

Krzysztof Bojarski

Polityka bezpieczeństwa i bezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym

Rocznik Samorządowy 5, 53-66

2016

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.



Krzysztof Bojarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie

Polityka bezpieczeństwa i bezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym

The security policy and the security in the local government

przesłanie tekstu: 15 kwietnia 2016 r., ocena redakcji: 22 kwietnia 2016 r., recenzja: 19 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 19 czerwca 2016 r.

Abstrakt

Problematyka bezpieczeństwa jest zagadnieniem złożonym i interdyscyplinarnym. Wiąże się ona także z zagadnieniem polityki, a więc szeroko rozumianej aktywności ludzkiej, publicznej i prywatnej skoncentrowanej na rozwiązywaniu problemów i konfliktów na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania człowieka, grup i instytucji. Polityka bezpieczeństwa jest zatem celową i zorganizowaną działalnością kompetentnych organów państwa, mającą na celu zaspokajanie wszystkich wartości, składających się na treść bezpieczeństwa. W tej działalności istotną rolę ze względu na decentralizację administracji publicznej odgrywa także samorząd terytorialny.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, polityka bezpieczeństwa, samorząd terytorialny

Abstract

The problem of security is complex and interdisciplinary. It is connected with widely perceived politics which concerns all human activity, both public and private. It is concentrated on solving problems relating to each citizen, various social groups and institutions. Therefore politics is aimed at organizing the competent state authorities which cooperate so that all safety needs are fulfilled. In the safety area the local authorities play a vital role especially in the context of decentralization.

Keywords: local government, safety, safety policy

1. Wprowadzenie

Choć bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka to jednak w codziennym stabilnym i uporządkowanym życiu rzadko zdajemy sobie z tego sprawę. Nie zastanawiamy się nad tym, czy nam coś grozi, czy jesteśmy w pełni bezpieczni. Tymczasem pomimo zmieniających się uwarunkowań politycznych i gospodarczych bezpieczeń-

stwo wciąż pozostaje jednym z podstawowych i niezmiennych warunków naszego bytu i rozwoju.

W ujęciu ponadpaństwowym zwraca się uwagę, że na architekturę bezpieczeństwa składa się m.in. swoiste połączenie zagrożeń starych i nowych. Zagrożenia nowe często zwane są asymetrycznymi (np. terroryzm) zaś zagrożenia stare związane są z typowym konfliktem zbrojnym. Sytuacji nie poprawia statyczny często charakter struktur bezpieczeństwa (a nawet erozja takich organizacji jak ONZ, OBWE czy nawet NATO), któremu przeciwstawia się dynamiczny charakter procesów wpływających na to bezpieczeństwo¹. Na te zagrożenia nakładają się zagrożenia występujące wewnątrz jednostki państwowej, a które to zagrożenia mogą mieć bardzo zróżnicowany i złożony charakter np. związane z demografią, wykluczeniem społecznym czy zagrożeniami związanymi ze środowiskiem naturalnym. Pojawia się dlatego przestrzeń dla kreowania świadomej i skutecznej polityki bezpieczeństwa, której podstawowym zadaniem ma być kształtowanie stosunków zewnętrznych i wewnętrznych, skutkujących zapewnieniem bezpieczeństwa zarówno w wymiarze międzynarodowym, krajowym jak i lokalnym.

Sama polityka rozumiana jest często jako forma aktywności ludzkiej, której celem jest tworzenie, zachowanie oraz poprawa ogólnych zasad życia. Twierdzi się zatem, że polityka jest nierozzerwalnie związana z fenomenem konfliktu i kooperacji. Z jednej bowiem strony istnienie odmiennych często sprzecznych opinii i pragnień, konkurencyjnych potrzeb oraz przeciwstawnych interesów gwarantuje różnicę zdań. Z drugiej strony, ludzie uznają, że jeśli chcą wpływać na kształtowanie zasad lub zapewnić sobie ich przestrzeganie, muszą działać wraz z innymi. Dlatego też za istotę polityki uważa się często proces rozwiązywania konfliktów, w którym udaje się pogodzić sprzeczne poglądy lub konkurencyjne interesy. Polityka postrzegana jest także jako sztuka rządzenia to znaczy sprawowania kontroli nad społeczeństwem przez tworzenie i egzekwowanie wspólnych decyzji. Jeszcze szerzej można powiedzieć, że polityka jest częścią każdej czynności społecznej, formalnej i nieformalnej, publicznej i prywatnej, wszystkich ludzkich grup, instytucji i społeczeństw. W tym znaczeniu więc, polityka przejawia się na każdym z poziomów społecznej interakcji².

W związku z tym polityka bezpieczeństwa państwa stanowi celową i zorganizowaną działalność kompetentnych organów państwa, mającą na celu zaspokajanie wszystkich wartości, składających się na treść bezpieczeństwa. Nie wchodząc w szczegóły można powiedzieć, że w polityce bezpieczeństwa państw sięga się do rozwiązań jednostronnych (np.: hegemonizm, interwencjonizm, izolacjonizm) i wielostronnych (np.: równoważenie sił, odstraszenie, sojusze, neutralność i neutralizm)³. Polityka ta zatem zmierza do realizacji strategicznych celów bezpieczeństwa państwa.

Nadrzędnym celem strategicznym jest – co określono w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP a posiada to jednocześnie wymiar uniwersalny – zapewnienie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych poprzez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans. Za główne cele strategiczne uznano natomiast: zapewnienie niepodległości i nienaruszalności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz suwerenności w decydowaniu o wewnętrznych sprawach życia narodu, jego organizacji oraz ustroju państwa; stworzenie warunków rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, decydujących o możliwościach działania narodu i państwa; zapewnienie możliwości korzystania przez obywateli z konstytucyjnych wolności, praw człowieka i obywatela oraz stworzenie bezpiecznych warunków do godziwego życia obywateli i rozwoju narodu, w wymiarze materialnym i duchowym; zapewnienie możliwości aktywnego kształtowania stosunków w otoczeniu międzynarodowym i zdolności skutecznego działania poprzez obronę interesów narodowych i promowanie wizerunku wiarygodnego uczestnika stosunków międzynarodowych, a także realizacji zobowiązań sojuszniczych, stanowiących o wiarygodności Polski; zapewnienie bezpieczeństwa, ochrony i opieki nad obywatelami polskimi przebywającymi poza granicami kraju; promocja polskiej gospodarki i wspieranie polskich przedsiębiorców oraz budowa prestiżu Polski w otoczeniu międzynarodowym; zapewnienie poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; ochronę duchowego i materialnego dziedzictwa narodowego (bogactw naturalnych, majątku indywidualnego obywateli i zbiorowego majątku narodowego) oraz zapewnienie możliwości jego bezpiecznego rozwijania we wszystkich sferach aktywności narodowej, w tym zwłaszcza ekonomicznej, społecznej i intelektualnej; ochronę środowiska naturalnego i ochronę przed skutkami klęsk żywiołowych, a także katastrof spowodowanych przez działalność człowieka; zapewnienie szerokiego dostępu do informacji, podniesienie poziomu edukacji narodowej oraz stworzenie silnego zaplecza naukowo-badawczego, połączonego z potencjałem wytwórczym, poprawiającym konkurencyjność gospodarki⁴.

Przyglądając się wskazanym wyżej celom polityki bezpieczeństwa państwa nietrudno dostrzec, że część z tych celów odnosi się do zadań i aktywności samorządu terytorialnego. Wynika to oczywiście z faktu decentralizacji administracji publicznej i kluczowej roli w polskim systemie ustrojowym zasady pomocniczości. Rolę samorządu terytorialnego w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa potwierdzono również w samej Strategii stwierdzając między innymi iż: „...organy samorządu terytorialnego współuczestniczą w realizacji strategicznych celów polityki bezpieczeństwa RP” i dalej: „udział organów samorządu terytorialnego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa na poziomie województwa stanowi

o skuteczności systemu bezpieczeństwa oraz zapewnia możliwość skutecznego działania podmiotów ratowniczych, a także zarządzania kryzysowego i właściwego reagowania w sytuacjach zagrożeń. Rolą tych organów jest monitorowanie i zapobieganie wszelkim zagrożeniom, a w sytuacji ich wystąpienia – dążenie do ich opanowania i likwidacji bądź minimalizacji powstałych skutków” oraz „...strategia kierowana jest do wszystkich organów administracji publicznej oraz podmiotów realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa”⁵. Podstawową zaś jednostką administracji publicznej jest gmina, następnie powiat i województwo. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego realizują lokalną i regionalną politykę bezpieczeństwa, na którą składa się wykonywanie ustawowych zadań tych jednostek, a które to zadania wprost lub w sposób pośredni powiązane są z zapewnieniem bezpieczeństwa członkom wspólnoty samorządowej.

2. Bezpieczeństwo na poziomie gminnym

Konstytucja RP ustanawiając gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego jednocześnie formułuje zasadę domniemania kompetencji we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a o jej ustroju stanowi statut gminy⁶. Zasadniczy zakres działania gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁷, obejmuje natomiast zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, w tym między innymi sprawy dotyczące: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Gminna wspólnota samorządowa realizuje te zadania za pośrednictwem swoich organów tj. rady gminy i wójta. Rada gminy, która jest organem stanowiącym i kontrolnym jest kompetentna we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, ma również kompetencje do stanowienia o kierunkach działania wójta oraz przyjmowania sprawozdań z jego działalności. Organem wykonawczym jest za to wójt, który realizuje uchwały rady gminy i zadania gminy (w tym również ze sfery bezpieczeństwa); między innymi wójt opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku niecierpiącym zwłoki może wydać

przepisy porządkowe, w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy, wójt przesyła przepisy porządkowe do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu⁸.

Szereg zadań związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem, wynika ponadto z ustaw szczególnych. Oprócz zadań już wyżej wymienionych należy wskazać na przykład na to, że: wójt jest organem nadzoru nad zgromadzeniami publicznymi organizowanymi na terenie gminy, a w ramach tego nadzoru w stosownych okolicznościach może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia, czy o rozwiązaniu zgromadzenia⁹; wójt wydaje zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej lub odmawia jego wydania¹⁰; zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹¹ w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹², wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę, zaś w zakresie zarządzania kryzysowego zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W związku z tym do zadań wójta, należy¹³: 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego, opracowanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego, 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia, 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta, 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym, 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Oczywiście zadania te wykonywane są przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wójta, który jednocześnie określa jego skład¹⁴.

obywateli, ochrony przeciwpożarowej, (w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowego i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska). Opierając się zatem o ustawę o samorządzie powiatowym¹⁵ w odniesieniu do organów powiatu należy wskazać, iż rada powiatu między innymi: uchwała powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony i bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonuje oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego, w określonych sytuacjach może wydawać przepisy porządkowe obowiązujące na terenie powiatu. Zarząd może wydawać uchwały kierowane do powiatowych jednostek organizacyjnych, a w wypadkach niecierpiących zwłoki uprawniony jest do uchwalania (w zastępstwie rady powiatu) przepisów porządkowych. W przypadku powiatu należy także pamiętać o szczególnej pozycji ustrojowej starosty, który będąc członkiem zarządu, posiada także własne kompetencje, na przykład: opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy; w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu¹⁶.

Poza tym szereg zadań z zakresu bezpieczeństwa przypisanych jest staroście w oparciu o ustawy szczególne z uwagi na to, że pełni on funkcję organu sprawującego władzę administracji ogólnej w powiecie i ponosi tym samym odpowiedzialność za prawidłowe i skuteczne wykonywanie funkcji państwa w tym również w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie wymieniając wszystkich kompetencji przykładowo należy wskazać, iż: starosta ma prawo żądać od komendanta powiatowego Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia i porządku publicznego¹⁷, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, starosta może wydać komendantowi powiatowemu Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia¹⁸. Trzeba także wspomnieć, iż w strukturze organizacyjnej powiatu działa komisja bezpieczeństwa i porządku utworzona w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, na czele której stoi starosta. Również w przypadkach szczególnych, ale nieuzasadniających wprowadzenia stanów nadzwyczajnych na obszarze powiatu, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego¹⁹ jest starosta. Katalog uprawnień

starosty w tym zakresie został ukształtowany analogicznie do uprawnień wójta, wyżej już przedstawionych, dlatego warto jedynie podkreślić fakt, iż realizacja zadań starosty z zakresu planowania cywilnego pozwala mu na wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego. Starosta podobnie jak wójt, wykonuje zadania w sprawach zarządzania kryzysowego przy pomocy właściwej komórki organizacyjnej starostwa powiatowego. Ponadto organem pomocniczym w omawianym zakresie jest także zespół zarządzania kryzysowego ukształtowany analogicznie do zespołu gminnego. Natomiast w przypadku centrum zarządzania kryzysowego, ustawodawca wprowadził obowiązek ich utworzenia (inaczej niż przy centrum gminnym). Zadania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego odpowiadają zadaniom wojewódzkiego centrum²⁰.

4. Bezpieczeństwo na poziomie wojewódzkim

Samorząd województwa, którego organami są sejmik województwa i zarząd województwa, wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Są to zadania niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej, wśród których można na przykład wskazać zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażania i utrzymywania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych²¹. Poza tym urzędy marszałkowskie wykonują w zakresie bezpieczeństwa zadania takie jak np.: współdziałanie z wydziałem zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego w sytuacjach nadzwyczajnych i przy tworzeniu grup roboczych do zwalczania klęsk żywiołowych, podejmowanie czynności związanych z wykonywaniem poleceń wojewody wydawanych w sytuacjach nadzwyczajnych, określanie zadań dla jednostek organizacyjnych urzędu na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i kontrola ich realizacji oraz organizowanie szkolenia pracowników urzędu i podległych jednostek organizacyjnych w zakresie spraw obronnych i bezpieczeństwa publicznego. Marszałek województwa może także podejmować decyzje zamiast zarządu w sprawach nadzwyczajnych, niecierpiących zwłoki, jeżeli wiąże się to z bezpośrednimi zagrożeniami interesu publicznego, zdrowia i życia, a także w innych sprawach, jeśli mogą one spowodować znaczne straty materialne²². Trzeba też zauważyć, iż na szczeblu województwa samorządowego kompetencje organów tego samorządu w zakresie bezpieczeństwa mają w większym stopniu charakter prewencyjny ze względu na to, iż w sferze kompetencji wojewody pozostawiono przede wszystkim reagowanie na stan zagrożenia bezpieczeństwa. Tym niemniej, na przykład sejmik województwa uchwała program ochrony powietrza, marszałek województwa jest odpowiedzialny za stan

wałów przeciwpowodziowych, w pozwoleniach wodnoprawnych ustala rodzaj urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią, zatwierdza program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, ma prawo wstrzymać w drodze decyzji, działalność powodującą wytwarzanie odpadów w sytuacji, gdy zagraża to bezpieczeństwu środowiska²³.

5. Polityka i poczucie bezpieczeństwa w praktyce

Wskazane wyżej przykłady zadań i sposobów działania samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym i regionalnym odnoszą się jedynie do uregulowań prawno-organizacyjnych systemu bezpieczeństwa. Warto jednak zwrócić także uwagę na faktyczne efekty tych działań i ich wpływ na poczucie i stan bezpieczeństwa obywateli. Przykładem mogą być wybrane działania podejmowane w gminach województwa śląskiego. Działania te można pogrupować w stosunku do określonych zagrożeń tzn. działania podejmowane wobec zagrożeń życia i zdrowia to: dodatkowe oświetlenie miejsc niebezpiecznych, dodatkowe patrole Straży Miejskiej, dofinansowanie działań Policji, system monitoringu wizyjnego, współpraca z Policją; działania podejmowane wobec zagrożeń porządku publicznego to: propagowanie bezpiecznych zachowań, dodatkowe kontrole prewencyjne miejsc zagrożonych, dyżury w punkcie konsultacji do spraw narkomanii, działalność ośrodka terapii uzależnień, profilaktyki i pomocy psychologicznej, kontakt dzielnicowych ze społecznością lokalną, ograniczenie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, system monitoringu wizyjnego miejsc publicznych, stadionów i szkół, wymiana informacji o problemach społecznych z ośrodkami pomocy społecznej, komisjami urzędu gminy, osobami duchownymi, zapewnienie wymogów bezpieczeństwa imprez masowych; działania podejmowane wobec zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego to: instalowanie fotoradarów stałych i przenośnych, modernizowanie infrastruktury drogowej (budowa sygnalizacji świetlnej akomodacyjnych, przebudowa skrzyżowań, tworzenie nowych parkingów, właściwe oznakowanie dróg, budowa chodników, budowa ścieżek i szlaków turystycznych), analiza wypadkowości oraz ocena stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wskazywanie niebezpiecznych punktów na drogach, ogłoszenia ostrzegające w mediach, opracowanie i kolportaż ulotek prewencyjno-informacyjnych, wychowanie komunikacyjne dzieci i młodzieży; działania podejmowane wobec zagrożenia przestępcstwami i aspołecznymi zachowaniami wśród nieletnich to: aktywizacja młodzieży, zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży przez placówki oświatowe, kulturalne, imprezy turystyczne i sportowe konkursy, dodatkowe patrole parków i placów zabaw przez Straż Miejską, działalność ośrodków pomocy rodzinie, działalność ośrodków terapii uzależnień, profilaktyki i pomocy psychologicznej, działania profilaktyczne i interwencyjne w szkołach, kontakt dzielnicowych

ze społecznością lokalną, kontrola prawidłowości sprzedaży alkoholu; działania podejmowane wobec zagrożenia i funkcjonowania rodziny to: utworzenie ośrodka interwencji kryzysowej, aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych, doradztwo, szkolenia i kursy zawodowe, dożywianie uczniów w szkołach, organizowanie szkoleń i warsztatów w zakresie przeciwdziałania przemocy, organizowanie działań w ramach edukacji publicznej – konferencje tematyczne, audycje radiowe, reklamowanie działalności placówek pomocowych²⁴.

To tylko przykładowe działania samorządu terytorialnego w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, ale wskazują one na to, jak polityka bezpieczeństwa może być i jest realizowana przez podmioty samorządowe. Mądra realizacja polityki bezpieczeństwa znajduje później swoje odzwierciedlenie w raportach na temat stanu i poczucia bezpieczeństwa bowiem wyniki badań społecznych od ponad dziesięciu lat wykazują wzrost poczucia bezpieczeństwa Polaków.

Wyniki badań społecznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa oraz obaw i oczekiwań mieszkańców Polski w kwestiach bezpieczeństwa są także od wielu lat podstawą planowania i wdrażania krajowych i lokalnych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i podnoszenia poziomu poczucia bezpieczeństwa obywateli. Badania przeprowadzone w pierwszej połowie kwietnia 2010 roku wskazywały, że mieszkańcy Polski deklarowali wysokie poczucie bezpieczeństwa. Większość Polaków (70% badanych) uznawało swój kraj za bezpieczny. Wskaźnik ten wzrasta od kilku lat. W roku 2001 odsetek Polaków, którzy uważali Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie, wynosił 18%. W ciągu kolejnych 10 lat wskaźnik ten wzrósł o 52 punkty procentowe. Jednocześnie zdanie, że Polska nie jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, w kwietniu 2010 roku zadeklarowało 26% badanych. W roku 2001 takich wskazań było 81%, co oznacza, że w ciągu ostatnich 10 lat odsetek respondentów uznających Polskę za kraj, w którym nie żyje się bezpiecznie, spadł o 55 punktów procentowych. W tym samym badaniu respondentom zadano pytanie o poczucie bezpieczeństwa w ich najbliższej okolicy (w dzielnicy, na osiedlu, na wsi itd.). Uzyskane odpowiedzi na to pytanie wyraźnie wskazują, że poczucie bezpieczeństwa Polaków w okolicy ich miejsca zamieszkania jest wyższe niż deklarowane w skali całego kraju. Zdecydowana większość badanych (86%) uznała swoje otoczenie za bezpieczne i spokojne. Odsetek pozytywnych wskazań utrzymał się na poziomie zbliżonym do wyniku z poprzednich edycji badania (marzec 2008 i kwiecień 2009 roku), kiedy to uzyskano odpowiednio: 87% i 88% odpowiedzi twierdzących. Ponadto ponad połowa dorosłych Polaków (53%) nie obawia się, że może stać się ofiarą przestępstwa. Odmienne odczucia wyraziło 46% badanych²⁵. Podobne dane zawierają także kolejne raporty.

Na przykład, w badaniu w kwietniu 2012 roku dwie trzecie Polaków (66% badanych) uznawało swój kraj za bezpieczny. Wskaźnik ten zasadniczo wzrastał od 2001 do 2011 roku, następnie w kwietniu 2012 roku zmniejszył się o 9 punktów procentowych (wynik z kwietnia 2011 roku: 75% odpowiedzi pozytywnych, był jak dotąd najwyższy). W badaniu z kwietnia 2012 roku zdanie, że Polska nie jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, zadeklarowało 31% badanych. W porównaniu z poprzednim badaniem (z kwietnia 2011 roku, kiedy odnotowano najniższy, jak dotąd, wskaźnik odpowiedzi negatywnych) odsetek respondentów uznających Polskę za kraj, w którym nie żyje się bezpiecznie, wzrósł o 9 punktów procentowych. Jeśli zaś chodzi o poczucie bezpieczeństwa w najbliższej okolicy ich miejsca zamieszkania to uzyskane odpowiedzi na to pytanie wyraźnie wskazują, że podobnie jak w poprzednich edycjach badania poczucie bezpieczeństwa Polaków w okolicy ich miejsca zamieszkania jest tradycyjnie wyższe niż deklarowane w skali całego kraju. Dziewięciu na dziesięciu badanych Polaków (89%) uznało swoje otoczenie za bezpieczne i spokojne. Odsetek pozytywnych wskazań z kwietnia 2012 roku był najwyższy od końca lat osiemdziesiątych. Jednocześnie 9% respondentów wyraziło zdanie odmienne (jest to najniższy z dotychczas notowanych wyników). Ponadto, większość (59%) dorosłych Polaków nie obawiała się, że może stać się ofiarą przestępstwa. Jest to wynik identyczny z uzyskanym w marcu 2008 roku. Od poprzedniej edycji badania (kwiecień 2011 roku) odsetek badanych Polaków, którzy nie obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, zmniejszył się o 2 punkty procentowe. (natomiast w porównaniu z wynikami badań z 2003 wskaźnik ten jest wyższy o 20 punktów procentowych). Natomiast 39% respondentów stwierdziło, że obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, co jest wynikiem zbliżonym do uzyskanego w marcu 2008 roku. Od kwietnia 2011 roku odsetek respondentów, którzy obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, wzrósł o 2 punkty procentowe (natomiast w porównaniu z wynikami badań z 2003 wskaźnik ten jest niższy o 20 punktów procentowych)²⁶.

Przedstawione wyżej informacje wskazują na mocny trend wzrostowy w zakresie poczucia bezpieczeństwa, który nie byłby możliwy bez spójnej i przemyślanej polityki bezpieczeństwa realizowanej w znacznej mierze przez jednostki samorządu terytorialnego. Dowodzi to również słuszności i trafności działań podejmowanych przez samorząd terytorialny w ramach diagnozowania i zaspokajania potrzeb bezpieczeństwa członków wspólnoty samorządowej. Świadczy o tym dobitnie wskaźnik wskazujący iż obywatele czują się zdecydowanie najbezpieczniej we własnej okolicy.

6. Podsumowanie

Polityka rozumiana jako planowe i przemyślane podejmowanie działań mających na celu polepszenie bytu ludzi jest podstawą działań także w zakresie bezpieczeństwa. W tym zakresie określana jest mianem polityki bezpieczeństwa. Z uwagi na decentralizację administracji publicznej znaczna część zadań z zakresu bezpieczeństwa powierzona została samorządowi terytorialnemu, który pomimo często trudności finansowych, wywiązuje się z tych zadań – moim zdaniem – dobrze. Świadczą o tym między innymi rosnące wskaźniki wyników badań opinii publicznej w zakresie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Ukształtowane więc przez ustawodawcę kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa generalnie należy uznać za prawidłowe, jednak zauważa się także problemy przede wszystkim w zakresie jasnego podziału tych kompetencji między poszczególne podmioty realizujące zadania w tym wymiarze. Według Białej Księgi Bezpieczeństwa nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują często koordynację i osłabiają efektywność działań na rzecz bezpieczeństwa (jako przykład wskazuje się: słabość systemu ostrzegania, słabość systemu ratownictwa, niedostateczną koordynację działań administracji rządowej i samorządowej)²⁷. Niezmiennie więc trzeba dążyć do uproszczenia systemu bezpieczeństwa, większej klarowności i przejrzystości w zakresie funkcjonowania i współdziałania jego poszczególnych podmiotów, w tym również jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla, a stan taki można osiągnąć właśnie poprzez realizację przemyślanej i spójnej polityki bezpieczeństwa.

¹ W tym kontekście trzeba wskazać na przekształcenie się Rosji w zupełnie nowe mocarstwo nie tylko regionalne, ale także globalne, którego nie można porównać ani do Związku Radzieckiego ani do carskiej Rosji.

A.D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006, s. 66 i n.

² A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s.4 i n.

³ S. Bieleń, *Polityka bezpieczeństwa państw*, Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych, OL PAN V, Lublin 2010, s. 65.

⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 5 i n.

⁵ Ibidem, s. 36 i n.

⁶ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 731 i n.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

⁸ K. Bojarski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, red. K. Dąbrowski, Warszawa 2013, s. 86.

⁹ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397, z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2139.

- ¹¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1340, z późn. zm.
- ¹² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 191, z późn.zm.
- ¹³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166, z późn. zm.
- ¹⁴ K. Bojarski, op. cit. s. 89.
- ¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1445, z późn. zm.
- ¹⁶ K. Bojarski, op. cit. s. 87 i n.
- ¹⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.
- ¹⁸ Zob. cytowaną ustawę o Państwowej Straży Pożarnej.
- ¹⁹ Zob. cytowaną ustawę o zarządzaniu kryzysowym.
- ²⁰ K. Bojarski, op. cit., s. 90 i n.
- ²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486, z późn. zm.
- ²² *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, s. 180.
- ²³ J. Korczak, *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 103 i n.
- ²⁴ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8, s. 123-139.
- ²⁵ *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011, s. 13 i n.
- ²⁶ *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2013, s. 14 i n.
- ²⁷ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 10.

Bibliografia

Źródła

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2012 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2013.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2010 r.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2011.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Bieleń S., *Polityka bezpieczeństwa państw*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, OL PAN V, Lublin 2010.
- Bojarski K., *Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, red. K. Dąbrowski, Warszawa 2013
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2009.
- Korczak J., *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Rotfeld A.D., *Polska w niepewnym świecie*, Warszawa 2006.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 7-8.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r., poz. 446.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2015 r., poz. 355, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. z 2013 r., poz. 397, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1340, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 191, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1445, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 486, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1166, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 2139.

Dr Krzysztof Bojarski: pracownik naukowo-dydaktyczny w Wyższej Szkole Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego z siedzibą w Warszawie. Przedmiot zainteresowań naukowych autora obejmuje zagadnienia związane z szeroko rozumianym samorządem, prawem administracyjnym i nauką administracji oraz nauką o państwie i prawie. E-mail: krzysztofjb@interia.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,8

@article{Bojarski_2016, title={Polityka bezpieczeństwa i bezpieczeństwo w samorządzie terytorialnym}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Bojarski, Krzysztof}, year={2016}, pages={53–66}}

Banaszak, B. 2008. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia 2008. ed. by S. Sulowski and M. Brzeziński. Warszawa.

Bieleń, S. 2010. „Polityka bezpieczeństwa państw”. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*.

Bojarski, K. 2013. *Zarządzanie bezpieczeństwem w jednostkach samorządu terytorialnego*
In *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*. ed. by K. Dąbrowski. Warszawa.
Heywood, A. 2009. *Politologia*. Warszawa.

Korczyk, J. 2009. *Wojewoda – Marszałek województwa – zadania w systemie bezpieczeństwa*
In *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*. ed. A. Chajbowicz and T. Kocowski. Wrocław.

Rotfeld, A.D. 2006. *Polska w niepewnym świecie*. Warszawa.

Sienkiewicz-Małyjurek, K. 2010. „Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego”. *Samorząd Terytorialny* 7-8.
