

Tomasz Olejnik

Bezpieczeństwo w gminie

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 16, 327-341

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEZPIECZEŃSTWO W GMINIE

SAFETY IN THE COMMUNITY

Tomasz Olejnik

Abstrakt

Od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje w Polsce trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego: samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa. Zadania, które wykonują poszczególne jednostki samorządu podzielone zostały na zadania własne oraz zlecone. Samorząd jednostek terytorialnych stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa. Związek ten powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej wyposażony został w materialne środki na realizację nałożonych na niego zadań. Artykuł przedstawiać będzie bezpieczeństwo na poziomie jednostki administracyjnej, jaką jest gmina. Analiza literatury, jak również zgłębienie zapisów ustawowych związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, będzie głównym zamierzeniem przedstawianej problematyki. Bezpieczeństwo publiczne jako istotny element społeczności lokalnej. Zadania gminy jak również możliwości podjęcia odpowiednich decyzji podczas wystąpienia zagrożeń. Przygotowanie gminy do podejmowania działań oraz zabezpieczenie materialne i finansowe. Gmina, w celu wykonywania zadań, może tworzyć jednostki organizacyjne lub zawierać umowy z innymi podmiotami, które zostaną przedstawione i opisane w artykule. Wbrew pozorom jednostki samorządu terytorialnego wykonują w swojej działalności wiele zadań w zapewnieniu bezpieczeństwa przebywającej na ich terenie ludności, co niniejszym postaram się ukazać.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, bezpieczeństwo publiczne, zadania gminy, zagrożenia, jednostki organizacyjne, podmioty uczestniczące.

Abstract

From 1 January 1999, in force in Poland a three-tier structure of local government : municipal government , county government , the provincial government . Tasks that perform individual units of local government are divided into their own tasks and commissioned . Local government is a separate territorial units in the structure of the state, created by law relationship of the local population. Association any, appointed to exercise public administration is equipped with the material means for the implementation of the tasks imposed on them. Article will present safety level administrative unit, which is the municipality.

Analysis of literature as well as explore the statutory provisions relating to the widely known security will be a key objective set out the issues . Public safety as an important element of the local community . The tasks of the municipality as well as the possibility of taking appropriate decisions during the occurrence of hazards . Preparation of municipalities to take action and secure material and financial . Municipality in order to perform the task can create organizational units or enter into agreements with other entities that will be shown and described in the article. The eyebrow appearances, local government units perform in your business are many tasks in ensuring the safety of staying in their territory the population, which will try to show

Keywords

security, public safety, job municipalities, threats, organizational units, entities participating.



Bezpieczeństwo, jako naczelną potrzebą człowieka oraz grupy społecznej, jest podstawową potrzebą państwa, a jego brak powoduje niepokój i poczucie zagrożenia.¹ Bezpieczeństwo, w powszechnym użyciu oznacza ogólnospołeczne zabezpieczenie potrzeb istnienia, przetrwania, pewności, stabilności, tożsamości, niezależności, ochrony poziomu i jakości życia. W słownikowych ujęciach bezpieczeństwo to stan niezagrożenia, spokoju, pewności.² Jedną z ważniejszych funkcji współczesnego państwa jest zapewnienie obywatelom ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, które mogą im zagrażać. Zagrożenia takie mogą być źródłem sytuacji kryzysowych, które definiowane są jako „sytuacje wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”³ Warto w tym miejscu nawiązać do nieograniczoności zbioru zagrożeń, na które należy w odpowiednim czasie reagować podejmując odpowiednie działania.⁴ Odpowiedzialność organów władzy publicznej za bezpieczeństwo określona została w prawie oraz nałożona na organy administracji rządowej i samorządowej. Wiąże się to z podstawową rolą administracji, która sprowadza się do redukcji poziomu zagrożeń i zapewnienia bezpieczeństwa w powierzonym jej zakresie władzy administracyjnej.⁵ Wszelkie zagrożenia, pojawiające się w przestrzeni społecznej, czy to spowodowane zjawiskami naturalnymi,

1 E.Nowak Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Warszawa 2007 str 9

2 Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1978, str. 147

3 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.). Art.3ust.1

4 Ficoń K., Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał, BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2011.s. 82.

5 E. Nowak Zarządzanie Kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych Wydawnictwo AON Warszawa 2007 s. 47

czy czynnikami technicznymi, w coraz większym stopniu stają się przedmiotem oddziaływania przeznaczonych do tego organów, służb i inspekcji oraz innych organizacji, choćby trzeciego sektora.⁶ Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności obejmują one sprawy związane z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego⁷. Aby zapewnić bezpieczeństwo mieszkańców gmin, organ, jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) posiada unormowania prawne określające jego obowiązki i zadania będące zapisami w aktach prawnych.

W Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego: samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa. Zadania, które wykonują poszczególne jednostki samorządu podzielone zostały na zadania własne oraz zlecone. Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, który powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony został w materialne środki na realizację nałożonych na nie zadania. Samorząd terytorialny można nazwać formą zdecentralizowanej władzy publicznej. Istotą samorządu jest, że zarządza sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych.⁸ Konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego polegają na pomocy innym organom. Działalność państwa jest ograniczona, co znaczy, że ani jednostka ani rodzina nie powinny być pochłaniane przez państwo. Zasada samodzielności polega na tym, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej poprzez przysługujące mu w ramach ustaw zadania publiczne.

Gmina będąca podstawowym podmiotem samorządu terytorialnego, wykonuje wszystkie jego zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadaniem gminy są wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Występuje domniemanie kompetencji na rzecz gminy, jeżeli ustawa nie stanowi, że sprawę ma załatwić inny organ. Gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne lub zawierać umowy z innymi podmiotami na realizację poszczególnych zadań.⁹ Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy, wykonywanych we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i finansowanych własnymi środkami należą sprawy związane z:¹⁰

- ładem przestrzennym,
- gospodarką terenami i ochrony środowiska,
- gminnymi drogami, ulicami, mostami,
- organizacją ruchu drogowego,

6 J.Gryz, W. Kitler (red.), System reagowania kryzysowego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007 s.33

7 Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 Art. 7.

8 B. Dolnicki Samorząd terytorialny Wydanie III Zakamycze 2006 str. 26

9 B. Dolnicki Samorząd terytorialny Wydanie III Zakamycze 2006 str. 62

10 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591, ze zm.

- wodociągami i zaopatrzeniem w wodę,
- kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych,
- utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych,
- unieszkodliwieniem odpadów komunalnych,
- zaopatrzeniem w energię elektryczną ciepłą i gaz,
- lokalnym transportem zbiorowym,
- ochroną zdrowia,
- pomocą społeczną w tym ośrodkami i zakładami opiekuńczymi,
- gminnym budownictwem mieszkaniowym,
- oświatą (szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki oświatowe wychowawcze,
- kulturą (biblioteki Gminne i inne placówki upowszechniania kultury ,
- kulturą fizyczną (tereny rekreacyjne i urzędnia sportowe),
- targowiskami i halami targowymi,
- zielenią gminną i zadrzewieniami,
- cmentarzami gminnymi,
- porządkiem publicznym i ochroną przeciw pożarową,
- utrzymaniem gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracji,
- zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,

Gmina wykonuje również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzania wyborów powszechnych oraz referendów nałożonych na nią ustawami. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Na realizację zadań zleconych gmina otrzymuje środki finansowe, a szczegółowe zasady i tryb przekazywania tych środków określają ustawy¹¹.

Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców jest jednym z podstawowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina nie tylko podejmuje bezpośrednie działania o charakterze interwencyjnym. Na wzrost poziomu bezpieczeństwa wpływa także realizacja innych zadań samorządu, których celem jest ograniczanie pośrednich przyczyn stanowiących podłoże przestępczości oraz patologii społecznych. Są to np. działania w obszarze edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, rozwoju gospodarczego, narkomanii, alkoholizmu i przemocy w rodzinach. Na istotę bezpieczeństwa publicznego zwraca uwagę między innymi Stanisław Pikulski. Wskazuje on na nie jako na najwyższą wartość społeczną, która warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia obywateli i ich najbliższych, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia¹². Definiuje on pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien pożądany stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych

11 B. Dolnicki Samorząd terytorialny Wydanie III Zakamycze 2006 str. 62

12 S. Pikulski, Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej, Olsztyn 2000, s. 100.

w państwie oraz bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia obywateli¹³. S. Pikulski podkreśla równocześnie, że to podmiot zagrożony, a nie jego źródło przesądza o przyporządkowaniu do tej kategorii. Bezpieczeństwo publiczne może być zatem zakłócone przez człowieka umyślnie bądź nieumyślnie, nosić znamiona przestępstwa lub jedynie wykroczenia. Może ono być również zakłócone niezależnie od woli człowieka, a więc przez siły natury: powodzie, pożary, itp.¹⁴ Ochrona porządku publicznego, jest jednym z podstawowych zadań samorządu gminnego, a ponieważ nie posiada on takich środków władczych jak organy administracji rządowej (np. Policji), to do skutecznego zwalczania zagrożeń stosuje środki prewencyjne, które zapobiegają naruszaniu porządku lub dają gwarancję bezpieczeństwa mieszkańcom. Formy prawne działania gminy zostały określone w ustawie ustrojowej. Na jej podstawie w kompetencjach rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego znalazło się między innymi: stanowienie prawa miejscowego, to znaczy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej gminy.¹⁵ Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jako organ wykonawczy gminy realizuje podjęte uchwały rady oraz zadania, jakie ma do wykonania gmina. Upoważniony jest również do kierowania bieżącymi sprawami gminy, w których zawiera się również sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego, co w rzeczywistości daje mu przyzwolenie do wydawania zarządzeń jednostkom organizacyjnym samorządu gminnego. Do zadań wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w kwestii bezpieczeństwa publicznego należy między innymi: wydawanie decyzji administracyjnych; wydawanie przepisów porządkowych w przypadku, gdy zaistnieje sytuacja wyjątkowa, wymagająca natychmiastowego działania (muszą być one jednak zatwierdzone na najbliższej sesji rady); opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią wraz z ogłaszaniem i odwoływaniem pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. W przypadku braku możliwości usunięcia bezpośredniego zagrożenia ogłasza ewakuację ludności z terenów objętych zagrożeniem. Wójt, jako organ jednoosobowy samorządu terytorialnego, bierze pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, jeżeli taka została ogłoszona na terenie jednej, konkretnej gminy (w przypadku zaistnienia takiej sytuacji na obszarze kilku gmin, kierownictwo zostaje powierzone staroście). Kieruje on działaniami mającymi na celu zapobieganie i usuwanie skutków katastrof i klęsk. W tym zakresie wójt może wydawać polecenia organom jednostek pomocniczych i kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej z terenu gminy, może również występować do władz innych jednostek organizacyjnych gminy o wykonanie zadań, związanych z likwidacją zaistniałej sytuacji. Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest również właściwym organem w sprawach dotyczących zarządzania kryzysowego, o czym stanowi art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W związku z tym, wójt kieruje działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń. W działaniach z zakresu zarządzania kryzysowe-

13 Tamże. 101.

14 Tamże 101.

15 B. Bonisławska, Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, 2(1/2012)

go wójta wspiera gminny zespół zarządzania kryzysowego, który sam powołuje, określa jego organizację, siedzibę oraz kieruje jego pracami. W skład zespołu wchodzi między innymi osoby spośród pracowników urzędu gminy, gminnych jednostek organizacyjnych lub jednostek pomocniczych oraz pracowników zespolonych inspekcji, służb i straży jak również spośród przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

Ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Za Markiem Lisieckim można wyróżnić dwa rodzaje funkcji w tym zakresie. Po pierwsze, funkcję kreatywno–nadzorczą, sprawowaną m. in. przez: Sejm, Senat, prezydenta RP, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów właściwych w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego. Po drugie zaś, funkcje wykonawcze realizowane przez: policję, Państwową Straż Pożarną, ratownictwo medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże Gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadowcze, gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy.¹⁶

Sytuacje kryzysowe są zjawiskami nieoczekiwanymi, nagłymi, destabilizującymi bezpieczeństwo ludności. Z tego względu konieczne jest wcześniejsze przygotowanie i organizacja wszelkich podejmowanych działań. Według K. Kaniastego „Kłęski i katastrofy rozbijają w pył poczucie bezpieczeństwa, wiarę w sprawiedliwy świat oraz często towarzyszące im poczucie własnej wartości, optymistyczną postawę wobec przyszłości i zaufanie we własne siły”¹⁷. Teza ta trafnie ujmuje skutki zdarzeń o negatywnym oddziaływaniu na ludzi i ich otoczenie. Zapobieganie zagrożeniom i podjęcie odpowiednich działań w sytuacji kryzysowej, a później wysiłek, który pozwoli powrócić do stanu z przed zdarzenia, mogą trwać bardzo długo i pociągać za sobą ludzkie cierpienia oraz dotkliwe straty materialne. W sytuacjach, gdy dochodzi do tragicznych w skutkach zdarzeń, a ludzie doświadczają traumatycznych przeżyć kwestia sprawnego i zrozumiałego komunikowania jest istotnym elementem, aby minimalizować i zapobiegać stratom.

Współcześnie źródeł zagrożeń bezpieczeństwa publicznego dopatrywać się można wśród takich czynników, jak: wysoki poziom bezrobocia, rozwarstwienie ekonomiczne w społeczeństwie, wzrost migracji zewnętrznej, osłabienie więzi społecznych, poczucie marginalizacji dużych grup społecznych, brak dostatecznej kontroli dostępu do broni palnej, nie zawsze skuteczna realizacja polityki fiskalnej, częste zmiany i niedoskonałość stanowionego prawa, niska efektywność organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości, brak skuteczności w realizacji przygotowanych programów związanych z przeciwdziałaniem patologii społecznej (w tym również walką z przestępczością).¹⁸ Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego można podzielić na te, które związane są w szczególności z: przestępczością narkotykową, przestępczością kryminalną, przestępczością w obrocie

16 M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Lublin 2009, s. 127–133; por. Z. Traczyk, *Sektory obywatelski, komercyjny i samorządowy w realizacji zarządzaniem bezpieczeństwem* [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 311–315

17 K. Kaniasty, *Kłęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003, s. 199

18 Ustawa z dn. 06.04.1990 r. o Policji – Dz. U. 02.7.58 art. 1 ust 2.

gospodarczym, korupcją, przestępczością zorganizowaną oraz przestępczością graniczną. Zagrożenia bezpieczeństwa podmiotu, ze względu na ich źródło powstawania, możemy podzielić na dwie grupy:

1. zagrożenia naturalne – związane z działaniami sił przyrody, mogące być przyczyną powstania katastrof;
2. zagrożenia cywilizacyjne – związane z działalnością człowieka, mogące być przyczyną powstania katastrof i awarii technicznych.

Anomalie klimatyczne, gwałtowne zmiany pogody to podstawowe czynniki stwarzające zagrożenia naturalne dla ludzi i środowiska, powodujące katastrofy i klęski żywiołowe. Wzrost częstotliwości występowania tych zjawisk wynika w dużej mierze z postępującej degradacji środowiska naturalnego wskutek zmniejszania się powierzchni lasów i ich obumieraniem oraz ociepleniem spowodowanym emisją gazów cieplarnianych. Powoduje to zmiany klimatu i powstawanie niekorzystnych zjawisk przyrodniczych, takich jak np. trąby powietrzne w miejscach, w których do tej pory nie występowały lub trzęsienia ziemi wywołujące fale tsunami o niespotykanej dotąd wielkości. Według oceny klimatologów gwałtowne wichury, ulewy i nawałnice będą pojawiać się coraz częściej. I chociaż dzisiejsze powodzie nie są większe niż te, które znamy z przeszłości, to jednak regulacja rzek, zabudowa ich naturalnych terenów rozlewowych (wydawanie zezwoleń na budowę na polderach zalewowych) sprawiły, że straty przez nie spowodowane są znacznie większe i są przyczyną dramatu tysięcy ludzi. Do zagrożeń naturalnych należą:

- powodzie: roztopowe, opadowe, sztormowe, zatorowe, wylewowe,
- silne wiatry i huragany,
- długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur,
- wyładowania atmosferyczne,
- wstrząsy sejsmiczne,
- intensywne opady atmosferyczne (śniegu lub deszczu),
- osuwiska ziemi,
- susze,
- zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych,
- epidemie chorób zakaźnych ludzi lub zwierząt,
- masowe występowanie szkodników: gryzoni, owadów itp.,

Do podstawowych podmiotów zapewniających bezpieczeństwo publiczne zaliczyć można w szczególności Policję będącą podstawowym podmiotem powołanym do czuwania nad bezpieczeństwem obywateli¹⁹. Ustawa stanowi, że policja jako formacja umundurowana i uzbrojona jest przeznaczona do ochrony ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie ustawa o Policji nakłada na jej funkcjonariuszy realizujących czynności służbowe obowiązek respektowania i poszanowania godności

¹⁹ Ustawa z dn. 06.04.1990 r. o Policji – Dz. U. 02.7.58 art. 1 ust 2.

ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Do podstawowych zadań policji należy między innymi:²⁰

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz ochrona mienia,
- ochrona bezpieczeństwa oraz porządku publicznego,
- wykrywanie sprawców przestępstw i wykroczeń,
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych

Inną umundurowaną służbą posiadającą zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest straż gminna (w miastach straż miejska), działająca w oparciu o ustawę o strażach gminnych. Do zadań straży gminnych należą między innymi:²¹

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób pod wpływem alkoholu do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania,
- czuwanie nad porządkiem oraz – w ograniczonym zakresie – kontrola ruchu drogowego i ochrona obiektów komunalnych.

Podmioty współpracujące z nimi dzielimy, w grupach:

1. straży wyspecjalizowanych:

- Straż Graniczną,
- Straż Ochrony Kolei,
- Straż Leśną,
- Państwową Straż Rybacką,
- Państwową Straż Łowiecką,

2. służb specjalistycznych:

- Służbę Celną,
- Służbę Parków Narodowych,
- Służbę Więzienną,

3. wyodrębnionych inspekcji:

- Inspekcję Celną,
- Inspekcję Transportu Drogowego,
- Inspekcję Handlową,
- Inspektorat Rybołówstwa Morskiego,

Przepisy szczegółowe i wytyczne wskazują również obywateli jako partnerów w działaniach policji. Zakres i formy tej współpracy wynikają z zapisów ustawowych i innych przepisów wydanych na jej podstawie. W Polsce współdziałanie policji z elementami podsystemu bezpieczeństwa publicznego wynika z ustaw i rozporządzeń oraz porozumień zawieranych

²⁰ Ustawa z dn. 06.04.1990 r. o Policji – Dz. U. 02.7.58 art. 1 ust 2.

²¹ Ustawa z dn. 29.08.1997 r. o strażach gminnych – Dz. U. 97.123.779 art. 11

między poszczególnymi służbami. Przepisy prawa i porozumienia określają sposoby i formy współpracy poszczególnych elementów opisywanego podsystemu. Najczęściej występującymi sposobami współpracy są: wymiana posiadanych informacji, wspólne służby i szkolenia, podejmowanie działań na wniosek współdziałających partnerów, przekazywanie dokumentacji, udzielanie pomocy, udostępnienie posiadanych sił i środków.²² „Kluczowymi podmiotami współdziałającymi z policją w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Podmioty te wykonują zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wspólnie z policją na podległym terenie. Współdziałanie to przybiera różne formy, m.in.: finansowania działalności policji (rada gminy lub rada powiatu ma np. możliwość zwiększania liczby etatów policyjnych finansowanych przez samorząd); organizowania wspólnych programów profilaktycznych; prawa do stawiania żądań natury prewencyjnej wobec policji (przewodniczący zarządu gminy lub powiatu); współudziału w stanowieniu prawa miejscowego, gdzie można określać przepisy porządkowe obowiązujące na terenie gmin lub miast. Formalizacja nowych relacji między administracją rządową i samorządową, a policją – poza prawem stawiania żądań natury prewencyjnej wobec policji – oraz finansowanie jej działalności przybiera również inne formy: organizowanie wspólnych programów profilaktycznych; współudział policji w stanowieniu prawa miejscowego umożliwiający określanie przepisów porządkowych na terenie gmin lub miast. Policja stała się jednym z wielu podmiotów współodpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne w środowiskach lokalnych. Tym samym pojawiła się możliwość dokonania podziału obowiązków w dziedzinie działań zapobiegawczych między policją a instytucje państwowe, samorząd i jego agendy oraz obywateli – reprezentantów społeczności lokalnej. W tym podejściu do problematyki działań zapobiegawczych przestępczości i zjawiskom patologii społecznej pomaga coraz powszechniejsza społeczna świadomość faktu, że policja nie jest w stanie samodzielnie utrzymywać porządku i zapewniać poczucia bezpieczeństwa obywatelom bez aktywności innych instytucji i przedstawicieli społeczności lokalnych. Ograniczone możliwości samodzielnego rozwiązywania problemów przez policję są pochodną złożoności podsystemu bezpieczeństwa publicznego.²³

Zobrazowanie problematyki bezpieczeństwa publicznego gminy przedstawione zostanie na przykładzie Gminy Miejsko – Wiejskiej.

Charakterystyka Gminy Miejsko – Wiejskiej Gorzów Śląski:²⁴

Gmina Gorzów Śląski zajmuje obszar 154,12 km² (15,81% powierzchni powiatu). Liczba ludności gminy wynosi 7432 (dane z 05 12. 2011 roku).Gęstość zaludnienia 48 os./km². W skład gminy wchodzi 14 sołectw i miasto Gorzów Śląski. Największą miejscowością jest Gorzów Śląski. Na północy graniczy z gminą Łubnice i Skomlin (woj. łódzkie), na południu z gminą Olesno, na zachodzie z gminą Kluczbork i Buczyna, na wschodzie z gminami Praszka, Rudniki i Radłów. Pod względem ukształtowania pionowego gmina należy do terenów nizinnych. Położona jest

22 F. Prusak, „Organy ochrony prawnej” s. 270 – 283

23 F. Prusak, „Organy ochrony prawnej” s. 283 – 290

24 www.gorzowslaski.pl

w północno-wschodniej części województwa opolskiego na wyżynie Krakowsko-wieluńskiej, w dolinie rzeki Proсны. Na terenie gminy znajdują się kompleksy leśne, które stanowią duże zagrożenie pożarowe. Najbardziej zagrożone sołectwa to²⁵: Pakoszów, Budzów, Gorzów Śl. Goła, i Nowa Wieś. Obszar gminy leży w całości w dorzeczu rzeki Odry. Przez teren gminy przebiega dział wodny II rzędu pomiędzy dorzecziami rzeki Odry i Warty. Gmina ma charakter rolniczy. Użytki rolne zajmują 10887 ha czyli 71% powierzchni gminy w tym grunty orne 8798 ha, łąki, pastwiska 2047 ha i lasy 3500 ha. Przemysł jest słabo rozwinięty.

Jednym z podstawowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego jest poprawa bezpieczeństwa mieszkańców²⁶. Gmina podejmuje bezpośrednie działania o charakterze interwencyjnym jak i planistyczno-przygotowawczy. Na wzrost poziomu bezpieczeństwa wpływają również zadania samorządu, których celem jest ograniczanie pośrednich przyczyn stanowiących podłoże przestępczości oraz patologii społecznych. Działania takie realizowane są w obszarze edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, rozwoju gospodarczego, narkomanii, alkoholizmu i przemocy w rodzinach.

Bezpieczeństwo publiczne w Gminie Gorzów Śląski będzie rozpatrywane pod względem możliwości posiadanych zasobów. Działy które zostaną przedstawione dotyczyć będą:

1. Ochotnicze Straże Pożarne.
2. Pomoc społeczna.
3. Oświata.
4. Infrastruktura drogowa.
5. Zakład Usług Komunalnych (Wodociągi).
6. Finansowanie na rzecz bezpieczeństwa.
7. Zagrożenia.
8. Współpraca z Państwową Strażą Pożarną.
9. Współpraca z Policją.
10. Zadania wykonywane przez Urząd Miejski tj. obrona cywilna, obronność, zarządzanie kryzysowe itd..
11. Ochrona zdrowia.
12. Akty Prawne.
13. Monitoring.

Interwencyjne organizacje, organy i jednostki gminne zajmujące się bezpieczeństwem publicznym to:

- Ochotnicze Straże Pożarne
- Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego
- Gminna Komisja ds. rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii
- Miejsko Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
- Zakład Usług Komunalnych

25 Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Gorzów Śląski

26 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591, ze zm.

Wyposażenie Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Gorzów Śląski, stan techniczny, wyszkolenie oraz gotowość bojowa jest na wysokim poziomie, o czym świadczą coroczne przeglądy przeprowadzane przez Komendanta Miejskiego osp, Przedstawiciela Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej oraz pracownika Urzędu Miejskiego. Co roku przeprowadzane są ćwiczenia jednostek, które usprawniają działania, a tym samym poprawiają bezpieczeństwo na terenie Gminy. Sprzęt jakim dysponują jednostki jest systematycznie wymieniany na nowszy, sprawniejszy. Jednostek osp na terenie Gminy jest 10 w miejscowościach: Gorzów Śląski, Uszyce, Zdziechowice, Kozłowice, Skrońsko, Jamy, Pawłowice, Jastrzygowice, Kobyla Góra i Budzów. Członkowie czynni, którzy pozostają w dyspozycji w czasie zagrożeń gotowi do działania to około 210 ratowników, którzy są odpowiednio wyszkoleni i zabezpieczeni w sprzęt ochrony osobistej. Samochody będące gotowe do użycia, podczas jakichkolwiek zagrożeń to Średnie – 9 szt., Lekkie – 5 szt. oraz przyczepka samochodowa z agregatem ciśnieniowym – 1 szt. Ilość wody na samochodach przeznaczonej do celów przeciwpożarowych to 18.600 l. Wyposażeniem dodatkowym, jakim dysponują jednostki są pompy szlamowe, pompy pływające, motopompy PO-5, agregaty prądotwórcze, piły spalinowe do drewna, zestaw hydrauliczny do ratownictwa drogowego, drabiny, armatura, węże.

W sytuacjach wystąpienia poważnego zdarzenia o dużym zasięgu lub długim czasie trwania będącym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ludzi mienia pracę rozpoczyna Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego zwany GZZK lub w razie konieczności całodobowego informowania ludności Gminne Centrum Zarządzania Kryzysowego zwany GCZK. Gmina Gorzów Śląski korzystała z wiedzy i doświadczenia, jakim dysponują członkowie GZZK podczas podtopień, okiści lodowej, braku wody pitnej. Działania polegały na zabezpieczeniu logistycznym bądź informacyjnym. Koordynacja działań oraz praca GCZK i GZZK odbywa się głównie z budynku Urzędu Miejskiego, w razie powstania zdarzenia po godzinach otwarcia urzędu, bądź w weekendy Zespół oraz Centrum działa w remizie osp Gorzów Śląski w pomieszczeniu internetowego centrum edukacji gdzie posiada odpowiedni sprzęt i wyposażenie. W skład GZZK wchodzi 18 osób, które są pracownikami urzędu, przedstawiciele osp, jednostek organizacyjnych: Biura Obsługi Szkół i Przedszkoli, Zakładu Usług Komunalnych, Miejsko Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej²⁷.

Programy profilaktyczne realizowane w szkołach i placówkach wychowawczych realizowane są przez Gminną Komisję do Spraw Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomani. Zadania, jakie wykonuje komisja to:

- przeprowadzanie w szkołach programów profilaktycznych związanych z problematyką uzależnień od alkoholu oraz przemocy w rodzinie, organizowanie spektakli oraz seansów filmowych o charakterze profilaktycznym,
- podejmowanie działań profilaktycznych z placówkami oświatowo-wychowawczymi, Miejskim Ośrodkiem Kultury, LZS, UKS i Kościołem, Ośrodkiem Szkolno – Wychowawczym

27 www.gorzowslaski.pl

wawczym w Uszycach, Warsztatami Terapii Zajęciowej w Uszycach, Młodzieżowymi Drużynami OSP,

→ Pomoc w realizowaniu imprez rozrywkowych pod hasłem promocji zdrowego i trzeźwego stylu życia, organizowanie konkursów, wystaw pogadanek dotyczących zapobiegania nałogom oraz przemocy w rodzinie, prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo wychowawczych i socjoterapeutycznych związanych z rozwiązywaniem problemów alkoholowych i występowaniu przemocy w rodzinie.

→ Współpraca z Policją w ramach porozumienia. Podejmowanie wspólnych działań dotyczących zjawiska przemocy w rodzinach i problemu alkoholowego.

→ Adaptacja lokalu dla ofiar przemocy.

→ Podejmowanie działań w ramach systemu pomocy ofiarom przemocy : psychiczne wspieranie rodzin, udzielanie pomocy w wychodzeniu z nałogów kryzysów.

→ Prowadzenie punktu konsultacyjnego dla osób z problemem alkoholowym i ich rodzin zatrudnienie psychologa.

→ Współpraca z Przychodnią Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Współuzależnienia w Oleśnie w ramach porozumienia.

→ Podejmowanie działań interwencyjnych, w stosunku do osób działających wbrew ustawie o Wychowaniu w Trzeźwości i Przeciwdziałaniu Alkoholizmowi oraz ustawie o Przeciwdziałaniu Przemocy w Rodzinie.

Do zadań Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej należy udzielanie pomocy osobom bezrobotnym, niepełnosprawnym, uzależnionym oraz w trudnej sytuacji życiowej. Ośrodek przyznaje świadczenia z tytułu pomocy społecznej, świadczenia rodzinne i pielęgnacyjne. Pracownicy Ośrodka prowadzą pracę socjalną w terenie²⁸.

Do zadań Zakładu Usług Komunalnych należy zaopatrzenie w wodę pitną dokonywanie napraw sieci wodociągowej kontrolowanie jakości wody oraz zabezpieczanie jej przed skażeniem. Zakład dysponując sprzętem mechanicznym podejmuje prace związane z usunięciem zagrożenia bądź szkód powstałych w wyniku większego zdarzenia.

Zakład prowadzi również 24 godzinne dyżury na ujęciu wody w celem stałego monitorowania i kontrolowania prawidłowego działania urządzeń. Posiadane zabezpieczenia oraz urządzenia tj. system GPRS oraz system SMS informujące o stanie urządzeń i ich awariach. Sprzęt w posiadaniu i dyspozycji zakładu to:

- trzy ciągniki,
- koparka typu Ostrówek,
- cztery przyczepy,
- dwa samochody jako pogotowie wodociągowe,
- lublin Star 200 kontenerowiec,
- wóz asenizacyjny IVECO z przyczepką wyposażoną WUKO,

28 www.gorzowslaski.pl

- Ford Transit do przewozu osób niepełnosprawnych,
- agregaty prądotwórcze (stacjonarny, przewoźny i przenośny),

Obiekty szkół i Przedszkoli posiadają plany ewakuacji oraz przeprowadzają wymagane ćwiczenia w celu poprawienia bezpieczeństwa osób przebywających na obiektach. Trzy obiekty wyposażone są w monitoring. W szkołach przeprowadzane są pogadanki z zakresu bezpieczeństwa.

Infrastruktura Drogowa

- linie drogowe (krajowe – 8,845 km; wojewódzkie – 20,642 km; powiatowe – 78,305 km; gminne – 60 km; lokalne miejskie –18 km) tworzą sieć, która obejmuje całą gminę,
- sieć głównych szlaków drogowych:
 - drogi krajowe nr: 42 i 45 na obszarze gminy łączą się i biegną jako jedna droga krajowa,
 - droga wojewódzka nr 487 relacji Byczyna – Gorzów Śląski – Olesno,
 - drogi powiatowe i gminne.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym art. 26 punkt 4 w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatku budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

Jednostki osp z terenu Gminy Gorzów Śląski podlegają pod Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Oleśnie Współpraca polega na wspieraniu działalności mającej na celu bezpieczeństwo mieszkańców Gminy poprzez uczestniczenie w działaniach ratowniczo –gaśniczych, ćwiczeniach i szkoleniach organizowanych na terenie gminy czy powiatu, przekazywaniu sprzętu, dofinansowania sprzętu.

Gmina Gorzów Śląski obsługiwana jest przez Komisariat Policji w Praszce. Wykaz podległych miejscowości Miasta i Gminy Gorzów Śląski: Gorzów Śląski, Krzyżanowice, Zdziechowice, Uszyce, Nowa Wieś, Goła, Pakoszów, Kobyła Góra, Budzów, Dębina, Karłów, Pawłowice, Kozłowice, Skrońsko, Jastrzygowice; W każdy wtorek w godzinach 9:00 – 11:00 dzielnicowy pełni dyżur w Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim przy ul. Wojska Polskiego 15. Zostało również podpisane porozumienie pomiędzy Burmistrzem Gorzowa Śląskiego, a Komendantem Komendy Powiatowej Policji w Oleśnie o zorganizowaniu dodatkowych służb prewencyjnych w czasie ponadnormatywnym, które ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa na terenie Gminy Gorzów Śląski Na terenie Gminy Gorzów Śląski działają trzy ośrodki zdrowia zwane Niepublicznymi Zakładami Opieki Zdrowotnej.

Skuteczne oraz sprawne zapewnienie bezpieczeństwa wymaga podejmowania decyzji na danym poziomie zarządzania przy współdziałaniu wszystkich jednostek instytucji inspekcji i straży. Niezbędne jest stworzenie sformalizowanych procedur działań i zaangażowanie wszystkich podmiotów państwowych w działania antykryzysowe. Czynniki te wraz z ciągłym podnoszeniem kwalifikacji administracji publicznej i doskonaleniem

działań jednostek wykonawczych stwarzają możliwości eliminacji podstawowych obszarów problemowych w zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa. Dlatego przygotowanie a w tym ćwiczenia integrujące służby są istotnym elementem, dzięki któremu współpraca oraz dokonywanie odpowiednich wyborów wpływa na bezpieczeństwo ludzi i minia. Etap przygotowania obejmuje również zabezpieczenie magazynów, sprzętu, wałów przeciwpowodziowych, piasku, szkolenia i edukację, która powinna się odbywać już na etapie wczesnoszkolnym. Świadomość społeczna jest kluczową kwestią dla funkcjonowania życia zbiorowego w sytuacji zaistnienia zagrożenia. Występujące zagrożenia wymagają od służb ratowniczych ogromnej wiedzy teoretycznej i przygotowania praktycznego do likwidacji zagrożeń. Dzięki organizowaniu ćwiczeń i szkoleń współpraca podmiotów uczestniczących podczas wystąpienia zagrożenia jest skoordynowana, a przez to efektywniejsza. Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest głównym zadaniem jakie podejmować powinien samorząd gminny. Realizacja tak trudnego zadania, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa dotyczy wszystkich sfer działania organu, jednostek organizacyjnych oraz służb porządkowych i ratowniczych.



Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz. U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Ustawa z dn. 06.04.1990 r. o Policji – Dz. U. 02.758

Ustawa z dn. 29.08.1997 r. o strażach gminnych – Dz. U. 97.123.779

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591, ze zm.

Wydawnictwa zwarte:

Bonisławska B., Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, 2(1/2012)

Dolnicki B. Samorząd terytorialny Wydanie III Zakamycze 2006

Ficoń K., Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał, BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2011.

Gryz J., W. Kitler (red.), System reagowania kryzysowego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007

Kaniasty K., Klęska żywiołowa czy katastrofa społeczna?, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2003,

Lisiecki M., Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli, Lublin 2009.; por. Z. Traczyk, Sektory obywatelski, komercyjny i samorządowy w realizacji zarządzaniem bezpie-

czeństwem [w:] M. Lisiecki (red.), Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku, Warszawa 2008,

Nowak E. Zarządzanie Kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych Wydawnictwo AON Warszawa 2007

Pikulski S., Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego, [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej, Olsztyn 2000,

Prusak F., „Organy ochrony prawnej” Wyższa Szkoła Handlu i Prawa w Warszawie Warszawa 2001

Inne:

Sienkiewicz-Małyjurek K. Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach zeszyty naukowe politechniki śląskiej 2011 Seria: organizacja i zarządzanie z. 59 Nr kol. 1864

Sienkiewicz-Małyjurek K.: Podstawowe aspekty zarządzania kryzysowego, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzania, z. 48, Wyd. Pol. Śl., Gliwice 2009.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007,

Plan Zarządzania Kryzysowego Gminy Gorzów Śląski 2011

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 1978,

Strona internetowa www.gorzowslaski.pl

Tomasz OLEJNIK, mgr, absolwent Wyższej Szkoły Zarządzania i Administracji w Opolu Kierunek Zarządzanie Specjalność Zarządzanie Kryzysowe i Pomoc Humanitarna, doktorant III roku Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej. Inspektor ds. Obrony cywilnej, Wojskowości, BHP i Zarządzania Kryzysowego w Urzędzie Miejskim w Gorzowie Śląskim. Zamieszkały Gorzów Śląski ul. Fryderyka Chopina 10B.