sprawozdawcze	
Raport o stanie obronności Opracowuje MON we współpracy z właściwymi ministrami i szefami urzędów centralnych	Kompleksowa analiza i ocena stanu przygotowań obronnych oraz propozycje kierunków dalszych działań. Przygotowywany co 2 lata i akceptowany przez Radę Ministrów
Ocena pozamilitarnych przygotowań obronnych (OPPO) Sporządzany przez MON na podstawie danych z Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych	Diagnoza stanu przygotowania do realizacji zadań obronnych oraz propozycje kierunków ich doskonalenia. Przygotowywany co 2 lata i akceptowany przez Radę Ministrów
Ocena Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej Opracowywana Szefa Sztabu Generalnego WP i zatwierdzana przez Ministra Obrony Narodowej	Doroczna diagnoza stanu Sił Zbrojnych RP, stopnia przygotowania oraz zdolności do realizacji ich zadań
Narodowy Kwestionariusz Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych (NKPPO) Sporządzany w drodze ankiety przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i innych instytucji państwowych oraz wojewodów	Ocena stopnia realizacji zadań obronnych przez poszczególne organy administracji rządowej oraz w skali państwa Dokument opracowywany corocznie
Plan kontroli kompleksowych wykonywania zadań obronnych	Roczny harmonogram kontroli podmiotów przeprowadzanymi przez Prezesa Rady Ministrów

Dokument	Zakres tematyczny
Dokumenty szkoleniowe	
Wytyczne Ministra Obrony Narodowej dla ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów do szkolenia obronnego.	6-letni (aktualizowany co 2 lata) plan szkolenia w raz z wyznaczonymi celami szkoleniowymi i wykazem zasadniczych przedsięwzięć szkoleniowych. Zawiera także ocenę stopnia realizacji założonych celów w mijającym okresie szkoleniowym
Program szkolenia Wyższych Kursów Obronnych	6-letni (aktualizowany co 2 lata) plan szkolenia obronnego kierowniczej kadry administracji publicznej

Źródło: ustawa z dnia 29 października 2010 roku o rezerwach strategicznych, Dz. U., nr 229, poz. 1496 z późn. zm.; Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2009 roku w sprawie militaryzacji, Dz. U., nr 210, poz. 1611; z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz. U., nr 159, poz. 1599 z późn. zm.; z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz. U., nr 16, poz. 150, z późn. Zm.; z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, Dz. U., nr 16, poz. 151 z późn zm.; z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U., nr 116, poz. 1090.

3.1. Organizacja systemu obrony i przygotowań obronnych na szczeblu lokalnym

Specyfika zadań obronnych i kierowania obronnością państwa powoduje, że podsystem pozamilitarny ma strukturę hierarchiczną. Władze wyższego szczebla, zwłaszcza wojewodowie, sprawują pełen nadzór nad podległymi jednostkami administracji terenowej. Ich władze wykonawcze są zobligowane do implementacji przekazywanych im zaleceń (Wytycznych) w tworzonych na potrzeby obronne dokumentach oraz planie funkcjonowania jednostki w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. W praktyce, co przestawiono w tabeli 3.2, zakres zadań nakładanych na władze lokalne wynika z przyjętej koncepcji

obrony państwa, a w ramach tego procesu najistotniejszym zadaniem jest realizacja zapisów Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych[92]. Jest on elementem całości programów i planów dotyczących sposobu funkcjonowania systemu obronnego państwa oraz weryfikujących zdolności obronne. W praktyce program zawiera wykaz przedsięwzięć prowadzonych w czasie pokoju, zagrożenia wojennego i wojny, których celem jest zapewnienie ochrony ludności i struktur państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, a na wypadek wojny zasilanie zasobami ludzkimi i materiałowymi Sił Zbrojnych RP (oraz wsparcie wojsk sojuszniczych prowadzących operacje na terytorium państwa polskiego), a także określa sposób zarządzania jednostką administracyjną w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub wojny. Istotnym jego elementem jest przygotowanie do nałożenia tzw. świadczeń osobistych i rzeczowych na obywateli i podmioty funkcjonujące na obszarze określonej jednostki zasadniczego podziału administracyjnego kraju[93].

---

[92] Organami odpowiadającymi zaplanowanie, tworzenie warunków do realizacji oraz samo prowadzenie zadań obronnych są ministrowie w zakresie przyznanych im do zarządzania działów administracji państwowej i urzędy Wojewody. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, art. 2 par. 3.1 i 4.1., Dz. U. z 2004 r., nr 16, poz. 152.

[93] Obowiązek taki nakłada szef władzy wykonawczej gminy na wniosek stosownej instytucji (wojskowej komendy uzupełnień, jednostki podlegającej zmilitaryzowaniu, wykonującej zadania na potrzeby obrony lub struktur obrony cywilnej). W sytuacji nałożenia na osobę obowiązku świadczenia osobistego decyzja ta może zostać zmieniona przez wojewodę (z urzędu lub na wniosek powołanego), ale warunkiem jest stwierdzenie złamania prawa w procesie jej wydawania. Obowiązkiem wykonania świadczeń rzeczowych na rzez obronności zobligowane są urzędy, instytucje i inne jednostki organizacyjne, przedsiębiorcy oraz osoby fizyczne. Jest to przekazanie do odwołania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa. Świadczenia te mogą być wymagane w celu zwalczania zdarzeń objętych planem zarządzania kryzysowego oraz w trakcie ćwiczeń wojskowych. W stanie wojny decyzje te wydaje się na bieżąco na podstawie doraźnie zgłoszonych wniosków.

Najważniejszym lokalnym organem administracyjnym w systemie obronnym państwa jest urząd wojewody. Jego zadaniem jest przygotowanie wojewódzkiego systemu administracyjnego i podległych mu jednostek podstawowego podziału administracyjnego do funkcjonowania w wyższych stanach gotowości obronnej państwa oraz sytuacji realnego zagrożenia bezpieczeństwa. Scedowane na władze wojewódzkie zadania w ramach pozamilitarnego systemu obronnego to przede wszystkim koordynacja działań administracji rządowej i samorządowej. Bezpośrednio odnoszą się do problematyki bezpieczeństwa społeczności lokalnych, jednak znaczna część ma na celu umożliwienie prowadzenia obrony przez system militarny. Zadania w tej sferze wojewoda prowadzi wraz z terenowymi organami administracji wojskowej oraz innymi przedstawicielami sił zbrojnych. W tym systemie organizacyjnym tworzy własny roczny plan przedsięwzięć, w którym precyzuje szczegółowe zadania odnoszące się do:

- tworzenia warunków do planowania obronnego, realizacji zadań obronnych i przygotowania elementów systemu obronnego państwa, umożliwiających mobilizacyjne rozwinięcie Sił Zbrojnych RP;
- realizacji zadań w ramach systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej;
- planowania i realizacji zadań gospodarczo-obronnych, świadczeń na rzecz obrony i szkolenia obronnego;
- przygotowania rezerw osobowych na potrzeby wykonywania zadań obronnych;
- uwzględniania potrzeb obronności w planach zagospodarowania przestrzennego;
- zapewniania szczególnej ochrony obiektów ważnych dla systemu obronnego państwa;
- prowadzenia kontroli wykonywania zadań obronnych na obszarze województwa;
- ewentualnego zaspokojenia potrzeb wojsk sojuszniczych.

Urząd wojewody jest odpowiedzialny za sposób funkcjonowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym w województwie,

Tabela 3.3. Dokumenty wydawane przez wojewodę w ramach przygotowań obronnych państwa

Obszar	Akty wydawane przez urząd wojewody
Planowanie operacyjne i programowanie obronne	Zarządzenia wojewody dotyczące zadań obronnych w czasie pokoju oraz sposobu przygotowań organów administracyjnych, innych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny
Przeglądy obronne	Coroczna ankieta wojewódzka opracowywana na podstawie ankiet przesyłanych przez władze samorządowe, administracje zespoloną, wskazane przedsiębiorstwa, komendantów wojewódzkich Policji i PSP
Wsparcie mobilizacyjnego rozwinięcia Sił Zbrojnych	Zarządzenie wojewody w sprawie wdrożenia założeń i schematu akcji kurierskiej. Wytyczne dotyczące organizacji i funkcjonowania akcji kurierskiej. Wojewódzki plan treningów akcji kurierskiej
Organizacja i doskonalenie systemu kierowania obroną państwa	Zarządzenia w sprawie w sprawie przygotowania systemu kierowania oraz organizacji i uruchamiania systemu stałych dyżurów w województwie. Wzór dokumentacji stałego dyżuru. Regulamin funkcjonowania Głównego Stanowiska Kierowania
Planowanie i realizacja zadań gospodarczo-obronnych	**Ochrona zdrowia** Zarządzenia w sprawie planowania i realizacji zadań przez podmioty lecznicze oraz jednostki samorządu terytorialnego. Instrukcje dot. przygotowań podmiotów leczniczych i jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby obronne państwa, planowania, organizacji i funkcjonowania zastępczych miejsc szpitalnych oraz planu wydzielenia łóżek szpitalnych dla służb mundurowych
	Łączność Wykaz podmiotów uprawnionych do preferencyjnej obsługi
	Rezerwy strategiczne na podstawie dokumentów wydawanych przez centralne władze administracyjne
Zabezpieczenie potrzeb podmiotów uprawnionych w uzyskiwania świadczeń na rzecz obrony	na podstawie dokumentów wydawanych przez centralne władze administracyjne

Obszar	Akty wydawane przez urząd wojewody
Militaryzacja wybranych jednostek organizacyjnych	Zarządzenia i wytyczne dot. zakresu, zasad i trybu wykonywania zadań w ramach przygotowania jednostek organizacyjnych przewidzianych do objęcia ich militaryzacją
Ochrona obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa	Zarządzenie w sprawie organizowania, przygotowywania i prowadzenia ochrony obiektów, dla których wojewoda wystąpił do Rady Ministrów o uznanie za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa
Współpraca cywilno-wojskowa	Na podstawie dokumentów wydawanych przez centralne władze administracyjne
Wsparcie wojsk sojuszniczych	Wytyczne wojewody dot. przygotowania warunków organizacyjnych i technicznych planowania i realizacji zadań wsparcia wojsk sojuszniczych
Uwzględnianie potrzeb obronności w planach zagospodarowania przestrzennego	Wymogi określane na bieżąco stosownych w dokumentach (pozwoleniach lub warunkach realizacji projektu)
Przygotowanie rezerw osobowych	na podstawie dokumentów wydawanych przez centralne władze administracyjne
Realizacja szkolenia obronnego	Zarządzenia i wytyczne dot. zasad organizacji, realizacji i finansowania szkolenia obronnego. Wojewódzki roczny plan i program szkolenia obronnego
Kontrola prowadzenia przygotowań obronnych	Zarządzenia sprawie zasad planowania i przeprowadzenia przez organy samorządu terytorialnego kontroli sposobu realizacji zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony wykonywanych przez jednostki organizacyjne i przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U., nr 229, poz. 1496 z późn. zm.; Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2009 r. w sprawie militaryzacji, Dz. U., nr 210, poz. 1611; z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz. U., nr 159, poz. 1599 z późn. zm.; z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz. U., nr 16, poz. 150, z późn. Zm.; z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, Dz. U., nr 16, poz. 151 z późn zm.; z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U., nr 116, poz. 1090.

w tym zwłaszcza podsystemów alarmowania, ostrzegania i informowania. Odpowiada także za zapewnienie dostarczenia decyzji, poleceń i zadań w poszczególnych stanach gotowości obronnej państwa, proces mobilizacji oraz wsparcia sojuszniczych sił. Drugim obszarem obowiązków jest ochrona ludności i struktur państwa w warunkach realnego zagrożenia bezpieczeństwa i na wypadek wojny. W tym zakresie zasadniczym zadaniem jest zapewnienie podstawowych potrzeb i podstaw egzystencjonalnych ludności, umożliwiających jej przetrwanie. W ramach tego obszaru odpowiada także na stworzenie warunków organizacyjnych umożliwiających funkcjonowanie niezbędnych organów administracyjnych. Zadanie to określa stopień zależności władz samorządowych, zakres uprawnień, jakimi dysponuje wobec osób fizycznych i prawnych oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych realizujących zadania obronne i władz przedsiębiorstw mających swoją siedzibę na terenie województwa. Zakres zwierzchności nad administracją samorządową wynika z programów i planów obronnych państwa, zwłaszcza z programów „Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych", „Mobilizacji Gospodarki" oraz „Funkcjonowania administracji publicznej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny". Szczegółowe zadania dla władz każdej jednostki podstawowego podziału administracyjnego określa w – będących implementacją dokumentów rządowych na poziomie wojewódzkim (obowiązującego 10-letniego krajowego programu pozamilitarnych przygotowań obronnych i corocznych rządowych wytycznych dla przygotowań obronnych) – również obowiązujący przez dekadę „Program pozamilitarnych przygotowań obronnych województwa" oraz doroczne „Wytyczne do działalności w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych w województwie". Dokument ten wyznacza cel przygotowań obronnych na dany rok i określa szczegółowe zasady realizacji przedsięwzięć obronnych na terenie województwa.

Zadania obronne realizowane przez władze samorządowe obejmują trzy obszary przedmiotowe, są to: ochrona ludności i zachowanie możliwości funkcjonowania państwa w stanie wojny, zapewnienie podstawowych potrzeb egzystencjalnych lokalnej spo-

łeczności oraz wsparcie działań systemu obronnego. To ostatnie zadanie uznać należy za najistotniejsze w sytuacji wystąpienia konfliktu zbrojnego. Kierując się zapisami regulacji prawnych, określić można zadania w poszczególnych elementach systemu obronnego państwa. W ramach zadań wynikających z obowiązku prowadzenia powszechnej obrony są nimi: prowadzenie działań tego typu we współdziałaniu z siłami zbrojnymi, organizacja systemu kurierskiego, współorganizacja prowadzenia poboru i innych zadań mobilizacyjnych oraz nakładanie świadczeń osobistych i rzeczowych, tworzenie i utrzymywanie zasobów geodezyjnych i kartograficznych[94]. W ramach procesu tworzenia lokalnego systemu kierowania zasadniczym zadaniem jest przygotowanie personelu do wykonywania przewidzianych w programie przygotowań obronnych zadań przez podległe instytucje i osoby nimi kierujące. Z tym zadaniem ścisłe powiązana jest gama przedsięwzięć szkoleniowych, które organizują władze lokalne. Większość z nich jest w zasadzie implementacją na lokalne warunki programów i planów jednostek nadrzędnych oraz kierowanych na niższe szczeble stosownych wytycznych. Dotyczy to zwłaszcza tworzonych w jednostkach administracyjnych dokumentów odnoszących się do sposobu organizacji struktur administracyjnych (regulamin organizacyjny) usytuowania spraw obronnych wraz z przypisanymi obowiązkami dla szefa władzy wykonawczej w zakresie obronności o obrony cywilnej oraz przygotowania i wdrożenia:

- regulaminu organizacyjnego jednostki podstawowego podziału administracyjnego na czas „W" oraz zakresów czynności pracowników;
- planu operacyjnego funkcjonowania jednostki podstawowego podziału administracyjnego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
- planu przygotowania podmiotów leczniczych na potrzeby obronne państwa:

[94] Szerzej: W. Kitler (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.

Tabela 3.4. Wykaz obowiązków władz administracyjnych jednostki i obywatela w ramach Programu Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych

Władze administracyjne	Osoby prawne i fizyczne
Realizacja nałożonych zadań obronnych na administrowanym obszarze. Wdrożenie procedur osiągania gotowości do działania podległych instytucji na które nałożono zadania obronne. Zapewnienie na administrowanym terenie wykonania zadań wskazanych podsystem militarny (siły zbrojne). Nakładanie i egzekwowanie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obronności. Wdrożenie procedur alarmowania i informowania. Utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym obiektów i budowli obronnych. Przygotowanie systemu ochrony obiektów istotnych dla obronności i zabezpieczenia funkcjonowania jednostki administracyjnej i ludności, w tym punktów ujęć wody. Przygotowanie do dyspozycji sił zbrojnych punktów pobierania wody, nośników energii oraz źródeł zaopatrzenia w żywność. Przekazanie baz danych umożliwiających siłom zbrojnym prowadzenie działań zbrojnych w tym: możliwościach lokalnego systemu pozamilitarnego oraz wykazu ludności cywilnej mogącej wykonać zadania związane z inżynieryjną rozbudową terenu	Zobowiązanie do wykonania doraźnych czynności w postaci świadczenia osobistego na rzecz: przygotowania obrony państwa lub zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków przez: • 12 godzin w czasie pokoju (dla kurierów 48 godzin) maksymalnie 3 razy w roku; • 7 dni w czasie wojny. Zobowiązanie do przekazania nieruchomości i ruchomości w systemie etatowym (wskazanych w planie przygotowań obronnych) i w systemie doraźnym (na wniosek sił zbrojnych lub formacji oc) na okres: • 24 godzin w ramach ćwiczeń systemu samoobrony; • 48 godzin w przypadku sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej; • 7 dni w przypadku ćwiczeń wojskowych; • do ustania potrzeby w czasie wojny. Odpłatna adaptacja do potrzeb obronnych ruchomości i nieruchomości i utrzymanie w przydatności do użycia przedmiotów niezbędnych do wykonywania zadań obronnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, Dz. U., nr 203, poz. 2081; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie świadczeń rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju, Dz. U., nr 181, poz.1872.

- „Planu Mobilizacji" uwzględniającego rezerw osobowych na potrzeby wykonywania zadań obronnych oraz na czas kryzysu;
- rocznego planu zasadniczych przedsięwzięć w zakresie pozamilitarnych przygotowań obronnych , którego treść jest oparta na wytycznych wojewody;
- rocznych planów i zbiorczych zestawień nałożonych świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obronności;
- „Planu Akcji Kurierskiej";
- corocznych wytycznych do szkolenia obronnego i 3-letniego planu tych szkoleń wraz z uwzględnionymi ćwiczeniami obronnymi.

Organizują także sposób funkcjonowania Stanowiska Kierowania jednostki podstawowego podziału administracyjnego obejmującego sposób prowadzenia stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej oraz uruchamianie zapasowego stanowiska kierowania. Przygotowują także coroczną ankietę na potrzeby Narodowego Kwestionariusza Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych szczebla wojewódzkiego. Szczególną rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa i ochrony ludności odgrywa plan nakładanych świadczeń osobistych i rzeczowych, w którym uwzględnia się potrzebny sił zbrojnych, wymagań przedstawionych przez urząd wojewody oraz potrzeby własne (jednostki administracyjnej).

3.2. Ochrona ludności w sytuacji zagrożenia wojennego

Podobne rozwiązania organizacyjne nałożono na władze lokalne w zakresie ochrony ludności. Kwestia ta w Polsce znajduje się na etapie kształtowania rozwiązań, który trwa bez mała dekadę. Tym niemniej podstawowym ogniwem systemu ochrony ludności pozostaje Obrona Cywilna. Ma ona strukturę hierarchiczną i jest ściśle powiązana z systemem administracyjnym państwa. Od szczebla wojewody do poziomu gminy szefem lokalnej struktury jest obligato-

ryjnie szef władzy wykonawczej jednostki administracyjnej. Funkcję tę obejmuje z chwilą objęcia urzędu i równocześnie pełni rolę organu nadzorującego ogniwa niższego szczebla (wojewoda – struktury powiatowe, a starosta – gminne) [95]. Wyjątkiem od tej reguły jest status Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który jest mianowany i podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych[96].

Zadaniami podsystemu obrony cywilnej są: ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej i dóbr kultury, współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków oraz ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny[97]. W tym obszarze rolą Szefa Obrony Cywilnej Kraju jest przygotowywanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej, ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej oraz koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej. W tym obszarze najważniejszym dokumentem są Wytyczne Szefa OC Kraju w sprawie zasad opracowywania planów OC jednostek administracyjnych oraz w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. Zgodnie z tymi wytycznymi twórcy lokalnych struktur obrony cywilnej są zobligowani do opracowania własnych Planów Obrony Cywilnej, a pozostałe instytucje tzw. Kart Zadań Obrony Cywilnej. Przyjęta zasada hierarchicznej podległości sprawia, ze stosowne wytyczne dla opracowania planów jednostek administracyjnych niższego szczebla opracowują wojewoda dla powiatów i starostowie dla gmin.

Plan obrony cywilnej jednostki administracyjnej jest szczegółowym zestawieniem czynności, jakie będą prowadzone na jej obszarze w ramach przedsięwzięć obronnych i ochronnych:

---

[95] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz. U., nr 96, poz. 850.

[96] Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., op. cit., art. 17.

[97] Ustawa o powszechnym obowiązku obrony..., op. cit., art. 137.

– w sytuacji zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;
– w trakcie zwalczania klęsk żywiołowych i innych zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków.

Są one skoncentrowane na ochronie ludności, zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury oraz ratownictwa medycznego i udzielania doraźnej pomocy poszkodowanym. Z tego względu jego integralną część stanowi lokalny plan ewakuacji III stopnia, ale szef obrony cywilnej może także samodzielnie podjąć decyzję o realizacji przez podległe mu struktury procedury ewakuacji I stopnia.

Tabela 3.5. Zakres przedsięwzięć prowadzonych w kolejnych stopniach ewakuacji

Rodzaj ewakuacji	Zadania
I stopnia	Niezwłoczne przemieszczenie ludności i mienia z rejonów, w których wystąpiło nieprzewidziane bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego do rejonów bezpiecznych. Realizuje się ją natychmiast po zaistnieniu zagrożenia, na polecenie szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Może ją także zarządzić osoba kierująca akcją ratunkową na terenie objętym tą akcją
II stopnia	Planowe (według istniejących rozwiązań) przemieszczenie ludności i mienia z rejonów przyległych do zakładów, obiektów hydrotechnicznych, stref zalewowych oraz rejonów przyległych do innych obiektów, stanowiących potencjalne zagrożenie dla ludności (mienia), w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Realizuje się ją w sytuacji wystąpienia symptomów takiego zagrożenia
III stopnia	Planowe (według istniejących rozwiązań) przemieszczenie ludności imienia, realizowane podczas podwyższania stanu gotowości obronnej państwa. Prowadzona jest w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa państwa, kryzysem oraz wojną

Źródło: *Instrukcja Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia,* Warszawa, 2008, s. 5.

W planie uwzględnia się trzy determinanty. Pierwszą stanowią wytyczne wojewódzkie, które określają rodzaje formacji OC, ich

strukturę organizacyjną, wskazują czas osiągania gotowości do działania, zawierają ogólne zadania oraz niezbędne wyposażenie. Za drugą uznaje się prawdopodobne lokalne zagrożenia czasu pokoju oraz zagrożeń na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, których skutki mogą zagrażać życiu oraz zdrowiu znacznej liczbie ludzi. Trzecią natomiast jest specyfika konsekwencji wystąpienia zagrożeń, które wymagać będą wykorzystania specjalistycznych służb, inspekcji, instytucji, a także organizacji społecznych i pozarządowych. Czynniki te powodują, że powinien on być komplementarny z obowiązującym w danej jednostce administracyjnej Planem Zarządzania Kryzysowego. Ponadto na poziomie gminy i powiatu zasadne jest wskazanie zakresu i formy ewentualnego wsparcia jednostki wyższego szczebla.

Struktura planu jest określona obligatoryjnie w dokumentach wydawanych przez Szefa Obrony Cywilnej, który zaleca także stosowanie dwóch rozwiązań merytorycznych. Pierwsze to obowiązek angażowania w procesie jego tworzenia jak najszerszego grona przedstawicieli lokalnych instytucji i organów związanych z organizacją ochrony ludności. Natomiast drugie to ograniczenie zakresu przedmiotowego planów szczebla powiatu i gminy do niezbędnych działań. Na szczeblu gminy planowane przedsięwzięcia powinno być skoncentrowane na takich kwestiach jak: alarmowanie, ostrzeganie ludności i informowanie o pożądanych zasadach zachowania się, organizacja ewakuacji i zapewnienie miejsc pobytu oraz przygotowanie systemu wsparcia socjalnego i psychologicznego. Plany szczebla powiatowego dodatkowo uwzględniać muszą kwestie wykorzystania sprzętu ratowniczego, a wojewódzkie organizacje systemu wsparcia działań prowadzonych na obszarze podległych powiatów. Zaprezentowane rozwiązania nie zwalniają szefów lokalnych struktur Obrony Cywilnej do uwzględnienia lokalnych uwarunkowań, które powinny zostać zawarte w poszczególnych częściach planu. Wśród nich wyróżnić należy konieczność odniesienia się do:

– najważniejszych informacji o lokalnej specyfice (struktura przestrzenna, gospodarcza i demograficzna, sieć szkół i obiektów

użyteczności publicznej, obiekty kultury, system komunikacji, lokalna infrastruktura technicznej i system opieki zdrowotnej);
- potencjalnych zagrożeniach czasu pokoju;
- potencjalnych czynników destabilizujące funkcjonowanie jednostki administracyjnej;

oraz stworzenia wykazu zagrożeń o charakterze państwowym, mogących zaistnieć na terenie jednostki wraz z oceną konsekwencji ich wystąpienia (terroryzm, proliferacja BMR) oraz specyfiką oddziaływania zagrożeń militarnych. Zasadniczą częścią planu jest jednak szczegółowy wykaz zadań i obowiązków osób oraz podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej oraz zestawienie zadań obrony cywilnej realizowanych przez jednostki organizacyjne na administrowanym terenie. Obejmować on powinien zestawienie:
- zadań i obowiązków osób funkcyjnych Zespołu Zarządzania Kryzysowego;
- zadań i obowiązków podmiotów, którym powierzono realizację zadań obrony cywilnej;
- szczegółowych zadań z zakresu obrony cywilnej realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne na administrowanym terenie oraz priorytety działań ratowniczych[98].

Równie istotną częścią planu są załączniki funkcjonalne, które określają szczegółowe procedury i harmonogram wykonywanych czynności w ramach konkretnych zadań. Ich ogólny wykaz wraz z zakresem obowiązków ich wykonawców zawiera część ogólna planu.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej, które na szczeblu lokalnym powołują pełniący obowiązki szefów struktur wojewódzkich, powiatowych i gminnych obrony cywilnej oraz pracodawcy w drodze własnych zarządzeń. Posiadają uprawnienia do określenia rodzaju formacji (do wykonywania

[98] Część tą uzupełniają tzw. arkusze uzgodnień pomiędzy instytucjami i jednostkami administracyjnymi, rejestr wprowadzanych zmian i terminy ich wprowadzenia.

Tabela 3.6. Zasadnicze elementy struktury planu obrony cywilnej i treść zadań (część opisowa)

Część planu	Zawartość merytoryczna
Wnioski z oceny zagrożenia czasu pokoju	Zestawienie wybranych zdarzeń kryzysowych, ocena prawdopodobieństwa ich wystąpienia; przewidywane skutki i konsekwencje społeczne
Charakterystyka zagrożeń na wypadek zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny	Wykaz i opis rejonów oraz obiektów podatnych na zagrożenie uderzeniami z powietrza, działaniami sił lądowych, dywersyjnymi, sabotażowymi oraz terrorystycznymi
	Wykaz i opis zagrożeń związanych z proliferacją broni masowego rażenia oraz materiałów podwójnego zastosowania
	Wykaz i opis zagrożeń wynikających z działań obcych służb specjalnych
	Wykaz i opis zagrożenia dla infrastruktury ekonomicznej
Zadania i obowiązki podmiotów	Zestawienie zadań obrony cywilnej realizowanych przez jednostki organizacyjne z podziałem na podmiot wiodący i podmioty pomocnicze (szczegółowy zakres zadań formacji OC zawiera tabela 3.7)
Charakterystyka zasobów	Wykaz sił i środków podlegających władzom administracyjnym; wykaz sił i środków możliwych do wykorzystania na obszarze administrowanej jednostki
Ogólna koncepcja działania w okresie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny	W czasie osiągania wyższych stanów gotowości obronnej państwa
	W czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz wojny
Procedury postępowania	Standardowe procedury operacyjne w zarządzaniu kryzysowym – implementowane z Planu Zarządzania Kryzysowego
	Standardowe procedury operacyjne w związku z podniesieniem gotowości obronnej państwa
	Procedury postępowania w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny (zawierają także Karty Realizacji Zadań Operacyjnych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie lokalnych planów obrony cywilnej.

zadań ogólnych lub specjalnych), stanu osobowego i organizacji wewnętrznej oraz określenia szczegółowych zadań. Formacje do zadań ogólnych powoływanie są w poszczególnych jednostkach administracyjnych i mogą być tworzone w zakładach pracy, które stwarzają zagrożenia substancjami niebezpiecznymi. Zakres przypisywanych im zadań to głównie czynności pomocnicze prowadzone wobec służb i formacji do zadań specjalistycznych. Natomiast formacje specjalistyczne do zadań specjalnych są głównie wykorzystywane w prowadzeniu akcji ratunkowych w obiektach i rejonach, w których znajduje się poszkodowana ludność i przy uwzględnieniu specyfiki występujących zagrożeń. W gronie formacji specjalistycznych wyróżnia się jednostki przeznaczone do likwidacji skażeń, sanitarne, ratownictwa technicznego, komunalnego, elektrycznego, przeciwpożarowe, łączności, zaopatrzenia o porządkowo-ochronne, wykrywania i alarmowania, ochrony zabytków, płodów rolnych, ratownictwa powodziowego czy chemicznego. Zakres ich zadań powoduje, że ogólnokrajowym zaleceniem jest tworzenie tego rodzaju formacji na bazie wyspecjalizowanych jednostek, np. Ochotniczej Straży Pożarnej oraz specjalistycznych podmiotach komunalnych, takich jak służby wodno-kanalizacyjne, energetyczne czy gazownicze.

Dodatkowo dla każdej formacji obrony cywilnej opracowuje się stosowny plan działania składający się z części opisowej i graficznej. Jest on zatwierdzany przez lokalnego lub zakładowego szefa obrony cywilnej. Formacje te są także zobligowane do funkcjonowania w określonym reżimie gotowości do działania. Formalnie określają ją szefowie OC szczebla, na którym funkcjonują formacje, ale ogólne wymogi określone widnieją w wojewódzkich wytycznych. Zawierają one szczegółowe wymogi dla formacji funkcjonujących w wyższym lub podstawowym stopniu gotowości oraz strukturę takiego dokumentu.

Plan działania formacji w części opisowej zawierać powinien informacje o jej strukturze organizacyjnej, wykaz obsady etatowej, wyposażenie i przewidywane zadania, harmonogram osiągania gotowości do działania oraz plan powiadamiania (alarmowania)

Tabela 3.7. Zadania główne i dodatkowe formacji ogólnych OC na poziomie jednostki podstawowego podziału administracyjnego

Ogólne	Szczególne (w sytuacji wystąpienia zagrożenia)
• ostrzeganie, informowanie i alarmowanie ludności; • ewakuacja ludności; • obsługo środków zaciemnienia; • udzielanie pierwszej pomocy medycznej; • przygotowanie i organizowanie schronów; • dostarczanie doraźnego zaopatrzenia; • doraźna pomoc do przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; • pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania ludności; • odbudowy awaryjnych ujęć wody; • ochrona zasobów żywnościowych; • (płodów rolnych, zwierząt gospodarskich, produktów żywnościowych i pasz); • doraźne grzebanie zmarłych; • oznaczanie stref niebezpiecznych	• prowadzenie rozpoznania obiektów i rejonów, w których mają być prowadzone prace ratunkowe; • pomoc przy wyszukiwaniu, wydobywaniu i wynoszeniu, wyprowadzaniu poszkodowanych ze zniszczonych/uszkodzonych budynków, budowli ochronnych, miejsc pożarów, zatopień itp.; • pomoc formacjom specjalistycznym w zapewnieniu poszkodowanym przebywającym w zagruzowanych budowlach ochronnych dopływu świeżego powietrza oraz wody, żywności, leków i środków opatrunkowych; • organizowanie punktów zbiórki poszkodowanych; • udzielanie doraźnej pomocy przedlekarskiej poszkodowanym; • umożliwianie wprowadzenia sprzętu technicznego do akcji ratunkowej; • wykonywanie prostych prac zabezpieczających uszkodzone budynki oraz urządzenia techniczne i komunalne, które zagrażają życiu ludzi albo uniemożliwiają lub utrudniają wykonywanie prac ratunkowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie lokalnych planów obrony cywilnej.

członków formacji. Natomiast w części graficznej powinny zostać umieszczone informacje o miejscu formowania się, trasach planowanego przemarszu w miejsce prowadzenia działań i miejscach dyslokacji, kalkulacja czasu dla poszczególnych etapów, plam prowadzenia konkretnego przedsięwzięcia oraz źródła zaopatrzenia.

Tabela 3.8. Wymogi dotyczące gotowości bojowej formacji OC

Formacje w stałej gotowości	Formacje w wyższym stopniu gotowości
W sytuacji zaistnienia kryzysu	
1. Utrzymanie ukompletowania na poziomie 90% stanu osobowego, sprzętu i materiałów. 2. Sprzętu w grupach specjalistycznych • 50% w przypadku funkcjonowania 3 formacji; • 75% w przypadku funkcjonowania 3 formacji	Wypełnienie wymogów dla formacji w stałej gotowości i dodatkowo: • ukompletowanie nie mniejsze niż 50% stanu osobowego pozostającego w gotowości do podjęcia działania w czasie nie dłuższym niż 4 godzin od czasu ogłoszenia alarmu (przekazania sygnału)
W sytuacji stanu zagrożenia wojennego – uzyskanie zdolności do działania	
Nagłe zagrożenie państwa	Formacje jednostek administracyjnych: • do 12 godzin od ogłoszenia alarmu
	Formacje zakładowe: • do 3 godzin w czasie pracy zakładu; • do 6 godzin poza czasem pracy zakładu
Po uruchomieniu procedur wynikających z zaistnienia sytuacji kryzysowej	Formacje jednostek administracyjnych: • do 12 godzin od ogłoszenia alarmu
	Formacje zakładowe: • do 3 godzin w czasie pracy zakładu; • do 12 godzin poza czasem pracy zakładu

Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych dot. rodzajów formacji OC, ich struktur organizacyjnych, czasów osiągania gotowości do działania oraz zadań i wyposażenia.

Rozdział IV

Zapewnianie bezpieczeństwa i porządku publicznego

System zapobiegania przestępczości w Polsce stworzono przy zastosowaniu klasycznego podejścia, w którym to państwo jest kreatorem i zasadniczym realizatorem przedsięwzięć niwelujących poziom zagrożenia przestępczością. W systemie tym wiodącą rolę odgrywa policja państwowa, a gros przedsięwzięć realizowanych jest na poziomie państwa i województwa. Również zakres prowadzonych przedsięwzięć został podzielony według klasycznego schematu obejmującego działania o charakterze:

- profilaktyki kryminalnej;
- profilaktyki kryminologicznej (prewencji społecznej);
- polityki karnej;
- profilaktyki penitencjalnej.

Przedsięwzięcia prowadzone w ramach polityki kryminalnej państwa są uzupełnianie przez działania o charakterze społecznym, w tym zapobiegawczym, profilaktycznym i włączającym. W systemie tym samorząd terytorialny jest zobligowany do prowadzenia działań w czterech obszarach przedmiotowych i w ich ramach powinien realizować określone zadania.

Za ich realizację odpowiada władza administracyjna konkretnych szczebli. Przyjęto, że działania władz samorządowych koncentrować się powinny na niwelowaniu zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza ograniczających sposób funkcjonowania jednostki

Tabela 4.1. Zakres obszarowy działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zadania władz jednostek samorządu terytorialnego

Obszar przedmiotowy	Zadania
Ochrona porządku prawnego i zasad funkcjonowania lokalnej społeczności	Zapobieganie możliwości wystąpienia i zwalczanie zjawisk ograniczających poczucie bezpieczeństwa i sposób funkcjonowania życia zbiorowego
Ochrona lokalnej zbiorowości przed zjawiskami zakłócającymi ich bezpieczne funkcjonowanie generowanych z zewnątrz, w wyniku zaistnienia zjawisk naturalnych oraz kreowanych przez członków tej społeczności	Ochrona ludności w sytuacji wystąpienia i niwelowanie konsekwencji występowania zjawisk naturalnych i katastrof będących konsekwencją działań człowieka. Zapewnienie bezpieczeństwa w sytuacji deterytorialności zjawisk zagrażających zdrowiu, życiu i mieniu lokalnej społeczności w tym ataku terrorystycznego czy działań militarnych
Ochrona lokalnej wspólnoty przed wewnętrznymi procesami zagrażającymi tej społeczności	Programy ograniczające możliwość wystąpienia i zwalczanie lokalnej przestępczości pospolitej i patologii. Niwelowanie możliwości wystąpienia wewnętrznych napięć społecznych. Monitorowanie i przeciwdziałanie istniejącym dewiacjom społecznym. Prowadzenie działań informacyjnych o potencjalnych zagrożeniach bezpieczeństwa w lokalnym środowisku
Zapewnianie możliwości rozwojowych, standardu życia oraz ochrona dóbr materialnych i intelektualnych	Wymuszanie poszanowania prawa własności. Prowadzenie polityki prorozwojowej i socjalnej. Niwelowanie zagrożeń o charakterze ekonomicznym prowadzących do obniżenia jakości życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym i lokalnych programów bezpieczeństwa i porządku publicznego.

administracyjnej oraz lokalnej społeczności. Szczególną rolę w tym zakresie przypisano niwelowaniu zagrożeń dla życia, zdrowia, mienia oraz wolności osobistych. Równocześnie dokonano podziału zakresu obowiązków na poszczególnych szczeblach władzy administracyjnej na poziomie lokalnym i określono obszary współpracy z organami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zostały one

zobligowane do wspierania i wspólnego prowadzenia działań policji w zakresie inicjacji oraz organizowania działań skoncentrowanych na zapobieganiu zjawiskom kryminogennym oraz ograniczaniu możliwości popełniania przestępstw i wykroczeń. Zakres prowadzonych przez władze wykonawcze jednostek samorządowych zostały określone w ustawach o tych samorządach, ale najważniejszą zasadą jest uczestnictwo w działaniach zapewniających porządek publiczny władz gminnych, zaś rolą władz powiatowych jest prowadzenie tych działań w układzie ponadgminnym. Odnosić się one powinny do kwestii wykraczających poza kompetencje i możliwości gminy. Rozróżnić tu jednak należy zakres kompetencji przyznanych miastu na prawach powiatu[99]. Bez względu na szczebel podziału administracyjnego władze samorządowe są zobligowane do posiadania programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Jak zaznaczono, jego zakres zależy od przyznanych kompetencji, co powoduje, że władze gminy – w ramach zadań własnych – prowadzą przedsięwzięcia zapewniające lokalnej społeczności bezpieczeństwo i gwarantujące określony porządek publiczny w wymiarze materialnym. Ich rolą jest także zapewnienie określonego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, które utożsamia się z przekonaniem o braku zagrożeń bez względu na źródło ich powstawania oraz umożliwienie rozwoju oczekiwanych form i jakości życia społecznego. Oczekiwania te odnoszą się między innymi do utrzymania w na odpowiednim poziomie jakości usług społecznych oraz stanu urządzeń użyteczności publicznej i szlaków komunikacyjnych, a także stanowienia i przestrzegania przepisów z różnych dziedzin życia.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami szef gminnej władzy wykonawczej odpowiada za realizowanie polityki państwa w sferze bez-

[99] Powiat grodzki to gmina miejsca wykonującą zadania powiatu. Status powiatu grodzkiego w otrzymały: miasta liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców, dawne stolice województw (poza Ciechanowem, Piłą oraz Sieradzem, których samorządy zrezygnowały ze statusu miast na prawach powiatu) oraz wybrane miasta w dużych aglomeracjach miejskich (Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sopot, Świętochłowice, Żory, Świnoujście).

pieczeństwa i porządku publicznego, przestrzeganie prawa i jego egzekwowania w stanach nadzwyczajnych, zaburzenia społeczne i różnorodne, sytuacje kryzysowe. Równocześnie władze gminne są zobligowane do prowadzenia kompleksowych działań profilaktycznych w zakresie zapobiegania przestępczości.

4.1. Zadania władz samorządowych w zakresie zapewnia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Istniejący podział kompetencji pomiędzy władzą samorządową a administracją państwową, reprezentowaną głównie przez urząd wojewody i struktury Policji określa zakres kooperacji w ramach działań zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny. Jest ona skoncentrowania przede wszystkim na kreowaniu i wspólnej realizacji programów zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy założeniu, że lokalne władze nie posiadają wpływu na sposób wykonywania czynności służbowych przez struktury Policji. Równocześnie komendanci Policji są zobligowania do przedstawiania corocznych (lub na żądanie w sytuacji wystąpienia zagrożenia) sprawozdań ze swojej działalności oraz oceny stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego[100]. Zasadą jest, że sprawozdanie to jest traktowane jako źródło wiedzy pozwalającej na stworzenie programu zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W dokumencie tym lub specjalnie przyjętej uchwale rady odpowiedniego szczebla mogą znajdować się zapisy określające najistotniejsze zagrożenia, które kreują zadania dla władzy wykonawczej i – pośrednio – dla lokalnej Policji. Możliwe jest zawarcie przez te struktury stosownych

[100] Właściwym terytorialnie wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatów i gmin. Jedynym wyróżnikiem jest miasto stołeczne Warszawa, które funkcjonuje w specyficznym reżimie prawnym (dzielnic mają status gmin). Stołeczny komendant Policji składa więc sprawozdanie wojewodzie, prezydentowi miasta i radzie miasta, zaś komendanci dzielnicowi nie składają takich sprawozdań władzom dzielnic.

porozumień o zakresie współpracy. Swoim zasięgiem obejmuje ono zarówno koncepcje wspólnych działań w sferze poprawy poziomu bezpieczeństwa publicznego oraz szczegółowe rozwiązania pozwalające na zwiększenie efektywności działań Policji. Są to głównie formy udzielanego przez lokalne władze wsparcia funkcjonującej na terenie jednostki administracyjnej struktury Policji, chociaż stosowane jest rozwiązanie pozwalające Policji na realizację ustawowych zadań w określonej formule. Rozwiązanie takie umożliwia określenie w stosownym porozumieniu rodzaju prowadzonych zadań i zakresu ich finansowania przez władze samorządowe. W celu wykluczenia ewentualnych uchybień i nadmiernego obciążania zadaniami lokalnych struktur Policji sygnatariuszami takowego porozumienie są szef władzy wykonawczej określonego szczebla i Komendant Wojewódzki Policji. Obligatoryjnie mogą one być zawierane na 5 lat i zawierają specyfikę oraz cel przekazywania środków finansowych przez samorząd[101]. Najczęściej dotyczą one tzw. finansowania etatów policyjnych w określonych jednostkach (rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji), czyli pokrycia przez władze gminy lub powiatu określonej liczby etatów policyjnych wyższej niż przewidują to procedury ustalania „etatu" jednostki. Stosowanym rozwiązaniem jest także polityka udostępnienie Policji pomieszczeń na cele służbowe związane z obsadą dodatkowych etatów, zapewnieniem tej grupie policjantów lokali mieszkalnych, finansowaniem dodatkowych świadczeń oraz dofinansowaniem zakupów niezbędnych dla funkcjonowania samej struktury organizacyjnej.

[101] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach policji, Dz. U. z 1999 r., nr 22, poz. 208 ze zm.

4.1.1. Kreowanie lokalnych programów zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego

Ustawy o samorządzie nakładają na władze lokalne obowiązek przyjęcia w formie uchwały organu stanowiącego lokalne prawo dokumentu będącego programem zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego[102]. W regulacjach tych nie określono zarówno struktury takowego dokumentu oraz okresu jego obowiązywania i sposobu realizacji. W przepisach szczegółowych określono natomiast zasady uczestnictwa w programach ogólnokrajowych. Z tego względu zarówno programy zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i – zaprezentowane w dalszej części – programy profilaktyczne[103], są dorobkiem władz poszczególnych jednostek administracyjnych. Nie mogą być prostą implementacją na lokalny grunt zaleceń czy założeń programów ogólnokrajowych czy wojewódzkich, gdyż muszą uwzględniać lokalną specyfikę zagrożeń bezpieczeństwa. Bezwzględnie o ich jakości decyduję właściwa diagnoza problemów (określenie czynników kreujących zagrożenie, grup podatnych na ich oddziaływanie oraz realnych i potencjalnych konsekwencji społecznych) i właściwy dobór programów i szczegółowych planów działania. Dokumenty te zawierać ocenę lokalnej specyfiki poszczególnych problemów kreujących zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz do niej dostosowywać planowane przedsięwzięcia prewencyjne i profilaktyczne. Ich właściwe przygotowanie, umiejętne zdiagnozowanie problemów oraz dobrze dobrane cele oraz zadania pozwalają na poprawę bezpieczeństwa. Kierując się tym przekonaniem, autor zdecydował się w tej części opracowania (rozdziały IV–VI) nie tyle omawiać istniejące rozwiązania, co wskazać tzw. dobre praktyki.

Programy zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego nie mają narzuconego przez regulacje prawne okresu obowiązywania. W praktyce działania ukształtowała się zasada, że programy te

[102] Ustawa o samorządzie powiatowym..., op. cit., art. 12 p. 9b w związku z zapisem art. 38a ust. 2 p. 3.

[103] Oraz nieomawiane w tym opracowaniu lokalne Plany Zarządzania Kryzysowego.

przyjąć powinny cechy strategii horyzontalnej, obejmującej okres kadencji władz. Ich treść natomiast stanowić powinien konglomerat zintegrowanych wzajemnie i kompleksowych przedsięwzięć, mających na celu nie tylko poprawę poziomu bezpieczeństwa lokalnych społeczności, ale także inspirujących do podejmowania określonych działań zarówno lokalne instytucje i organy, jak i społeczność. Właściwym rozwiązaniem jest też wkomponowywanie programu w strategię rozwoju jednostki administracyjnej i traktowanie problematyki bezpieczeństwa jako elementu prowadzonych projektów inwestycyjnych, modernizacyjnych czy społecznych. Program posiada stosunkowo przejrzystą strukturę i zawiera:

- analizę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego dokonaną w kontekście specyficznych cech jednostki administracyjnej;
- wykaz podmiotów realizujących zadania w tym zakresie;
- założenia, cele szczegółowe programu i założone efekty;
- przedmiotowe obszary oddziaływania;
- plan realizacji programu;
- rozwiązania pozwalające na monitoring i ewaluacje przedsięwzięć i samego programu.

Najważniejszym jego elementem, a zarazem najistotniejszym etapem jego przygotowania i wdrażania jest diagnoza problemów. Zazwyczaj przyjmuje ona postać analizy istniejących trendów i uzyskiwanych materiałów empirycznych. Zasadne jest przyjęcie metody *evidence-based policy* (polityka publiczna oparta na dowodach). Zakłada bowiem konieczność przeprowadzania zarówno szerokich, wieloaspektowych i ciągłych analiz oraz umożliwia szeroko rozumianą partycypacją społeczną w tym procesie. Niezbędne są jednak jej modyfikacje, uwzględniające przede wszystkim kwestie umiejętnego powiązania procesów analitycznych z procesami projektowania i wdrażania rozwiązań oraz ewaluacji podjętych działań. Proces analityczny powinien odbywać się w sposób ciągły, ale składać się z etapów w postaci:

- diagnozy sytuacji wyjściowej;
- bieżącej, okresowej lub końcowej oceny efektywności projektu (ewaluacji);

– przygotowania projektów modernizacji lub zakresu zmian założeń lub form prowadzonych działań w przyszłości .

Zalecanym rozwiązaniem jest wykorzystywanie na tym etapie wiedzy eksperckiej, oparcie się na wynikach wcześniej przeprowadzonych ewaluacji oraz dostępnych danych statystycznych. Jedynym ogranicznikiem ich wykorzystania jest możliwość uzyskania informacji pozwalających na poprawę poziomu bezpieczeństwa na obszarze jednostki terytorialnej oraz poszerzenie zakresu kooperacji instytucji zaangażowanych w zapewnianie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, a także zaangażowania lokalnej społeczności[104].

Diagnoza bezpieczeństwa powinna stanowić punkt wyjścia do określenia celu strategicznego oraz celów operacyjnych programu. Przede wszystkim powinna określać obszary kryzysogenne, kreujące zagrożenia, sposób ich odbioru przez lokalną społeczność i wpływ na jej poczucie bezpieczeństwa. Zasadne jest także zdiagnozowanie jej potrzeb (oczekiwań) w tym zakresie. W projektowaniu programów uwzględnić należy uwarunkowania środowiskowe, wśród których szczególną rolę powinno przypisać się:

– specyfice lokalnej bazy materialnej, możliwości zapewniania przez jej elementy interesów i potrzeb mieszkańców oraz kreowania form życia społecznego;
– istniejącym wzorcom oraz uwarunkowaniom kulturowym i obyczajowym, a także ich wpływie na kreowanie form integracji środowiskowej i grup społecznych;
– przekazywanym w układzie pokoleniowym obowiązującym wzorcom postaw życiowych i społecznych oraz specyfice dominującej formy integracji rodzin;
– specyfice istniejących form integracji społecznej oraz zasad komunikacji pomiędzy grupami społecznymi;

[104] Zwłaszcza w obszarze kształtowania bezpiecznej przestrzeni, prewencji kryminalnej, stosowania dobrych praktyk i poprawie stanu wiedzy z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa.

– roli czynników kreujących więzi społeczne na sposób funkcjonowania w lokalnym środowisku i respektowania przyjętych norm społecznych[105].

Diagnoza ta nie może być więc oparta na danych statystycznych, w tym sporządzonej „mapie zagrożeń". Dynamika zmian w zakresie popełnianych przestępstw kryminalnych i wykroczeń powinna być więc rozpatrywana łącznie z obszarem ich ulokowania oraz efektywnością prowadzonych działań prewencyjnych. Uzyskane dane natomiast powinny być weryfikowane z oceną poziomu poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Proces ten powinien zakładać możliwość uzyskania odpowiedzi zarówno na pytanie o ocenę poziomu bezpieczeństwa, wskazanie najpoważniejszych w ich opinii problemów i zjawisk ograniczających ich poczucie bezpieczeństwa i miejsca problematyki bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu w całokształcie problemów ich funkcjonowania środowiskowego. Pozwoli to określić zarówno rolę poczucia bezpieczeństwa w życiu lokalnej społeczności oraz wskazać obszary powiązane z ich poczuciem bezpieczeństwa. Na przykład wskazanie za istotny problem kwestii funkcjonowania ruchu kołowego w jednostce przekłada się bezpośrednio na kwestię bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Natomiast pytanie o możliwość spędzania wolnego czasu w lokalnym otoczeniu wskazuje na poziom poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania.

Druga część diagnozy sytuacji powinna pozwolić na wskazanie przedmiotowych i przestrzennych obszarów zagrożeń. Wykorzystać to tego można „mapę zagrożeń", co pozwoli na wskazane ich rodzajów. Zazwyczaj są to:

– szeroko rozumiane zagrożenia w ruchu drogowym;
– gama zagrożeń występujących w miejscach publicznych i zamieszkania z rozbiciem na poszczególne rodzaje zdarzenia o charakterze kryminalnym, zwłaszcza:

[105] Klasyfikację taką w odniesieniu do poznawania przyczyn dewiacyjnych postaw młodzieży zaproponował Bronisław Urban, Zob. B. Urban *Zachowania dewiacyjne młodzieży*, Kraków 2002, s. 173.

  - rozboje,
  - bójki i pobicia,
  - gwałty,
  - kradzieże,
  - włamania[106];
- bezpieczeństwo w szkole;
- bezpieczeństwo w środkach komunikacji publicznej;
- bezpieczeństwo epidemiczne i epidemiologiczne;
- cyberbezpieczeństwo.

W trzecim etapie diagnozy zasadne jest dokonanie oceny rzeczywistej aktywności społecznej i możliwości jej wykorzystania do poprawy stanu bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

W odniesieniu do zagrożeń kryminalnych podstawą do przeprowadzenia diagnozy są statystyki, zwłaszcza dane Policji oraz informacje o środowiskach kryminogennych i patologicznych czy źródłach powstania tych zjawisk. Podobne podejście zastosować można w odniesieniu do zagrożeń drogowych i komunikacyjnych. Dane statystyczne należy powiązać ze zjawiskami pośrednio generującymi ich zaistnienie (np. oświetlenie przejść dla pieszych, sposób organizacji ruchu, związek przyczynowy aktów agresji w środkach komunikacji z wydarzeniami czy specyfiką użytkowników transportu publicznego). Odmienne podejście natomiast należy zastosować wobec zagrożeń występujących w szkole i cyberprzestrzeni. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na trendy ogólnokrajowe i regionalne, sposób korzystania z komunikatorów przez młodzież oraz formę reakcji (braku reakcji) obserwatorów i świadków dokonywanej agresji. Proces ten można powiązać z analizami dotyczącymi aktywności społecznej lokalnej społeczności. W praktyce analizy te odnoszą się do oceny istniejących relacji sąsiedzkich oraz gotowości do przyjmowania postaw prospołecznych. Celem prowadzonych analiz jest ocena możliwości sprawowania naturalnej kontroli przed przestępczością

[106] Zazwyczaj poddaje się analizie 7 podstawowych kategorii przestępstw, czyli: rozbój, bójki i pobicia, uszczerbek na zdrowiu, kradzież z włamaniem, kradzież rzeczy cudzej, kradzież pojazdu oraz uszkodzenie mienia.

przez lokalną społeczność w postaci reakcji na niepokojące zjawiska (akty wandalizmu, integracja osób z marginesu i zawłaszczanie przez nich poszczególnych miejsc publicznych lub półpublicznych) oraz zdolności wspólnoty do stawienia czoła negatywnym skutkom zachowań aspołecznych. Kreowanie takich postaw w odniesieniu do zjawiska przemocy w szkole i cyberprzestrzeni to przede wszystkim ocena postaw młodzieży (bierność lub wręcz pobudzanie agresora do eskalacji przemocy poprzez okazywanie zainteresowania i aprobatę już podjętych działań przemocowych) oraz możliwości wykształtowania u niej przekonania o konieczności reakcji na zdarzenie[107].

Przeprowadzona w ten sposób diagnoza pozwala określić obszary niezbędnej aktywności, ustalić cele, które powinny zostać osiągnięte oraz specyficzne cechy kreowanych programów przeciwdziałania. Celem strategicznym (głównym) takowego programu powinna być koordynacja wysiłku społecznego dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa społeczności danej jednostki samorządu terytorialnego. Sposób jego osiągania powinien przyjąć formę kompleksowego programu, uwzględniającego określone założenia czy też najistotniejsze uwarunkowania. Wynikać one powinny z przeprowadzonej diagnozy i analizy istniejącego stanu prawnego. Pierwszoplanową determinantą jest przyjęta formuła i zakres kooperacji z organami bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie można bowiem przyjąć, że zasadniczy ciężar rozpoznawania zagrożeń, ujawniania, ścigania i wykrywania sprawców przestępstw oraz wykroczeń spoczywa na Policji. Jest ona głównym realizatorem tych zadań, ale zadaniem władz lokalnych powinno być wspieranie tych działań. Przy projektowaniu działań prewencyjnych uwzględnić bowiem należy rolę takich uwarunkowań jak:

– znaczenie czynników kreujących proces wykolejenia społecznego, zwłaszcza występujących w okresie dziecięcym i dorastania oraz będących konsekwencją błędów lub niedostatków

[107] Wykształtowania w młodzieży poczucia empatii i postaw prospołecznych zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia przez nią postaw prospołecznych oraz reagowania na zjawiska przemocowe w dorosłym życiu.

wychowawczych, etyczno-moralnych, ekonomicznych, środowiskowych i całego szeregu innych okoliczności;
– mobilizacja społeczności lokalnej w celu powszechnego reagowania na zachowania dysfunkcyjne.

Podejście takie umożliwia określenie celu głównego oraz celów operacyjnych (dla konkretnych obszarów prowadzonych działań). Celem głównym jest zazwyczaj poprawa bezpieczeństwa oraz jego poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności[108]. Stosowanym rozwiązaniem jest jednocześnie wskazanie ogólnych form działania, które mają pozwolić na jego osiągnięcie[109]. Na ich podstawie wyznaczyć można cele sektorowe lub szczegółowe, obejmujące różne dziedziny życia i funkcjonowania lokalnej społeczności. Mogą one przyjąć dwie formy: szczegółowo określonych mikro-obszarów aktywności lub wskazania celu obszarowego i przewidywanych form aktywności[110].

W obydwu rozwiązaniach niezbędnym jest określenie wskaźników oceny efektywności prowadzonych działań. Mogą one przyjąć postać analizy zmian występujących w trakcie realizacji.

Określenie celów operacyjnych pozwala wskazać cele szczegółowe w konkretnych obszarach. Muszą one wynikać ze zdiagnozowanych problemów i dopiero na tej podstawie określić należy szczegółowe zadania i przypisać je do realizacji konkretnym instytucjom i służbom, wskazać docelową grupę oddziaływania oraz zakładane/planowane metody i formy prowadzonych przedsięwzięć. Ze względu na stosunkowo dużą dowolność w procesie kształtowania programów stosuje się różnorodne podejścia do jego konstrukcji. Powszechne

[108] Zasadne jest uwzględnienie także oczekiwań w tym zakresie osób przebywających czasowo na terenie jednostki administracyjnej,

[109] Na przykład integracja działań wskazanych służb i instytucji, kształtowanie umiejętności i kompetencji społecznych w zakresie reagowania na symptomy zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz promowanie postaw tolerancji i łagodzenia zapobiegania wystąpieniu mikro-konfliktów społecznych, wdrażanie rozwiązań urbanistycznych kreujących bezpieczne przestrzenie itp.

[110] W dokumentach tego typu istnieje swoisty „bałagan pojęciowy". Występują takie zwroty jak: cele strategiczne, ogólne, operacyjne. Często nie mają one nic wspólnego z ich powszechnie przyjętymi definicjami.

Tabela 4.2. Formy określania celów operacyjnych dla programu zapobiegania przestępczości

Określanie celów szczegółowych	Wskazanie celów sektorowych (obszarowych)
• poprawa poziomu i bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez ograniczenie liczby przestępstw i wykroczeń, szczególnie uciążliwych dla mieszkańców; • poprawa poziomu zaufania społecznego do instytucji i służb prowadzących działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego; • wzrost poczucia bezpieczeństwa osób przebywających w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania; • poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym, • poprawa bezpieczeństwa osób starszych oraz młodzieży w szkołach i placówkach oświatowo – wychowawczych; • kształtowanie współodpowiedzialności za stan bezpieczeństwa w lokalnej społeczności; • kreowanie właściwych zachowań i zwiększanie wiedzy mieszkańców na temat bezpiecznych zachowań w życiu codziennym	• budowa kompleksowego systemu diagnozy staniu bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców; • poprawa poziomu i bezpieczeństwa i porządku publicznego; • zwiększanie poziomu kompetencji pracowników instytucji oraz lokalnej społeczności do udzielania pomocy w sytuacji zagrożenia; • ograniczenie zjawiska agresji i przemocy w szkołach: • zmniejszenie liczby ofiar wypadków drogowych wśród niechronionych uczestników ruchu; • stworzenie bezpiecznych przestrzeni w obrębie jednostki administracyjnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych i powiatowych programów zapobiegania przestępczości i zapewniania bezpieczeństwa publicznego.

jest stosowanie podejścia skoncentrowanego na poprawie prowadzonych przedsięwzięć i opracowanie planu na podstawie zagrożeń oraz rozwiązań zaproponowanych przez ekspertów, komisję do spraw bezpieczeństwa lub sam urząd. Podejście to, które określić można jako reaktywne (podejście I) zakłada podejmowanie działań ukierunkowanych na zmniejszenie skali występowania zjawisk, a ich zasadniczym weryfikatorem jest spadek zdarzeń oraz liczba reakcji i zastosowanych sankcji. W praktyce działania minimalną rolę od-

grywają zarówno działania profilaktyczne, jak i kooperacja z lokalną społecznością. Rozwiązanie drugie, najbardziej rozpowszechnione, to budowa programów współpracy władza lokalna – Policja, zakładająca także włączenie w działania profilaktyczne i część prewencyjnych lokalnej społeczności. Podejście to określane jako *Community Policy*[111] jest obecnie wskazywane jako najbardziej efektywne w odniesieniu do specyfiki lokalnych zagrożeń w Polsce. Należy jednak postrzegać te działania w szerszym kontekście jako działania organów bezpieczeństwa i porządku powszechnego, lokalnych instytucji i społeczności, mających na celu kreowanie określonych rozwiązań na bazie trzech rodzajów działań, tj. *community crime prevention*, *community safety* oraz *community policy*.

W podejściu opartym na idei *community policy* szczególną uwagę zwrócić należy na rolę poszczególnych partnerów w budowie programu. Stosowane w większości państw i zalecane także w Polsce rozwiązania praktyczne przyznają wiodącą rolę struktur Policji w kreowaniu form tej kooperacji. Wynika to z pewnego nadinterpretowania zapisu art. 3 ustawy o Policji nakazujący tej formacji „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”[112]. Często występująca interpretacja tego zapisu sprawia, że to właśnie Policja dąży do objęcia roli głównego animatora kreującego aktywność członków lokalnej społeczności w procesie zapewniania poczucia bezpieczeństwa. Negatywem takiego podejścia jest bowiem nadmierne obciążanie funkcjonariuszy dodatkowymi obowiązkami wynikającymi z prowadzenia projek-

[111] *Community policing* to koncepcja budowy trwałych powiązań policji, instytucji oraz społeczności lokalnej w celu kreowania rozwiązań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa oraz jakości życia obywateli. Szerzej K. Maiwald, *Community Policy w USA* [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Kraków 2002, s. 237; A. Wiśniewski, *O pewnym modelu Policji* [w:] J. Febing, M. Róg, A. Tyburska (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa*, Szczytno 2002, s. 30.

[112] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U z 2020 r., , art. 1, p. 3.

tów kreowania postaw obywatelskich, kosztem realizacji pozostałych zadań oraz koncentrowanie programów działania na problematyce stricte odpowiadającej pojęciom *community crime prevention* i *community safety.* Warunkiem powodzenia programów opartych na idei *Community Policy* jest to tworzenie wzajemnie relacji instytucji, organów porządkowych, organizacji i aktywistów społecznych w celu podejmowania działań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W zestawie tych instytucji wskazać także na potrzebę wykorzystania placówek edukacyjnych, organizacji sportowych czy kulturowych, związków wyznaniowych i religijnych (realizacja przedsięwzięć edukacyjno-wychowawczych), zarządców terenów i obiektów, pracowników spółdzielni mieszkaniowych i podległych samorządowi instytucji (współkształtowanie bezpiecznej przestrzeni) oraz samych mieszkańców, w tym wolontariuszy i aktywistów społecznych. Wspólnym efektem działań struktur władzy samorządowej i Policji powinna być budowa programu przeciwdziałania, uwzględniająca proces integracji partnerów i kreowania wspólnie realizowanych projektów. Wiodącą rolę w kreowaniu programu i kooperacji tych podmiotów odgrywać powinna władza samorządowa, w partnerstwie z Policja. Rozwiązanie to powinno być zasadą zarówno wynikającą z zapisów ustaw o samorządzie gminnym i powiatowym, jak i znajomości specyficznych cech danego środowiska. Dopiero pełna ich znajomość pozwala na dokonanie właściwej diagnozy, a ta umożliwia opracowanie efektywnego i kompleksowego programu przeciwdziałania przestępczości.

Drugie z omawianych podejść do budowy programów przeciwdziałania przestępczości to zastosowanie, opisanej powyżej, metody *evidence-based policy*. Jest ona konstruowana na bazie przeprowadzonych kompleksowych badań ukierunkowanych na ocenę realności występujących zagrożeń i skali ich oddziaływania społecznego, zwłaszcza jako kreatorów poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności oraz jej potrzeb w tej sferze. Przeprowadzona szeroka i gruntowna diagnoza pozwala określić nie tylko cele i zadania, ale ich wzajemną koordynację i ukierunkowanie na rozwiązywanie problemów, zamiast ograniczania skali występowania. Dodatkowym

walorem jest określenie grupy docelowej, co pozwala na równoległe prowadzenie przedsięwzięć z zakresu profilaktyki i prewencji, lepszy dobór metod oddziaływania oraz weryfikację efektów (zob. podejście II).

Podejście I – proces budowy programu

- etap 1 – wskazanie zasadniczych problemów w obszarze poddanym działaniom i uwarunkować je kreujących;
- etap 2 – wskazanie popełnionych błędów organizacyjnych i zaniechań które uniemożliwiły ograniczenie skali zjawiska lub jego poszerzenie;
- etap 3 – prezentacja możliwych do podjęcia działań o charakterze profilaktycznym;
- etap 4 – określenie zadań szczegółowych przypisanych konkretnym instytucjom.

Zaprezentowane podejście pozwala na prowadzenie działań niwelujących zagrożenia, ale w konwencji reaktywnej. Punktem wyjścia jest diagnoza zagrożeń opartych na uzyskanych danych i informacjach (statystyki, mapa zagrożeń, sprawozdania i opinie lokalnych instytucji). Przyjęty sposób reakcji bazuje na wskazaniu znacznej liczby przedsięwzięć szczegółowych, które są formą reakcji na zaistniałe i powtarzające się zdarzenia. Ich zakres jest modyfikowany na podstawie błędów z poprzednio podjętych działań. Przyjmują więc one postać reaktywną, są kreowane ad hoc, w zależności od intensywności wystąpienia zagrożeń. W niewielkim stopniu odnoszą się do źródeł i przyczyn ich zaistnienia, nie wskazuje się także docelowych grup oddziaływania. Marginalnie jest także potraktowana profilaktyka, która sprowadza się do podejmowania prób zmiany postaw lokalnej społeczności w zakresie reagowania na pojawiające się formy zagrożeń.

Podejście II – proces budowy programu

Podobnie jak w pierwszym z omawianych programów, punktem wyjścia jest diagnoza sytuacji, która ma wskazać zasadnicze zagrożenia w obszarze poddanym działaniom i wskazać na determinanty je kreu-

Tabela 4.3. Procedura postępowania w podejściu I. Obszar Bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania

Etap	Podejmowane przedsięwzięcia
I	**Zdefiniowane problemy i inne uwarunkowania** Zasadnicze problemy: zagrożenie przestępczością pospolitą, występujące zjawiska zachowań chuligańskich, zagrożenie przestępstwami popełnianymi przez osoby pozostające pod wpływem alkoholu lub środków pobudzających. Inne uwarunkowania: anonimowość sprawców, bierność lokalnej społeczności, „nieme przyzwolenie" na popełnianie przestępstw i wykroczeń
II	**Stwierdzone błędy organizacyjne** Sprzyjające zachowaniom aspołecznym, popełnianiu przestępstw i wykroczeń zagospodarowanie przestrzeni publicznej oraz osiedli. Niespójna organizacja i dyslokacja patroli służb porządku publicznego oraz niska efektywność patroli. Brak prowadzenia działań zwiększających aktywność społeczną w zakresie reagowania na zjawiska i gotowość do współpracy z służbami porządku publicznego
III	**Przykładowe (wybrane) zadania** Analiza zagrożeń oraz potrzeb społeczności lokalnej w tym zakresie. Analiza efektywności działań prewencyjnych ze wskazaniem głównych problemów i oceną współpracy Policji z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Poprawa efektywności i dostosowanie do oczekiwań społecznych organizacji sytemu patrolowego i wykorzystania monitoringu wizyjnego. Upowszechnienie wiedzy o roli dzielnicowego jako policjanta pierwszego kontaktu; propagowanie wśród mieszkańców zasady wzajemnej pomocy. Promowanie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo przestrzeni publicznych w tym bezpiecznej architektury, oświetlenia, i modelowania istniejącej zieleni
IV	**Zaangażowane instytucje** ***Wdrażające*:** Komenda Policji, straż gminna, władze administracyjne. ***Współpracujące***: organizacje pozarządowe; administratorzy obiektów budowlanych, lokalne media

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych i powiatowych programów zapobiegania przestępczości i zapewniania bezpieczeństwa publicznego, w tym Programie poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa na lata 2018–2020.

jące. Ocena stanu bezpieczeństwa oparta jest na statystykach i analizach prowadzonych przez wybrane instytucje. One określają skalę głównych zagrożeń i opisują ich specyfikę. Ważnym elementem etapu diagnozy jest uwzględnienie stanowiska społeczności lokalnej, które

uzyskuje się poprzez wykorzystanie „mapy zagrożeń", sondaży, badania opinii i wywiadów środowiskowych. Wyróżnikiem jest tu kreowanie postaw prospołecznych i tworzenie możliwości wypowiadania opinii. Diagnoza pozwala na indywidualizację podejścia do lokalnych zagrożeń, gdyż wskazuje, te których konsekwencji obawiają się poddani badaniom. Potencjalnie stanowi to zagrożenie dla realizacji całego programu, gdyż indywidualny odbiór zagrożeń i – naturalne dla lokalnej społeczności – koncentrowanie się na przestępczości pospolitej i lokalnych mikrozagrożeniach może nadmiernie ograniczyć zakres programu. Najczęściej występującą konsekwencją jest ograniczenie monitorowania przestępczości zorganizowanej lub patologii społecznych, gdyż lokalna społeczność ich nie dostrzega lub uznaje na mniej istotne. Wskazując na powyższe ograniczenia podkreślić należy, że wskazania społeczne stanowią równoważny z danymi statystycznymi i wynikami analiz procesów wyznacznik dla celów prowadzonych działań i wyznaczanych zadań. Zaletą tego rozwiązania jest natomiast możliwość przydzielenia zadań poszczególnym instytucjom, ich dobór przy uwzględnieniu oczekiwań społecznych i naturalna kontrola społeczna sposobu ich realizacji. Należy jednak uwzględniać to, że ta forma kontroli danej przestrzeniu jest oparta na ocenie potrzeb w zakresie zapewniania bezpieczeństwa konkretnej osoby (grupy osób) i percepcji zjawisk niepożądanych lokalnego aktywisty..

W celu ograniczania skali zgłoszeń będących wynikiem indywidualnego postrzegania zagrożenia, zasadnym rozwiązaniem jest próba ukierunkowania działań lokalnych aktywistów na działania prowadzone w ramach grupy osiedlowej lub – w uzasadnionych sytuacjach – straży obywatelskich[113]. Grupa osiedlowa powinna zostać przygotowana do prowadzenia działań profilaktycznych oraz wspierania działań prewencyjnych, jednak w większej mierze ma tu być informowanie o istotnych zdarzeniach. Natomiast straż osiedlowa może być wykorzystywana do wykonywania części działań prewen-

[113] Szerzej zob. *Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskim map bezpieczeństwa. Poradnik,* Warszawa 2010, s. 14–30. Kwestia ta zostanie poddana szerszej analizie w dalszej części opracowania.

Tabela 4.4. Procedura postępowania w podejściu II. Obszar Bezpieczeństwo w miejscach publicznych i miejscu zamieszkania

Problemy wskazane przez lokalną społeczność	Zadania dla Policji	Zadania dla straży gminnej	Zadania dla lokalnej społeczności (grupy osiedlowej)
Wzrastający poziom zagrożenie przestępczością kryminalną	Działania prewencyjne i zwiększenie liczby patroli umundurowanych w miejscach o najwyższym zagrożeniu przestępczością	Wsparcie działań patrolowych Policji (wspólne patrole)	Presja na stosowanie form zabezpieczeń pomoc sąsiedzka. Informowanie Policji o zdarzeniach.
Wysoki poziom zdarzeń o charakterze chuligańskim (zakłócenia porządku, bójki i pobicia, hałas)	Reagowanie na zakłócenia porządku publicznego podczas formalnych i nieformalnych spotkań i zgromadzeń publicznych	Wsparcie działań patrolowych policji samodzielne działania prewencyjne (patrole) mające na celu poprawę porządku publicznego	Tworzenie lokalnych „map terenów występowania zjawiska". informowanie Policji o zdarzeniach.
Wzrost przestępczości ukierunkowanej na seniorów, wyłudzenia pieniędzy	Prowadzenie działań profilaktycznych. monitorowanie i zwalczanie zjawiska poprzez rozpracowywanie grup przestępczych	Prowadzenie działań profilaktycznych i informacyjnych	Akcje edukacyjne i informujące. Presja na stosowanie form zabezpieczeń. pomoc sąsiedzka.
Zakłócanie przez grupy młodzieży spoczynku nocnego poprzez gromadzenie się w miejscach publicznych oraz nadmierny hałas w okolicach klubów i klubokawiarniach	Reagowanie na zakłócenia porządku publicznego kontrole w obiektach	Działania prewencyjne (patrole) mające na celu poprawę porządku publicznego. prowadzenie działalności profilaktycznej adresowanej do dzieci, młodzieży oraz dorosłych	Tworzenie lokalnych „map terenów występowania zjawiska". Informowanie Policji o zdarzeniach.
Zaśmiecanie lokalnej przestrzeni	Monitoring zjawiska	Monitoring zjawiska. patrolowanie obszarów. Reagowanie na próby zaśmiecania.	Tworzenie lokalnych „map terenów występowania zjawiska". Informowanie Policji o zdarzeniach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych i powiatowych programów zapobiegania przestępczości i zapewniania bezpieczeństwa publicznego, w tym *Programie poprawy bezpieczeństwa dla miasta Krakowa na lata 2018–2020.*

cyjnych, przy wykorzystaniu zapisów regulujących formę zatrzymania obywatelskiego. W obydwu rozwiązaniach istotną rolę odgrywa poziom kontaktów pomiędzy przedstawicielem Policji (dzielnicowy) oraz możliwość przygotowania lokalnych aktywistów do realizacji tego typu zadań. Rolą członków grup osiedlowych powinno być prowadzenie działań monitorujących, informujących oraz profilaktyczno-edukacyjnych, zwłaszcza:

- monitorowanie sytuacji, zwłaszcza wskazywanie braków i nieprawidłowości w infrastrukturze wpływających na poziom bezpieczeństwa oraz wystąpienia samych zagrożeń i kierowanie tych informacji do zarządców lub właścicieli tej infrastruktury;
- informowanie służb o miejscach niebezpiecznych oraz występujących na ich obszarze przestępstwach i wykroczeniach oraz incydentach, a także niepokojących zachowaniach aspołecznych;
- propagowanie wśród mieszkańców zasad ochrony własnego mieszkania, właściwego wykorzystywanie zamontowanych zabezpieczeń;
- upowszechnianie wiedzy o specyfice zagrożeń i pojawiających się bezpośrednim otoczeniu jej nowych formach.

Natomiast działania grupy samoobrony powinny być nie tylko koordynowane, ale także nadzorowane przez struktury Policji. Zakres ich działań to głównie ochrona miejsc, obiektów, mienia, obserwacja miejsca zdarzenia oraz sposobu działania i zachowania się sprawców, informowanie o zaistniałych przestępstwach lub próbach ich dokonania i przekazywanie informacji o zagrożeniach i metodach przeciwstawiania się przestępczości.

4.2. Metody działań prewencyjnych i współpracy z lokalna społecznością

Budowa kompleksowych programów jest pierwszym etapem działań ukierunkowanych na zapewnianie bezpieczeństwa i porządku społecznego. Pozwala jednak na właściwy dobór metod i form działania oraz określa jej formułę i adresatów. W polskich rozwiązaniach

działania prewencyjne w tym obszarze zdecydowano łączyć się z formą przedsięwzięć, które określa się jako „kształtowanie bezpiecznej przestrzeni". Wdrożyć można trzy całościowe programy w postaci:

- rozwiązań opracowanych przez Europejski Komitet Standaryzacji w ramach projektu (*European Standard For The Reduction Of Crime And Fear Of Crime By Urban Planning And Building Design 2014 – ENV 14383-2* (wcześniej *Prevention of Crime – Urban Planning and Design 2002*);
- amerykańskiego projektu *Crime Prevention through Environmental Design – CPTED* oraz jego modyfikacji poszerzonej o dozór wizyjny;
- koncentrującego się na prewencji projektu *Standardy Beccaria.*

Najczęściej wykorzystywany jest projekt *CPTED,* niekiedy poszerzany o działania profilaktyczne, dzięki udanej korelacji z programami profilaktycznymi odnoszącymi się do zwalczania patologii społecznych, rzadziej z kompleksowymi projektami rewitalizacji społecznej. Tym niemniej zarówno CPTED, jak i ENV zakładają, że ich celem jest ograniczenie skali przestępczości kryminalnej i poprawa poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności przy wykorzystaniu możliwości kształtowanie przestrzeni.

Zasadnicze różnice pomiędzy tymi programami wynikają z przyjętych strategii oddziaływania na przestrzeń. Projekt EVN zakłada przede wszystkim, że punktem wyjścia do planowania przestrzeni jest:

- poszanowanie istniejących struktur społecznych oraz rozwiązań urbanistycznych i przestrzennych;
- utrzymanie i tworzenie mieszanych funkcji przestrzeni i jej uatrakcyjnienie:
- zapewnianie mieszanego status ludności, unikanie izolacji i segregacji, a nawet wdrażanie rozwiązań pozwalających na łączenie grup społeczno-ekonomicznych w danej przestrzeni;
- tworzenie poczucia sąsiedztwa poprzez procesy zagęszczania infrastruktury[114].

[114] *European Standard For The Reduction Of Crime And Fear Of Crime By Urban Planning And Building Design 2014 – ENV 14383-2*, s. 6–8.

Z tego względu najczęściej jest traktowany jako element kompleksowych programów rewitalizacji społecznej, co zostanie szczegółowo omówione w rozdziale VII niniejszej publikacji. Projekt CPTED ma wymiar bardziej praktyczny, jest bowiem skoncentrowany na:

- kreowaniu powiązań społecznych pomiędzy mieszkańcami i ich aktywizację w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa danej wspólnoty;
- umożliwienie wykorzystania lokalnych przestrzeni przez mieszkańców w poczuciu braku występowania zagrożenia;
- dbałości o jakość użytkowanej przestrzeni.

4.2.1. Proces tworzenia systemowych rozwiązań prewencyjnych na potrzeby lokalnych mikrospołeczności na podstawie tzw. Standardów Beccaria

Rozwiązaniem ograniczania przestępczości pospolitej poprzez działania z zakresu prewencji kryminalnej na poziomie wyodrębnionej jednolitej przestrzeni (wieś, osiedle, dzielnica) jest koncepcja tzw. *Standardów Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej*[115] autorstwa Rady Prewencyjnej Landu Dolna Saksonia (Landespräventionsrat Niedersachsen). Proces tworzenia tych rozwiązań jest zbliżony do tych wykorzystywanych w budowie klasycznych programów zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obejmują one klasyczny podział procesu budowy i realizacji programu, czyli planowanie, wdrażanie i ewaluację. O sukcesie programu w największym stopniu decyduje diagnoza sytuacji, która jest prowadzona na podstawie mapy zagrożeń, badań ankietowych, wywiadów i audytów środowiska, informacji, wskazań i skarg lokalnej społeczności oraz innych dostępnych statystyk. Punktem wyjścia diagnozy powinno być wyodrębnienie występujących problemów i natężenia zjawisk oraz określenie zasadniczych obszarów

[115] Zob. http://www.beccaria-standards.net/Media/Beccaria-Standards-polnisch.pdf.[dostęp 07.04.2020].

Tabela 4.5. Sposób podejścia do analizy sytuacji

Obszar analiz	Zjawiska poddane analizie
Czynnik demograficzny	Zaistnienie struktury pokoleniowej sprzyjającej podejmowaniu różnych form działalności niezgodnej z prawem, w tym: • funkcjonowanie jednoosobowych gospodarstw domowych (emeryt itp.); • pokoleniowa i zawodowa struktura mieszkańców oraz specyfika ich podatności na określone formy przestępczości (dominacja określonych grup wiekowych, czas i ciągłość przebywania poza miejscem zamieszkania, nadreprezentacja młodocianych i ew. wybranych patologii społecznych)
Typy występujących problemów	• klasyfikacja i charakterystyka występujących zjawisk; • forma działań i wynikające z nich problemy
Natura występujących problemów	• przyczyny zaistnienia problemów; • proces ewolucji zjawisk; • klasyfikacja objętych nimi obszarów życia społecznego; • lokalizacja miejsc występowania i skali natężenia zjawisk
Znaczenie społeczne występujących problemów	• określenie grup społecznych poddanych bezpośrednimi i pośrednimi konsekwencjami oddziaływania; • określenie bezpośrednich i pośrednich następstw oddziaływania problemu; • chęci i możliwości włączenia się do działań niwelujących te zjawiska lokalnej społeczności (jej grup)
Wizualne przejawy niesubordynacji i agresji	• manifestacja kontestacji struktur formalnych oraz aktywności podkultur, grup przestępczych (graffiti, dzikie plakatowanie, subkultury młodocianych); • wandalizm (zniszczenia i uszkodzenia lokalnej infrastruktury i budynków) i zaśmiecanie; • oznaki zawłaszczenia przez środowiska marginesu porzuconych przez dysponenta obiektów (dewastowane i częściowo rozszabrowane obiekty, pojazdy); • ślady popełnionych poważniejszych przestępstw (stłuczone szkło, zniszczenia elementów zabezpieczeń, w skrajnych przypadkach – ślady krwi)
Analiza efektywności podejmowanych działań	• ocena poziomu zidentyfikowania czynników kreujących problemy; • analiza form i efektów prowadzonych działań; • ocena osiągniętych efektów konkretnych projektów (sukcesy i porażki); • ocena doboru instytucji realizujących zadania; • wskazanie instytucji realizujących zadania

Źródło: opracowanie własne na podstawie Standardów Beccaria (Standard 1 i 2).

problemowych, wśród których uwzględnić należy typy występujących problemów, ich naturę oraz kreowane przez nie konsekwencje społeczne, a także – niewskazywane w Standardach Beccaria – uwarunkowania demograficzne i wizualne przejawy agresji.

Drugim etapem procesu diagnozy jest planowanie działań, które muszą zostać skoncentrowane na właściwym doborze grup oddziaływania i przypisania im założonych celów operacyjnych. Do tej klasyfikacji wykorzystać należy analizy dotyczące czynników demograficznych, typów występujących problemów ich konsekwencji społecznych z uwzględnieniem grup najbardziej narażonych. Uwzględnić też należy możliwość włączenia określonych osób do planowanych działań lub potrzebę objęcia ich tymi działaniami. Analizy te należy prowadzić w odniesieniu do wyselekcjonowanych grup, np.:

- młodzieży szkolnej (przy zastosowaniu podziału na: Youngsterów i młodzież ze szkół ponadpodstawowych, pozostająca bez opieki rodzin, tworzącą subkultury);
- osób starszych i samotnych;
- właścicieli domów jednorodzinnych;
- mieszkańców wspólnot mieszkaniowych (także z podziałem na: pracujących, matki wychowujące dzieci, osoby niepracujące itp.).

Pozwala to na przypisanie konkretnych celów oddziaływania do wskazanych grup społecznych, a także niezbędnego instrumentarium (zasoby osobowe i środki materialne) do ich osiągnięcia. Następnym krokiem jest ustalenie konkretnych zadań w postaci planu skoordynowanych przedsięwzięć kierowanych do wyselekcjonowanych grup, jego sukcesywne wdrażanie i monitorowanie efektów, a następnie ewaluacja całości prowadzonych przedsięwzięć. Zasadą narzuconą w programie jest obowiązkowa weryfikacja planu przez ekspertów zewnętrznych i wewnętrznych. Ich zadaniem jest weryfikacja kosztochłonności oraz możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych. Proces wdrażania programów zakłada ścisłą korelację prowadzonych przedsięwzięć i ich bieżący monitoring i ewaluację dokonaną według procedury odpowiedzi na siedem pytań:

1. W jakim stopniu udało się osiągnąć wyznaczone cele i jak ich osiągnięcie wpłynęło na wynik całości programu?
2. Jakie trudności pojawiły się w trakcie realizacji programu?
3. Czy istnieje potrzeba poszerzenia, zmiany, udoskonalenia stosowanych rozwiązań merytorycznych i organizacyjnych?
4. Jakie kwestie powinny zostać uwzględnione w kolejnej edycji programu?
5. Czy istnieją szczególni instytucjonalni beneficjencie programu i jakie instytucje mogą wykorzystać te zdobyte doświadczenia?
6. W jaki sposób można zapewnić trwałość efektów programu?
7. Czy program można implementować na inne obszary lub traktować jako tzw. dobrą praktykę?

4.2.2. Zapobieganie przestępczości poprzez wybrane metody projektowanie środowiska

Druga koncepcją niwelowania możliwości wystąpienia przestępczości pospolitej w lokalnym mikrośrodowisku to zespół działań zakładających wykorzystanie więzi społecznych z odpowiednim zastosowaniem projektowania architektonicznego. Wiodącym programem w tym zakresie jest projekt CPTED, który zakłada wyodrębnienie terenu i jego właściwe zaprojektowanie lub dostosowanie przestrzeni do wymogów zapewniania bezpieczeństwa lokalnego. Proces ten zakłada kształtowanie tej przestrzeni poprzez:

– monitorowanie obszaru dzięki odpowiednio dostosowanej infrastrukturze przestrzennej oraz systemowi technicznego wsparcia;
– regulacje swobody dostępu do wyodrębnianej przestrzeni;
– stworzenie nawyków wykorzystania przestrzeni i miejsc zamieszkania pozwalających na niwelowanie lokalnie występujących zagrożeń bezpieczeństwa, zwłaszcza przestępczości pospolitej i aktów wandalizmu.

Dodatkowym walorem tej koncepcji jest tworzenie lokalnych wspólnot oraz nawiązywanie przez nie współpracy ze służbami odpowiedzialnymi za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku, a także

możliwość szybkiej identyfikacji obszarów występowania zjawisk niepożądanych oraz reakcji na symptomy pojawiających się zagrożeń.

Punktem wyjścia do tworzenia rozwiązań niwelujących lokalne zjawiska przestępczości powszechnej i wandalizmu jest teza, że przestrzeń publiczna jest użytkowana także przez osoby zamierzające zakłócić bezpieczeństwo i porządek publiczny, a ich wykluczenie z tej przestrzeni nie jest możliwe. Tym samym naturalnym rozwiązaniem jest ograniczenie ich poczucia bezpieczeństwa (bezkarności) w danym obszarze. Osiąga się to poprzez takie kształtowanie otoczenia, by utrudniło ono jego wykorzystanie do działalności przestępczej. Zazwyczaj przestępczość pospolita i akty wandalizmu są wynikiem impulsu lub planowanych działań kreowanych przez uwarunkowania psychologiczno-ekonomiczne, rzadziej społeczne i efektem swoistego „poszukiwaniu okazji" i tworzenia warunków do ich podjęcia. Za uwarunkowania pozwalające na stwierdzić, że otaczająca rzeczywistość umożliwia podjęcie takiego czynu uznawane są dobra dostępności do celu przestępstwa, niemożność obrony czy uzyskania pomocy przez ofiarę oraz łatwa możliwość ukrycia się lub ucieczki sprawcy. Przyjąć więc należy, że cechami otoczenia, które potencjalny sprawca będzie brał pod uwagę, planując swoje działania jest możliwość jego wykorzystania do:

- zapewnienia sobie anonimowości w miejscu podjęcia działania;
- stosowania zachowań pozwalających na przygotowanie i podjęcie działań w sposób niewzbudzający podejrzeń naturalnych użytkowników tej przestrzeni;
- możliwość ukrycia się zarówno w okresie przygotowania, jak i podjęcia działań;
- przygotowania wariantów bezkarnego opuszczenia miejsca popełnienia czynu zabronionego.

Uwarunkowania te określają rolę przestrzeni publicznej w procesie zapewniania bezpieczeństwa, zwłaszcza w odniesieniu do drobnej przestępczości pospolitej, przestępców okazjonalnych i młodocianych, a także w celu ograniczenia skali demoralizacji wynikające z przyzwolenia społecznego dla określonych zachowań. Nie rozwiązuje to jednak problemu przestępczości zorganizowanej czy pro-

wadzonej przez sprawców wymagających izolowania społecznego. Podstawowym założeniem pozwalającym na realizacje tej koncepcji jest równoczesne określenie cech wyróżniających potencjalnego sprawcę i ofiarę oraz dokonana ocena przestrzeni fizycznej jako obszaru wystąpienia zjawisk niepożądanych, a następnie zaplanowanie przestrzeni, architektury krajobrazu i stworzenie formuły wykorzystania oraz odtworzenie wzajemnych relacji mieszkańców. Celem wdrażanych rozwiązań architektonicznych jest wdrożenie rozwiązań pozwalających na:

- prowadzenie przez mieszkańców naturalnej lub wymuszonej obserwacji, wyznaczonego terenu poprzez rozmieszczenie elementów infrastruktury (oświetlenie, urządzenia, rozmieszczenie budynków) w sposób ograniczający możliwość ukrycia się potencjalnego sprawcy;
- zapewnienie kontroli i ograniczenie powszechnego dostępu do wyznaczonego terenu poprzez rozmieszczenie wejść i wyjść, ogrodzeń, zieleni (ograniczona liczba miejsc parkingowych, kanalizowanie ruchu pieszych i kołowego);
- wytyczenie granic kontrolowanego terenu poprzez oznakowanie sprzętu i wyposażenia, co pozwala także wymuszanie zachowań pożądanych na tym obszarze i ogranicza skalę aktów wandalizmu.

W projektowaniu architektonicznym uwzględnić należy dwa podejścia. Pierwszą jest ścisłe określenie trzech obszarów przestrzennych, a mianowicie: strefy publicznej (otwartej), półpublicznej i prywatnej. W rozwiązaniach tych „strefa publiczna" to obszar o nielimitowanym dostępie (np. droga dojazdowa do osiedla), „strefą półpubliczną" jest obszar, na którym można wprowadzić pewne ograniczenia dostępu dla osób postronnych. Rozwiązaniem takim może być domofon ograniczający prawo wejścia do klatki schodowej – strefa z dostępem limitowanym (wejście do klatki schodowej) . Natomiast „strefa prywatna" to obszar, do którego uzyskuje się dostęp wyłącznie za zgodą i akceptacją właściciela.

Natomiast projekt ENV *z*akłada realizacje strategii operacyjnych, z których część przedsięwzięć jest zbieżna z działaniami prowadzo-

Tabela 4.6. Rozwiązania wdrażane w ramach o programu CPTED

Przestrzeń środowiskowa (osiedle)	
• projektowanie dróg minimalizujących zatory i wymuszających jednoznaczny kierunek ruchu; • wdrażanie rozwiązań poszerzających możliwości biernego monitoringu; • kreowanie rozwiązań zapewniających znaczne i ciągłe wykorzystywanie przestrzeni przez mieszkańców (miejsca spotkań, trasy spacerowe, place zabaw itp.,); • zapewnienie odpowiedniego oświetlenie ulic, parków, ścieżek oraz alejek	
Budynek wielorodzinny	**Budynek jednorodzinny**
• stworzenie wspólnej przestrzeni w celu integracji i interakcji mieszkańców (miejsce rekreacji umożliwiającej także bierny monitoring przestrzeni itp.); • ograniczenie liczby mieszkań do których prowadzi jednak klatka schodowa (10–16 mieszkań); • instalacja technicznych środków kontroli wspólnego wejścia (domofon) i jego oświetlenie; • wyposażenie drzwi wejściowych w blokadę klamki oraz wizjer; • zapewnienie łatwego do obserwacji terenu zabaw dziecięcych i pomieszczeń wspólnie eksploatowanych przez mieszkańców (np. garaż podziemny)	• wyraźne rozróżnienie części prywatnej (ogród, podwórze, wjazd do garażu) od przestrzeni publicznej i półpublicznej (zastosowanie innego materiału lub jego gradacji, zasadzenie krzewów); • zapewnienie domownikom możliwości kontroli i obserwacji własnego terytorium , w tym obserwacji wzrokowej wejścia na posesję (bierny i aktywny monitoring); • adaptacja otoczenia w sposób ograniczający jego wykorzystanie do ukrycia się lub prowadzenia skrytej obserwacji (wysokie szczelne płoty, obiekty ogrodnicze, wysokie drzewa liściaste); • instalowanie silnego i dobrze rozlokowanego oświetlenia i instalacji antywłamaniowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozwiązań zalecanych przez programy CPTED.

nymi w ramach CPTED. Natomiast cały program konstruowany jest w standardowej procedurze przygotowywania i wdrażania programów bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Na etapie planowania opracowuje się trzy programy operacyjne zakładające wdrożenie określonych rozwiązań zapewniających:

– prowadzenie monitoringu obszaru i jego nadzoru (oświetlenie, kształtowanie małej architektury);
– regulację dostępu na jego obszar (ograniczenie dostępu dla osób nieupoważnionych, wytyczenie tras poruszania się w za-

Tabela 4.7. Rozwiązania wdrożone w ramach holenderskiego programu „Policyjny znak jakości" opartego na rozwiązaniach zalecanych przez Europejski Komitet Standaryzacji

<table>
<tr><th colspan="2">Wymogi dotyczące rozwiązań osiedlowych</th></tr>
<tr><td colspan="2">• zalecania liczba dróg wjazdowych i wyjazdowych:
– dla osiedli do 500 mieszkań – 2 drogi,
– dla osiedli powyżej 500 mieszkań – 4 drogi.
• drogi wjazdowe i wyjazdowe jednoznacznie wskazane (zalecany ruch jednokierunkowy);
• trasy ciągów komunikacyjnych kołowych i pieszych oświetlone, szerokie i widoczne z okien budynków;
• parkingi przewidziane na nie więcej niż 20 pojazdów, każde miejsce parkingowe powinno być widoczne z okien dwóch mieszkań;
• minimum 50% okien usytuowanych na paterze budynku wzdłuż przebiegającego chodnika nie może być trwale zasłoniętych;
• ciągi komunikacyjne na obszarze osiedla nie mogą stanowić terenu niczyjego (określono na nich zasady wykorzystywania) i stwarzać możliwość dewastacji ich infrastruktury i otoczenia;
• osiedle obowiązkowo wyposażone w widoczny z każdej strony teren rekreacyjny (zalecany podział na dwie kategorie placów zabaw: dla dzieci i młodzieży szkolnej);
• przystanki komunikacji miejskiej ulokowane w miejscach użytkowania publicznego (okolice sklepu i wydzielone dla obydwu kierunków ruchu);
• zabudowa przystanków komunikacyjnych umożliwiająca widoczność osób z trzech stron;
• w przypadku konieczności zastosowania przejścia podziemnego lub tunelu – zapewnienie oświetlenia i widoczności na odległość minimum 2/3 długości;</td></tr>
<tr><th colspan="2">Wymogi dotyczące budynku</th></tr>
<tr><th>Budynek wielorodzinny</th><th>Budynek jednorodzinny</th></tr>
<tr><td>• maksymalna liczba mieszkań w budynku – 50;
• poszczególne ciągi komunikacyjne mogą prowadzić tylko do 10 mieszkań;
• wejście do budynku usytuowane w płaszczyźnie ściany (bez tzw. wiatrołapa), widoczne i oświetlone;
• drzwi wejściowe poddane testowi włamywacza (statycznie, dynamicznie, manualnie);
• drzwi wewnętrzne do klatek schodowych przezroczyste, z materiału odpornego na uderzenia, gałka zamiast klamki;
• drzwi do piwnic mieszkań i pomieszczeń gospodarczych – pełne;
• korytarze – jednostajnie oświetlone, bez możliwości ukrycia się, w przypadku zakoli – rozmieszczenie luster</td><td>• brak możliwości wspięcia się po ścianach zewnętrznych na kolejne kondygnacje;
• roślinność, której rodzaj i wysokość umożliwiająca obserwacje domu z zewnątrz;
• ogrodzenie ażurowe, umożliwiające obserwację z zewnątrz i od wewnątrz;
• przed domem stworzenie strefy półpublicznej</td></tr>
</table>

Źródło: opracowanie własne na podstawie zaleceń władz policyjnych w Królestwie Niderlandów oraz Landach RFN.

leżności od formy spędzania czasu i potrzeb oraz ewentualnych tras alternatywnych);
– zapewnienie infrastruktury dla określonych grup i oznaczenie poszczególnych obiektów i terenów w zależności od formy ich przeznaczenia (kolor, materiał, wymiar).

Podejście drugie to wykorzystanie designu w układzie pasywnym lub aktywnym. W pierwszym rozwiązaniu na etapie projektowania rozwiązań architektonicznych nie uwzględnia się roli zjawisk przestępczych i dostosowuje te rozwiązania na bieżąco. Rozwiązanie takie stosowane jest w obszarach zagospodarowywanych po raz pierwszy, gdzie nie występuje możliwość dokonania diagnozy sytuacji. Stosowane rozwiązania architektoniczne mają więc charakter uniwersalny (np. stosowanie roślin niskopiennych, do wysokości 0,5 m) i muszą uwzględniać możliwość dokonania zmian (wewnętrznych szlaków pieszych, usytuowania miejsc zabaw dla dzieci itp.). Design aktywny to projekt tworzony na podstawie przeprowadzonej diagnozy i ukierunkowanego stworzenia przekonania u potencjalnych sprawców, żr obszar ten jest „nieatrakcyjny przestępczo". Do uzyskania tego wrażenia wykorzystać można zarówno sam układ przestrzenny, jak i kształtować przestrzeń przy wykorzystaniu zieleni, oświetlenia i małej architektury. Zasadnicze rozwiązania to stosowanie zasady, że roślinność nie może ograniczać możliwości monitorowania obszaru, a jednocześnie oddzielać wybrane tereny i wymuszać sposób poruszania się zgodnie z przyjętymi zasadami (np. utrudniać zejście z chodnika, skracanie drogi do innego obiektu niż prowadzi dana trasa). Ma także zapewnić widoczność zarówno osobie dorosłej, jak i dziecku (w miejscach przebywania i ruchu dzieci nie powinna przekraczać 50 cm wysokości). Oświetlenie ma zapewnić nie tylko przestrzeń, ale umożliwić rozpoznanie człowieka z odległości od 7 m oraz uniemożliwić ukrycie się w różnorodnych zaułkach, załomach ciągów komunikacyjnych w budynku itp.

4.2.3. Kompleksowe programy rewitalizacji jako instrument zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej

Zaprezentowane w rozdziale IV metody kształtowania bezpiecznej przestrzeni skoncentrowane były na przeciwdziałaniu przestępczości pospolitej i aktom wandalizmu poprzez umiejętne kształtowanie przestrzeni oraz modelowanie współpracy ze służbami porządku publicznego lokalnej wspólnoty. Na nieco innych kwestiach skoncentrowana jest koncepcja *European Standard For The Reduction Of Crime And Fear Of Crime By Urban Planning And Building Design 2014 – ENV 14383*-2. Jest ona podstawą do kreowania programów rewitalizacji społecznej polegającej na zmianie sposobu życia przez włączanie w procesy społeczne grup wykluczonych. Jest to więc program o charakterze profilaktycznym, w którym podmiotem jest lokalna struktura społeczna i jej otoczenie, a celem reintegracja społeczna ukierunkowana na likwidowaniu zachowań przestępczych, paraprzestępczych oraz zwalczanie patologii i przestępczości pospolitej. Cel ten jest dokonywany poprzez wykorzystanie istniejących rozwiązań urbanistycznych do uatrakcyjnienia lokalnej przestrzeni oraz tworzenie lokalnych więzi społecznych i łączenie grup społeczno-ekonomicznych funkcjonujących w danej przestrzeni[116]. Oparte na tych rozwiązaniach programy rewitalizacji społecznej zakładają tworzenie kompleksowych projektów skoncentrowanych na reintegracji społecznej osób wykluczonych oraz pozwalających na ponowne włączenie jej w system społeczno-gospodarczy. Obejmują one zarówno samo proces reintegracji osób wykluczonych społecznie, kooperacje z jego otoczeniem w celu uzyskania określonego poziomu integracji społecznej, jak i kreowanie różnorodnych firm lokalnej aktywności społecznej. Efektywność programu mierzona jest więc nie poprzez włączenie w system społeczny osoby wykluczonej, ale całych grup społecznych od rodziny osoby wykluczonej począwszy. Postrzegana w ten sposób rewitalizacja społeczna to inicjowany przez samorząd

[116] Szerzej: *European Standard...*, op. cit., s. 6–8.

terytorialny kompleksowy, skoordynowany, wieloletni i prowadzony na określonym obszarze proces przemian technicznych, społecznych i ekonomicznych prowadzony w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków jego rozwoju na podstawie charakterystycznych uwarunkowań. Program ten musi być więc oparty na dobrze przeprowadzonej diagnozie społecznej, której zasadniczą częścią jest wyodrębnienie obszaru objętego działaniami. Jest to istotne, gdyż musi być to obszar jednolity w zakresie relacji środowiskowych, swoista enklawa w pojęciu mieszkańców. Często zajmuje on teren wykraczający poza teren osiedla czy dzielnicy. Twórcy koncepcji rewitalizacyjnych używają pojęcia „obszaru jednolitej wspólnoty życia codziennego". Zamieszkała na tym obszarze ludność powinna wyznawać podobne wartości, tworzyć określoną, w miarę jednolitą społeczność w odniesieniu do formy funkcjonowania społecznego, w tym rodzinnego i sąsiedzkiego, posiadać porównywalne cele życiowe i koncepcje ich osiągnięcia. Praktyka realizacji wskazuje, że nie powinna ona przekraczać liczby 5 000 mieszkańców, chociaż nie jest to wymóg, ale zasada. Drugą z zasad jest kierowanie się w procesie jej wyodrębniania poziomem wzajemnych powiązań środowiskowych mieszkańców, istnieniem czynnika generującego więzi społeczne. Nie musi to być czynnik generujący pozytywne powiązania, ale kreujący powszechny stosunek do określonych zjawisk, swoisty „kodeks postępowania" w postaci nieakceptowania pewnych zachowań lub narzucania ich stosowania. Pozwala na stworzenie dla projektowanego programu rewitalizacji społecznej „oprawy instytucjonalnej", otoczki wypełniającej rolę integracyjną. Stanowić ją mogą określone punkty przestrzenne lub formalne i nieformalne instytucje ważne dla tego środowiska (miejsce tradycyjnych spotkań, symboliczny obiekt, szkoła, miejscowy klub sportowy, wspólnota religijna, organizacja społeczna, subkultura itp.).

Kolejnym etapem diagnozy jest stworzenie profilu danej społeczności obejmującej określenie jej problemów oraz ocenę roli określonych cech psychofizycznych i socjalno-ekonomicznych. W etapie tym określić należy:

- dominujące normy kulturowe;
- wpływ czynnika lokalnej tradycji i historii na sposób funkcjonowania społeczności (lokalne wydarzenia, symboliczne postaci czy organizacje);
- znaczenie lokalnej infrastruktury i kultury materialnej dla tej społeczności (specyficzne rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne, lokalna twórczość rzemieślnicza i artystyczna, zwłaszcza muzyczna, rzeźbiarska oraz malarska);
- znaczenie cech szczególnych, np. języka i form wzajemnego komunikowania się (gwara, język subkultur);
- problemy i potrzeby lokalnej społeczności oraz tkwiące w niej możliwości oraz zasoby;
- skalę potrzeb dokonania przeobrażeń cywilizacyjnych otoczenia.

Równocześnie dokonać należy oceny wpływu dwóch innych czynników: przestrzennego oraz socjalno-ekonomicznego. W odniesieniu do otoczenia analizie poddać należy kwestie sposobu wykorzystania i możliwości lokalnych uwarunkowań przyrodniczych i topograficznych (ewentualnie ekologicznych) oraz istniejącego układu przestrzennego. Natomiast analiza społeczno-ekonomiczna to w praktyce ocena dochodu rodziny (osoby), poziomu wykształcenia, aktywności zawodowej, specyfiki i skali przestępczości pospolitej oraz stanu technicznego oraz socjalnego obiektów (rok budowy budynków mieszkalnych, dostępność do toalet, sposób zagospodarowania terenu przyległego do budynków mieszkalnych czy przenikanie się dobrych i złych mikroobszarów).

Diagnoza pozwala opracować programy działania, które powinny zakładać trzy etapy działań:

- organizowanie działań lokalnej społeczności w programach rewitalizacji;
- sformułowanie, wspólnie z zainteresowanymi mieszkańcami, wstępnej oceny sytuacji i wskazanie priorytetowych obszarów działań;
- prowadzenie konkretnych programów rewitalizacji obejmujących przedsięwzięcia integracyjne i włączające.

Tabela 4.8. Wykorzystanie wybranych elementów diagnozy do skoncentrowania działań w ramach procesu rewitalizacji społecznej

Program	Diagnoza	Cel i podjęte działania
Nowa Huta	Etos środowiska przestępczego i patologie wynikające z poziomu bezrobocia	**Cel:** Budowa tożsamości społecznej – projekt ***I'love Nowa Huta – kochaj, szanuj, nie niszcz*** **Działania**: • określenie miejsc „ważnych" – nie niszcz, szanuj; • program „Poznaj swoją dzielnice i bądź z niej dumny" (miejscowy teatr jako kreator wydarzeń artystycznych i kulturalnych czerpiących z miejscowego dorobku i o charakterze edukacyjnym
Wrocław	Pogłębiający się poziom wykluczenia społecznego, biedy lokalnej społeczności oraz dewastacji obszaru atrakcyjnego urbanistycznie	**Cel:** Ograniczenie procesów wykluczenia społecznego i dewastacji otoczenia. **Działania:** • pakiet działań rozwojowych kierowanych do dzieci i młodzieży (pracownie prowadzące warsztaty, konkursy na prezentacje rozwiązań małej architektury i promujące lokalne cechy – mural, filmiki itp.); • pakiet przedsięwzięć profilaktycznych (alkoholizm, przemoc w rodzinie, zwalczanie bezrobocia); • integracja społeczna – festyny rodzinne, dni tematyczne w celu opracowania punktowych planów rewitalizacji technicznej (place zabaw, chodniki itp.)
Gmina Czerwonka-Leszczyny	Strukturalne bezrobocie, alkoholizm, wykluczenie edukacyjne	**Cel:** przeciwdziałanie wykluczeniu poszczególnych grup społecznych i zjawisk patologicznych. **Działania:** • Projekt „Odziedzicz pracę" – nauka przez rodzica podstawowych umiejętności praktycznych i zawodu (odbudowa więzi rodzinnych oraz przeciwdziałanie procesowi wypadania z systemu edukacji); • Program „Klub samopomocowy" świadczenie wzajemnych usług w zakresie posiadanych umiejętności. Pozwoliło to na pobudzenie aktywności zawodowej, niwelowanie zjawiska kradzieży oraz odtworzenie powiązań środowiskowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie programów rewitalizacji i ich omówienia w: B. Skrzypczak (red.), *Rewitalizacja społeczna. Od aktywizacji do rozwoju lokalnego,* Radom (bdw).

Celem proces organizowania społeczności w programach rewitalizacji powinno być wsparcie lokalnej wspólnoty w procesie projektowania i realizacji wspólnych działań na rzecz poprawy otoczenia oraz jej mobilizowanie do podejmowania wysiłków zmierzających do poprawy sytuacji życiowej. Wsparcie to powinno być oparte na tworzeniu i rozwoju lokalnego kapitału ludzkiego (indywidualnych zdolności osób do radzenia sobie w różnych sytuacjach życiowych), społecznego (kreowanie różnych form lokalnego życia społecznego, form aktywności czy sieci nieformalnych kontaktów) oraz lokalnego, czyli infrastruktury instytucjonalnej i przestrzennej (małej architektury). Pierwszym celem działań w ramach procesu formułowania wstępnej oceny sytuacji i określenia priorytetów działań powinno być ustanowienia partnerskich relacji pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami (reprezentantami mieszkańców, władzą publiczną, biznesem, agencjami rozwoju lokalnego, deweloperami, organizacjami non-profit itp.). Zadanie to ma umożliwić podjęcie konkretnych przedsięwzięć, których dodatkowym celem powinno być wzbudzenie wśród lokalnej społeczności środowisku przekonania o ich trwałości i ciągłości. Zasadne jest także projektowanie tych przedsięwzięć od małych, niewymagających wielkich nakładów finansowych projektów, których efekty są łatwo zauważalne, by następnie poszerzać ich przedmiotowy zakres. Istotne jest także respektowanie zasady partnerstwa w odniesieniu do grup reprezentujących interesy lokalne i zapewnienie wsparcia organizacyjnego, kadrowego i finansowego ze strony partnera instytucjonalnego. Założyć należy, że w trakcie ustalaniu priorytetów wystąpić mogą konflikty, co powoduje, iż zasadnym jest posiadanie alternatywnych rozwiązań. Natomiast istotą programów o charakterze włączającym jest określenie tzw. pól aktywności określonych grup społecznych, czyli:

- miejsc, w których określone grupy środowiskowe tworzą autonomiczne przestrzenie wykorzystywane do konkretnych ich potrzeb (forma aktywności);
- zasady dostępności do określonych obszarów i autonomicznych przestrzeni;

– czynników kreujących i charakteryzujących te grupy, zwłaszcza przyjęty zespół przekonań, istniejących stereotypów i uprzedzeń.

Na podstawie tych informacji należy konstruować plan działań włączających w postaci propozycji alternatywnego funkcjonowania w środowisku oraz dostosowywać zakres programów profilaktycznych (modyfikować treści istniejących programów np. zwalczania narkomanii, przeciwdziałania przemocy czy zjawisku alkoholizmu). W procesie tym zaleca się zwrócenie szczególnej uwagi na dzieci i dorastającą młodzież. Przywołuje się w tym obszarze definicję „Youngstera" i kierowanie istotnej części działań właśnie do grupy młodzieży, która nie weszła w konflikt z prawem, ale może zostać objęta zjawiskiem patologii lub wykluczenia społecznego. W działaniach tych również konieczne jest przeprowadzenia diagnozy środowiskowej opartej na informacjach uzyskanych w lokalnych instytucjach i w drodze wywiadu środowiskowego. Jej celem powinno być także określenie skali i ocena efektów już istniejących zaniedbań (takich jak kreowany przez młodzież poziom zagrożeń bezpieczeństwa, w tym o charakterze kryminalnymi oraz skala deprawacji grup młodzieżowych). Pozwolić to powinno na przygotowanie mikroprogramów kierowanych do konkretnych kilkunastoosobowych grup młodzieży, co zwiększa atrakcyjność takiej propozycji i pozwala na trwałą zmianę zachowań czy wyznawanych wartości. Przy ich konstruowaniu należy również uwzględniać sytuację rodzinną, a w uzasadnionej sytuacji tworzyć równoległe projekty aktywizacji czy reintegracji rodzin.

Zgodnie z zaleceniami standardów ENV, jednym z elementów prewencji w przestrzeni publicznej ma być reintegracja społeczna, kreowana w wyniku zmiany struktury społecznej. Sztuczne tworzenie mieszanego statusu ludności ma umożliwić łączenie grup społeczno-ekonomicznych w danej przestrzeni oraz niwelować skalę izolacji, segregacji oraz wykluczenia społecznego[117]. Zalecanymi rozwiązaniami jest zagęszczenie przestrzeni (budowa tzw. plomb mieszkaniowych) lub przekazywanie określonej puli lokali (30%)

[117] *European Standard*..., op. cit., s. 6–8.

przedstawicielom innej niż lokalna społeczność grupom społecznym. Jako drugą formę działań mających wymusić proces reintegracji społecznej jest rozbudowa infrastruktury społecznej w postaci: przedszkola, szkoły, placówki zdrowia, parku, placu zabaw, ewentualnie klubów czy centrów sąsiedzkich itp. Walorem tego rozwiązania jest zarówno ukazanie odmiennych wzorców zachowań, jak i konieczność współdecydowania obydwu grup środowiskowych w procesie podejmowania decyzji o kształtowaniu i sposobie wykorzystania przestrzeni publicznej.

4.3. Metody działania Policji i współpraca ze strażą gminną i lokalną społecznością

Sposób podejścia do zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych powinien wpływać także na sposób funkcjonowania służb bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie powinno to mieć wpływu na sposób funkcjonowania Policji i jej roli w kreowaniu bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym. Jest ona organem państwa, powołanym do zapewnienia bezpieczeństwa na jego obszarze, ze szczególnym określeniem tej roli w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego i porządku społecznego. Takie usytuowanie Policji sprawia, że prymatem dla jej działalności pozostaje prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz wykroczeń, a także określonych czynności zlecanych przez sąd, prokuraturę, organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Są one prowadzone w ramach ściśle określonych zadań jednoznacznie wymienionych w prawie stanowionym[118] i uszczegółowionych w dokumentach wykonawczych. Centralne przyporządkowanie Policji jako organu państwa, hierarchiczna struktura podległości oraz ścisłe określenie uprawnień lokalnych władz wykonawczych w odniesieniu do zwierzchnictwa nad

[118] Ustawa o Policji..., op. cit. art. 1, ust 2.

Tabela 4.9. Modele działań Policji i czynniki kreujące ich dobór

Model	Cechy	Możliwość zastosowania
Professional Model	Podstawą działań policji jest kontrola przestępczości, a zasadniczym zadaniem jej zwalczanie. Sposób działania to kontrola przestępczości prowadzona przy wykorzystaniu gęstej sieci patrolowej oraz prowadzenie natychmiastowych działań prewencyjnych oraz dochodzeniowo-śledczych	Obszary o szerokiej gamie zdarzeń przestępczych. Brak identyfikacji przyczyn występowania zjawisk przestępczych. Brak możliwości przeprowadzenia diagnozy bezpieczeństwa lub wykorzystania danych statystycznych. **Wada:** ograniczony zakres likwidacji źródeł zagrożeń
Community Oriented Problem	Podstawą działań jest analiza zdarzeń i diagnoza bezpieczeństwa. Na tej podstawie określa się plan działań prewencyjnych, skoncentrowanych na właściwym doborze instrumentów oddziaływania w celu ograniczenia możliwości podjęcia czynu przestępczego	Szybka likwidacja zjawisk przestępczych z pominięciem procesu likwidacji źródeł i przyczyn zaistnienia zjawisk. **Wada:** ograniczony zakres likwidacji źródeł zagrożeń
Security Oriented Problem	Mutacja modelu *Community Oriented Problem* polegająca na wyselekcjonowaniu najistotniejszych rodzajów przestępstw i skoncentrowaniu się na ich zwalczaniu, kosztem oddziaływania na problemy mniej istotne	Niwelowanie możliwości rozwoju lub rozprzestrzeniania się danej formy zachowań przestępczych. **Wada:** pośrednie „przyzwolenie" na prowadzenie mniej szkodliwych społecznie form zachowań przestępczych
Community Policy	Skupienie się na kwestiach budzących obawy społeczne i prowadzenie działań zmierzających do poprawy poczucia bezpieczeństwa	Sukcesywne budowanie trwałej bezpiecznej przestrzeni w oparciu o kompleksowe działania i dobrze sformułowana kooperacje na linii: władza lokalna – służby prewencji – lokalna społeczność – obywatel. **Wada**: długi okres czasu osiągania pełnych rezultatów, znaczne uzależnienie od zaangażowania się lokalnej społeczności

Źródło: opracowanie własne na podstawie założeń poszczególnych metod działania służb porządku publicznego.

działającymi na ich terenie strukturami Policji powoduje, że należy ją postrzegać jako instytucję centralną, współpracującą z władzami lokalnymi w zakresie kreowania bezpieczeństwa społeczności lokalnej. W tym obszarze szczególną rolę odgrywają właściwie ułożone relacje pomiędzy strukturami władzy samorządowej a jednostkami Policji, które określić można jako „dobre partnerstwo". Zasadą powinna być ścisła kooperacja w zakresie monitorowania, analizowania i diagnozowania stanu bezpieczeństwa, współpraca w trakcie konstruowania programu zapewniania bezpieczeństwa oraz procesie jego wdrażania i ewaluacji. Szczególnego znaczenia współpraca ta nabiera w sytuacji objęcia danej jednostki administracyjnej kompleksowym programem prewencyjnym typu CPTED czy ENV lub stosowania tzw. Standardów Beccaria. Konieczne jest dostosowanie modelu policyjnych działań do założeń tego programu, przy założeniu, że model ten pozwala na wykonanie zadań podstawowych (ustawowych). Zasadniczymi, wypracowanymi przez struktury policyjne lub implementowanymi na grunt polski metodami działań w środowisku lokalnym są tzw. modele: *Professional Model*, *Oriendet Model*, *Security Oriented* i *Community Policy.*

W sytuacji wdrażania kompleksowych programów prewencyjnych jako wiodący model uznaje się prowadzenie działań w ramach *Community Policy*. Wymaga on podjęcia kooperacji Policji i lokalnych władz administracyjnych (w tym państwowych) oraz czterech grup lokalnej społeczności: aktywnego mieszkańca, lokalnych społeczników, przedstawicieli mediów, biznesu oraz instytucji publicznych i organizacji pozarządowych[119]. Warunkiem efektywnego stosowania tej metody jest korelacja działań Policji z programami kreowanymi przez lokalne władze oraz podjęcie długotrwałej i planowej współpracy nie tylko z lokalnymi władzami i instytucjami, ale także z osobami i środowiskami kreującymi sposób funkcjonowania lokalnej społeczności w celu wspólnego rozwiązywania

[119] J. Czapska, *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia* [w:] J. Czapska, J. Widacki (red.), *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000, s. 140.

problemów. Model jej wdrażania zakłada równoległe prowadzenie dwóch form działań:

- długotrwałą partnerską współpracę (*community partnership*), w której partnerami są policjanci oraz wymienione grupy lokalnej społeczności;
- wspólne rozwiązywanie problemów (*problem solving*) w układzie władze miejskie – jednostka Policji.

W odniesieniu do przedsięwzięć z pierwszej grupy, istotną rolę odgrywają relacje obywatel –policjant, które powinny być oparte na bezpośrednim kontakcie i wzajemnym zaufaniu oraz nie mogą być ograniczane do stosowania tej formuły kontaktu przez jednostkowych funkcjonariuszy (dzielnicowego). Indywidualizacja i jednostkowość tego procesu nie pozwoli na osiągnięcie zasadniczego celu dla tego modelu zapewniania bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym, jakim jest budowa więzi społecznych i docelowe włączenie lokalnej społeczności w proces współkreowania stanu bezpieczeństwa. Zasadniczymi warunkami determinującymi powodzenia tego projektu jest:

- prowadzenie ciągłych konsultacji społecznych w zakresie określenia potrzeb i oczekiwań społeczeństwa przy wykorzystaniu roli „lidera społeczności lokalnej" i określenie obszarów działań w kontekście oczekiwań społecznych;
- włączanie społeczności w rozwiązywanie mikroproblemów i lokalnych zjawisk oraz decydentów odpowiadających za zarządzanie danym obszarem (władze administracyjne, zarządca terenu) w przypadku zaistnienia konkretnego czynnika kreującego zagrożenie;
- adaptacja sposobu organizacji i prowadzenia działań, w tym ich minilokalizacja do wskazanych potrzeb społecznych;
- trwałe rozwiązanie problemu poprzez niwelowanie możliwości ponownego zaistnienia i monitorowanie symptomów[120].

Ta forma kooperacji jest możliwa w sytuacji zaistnienia dwóch zjawisk: chęci i możliwości nawiązania bliskiej współpracy władzy

[120] J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 138–139.

samorządowej Policją oraz podobna ocena zagrożeń bezpieczeństwa oraz określonych priorytetów w zakresie przeciwdziałania zarówno zagrożeniom, jak i zjawiskom je kreującym. Dodatkowym warunkiem jest także istnienie (stworzenie) więzi społecznych i ich umiejętne wykorzystanie w procesie budowy lokalnego systemu bezpieczeństwa. W systemie tym, zwłaszcza opartym na realizacji kompleksowych programów prewencyjnych ważną rolę może odgrywać straż gminna. Jest bowiem formacją przeznaczoną do realizacji zadań własnych jednostki samorządowej, zwłaszcza w sferze zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego[121]. Zakres jej zadania określono w przywołanej ustawie. Wskazać należy jednak istniejące ograniczenia w zakresie interwencji podejmowanych w sytuacji zakłócenia porządku

Tabela 4.10. Kompetencja i obszary aktywności straży gminnej

Funkcja	Obszary aktywności
Funkcja ochronna	Utrzymywanie porządku na terenie gminy
Funkcja porządkowa	Egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa w zakresie porządku publicznego
Funkcja prewencyjna	Patrolowanie wyznaczonych rejonów oraz podejmowanie interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego
Funkcja profilaktyczna	Zapobieganie przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym oraz prowadzenie profilaktyki wychowawczej
Funkcja informacyjna	Informowaniu służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach. Powiadamianie i ostrzeganie lokalnej społeczności o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz sposobach ich eliminacji
Funkcja integrująca społeczności lokalne	Zaangażowanie w różne formy integracji, zwłaszcza organizowanych przez gminę, organizacje społeczne i szkoły
Funkcja społeczno-administracyjna	Współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi

Źródło: A. Górnik, *Podstawy prawne funkcjonowania oraz zadania straży gminnych*, Katowice 2009, s. 14–15.

[121] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, art. 1 i 10 ust. 1, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 706.

publicznego oraz popełniania przestępstwa lub wykroczenia, który sprowadza się do działań podejmowanych w ramach tzw. zatrzymania obywatelskiego. Ograniczenie to powoduje, że zasadą powinna być stosunkowo szeroka kooperacja z lokalnymi strukturami Policji w zakresie wspólnych przedsięwzięć prewencyjnych i profilaktycznych. Inicjatorem i kreatorem form takiej współpracy powinny być władze gminne, a przyjąć powinna formę umowy zawartej pomiędzy właściwym terytorialnie komendantem Policji a szefem władzy wykonawczej gminy. Istotną częścią tej umowy powinno być określenie zadań, które przejmie na siebie straż gminna, odciążając w ten sposób lokalną komendę Policji.

2.3.1. Możliwości wykorzystania grup osiedlowych i straży obywatelskich

Funkcjonowanie grup społecznego wsparcia działań na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest podstawą systemu CPTED. Są tworzone są na poziomie gminy i funkcjonują one jako stowarzyszenie prowadzące działalność bezpośrednio związaną z ochroną porządku publicznego[122]. Jako takie są zobligowane do uzgodnienia zakresu swojej działalności ze wskazanym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych organem (komendami) oraz poddania się nadzorowi merytorycznemu określonemu przedstawicielowi władzy administracyjnej. Możliwym jest zastosowanie jednej z dwóch form organizacyjnych takich grup, czyli: „grupy osiedlowej" i „straży obywatelskiej". Zadaniem grupy osiedlowej jest współkreowanie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w mikroregionie tj. osiedlu, dzielnicy, wsi poprzez reagowanie na symptomy kreujące rozwój przestępczości, przygotowywanie rozwiązań modernizujących i ulepszających przedsięwzięcia z zakresu kształtowania bezpiecznej przestrzeni oraz wdrażanie gamy rozwiązań profilaktycznych, zwłaszcza w celu powiadamiania i uświadamiania lokalnej społeczności. Drugą sferą ich działań powinna być kooperacja z strukturami orga-

[122] Zasady ich funkcjonowania określa ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 713.

Tabela 4.10. Sugerowany obszar praktycznych przedsięwzięć grupy osiedlowej

Zakres przedmiotowy	Formy podejmowanych działań
Ocena stanu bezpieczeństwa	• weryfikacja stanu infrastruktury i jej podatności dla prowadzenia działalności przestępczej lub niezgodnej z prawem; • wskazywanie rozwiązań poprawiających funkcjonowanie strefy ;bezpiecznej przestrzeni"; • monitorowanie nieformalnych miejsc zbiorowisk ludzkich i ich wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem; • wskazywanie miejsce szczególnie niebezpiecznych oraz rodzajów zaistniałych w nich przestępstw i wykroczeń
Integracja społeczna w celu poprawy bezpieczeństwa i działalność informacyjne	• wzajemne poznanie się mieszkańców (sąsiadów); • budowanie wzajemnego zaufania mieszkańców i tworzenie rozwiązań z zakresu udzielanie pomocy sąsiedzkiej; • promowanie zasad ochrony własnego mieszkania i wypracowanie przyzwyczajenia mającego na celu właściwe wykorzystywanie zamontowanych technicznych środków zabezpieczających; • nanoszenie znaków identyfikacyjnych na posiadane mienie; • oznakowanie terenu działania grupy w celu odstraszania (zniechęcania) potencjalnych przestępców
Współpraca z służbami bezpieczeństwa i porządku publicznego	• bezzwłoczne informowanie Policji lub straży miejskiej/gminnej o każdym incydencie lub zachowaniu aspołecznym wzbudzającym niepokój; • rzetelne informowanie o skali zagrożenia przestępczością na danym • obszarze z uwzględnieniem i wskazywaniem odczuć i potrzeb społecznych w tym zakresie (tworzenie własnych „map bezpieczeństwa"); • dostarczenie wiedzy mieszkańcom o zalecanych przez służby sposobach i metodach zapobiegania przestępczości • współpraca nad zabezpieczeniem terenu z organami bezpieczeństwa oraz zarządcą terenu , w tym głównie domostw, parkingów osiedlowych, najbliższych ulic oraz miejsc rekreacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Tworzenie i funkcjonowanie...*, op. cit., s 14–20.

nów bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza w układzie dzielnicowy – mieszkańcy.

Sposób organizacji grupy osiedlowej wynika z rozwiązań przyjętych na bazie doświadczeń krajowych i zagranicznych. W jej składzie

obligatoryjnie funkcjonuje funkcjonariusz lokalnej struktury Policji (dzielnicowy), który powinien by kreatorem sposobu funkcjonowania grupy. Zasadne jest także włączenie w jej skład przedstawiciela zarządcy terenu i lokalnych władz administracyjnych oraz (jeżeli funkcjonuje) delegata straży gminnej. W tym przypadku powinien to być funkcjonariusz, w kompetencji którego znajdują się kwestie bezpieczeństwa tego obszaru. W gronie lokalnych aktywistów znajdować się natomiast osoby zainteresowane poprawą stanu bezpieczeństwa. Nie należy więc nadmiernie rozbudowywać struktury grupy, gdyż o efektywności jej działań decyduje nie skala zaangażowania wszystkich mieszkańców, ale realne możliwości zaangażowania się do działań podnoszących stopień bezpieczeństwa. Zakres funkcjonowania takiej grupy powinien być oparty na programie, swoistej mutacji programu zapobiegania przestępczości skoncentrowaną w zakresie oceny stanu zagrożenia na tworzeniu miejscowej „mapy zagrożeń". Bieżącą działalnością grupy kierować powinien koordynator pełniący rolę „łącznika" pomiędzy współpracującymi instytucjami i służbami a lokalną społecznością. W ramach swoich kompetencji powinien on:

- kreować lokalne działania informacyjne w postaci:
  - przekazywania informacji w układzie Policja (i straż gminna) – obywatele i odwrotnie,
  - propagowanie zasad bezpieczeństwa i informacji o jego stanie (dostarczanie mieszkańcom broszur informacyjnych, zasad bezpiecznego zachowania i kontroli nad miejscem zamieszkania);
- koordynować działania grupy w tym:
  - organizować i planować przedsięwzięcia,
  - tworzyć (aktualizować) mapy terenu, na którym zasadne jest podjęcie monitoringu (patrolowania),
  - tworzyć (aktualizować) mapę bezpieczeństwa.

W zakresie zadań nakładanych na grupy osiedlowe szczególną rolę odgrywa ostatnie zadanie, czyli tworzenie i aktualizacja mapy bezpieczeństwa. Jak każdy tego rodzaju dokument powinna ona przedstawiać realne miejscowe zagrożenia. Jej istotą w tym rozwiązaniu

jest jednak przedstawienie opinii mieszkańców o ich poczuciu bezpieczeństwa i wskazanie najistotniejszych zagrożeń. Przeprowadzona diagnoza bezpieczeństwa ma więc wymiar subiektywny. Zadaniem struktur administracyjno-policyjnych jest jej weryfikacja z oraz przygotowanie członków grupy do weryfikowania uzyskanych od lokalnej społeczności zgłoszeń.

Druga z dopuszczonych form organizacji samoobrony społecznej, czyli straże obywatelskie mogą funkcjonować jako samodzielna struktura lub być powołane przez grupę osiedlową na mocy decyzji rady gminy[123], w której określa się ich formę prawną, zasady wyboru władz i naboru członków, zakres działania, sposób finansowania, a nade wszystko zasady współdziałania z lokalnymi strukturami Policji. Mogą też być powołane z inicjatywy lokalnej społeczności. Celem funkcjonowania straży obywatelskiej jest poprawa stanu bezpieczeństwa w środowisku jej funkcjonowania poprzez zwiększenie efektywności współpracy w układzie mieszkańcy – władze administracyjne – organy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zakres powierzanym strażom kompetencji powinien wynikać z gminnego programu zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz koncepcji tworzenia bezpiecznych przestrzeni w mikrośrodowisku, jeżeli taka jest opracowana. Zasadą powinna być ścisła ich korelacja z planowymi przedsięwzięciami Policji, które powinna regulować stosowna umowa. Lokalne struktury Policji i – jeżeli istnieją – straże gminne powinny pełnić wiodącą rolę w przygotowaniu członków straży do podejmowania działań. Kierując się tą zasadą władze gminne powinny doprowadzić do zawarcia stosownej umowy, w której określone zostaną:

- zakres szkoleń, którym podlegać będą członkowie lokalnej straży obywatelskiej;
- zasady prowadzenia akcji patrolowej, także w ramach patroli łączonych;

[123] Po przeprowadzeniu obowiązkowych konsultacji społecznych weryfikujących potrzebę ich powołania.

- zasady kontaktowania się patrolu obywatelskiego i informowania załogi interwencyjnej komisariatu Policji lub straży gminnej;
- sposoby informowania o stwierdzonych wydarzeniach i stwierdzonych przez patrol obywatelski nieprawidłowościach.

Straże w tym systemie powinny być wykorzystywane do podejmowania inicjatyw i realizacji działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na swoim terenie, w tym patroli obywatelskich. Powinny być one koordynowane z systemem patrolowym Policji i straży gminnej. Zasadne jest ich włączenie do lokalnego planu patrolowania lub przekazywanie ich planu do jednostki Policji z podaniem czasu ich prowadzenia i rejonu prowadzenia obchodu. Powinny one mieć formę patrolu profilaktycznego, pełniącego rolę odstraszającą. W ich trakcie możliwe jest podjęcie interwencji według procedury „zatrzymania obywatelskiego", ale zasadą powinno być powstrzymanie się od interwencji i wezwanie zespołu patrolowego Policji. Innym rozwiązaniem jest tworzenie – na podstawie zawartego przez władze gminy porozumienia lub uzgodnień z komendantami jednostki Policji czy straży gminnej – wspólnych patroli. W tym rozwiązaniu zasadnym jest jednak nadanie im formy pieszego prewencyjnego (obchodu określonego rejonu). Zasadne jest także określenie formy kontaktu patroli obywatelskiego z grupa interwencyjną oraz procedury powiadamiania wraz z formułowaniem treści powiadomienia, która pozwoli na szybka interwencję służb porządku publicznego. Z tego względu aktywiści wchodzący w skład systemu patrolowego powinni zostać poddani przeszkoleniu obejmującym dwa obszary przedmiotowe. Pierwszy powinien koncentrować się na praktycznym przygotowaniu do podejmowania działań, w tym zwłaszcza z zakresu stosowania regulacji prawnych dotyczących stosowania obrony koniecznej, formy ujęcia osoby na gorącym uczynku, stanu wyższej konieczności, udzielaniu doraźnej pomocy policjantowi czy obowiązku zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa. Cześć druga to przeszkolenie w zakresie sposobu monitorowania wybranych obszarów oraz sporządzania informacji o sposobie działania i cechach szczególnych sprawców, w tym także sporządza-

nia rysopisu, określania charakterystycznych cech itp. Zasadniczym zadaniem straży obywatelskich pozostać powinno współkreowanie bezpiecznych przestrzeni w lokalnym mikrośrodowisku, zwłaszcza:

- ochrona wybranych obiektów oraz mienia publicznego i prywatnego;
- propagowanie w społeczności lokalnej bezpiecznych zachowań, udzielanie porad, przekazywanie informacji o zagrożeniach i metodach przeciwstawiania się przestępczości, kolportowaniu materiałów informacyjnych i ulotek dotyczących bezpieczeństwa;
- informowanie właściwych służb, organów, administracji osiedli o koniecznych przedsięwzięciach i interwencjach oraz zaistniałych nieprawidłowościach;
- inicjowanie i organizowanie akcji dotyczących bezpieczeństwa np. w zakresie pomocy sąsiedzkiej.

Rozdział V

System przeciwdziałania i zwalczanie patologii społecznych w Polsce

Proces zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych odnosi się także do problematyki bezpieczeństwa społecznego w jego wymiarze socjalnym. Dotyczy kwestii różnych aspektów funkcjonowania człowieka w życiu społecznym, poczynając od pełnego uczestnictwa, a kończąc na marginalizacji i wykluczeniu. Problematyka ta jest określana najczęściej jako kształtowanie warunków życia ludności oraz stosunków społecznych, gwarantujących minimalne możliwości rozwoju grupom społecznym, rodzinom i jednostce ludzkiej w sposób niedopuszczający do ich marginalizacji lub wykluczenia społecznego[124]. Jako jego część uznaje się problematykę bezpieczeństwa socjalnego, w którym celem jest także zapewnienie stanu psychofizycznego, gwarantującego stabilny rozwój i realizację podstawowych celów i zadań życiowych człowieka[125]. Takie podejście do problematyki bezpieczeństwa społecznego i szerzej samej polityki społecznej

[124] M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej" 2011, nr 2(185), s. 125; M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL" 2013, nr 3, s. 5–18.

[125] Szerzej A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.

powoduje, że rolą aparatu administracyjnego państwa jest nie tylko przeciwdziałanie dewiacjom społecznym, ale także ich konsekwencjom wpływającym na sposób funkcjonowania jednostki ludzkiej w grupie społecznej[126]. W grupie tych dewiacji szczególną rolę przypisano takim patologiom jak: szeroko definiowana narkomania, obejmująca środki odurzające, substancje psychotropowe oraz tzw. nowe substancje psychoaktywne (NSP) i inne środki zastępcze, alkoholizm i przemoc domowa, w polskim prawodawstwie określana jako „przemoc w rodzinie". W gronie tym można jeszcze wyróżnić zjawisko prostytucji, funkcjonowanie sekt czy subkultur oraz dążenie do samounicestwienia[127]. Przyjęte rozwiązania sprawiają jednak, że w celu zwalczania trzech z nich, zbudowano system hierarchiczny, nakładając określone zadania na władze administracyjne poszczególnych szczebli. System ten w 2016 r. przeszedł istotną ewolucję. Wcześniejsze rozwiązania zakładały realizację specjalistycznych programów operacyjnych. W roku 2016 zostały one włączone w system kompleksowych i wzajemnie skorelowanych przedsięwzięć realizowanych w ramach „Narodowego Programu Zdrowia"[128]. W jego edycji na lata 2016–2020 określono sześć celów strategicznych, w grupie których wyszczególniono zadania w zakresie „profilaktyki i sposobu rozwiązywania problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi", co odpowiada trzem obszarom wcześniej klasyfikowanym jako przeciwdziałanie narkomanii i alkoholizmowi. Jego integralnymi częściami są:

– Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii;

---

[126] Patologie społeczne (dewiacje negatywne) to zjawiska społecznego zachowania się jednostek i grup oraz funkcjonowania instytucji społecznych, pozostające w sprzeczności z wartościami i zasadami akceptowanymi przez dane społeczeństwo. Zob. I. Pospiszyl, *Patologie społeczne* [w:] *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2009, s. 12.

[127] L. Albański, *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej (podręcznik akademicki)*, Jelenia Góra 2010.

[128] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020, s.17–26.

- Krajowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- Program Zwalczania Następstw Zdrowotnych Używania Wyrobów Tytoniowych i Wyrobów Powiązanych;
- Program Przeciwdziałania Uzależnieniom Behawioralnym.

Ujednolicona została także struktura tych programów, gdyż każdy zawiera wykaz zadań w określonym obszarze, ze wskazaniem instytucji realizujących dane przedsięwzięcie na szczeblu centralnym. Tym niemniej pod względem organizacji systemu przeciwdziałania patologiom społecznym implementował on już istniejące rozwiązania. Nastąpiło także poszerzenie zakresu przedsięwzięć związanych ze zwalczaniem narkomanii o osobny program przeciwdziałania uzależnieniom behawioralnym oraz włączenie jako osobnego programu problematyki zwalczania następstw uzależniania od wyrobów tytoniowych. Programy przeciwdziałania zjawiskom narkomanii i alkoholizmu oraz uzależnieniom behawioralnym zostały także skorelowane i częściowo same uwzględniają problematykę przemocy domowej (ustawowo określanej jako „przemoc w rodzinie").

Przyjęte rozwiązania obligują do prowadzenia działań w zakresie przeciwdziałania ich występowaniu na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Władze wykonawcze są zobligowane do stworzenia i wdrażania na podległym obszarze rozwiązań systemowych oraz realizacji programów przeciwdziałania obejmujących przedsięwzięcia prewencyjne, profilaktyczne oraz edukacyjne. Zostały zbudowane w układzie hierarchicznym. Podstawą są tzw. Krajowe programy przeciwdziałania narkomanii, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Wszystkie są prowadzone na szczeblu centralnym i zawierają tzw. priorytetowe kierunki, obszary i rodzaje działań wraz ze szczegółowym 5-letnim harmonogramem ich realizacji oraz cele i sposoby ich osiągania. Wskazano w nich także podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań na poziomach centralnym i samorządowym. Są one sukcesywnie kierowane w postaci wytycznych na poszczególne szczeble administracji terenowej (województwo, powiat gmina), których władze wykonaw-

Tabela 5.1. Zadania stawiane władzom samorządowym w programach zwalczania patologii społecznych

Program	Zadania
Krajowy Program przeciwdziałania Narkomanii	Prowadzenie działań ograniczających stosowanie środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych i NSP. Rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii. Prowadzenie działań profilaktycznych oraz mających na celu ograniczenie szkód, rehabilitację i reintegracja społeczna. Monitorowanie sytuacji epidemiologicznej w zakresie używania środków odurzających, substancji psychotropowych i NSP. Monitorowanie postaw społecznych i reakcji instytucjonalnych
Krajowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	Wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie • zapewnienia pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej osobom uzależnionym i zagrożonym uzależnieniem; • udzielenia pomocy prawnej, psychologicznej i społecznej osobom i rodzinom dotkniętym problemem alkoholowym; • prowadzenia działań profilaktyczno-informacyjnych i edukacyjno-szkoleniowych w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych; • integracji osób dotkniętych problemem alkoholowym ze środowiskiem lokalnym. • wspierania inicjatyw na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych
Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie	Wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie działań ochronnych, korekcyjno-edukacyjnych i profilaktycznych o zakresie przypisanym poszczególny szczeblom administracji samorządowej zwłaszcza dotyczących poprawy: • dostępności i skuteczności ochrony oraz wsparcia osób dotkniętych przemocą w rodzinie; • skuteczności oddziaływań wobec osób stosujących przemoc w rodzinie; • efektywności działań profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie i kompetencji przedstawicieli instytucji i podmiotów ja realizujących

Źródło: opracowanie własne na podstawie krajowych programów na lata 2014–2020.

cze są zobligowane do przygotowania i realizacji własnych planów, uwzględniających lokalne uwarunkowania przy uwzględnieniu priorytetów i celów ogólnokrajowych.

Zasadniczym założeniem programów krajowych odnoszących się do przeciwdziałania i zwalczania trzech, uznanych za najważniejsze z punktu widzenia polityki społecznej państwa, patologii jest nałożenie na władze lokalne obowiązku prowadzenia działań profilaktycznych i edukacyjnych oraz współpraca z organami państwa w zakresie reagowania na zaistniałe zjawiska. Prymat działań profilaktyczno-edukacyjnych w procesie przeciwdziałania patologiom w polityce władz lokalnych wynika z lepszej możliwości rozpoznania źródeł i skali problemu, znajomości lokalnej specyfiki i możliwości prowadzenia tego typu przedsięwzięć. Drugą istotną cechą lokalnych programów jest różny horyzont czasowy i zakres przedmiotowy w odniesieniu do problematyki przeciwdziałania narkomanii i alkoholizmowi oraz przemocy domowej. Podejście to wynika z samej oceny skali i współzależności procesów kreujących te zjawiska oraz tego, że programy te są realizowane w ramach tzw. zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Z tych względów obowiązujące regulacje nie określają horyzontu czasowego oraz formuły wdrażanych projektów lokalnych. Występuje więc dwoistość w podejściu do problemu przeciwdziałania zjawiskom patologicznym. Występują bowiem programy wieloletnie i roczne, skoncentrowane na konkretnym obszarze (alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie itp.) lub traktujące proces przeciwdziałania w sposób łączny (np. program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii). Rozwiązania te mogą zapewnić poprawną realizację planów zwalczania zjawisk, ale w przypadku rocznych programów niezwykle istotnym elementem ich treści powinna być ścisła korelacja horyzontalna prowadzonych działań (kontynuacja i modyfikacja projektów). Jest to trudne do osiągnięcia ze względu na swoiste „odłożenie w czasie" efektów prowadzonych działań profilaktycznych. Natomiast w przypadku rozłącznego podejścia do przeciwdziałania poszczególnym patologiom warunkiem powodzenia projektów jest ich wzajemna korelacja w układzie pozio-

Tabela 5.2. Cele i zadania w ramach profilaktyki zachowań patologicznych

Forma	Cel	Zadania
Ogólna (pierwszorzędowa)	Upowszechnienie wiedzy na temat zjawiska, wynikających zagrożeń i potencjalnych konsekwencji, w tym wynikających z braku reakcji społecznej i zaniechań władz administracyjnych	Upowszechnianie wiedzy na temat: • zjawiska przemocy (przejawów, przebiegu, kierunków udzielania wsparcia); • zjawisk pokrewnych i wywołujących zjawisko; • zasad udzielania wsparcia w bezpośrednim środowisku; • o dostępnych formach wsparcia
Selektywna (drugorzędowa)	Ograniczenie możliwości wejścia w nałóg (podjęcia działań dysfunkcyjnych), skali uzależnienia (podejmowanych działań) oraz czasu trwania dysfunkcji; umożliwienie wycofania się z zachowań ryzykowanych	Ujawnianie i eliminowanie wszelkiego rodzaju zachowań patologicznych lub ich symptomów Zapobieganie nawrotom kryzysów u osób, którym udzielano wsparcia; wspieranie procesu Wycofywania się z nieprawidłowych zachowań
Wskazująca (trzeciorzędowa)	Przeciwdziałanie pogłębianiu się procesu chorobowego i degradacji społecznej oraz umożliwienie powrotu do prawidłowego życia w społeczeństwie	Opracowywanie i wdrażanie procedur wspierania klientów , ich rodzin i otoczenia społecznego; przeciwdziałanie pogłębianiu się zachowań dysfunkcyjnych; zapobieganie następstwom społecznym wynikających z dysfunkcjonalności klientów i ich otoczenia społecznego

Źródło: G. Świątkiewicz (red.), *Profilaktyka w środowisku lokalnym,* Warszawa 2002; S. Śliwa, *Profilaktyka pedagogiczna,* Opole 2015.

mym (powiązanie konkretnych działań i ich prowadzenie w sposób uzupełniający się, a nie dublujący). Podobna zasada powinna być standardem w projektach zakładających łączne prowadzenie działań wobec zjawisk patologicznych. Tutaj jednak równie istotnym

warunkiem jest dobór zjawisk pozwalających na stworzenie jednego programu. Muszą one mieć wspólne źródła, czynniki kreujące lub być kierowane do tożsamych grup społecznych, wobec których będą prowadzone działania. Nie należy natomiast tworzyć takich programów, kierując się tylko i wyłącznie obowiązkiem prowadzenia działań profilaktycznych w tych obszarach przedmiotowych lub ze względu na ograniczony zasięg oddziaływania (łączenie programów przeciwdziałania mało istotnym patologiom w ocenie władz jednostki administracyjnej).

Ostatnią z cech charakteryzujących lokalne programy przeciwdziałania patologiom jest ich koncentracja na przedsięwzięciach profilaktyczno-edukacyjnych. Wymaga to uwzględnienia w nich kompleksowego podejścia do procesu uświadamiania, wyjaśniania istoty problemu oraz nabywania przez szkolonych określonych nawyków i umiejętności. Jej celem jest co prawda doprowadzenie do sytuacji, w której nastąpi zmniejszenia prawdopodobieństwa pojawienia się niepożądanych zachowań, ale prowadzone przedsięwzięcia muszą być dostosowane do konkretnej grupy, wobec której podejmowane są inicjatywy profilaktyczno-edukacyjne. Dlatego też narzuconym na władze lokalne rozwiązaniem jest obligatoryjny obowiązek prowadzenia przedsięwzięć profilaktycznych i edukacyjnych w sposób kompleksowy, osadzonych w kontekście społecznym (rodzinie, środowisku) i mających charakter oddziaływania interdyscyplinarnego. Równocześnie mają być kierowane do trzech kategorii odbiorców: grup niskiego, zwiększonego (potencjalnego) i wysokiego ryzyka. Wobec każdej z tych grup należy wyselekcjonować cele oddziaływania oraz konkretne zadania.

5.1. System przeciwdziałania narkomanii i zjawiskom powiązanym

Problem używania nielegalnych środków psychoaktywnych i wynikających konsekwencji społecznych nie jest zjawiskiem jednowymiarowym. Poza kwestią uzależniania się osób je zażywających,

ściśle powiązanymi problemami są powstałe zagrożenia dla porządku i zdrowia publicznego oraz problemy socjalne i społeczne. Przyjęty w Polsce model zakłada dwie zasadnicze formy oddziaływania: prewencyjną i profilaktyczno-edukacyjną. Za realizację pierwszej odpowiada centralny aparat państwa i jest oparty na stosunkowo rygorystycznych zasadach dotyczących wytwarzania, handlu i posiadania narkotyków oraz substancji psychotropowych. Jednocześnie jest on nieefektywny w odniesieniu do środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych (NSP), zwłaszcza wprowadzania ich na rynek i dystrybucji. Drugi obszar to gama działań profilaktyczno-edukacyjnych, których współkreatorem jest państwo, a realizatorem lokalne władze administracyjne ze szczególnym uwzględnieniem gminy i – w mniejszy stopniu – samorządu wojewódzkiego.

Polityka zwalczania zjawiska narkomanii i jej konsekwencji jest tworzona na podstawie regulacji ustaw o przeciwdziałaniu narkomanii[129] oraz o zdrowiu publicznym[130] i realizowana na bazie zapisów horyzontalnego Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Od 2016 r., co podkreślono powyżej, został on włączony do Narodowego Programu Zdrowia, ale rozwiązanie to nie spowodowało zmiany struktury organizacyjnej samego systemu. Obowiązujące rozwiązania systemowe powodują, że na szczeblu administracji rządowej problematyką tą zajmują się dwa organy koordynacyjno-doradcze oraz centralny organ realizujący i nadzorujący sposób realizacji przyjętych programów. Funkcję organu koordynacyjno-doradczego dla Prezesa Rady Ministrów sprawuje Rada do spraw przeciwdziałania narkomanii. Tworzą ją sekretarze lub podsekretarze stanu ministerstw zaangażowanych w działania prowadzone w ramach programu krajowego oraz delegowany przedstawiciel strony samorządowej z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Funkcje jej przewodniczącego sprawuje z urzędu przedstawiciel Ministerstwa

[129] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz. U. z 2019 r.

[130] Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2365, z 2020 r., poz. 322.

Zdrowia, a jego zastępcą jest przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Rada obraduje w cyklu minimum 6-miesięcznym, a do jej zadań należy: monitorowanie i koordynowanie działań w zakresie realizacji polityki państwa w tym zakresie, przygotowywanie zmian w krajowym programie i sposobie funkcjonowania systemu oraz kontrola procesu realizacji założeń Narodowego Programu Zdrowia w odniesieniu do działań dotyczących przeciwdziałania narkomanii i krajowego programu[131]. Organ o podobnym zakresie kompetencji, ale ograniczonym przedmiotowo do oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych, powołuje także minister zdrowia[132]. Zespół ten składa się ekspertów wskazanych przez ministerstwa właściwe dla obrony narodowej, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości gospodarki i transportu. Osoby te powinny dysponować wiedzą z zakresu nauk chemicznych, farmaceutycznych, psychiatrii, nauk społecznych lub nauk prawnych oraz toksykologii. Ich zadaniem jest:

- dokonywanie oceny skutków oddziaływania substancji psychotropowych, środków odurzających oraz i nowych substancji psychoaktywnych;
- wnioskowanie o ich umieszczenie w stosownych wykazach tych środków;
- dokonywanie oceny pod względem skutków oddziaływania substancji niebędącej nową substancją psychoaktywną, ale wykazującej takowe konsekwencje;
- rekomendowanie zmian w stosownych przepisach dotyczących wykazu substancji psychotropowych, odurzających i nowych substancji psychoaktywnych na podstawie tzw. karty substancji[133].

Centralnym organem kreującym zakres i formę przedsięwzięć z zakresu profilaktyki środowiskowej, rehabilitacji i readaptacji spo-

[131] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii..., op. cit., art. 12–15.

[132] Zespół do spraw oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychoaktywnych.

[133] Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii..., op. cit., art. 18 a i 18 b.

Tabela 5.3. Struktura dokumentu rekomendującego wprowadzenie substancji do wykazów ministra zdrowia

Substancja psychotropowa i środek odurzający	Nowa substancja psychoaktywne
Charakter chemiczny substancji; ocena faktycznego i potencjalnego oddziaływania substancji; ocena psychicznego lub fizjologicznego potencjału uzależniającego substancji; ryzyko lub potencjalne ryzyko zdrowotne (skala toksyczności, długotrwałe używanie, zdrowie publiczne); ocena dostępności, możliwości dystrybuowania i rozpowszechniania mody na używanie substancji, ocena potencjalnych ryzyk społecznych wynikających z zażywaniem substancji	Informacja o identyfikacji substancji, status prawny dotyczący kontrolowania substancji na poziomie krajowym i międzynarodowym; wzór strukturalny danej substancji, nazwa systematyczna w nomenklaturze chemicznej i jej synonimy, wzór sumaryczny, masa molowa i numer CAS (Chemical Abstracts Service); charakterystyka substancji, mechanizm oddziaływania oraz aktywność farmakologiczna; dostępność substancji w Polsce, potwierdzone przypadki zatruć i zgonów na terenie Polski i w innych krajach, jeżeli takie są dostępne; sposób wykorzystania substancji w przemyśle

Źródło: Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, art. 18 a i 18 b, t.j. Dz.U z 2019 r.

łecznej osób uzależnionych jest Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Jego zadaniem jest przede wszystkim opracowanie krajowej strategii (programu) oraz wprowadzenie w życie jego zapisów. Ponadto odpowiada za:

- koordynację działań na rzecz ograniczenia popytu na środki psychoaktywne na poziomie krajowym;
- promowanie zachowań prozdrowotnych, zwłaszcza w odniesieniu do sfery zdrowia psychicznego;
- tworzenie systemu szkoleń i określenie sposobu funkcjonowania ośrodków eksperckich (centrów kompetencyjnych);
- sposób funkcjonowania placówek realizującymi działania z zakresu zapobiegania narkomanii, także poprzez wydawanie stosownych rekomendacji i finansowanie projektów;

– weryfikację kompetencji (w procedurze certyfikacji) osób prowadzących działalność profilaktyczną, rehabilitacyjną, readaptacyjną oraz szkoleniową;
– prowadzenie działalności wydawniczej z zakresu zapobiegania narkomanii;
– formułę kooperacji z przedstawicielami władz wojewódzkich i samorządowych zajmujących się zapobieganiem narkomanii.

Zakres zadań, który obejmuje pięć obszarów określił także jego strukturę organizacyjną, którą tworzą działy: badań i analiz, profilaktyki, rehabilitacji, szkoleniowy i wydawnictw. Zasadniczym zadaniem biura jest jednak opracowanie krajowego strategii oraz sektorowych programów profilaktycznych, rehabilitacyjnych i postrehabilitacyjnych, których realizacja zostaje zlecona konkretnym instytucjom. Specyficzną częścią struktury organizacyjnej biura jest Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii (CINN). Odpowiada za prowadzenie monitoringu działań prowadzonych w ramach systemu, a równocześnie jest swoistą bazą danych o zjawisku oraz elementem unijnego systemu monitorowania prowadzonego przez Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA). Centrum odgrywa istotną rolę w diagnozowaniu i analizowaniu zjawiska, gdyż jest dysponentem danych oraz opracowań eksperckich, które mogą być wykorzystywane do opracowywania lokalnych strategii i programów zarówno w odnoszących się do przeciwdziałania, jak i profilaktyki oraz monitorowania procesu leczenia.

Działania kreowane przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii na szczeblu lokalnym są wdrażane przez administrację samorządową. W rozwiązaniu tym uwzględniono kwestię ich – częściowo ograniczonej – autonomii w zakresie kreowania tych programów na podległym obszarze. Na szczeblu wojewódzkim przedsięwzięcia te organizuje, planuje i realizuje urząd marszałkowski[134]. W jego strukturze funkcjonuje wojewódzki ekspert do

[134] Formalnie akceptuje je sejmik wojewódzki. Zob. Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii..., op. cit., art. 9.

spraw informacji o narkotykach i narkomanii, możliwym jest także powołanie pełnomocnika zarządu województwa do realizacji tej strategii. Ekspert odpowiada za sposób prowadzenia polityki przeciwdziałania narkomanii, w tym:

- tworzenie bazy danych z zakresu przeciwdziałania narkomanii i ich analizę;
- podejmowanie badań dotyczących problemów narkotyków i narkomanii oraz opracowywanie i udostępnianie ich wyników;
- gromadzenie i analizę informacji dotyczących nowo pojawiających się trendów w używaniu środków odurzających, substancji psychotropowych, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych;
- przedstawianie wniosków pozwalających na podejmowanie adekwatnych do sytuacji form reagowania na problem narkomanii[135].

Również na szczeblu gminy to szef władzy wykonawczej odpowiada za opracowanie projektu gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, uwzględniającego cele określone w Narodowym Programie Zdrowia i programie wojewódzkim. Program ten również musi być częścią gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych i być realizowany przez konkretną jednostkę. Proces ten jest nadzorowany przez szefa władzy wykonawczej, który może scedować obowiązek sprawowania bezpośredniego nadzoru na powołanego w tym celu pełnomocnika[136]. Podkreślić należy, że zarówno zarząd województwa, jak i władze gminy są zobligowane do sporządzenia stosownych:

- ankiet zawierających informację z realizacji działań podejmowanych w danym roku, a wynikających z przyjętych programów i przekazania ich do 15 kwietnia roku następującego do krajowego biura;

[135] Ibidem.

[136] Ibidem, art. 10.

– rocznych raportów z prowadzonych działań, które musza zostać zaaprobowane przez organ uchwałodawczy (sejmik wojewódzki i radę gminy) do dnia 31 marca roku następującego[137].

Pod względem merytorycznym zarówno wojewódzkie, jak i gminne programy przeciwdziałania narkomanii obejmują swym zakresem głównie przedsięwzięcia o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym[138] oraz mające na celu wsparcie systemu lecznictwa osób uzależnionych, ich rehabilitacji i ograniczania szkód społecznych. Podkreślić jednak należy, że działania o charakterze profilaktycznym powinny być komplementarne z przedsięwzięciami mającymi na celu edukację społeczną, niwelowanie szkód społecznych oraz rehabilitacje i reintegrację osób zażywających środki odurzające i jako takie muszą być realizowane w formule długofalowych koncepcji. Pożądaną cechą lokalnych strategii przeciwdziałania powinno być przedmiotowe podejście, uwzględniające nie tylko rodzaj używanej przez uzależnionych substancji. Uwzględnić w nich należy także skalę kreowanego przez nią zagrożenia dla zdrowia i życia, jej dostępność oraz swoistą modę na daną substancję[139]. Ważne jest także uwzględnienie pośrednich konsekwencji ich zażywania i kreowanych zagrożeń dla zdrowia i życia[140]. Konstruowane na szczeblu samorządowym programy przeciwdziałania narkomani muszą być elementem realizowanej na poziomie lokalnym polityki społecznej oraz uwzględniać wskazane w ustawie i krajowym planie obszary

[137] Ibidem, art. 11.

[138] Zalecono równocześnie by prowadzone przedsięwzięcia profilaktyczne miały wymiar uniwersalny i selektywny, czyli były kierowane do wybranych grup społecznych oraz osób uzależnionych i ich bezpośredniego otoczenia.

[139] Podejście takie jest uzasadnione na przykład w odniesieniu do „nowych substancji psychoaktywnych" (dopalaczy), gdyż znaczną część konsumentów stanowią tzw. okazyjni użytkownicy narkotyków, w tym młodzież i średnie pokolenie i kobiety (dynamika wzrostowa liczby przypadków) oraz – co wpływa na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego – osoby z kręgów przestępczych, marginesu społecznego oraz już uzależnione.

[140] Na przykład jednym z ubocznych skutków zażywania klasycznych narkotyków drogą dożylną jest wzrost zachorowalności na choroby przenoszone przez krew, w tym wirusowego zapalenia wątroby i HIV.

aktywności. Dodatkowo na szczeblu gminy obligatoryjne jest włączenie do nich celów określonych w programie wojewódzkim. Tym samym minimalny zakres zadań władz gminy można sprowadzić przedsięwzięć mających na celu:

- zapewnienie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych oraz osób zagrożonych uzależnieniem;
- udzielanie pomocy psychospołecznej i prawnej rodzinom, w których występują problemy narkomanii;
- prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- zapewnianie pomocy społecznej osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu z ośrodkami socjalnymi.

W praktyce natomiast powinien także odnosić się do wskazań dotyczących form prowadzenia działań profilaktycznych ujętych w Narodowym Programie Zdrowia.

Jednoznacznie natomiast należy podkreślić, że dwa inne cele krajowego programu, czyli dążenie do ograniczenia podaży, samej konsumpcji i popytu na środki psychoaktywne są zadaniami pozostającymi w gestii władz centralnych. Przyjmują one charakter działań prewencyjnych i powinny być realizowane przez podległe centralnemu aparatowi administracyjnemu państwa organy i instytucje. Władze lokalne powinny ograniczać swą rolę do wspierania tych działań, zwłaszcza w zakresie profilaktyki ukierunkowanej na próby

Tabela 5.4. Zakres aktywności władz lokalnych w zakresie przeciwdziałania narkomanii w świetle zapisów Narodowego Programu Zdrowia

Obszar	Preferowane zadania
Edukacja	Prowadzenie różnorodnych przedsięwzięć edukacyjnych kierowanych do rożnych grup docelowych, zwłaszcza dzieci, młodzieży oraz rodziców. Prowadzenie powszechnych kampanii społecznych. Upowszechnianie informacji o możliwości skorzystania z oferty działań profilaktycznych interwencyjnych i pomocowych dla osób uzależnionych oraz ich rodzin. Podawanie informacji o istnieniu i możliwościach skorzystania z oferty placówek leczenia osób zagrożonych lub uzależnionych. Wspieranie rozwoju kadr uczestniczących w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem uzależnieniom.
Redukcją szkód	Prowadzenie programów niwelujących szkody zdrowotne i społeczne
Rehabilitacja	Współudział w rozwoju systemu sieci punktów readaptacyjnych dla osób w trakcie leczenia lub po jego zakończeniu. Umożliwianie dostępu do leczenia ambulatoryjnego osób zażywających substancje odurzające.
Reintegracja społeczna	Wspieranie (także finansowe) programów reintegracji społecznej i zawodowej osób uzależnionych. Poszerzanie dostępności ofert pozwalających na aktywizację zawodową i społecznej osób uzależnionych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów NPZ 2016–2020.

ograniczania konsumpcji oraz monitorowania sytuacji w odniesieniu do możliwości zaistnienia zjawisk lub już istniejącej jej specyfiki.

5.2. System przeciwdziałania alkoholizmowi

Kwestia nadużywania alkoholu jest od lat traktowana w Polsce jako poważne zagrożenie dla zdrowia i porządku publicznego. Przez bez mała trzy dekady (od 1982 r.) cechą szczególną polityki państwa w tym zakresie jest skoncentrowania działań na dwóch grupach odbiorców, czyli użytkowników ruchu drogowego oraz młodzieży. W tym okresie uznawano, że w pozostałych grupach społecznych

zasadniczym regulatorem ograniczającym jest cena produktu i dostępność w określonych miejscach publicznych. Rozwiązanie to jest stosowane także obecne, ale wdrażane programy uwzględniają także takie cechy jak: skala spożycia alkoholu, reakcje społeczne na to zjawisko, konsekwencje alkoholizmu, zwłaszcza wpływających na zdrowie fizyczne i psychiczne rodzin oraz kreujące określone sytuacje społeczne (ubóstwo, wykluczenie społeczne, brak perspektyw rozwoju dla członków rodziny) i konkretne zagrożenia (przemoc w rodzinie zagrożenia, przestępczość pospolita, wypadki komunikacyjne itp.). Podstawą prawną do prowadzenia tej polityki jest znowelizowana ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ale równie istotnym jej kreatorem od 2016 r. jest ustawa o zdrowiu publicznym i Narodowym Programie Zdrowia, do którego włączono Krajowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Istotną rolę odgrywają także zapisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i pomocy społecznej oraz rozporządzenie dotyczącego procedury stosowania Niebieskiej Karty[141].

Proces rozwiązywania problemów alkoholowych jest od 2016 r. kreowany na podstawie zapisów Narodowego Programu Zdrowia, ale pod względem organizacji systemu implementował on już istniejące rozwiązania. Organem centralnym odpowiadającym za realizację jego zapisów jest Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Jako centralna agenda rządowa sprawuje zadania o charakterze administracyjno-koordynacyjnym, w tym sprawując nadzór nad lecznictwem odwykowym, czy tworząc określone standardy. Uczestniczy także w tworzeniu rozwiązań prawnych oraz pełni funkcję instytucji wspierającej działania administracji samorządowej oraz organizacjami zobligowanymi do realizacji lokalnych programów odnoszących się do profilaktyki i innych form rozwiązywania problemów alkoholowych. Zasadnicze jej zadania to, oprócz przygotowania projektu Krajowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wraz ze szczegółowym planem jego finan-

[141] Kwestie te zostaną omówione w dalszej części rozdziału.

sowania to: opiniowanie i przygotowywanie projektów aktów prawnych oraz planów działań w zakresie jego kompetencji, prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, opracowywanie ekspertyz oraz opracowywanie i wdrażanie nowych metod powadzenia działań w tym zakresie, udzielanie wsparcia merytorycznego organom i instytucjom realizującym zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, koordynacja i inicjowanie działań zwiększających skuteczność i dostępność lecznictwa odwykowego oraz zlecanie i finansowanie wybranych działań, jest także zobligowana do współpracy z organami samorządu województwa oraz organizacjami i instytucjami międzynarodowymi prowadzącymi działalność w zakresie profilaktyki problemów alkoholowych[142]. W ramach swojej działalności Agencja realizuje i obliguje poszczególne struktury administracyjne do podjęcia programów profilaktycznych i naprawczych wskazując także konkretne problemy do rozwiązania. W latach 2016–2020 jej działania skoncentrowano na realizacji, wynikających z celów Narodowego Programu Zdrowia, programów obejmujących kwestie:

- zwiększania dostępności i skuteczności pomocy terapeutycznej dla osób uzależnionych od alkoholu i członków ich rodzin;
- wdrażania do systemu ochrony zdrowia metod wczesnej diagnozy i interwencji wobec pacjentów nadużywających alkoholu;
- rozwijania profilaktyki szkolnej, rodzinnej i środowiskowej w zakresie problemów alkoholowych;
- doskonalenia i rozwijania form i metod pomocy psychologicznej i socjoterapeutycznej dla dzieci z rodzin alkoholowych
- rozwijania form i metod przeciwdziałania przemocy w rodzinach alkoholowych;
- wspierania społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów alkoholowych i przeciwdziałanie nietrzeźwości w miejscach publicznych;

[142] Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Dz. Urz. MZ z dnia 17 czerwca 2010 r.

- prowadzenia i wspierania edukacji publicznej w zakresie problemów alkoholowych;
- monitorowania i doskonalenia narodowej strategii rozwiązywania problemów alkoholowych oraz wspieranie strategii regionalnych w tym zakresie;
- inicjowania, prowadzenia i promowania badań diagnostycznych i ekspertyz w zakresie problemów alkoholowych.

W ich ramach określono cele, jakie zamierzano osiągnąć oraz problemy, które należy niwelować. Zarówno programy, cele, jak i problemy stanowiły wytyczne dla regionalnych i lokalnych programów. Rozwiązanie to pozwala ponadto na wypełnianie przez tę agendę roli zarówno kreatora, animatora, jak i instytucji kontrolnej, a nade wszystko na wskazywanie sposobu realizacji konkretnych zadań oraz formy jego finansowania. Instrumentem pozwalającym na prowadzenie takiej formy nadzoru są coroczne „Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych".

Znowelizowana ustawa o wychowaniu w trzeźwości podtrzymała zasadę, że obowiązkiem władz jednostek administracyjnych szczebla gminy jest „prowadzenie działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu"[143]. Zadania własne to:

- zapewnienie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- udzielanie pomocy psychospołecznej i prawnej rodzinom, w których występują problemy alkoholowe (ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia ochrony przed przemocą w rodzinie);
- prowadzenie działalności profilaktycznej ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięć o charakterze informacyjnym i edukacyjnym w odniesieniu do form rozwiązywania problemów alkoholowych;

[143] Ustawa o wychowaniu w trzeźwości..., op. cit., art. 41, ust. 1.

- wsparcie działalności – instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
- występowanie w charakterze oskarżyciela publicznego i instytucji reagującej na łamanie przepisów dotyczących zasad reklamy i sprzedaży alkoholu;
- tworzenie i finansowanie centrów integracji społecznej, których celem jest umożliwianie zatrudnienia o charakterze socjalnym[144].

Natomiast w ustawie o zdrowiu publicznym zawarto zestawienie (katalog) zadań, które jest zobligowana realizować lokalna władza wykonawcza przy wykorzystaniu podległych jej instytucji[145]. Na podstawie katalogu zawartego w Narodowym Programie Zdrowia zaprezentowano zestawienie zadań, których realizacja spoczywa na władzy wykonawczej jednostek administracyjnych. Odnoszą się one do czterech obszarów działań, a mianowicie: profilaktyki ogólnej, skoncentrowanej na młodzieży, profilaktyki i wsparcia udzielanego osobom uzależnionym, profilaktyki i wsparcia rodzin osób uzależnionych, oraz przedsięwzięć poprawiających funkcjonowanie systemu opieki i wsparcia osób uzależnionych i ich rodzin.

Sposób działania powoływanych na poziomie samorządowym instytucji oraz wdrażane przez nie programy przedsięwzięć profilaktycznych, edukacyjnych, zwalczających zjawisko powinny być prowadzone zgodnie z wytycznymi PARPA. Na szczeblu wojewódzkim opracowywany jest więc program dotyczący obszaru profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, który może być elementem strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej lub innych

[144] W ich ramach powinny być też prowadzone pozalekcyjne programy opiekuńczo-wychowawcze i socjoterapeutyczne oraz zajęcia w postaci organizacji czasu wolnego dla dzieci i młodzieży (sugerowane jest prowadzenia pozalekcyjnych zajęć sportowych). Ich uczestnicy powinny być także objęci formą dożywiania.

[145] Zaliczono do nich prowadzenie działań edukacyjnych dostosowanych do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych, promocję zdrowia i profilaktykę chorób oraz ukierunkowanych na rozpoznawanie, eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego oraz psychicznego.

Tabela 5.5. Zakres działań profilaktycznych prowadzonych przez władze gminne

Obszar aktywności	Zadania
Profilaktyka ogólna	Prowadzenie programów profilaktycznych oraz działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących szkodliwości ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia, a także kierowanych do dorosłych z zakresu szkodliwości spożywania alkoholu przez dzieci i młodzież
	Upowszechnianie informacji dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie i możliwości jej przeciwdziałania w rodzinach z problemem alkoholowym
Profilaktyka i wsparcie osób uzależnionych	Zapewnienie oferty leczenia i jakości świadczeń specjalistycznych w zakresie leczenia uzależnienia od alkoholu
	Przygotowania oferty pozwalającej na podjęcie aktywizacji zawodowej i społecznej osób uzależnionych od alkoholu lub zapewnienie dostępu do istniejących form wsparcia
	Wdrażanie programów mających naukowo dowiedzioną skuteczność w ograniczania picia alkoholu
	Wspieranie działalności środowisk abstynenckich
Profilaktyka i wsparcie rodzin osób uzależnionych	Zapewnienie pomocy osobom doznających przemocy w rodzinie, w szczególności z problemem alkoholowym
	Zapewnienie pomocy psychologicznej, socjoterapeutycznej i opiekuńczej dla dzieci z rodzin z problemem alkoholowym
	Podejmowanie działań interwencyjnych i edukacyjnych adresowanych do osób stosujących przemoc w rodzinie
	Udzielanie specjalistycznej pomocy i wsparcia rodzicom, których dzieci upijają się
Przedsięwzięcia podnoszące efektywność systemu	Zapewnienie przestrzegania prawa w zakresie produkcji, dystrybucji, reklamy, promocji oraz spożywania napojów alkoholowych
	Zmniejszanie dostępności fizycznej i ekonomicznej alkoholu
	Umożliwienie podnoszenia kompetencji zawodowych personelu medycznego oraz przedstawicieli instytucji zaangażowanych w realizację programów przeciwdziałania alkoholizmowi
	Wspieranie działalności środowisk abstynenckich

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o wychowaniu w trzeźwości..., op. cit. oraz gminnych i powiatowych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

programów o charakterze prospołecznym. Na szczeblu powiatu prowadzone są działania edukacyjne i pomocowe w zakresie lecznictwa osób uzależnionych i wspierania ofiar przemocy domowej. Na ich terenie (i w miastach powyżej 50 000 mieszkańców) mogą także funkcjonować izby wytrzeźwień[146]. Natomiast na poziomie gminy, co wprost wynika z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, powinny być wdrażane gminne programy oraz funkcjonować określone instytucje odpowiedzialne za ten proces. W ustawie wskazano, że program powinien być elementem gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych i zbieżny z celami obowiązującego Narodowego Programu Zdrowia. Instytucją wdrażającą powinien być ośrodek pomocy społecznej lub instytucja o podobnych kompetencjach. Obligatoryjnie ma być też powołana gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, możliwe jest także powołanie specjalnego pełnomocnika szefa władzy wykonawczej (burmistrz, wójt, prezydent miasta) do spraw rozwiązywania problemów alkoholowych[147]. Zgodnie z zapisami ustawy członkowie komisji posiadają stosowne kompetencje, które uzyskują także dzięki uczestnictwie w szkoleniach opracowanych przez PARPA. Wymogiem jest, by w komisji zasiadali także przedstawiciele służb z terenu gminy, którzy mogą bezpośrednio włączać się w realizację gminnego programu (m.in. policjanci, pracownicy socjalni, szkół, służby zdrowia, a także personel poradni odwykowych), a za rozwiązanie zasadne przyjąć należy obecność w tym gronie przedstawiciele stowarzyszeń abstynenckich oraz wykorzystanie w wywodzących się ze środowiska lokalnego ekspertów, którzy mogą wspierać kształtowanie lokalnej polityki wobec problemów alkoholowych. Rozwiązaniem rekomendowanym jest także powołanie w jej strukturze zespołów problemowych odpowiadających za istotne lokalne obszary działania, np. edukacji, motywowania do podjęcia leczenia, przeciwdziałania przemocy domowej. Stosowanie tego rozwiązania uzasadnia zakres kompetencji komisji, do którego należy:

[146] Ustawa o wychowaniu w trzeźwości..., op. cit. art. 39.

[147] Ibidem, art. 4., p. 2–5.

- inicjowanie działań w zakresie realizacji zadań własnych gminy związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych;
- podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego;
- opiniowanie wydawania zezwoleń na sprzedaż lub podawanie napojów alkoholowych przy uwzględnieniu uchwał rady gminy w odniesieniu do limitu i lokalizacja punktów, w których sprzedawane i podawane są napoje alkoholowe;
- przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż lub podawanie napojów alkoholowych.

5.3. System przeciwdziałania przemocy w rodzinie (przemocy domowej)

Przemoc jest zjawiskiem trudno definiowalnym, gdyż jest to nie tylko pogwałcenie prawa, ale przede wszystkim złamanie zasady szacunku należnego innej osobie, czyli naruszenie jej wolności osobistej, wyrządzenie szkody psychicznej lub fizycznej, czy też uniwersalnych zasad dotyczących wzajemnych relacji[148]. W większości przypadków jej celem jest wymuszenie u innych osób zachowań pożądanych przez sprawcę przemocy. Cechami charakterystycznymi tego zjawiska jest także sposób doboru poddanych temu oddziaływaniu (są to osoby słabsze, niebędące w stanie podjąć skutecznej obrony) oraz umiejętna manipulacja ofiarą i jej postawami, a także otoczeniem[149]. Wbrew obiegowym opiniom przemoc w rodzi-

[148] I. Pospiszyl, *Razem przeciw przemocy*, Warszawa 1999, s. 16

[149] Szerzej: A. Widera-Wysoczańska, *Mechanizmy przemocy w rodzinie z pokolenia na pokolenie*, Warszawa 2010, s. 25 i nast.; A. Lipowska-Teutsch, *Rodzina a przemoc*, Warszawa 1995, s. 6 i nast.; J. Mellibruda, *Psychologiczne aspekty przemocy domowej*, http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/50-artykuly/712-psychologiczne-aspekty-przemocy-domowej.html. [dostęp 17.04.2020].

nie (przemoc domowa)[150] nie zawsze przyjmuje postać przemocy fizycznej lub bezpośredniej. Może mieć formę znęcania psychicznego, przemocy seksualnej czy ekonomicznej oraz oddziaływania pośredniego, gdyż konsekwencje psychiczne mogą dotyczyć także osób będących świadkiem przemocy wobec innych i ponoszonych przez nich konsekwencji. Jej zasadniczą cechą jest także aincydentalność – prowadzona jest w sposób ciągły, chociaż w postaci następujących po sobie incydentów o różnej sile i formie oddziaływania. Występującym zjawiskiem przemocy jest także tzw. przemoc rozmyta w postaci deklarowanej jako przypadkowe oddziaływanie w postaci przemocy fizycznej (np. uderzenie dziecka, szantaż psychiczny czy akty oddziaływania pod pretekstem dobrych intencji, zwłaszcza np. nadmierna kontrola dziecka, jego izolowanie społeczne itp.). Są to działania celowe, jednak traktowane, a zwłaszcza odbieranie społecznie jako incydentalne i – niekiedy – jako intencjonalne pozytywne[151]. Z tego względu w polskim prawodawstwie przyjęto, że za przemoc w rodzinie (domową) uznać należy każde ”jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób […], 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”[152].

Przemoc w rodzinie (przemoc domowa) jest zazwyczaj prowadzona w pewnym cyklu, obejmującym trzy etapy: fazę narastania przemocy, fazę agresji i stabilizacji, nazywanej też ”miesiącem miodowym„. Symptomami następowania pierwszego etapu jest sukcesywne narastanie agresji (pojawianie się i zwiększanie liczby incydentów).

[150] Pojęcia te uznano za tożsame i są wymienianie w komentarzach do ustawy i innych aktach prawnych wymiennie. Zob. M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna.* Tom I,Warszawa 2013, s. 739.

[151] A. Widera-Wysoczańska, *Mechanizmy*…, op. cit., s. 35–36.

[152] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493 z późn. zm.

Faza druga to stosowanie ostrej przemocy prowadzącej do agresji, natomiast w trzeciej fazie następuje próba łagodzenia, bagatelizowania sytuacji, odbudowy relacji. Klasyfikacja ta jest o tyle istotna z punktu widzenia funkcjonowania systemu ochrony osób poddanych przemocy domowej, że osoba pokrzywdzona w fazie pierwszej nie decyduje się na poszukiwanie pomocy, a w trzeciej rezygnuje z niej lub wycofuje się z kontaktu z osobami udzielającymi pomocy, mając pozorne poczucie odzyskiwania kontroli nad sytuacją. Najczęstszymi sytuacjami, w których ofiara podejmuje próbę uzyskania pomocy jest moment fazy drugiej lub tuż po jej zakończeniu[153].

Nie zagłębiając się w problematykę postaw ofiar przemocy w rodzinie, podkreślić należy ich standardowe postawy i stosunek do zjawiska w kontekście tworzenia systemu ich ochrony. Psychologowie zajmujący się problematyką przemocy wskazują na przyjmowanie przez pokrzywdzonych dwóch postaw, określanych jako syndrom ”wyuczonej bezradności„ lub ”stresu pourazowego„. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z postawą poddania się rzeczywistości, ograniczeniem podejmowania prób zmiany swojej sytuacji do perswazji wobec sprawcy lub unikania sytuacji konfliktogennych oraz zainteresowania swoją sytuacją osób – w swoim rozumieniu – bliskich lub mogących udzielić pomocy. Z reguły jest to próba doprowadzenia do sytuacji, by osoba ta sama dostrzegła problem i podjęła działania[154]. Na tym etapie może też wystąpić reakcja obronna w postaci odwzajemnienia przemocy i zbrodni popełnionej w afekcie, ale częściej w ramach nieuprawnionej reakcji obronnej, tj. ekscesu intensywnego lub ekstensywnego[155].

---

[153] H.D. Sasal, *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005, s. 29–30.

[154] S.D. Herzberger, *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, Warszawa 2002, s. 69.

[155] Eksces intensywny zachodzi wtedy, kiedy broniący się stosuje sposób obrony, który nie był konieczny dla odparcia zamachu, eksces ekstensywny polega na spóźnionym działaniu obronnym, kiedy zamach już ustał, lub na działaniu przedwczesnym, kiedy zamach nie miał jeszcze charakteru bezpośredniego.

Specyfika zjawiska, jakim jest przemoc w rodzinie powoduje, że program prowadzonych przedsięwzięć powinien zawierać zarówno rozwiązania pozwalające na zapewnienia ochrony ofiar agresji, jak i wyspecjalizowane projekty:

- oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych kierowanych do sprawców przemocy;
- działań profilaktycznych, sprowadzających się do udzielania specjalistycznej porady ofiarom i osobom zagrożonym;
- edukacyjne odnoszące się do stosowania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie;
- kompleksowych działań edukacyjno-informacyjnych kierowanych do lokalnego środowiska, których celem powinno być upowszechnianie wiedzy na temat zjawiska przemocy, a także metod przeciwdziałania temu zjawisku ze szczególnym uwzględnieniem edukacji dzieci i młodzieży.

Równie istotnym zagadnieniem programów zapobiegania przemocy domowej jest profesjonalne przygotowanie kadr, zwłaszcza pracujących z dziećmi. Powinny one posiadać wiedzę i umiejętności pozwalające na rozpoznanie symptomów zjawiska, udzielenia wsparcia eksperckiego zarówno poszkodowanym, jak i sprawcom chcącym podjąć leczenie i uczestniczyć w programach korekcyjno-edukacyjnych oraz wdrażania kompleksowych projektów chroniących rodziny i pozwalających na ograniczenie skali ich występowania. Także przy zastosowania innowacyjnych oraz efektywnych metod profilaktycznych.

Zakres prowadzonych w tym obszarze działań określają akty prawne, w tym sama Konstytucja (obowiązek udzielanie szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji społecznej)[156] oraz Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r., którą Polska ratyfikowała w roku

[156] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej, art. 18 i 71.

2015[157]. Formuła działań państwa w tym zakresie jest określona przez rezolucje międzynarodowe i polskie akty prawa stanowionego, ale wiodącą rolę spełnia ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[158] oraz konstruowany na podstawie jej zapisów wieloletni (obowiązujący przez pięć lat) Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie[159]. Program wdrażają wskazane organy administracji (ministerstwo właściwe dla spraw rodziny i zabezpieczenia społecznego oraz urzędy wojewódzkie), przy wsparciu jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy. Istotną rolę w tym systemie odgrywają także organizacje pozarządowe oraz kościoły i związki wyznaniowe. W zakresie prewencyjnym angażowana jest także prokuratura oraz sądy powszechne[160]. Natomiast władze samorządowe realizują własne programy tworzone na podstawie założeń i wytycznych programu krajowego i wojewódzkiego[161].

Kreatorem i realizatorem programu krajowego jest ministerstwo, w gestii którego usytuowano sprawy zabezpieczenia społecznego. W jego strukturze z urzędu jest powoływany Krajowy Koordynator ds. realizacji krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. Odpowiada on za proces wdrażanie zapisów programu i jednocześnie kieruje organem opiniodawczo-doradczym ministra, czyli Zespołem Monitorującym ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Koordynator jest

[157] Szeroką prezentacje aktów prawa międzynarodowego i ich zapisów w zakresie uregulowań dotyczących przeciwdziałania przemocy w rodzinie zob. S. Spurek *Przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 27–56.

[158] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 218.

[159] Pozostałe akty prawne odnoszące się do tej problematyki to przywołane ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o pomocy społecznej, o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a także o Kodeks karny.

[160] Prokurator Generalny jest zobligowany do opracowywania i wydawania co najmniej raz na dwa lata wytycznych dotyczących zasad postępowania w jednostkach organizacyjnych prokuratury w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

[161] Szerzej: S. Spurek, Przeciwdziałanie przemocy..., op. cit.

zobligowany do przygotowania w interwale minimum co dwa lata ministerialnych wytycznych dotyczących prowadzenia szkoleń specjalistycznych i bieżącego monitorowania sposobu wdrażania krajowego programu[162]. Kadencja zespołu monitorującego trwa trzy lata, a w jego skład wchodzi siedmioro przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych, pięcioro przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego zgłoszonych przez stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz dziesięcioro przedstawicieli organizacji społecznych, w tym NGOs. W tym gronie opracowywane są standardy udzielania pomocy ofiarom przemocy w rodzinie i dotyczące form pracy z osobami stosującymi przemoc w rodzinie. Zespół jest zobligowany do wydawania opinii w kwestiach związanych z formami implementacji zapisów ustaw do dokumentów wykonawczych, zmiany zapisów stosownych aktów prawnych oraz współpracy organów administracyjnych z organizacjami pomocowymi[163]. Podobne rozwiązanie, z pominięciem zespołu doradczego, zastosowano na poziomie województwa. W strukturze urzędu wojewódzkiego powoływany jest, podległy wojewodzie, Wojewódzki Koordynator realizacji programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wojewoda przy wsparciu koordynatora jest zobligowany zarówno do przygotowania zaleceń i procedur postępowania interwencyjnego, jak i monitorowania skali zjawiska oraz sprawowania nadzoru nad sposobem realizacji zadań w zakresie przemocy domowej przez władze samorządowe. Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy nałożono także na wszystkie szczeble władz samorządowych. Są one zobligowane do opracowania i wdrażania stosownych planów przeciwdziałania, ale w różnym zakresie oraz realizacji zawartych w nim przedsięwzięć. Wojewódzkie władze samorządowe w tym systemie pełnią rolę instytucji kreującej i wspierającej merytorycznie działania podejmowane przez samorządy niższego szczebla. Na szczeblu powiatu i gminy system przeciwdziałania przemocy domowej ma uwzględniać także kwestię

[162] Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy..., op. cit., art. 8.

[163] Ibidem, art. 10a, 10 b.

udzielania wsparcia osobom pokrzywdzonym. Poza obowiązkiem zapewnienia ofiarom przemocy miejsc w ośrodkach wsparcia istotną częścią prowadzonych działań pomocowych jest prowadzenie poradnictwa i interwencji oraz działania edukacyjne służące wzmocnieniu opiekuńczych i wychowawczych kompetencji rodziców w rodzinach zagrożonych. Natomiast na władze gminne nałożono także obowiązek podejmowania interwencji kryzysowych.

Tabela 5.6. Zakres zadań władz samorządowych w systemie przeciwdziałania przemocy

Województwo	Powiat	Gmina
• opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie; • przygotowywanie i inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy; • opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie; • organizacja szkoleń dla personelu realizującego zadania w tym zakresie	• opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; • opracowanie i realizacja projektów profilaktycznych skoncentrowanych na udzielaniu specjalistycznej pomocy, w tym stosowania prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie; • zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia lub ośrodkach interwencji kryzysowej	• Stworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym: • opracowanie i realizacja gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie; • tworzenie zespołów interdyscyplinarnych • prowadzenie poradnictwa i interwencji zwłaszcza poprzez działania edukacyjne służące poprawie przygotowania kompetencji opiekuńczych i wychowawczych w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie; • zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w ośrodkach wsparcia

Źródło: Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 218, art. 6.

Jednostką administracyjną, w której skoncentrowano działania prewencyjne i profilaktyczne jest gmina. Działania te są prowadzone przez interdyscyplinarny zespół, który powołuje szef władzy wykonawczej[164]. Jego skład tworzą przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, oświaty i ochrony zdrowia oraz przedstawiciel lokalnych struktur Policji, a także kurator sądowy. Może być on uzupełniony przez przedstawiciela prokuratury oraz – wedlug uznania władz gminy – przez delegowanych przedstawicieli innych instytucji zajmujących się tą problematyką[165]. W ich strukturze mogą także funkcjonować specjalistyczne grupy robocze. Zadaniem zespołu interdyscyplinarnego jest przede wszystkim przygotowanie i nadzorowanie sposobu wdrażania gminnego programu przeciwdziałania przemocy. Ponadto pełni rolę organu monitorującego skalę zjawiska, wyznaczającego zadania priorytetowe w tym zakresie oraz inicjującego realizacje kampanii edukacyjnych. Natomiast w przypadku powołania w jego ramach grup roboczych realizują wybrane przedsięwzięcia z tego zakresu lub sprawują nadzór lub opiekę nad konkretną grupą zagrożonych np. poprzez monitoring sytuacji rodzin, do których dochodzi do przemocy lub zagrożonych jej wystąpieniem, czy też wdrażanie indywidualnego programu wobec konkretnej rodziny lub grupy rodzin[166]. Szczególnym instrumentem w dyspozycji zespołu interwencyjnego i monitorowanych przez zespół jednostek organizacyjnych gminy jest procedura Niebieskiej Karty[167]. Rozwiązanie to w praktyce sprowadza się do dokumentowania faktów związanych z przemocą domową, ocenie zagrożenia jej dalszego stosowania i podejmowania działań ograniczających możliwość jej ponownego wystąpienia[168]. Może ona być wdrożona przez wszyst-

[164] Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie..., op. cit., art. 6., ust. 2.

[165] Ibidem, art. 9a.

[166] Ibidem, art. 9b.

[167] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury Niebieskiej Karty oraz wzorów formularzy Niebieska Karta, Dz. U. z 2011 r., nr 209, poz. 1245.

[168] Może być wykorzystywana jako dowód procesowy.

kie instytucje zajmujące się na obszarze gminy kwestiami pomocy społecznej, oświaty i ochrony zdrowia, rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przez Policję. Podstawą jej uruchomienia jest uzasadnione podejrzenie o zaistnieniu przemocy domowej lub zgłoszenie tego faktu. Z chwilą wdrożenia procedury instytucje te są zobligowane do bieżącego monitorowania sytuacji w kontrolowanej rodzinie i udzielania jej wsparcia i pomocy. Obowiązująca procedura składa się z czterech etapów tzw. Niebieskiej Karty wariant A, B, C i D oraz – w przypadku ponownego zaistnienia zdarzenia możliwe jest jej ponowne uruchomienie. Wszczęcie procedury następuje z chwilą wypełnienia przez osobę upoważnioną formularza Niebieska Karta-A. W trakcie jej wypełniania zasadna, ale nieobowiązkowa jest obecność osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie[169]. Natomiast w sytuacji, gdy osobie pokrzywdzonej niezbędne jest udzielenie natychmiastowej pomocy medycznej (przewiezienie do ośrodka zdrowia) formularz A wypełnia przedstawiciel ochrony zdrowia. Formularz ten jest obligatoryjnie przekazywany w terminie do siedmiu dni przewodniczącemu zespołu interdyscyplinarnego. Równocześnie osoba upoważniona do wszczęcia procedury przekazuje poszkodowanym (w przypadku przemocy wobec niepełnoletniego może to być osoba zgłaszająca zdarzenie lub opiekun prawny) formularz Niebieska Karta-B. Jest to w praktyce instrukcja postępowania w sytuacji powtórnego wystąpienia zagrożenia. Zawiera definicję przemocy, wybrane prawa człowieka, informację o miejscach, w których można uzyskać pomoc[170]. W uzasadnionych sytuacjach w trakcie wypełniania formularzy A

[169] Decyzja o podjęciu działań pomocowych i uruchomieniu procedury Niebieskiej Karty jest decyzja osoby wypełniającej. Nie jest wymagana zgoda osoby zgłaszającej lub pokrzywdzonej.

[170] Szczególne rozwiązania dotyczące formularza Niebieska Karta-B zastosowano wobec niepełnoletnich ofiar przemocy domowej. Jeżeli przemoc jest stosowana przez obydwoje rodziców i nie występuje możliwość ustanowienia pieczy zastępczej przez innego członka rodziny decyzję o ustanowieniu tej pieczy podejmuje sąd rodzinny, a formularz zostaje przekazany tej osobie/instytucji po rozstrzygnięciu przez sąd.

i B osoba pokrzywdzona powinna otrzymać informację o możliwości uzyskania zaświadczenia o rodzajach i przyczynach uszkodzeń ciała w związku z użyciem przemocy w rodzinie lub uzyskać dostęp do niezbędnej pomocy medycznej i czasowego schronienia.

Przekazanie formularza Niebieska Karta-A do gminnego zespołu interdyscyplinarnego jest równoznaczne z podjęciem działań pomocowych. Jego członkowie są zobligowani do zapoznania się z treścią formularza w ciągu trzech dni od daty przekazania i przeprowadzenia specjalnego posiedzenia, w trakcie którego dokonywana jest analiza sytuacji rodzinnej oraz opracowanie planu indywidualnej pomocy[171]. Na to posiedzenie zapraszana jest osoba poszkodowana, ale jej udział w posiedzeniu nie jest obligatoryjny[172]. W sytuacji jej obecności na posiedzeniu zasadne jest przeprowadzenie wywiadu oraz uwzględnienie w tworzonym planie pomocy zgłoszone przez nią potrzeby. W trakcie tego posiedzenia przewodniczący zespołu wypełnia formularz Niebieska Karta-C. Zawiera ona diagnozę sytuacji oraz plan pomocy wraz ze szczegółowymi zadaniami kierowanymi do gminnych organów, których zaangażowanie uznaje się za niezbędne (jednostki pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia oraz Policja i komisja rozwiązywania problemów alkoholowych). Formularz zawiera także zobowiązania, jakie podejmuje osoba zgłaszająca oraz sposób prowadzenia kontroli i weryfikacji realizacji indywidualnego planu[173]. Końcowym etapem uruchomione procedury jest wypełnienie przez zespół interdyscyplinarny lub jego przedstawiciela formularza Niebieska Karta-D. Dotyczy on osoby, wobec której istnieje podejrzenie, że stosuje przemoc w rodzinie; formularz jest wypełniany w trakcie indywidualnego wywiadu i zawiera wykaz szczegółowych pytań (ankietę) pozwalających określić formy stosowania przemocy, czę-

[171] Niekiedy okres ten jest wykorzystany do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego i zebrania materiału pozwalającego zespołowi na podjęcie właściwych decyzji, http://www.niebieskalinia.info/index.php/zadania-sluzb/424-wzory-dokumentow-do-pobrania, [dostęp 07.04.2020].

[172] W takowym posiedzeniu nie mogą uczestniczyć pokrzywdzeni nieletni.

[173] Formularz Niebieska Karta C, http://www.niebieskalinia.info/index.php/zadania-sluzb/424-wzory-dokumentow-do-pobrania, [dostęp 07.04.2020].

stotliwość i czas trwania zjawiska oraz uwarunkowania powodujące wystąpienie takich zachowań. Określa się w nim także planowane działania o charakterze korekcyjnym, które zostaną podjęte wobec osoby podejrzanej[174]. W przypadku ponownego zaistnienia zdarzenia uruchamiania jest procedura określona w formularzu Niebieska Karta-A. Równocześnie zespół po przeprowadzeniu postępowania podejmuje decyzję, czy popełnione czyny wypełniają znamiona przestępstwa i w przypadku ich uznania za takowe jest zobligowany do przekazania zebranej dokumentacji Policji lub prokuraturze. Natomiast w przypadku ustania zjawiska lub uznania zgłoszenia za nieuzasadnione zespół podejmuje decyzję o zakończeniu procedury.

[174] Formularz Niebieska Karta D, http://www.niebieskalinia.info/index.php/zadania-sluzb/424-wzory-dokumentow-do-pobrania, [dostęp 07.04.2020].

Rozdział VI

Projektowanie programów przeciwdziałania patologiom

Tworzenie programów przeciwdziałania patologiom społecznym w Polsce przyjęło format tzw. interwencji publicznej, czyli planowych i skoordynowanych przedsięwzięć, mających spowodować wykreowanie pozytywnej zmiany społecznej w obszarze uznanym za kryzysowy lub kryzysogenny. W celu ich osiągnięcia podejmowane są określone kompleksy działań, które mają zniwelować skalę lub rolę zidentyfikowanych na etapie diagnozy sytuacji problemów. Lokalne programy przeciwdziałania patologiom budowane są na podstawie założeń dotyczących konstrukcji strategii horyzontalnych. Przyjąć więc należy, że powinna być ona średniookresowym (rzadziej krótkookresowym) projektem prowadzenia działań, który podlega ewaluacji w trakcie realizacji. Ustawodawca narzucił także rozwiązania, które przyczyniają się do tego, że programy te muszą być prowadzone w sposób ciągły i muszą zawierać pakiet działań profilaktycznych oraz edukacyjnych. Stają się tym samym elementem długofalowych strategii działania władz administracyjnych w obszarze lokalnej polityki społecznej. Zazwyczaj bowiem źródłem występowania patologii społecznych jest sytuacja społeczno-ekonomiczna jednostki lub jej funkcjonowania w środowisku dysfunkcyjnym (rodzina, bezpośrednie otoczenie) oraz konsekwencjewykluczenia społecznego będące wynikiem nieprzystosowalności ekonomicznej, społecznej, kulturowej czy środowiskowej. Zakres prowadzonych programów profi-

laktycznych powinien odnosić się do określonych grup społecznych (wymienionych już profilaktyk ogólnej, selektywnej i wskazującej) i – w odniesieniu do tych grup – przyjąć postać działań powstrzymujących, eliminująco-objawowych i eliminująco-uprzedzających[175]. Równie istotnym czynnikiem determinującym efektywność progra-

Tabela 6.1. Cele stosowania wybranych strategii profilaktycznych

Strategia	Cel	Odbiorcy
Informacyjna	Dostarczenie informacji o konsekwencjach zachowań ryzykownych i tym samym przekonanie odbiorców do zmiany postawy lub niepodejmowania ryzyka	Adresaci profilaktyki ogólnej, wybrani adresaci profilaktyki selektywnej oraz wskazującej
Edukacyjna	Wzmacnianie lub kształtowanie pożądanych norm zachowań i podejścia do zjawiska poprzez racjonalne pokazywanie rzeczywistości	Adresaci profilaktyki ogólnej, wybrani adresaci profilaktyki selektywnej oraz wskazującej
Działań alternatywnych	Zaproponowanie alternatywnych form zachowań pozwalających na zaspokojeniu potrzeb skłaniających do podjęcia zachowań ryzykownych	Adresaci profilaktyki selektywnej oraz osoby objęte profilaktyką wykazujący postawy dążenia do zarzucenia postaw dysfunkcyjnych
Interwencyjna	Wsparcie osób dążących do zarzucenia postaw dysfunkcyjnych oraz reakcja zmierzająca do zahamowania lub ograniczania konsekwencji społecznych zachowań dysfunkcyjnych	Adresaci profilaktyki wskazującej
Zmniejszania szkód	Ograniczenie wystąpienia zachowań ryzykownych oraz ograniczania ich konsekwencji jednostkowych i społecznych	Adresaci profilaktyki wskazującej o ograniczonych możliwościach zarzucenia zachowań dysfunkcyjnych

Źródło: J. Szymańska, J. Zamecka, *Przegląd koncepcji i poglądów na temat profilaktyki* [w:] G. Świątkiewicz (red.), *Profilaktyka w środowisku lokalnym*, Warszawa 2002, s. 29–30; D. Macander, *Profilaktyki uzależnień w szkole, e-poradnik*, Warszawa 2013, s. 9.

[175] C. Czapów, S. Jedlewski, *Pedagogika resocjalizacyjna*, Warszawa 1971, s. 300–301; S. Górski, *Metodyka resocjalizacji*, Warszawa 1985, s. 218–219.

mu jest właściwy dobór strategii oddziaływania. Najczęściej wykorzystywane są strategie informacyjne, edukacyjne, interwencyjne oraz alternatywne i zmniejszania szkód.

Przyjęte w Polsce rozwiązania zakładają jednolitość wobec konstrukcji krajowych, a zarazem i lokalnych programów przeciwdziałania patologiom. Programy te zawierają koncepcje prowadzenia przedsięwzięć wobec odmiennych patologii i form zachowania dysfunkcyjnego. Muszą więc uwzględniać ich specyfikę oraz różnice występujące zarówno pomiędzy nimi, jak i między programami lokalnymi oraz w układzie program krajowy – program lokalny. Wymaga to podejścia indywidualistycznego do konstrukcji każdego programu, jednak opartego na obowiązującym schemacie podejścia teoretycznego. Konstruowanie takiego indywidualnego programu profilaktycznego powinno uwzględniać podejście systemowe i rozwiązania wskazywane jako „baza dobrych praktyk", ale równocześnie brać pod uwagę lokalną specyfikę i doświadczenie oraz wiedzę i umiejętności ich twórców. Niekiedy wręcz zasadne jest zarzucenie stereotypowego podejścia, chociaż czynnikami, które pozwalają na przygotowanie efektywnego programu profilaktycznego niezmiennie pozostają:

- poprawnie zdefiniowana struktura zjawiska (problemu);
- wiedza o możliwych do wykorzystania zasobach instytucjonalnych i ludzkich, w tym o kompetencjach osób, które mogą (powinny) uczestniczyć w realizacji programu;
- możliwość zapoznania się i oceny realizowanych do tej pory programów i przedsięwzięć jednostkowych;
- uzyskanie społecznej akceptacji zarówno dla konieczności podjęcia kompleksowych działań, jak i ich zakresu;
- sposób i skala wykorzystanie potencjału lokalnych instytucji na etapie tworzenia programui jego realizacji;
- przyjęcie realistycznych celów, oczekiwanych rezultatów oraz metod bieżącej ewaluacji prowadzonych przedsięwzięć.
- opracowanie realistycznego harmonogramu prowadzonych działań wraz z jednoznacznym przypisaniem zadań i terminów ich realizacji konkretnym instytucjom (osobom kierującym).

Natomiast na etapie realizacji niezbędnym jest dokonywanie bieżącej koordynacji poziomu podejmowanych przedsięwzięć, ich ciągła korelacja w odniesieniu przedmiotowym i czasie oraz ewaluacja. Zasadne jest także prowadzenie działań informacyjnych, których celem jest uwidocznienie uzyskiwanych efektów cząstkowych i podtrzymanie społecznej akceptacji dla przyjętych w programie celów. Zasady te powinny być wkomponowane w ogólny schemat procesu przygotowania strategii przeciwdziałania patologiom społecznym. Punktem wyjścia do podjęcia prac nad programem powinna być ocena posiadanych kompetencji własnych, czyli wiedzy, doświadczenie i umiejętności, jakimi cechują się osoby tworzące zespół. Na tym etapie niezbędne jest określenie kompetencji oraz doświadczenia, jakie powinni posiadać twórcy projektu programu profilaktycznego. Uwagę zwrócić należy zwłaszcza na te kompetencje w kontekście docelowych grup oddziaływania, doświadczenia z pracy profilaktycznej z osobami wywodzącymi się z tych grup, gdyż to pozwala na właściwy dobór zagadnień. Dopiero w następnym kroku podejmuje się faktyczną pracę nad konstrukcją programu.

Jak zaznaczono, praktyka tworzenia krajowych programów przeciwdziałania patologiom sprawia, że w większości lokalnych rozwiązań zdecydowano się na implementacje przyjętego w tych programach podejścia metodologicznego. Lokalny program ma być w istocie dokumentem określającym, w jaki sposób zamierza się osiągnąć przyjęty cel (cele) strategiczny. Powinien więc mieć charakter praktyczny, zawierać konkretne rozwiązania organizacyjne, merytoryczne i finansowe i obejmować siedem etapów, tj.:

1. Diagnozę problemu.
2. Określenie podstaw formalno-prawnych kreujących zakres merytoryczny dokumentu oraz determinujących jego kształt dokumentów oraz realizowanych programów.
3. Określenie celów strategicznego (strategicznych) i operacyjnych.
4. Proces formułowania zadań pozwalających na osiągnięcie wyselekcjonowanych celów.
5. Projektowania działań (wraz z merytorycznym uzasadnieniem ich doboru) w odniesieniu do zadań i celów oraz określenie

Tabela 6.2. Miejsce ewaluacji w programach przeciwdziałania patologiom

Etap programu	Rodzaj ewaluacji	Cel ewaluacji
Planowanie i projektowane	Ewaluacja ex-ante	Ocena trafności założeń i planowanego sposobu realizacji z punktu widzenia potrzeb; Spójność celów, zadań, planowanych rezultatów i instrumentów; Analiza otoczenia i wskazanie czynników generujących zagrożenia lub zapewniających realizacje programu
Realizacja programu	Ewaluacja mix-term (okresowa)	Ocena poziomu realizacji celów po zakończeniu określonego etapu; Wstępna ocena racjonalności przyjętych założeń i efektywności prowadzonych działań; Aktualizacja założeń, wprowadzenie zmian
	Ewaluacji on-going (bieżąca)	Ocena poziomu realizacji w trakcie realizacji programu; Aktualizacja założeń w kontekście istniejącej sytuacji; Możliwość bieżącego uwzględniania rezultatów podejmowanych działa i niwelowania zaistniałych problemów
Po zakończeniu programu	Ex-post	Podsumowanie efektów działań podejmowanych w ramach interwencji oraz wyciągnięcie wniosków i sformułowanie rekomendacji użytecznych dla przyszłych programów

Źródło: *Czym jest ewaluacja,*http://pte.org.pl/o-ewaluacji[dostęp 07.04.2020]./; S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red.), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 25 i 28–36.

wskaźników pozwalających na weryfikację efektywności ich prowadzenia.

6. Planowanie szczegółowego harmonogramu realizacji działań, ze wskazaniem na działania o charakterze ciągłym oraz zasad ich finansowania.
7. Określenie terminu podjęcie działań i czasu trwania wraz ze wskazaniem oczekiwanych rezultatów.

Przyjęte cele powinny być konkretne, mierzalne, realistyczne i określone w czasie. Musi także występować bezpośredni, logicz-

ny związek pomiędzy celami, zadaniami, działaniami i rezultatami. Zasadne jest także zawarcie w programie możliwie szczegółowych opisów przyjętych do realizacji działań. Rozwiązanie to pozwala na prowadzenie ewaluacji programu i przedsięwzięć podejmowanych w ramach poszczególnych zadań. Ewaluacja stanowi jeden z najistotniejszych elementów programu, gdyż umożliwia ocenę jakości i wartości procesu oraz efektów wdrażania konkretnego programu (interwencji publicznej). Pozwala na ustalenia związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy podjętymi działaniami a osiągniętymi efektami oraz weryfikację efektów podejmowanych działań. W dodatku może być ona wykorzystywana do oceny projektowanych, wdrażanych lub zrealizowanych programów.

Plan ewaluacji jest podobnie konstruowany jak program działania. Określa się jej cel strategiczny, cele operacyjne i zadania. Zasadniczą różnicą jest natomiast konieczność przyjęcia kryteriów ewaluacyjnych, czyli sposobów podejścia do oceny działań. Proces ewaluacji powinien zakładać stosowanie pięciu kryteriów oceny, a mianowicie:

- trafności doboru celu, zadań i form realizacji;
- skuteczność prowadzonych działań w kontekście uzyskiwania założonych celów;
- użyteczność podejmowanych działań, zwłaszcza w kontekście zmienności zjawiska lub uwarunkowań jego istnienia;
- trwałości uzyskanych efektów;
- efektywności ocenianej w kontekście ponoszonych kosztów i nakładu pracy[176].

Każde z powyższych kryteriów powinno być dobierane co celu przeprowadzenia ewaluacji. Zasadniczo w ocenie dokonanej w ramach ewaluacji ex-ante kryteriami są: trafność, skuteczność, efektywność i spójność. Dzięki takiemu podejściu można uzyskać dane pozwalające na podjęcie decyzji o prowadzeniu/zarzuceniu programu lub decydujący test przed podjęciem realizacji programu. W procesie ewaluacji mix-term lub on-going stosuje się takie kryteria jak

[176] S. Bienias, P. Strzęboszewski, E. Opałka (red.), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej„* Warszawa 2012, s. 19.

trafność, skuteczność i efektywność, a zasadniczym celem jest weryfikacja aktualności programu, sprawności jego realizacji oraz korelacji prowadzonych w ramach programu zadań i projektów, a także uzupełniania programu. Natomiast ewaluacja ex-post zakłada stosowanie takich kryteriów jak skuteczność, efektywność, użyteczność i trwałość. Pozwala to na dokonanie całkowitej oceny i rozliczenia programu, gdyż umożliwia ocenę poziomu osiągnięcia założonych celów efektywności procesu realizacji programu[177]. Jej wyniki mogą zostać wykorzystane w celu zwiększenia skuteczności kolejnych edycji. Dlatego też są traktowane za najbardziej efektywne narzędzie oceny efektywności prowadzonych programów.

6.1. Przykładowe rozwiązania systemowe w konstruowaniu strategii przeciwdziałania narkomanii

Gminne strategie przeciwdziałania narkomanii są tworzone jako osobne programy lub traktujące łączne plany rozwiązywania problemów narkotykowych i alkoholowych. Jest to rozwiązanie stosowane w połowie polskich gmin i wynika zarówno z pewnej zbieżności społecznych generatorów kreujących obydwa zjawiska, jak i przyznanej władzom lokalnym swobodzie w kreowaniu gminnego programu przeciwdziałania narkomanii i alkoholizmu. Również metodologia ich tworzenia jest w znacznym stopniu zbieżna.

Punktem wyjścia do tworzenia programu przeciwdziałania narkomanii jest jednoznaczne określenie celu strategicznego. Powinien on obejmować całość problematyki przeciwdziałania zjawisku na obszarze jednostki administracyjnej oraz zmierzać do poprawy efektywności prowadzonych przedsięwzięć (samego systemu). Zazwyczaj w programach przyjmuje on następujące brzmienie: ”celem strategicznym programu jest doskonalenie (rozwój) systemu przeciwdziałania uzależnieniom od narkotyków i innych środków psychoak-

[177] Ibidem, s. 28–36.

tywnych w kontekście ewolucji potrzeb i zagrożeń oraz prowadzenie kompleksowych działań ograniczających negatywne skutki społeczne tego zjawiska". Z sformułowanego celu strategicznego wynikają wskazania dotyczące konstrukcji samego programu, z niego należy wyprowadzić cele operacyjne i zadania do realizacji. Pośrednio określa także obszary oddziaływania. Zastosowanie tego rozwiązania wymaga przeprowadzenia zdiagnozowania specyfiki zjawiska i obszarów jego oddziaływania społecznego. Instrumentem, który pozwala na jej podjęcie jest monitoring, który umożliwia określenie jego rozmiarów, śledzenie tendencji oraz zbadanie reakcji społecznych i instytucjonalnych na problem narkotyków i narkomanii. Powinien on być prowadzony w sposób ciągły i obejmować trzy sfery:

- specyfikę korzystania z substancji psychoaktywnych (skala, używki, odbiorcy i dynamika zmian);
- prowadzone działania niwelujące skalę zjawiska (formy, ich adekwatności do specyfiki oraz efektywność);
- istniejące uwarunkowania społeczne (poziom społecznego przyzwolenia/akceptacji, środowiskowe poczucie potrzeby przeciwdziałania narkomanii podejmowania).

W odniesieniu do pierwszej z wymienionych sfer proces monitoringu powinien być skoncentrowany na uzyskiwaniu i analizie danych statystycznych dotyczących problemu narkotyków i narkomanii ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży szkolnej. Zasadne jest wykorzystanie metodologii Europejskiego Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii. W sytuacji braku stosowania takiego rozwiązania możliwe jest przeprowadzenie stosownych badań środowiskowych, np. w postaci ankiety kierowanej do środowisk nauczycielskiego i lekarskiego z pytaniami o informacje o ewentualnych zdarzeniach mogących być konsekwencją zażycia tego typu substancji oraz wykorzystanie statystyk policyjnych, a w następnej kolejności wdrożenie takowego monitoringu. Ocena efektywności już prowadzonych projektów jest zazwyczaj dokonywana poprzez wykorzystanie danych i informacji z lokalnych instytucji zajmujących się pomocą społeczną, udzielających doraźnej pomocy lub stricte specjalistycznych (np. poradnie leczenia uzależnień i zdrowia

psychicznego). W zestawieniu z liczbą potencjalnych konsumentów przedstawia pewien realny obraz sytuacji. Zasadne jest także dokonanie swoistej ”analizy krzyżowej„, czyli weryfikacji danych uzyskanych z diagnozy innych patologii, zwłaszcza związanych ze zjawiskami alkoholizmu i przemocy w rodzinie. Ich wspólna cechą jest rozprzestrzenianie i przenikanie zjawisk oraz prowokowanie sytuacji zakłócających jej funkcjonowanie. Posiadając informacje o faktach zakłócania miru domowego, można dokonać weryfikacji jego źródeł. Natomiast w trzeciej sferze kwestią oceny społecznego przyzwolenia (akceptacji) niezwykle istotnym elementem monitoringu i analizy uzyskanych wyników powinna być ocena postaw najbliższego otoczenia uzależnionych i potencjalnych uzależnionych oraz świadomości o możliwości uzależnienia przez najbliższych. Jest to o tyle istotne, że znaczna grupa zarówno uzależnionych i potencjalnych uzależnionych, zwłaszcza dzieci, nie podejmuje terapii, a rodzice uzależnionych zazwyczaj wypierają to, że dziecko jest uzależnione.

Uzyskane wyniki, a zwłaszcza powtarzalność cykli w krótkich okresach pozwala na uzyskanie wiarygodnych danych, ułatwia tworzenie i wdrażanie adekwatnych do potrzeb programów lub ich bieżącą modyfikację. Monitoring jest więc instrumentem pomocnym także na etapie tworzenia lokalnej strategii przeciwdziałania, gdyż pozwala na określenie charakteru powiązań pomiędzy uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi a samym zjawiskiem. Ważne jest także wykorzystanie uzyskanych w ten sposób danych do przeprowadzenia doboru niezbędnych zasobów instytucjonalnych i ludzkich, pozwalających na prowadzenie efektywnych działań w tym zakresie. Ocena taka powinna sie koncentrować na weryfikacji efektywności prowadzonych programów i form angażowania lokalnych instytucji oraz agend. Uwzględniać powinna także uwarunkowania społeczne. Na jej podstawie możliwym jest określenie konkretnych (jednoznacznych) i realnych do osiągnięcia celów oraz weryfikacja efektywności podejmowanych przedsięwzięć. Można ją także wykorzystać do weryfikacji personalnego doboru zespołu (kompetencji przedstawicieli instytucji, organów społecznych i ekspertów), którego zadaniem jest przygotowanie strategii i programów działania.

Natomiast rozpoznanie struktury i specyfiki problemu nadużywania substancji psychoaktywnych w środowisku lokalnym może być istotnym elementem diagnozy dla opracowania programu. Zwłaszcza, gdy działania mające na celu rozpoznanie tej specyfiki zostanie skoncentrowane na analizie przyczyn zaistnienia i narastania skali zjawiska, uwarunkowań powstawania i sposobie funkcjonowania grup konsumentów, przyczynach i formie korzystania z dostępności środków psychoaktywnych, skali akceptacji środowiskowej lub obojętności w odniesieniu do zjawiska oraz umiejętności prowadzenia działań przez instytucje i osoby mogące lub zobligowane do podjęcia działania (rodzice, nauczyciele, pracodawca itp.).

Dopiero powyższa analizy i zebrane w ich ramach wnioski pozwalają na podjęcie prac nad samym programem. Powinien on być tworzony według schematu przypisanego klasycznym strategiom operacyjnym odzwierciedlać strukturę krajowego programu, ale także uwzględniać wyniki analizy sytuacji na podstawie monitoringu. Kierując się tym założeniem, przyjąć należy, że:

1. Diagnoza sytuacji powinna zawierać wykaz najistotniejszych problemów występujących w środowisku lokalnym i ocenę specyfiki potencjalnych ich wzajemnych powiązań, a nie prezentację danych statystycznych i ewentualną ocenę zagrożeń w kontekście makro (poziom kraju czy województwa).
2. Proces formułowania i wybór celów strategicznych musi się odnosić do wskazanych w diagnozie problemów lokalnych oraz być skorelowany z celami przyjętymi dla powiązanych programów (np. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych).
3. Etap planowania zadań uwzględniać ich związek przyjętymi celami i realność ich realizacji. Zasadne jest także uzasadnienie przyjęcia do realizacji konkretnego zadania.
4. Projektowania działań powinno przybrać formę harmonogramu procesu wdrażania projektu oraz sposobu oceny jej efektywności na poszczególnych etapach (lub obszarach przedmiotowych).
5. Podjęcie działań wraz z wdrażaniem bieżącej i okresowej oceny ich efektywności.

6.1.1. Diagnoza sytuacji

Celem prowadzonych analiz środowiskowych na etapie diagnozy zjawiska jest określenie czynników kreujących samo zjawisko i jego skalę. Celem prowadzonych analiz jest nie tyle uzyskanie wiedzy na temat rzeczywistej sytuacji, ale określenie na tej bazie zakresu możliwych działań ograniczających jego skalę. Innymi słowy, na pod-

Tabela 6.3. Proces planowania strategicznego

Etap/cel	Obszar przedmiotowy	Ocena przedmiotowa
I. Ocena sytuacji wyjściowej	Opis rzeczywistej sytuacji ze wskazaniem mikroobszarów przedmiotowych które powinny zostać poddane modyfikacji, które zostaną objęte strategiami operacyjnymi (nowe obszary objęte zjawiskiem, obszary, w których podjęte działania były nieefektywne lub nie przyniosły oczekiwanych efektów)	Analiza specyfiki zjawiska nadużywania środków psychoaktywnych sposobu powiązania z nim innych zjawisk
		Ocena skali zjawiska i ich konsekwencji społecznych wraz z konsekwencjami jego powiązań z innymi zjawiskami tego typu
II. Wskazanie oczekiwanej rzeczywistość (planowana sytuacja końcowa)	Opis mającej miejsce w przyszłości rzeczywistości w dwóch wariantach: **pozytywnym**: jakie efekty powinien przynieść proces realizacji strategii; **negatywnym**: jakie będą konsekwencje braku działania	Wskazanie projektów konkretnych działań prowadzonych w ramach strategii operacyjnych, które pozwolą na osiągnięcie założonych celów. Określenie obszarów przedmiotowych poszerzających się konsekwencji społecznych braku działania
III. Zakładane efekty	Opis sytuacji po zakończeniu procesu realizacji strategii ze wskazaniem konkretnych osiągnięć w poszczególnych programach operacyjnych i zakresie osiągania celów strategii	Sposób oceny procesu realizacji strategii operacyjnych, ich efektywności oraz procedur (narzędzi) pozwalających na ewentualną modyfikację
IV. Ocena efektu końcowego	Opis oczekiwanych efektów po zakończeniu procesu wdrążania zapisów strategii	Jednoznacznie wskazane cele, które należy osiągnąć. Można zastosować podział na warianty: optymalny, realistyczny i minimalny lub negatywny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2016–2018 dla miasta stołecznego Warszawa*, Warszawa 2018; *Lokalne strategie rozwiązywania problemu narkomanii*, Warszawa 2018.

stawie uzyskanej wiedzy ”jak jest”, mieć możliwość zaproponowania rozwiązań („co trzeba zrobić”). Z tego względu proces diagnozy powinien być podzielony na cztery etapy obejmujące ocenę sytuacji wyjściowej, wskazanie zakładanego celu, zakresu efektu końcowego i jego szczegółowy opis.

W pierwszym etapie najistotniejszym zadaniem jest pozyskanie i weryfikacja danych statystycznych. Można je pozyskać z takich instytucji jak: lokalne Ośrodki Pomocy Społecznej, wspólnoty środowiskowe i organizacje pomocowe, jednostki organizacyjne Policji oraz poradnie specjalistyczne. Powinny być one analizowane łącznie i uwzględniać potencjalne czynniki powodujące powstanie tego zagrożenia.

Tabela 6.4. Wykorzystywane dane statystyczne i instytucje je udostępniające

Sfera i instytucja udostępniająca	Dane
Struktura demograficzna Urząd jednostki administracyjnej	Liczba osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych, pobierających zasiłki dla bezrobotnych, bezdomni
Charakterystyka grup społecznych urząd pracy	Rodziny dotknięte ubóstwem i niepełnosprawnością, rodziny wielodzietne, z problemem alkoholowym, w których stwierdzono problemem uzależnienia od narkotyków
Realnie istniejące zjawisko Policja	Liczba przestępstw popełnionych pod wpływem środków odurzających narkotykowych

Źródło: opracowanie własne.

Ich właściwe wykorzystanie pozwala na dokonanie analizy trendów występujących w otoczeniu jednostki administracyjnej i wśród wybranych grup środowiskowych. Analiza trendów w otoczeniu koncentrować się powinna na wskazaniu prawdopodobieństwa lub jego braku zaistnienia na terenie gminy tych samych zjawisk lub ich przeniesienia na teren jednostki administracyjnej. Można ją dokonać przy wykorzystaniu uzyskanych od władz administracyjnych poszczególnych jednostek administracyjnych informacji i danych

statystycznych. Zasadą powinna być ich weryfikacja w układzie: gmina – cały powiat i gmina – sąsiednie gminy. W odniesieniu do wybranych grup środowiskowych proces analizy uwzględniać musi wytyczne ogólnokrajowe, obligujące do skoncentrowania się na badaniu środowiska młodzieży szkolnej. Obejmować one powinny kwestię dostępności do środków odurzających ich klasyfikacji, częstotliwości, powodów, miejsca i okoliczności zażycia.

Tabela 6.5. Przykładowe pytania ankietowy dotyczące oceny zjawiska narkomanii w szkole

Pytanie	Sugerowane wskazania odpowiedzi
Jakie środki psychotropowe używałeś przynajmniej raz w życiu	Wybór w zależności od lokalnej specyfiki i wymienienie ich w pytaniu z uwzględnieniem opcji ”jakie/inne”
Z jaką częstotliwością zażywasz	Sporadycznie w roku, raz w miesiącu, częściej
W jakich okolicznościach zażywasz	Imprezy domowe, w miejscu spotkania ze znajomymi (ew. wyszczególnienie pubów, dyskotek, miejsc spotkań środowiskowych)
Czy i z jakich powodów je zażywasz w szkole / w domu	Sprawdzian, trudności s opanowaniem materiału, nuda itp. zasadne uwzględnienie opcji ”jakie/inne”
Jak oceniasz trudność pozyskania środków odurzających	Można wskazać wybrane grupy środków odurzających

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Programu*…, op. cit.; *Lokalne strategie*…, op. cit.

Analiza trendów pozwala na wskazanie rzeczywistego stanu i perspektywicznego rozwoju zagrożenia. Zazwyczaj kończy się ona wnioskami, które stanową podstawę do opracowania strategii działania. Możliwe jest jednak jej poszerzenie o budowę tzw. drzew przyczynowo-skutkowych (diagramu Ishikawy), które pozwalają na identyfikację przyczyn i zakresu ich wzajemnych powiązań. Rozwiązanie to pozwala na pełniejsze określenie oczekiwanego stanu rzeczy, a nade wszystko wskazanie obszarów działania i celów oraz wyznaczenie szczegółowych zadań w sposób pełniejszy niż na podstawie samych wniosków z diagnozy. Metodę tą można wykorzystać zarówno do opis oczekiwanych efektów, jak i planowania zadań.

Tabela 6.6. Przykładowe możliwości zastosowania diagramu Ishikawy

Problem	Przyczyny	Skutki
Eksperymenty młodzieży z narkotykami	• słabe relacje wewnątrz rodziny; • presja bezpośredniego otoczenia. chęć przeżycia czegoś nowego, podjęcia ryzyka, moda, trendy; • nowy zwyczaj spędzania wolnego czasu; • brak pasji, głębszych zainteresowań; • problemy osobiste, odrzucenie przez grupę rówieśniczą, trudności w szkole	• rozpad więzi rodzinnych; • zaburzony rozwój psycho-fizyczny, wzrost zachowań przemocowych i agresywnych; • problemy z nauką, podejmowanie zachowań ryzykownych; • nieumiejętność nawiązania konstruktywnych relacji społecznych, syndrom amotywacyjny; • problemy z prawem
Niechęć do uzyskania wsparcia i podjęcia leczenia	• obawa przed wykluczeniem społecznym; • brak świadomości konsekwencji dla uzależnionego i rodziny; • niedostrzeganie skali i istoty problemów rodzinnych oraz zagrożeń wynikających z funkcjonowaniem osoby uzależnionej	• problemy w funkcjonowaniu społecznym; • rozpad rodziny lub jej powolna demoralizacja; • zaburzony rozwój psycho-fizyczny członków rodziny

Źródło: opracowanie własne.

Opis realiów pozwala na wskazanie oczekiwanych efektów. Może być także wykorzystany do prezentacji sytuacji w przypadku braku podjętych działań. Stosowanie takiego rozwiązania nie jest obligatoryjne, ale może być uzasadnione w przypadku braku akceptacji społecznej lub politycznej (rady jednostki administracyjnej) potrzeby prowadzenia szerokiego programu przeciwdziałania narkomanii. Standardowym rozwiązaniem może być tu wykorzystanie danych statystycznych uzupełnionych o wskazania dotyczące dynamiki rozwoju poszczególnych zjawisk bezpośrednio i pośrednio wpływających na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego i porządku publicznego. Wykorzystać można zwłaszcza dane dotyczące:

– liczby i rodzaju stwierdzonych zdarzeń z udziałem substancji psychoaktywnych:
– dynamiki wzrostu liczby przestępstw popełnionych przeciwko ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii;

– skali i dynamiki wzrostu zażywania substancji psychoaktywnych w poszczególnych grupach, zwłaszcza młodzieży ze wskazaniem najczęściej stosowanych;
– zestawienie zjawisk kreujących zagrożenia dla życia i zdrowia z danymi liczbowymi, np. dotyczącymi interwencji służb porządku publicznego i ratowniczych oraz niezbędnej pomocy medycznej.

Tabela 6.7. Proponowane podejście do procesu wskazania oczekiwanych efektów programu

Cel	Zakładane działania	Zakładany efekt	Stosowany wskaźnik
Edukacja w zakresie przeciwdziałania narkomanii	Doskonalenie zawodowe w zakresie przeciwdziałania narkomanii	Wzrost kompetencji własnych pracowników	Wyniki ewaluacji szkoleń/konferencji
	Organizowanie i wspieranie przedsięwzięć edukacyjno-informacyjnych	Wzrost świadomości i wiedzy osób uzależnionych i ich otoczenia społecznego	Liczba kampanii, sposób doboru uczestników ciągłość uczestnictwa w kolejnych kampaniach
Oddziaływanie profilaktyczne	Organizowanie kampanii profilaktycznych adresowanych do różnych grup odbiorców	Praktyczne stosowanie proponowanych rozwiązań	Sposób doboru treści kampanii i uczestników na podstawie diagnozy sytuacji
	Upowszechnienie standardów w zakresie profilaktyki	Konstruowanie projektów według standardów	Ocena zbieżności proponowanych projektów ze standardami
Leczenie, rehabilitacja i reintegracja	Realizacja przedsięwzięć mających wobec osób uzależnionych od narkotyków	Dostosowanie bazy materialnej, merytorycznej i organizacyjnej do przewidywanych potrzeb	Procent objętych działaniami osób w stosunku do szacowanych w diagnozie potrzeb
	Gromadzenie i udostępnianie informacji o możliwościach uzyskania pomocy osobom uzależnionym i ich rodzinom	Bieżące informowanie o możliwości korzystania z pomocy	Ocena aktualności i adekwatności proponowanych rozwiązań w stosunku do zgłaszanych potrzeb

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Programu…*, op. cit.; *Lokalne strategie…*, op. cit.

Rozwiązanie to jest także pomocne w procesie przyjmowania zakładanych efektów prowadzonych działań. Należy jednak pamiętać, że końcowa ocena efektywności programu jest uzależniona zarówno od przyjętych celu strategicznego oraz – jeżeli zostały przyjęte – celów głównych dla danego obszaru działań, jak i zakładanych efektów ich realizacji. Konieczne jest więc przyjęcie konkretnych wyników prowadzonych przedsięwzięć w wymienionych "obszarach„ przedmiotowych programu. Rozwiązaniem pozwalającym na takie określenie efektów jest wyznaczenie celów operacyjnych i opracowanie wskaźników oceny ich osiągnięcia. Cele operacyjne wynikać powinny z zadań i charakteryzować się takimi cechami jak realność osiągnięcia, konkretność i mierzalność. Natomiast wskaźniki powinny pozwolić na ocenę skuteczności prowadzonych działań lub ich rezultatów oraz ocenić skalę skuteczności oddziaływania prowadzonych działań. Niestety standardem w tym obszarze jest wymienienie liczby planowanych/podjętych przedsięwzięć ze wskazaniem potencjalnej liczby uczestników/odbiorców.

6.1.2. Określenie celów operacyjnych i zadań

Zasadniczy zadaniem w trakcie konstruowania celów operacyjnych oraz przypisanych im zadań jest uzyskanie wzajemnej korelacji w układzie: obszar – cele – zadania oraz dobór wskaźników pozwalających na ich ewaluację. Jak zaznaczono, cele operacyjne i obszary działania muszą wynikać z przyjętego celu strategicznego, ale w tym etapie wyzwaniem jest przede wszystkim uzyskanie jednoznacznego i zrozumiałego dla wykonawców powiązania celów operacyjnych z konkretnymi, przydzielonymi im zdaniami. Pozwoli to na zaplanowanie poszczególnych przedsięwzięć i ich efektywną realizację (osiągniecie zakładanego celu, a nie przeprowadzenie zaplanowanych działań czy interwencji). Drugim wyzwaniem jest właściwy dobór wskaźników osiągnięcia celu. Nie mogą one przyjąć formuły sprawozdania z realizacji zadania i sprowadzać się do prostego wyliczenia przedsięwzięć (zestawienie liczbowe programów ich uczestników, osób, którym udzielono pomocy lub wsparcia itp.). Powinny

Tabela 6.8. Przykładowe obszary działania i przypisane mu zadania w kontekście przyjętego celu operacyjnego

Obszar	Zadania
Działania informacyjne i edukacyjne	• określenie grup docelowych w kategoriach dzieci, młodzież i rodzice (opiekunowie); • dostosowanie tematyki działań edukacyjnych do specyfiki lokalnego rynku oraz występujących zagrożeń; • bieżąca aktualizacja baz danych na temat dostępu do działań profilaktycznych, interwencyjnych, pomocowych; • opracowanie systemu informowania o sposobie funkcjonowania placówek leczenia dla osób zagrożonych uzależnieniem lub uzależnionych od środków odurzających, substancji psychotropowych i NSP oraz ich rodzin
Profilaktyka (należy zastosować podział na profilaktykę • selektywna; • uniwersalną; • wskazującą	• organizowanie procesu realizacji programów profilaktyki uniwersalnej adresowanych do dwóch grup odbiorców: a) dzieci i młodzieży w wieku szkolnym b) osób dorosłych, w tym rodziców i opiekunów i osób pracujących z dziećmi • oraz zawierających treści wskazujące na czynniki chroniące przed zażywaniem substancji psychoaktywnych oraz kreujące ryzyko ich zażywania oraz rozwijające kompetencje wychowawcze osób dorosłych sprzyjające kształtowaniu postaw i zachowań prozdrowotnych dzieci i młodzieży; • wdrażanie programów profilaktyki selektywnej skoncentrowanych na miejscach o zwiększonym ryzyku używania środków odurzających i ewentualnie realizowanych w miejscach; • wdrażanie programów wczesnej interwencji i profilaktyki selektywnej kierowanych do wyselekcjonowanych środowisk zagrożonych przy uwzględnieniu takich grup społecznych jak dzieci i młodzieży ze środowisk zmarginalizowanych, zagrożonych demoralizacją, wykluczeniem społecznym oraz osób używających środków odurzających, w sposób okazjonalny; • opracowanie i wdrażanie programów profilaktyki wskazującej, której adresatami powinny być wyselekcjonowanie osoby lub grupy ryzyka (np. używających środków odurzających, w tym NSP w sposób szkodliwy)
Redukcja szkód, rehabilitacja i reintegracja społeczna	Realizacja programów redukcji szkód zdrowotnych i społecznych wśród osób używających substancji psychotropowych w podziale przedmiotowym obejmującym: • edukację w zakresie konsekwencji dla zdrowia i życia; • wsparcie społeczne dla osób podejmujących leczenie; • stworzenie możliwości powrotu do środowiska (reintegracja społeczna i zawodowa) oraz podjęcia pracy zawodowej (edukacji); • przedsięwzięcia niwelujące możliwość poszerzania się sfery zagrożenia zakażenia przenoszącego się drogą krwi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Programu*…, op. cit.; *Lokalne strategie*…, op. cit.

być one powiązania z celami operacyjnymi i umożliwić realną weryfikację stopnia uzyskania danego celu. Każde zadanie powinno być poddane analizie obejmującej ocenę sensu jego realizacji oraz w kontekście jego roli w procesie dokonywania pożądanej zmiany. Przyjmując więc za jeden z celów operacyjnych prowadzenie działań mających na celu ograniczenie stosowania środków odurzających (zasadne wskazanie, w jakim obszarze i na jakim poziomie) oraz ich konsekwencji społecznych, należy określić obszar, formułę i zakres prowadzonych przedsięwzięć

6.1.3. Monitorowanie i ocena efektywności programu

Kwestia oceny efektywności prowadzonych działań powinna być traktowana jako jeden z najważniejszych elementów programów przeciwdziałania zjawisku narkomanii. Jej celem powinno być ocena rezultatów prowadzonych działań oraz wskazanie koniecznych, a przynajmniej zasadnych zmian w jego zakresie przedmiotowym. To ostatnie zadanie powinno się sprowadzać do odpowiedzi na cztery kluczowe pytania:

- jakie przedsięwzięcia należy kontynuować?
- jakie przedsięwzięcia należy modyfikować i czego powinny dotyczyć te modyfikacje?
- które z realizowanych przedsięwzięć należy zarzucić?
- jakie nowe projekty należy podjąć?

Efekty programu powinny być opisywane w odniesieniu do oczekiwanych (zakładanych) zmian, czyli odnosić się do przyjętych celów i sposobu realizacji określonych zadań. Ocena ta powinna koncentrować się na weryfikacji prowadzonych działań w trzech kategoriach:

- ocenie pożądanych zmian w postawach i sposobie zachowania się osób uzależnionych;
- weryfikacji stanu poprawy stanu wiedzy, umiejętności i zdolności do prowadzenia działań profilaktycznych i monitorujących personelu realizującego działania;
- zakresu wdrożenia pożądanych zmian w stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Efektywność programu powinna być więc mierzona w konwencji: przyjęte cele strategiczne – projekty pozwalające na ich osiągnięcie – cele szczegółowe i sposób ich realizacji – osiągnięte efekty końcowe projektu. Przykładowe rozwiązanie powiązań zadań z procesem oceny ich efektywności w zakresie oceny działań edukacyjnych przedstawiono w tabeli 4.8. Przyjmując, że przyjętym zadaniem jest "prowadzenie profilaktycznej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla młodzieży szkolnej posiadającej kontakt z substancjami psychoaktywnymi„ za jego adresatów uznać należy osoby uzależnione od substancji psychoaktywnych (dzieci, młodzież, dorośli) oraz eksperymentujące i zagrożone uzależnieniem (głównie osoby niepełnoletnie). Natomiast instytucjami realizującymi przedsięwzięcia i prowadzone projekty są placówki profilaktyczne, opiekuńczo-wychowawcze i socjoterapeutyczne. Przyjęte do realizacji programy mają doprowadzić do zmiany stylu życia, zachowań i budowy poczucia własnej wartości. Przekłada się to wprost na cele, które należy osiągnąć w trakcie realizacji zadań, co pośrednio determinuje ich efekt. Poziom uzyskania pozytywnych zmian jest natomiast możliwy do oceny poprzez analizę konkretnych postaw i danych.

Tabela 6.9. Proces ewaluacji projektu

Cele szczegółowe projektu	Zakładany wynik	Wskaźniki
Odkrywanie i rozwijanie talentów i zainteresowań	Zaangażowanie się w działania rozwijające pasję Powolne odchodzenie od wcześniejszego trybu życia	Udział w projektach Wykazywanie inicjatywy Współdziałanie w grupie
Kształtowanie poczucia odpowiedzialności za swoją sytuację	Samodzielna ocena swojej sytuacji, Wskazanie popełnionych błędów i deklaracja zmiany stylu życia	Umiejętność prowadzenia działań pozwalających na samorealizacje lub własny rozwój
Budowanie pozytywnego obrazu samego siebie	Przekonanie o możliwości funkcjonowania w środowisku	Angażowanie się w życie grupy Rozwój własny (zainteresowań, umiejętności itp.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Programu…*, op. cit.; *Lokalne strategie…*, op. cit.

Rozwiązanie to pozwala na weryfikację konkretnego projektu, co nie oznacza możliwości weryfikacji całego programu. Dlatego też zasadne jest wykorzystanie metod pozwalających na ocenę całości prowadzonych działań. Powinna być ona przeprowadzona w postaci procesu weryfikującego program. Możliwe jest wykorzystanie ocen przedstawicieli instytucji zaangażowanych w jego realizację, czyli urzędników, pracowników instytucji realizujących poszczególne części programu i opinie uczestników tych przedsięwzięć oraz – jeżeli występują – organizacji pozarządowych zaangażowanych w projekty. Ze względu na pewien subiektywizm tych ocen należy poddać je wzajemnej weryfikacji oraz podjąć próbę opracowania wniosków generalnych.

Z trzech stosowanych metod ewaluacyjnych najczęściej stosuje się ewaluację ex-post (po zakończeniu) programu. Efektywniejszym rozwiązaniem jest prowadzenie zarówno ewaluacji końcowej, jak i ewaluacji procesu wdrążania programu w formule ex-ante (w trakcie realizacji) lub mid-term (po zakończeniu konkretnego etapu realizacji przedsięwzięcia). Rozwiązanie to umożliwia bieżącą weryfikację poziomu wzajemnej korelacji realizowanych projektów i ich spójności z celami, ocenę efektywności podejmowanych działań na konkretnym etapie i ewentualną modyfikację projektu w przypadku nieosiągnięcia efektów lub sformułowania niewłaściwych celów. Natomiast końcowa ewaluacja procesu pozwala na kompleksową ocenę programu i powinna koncentrować się na uzyskaniu odpowiedzi na dwa kluczowe pytania:

– w jakim stopniu udało się osiągnąć przyjęte cele operacyjne (strategiczny w przypadku ewaluacji całego programu)?
– jakie efekty zostały uzyskane w stosunku do wyodrębnionych grup odbiorców projektu (programu)?

Powinny być one uszczegółowione w trakcie samej ewaluacji i zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej odnosić się powinny do czterech obszarów: oceny zasadności podjętych działań, ich efektywności, skuteczności i użyteczności społecznej.

Proces ewaluacji powinien być oparty na ocenach cząstkowych zarówno do wskazanych obszarów, jak i instytucji zaangażowanych

Tabela 6.10. Sugerowane pytania ewaluacyjne

Obszar oceny	Pytania ewaluacyjne
Zasadność podjęcia programu	W jakim stopniu cele programu są dostosowane do specyfiki lokalnego zjawiska? Czy przyjęte cele programu są uzasadnione w kontekście procesu ewolucji zjawiska na poziomie lokalnym Czy przyjęte cele programu są skorelowane z priorytetami krajowymi (ew. UE)?
Skuteczność programu	W jakim zakresie udało się zrealizować zakładane cele? Które narzędzia umożliwiły osiągnięcie zakładanych rezultatów Jakie narzędzia można wykorzystać w przyszłości ? / jakimi można osiągnąć porównywalne efekty?
Efektywność programu	Ocena zasadności i konieczności poniesionych kosztów czy cele zostały osiągnięte przy poniesieniu najniższych kosztów?
Użyteczność programu	Czy osiągnięte rezultaty w odniesieniu do celów przyjętych dla konkretnych grup docelowych są zadawalające i będą trwałe?

Źródło: *Evaluation Design and Management.* Vol. 1,Luxembourg 1999, s. 72.

w jego realizację w podziale na gminne instytucje, organ kreujący i nadzorujący realizacje programów oraz zaangażowane organizacje pozarządowe.

6.2. Przykładowe rozwiązania systemowe w konstruowaniu strategii przeciwdziałania alkoholizmowi

Problem, a zwłaszcza skala zjawiska alkoholizmu jest stosunkowo łatwa do zdiagnozowania. Wykorzystać bowiem można dane statystyczne dotyczące obrotu alkoholem, liczby zatrzymań osób pozostających pod wpływem alkoholu oraz podjętych interwencji policyjnych spowodowanych spożyciem alkoholu. Pozwala to na uzyskane wiedzy o dynamice przyrostu oraz specyfice konsumpcji (jaki alkohol jest konsumowany i w jakich rejonach występuje dynamika jego spożycia). Dane te rozwiązują problem diagnozy sytuacji,

gdyż na jej podstawie możliwe jest przeprowadzenie szczegółowej analizy uwarunkowań, jakie kreują zjawisko nadużywania alkoholu, określić grupy docelowe projektowanych przedsięwzięć i ich zakres oraz poziom korelacji z innymi programami, zwłaszcza dotyczącymi przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przestępstw popełnianych na młodocianych lub przez młodocianych pod wpływem alkoholu. Dodatkowo analiza tych informacji pozwala na – niejako automatyczne – podjęcie działań prewencyjnych, zarówno przez Policję, jak i władze administracyjne. Mogą one w szybki sposób zastosować środki administracyjne w postaci regulacji dotyczących punktów sprzedaży alkoholu (ograniczenie wydawanych koncesji na obrót, regulacje dotyczące godzin pracy, wzmożenie kontroli sposobu sprzedaży lub reakcji na niezgodną z prawem konsumpcję alkoholu). Podejmując te działania należy uwzględnić to, że rozwiązania te mają charakter prewencyjny i – zazwyczaj – ich efektem jest "przeniesienie się„ konsumentów w inny obszar jednostki administracyjnej. Wskazując na powyższe ograniczenie efektywności tych działań, uznać je należy za element lokalnej polityki przeciwdziałania zjawisku alkoholizmu, zwłaszcza pozwalającej na stworzenie mapy zagrożeń wynikających ze spożycia alkoholu. Wykorzystać ją można do stosowania takich instrumentów administracyjnych jak:

- zasad wydawania koncesji na sprzedaż alkoholu, zwłaszcza uzależnienia liczby punktów od populacji ludności (określenie maksymalnej liczby takich punktów sprzedaży na terenie jednostki administracyjnej);
- reglamentacji prawa do sprzedaży alkoholu wraz z konsumpcją na miejscu (określenie maksymalnej liczny punktów sprzedaży) dla grup alkoholi (np. do 4,5% zawartości alkoholu i piwa, od 4,5% do 18% zawartości alkoholu bez piwa i powyżej 18% zawartości alkoholu);
- ewentualne zastosowanie powyższego rozwiązania – maksymalna liczba punktów sprzedaży z zakazem konsumpcji a miejscu w odniesieniu do rodzajów oferowanych grup alkoholi;
- rygorystyczne przestrzeganie zalecanych odległości pomiędzy punktem sprzedaży a obiektem użyteczności publicznej;

– równie rygorystyczne podejście do akceptacji wniosków o odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych (zazwyczaj odnosi się to do imprez organizowanych przez władze administracyjne lub organizacje pozarządowe, np. OSP)[178].
– sukcesywna i ciągła kontrola sprzedaży pod kątem zgodności z zapisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Przedsięwzięcia te stanowią ważny instrument oddziaływania i samej lokalnej polityki przeciwdziałania alkoholizmowi, ale jej podstawą powinny być kompleksowe programy profilaktyczne. Wynika to także z zakresu przyznanych władzom jednostek administracyjnych kompetencji w obszarze przeciwdziałania zjawiskom patologicznym. Kierując się tym przesłaniem przyjąć należy, że celem lokalnego programu rozwiązywania problemów alkoholowych jest zapobieganie powstawaniu nowych problemów alkoholowych, zmniejszenie skali oddziaływania już istniejących oraz poprawa efektywności prowadzonych przedsięwzięć. Dodatkowo za cele takowe uznać można te kierowane do wyselekcjonowanych grup społecznych i odnoszących się do:

– możliwości podnoszenia kompetencji zawodowych pracowników delegowanych do zespołów prowadzących interdyscyplinarne działania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi;
– poprawy funkcjonowania systemu leczenia oraz rehabilitacji alkoholików oraz ich rodzin;
– zwiększenie poziomu świadomości w odniesieniu do skutków spożywania alkoholu.

Przyjęte cele określają zakres przedmiotowy programu czy też strategii przeciwdziałaniu zjawisku alkoholizmu. Jego budowa jest zbieżna w dużej mierze z procesem tworzenia strategii zwalczania zjawiska narkomanii. Zasadniczą różnicą jest ograniczony zakres

[178] Zazwyczaj są to budynki świetlic wiejskich z bezpośrednim obrębem lub place i inne miejsca stanowiące mienie jednostki administracyjnej. Zgody udzielane są władzom lub najemcom tych obiektów lub w przypadku organizacji imprez plenerowych.

Tabela 6.11. Obszary diagnozy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi

Obszar	Sytuacja i problem do rozwiązania	Określenie uwarunkowań i skali problemu
Skala problemów alkoholowych i wzory spożywania alkoholu	Zjawisko picia alkoholu przez młodzież	Ankieta w szkole uwzględniająca następujące dane: • odsetek młodzieży pijącej konkrety rodzaj alkoholu (piwo, wino, wódkę) z podziałem na płeć; • odsetek młodzieży deklarującej upijanie się w tracie spożywania alkoholu; • średnia ilość alkoholu wypijana w standardowych sytuacjach z podziałem na rodzaje alkoholu
	Zjawisko picia alkoholu przez dorosłych	Przeprowadzenie badań socjologicznych lub, co jest wskazane, analiza danych statystycznych z raportów Policji oraz informacji pogotowania ratunkowego i ośrodków wsparcia dotycząca liczby i specyfiki interwencji oraz form pomocy
Dostępność napojów alkoholowych	Sieć sprzedaży alkoholi i jej zasadność	Liczba zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (według rodzaju i do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży) w stosunku do mieszkańców i w konkretnym obszarze. Liczba przeprowadzonych kontroli w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia na sprzedaż. Liczba cofniętych zezwoleń oraz ich przyczyny
Posiadane zasoby pozwalające na podjęcie działań	Możliwość prowadzenia programów	Liczba i rodzaj programów z uwzględnieniem ich adresatów (uczniowie, rodzice , nauczyciele, osoby uzależnione i ich rodziny) oraz liczba osób biorących w nich udział. Liczba klientów punktów konsultacyjnych oraz ich cechu charakterystyczne
	Efektywność działań punktów pomocowych	Cechy oferta lecznictwa odwykowego. Posiadane zasoby ludzkie w zakresie realizacji programów profilaktycznych. Możliwości wdrażania procedury Niebieskiej Karty. Liczba dzieci korzystających z zajęć socjoterapeutycznych i opiekuńczo-wychowawczych

Obszar	Sytuacja i problem do rozwiązania	Określenie uwarunkowań i skali problemu
Postawy społeczne wobec zjawiska i podejmowanych działań	Skala uwarunkowań środowiskowych	Istniejące stereotypy na temat alkoholu i uzależnienia i poziom przyzwolenia społecznego na spożywanie alkoholu przez osoby niepełnoletnie. Postawy wobec osób uzależnionych / dzieci z rodzin z problemem alkoholowym. Rekcje społeczne i gotowość do interwencji w przypadku przemocy w rodzinie i sprzedaży alkoholu nieletnim. Poziom akceptacji dla poszczególnych strategii stosowanych w gminnym programie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa (bdw); *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2018 roku*, Warszawa 2017.

procesu diagnozy sytuacji, gdyż jest ona w części przeprowadzona przez analizę specyfiki sprzedaży alkoholu oraz statystyki policyjne dotyczące interwencji podejmowanych wobec osób znajdujących się pod jego wpływem. Posiadając te dane, można skoncentrować się na określeniu zasadniczych grup ryzyka, wykorzystując np. metodologię zastosowaną do określenia grup ryzyka w zakresie narkomanii. W następnej kolejności można podjąć działania określane jako analiza trendów. Zasadniczą różnicą w stosunku do programów antynarkotykowych jest skoncentrowanie na obszarze jednostki administracyjnej. Nie jest zasadne badanie trendów ogólnopolskich czy w innych jednostkach administracyjnych.

Na podstawie powyższej diagnozy możliwe jest opracowanie programu przeciwdziałania, która powinna być przeprowadzona w trzech etapach. Pierwszy to określenie wynikające z diagnozy obszarów priorytetowych i przypisanie im konkretnych zadań do realizacji. Za takowe mogą być uznane np. przedsięwzięcia zmierzające do ograniczenia skali spożycia alkoholu przez młodzież, określenia zakresu zapewnienia opieki i terapii, ochrona przed przemocą domową.

6.2.1. Konstrukcja programu przeciwdziałania alkoholizmowi

Punktem wyjścia do konstrukcji programu jest analiza trendów w odniesieniu do zasadniczych grup społecznych i zjawisk. Zasadne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jakie miejsce w zestawieniu istniejących lokalnie problemów społecznych zajmuje kwestia nadużywania alkoholu i jakie są jego cechy charakterystyczne w odniesieniu do grup konsumentów. Skoncentrować się należy na określeniu czynników generujących trendy, zwłaszcza oceny samego zjawiska alkoholizmu i sposobu jego postrzegania w środowisku lokalnym, dostępności alkoholu i grup ryzyka ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży.

Tabela 6.12. Cel pytań zadawanych w ramach badania opinii pozwalających na ocenę lokalnych trendów

Osoby dorosłe	Młodzież	Sprzedawcy alkoholu
Wiek inicjacji alkoholowej; częstotliwość spożywania alkoholu; jednorazowa ilość i rodzaj wypitego trunku; poziom dostępności do alkoholu; skala i formy generowanych zagrożeń pod wpływem alkoholu	wiek inicjacji alkoholowej; okoliczność inicjacji alkoholowej; częstotliwość i rodzaj spożywanego alkoholu; łatwość dostępu do alkoholu	ocena szkodliwości sprzedawanego alkoholu w zależności od produktu i odbiorcy; poziom akceptacji dla procesu kontroli sprzedaży alkoholu i ograniczania dostępu zwłaszcza młodzieży i osobom nietrzeźwym; skala zdarzeń związanych z próbą zakupu alkoholu przez niepełnoletnich i osób pod wpływem alkoholu; umiejętność powiązania poziomu bezpieczeństwa lokalnego z istniejąca formą spożywania alkoholu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2018 roku*, Warszawa 2017.

Na tej podstawie określić można trendy, a zarazem wskazać cele strategiczny i operacyjne obszary aktywności i zadania. Celem strategicznym powinno być prowadzenia działań ograniczających powstawanie nowych problemów alkoholowych oraz zmniejszenie skali już występujących tych, a także kreowanie działań ograniczających negatywne konsekwencje w procesie funkcjonowaniu ich rodzin z problemami alkoholowymi. Cel ten określa cele operacyjne i zadania do realizacji w określonych obszarach. Zasadne jest także równoczesne wskazanie sposób i instrumentów wykorzystanych do oceny efektywności ich wdrażania.

Ostatnim etapem programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jest ocena efektywności i wdrażania działań korygujących. Odnosić się one powinny do czterech zasadniczych obszarów i przypisanych im zadań, czyli: efektów działań edukacyjno-profilaktycznych zmierzających do podniesienia świadomości lokalnej społeczności w odniesieniu do skutków nadużywania alkoholu, udzielanie profesjonalnej pomocy osobom uzależnionym i współuzależnionym od alkoholu oraz ograniczenie skali wynikających z uzależnienia występujących w rodzinach zjawisk dysfunkcyjnych. Proces ewaluacji może przybrać formę badania ex-post i sprowadzić się do analizy merytoryczności programu oraz sposobu prowadzonych działań przez realizujące go podmioty. Może on przybrać formę analizy odpowiedzi na zestaw pytań badawczych:

A., W odniesieniu do zawartości merytorycznej programu:

- jak przebiegała realizacja programu i jakie przyniósł on rezultaty końcowe?
- na jakim poziomie udało się osiągnąć zakładane cele i czy była możliwość oceny ich osiągnięcia przy wykorzystaniu założonych wskaźników?
- które z przyjętych wskaźników należy zmodyfikować?
- czy i jakie z występujących efektów ubocznych dla przyjętych celów są korzystne, neutralne czy niekorzystne?
- jakie zmiany należy wprowadzić? (w przypadku nieosiągnięcia celów lub fiaska całego programu - czy program należy kontynuować czy dokonać radykalnej jego zmiany)?

Tabela 6.13. Obszary priorytetowe, przypisane zadania i możliwości weryfikacji programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

Obszar priorytetowy	Zadania	Instrumenty oceny efektywności
Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży	zapewnienie dostępności i niezbędnej jakości szkolnych i środowiskowych programów profilaktycznych; promowanie form rekreacji i zabawie dzieci i młodzieży bez dostępu do alkoholu; dostarczanie materiałów na prowadzenie działalności profilaktycznej oraz ich dystrybucja w środowisku szkolnym	liczba podjętych działań w relacji z liczbą uczestników; weryfikacja uzyskanej wiedzy przez uczniów
Profilaktyka i wsparcie osób uzależnionych	zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu poprzez: A. działalność specjalistycznych ośrodków ukierunkowanych na: • zapewnienie możliwości korzystania z wsparcia specjalistów w zakresie motywowania i informowania o możliwości podjęcia leczenia; • prowadzenie specjalistycznego leczenia osób uzależnionych; • udzielanie specjalistycznego wsparcia osobom po zakończonym leczeniu. B. działalność władz administracyjnych i podległych instytucji w postaci: • prowadzenia rozmów interwencyjno-motywujących z osobami nadużywającymi alkoholu i stosującymi przemoc w celu podjęcia przez nie leczenia; • przygotowanie dokumentacji związanej z wdrażaniem procedury zobowiązania do leczenia odwykowego i jej wdrożenie; • współtworzenie grup samopomocowych	liczba osób uczestniczących w programach psychoterapii uzależnień i podejmujących leczenie liczebność; sposób funkcjonowania grup samopomocowych; liczba udzielonych porad i wdrożonych procedur; ciągłość prowadzenia terapii z osobami ją podejmującymi

Obszar priorytetowy	Zadania	Instrumenty oceny efektywności
Profilaktyka i wsparcie rodzin osób uzależnionych	działalność specjalistycznych ośrodków ukierunkowanych na: • podjęcie interwencji w sytuacji wystąpienia przemocy domowej; • organizację wypoczynku letniego dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych w ramach którego realizowane są programy profilaktyczne i socjoterapeutyczne; • współtworzenie grup samopomocowych; • udzielanie pomocy psychospołecznej i prawnej, w tym w zakresie ochrony przed przemocą domową, rodzinom, w których występują problemy alkoholowe	liczba osób uczestniczących w programach psychoterapii; liczebność i sposób funkcjonowania grup samopomocowych; liczba udzielonych porad i wdrożonych procedur; ciągłość prowadzenia terapii z osobami ją podejmującymi
Przedsięwzięcia podnoszące efektywność systemu	kreowanie form współpracy służb w zakresie zwalczania alkoholizmu i udzielania pomocy rodzinom w trudnej sytuacji życiowej; zwiększenie dostępności i jakości szkoleń i kursów specjalistycznych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych dla osób realizujących te zadania ; wspomaganie kształcenia w dziedzinie profilaktyki wychowawców, nauczycieli, pedagogów, rodziców, pracowników socjalnych i policjantów; prowadzenie diagnozy lokalnych zagrożeń w sposób ciągły. monitorowanie zjawiska sprzedaży alkoholu osobom nieletnim; prowadzenie kontroli przestrzegania warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych	liczba przeprowadzonych szkoleń i uczestniczących w nich osób z uzależnieniami; liczba klientów i udzielonych porad przez specjalistyczne ośrodki; liczba pierwszorazowych wizyt i skala ich kontynuacji; opinia o jakości uzyskanej pomocy; ilość szkoleń dla pracowników i opinia o ich jakości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Łukowska, *Rozwiązywanie problemów alkoholowych*…, op. cit.; *Rekomendacje do realizowania*…, op. cit.

B. W odniesieniu do instytucji realizujących:
- jaki był wpływ związanych z realizatorami programu czynników wewnętrznych?
- jak przebiegała koordynacja działań i współpraca instytucji realizujących programu i jaki wpływ ma ta współpraca na skuteczność programu?
- czy wystąpiły czynniki zewnętrzne które miały wpływ na współpracę i zaangażowanie realizatorów programu?
- co należy zmienić w tej współpracy?

Również jak w przypadku ewaluacji programu przeciwdziałania narkomanii, proces ewaluacji powinien zakładać przeprowadzenie takiej ankiety wśród przedstawicieli gminnych instytucji odpowiedzialnych za kreowanie polityki społecznej, organu kreującego i nadzorującego realizację programów (Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych) oraz przedstawicieli realizujących te zadania organizacji pozarządowych[179].

6.3. Przykładowe rozwiązania systemowe w konstruowaniu programu przeciwdziałania przemocy domowej (w rodzinie)

Program przeciwdziałania przemocy domowej (w rodzinie) musi być programem kompleksowym i dodatkowo ściśle powiązanym ze stosowaną procedurą Niebieskiej Karty. Stanowi ona element tego programu, jednak rola tej procedury jest niezwykle istotna w niwelowaniu zjawiska. Przemoc w rodzinie jest bowiem przestępstwem ściganym z urzędu, a podjęcie takowych działań znacznie ułatwia uruchomienie tej procedury. Uznanie, że zagrożenie to jest ścigane z urzędu powoduje także obowiązek podejmowania działań z za-

[179] Praktyczne rozwiązania zob. M. Tędziagolska, I. Konieczny, *Ewaluacja Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Raport z badania ewaluacyjnego*, Warszawa 2016, s. 10–33; *Raport z ewaluacji okresowej Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2016–2020*, Gdynia (bdw), s. 2–30.

kresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie przez władze każdego szczebla administracji. Przyjęte rozwiązania nakładają obowiązek tworzenia krajowego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego planu przeciwdziałania, jednak na poziomie wojewódzkim program koncentruje się głównie na wspieraniu lokalnych systemów przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz profesjonalizacji kadr zajmujących się tą problematyką oraz kształtowaniu świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy. Zakres działań podejmowanych na poziomie powiatu to także wspieranie przedsięwzięć prowadzonych na obszarze gmin oraz organizacja systemu ośrodków zajmujących się wsparciem ofiar oraz prowadzeniem działań korekcyjnych wobec sprawców. Ta swoista "specjalizacja" sprawia, że znaczna część działań podejmowana na poszczególnych szczeblach administracyjnych powinna być skorelowana. Przy założeniu, że rolą władz wojewódzkich jest opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, kreowanie i promowanie nowych rozwiązań w tym zakresie, opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie oraz organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie. Natomiast władze powiatowe mają koncentrować swoje zadania na opracowaniu i wdrażaniu powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie i programów służących działaniom profilaktycznym. Ich celem powinno być stworzenie rozwiązań pozwalających na udzielaniu pomocy specjalistycznej, zwłaszcza w zakresie promowania i wdrożenia prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie. Równolegle prowadzone działania powinny pozwolić na opracowanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie, tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz zapewnienie osobom dotkniętym przemocą w rodzinie miejsc w tych ośrodkach oraz ośrodkach interwencji kryzysowej.

Ograniczona hierarchiczność systemu wsparcia nie zmienia jednak zasady, że głównym realizatorem programów wsparcia na szczeblu lokalnym są władze gminne. Tworzone przez nie programy przyjmują postać kompleksowych i interdyscyplinarnych (wieloaspektowych) przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę ofiar przemocy, edukację osób stosujących przemoc oraz i ich ofiar, a także ich bezpośredniego otoczenia i całej społeczności. Ogólne programy profilaktyczne powinny być natomiast skoncentrowane na prezentacji charakterystyki i specyfiki zjawiska przemocy, możliwych formach reakcji na jego przejawy oraz umiejętnościach wskazania miejsc, gdzie możliwe jest uzyskanie pomocy. Program taki zakłada pewną systemowość prowadzenia działań odnoszących się do sfer prawnej, psychologicznej, ekonomicznej, etyczno-moralnej oraz społecznej. Niezbędne jest więc angażowanie podmiotów, w kompetencjach których znajduje się tylko przeciwdziałanie przemocy, ale także pośrednio związane z tą problematyką. Efekty podejmowanych działań są też osiągane w określonej przestrzeni czasowej, najczęściej odsunięte w czasie, co powoduje, że konieczne jest stosowanie programów długofalowych, kierowanych nie tylko do ofiar czy sprawców, ale także do grup zawodowych udzielających wsparcia, podejmujących interwencje i mających kontakt z osobami dotkniętymi przemocą. Z tego względu program powinien uwzględniać równoległe prowadzenia profilaktyki ogólnej, selektywnej i wskazującej, działania ochronne i wparcia osób dotkniętych zjawiskiem, oddziaływanie na osoby stosujące przemoc w rodzinie oraz mające na celu przygotowywanie służb do właściwej reakcji na zdarzenie oraz umiejętnego wsparcia poszkodowanych.

Budowa programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oparta jest na takich samych założeniach jak w opisywanych powyżej planach zwalczania patologii. Punktem wyjścia jest diagnoza sytuacji odnosząca się do trzech grup docelowych. Pierwszą stanowią osoby poddane działaniom w ramach profilaktyki ogólnej, drugą osoby mogące stać się ofiarami lub sprawcami przemocy w rodzinie. Zasadne jest także podjęcie próby wyselekcjonowania przy okazji powadzenia takowej diagnozy grupy osób potencjalnie zainteresowanej

tematem, które można wykorzystać w procesie realizacji programu lub uzyskać wiedzę o indywidualnych przypadkach stosowania przemocy. W procesie diagnozowania sytuacji zazwyczaj wykorzystuje się dwa rodzaje źródeł. Pierwszą są statystyki i analizy opracowane przez różnorodne instytucje, zwłaszcza zajmujących się udzielanie pomocy społecznej, poradni psychologiczno-pedagogicznych (liczba rodzin i osób korzystających z pomocy, powód korzystania z pomocy, liczba rodzin objętych wsparcie asystenta rodziny itp.) oraz szkół, policji, prokuratur i sądów (interwencje na podstawie zasad stosowania Niebieskiej Karty, inne zdarzenia, postępowania i spawy bezpośrednio lub pośrednio związane z zjawiskiem przemocy w rodzinie). Drugi rodzaj źródeł, rzadziej wykorzystywanych, to dane uzyskiwane w procesie badań własnych, np. poprzez lokalne badania opinii, wywiady środowiskowe itp.

Tabela 6.14. Przykładowe dane statystyczne wykorzystywane do przygotowania diagnozy

Rodzaj działania	Dane statystyczne
Liczba interwencji domowych	Ogółem i związanych bezpośrednio oraz pośrednio z przemocą domową
Liczba założonych Niebieskich Kart	Ogółem i przez Policję, Zespół Interdyscyplinarny, Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz organy realizujące zadania z zakresu udzielania pomocy społecznej oraz inne instytucje
Liczba rodzin objęta działaniami	
Liczba osób korzystających z porad	Psychologicznych, terapeutycznych, prawnych

Źródło: opracowanie własne.

Poza danymi statystycznymi zasadne jest wykorzystanie do przygotowania diagnozy znajomości środowiska i problemów przez pracowników socjalnych i funkcjonariuszy Policji. Tak skonstruowania diagnoza pozwala określić niezbędny poziom oraz formę podejmowanych działań, czyli cele operacyjne programu, jego adresatów oraz zadania i założone efekty. Na jej podstawie określa się cel strategiczny i cele operacyjne. Uniwersalnym celem strategicznym jest zapewnie-

nie adekwatnej ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz zwiększenie dostępności i skuteczności profesjonalnej pomocy ofiarom i sprawcom zamierzającym poddać się procedurom korekcyjnym, a także eliminacja środowiskowa tych sprawców, wobec których niemożliwe jest zastosowanie przedsięwzięć korekcyjnych. Przyjęte cele operacyjne w pierwszej kolejności powinny zakładać podniesienie społecznej świadomości na temat zjawiska przemocy i jego form, a następnie koncentrować się na realizacji konkretnych zadań, których zakres przedmiotowy jest wynikiem diagnozy oraz przyjętych celów. Za uniwersalne cele operacyjne uznać można natomiast:

- skuteczne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- zapewnienie ochrony osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz zmniejszanie negatywnych następstw dla jej członków;
- wzmacnianie systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zwiększenie jej dostępności i skuteczności;
- zapobieganie stosowaniu przemocy poprzez oddziaływania psychologiczno-korygującego na osoby stosujące przemoc;
- podniesienia świadomości społeczności lokalnej na temat zjawiska przemocy w rodzinie wśród oraz sposobów przeciwdziałania temu zjawisku.

Przedstawiona klasyfikacja celów operacyjnych powoduje, że w procesie wdrażania programu istotną rolę odgrywają przedsięwzięcia profilaktyczne. Obejmować one powinny gamę działań prowadzonych w ramach profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazujące. W ramach profilaktyki uniwersalnej podejmowane przedsięwzięcia powinny być kierowane do lokalnej społeczności i mieć głównie charakter informujący i uwrażliwiający. W tym przypadku większy nacisk należy położyć na działania edukacyjno-profilaktyczne niż samą profilaktykę. Przyjąć one powinny formułę kampanii społecznych i spotkań upowszechniających wiedzę o istocie samego zjawiska przemocy. Zasadnym jest tworzenie tego przekazu w trzech blokach tematycznych. Na pierwszy z nich powinny składać się informacje o możliwych formach przejawów agresji oraz prawdopodobnym przebiegu zdarzenia (wskazania na fazy narastania przemocy, agresji i stabilizacji). Blok drugi zawierać powinien informacje o czynnikach kreujących zjawi-

sko przemocy w rodzinie oraz roli zjawisk pokrewnych, potęgujących lub prowadzących do stosowania przemocy. Natomiast w trzecim bloku skoncentrować się należy na prezentacji możliwych form wsparcia ofiar przemocy oraz sposobach udzielania im pomocy, zwłaszcza przez osoby z bezpośredniego ich otoczenia.Na poziomie profilaktyki selektywnej najważniejszym zadaniem jest dobór grup oddziaływania i oferty, która spełni zarówno ich oczekiwania, jak i przyniesie efekty w postaci ograniczenia skali zjawiska lub intensywności zdarzeń jednostkowych. Z tego względu adresatami jednorodnych programów powinny być wyodrębnione grupy, w tym zwłaszcza:

- świadkowie przemocy oraz rodziny;
- zagrożone zjawiskiem przemocy w rodzinie;
- niewydolne wychowawczo;
- znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej i niedostosowane społecznie;
- z problemem alkoholowym.

Wobec tych grup należy prowadzić projekty edukacyjno-profilaktyczne mające na celu jak najszybsze ujawnianie i eliminowanie wszelkiego rodzaju zachowań przemocowych z podziałem na projekty kierowane do świadków (dostrzeżenie symptomów i zachować świadczących o istnieniu zjawiska oraz wzbudzenia przekonania o konieczności reakcji oraz możliwych jej formach) oraz ofiar i sprawców przemocy. W odniesieniu do tych grup zasadniczym celem jest zapobieganie nawrotom kryzysów i zapoczątkowanie procesu sukcesywnego wycofania się z nieprawidłowych zachowań. O ile cele są wspólne dla obydwu grup to szczegółowe programy muszą być odmienne i docelowo pozwolić na ich podjęcie profilaktyki wskazującej, kierowanej wobec dobranej indywidualnie grupie. Obejmować ona powinna takie działania jak:

- wdrażanie procedur wspierania klientów dotkniętych przemocą ich rodzin;
- zapobieganie wynikającym ze stosowania przemocy w rodzinie następstwom społecznym;
- przeciwdziałanie procesowi pogłębiania się zachowań przemocowych lub eliminowanie zjawiska.

6.3.1. Konstrukcja programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Przedstawione formy diagnozy sytuacji i przyjęty w efekcie ich przeprowadzenia cel strategiczny pozwalają na określenie celów operacyjnych i zakres prowadzonych działań. Za zasadnicze cele operacyjne przyjąć należy:

- stworzenie (poprawę funkcjonowania) systemu pozwalającego na skuteczne i efektywne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- ograniczanie negatywnych następstw dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie i świadków przemocy w rodzinie;
- podjęcie działań edukacyjnych i promujących podjęcie działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- prowadzenie przedsięwzięć pozwalających na sukcesywne podnoszenie i doskonalenie umiejętności kadry zaangażowanej w działania ograniczające skalę zjawiska i pozwalającej na rozwijanie współpracy interdyscyplinarnej.

Przyjęte cele operacyjne pozwalają na określenie zadań szczegółowych w poszczególnych obszarach. W trakcie ich konstruowania uwzględnić należy także możliwości korelacji działań instytucji i organizacji pozarządowych w odniesieniu do czynników pozwalających na osiąganie celów. Szczególną uwagę zwrócić należy na dotychczasową skuteczność oddziaływań profilaktycznych, interwencyjnych i edukacyjnych oraz dominujące postawy społeczne, zwłaszcza gdy charakteryzuje je bierność i obojętność świadków przemocy. Przykładowe rozwiązania zaprezentowano w tabeli 6.15.

Program powinien być ewaluowany w kontekście przyjętych efektów końcowych jego realizacji. Podobnie jak w przypadku ewaluacji programów, przeciwdziałania zjawisku alkoholizmu ewaluacje można prowadzić w systemie ewaluacji bieżącej, okresowej i ex-post. W przypadku stosowania bieżącego monitoringu wdrażanych projektów i weryfikacji ich efektów za pomocą przyjętych wskaźników zasadne jest skoncentrowanie się na ewaluacjach okresowej i końcowej. Sposób podejścia do procesu ewaluacji jest determinowany

Tabel 6.15. Sposób powiązania celów operacyjnych z zadaniami w sferze przeciwdziałania przemocy w rodzinie

Cel operacyjny: stworzenie (poprawa funkcjonowania) systemu pozwalającego na skuteczne i efektywne przeciwdziałanie przemocy w rodzinie		
Zadanie	**Przedsięwzięcia**	**Wskaźniki**
Rozwój systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie	Korelacja prowadzonych przez Zespół interdyscyplinarny działań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Bieżące diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie. Podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku w środowisku zagrożonym. Inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym przemocą w rodzinie. Upowszechnianie informacji o instytucjach, osobach i możliwościach udzielenia pomocy	Zmiany skali zjawiska w oparciu o dane statystyczne dotyczące zjawiska. Liczba opracowanych diagnoz i zakres wynikających z nich modyfikacji przedsięwzięć, liczba wszczętych procedur Niebieskiej Karty. Liczba zakończonych procedur Niebieskiej Karty z uwagi na ustanie przemocy w rodzinie
Poprawa formy międzyinstytucjonalnej współpracy w obszarze przeciwdziałanie przemocy w rodzinie	Poprawa zakresu korelacji działań między instytucjami zaangażowanymi w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i zapobieganie jego skutkom. Organizacja wspólnych szkoleń i konferencji w celu wymiany doświadczeń. Stworzenie forum wymiany doświadczeń przez instytucje, organizacje i pracowników , z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie	
Diagnozowanie i monitorowanie zjawiska przemocy	Zbieranie danych statystycznych i ich bieżące prowadzenie w celu diagnozowania zjawiska i monitorowania zmian. Systematyczna ocena efektywności procesu wsparcia i udzielania pomocy rodzinom dotkniętym przemocą	
Cel operacyjny: zmniejszanie negatywnych następstw dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie i świadków przemocy w rodzinie		
Udzielanie profesjonalnej pomocy i wsparcia osobom, rodzinom i świadkom przemocy	Zapewnienie dostępu do systemu poradnictwa medycznego, psychologicznego, prawnego, pedagogicznego oraz wsparcia rodzinnego i socjalnego. Adekwatne do potrzeb prowadzenie interwencji kryzysowych, w tym procedury Niebieskiej Karty. Realizacja programów terapeutycznych dla osób dotkniętym przemocą w rodzinie. Zapewnienie bezpiecznego schronienia osobom dorosłym lub/i rodzinom dotkniętym przemocą. Zapewnianie bezpieczeństwa dotkniętym przemocą dzieciom	Liczba osób objętych pomocą, poradnictwem i wsparciem a interwencjami, liczbą osób którym udzielono schronienia i rodzin objętych procedurą Niebieskiej Karty. Liczba jednorazowych i kontynuowanych porad udzielonych osobom lub rodzinom dotkniętym przemocą. Atrakcyjność programów terapeutycznych

Cel operacyjny: edukacja społeczna i promocja działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie		
Zadanie	**Przedsięwzięcia**	**Wskaźniki**
Upowszechnianie materiałów informacyjno-edukacyjnych	Rozpowszechnianie materiałów edukacyjnych dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie wśród lokalnej społeczności. Bieżące dostarczenie i aktualizowanie informacji o instytucjach udzielających pomocy i wsparcia osobom dotkniętym przemocą w rodzinie na podstawie lokalnych serwerów i stron internetowych	Opinie społeczne o dostępności i merytorycznej jakości kolportowanych materiałów. Odbiór prowadzonych kampanii społecznych. Liczba i odbiór społeczny materiałów w mediach dotyczących zjawiska przemocy. Skala uczestnictwa w zajęciach profilaktycznych z uwzględnieniem rodzin objętych monitoringiem
Zmiana postaw, przekonań i zachowań lokalnej społeczności wobec zjawiska przemocy	Kreowanie i organizacja kampanii społecznych. Wykorzystanie lokalnych mediów do propagowania zachowań bez przemocy oraz zmiany postrzegania zjawiska przemocy w rodzinie. Wsparcie procesu przygotowania i organizacja zajęć edukacyjnych z zakresu kompetencji społecznych oraz form reagowania na zjawisko przemocy w rodzinie. Opracowanie i realizacja programów profilaktycznych w zakresie przeciwdziałania przemocy	
Kształtowanie form życia rodzinnego bez przemocy	Prowadzenie w placówkach oświatowych programów profilaktycznych uświadamiających o zachowaniach kreujących zagrożenia płynące z przemocy. Prowadzenie programów i warsztatów umiejętności wychowawczych dla rodziców	
Cel operacyjny: podnoszenie i doskonalenie umiejętności kadry, rozwijanie współpracy interdyscyplinarnej		
Systematyczne szkolenia dla kadry zaangażowane w system pomocy rodzinom	Organizacja i prowadzenie szkoleń interdyscyplinarne z zakresu przeciwdziałania przemocy. Organizacja interdyscyplinarnych szkoleń w celu podniesienia umiejętności pracy z osobami dotkniętymi problemem przemocy	Ewaluacja szkoleń przez odbiorców w trakcie ich prowadzenia. Ankieta oceny przydatności uzyskiwanej wiedzy w praktyce działania. Skala implementacji rozwiązań z bazy dobrych praktyk
Organizacja systemu wymiany dobrych praktyk	Organizacja i przeprowadzanie seminariów, debat i spotkań przedstawicieli instytucji i organizacji zajmujących się przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie	

Cel operacyjny: zapobieganie stosowaniu przemocy w rodzinie		
Działania psychologiczno-terapeutyczne	Zapewnienie poradnictwa psychologicznego pedagogicznego i wsparcia rodzinnego oraz socjalnego, realizacja programów psychologiczno-terapeutycznych. Stosowanie procedury Niebieskiej Karty przez uprawnione podmioty. Realizacja programów korekcyjnych wobec sprawców przemocy	Analiza: interwencji podjętych przez podmioty wszczynające procedurę Niebieskiej Karty; liczby objętych programami osób stosujących przemoc w rodzinie i podejmowanych interwencji; liczby wszczętych postępowań oraz odmów wszczęcia
Ochrona ofiar przemocy	Ewaluacja i modyfikacja form pomocy w celu zwiększenia ich efektywności. Monitorowanie prowadzonych postępowań w tym procedury Niebieskiej Karty	

Źródło: opracowanie własne na podstawie gminnych programów przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

przyjętym celem, którym być powinna ocena efektów działań ukierunkowanych na zapewnienie wsparcia osobom doświadczających przemocy domowej. Stosując określone kryteria ewaluacji, opracować należy jednoznaczne pytania badawcze odnoszące się do konkretnego zadania. Powinny one przybrać formę pytania głównego oraz pytań uzupełniających, z tym że treść pytania głównego powinna wynikać z przyjętego kryterium oceny, a dodatkowych z głównego i pozostałych kryteriów. Na przykład przyjęcie za kryterium „użyteczność podejmowanych działań„ w ewaluacji zadanie „Organizacja i prowadzenie szkoleń interdyscyplinarne z zakresu przeciwdziałania przemocy„ weryfikować można poprzez:

- zadanie pytania głównego ”czy odbyte szkolenia pozwoliły na zastosowanie prezentowanych rozwiązań w pracy z ofiarami przemocy w rodzinie?”;
- pytań dodatkowych odnoszących się kryterium trafności, użyteczności:
- czy program szkoleń jest dobrany adekwatnie do lokalnej specyfiki zjawiska?
- które z szkoleń zawierały treści istotne dla szkolonych?
- jakie rozwiązania szkoleni chcieliby implementować do prowadzonych projektów?

Proces ewaluacji powinien zakładać przeprowadzenie stosownych badań pozwalających na z uzyskanie danych statystycznych oraz informacji odzwierciedlających specyfikę zjawiska. Rolę takich instrumentów mogą odgrywać także wywiady przeprowadzone z pracownikami podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz ankiet kierowanych do trzech grup, tj. pracowników realizujących zadania, poszkodowanych oraz lokalnej społeczności. W odniesieniu do trzeciej z wymienionych grup badanie powinno koncentrować się na weryfikacji ich wiedzy o zjawisku (formach, jakie przybiera w lokalnym środowisku) oraz systemie przeciwdziałania. Zwłaszcza umiejętności wskazania instytucji, które zajmują się przeciwdziałaniem zjawisku, jak ocenia sposób realizacji kampanii społecznych, z jakich źródeł dowiedziała się o instytucjach i formach udzielania wsparcie itp. Drugim celem tego badania może być uzyskanie wiedzy

o sposobie postrzegania problemu (czy dostrzega się zjawisko, czy będąc świadkiem przemocy zaleci próbę uzyskania takiego wparcia, czy uważa że programy informacyjne powinny być prowadzone w szkole itp.). Natomiast w odniesieniu do dwóch pierwszych grup badanie powinno obejmować wywiady, badania ankietowe i analizę danych zastanych, w tym wskaźników. Jak zaznaczono, istotnym elementem jest przeprowadzenie tych badań w kontekście przyjętych kryteriów. Pozwoli to na określenie rekomendacji dla wprowadzanych zmian.

Zakończenie

Bezpieczeństwo lokalne stanowić powinno integralny obszar polityki bezpieczeństwa państwa, ale koncentrujący się na przedsięwzięciach zapewniających jakość życia i poczucie bezpieczeństwa obywatela i społeczeństwa. Działania w sferze ochronnej (zapewnienie bezpieczeństwa publicznego) powinny być realizowane przez aparat państwowy przy wparciu oraz w procesie ich współkreowania i współrealizacji służb państwowych, władz lokalnych i lokalnych społeczności. Natomiast zadania w sferze obronnej pozostają domeną państwa, a władze lokalne i społeczeństwo powinny się koncentrować na realizacji Programu Pozamilitarnych Przedsięwzięć Obronnych, którego główne założenia są przygotowywane przez władze centralne.

Lokalne programy przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa powinny w znacznym stopniu odzwierciedlać miejscowe potrzeby w tym zakresie i zawierać części prewencyjną oraz profilaktyczną. Dominującymi cechami tych programów powinny być ciągłość realizacji i możliwość oceny stałości osiągniętych celów, co powoduje, że muszą to być programy długofalowe. W tych rozwiązaniach instytucje samorządowe powinny być głównymi realizatorami częściach profilaktycznej i edukacyjnej tych programów oraz wspierać organy i służby prowadzące pozostałe formy zapewniania bezpieczeństwa. Powinny mieć także zapewnione stałe finansowanie ze środków publicznych.

Specyfika potrzeb bezpieczeństwa sprawia, że programom tym nie należy nadawać postać wyłącznie strategii destruktywnej lub

kreatywnej[180]. Powinny one zawierać elementy obydwu strategii, ale prymatem w działaniach władz lokalnych muszą być przedsięwzięcia profilaktyczne. Tym niemniej w jego strukturze zawrzeć należy także gamę rozwiązań umożliwiających wyselekcjonowanie zjawisk niepożądanych i ich zwalczanie. Ale działania przypisane strategii destruktywnej uznać należy za przedsięwzięcia uzupełniające gamę przedsięwzięć realizowanych w formule strategii konstruktywnej[181]. Zwłaszcza, że rolą lokalnych władz być powinno właśnie wyodrębnienie tych zjawisk i czynników je generujących oraz wparcie służb w celu stworzenia efektywnego systemu przeciwdziałania.

W zakresie działań podejmowanych przez lokalne władze istotna rolę powinna odgrywać koncepcja tworzenia tzw. bezpiecznych przestrzeni. Rozwiązanie to uznać należy za podstawowe przy konstruowaniu programów zapewniania bezpieczeństwa w aglomeracjach miejskich. Stosowane tego rozwiązania uzasadnia zarówno wieloaspektowość i złożoność przyczyn powstawania zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, terytorialność oddziaływania środowisk patologicznych i przestępczych, a także różne definiowanie poczucia bezpieczeństwa i skali oddziaływania poszczególnych zagrożeń przez osoby tworzące mikrospołeczność lokalną. Inną, równie istotną determinantą uzasadniającą takie podejście jest niejako naturalnie występująca w obszarach miejskich anonimowość skupisk

[180] Pojęcia strategii destruktywnej i konstruktywnej zostały wprowadzone w kryminologii i są stosowane w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego. Zasadnicze metody stosowane w ramach strategii destruktywnej to uniemożliwianie (ograniczanie) wystąpienia określonym zagrożeniom poprzez zastosowanie sankcji oraz zapowiedź podjęcia reakcji niedopuszczającej do zaistnienia działania o charakterze przestępczym. Strategia kreatywna to rozwijanie zjawisk pożądanych, niwelujących źródła lub uwarunkowania występowania zdarzeń niepożądanych. Jej celem powinno być zwalczanie przyczyn, ale najczęściej sprowadza się do wykreowania sytuacji, w której następuje swoiste „wyparcie" z danego obszaru konkretnego zjawiska. Zob. J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 1999, s. 469.

[181] Tezę taką prezentuje także część środowisk policyjnych, zwłaszcza pracownicy Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. Zob. T. Cielecki, Przedmowa do publikacji A. Urban (red.), *Podnoszenie kompetencji Policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych – Euro 2012*, Szczytno 2009, s. 15.

ludzkich, jakimi są aglomeracje miejskie. Z tych powodów działania ukierunkowane wyłącznie na ograniczanie możliwości zaistnienia okazji dla działań przestępczych w danym obszarze prowadzą jedynie do zmiany miejsca ich występowania w mieście i w zasadzie jedynym sukcesem jest doprowadzenie do zaistnienia innego rozkładu przestrzennego tej samej liczby przestępstw[182].

Zastosowanie takiego podejścia nie niweluje samej skali zjawisk o charakterze przestępczym i sprowadza się do sztucznego wykreowania poziomu bezpieczeństwa w danym obszarze przedmiotowym i na konkretnym obszarze w przestrzeni fizycznej (centra miasta, dworce, obszary galerii handlowych itp.). Negatywnym efektem tak skoncentrowanych działań może być zmiana charakteru przestępczości w tej, poddanej specjalnej ochronie, strefie miejskiej. Zarówno w obszarze przedmiotowym (zmianie może ulec typ przestępczości, jej celem staną się inna grupa docelowa i inne dobra), jak i czasowym oraz pod względem stosowanych metod przestępczych (taktyka działania sprawców). Czynniki te powodują, że projekt budowy bezpiecznych przestrzeni powinien być skorelowany z klasycznymi działaniami prewencyjnymi i częścią przedsięwzięć profilaktycznych oraz edukacyjnych.

[182] Szerzej: K. Kądziołka, *Analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu przestępczości w Polsce* [w:] W. Szkutnik (red.), *Problemy społeczno-ekonomiczne w uwarunkowaniach ryzyka i statystycznej nieokreśloności. Metody i modele w rozwoju regionów*, Katowice 2013; M. Dej, A. Zborowski, *Ocena stopnia zaawansowania zjawisk degradacji społecznej (patologie społeczne, wykluczenie społeczne i ubóstwo), procesy polaryzacji i segregacji, segmentacja rynku pracy w miastach Polski* [w:] A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Kraków 2009.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997.

Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu chorób zakaźnych zwierząt, dla których sporządza się plany gotowości ich zwalczania, Dz.U z 2015 r., poz. 440 (załącznik).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2004 w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. U. z 2004 r., nr 16, poz. 152.

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz. U., nr 96, poz. 850.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach policji, Dz. U. z 1999 r.n nr 22, poz. 208 ze zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. *w sprawie Narodowego* Programu Zdrowia na lata 2016–2020.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury Niebieskiej Karty oraz wzorów formularzy Niebieska Karta, Dz. U. z 2011 r., nr 209, poz. 1245.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie ogólnych zasad wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz .U. z 2004 r., nr 16, poz. 152,

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2009 r. w sprawie militaryzacji, Dz. U., nr 210, poz. 1611.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2004 r. w sprawie warunków i trybu planowania i finansowania zadań wykonywanych w ramach przygotowań obronnych państwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, Dz. U., nr 159, poz. 1599 z późn. zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia obronnego, Dz. U., nr 16, poz. 150, z późn. Zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, Dz. U., nr 16, poz. 151 z późn zm.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U., nr 116, poz. 1090.

Rozporz*ą*dzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie *ś*wiadcze*ń* osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, Dz. U., nr 203, poz. 2081.

Rozporz*ą*dzenie Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2004 r. w sprawie *ś*wiadcze*ń* rzeczowych na rzecz obrony w czasie pokoju, Dz. U., nr 181, poz. 1872.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów w tworzeniu planów gotowości zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. z 2004 r., nr 129, poz. 1372.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1855, z 2018 r., poz. 50, 650.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, 1495, z 2020 r., poz. 284, 322, 374, 567.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych
u ludzi, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, 1495, z 2020 r., poz. 284, 322, 374, 567.

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji państwowej, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 945, 1248, 1696, 2170, z 2020 r., poz. 284.

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1950, 2128, z 2020 r., poz. 568.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2020 r.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 537.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 80, poz. 872, nr 128, poz. 1407, z 2002 r., nr 37, poz. 329, nr 41, poz. 365, nr 62, poz. 558, nr 89, poz. 804, nr 200, poz. 1688, z 2003 r., nr 52, poz. 450, nr 137, poz. 1302, nr 149, poz. 1452, z 2004 r., nr 33, poz. 287, z 2005 r., nr 33, poz. 288, nr 90, poz. 757, nr 175, poz. 1462, z 2008 r., nr 199, poz. 1227.

Ustawa z dnia o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512, 1571, 1815.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511, 1571.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713.

Ustawa z dnia 24 lipca1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, Dz. U. z 1998 r., z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1541, 2020.

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, t.j. Dz. U z 10 października 2017 r., poz. 1897.
Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz. U z 2019 r., poz. 1295, 2020.
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277.
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 631.
Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2171.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, t.j. Dz. U. z 2017 r., nr 1928.
Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 993, 1590, z 2020 r., poz. 374.
Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239, 1495, z 2020 r., poz. 284, 322, 374.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 706.
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 713.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz. U. z 2019 r..
Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2365, z 2020 r., poz. 322.
Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493 z późn. zm.
Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U., nr 229, poz. 1496 z późn. zm.
Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Dz. Urz. MZ z dnia 17 czerwca 2010 r.

Dokumenty

Biała Księga Bezpieczeństwa Rzeczpospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

Globalization with a Human Face, Report 1999, United Nations Development Program, Human Development.

European Standard For The Reduction Of Crime And Fear Of Crime By Urban Planning And Building Design 2014 – ENV 14383-2

Global Trends. Paradox of Progress, National Intelligence Council 2017.

Human Development Report Report 1994, United Nations Development Program, Human Development, New York–Oxford1994.

http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf (17.08.2016).

Instrukcja Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny do 2022 roku, Czerwonka-Leszczyny, maj 2015.

Raport z ewaluacji okresowej Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2016–2020, Gdynia (bdw).

Plan działania na wypadek epidemii Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2019.

Sprawozdanie z realizacji przez UMWD zadań własnych z zakresu bezpieczeństwa, Wrocław 2013.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa RP do 2022 r., Załącznik do uchwały Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022", „Monitor Polski„ 2013, poz. 377.

Strategiczny Przegląd Obronny 2011.

Zięba R., Zając J., *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza na potrzeby realizacji Średniookresowej Strategii Rozwoju RP na lata 2014–2020*, Warszawa 2011.

Poradniki

Beccaria-Standards, http://www.beccaria-standards.net/Media/Beccaria-Standards-polnisch.pdf.

Biednias S., Strzęboszewski P., Opałka E. (red.), *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Ewaluacja Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2016–2018 dla miasta stołecznego Warszawa, Warszawa 2018.

Evaluation Design and Management. Vol. 1. Luxembourg 1999.

Łukowska K., *Rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach. Przewodnik dla samorządowców*, Warszawa (bdw).

Lokalne strategie rozwiązywania problemu narkomanii, Warszawa 2018.

Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2018 roku, Warszawa 2017.

Tędziagolska M., Konieczny I., *Ewaluacja Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*. Raport z badania ewaluacyjnego, Warszawa 2016.

Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskim map bezpieczeństwa. Poradnik, Warszawa 2010.

Słowniki

Słownik Języka Polskiego PWN

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002.

Słownik PWN

Opracowania

Albański L., *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej (podręcznik akademicki)*, Jelenia Góra 2010.

artykuly/712-psychologiczne-aspekty-przemocy-domowej.html.

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 1999.

Bobrow D.B., E. Haliżak E., R. Zięba R.,. E. Haliżak E. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* (red.) D. B. Warszawa 1997.

Brzeziński M., *Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Zeszyty Naukowe WSOWL", 2013, nr 3.

Chajbowicz A., Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (red.) A. Chajbowicz i T. Kocowski, Wrocław 2009.

Czapów C., Jedlewski S., *Pedagogika resocjalizacyjna*, Warszawa 1971.

Czapska J. , Wójcikiewicz J. , *Policja w społeczeństwie obywatelskim,* Kraków 1999.

Czapska J., H. Kury H. (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, (red.) J. Kraków 2002.

Czop A., *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem prywatnego sektora ochrony. Podręcznik akademicki*, Kraków 2016.

Czuryk M., M. Karpiuk M., M. Mazuryk M. (red.), *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, (red.) M. Warszawa 2012.

Daniluk P., *Metodologia badań zagrożeń wynikających z kryzysu społeczno--ekonomicznego. Analiza strategiczna w obszarze bezpieczeństwa,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2013, nr 7 (2013), s. 21-25..

Daniluk P., *Myślenie strategiczne w naukach o bezpieczeństwie,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego" 2012, nr 6 (2012).

Dębowski J., Jarmoch E., Świderski A. (red.), *Bezpieczeństwo człowieka a proces transformacji systemowej*, (red.) J. Dębowski, E. Jarmoch, A. Świderski, Siedlce 2006.

Falandysz L., *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karnoadministracyjnym*, „Palestr"a 1969, nr 2.

Febing J., M. Róg M., A. Tyburska A. (red.), *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa,* (red.) J. Szczytno 2020.

Fehler W., *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa, 2009.

Filipiak B., *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusz, procesy*, Szczecin 2000.

Garlicki L., *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „"Państwo i Prawo", 2001, z. 10.

Górski S., *Metodyka resocjalizacji*, Warszawa 1985**.**

Herzberger S.D., *Przemoc domowa. Perspektywa psychologii społecznej*, Warszawa 2002.

Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, (red.) Warszawa 2006.

Karpiuk M., *Zadania i kompetencje zespolonej administracji rządowej w sferze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Aspekty materialne i formalne*, Warszawa 2013.

Kasiewicz S., *Zarządzanie operacyjne w dobie globalizacji*, Warszawa 2002.

Kitler W. (red.), *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) W. Kitler, Warszawa 2005.

Kołodziejczyk K., *Personalny wymiar bezpieczeństwa*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej" 2010, Nr nr 1.

Królikowski M., Zawłocki R. (red.), *Kodeks karny. Część szczególna,* Tom I., (red.) M. Królikowski, R. Zawłocki Warszawa 2013.

Kubiak M., *Żarkowski* P. (red.), *Współczesne bezpieczeństwo jednostkowe*, (red.) M. Kubiak, P. Żarkowski, Warszawa––Siedlce 2013.

Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych,* Warszawa 1978.

Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne w Polsce. warunkowania formalnoprawne, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2013.

Kuźniar R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. (red.) R., Kuźniar. Warszawa 2012.

Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki,* Warszawa 2005.

Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, Zeszyty „ Naukowe Akademii Marynarki Wojennej, „2011, n r 2. (185

Lipowska-Teutsch A., *Rodzina a przemoc*, Warszawa 1995.

Mellibruda J., *Psychologiczne aspekty przemocy domowej*, http://www.psychologia.edu.pl/czytelnia/50-

Mickiewicz P., *Bezpieczeństwo w Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju i strategiach sektorowych,* „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego", 2013, nr 7 (2013).

Mickiewicz P., *Ewolucja pojęcia bezpieczeństwa w polskich dokumentach strategicznych jako determinanta zmian programu kształcenia przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2015, nr 3677 (2015).

Mickiewicz P., *Morze Bałtyckie w polskiej strategii bezpieczeństwa morskiego*, Wrocław 2012

Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.

Pospiszyl I., *Patologie społeczne*, Warszawa 2009.

Pospiszyl I., *Razem przeciw przemocy*, Warszawa, 1999.

Sasal H.D., *Przewodnik do procedury interwencji wobec przemocy w rodzinie*, Warszawa 2005.

Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*,. Warszawa 2012.

Spurek S., *Przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Komentarz* (wyd. 3 uzupełnione), , , Warszawa 2012.

Sulowski S., M. Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, (red.) S. Warszawa 2009.

Szkutnik W. (red.), *Problemy społeczno-ekonomiczne w uwarunkowaniach ryzyka i statystycznej nieokreśloności. Metody i modele w rozwoju regionów*, (red.) W. Szkutnik, Katowice 2013.

Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015.

Śliwa S., *Profilaktyka pedagogiczna,* Opole 2015.

Świątkiewicz G. (red.), *Profilaktyka w środowisku lokalnym,* (red.) G. Świątkiewicz, Warszawa 2002.

Urban A. (red.), *Podnoszenie kompetencji Policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych – Euro 2012*, red. A. Urban, Szczytno 2009.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.

Widera-Wysoczańska A., *Mechanizmy przemocy w rodzinie z pokolenia na pokolenie*, Warszawa, 2010.

Wiliams P.D. (red.), *Studia nad bezpieczeństwem* (red.) P. D. Wiliams, Kraków 2012.

Wilk-Łoś Z., Stępiński M. (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Zarządzanie bezpieczeństwem*, (red.) Z. Wilk-Łoś, M. Stępiński, Łódź 2017.

Z. Wilk-Woś Z., M. Stępiński M. (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe. Zrządzanie Bezpieczeństwem,* (red.) Przedsiębiorczość i Zarządzanie, t. XVIII, zZ. 5, cz. I.

Zborowski A. (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce,* (red.) A. Zborowski, Kraków 2009.

Zięba R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, (red.) R. Zięba, Warszawa 2008.

Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego – koncepcje – struktury – funkcjonowanie,* Warszawa 1999.