

Barbara Bonisławska

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie
Wydział Administracji

Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego

The tasks of local government administration in the local security – synopsis

Streszczenie

Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i wspólnot ludzkich w dziedzinie tworzenia i funkcjonowania wartości niezbędnych dla egzystowania ludzkości. Działania na rzecz bezpieczeństwa są wynikiem racjonalności zachowań jednostek i zbiorowości.

Współczesne społeczeństwo stało się „społeczeństwem ryzyka”, gdzie powstają różnego rodzaju zagrożenia.

Przegląd regulacji prawnych określających zadania administracji samorządowej i kompetencje jej organów w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozwala na stwierdzenie, iż rola administracji samorządowej w tej płaszczyźnie jest bardzo ważna. Obecnie, mimo przemian ustrojowych, to terenowe organy administracji rządowej są nadal tymi, które realizują zasadniczą część zadań w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Administracja samorządowa ma jednak duży wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa lokalnego. Współpraca organów administracji samorządowej z Policją i innymi służbami mundurowymi ma również ogromny wpływ na kształtowanie się bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo lokalne, porządek publiczny, samorząd, sytuacja wyjątkowa, klęska żywiołowa, zarządzanie kryzysowe, policja, straż pożarna, komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego, profilaktyka, prewencja, programy profilaktyczne, aktywność obywatelska

Summary

Today's world is facing a lot of threats, the origin of which can be found in political, economic or religious tensions. Conflicts and variety of interests generate various dangers, from armed conflicts and terrorist attacks to crimes, hooligans excesses, infection of IT systems or economic crimes.

Growing human needs increase exploitation of natural resources and the environment undergoes gradual degradation. Resilient development of industry and transport provides a lot of necessary products and services, on the other hand it is a source of serious air, water and soil pollution. Changes, which are undergoing in political, economic or civilization processes, influence the security as well. Public security includes every sphere of human life, society, state and its bodies, public institutions and social institutions.

Public administration should be prepared to prevent threats or to undertake prevention and repressive measures when any threats appear.

Keywords: local Security, public order, municipal Government, the situation unique, natural disaster, emergency management, police, fire brigade, Commission for Safety and public order, prevention, prevention, prevention programs, civic activity

Do podstawowych zadań współczesnego prawnego i demokratycznego państwa narodowego należy zapewnienie bezpieczeństwa i wolności jego obywateli.

Konstytucja, jako najwyższe prawo Rzeczypospolitej Polskiej w artykule 5 stanowi, że państwo stoi na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, strzeże dziedzictwa narodowego, zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli¹.

Bezpieczeństwo obok porządku, życia i zdrowia, jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego.

Pojęcie „bezpieczeństwa” jako terminu, zmieniało się równorzędnie do rozwoju cywilizacji, od czasów prehistorycznych poprzez starożytność do teraźniejszości. Nie bez znaczenia dla jego rozumienia były również różne ustroje państwowe, jak też czasy historyczne.

Pomimo tego, że pojęcie „bezpieczeństwa” zmieniało się na przestrzeni wieków, to do dziś aktualna pozostała sentencja, wypowiedziana kilka tysięcy lat temu w starożytnej Grecji przez Tukidydesa z Aten, że sprawiedliwość zamieszka w Atenach dopiero wtedy, kiedy każdy obywatel, którego nie dotknęło przestępstwo, będzie tak samo oburzony tym faktem jak ten, który został pokrzywdzony w wyniku przestępstwa².

W dobie rozwoju cywilizacji i postępu technicznego termin „bezpieczeństwo” rozpatrywane jest w dwóch kategoriach. Pierwsza to bezpieczeństwo w skali makro, odnosząca się do spraw o zasięgu globalnym – całego świata, państwa czy kontynentu. Druga to bezpieczeństwo w skali mikro, odnosząca się do spraw osobistych każdego człowieka, czy też określonych społeczności lokalnych zamieszkujących np. osiedla, gminy, miasta, wsie, województwa.

We współczesnej literaturze naukowej występuje wieloznaczność i złożoność pojęcia „bezpieczeństwa”, choć jednocześnie znajdujemy w niej również próby sprecyzowania tego terminu, rozpatrując wszelkie jego aspekty. Pojawia się w związku z tym wiele pojęć pokrewnych, takich jak „bezpieczeństwo publiczne”, „bezpieczeństwo państwa”, bezpieczeństwo narodowe”, czy „bezpieczeństwo wewnętrzne”, które występują w różnych przepisach prawnych,

Andrzej Misiuk, po przeanalizowaniu opracowań związanych z definiowaniem „bezpieczeństwa”, rozważając poglądy różnych autorów, zauważył, że reguły języ-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz.483, ze zm.

² A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, str.11.

kowe w niewielkim stopniu pomagają w ustalaniu znaczenia pojęć „bezpieczeństwo ludzi”, „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Stwierdził, że są to pojęcia bliskoznaczne i trudne do sprecyzowania, jednakże ich jednoznaczne określenie jest niezbędne dla ustalenia zakresu przedmiotowego ochrony organów państwowych, głównie Policji³.

Podsumowując swoje rozważania, w świetle obowiązujących przepisów ustawy o Policji, A. Misiuk uznał, że przez bezpieczeństwo ludzi należy rozumieć taki stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka, który umożliwi normalne funkcjonowanie jednostki w społeczeństwie. Dotyczy to w szczególności zachowania życia, zdrowia, mienia, swobody korzystania z wszelkich przysługujących jednostce praw podmiotowych, który jest zagwarantowany konstytucją i innymi przepisami prawa, nad którego utrzymaniem i zachowaniem czuwają organy państwa wyposażone we właściwe kompetencje.⁴

Pojęcie „bezpieczeństwa publicznego” odnosi się przede wszystkim do ochrony społeczeństwa przed negatywnymi działaniami, a jego ochrona bez względu na model ustrojowy państwa, stanowi najstarszy obszar aktywności administracji publicznej jako władzy wykonawczej w państwie demokratycznym. Odnosząc się do ochrony bezpieczeństwa publicznego, nasuwa się pytanie o charakter tej sfery zadań publicznych. Wynika on z podwójnego wymiaru: indywidualnego i ponadindywidualnego co oznacza, że bezpieczeństwo publiczne przedstawia określoną wartość zarówno dla podmiotu pojedynczego (człowieka jako jednostki) oraz zbiorowego, czyli jakiejś określonej zbiorowości, społeczeństwa.

Z powyższego nasuwa się wniosek, iż bezpieczeństwo publiczne i jego ochrona stanowi dobro wspólne, którego idea wywodzi się z poglądów św. Tomasza z Akwinu. Ideę dobra wspólnego, w ujęciu przedstawiciela społecznej nauki Kościoła rzymskokatolickiego księdza J. Majki przytaczają A. Chajbowicz i T. Kocowski: Celem życia społecznego jest dobro i dobro to nie różni się od tego, które jest celem poszczególnych członków wspólnoty ludzkiej; społeczność zdąża jednakże do osiągnięcia dobra wspólnego, którego nie należy identyfikować dobrem prywatnym ani też sumą dóbr prywatnych, jest ono natomiast niezbędnym warunkiem osiągania celów i doskonalenia się poszczególnych członków społeczności⁵.

Bezpieczeństwo publiczne przez A. Misiuka definiowane jest, jako stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiającą normalny, swobodny jej rozwój⁶.

³ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, str.16.

⁴ Ibidem str. 16.

⁵ A. Chajbowicz i T. Kocowski, (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009 r., s. 33.

⁶ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, s. 17.

Bezpieczeństwo publiczne to brak jakichkolwiek zagrożeń, dotyczących pewnej określonej społeczności. Zagrożeń związanych np. z przestępstwami przeciwko życiu i zdrowiu człowieka, katastrofami (lotniczymi, kolejowymi), epidemiami, klęskami żywiołowymi czy wypadkami drogowymi. Zawiera się w nim bezpieczeństwo każdego obywatela państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. Chodzi tu o ochronę jego zdrowia, życia, mienia o zapewnienie praw podmiotowych a także bezpieczeństwo form życia prywatnego, społecznego, publicznego. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest podstawową funkcją państwa, a gwarancją utrzymania bezpieczeństwa publicznego są organy państwowe, wyposażone w odpowiednie kompetencje prawne.

Uwzględniając szerokie i pozytywne rozumienie bezpieczeństwa jako wartości nadrzędnej, znajdujemy obok wartości o mniejszym znaczeniu, takie jak chociażby porządek. Choć ich spektakularność jest znacznie mniejsza, to jednak współtworzą one bezpieczeństwo państwa, gdyż mają charakter publiczny, są dobrem wspólnym i oddziałują na wartości podstawowe. Zatem bezpieczeństwo stanowi kompleks wszystkich wartości, bez względu na rangę i poziom popularności, a jego celem jest zapewnianie ciągłego rozwoju poprzez gwarantowanie realizacji wszystkich zbiorowych potrzeb⁷.

W literaturze, pojęcie „bezpieczeństwo” występuje zwykle łącznie z pojęciem „porządku publicznego” i choć nie są to terminy równoważne ani równoznaczne, na pewnych płaszczyznach, gdzie zapewnienie bezpieczeństwa uwarunkowane jest utrzymaniem porządku publicznego wzajemnie się uzupełniają.

O ile bezpieczeństwo publiczne odnosi się do określonego stanu faktycznego, umożliwiającego normalne funkcjonowanie państwa i jego obywateli, stanu który jest związany z zagrożeniami publicznymi, skierowanymi przeciwko państwu, jego celom, interesom i ustrojowi, o tyle porządek publiczny odnosi się do zadań i działań organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędzeń publicznych⁸.

Przez A. Misiuka porządek publiczny definiowany jest jako faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujących niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie⁹.

Porządek publiczny ma umożliwiać normalny rozwój życia społecznego, jak również przestrzegania zasad współżycia społecznego oraz norm moralnych. Dotyczy równocześnie zachowania się w miejscach publicznych, przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, budowlanych itp. Warto jednak zwrócić tu uwagę na fakt, iż chociaż pojęcia: bezpieczeństwa i porządku publicznego nie są ze sobą

⁷ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.), S. Sulowski, M. Brzeziński, Dom wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 36.

⁸ *Ibidem*, s. 41.

⁹ A. Misiuk, *Administracja porządku ...*, op.cit., s. 18.

tożsame, to jednak w niektórych przypadkach zakłócenia porządku publicznego może doprowadzić do naruszenia bezpieczeństwa, np. nieprzestrzeganie przepisów budowlanych może spowodować katastrofę budowlaną, a to stanowi naruszenie bezpieczeństwa publicznego¹⁰.

W zakresie treściowym pojęć: „bezpieczeństwo publiczne” i porządek publiczny” następują ciągle zmiany, co jest to skutkiem pojawiania się coraz to nowych zagrożeń, zmieniającego się prawa, jak również życia społecznego w tym takich wartości jak moralność czy dobre zwyczaje.

Ewolucja administracji porządku i bezpieczeństwa publicznego w Polsce

Życie we współczesnej rzeczywistości, niesie za sobą poczucie wielu zagrożeń, zarówno tych odczuwanych subiektywnie, jak również i tych realnych. Ciągły rozwój cywilizacji i dynamiczny postęp techniczny sprawił, że poza pozytywnymi następstwami w postaci wynalazków i udogodnień ułatwiających życie, pojawiło się również wiele zagrożeń tak indywidualnych jak i zbiorowych.

Ich powstawanie obserwujemy na wielu płaszczyznach. Sprzeczne poglądy polityczne, zróżnicowanie ekonomiczne czy związane z licznymi migracjami konflikty etniczne i religijne są przyczyną niebezpieczeństw o różnorodnym charakterze: od przestępczości pospolitej, zorganizowanej poprzez korupcję, nasilające się zamachy terrorystyczne, aż po konflikty zbrojne. Z całą stanowczością do tej listy można zaliczyć zagrożenia, wynikające z wykorzystywania przez człowieka środowiska naturalnego, czego skutkiem jest choćby efekt cieplarniany, czy jakże często występujące obecnie różne kataklizmy naturalne (powodzie, susze, tsunami, tornada).

Nie bez znaczenia w tej dziedzinie jest postępujący proces globalizacji, który przyczynia się do destabilizacji politycznej w świecie i sprawia, że zagrożenia mające charakter międzynarodowy, stają się czynnikiem, który może wpływać na stabilizację bezpieczeństwa krajowego czy też lokalnego.

Bez wątplenia pojęcie „bezpieczeństwa” nabrało szczególnego znaczenia po wydarzeniach 11 września 2001 r., po ataku na wieże World Trade Center.

Do zapobiegania tego typu zagrożeniom, czy też podejmowania działań prewencyjnych lub represyjnych w razie ich powstania, powołane są w państwie odpowiednio wyspecjalizowane instytucje, wchodzące w skład administracji publicznej.

Pierwowzory teraźniejszej administracji, która odpowiadała za bezpieczeństwo i porządek publiczny, znajdujemy już w początkowej fazie instytucji państwa, choć służby powoływane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zmieniały się równorzędnie do czasów w jakich istniały: od Rzeczypospolitej szlacheckiej poprzez okres panowania mocarstw zaborczych, I i II wojnę światową, system

¹⁰ S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna Wolters Kluwer, 2007 r., s. 28.

władzy ludowej aż do współczesności. Z podmiotów o bardzo szerokim spektrum działania, przekształcały się w wyspecjalizowane organy o fachowym i bardzo sprecyzowanym zakresie kompetencji.

Pierwotnie, funkcja administracji określana była jako reglamentacyjno-policyjna i w niej właśnie mieściła się większość zadań, dotyczących spraw wewnętrznych. W związku z tym resort spraw wewnętrznych, w początkowej fazie swojego istnienia, miał bardzo rozbudowany zakres działania, ponieważ poza sprawami bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegał mu ogólny zarząd administracyjny państwa, oświata, administracja wyznaniowa.

Z upływem czasu i równorzędnie rozwijającą się specjalizacją, resort ten zawęził swoje pole działania. Pojawił się również podział administracji na zespoloną i niezespoloną, podyktowany potrzebą koordynacji poszczególnych resortów na szczeblu lokalnym, a kierownictwo terenowej administracji zespolonej podlegało służbowemu nadzorowi szefowi resortu spraw wewnętrznych.

Władza wykonawcza – według monteskiuszkowskiej teorii państwa – wykonywała zadania z zakresu: prowadzenia wojny, uprawniania dyplomacji, organizacji obrony państwa a także dbania o bezpieczeństwo wewnętrzne kraju i właśnie to ostatnie zadanie stanowiło główny obszar działania administracji spraw wewnętrznych¹¹.

Z administracją bezpieczeństwa publicznego ściśle związany jest termin „policja”, którego zakres podlegał również licznym zmianom, spowodowanym panującymi w ówczesnych czasach poglądami na samą istotę państwa, jak również na postrzeganie przez państwo obywatela.

Początkowo zakres tematyczny działalności policji obejmował ogół działalności państwowej a także dotyczył wszelkich aspektów życia obywateli, w tym życia prywatnego, politycznego jak również religijnego. Do kompetencji policji – aż do XVIII – wieku należały wszystkie zadania publiczne, nie tylko z zakresu ochrony bezpieczeństwa, ale także wymiar sprawiedliwości, wojsko i finanse.

Ograniczenie pojęcia „policji” nastąpiło w XVIII wieku. Jednocześnie nastąpiło rozróżnienie jej w dwóch kategoriach: w sensie materialnym i dotyczyło policji jako całości administracji spraw wewnętrznych, oraz policji w sensie instytucjonalnym, stanowiącym specyficzny organ władzy, który zatrudniał funkcjonariuszy zajmujących się tylko i wyłącznie sprawami bezpieczeństwa.

W XIX wieku, powstające liberalne państwo konstytucyjne i prawne, skutkowało zawężeniem ukształtowanego, instytucjonalnego pojęcia policji do materialnego jej rozumienia, jako organu powołanego do zwalczania zagrożeń, co jednoznacznie doprowadziło do znacznego ograniczenia jej władzy w państwie. Powyższe wyraźnie zostało ujęte w ustawie pruskiej o administracji policyjnej z 1 lipca 1931 r. stanowiącej, że „Władze policyjne mają obowiązek dokonywania w ustanowionym dla nich zakresie niezbędnych przedsięwzięć w ramach obowią-

¹¹ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, op. cit., s. 22.

zujących ustaw w celu zapobiegania zagrożeniom zarówno powszechnym, jak też jednostkowym, które naruszają bezpieczeństwo i porządek publiczny”¹².

Pierwsza wojna światowa spowodowała, że sprawa Polski wysunęła się na arenę międzynarodową, co było jednocześnie sygnałem do pojęcia działań, które miały skutkować odzyskaniem niepodległości, bądź doprowadzić do uzyskania szerokiej autonomii politycznej narodu polskiego. Sposoby prowadzenia tych działań były uzależnione od orientacji politycznej ugrupowań lub stowarzyszeń.

Powstawały różne organizacje społeczne i obywatelskie, zajmujące się szeroką problematyką ochrony porządku publicznego, a resort spraw wewnętrznych stał się jedną z podwalin instytucjonalnych dla odrodzonego państwa polskiego. W administracji rządowej zajmował on szczególną pozycję, a swoim zasięgiem obejmował wiele dziedzin administracji publicznej. Jego szef pełnił kluczową rolę w zarządzaniu terenową administracją rządową – był przełożonym wojewodów, starostów a więc zwierzchnikiem całej administracji zespolonej.

W okresie międzywojennym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – powołane dekretem Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r.¹³ – choć poddawane było ciągłym zmianom, to jednak pozostające w jego gestii niektóre zagadnienia były kontynuowane. Należały do nich między innymi ogólny zarząd krajowy i sprawy policji. Te ostatnie precyzyjnie zostały określone w art. 24 dekretu z 3 stycznia 1918 r. „do kompetencji ministra spraw wewnętrznych należy policja wszelkiego rodzaju” co oznaczało, że odpowiadał za zapobieganie i zwalczanie zakłóceń porządku publicznego, wynikających z działalności poszczególnych ludzi lub niezależnych od działania ludzkiego (policja sanitarna, weterynaryjna, komunikacyjna, polowa, leśna, miar i wag, targowa itd.)¹⁴.

Resort ten obejmował również sprawy z zakresu przestępczości kryminalnej i politycznej, a jego minister miał gwarantować bezpieczeństwo i spokój w całym państwie.

W dniu 24 lipca 1919 r. powstała Policja Państwowa, a jej głównym zadaniem była ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, a więc policja miała spełniać w tej dziedzinie rolę organów wykonawczych władz państwowych (administracyjnych – starostów i wojewodów) i samorządowych¹⁵.

Działalność administracji spraw wewnętrznych w XX wieku, a szczególnie w drugiej jego połowie, przybrała specyficzny charakter w państwach totalitarnych. Jej funkcja ograniczała się do ochrony rządzącej w państwie partii politycznej, która miała czołową, przywódczą pozycję w państwie i społeczeństwie.

Po 1944 r., w czasach władzy komunistycznej instytucje bezpieczeństwa i porządku publicznego prowadziły działania związane nie tylko ze zwalczaniem

¹² Ibidem, s. 23.

¹³ Ibidem, s. 26.

¹⁴ Ibidem, s. 26-27.

¹⁵ Ibidem, s. 27.

przestępczości czy ochroną obywateli, do jednych z głównych jej sfer należało oddziaływanie polityczne i ideologiczne.

W okresie tym, zadania resortu spraw wewnętrznych realizowały: Milicja Obywatelska oraz organy bezpieczeństwa publicznego – Urząd Bezpieczeństwa, a następnie Służba Bezpieczeństwa, a także inne wyspecjalizowane organy i jednostki organizacyjne. Pełniły one funkcje, stanowiące główną część zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, a to: funkcję operacyjną, dochodzeniowo-śledczą, zapobiegawczą i administracyjną.

Lata pięćdziesiąte to nowy etap w funkcjonowaniu organów porządkowych i bezpieczeństwa. Resort bezpieczeństwa i Milicja Obywatelska były wykorzystywane do realizacji polityki, opartej na wzorcu radzieckim z lat trzydziestych, która polegała na działaniach represyjnych, mających na celu sterroryzowanie społeczeństwa, wprowadzaniu atmosfery strachu, czy podejrzliwości i szpiegomanii w życiu publicznym, gospodarczym i prywatnym obywateli¹⁶.

W 1989 r. w ramach Okrągłego Stołu, rozmowami przedstawicieli opozycji solidarnościowej z władzami PRL, zapoczątkowano przemiany społeczno-ustrojowe. Dotyczyły one wielu obszarów życia publicznego, społecznego i gospodarczego.

Podjęto również próby zmian w służbach podległych ministrowi spraw wewnętrznych – chodziło głównie o sprawy organizacyjne i kadrowe – co miało doprowadzić do ograniczenia w tym resorcie wpływów sił komunistycznych.

Efektom tych zmian była reorganizacja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, likwidacja Służby Bezpieczeństwa oraz przekształcenie Milicji Obywatelskiej w Policję. Zgodnie z ustawą o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, jej pierwszy artykuł określał zakres jego działania jako naczelnego organu administracji państwowej i obejmował politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie oraz dorobek kulturalny i materialny społeczeństwa i poszczególnych obywateli, jak również w dziedzinie ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego, ochrony przeciwpożarowej oraz administracji spraw wewnętrznych.

Do gruntownej reformacji resortu spraw wewnętrznych i umiejscowienia go w administracji publicznej, przystąpiono ustawą z 21 lipca 1995 r. Na jej podstawie ministrowi tego resortu nadano uprawnienia naczelnego organu administracji państwowej, w stosunku do właściwych terenowych organów rządowej administracji ogólnej, w dziedzinie spraw społeczno-administracyjnych, określonych w odrębnych ustawach oraz w stosunku do organów samorządu terytorialnego – w zakresie zleconych mu zadań z tej dziedziny¹⁷.

¹⁶ Ibidem, s. 29.

¹⁷ A.Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2005 r., s. 283.

Administracja centralna państwa, generalną reformę przeszła w 1996 r., kiedy to mocą ustawy z 21 czerwca 1996 r. zagadnienia resortu spraw wewnętrznych określone zostały w zakresie działania ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 wyżej wymienionej ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra do jego zadań należy inicjowanie i realizowanie polityki oraz zapewnienie koordynacji działań w dziedzinach: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy państwa oraz ochrony przeciwpożarowej; administracji publicznej; stosunków państwa z Kościołem Katolickim oraz innymi kościołami i związkami wyznaniowymi.

Punkt 4 artykułu 1 cytowanej ustawy mówi o uprawnieniach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w stosunku do terenowych organów rządowej administracji ogólnej oraz organów samorządu terytorialnego.

Natomiast artykuł 3 ujmuje zakres działań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, do których (poza zawartymi w artykule 1) należy między innymi: nadzór nad działalnością Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i Obrony Cywilnej, w zakresie ustalonym odrębnymi ustawami, jak również koordynacja działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu¹⁸.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zadania samorządu gminnego

Transformacja ustrojowa państwa zapoczątkowała w 1990 r. reformę administracji publicznej, polegającą na utworzeniu podstawowej jednostki podziału terytorialnego państwa, czyli gminy. Nie doszło jednak wtedy do odbudowy samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Pełny samorząd ukształtował się wtedy wyłącznie na poziomie gminy, natomiast kompetencje szczebli ponadgminnych pozostały w gestii władz centralnych.

Gruntowną reformę administracji publicznej przyniósł rok 1998, a od 1 stycznia 1999 r., zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r.¹⁹ został wprowadzony zasad-

¹⁸ Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 491, ze zm.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603, ze zm.

niczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, wyodrębniający w Polsce gminy, powiaty i województwa. Zmiany ustrojowe przeprowadzone wówczas w Polsce, zmierzały do tworzenia demokratycznego państwa i obywatelskiego społeczeństwa. Za główny cel procesu reformy przyjęto zmianę systemu zarządzania, której przejawem była postępująca decentralizacja sposobu administrowania państwem. Odbył się to poprzez przeniesienie szeregu zadań i kompetencji ze szczebla centralnego do województw oraz między województwa, powiaty i gminy. Zmiany te zapewniły mieszkańcom większy wpływ na podejmowane decyzje lokalne.

W związku z tym, że jednym z głównych zadań administracji publicznej jest zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa i jego obywateli, na każdym szczeblu tej administracji wyodrębniony został organ administracji ogólnej, odpowiedzialny za działania i ich rezultaty w tej sferze. Władzę administracji ogólnej mogą wykonywać zarówno organy samorządu terytorialnego jak i administracji rządowej. Powinny one również przejmować odpowiedzialność za wyniki działania zespolonej administracji w sytuacjach kryzysowych.

W Polsce podstawową wspólnotą lokalną jest gmina, która odpowiada za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Działa ona poprzez swoje organy: radę gminy(miasta) jako organ stanowiący i wójta(burmistrza lub prezydenta miasta) jako organ wykonawczy. Kompetencje gminy dotyczą wszystkich spraw lokalnych, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów²⁰.

Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy, wykonywanych we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i finansowanych własnymi środkami należą między innymi: zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrona przeciwpożarowa oraz ochrona przeciwpowodziowa (wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego)²¹.

Poza zadaniami własnymi, gmina realizuje również zadania administracji rządowej. Są to zadania zlecone, których wykonanie jest umocowane upoważnieniami zawartymi w ustawach szczególnych.

Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom gminy oraz 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 zaistniałych zagrożeń stosuje środki prewencyjne, które zapobiegają naruszeniu porządku lub dają gwarancję bezpieczeństwa mieszkańcom.

Formyprawnedziałaniagminy zostały określone w ustawie ustrojowej. Najbardziej podstawowe kompetencje rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego znalazło się między innymi: stanowienie prawa miejscowego, to znaczy prawa powszechnie obowiązującego na obszarze danej gminy. Zawierają się w nim przepisy wykonawcze

²⁰ Art. 164 ust. 3, *Konstytucji RP*.

²¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, t. j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591, ze zm.

lub porządkowe niezbędne dla ochrony życia i zdrowia obywateli, jak również konieczne dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rada gminy może również podejmować uchwały, dotyczące spraw utrzymania porządku publicznego w zakresie gminy, które są następnie kierowane do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jako organ wykonawczy gminy realizuje uchwały rady oraz bezpośrednio zadania gminy. Upoważniony został również do kierowania bieżącymi sprawami gminy, w których zawiera się również sfera bezpieczeństwa i porządku publicznego, co w rzeczywistości daje mu legitymację do wydawania zarządzeń jednostkom samorządu gminnego.

Do zadań wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w omawianym zakresie 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 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 jej skutków.

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 uprawniony jest również z mocy art. 21 i art. 22 ustawy o stanie klęski żywiołowej²², do wprowadzenia na terenie swojej gminy ograniczeń wolności i praw człowieka, polegających głównie na zarządzeniu ewakuacji z zagrożonych miejsc, czy też zakazie organizowania imprez masowych.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest również właściwym organem w sprawach dotyczących zarządzania kryzysowego, o czym stanowi art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym²³. W związku z tym, wójt kieruje działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń. Przedstawia staroście (do zatwierdzenia) wcześniej opracowany gminny plan reagowania kryzysowego, przeciwdziała skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz realizuje zdania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

²² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558, ze zm.

²³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.

W powyższych działaniach 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 ratowniczych²⁴.

Zadania samorządu powiatowego

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego II stopnia i podziału administracyjnego, która obejmuje część obszaru województwa. Jest on ogniwem pośrednim pomiędzy gminą, jako jednostką podstawową, a województwem jako podmiotem polityki regionalnej.

W Polsce wyróżnia się dwa rodzaje powiatów: powiaty ziemskie, które skupiają od kilku do kilkunastu sąsiadujących ze sobą gmin oraz powiaty grodzkie, którymi są miasta na prawach powiatu lub gminy o statusie miasta, wykonujące zadania powiatu.

W związku z reformą ustrojową z 1998 r. i decentralizacją administracji publicznej, zmiany objęły również organizację administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez rozszerzenie odpowiedzialności samorządów lokalnych za terytorialne zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i utrzymanie porządku publicznego.

Administrację zespoloną w powiecie tworzą: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne będące aparatem pomocniczym kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Samorząd powiatowy, zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym otrzymał do wykonywania ponadgminne zadania administracyjne i z zakresu usług publicznych, których zasięg przekracza obszar przeciętnej gminy, ale nienaruszające właściwości gminy oraz nie mające charakteru wojewódzkiego. Są to zadania własne powiatu, realizowane przez powiat we własnym imieniu, do których należą między innymi: bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa²⁵.

Ponadto powiat może wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, powierzone szczególnymi ustawami. Samorząd powiatowy wykonuje te zadania za pomocą własnych organów lub jednostek organizacyjnych. Mogą być one również wykonywane przez wyspecjalizowane służby administracyjne, stanowiące część administracji rządowej terenowej, a oddane prawnie pod zwierzchnictwo samorządu terytorialnego²⁶.

²⁴ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, ... op. cit., s. 205.

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.

²⁶ H. Izdebski, W. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, s. 261.

Wedle przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje między innymi zadania publiczne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Są one realizowane bezpośrednio przez mieszkańców (odbywa się to np. poprzez referendum lokalne), przez organy ustrojowe powiatu, którymi są rada powiatu i zarząd powiatu, jak również przez starostę wraz z podległymi mu powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami.

Wpływ na zakres kompetencji tych organów mają warunki w jakich funkcjonuje wspólnota powiatowa. Chodzi tu o warunki „normalne”, które nie wymagają specyficznych działań oraz określane jako „szczególne”, w których dochodzi do zagrożenia życia, zdrowia, bezpieczeństwa, występuje sytuacja kryzysowa²⁷ lub zaistnieją okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

W zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego rada powiatu, jako organ stanowiący i kontrolny podejmuje uchwały, dotyczące szczególnie kierunków działań zarządu powiatu jako organu wykonawczego oraz rozpatruje sprawozdania z jego działalności, dotyczące realizacji tych zadań. Uchwala program zapobiegania przestępczości oraz ochrony obywateli. Organ ten dokonuje również oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i przeciwpożarowego powiatu. Może wydawać także przepisy porządkowe, które obowiązują na terenie danego powiatu. Opisane powyżej zadania wynikają z ustawy ustrojowej²⁸.

Z kolei zarząd powiatu, jako organ bezpośrednio wykonujący zadania powiatu w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego wydaje uchwały, które kieruje do powiatowych jednostek organizacyjnych. Może również, w przypadkach wymagających natychmiastowego działania uchylać w zastępstwie rady powiatu przepisy porządkowe. Muszą być one jednak zatwierdzone na najbliższej sesji rady.

Odpowiedzialność za wyniki działań całej administracji na szczeblu powiatowym ponosi starosta, który posiada szczególną pozycję ustrojową – jest przewodniczącym zarządu i w jego ramach działa. Dysponuje również własnymi kompetencjami, które wynikają z jego pozycji prawnej jako zwierzchnika powiatowej administracji zespolonej. Odpowiedzialność ta dotyczy skutków działań własnych starosty, jak również powiatowych służb, nad którymi sprawuje zwierzchnictwo.

Warto przy tym zauważyć, że starosta jako zwierzchnik administracji zespolonej w powiecie ma wpływ na powoływanie kierownictwa służb powiatowych, a konkretnie wydaje opinie dotyczące kandydatów do objęcia stanowisk powiatowych komendantów Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz Inspektora Nadzoru Budowlanego. Może im również wydawać polecenia w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa.

Zgodnie z cytowaną powyżej ustawą o samorządzie powiatowym, do zadań starosty należy kierowanie bieżącymi sprawami powiatu również w zakresie bezpie-

²⁷ Art. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

²⁸ Art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

czeństwa i porządku. Opracowuje operacyjny plan ochrony przed powodzią, jak również ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

W 2002 r., jako nowe rozwiązanie prawne po nowelizacji ustawy ustrojowej, utworzona została na szczeblu powiatowym komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego, której celem była realizacja zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, a także wykonywanie zadań sfery porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, wynikających z ustaw.

Cytowana powyżej ustawa o samorządzie powiatowym w art. 38a pkt 5 określa skład tej komisji. Tworzą ją:

- starosta – jako jej przewodniczący,
- dwaj radni delegowani przez radę powiatu,
- trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym (mogą to być w szczególności przedstawiciele samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracownicy oświaty oraz przedstawiciele instytucji zajmujących się walką ze zjawiskami patologii społecznych i zapobieganiu bezrobociu),

dwaj przedstawiciele delegowani przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku miasta stołecznego Warszawy – delegowani przez Komendanta Stołecznego Policji.

W pracach komisji może również uczestniczyć prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego. Do udziału w pracach komisji, starosta może powołać – ale tylko jako głos doradczy – funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży, a także pracowników innych organów administracji publicznej, które wykonują zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Do zadań komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako organu opiniodawczo-doradczego w sprawach z zakresu porządku i bezpieczeństwa, należy między innymi: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na obszarze powiatu; opiniowanie pracy Policji i innych służb powiatowych, inspekcji, straży, jak również jednostek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego; przygotowanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego; opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych jednostek organizacyjnych powiatu, które wykonują zadania w zakresie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego; opiniowanie projektów przepisów prawa miejscowego jak również budżetu powiatu, a także innych dokumentów dotyczących spraw bezpieczeństwa i porządku publicznego i spraw wskazanych przez starostę²⁹.

²⁹ *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, (red.) S. Sulowski, M. Brzeziński, s. 190.

Zadania wojewody i samorządu wojewódzkiego

Wraz z pierwszą reformą ustrojową, wprowadzającą administrację publiczną podzieloną na administrację państwową, administrację rządową i samorząd terytorialny pojawia się w roku 1990, jako organ administracji rządowej – wojewoda. Otrzymał on funkcję reprezentanta Rady Ministrów w terenie (odpowiada za wykonywanie polityki rządu) i równocześnie powierzono mu zwierzchnictwo nad kierownictwem służb i inspekcji oraz innych jednostek organizacyjnych w województwie, wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa.

Do jego podstawowych kompetencji należy zapewnienie i koordynowanie wspólnych działań jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, znajdujących się na terenie województwa, a dotyczących spraw związanych z zapobieganiem zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków³⁰.

Pozycję ustrojową wojewody umocniła kolejna regulacja z 1998 r., kiedy to ustawa z dnia 5 czerwca tego roku, uczyniła go obok organów niespolonych najważniejszym organem administracji rządowej w województwie. Wspomniana ustawa określiła również uprawnienia wojewody do wydawania poleceń w stanach nadzwyczajnych, które obowiązywały zarówno organy administracji rządowej jak i samorząd terytorialny.

Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r.³¹ wojewodzie nadano szczególne kompetencje obowiązujące w stanie klęski żywiołowej. Kieruje on wszelkimi działaniami zmierzającymi do zapobiegania skutkom powyższego stanu, jak również usuwania ich z obszaru województwa. W tym czasie organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa, które działają na terenie województwa, a także inne siły i środki skierowane do wykonywania działań, w tym oddziały Sił Zbrojnych RP, podporządkowane są wojewodzie³².

Kolejna regulacja, określona ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r.³³ z większą precyzją scharakteryzowała kompetencje wojewody w zakresie bezpieczeństwa. Jako wykonawca polityki Rady Ministrów w terenie ma on zapewniać współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej, kierować ich działaniami w zakresie bezpieczeństwa państwa, i utrzymania porządku publicznego, zagrożenia życia, zdrowia i mienia, ochrony praw obywatelskich, zagrożeń środowiska. Do tych kompetencji należy również zapobieganie klęskom żywiołowym

³⁰ *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (red.) A. Chajbowski i T. Kocowski, s. 97.

³¹ Art. 11 ustawy *o stanie klęski żywiołowej*.

³² A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, s. 67.

³³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206, ze zm.

i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz wiążące się z tym dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, ogłaszanie i odwoływanie alarmu i pogotowia przeciwpowodziowego, opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią jak również wykonywanie i koordynacja zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego³⁴.

W przypadku zarządzania kryzysowego wojewoda kieruje działaniami, które związane są z monitorowaniem, planowaniem i reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze danego województwa.

Powyższe wskazuje, iż zadania wojewody w zakresie bezpieczeństwa są związane z pełnieniem przez niego funkcji przedstawiciela rządu w terenie, a nie odrębnej funkcji wynikającej ze statusu prawnego wojewody. Zadania z tego zakresu wojewoda realizuje głównie dzięki zwierzchnictwu nad rządową administracją zespoloną, wpływowi na administrację niezespoloną i jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach administracji niezespolonej, wojewoda wnioskuje lub wyraża zgodę na powoływanie i odwoływanie organów tej administracji, a organy te mają obowiązek uzgadniania z nim projektów aktów stanowionego przez siebie prawa miejscowego. Muszą również spowodować, aby ich działania były zgodne z poleceniami wojewody.

Jeżeli chodzi o administrację zespoloną to wojewoda powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, a kierowane przez nich jednostki działają w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia z dwoma wyjątkami: gdy szczególny przepis każe działać im we własnym i imieniu lub gdy dana kompetencja może być przypisana wyłącznie wojewodzie.

Wojewoda w zakresie bezpieczeństwa koordynuje, kontroluje i nadzoruje, a ponieważ nie posiada własnego aparatu wykonawczego (poza wojewódzkim zespołem zarządzania kryzysowego), korzysta z jednostek organizacyjnych podległych innym organom administracji publicznej, które znajdują się w sferze oddziaływania jego kontroli, koordynacji czy nadzoru³⁵.

Zadania samorządu wojewódzkiego w zakresie bezpieczeństwa, w związku z dualizmem władzy publicznej w województwie, znajdują się w znacznej dysproporcji do kompetencji wojewody i stanowią jakby pozostałość w tej sferze, po oddzieleniu jego zadań i podmiotów mu podległych.

Należy zwrócić tu szczególną uwagę na charakter zadań pozostających w sferze kompetencji wojewody i samorządu wojewódzkiego. O ile do zadań tego pierwszego należy w szczególności reagowanie na stan zagrożenia bezpieczeństwa i usuwania jego skutków, o tyle w przypadku tego drugiego są to zadania mające charakter prewencyjny jak również władcze działania interwencyjne.

³⁴ A. Chajbowicz i T. Kocowski, (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, s. 99.

³⁵ *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (red.) A. Chajbowicz i T. Kocowski, s. 103.

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze wojewódzkim w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³⁶. Do zadań realizowanych przez Urzędy Marszałkowskie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego należą w szczególności: współpraca z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego podczas stanów nadzwyczajnych i zwalczaniu klęsk żywiołowych; realizowanie poleceń wojewody wydawanych w stanach nadzwyczajnych; ustalanie zadań dla poszczególnych jednostek Urzędu w przypadku wystąpienia zagrożenia oraz kontrola ich realizacji; uczestnictwo w planowaniu operacyjnym i obronnym na obszarze województwa.

Zakres kompetencji marszałka województwa odnoszących się do spraw bezpieczeństwa publicznego upatrujemy w układzie prawa materialnego, którego przepisy określają tzw. zadania własne marszałka wynikające z ustaw szczególnych materialnego prawa administracyjnego³⁷. Marszałek województwa w sprawach, które wymagają natychmiastowego działania, a związanych bezpośrednio z zagrożeniem interesu publicznego, zdrowia i życia oraz w sprawach, które mogą spowodować znaczne straty materialne podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa.

Według B. Hołysta, rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych, powinna sprowadzać się do koordynacji działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na danym terenie i w określonym czasie, ale nie tylko poprzez działania akcyjne jak festyny, imprezy masowe, lecz poprzez całokształt planowych przedsięwzięć.

Powinna dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa organizacji życia społecznego i jego warunków tak, aby nie dopuścić do powstania sytuacji niebezpiecznych lub też takich, które prowokują zagrożenia.

Samorząd powinien zapewnić pozytywną współpracę ze środkami masowego przekazu. Powinna się ona odbywać przed jego wystąpieniem, w jego trakcie, jak również po jego ustąpieniu.

Rola samorządu to również koordynacja i organizacja w zakresie wypełniania czasu wolnego młodzieży (np. współfinansowanie klubów i domów kultury, udostępnianie świetlic czy sal gimnastycznych)³⁸.

³⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1590, ze zm.

³⁷ *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (red.) A. Chajbowski i T. Kocowski, ... op. cit., s. 103.

³⁸ B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007 r., s. 1472-1473.

Kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego

Współpraca samorządu terytorialnego z Policją

Jednym z podstawowych organów powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest Policja. Organ ten zgodnie z art. 1 ustawy o Policji to umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁹.

Cytowana ustawa o Policji określa prawa i obowiązki policji oraz jej zadania, do których w szczególności należą:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie ze służbami policyjnymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;
- prowadzenie bazy danych zawierających informacje o wynikach analizy DNA.

Do czasów transformacji ustrojowej kwestia odpowiedzialności dotycząca bezpieczeństwa i porządku publicznego pozostawała w wyłącznej gestii „centrali” (ministerstwa, rządu). Jednakże po wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa od 1 stycznia 1999 r., nastąpiła decentralizacja zadań i kompetencji administracji na rzecz samorządu terytorialnego.

Istotnym zmianom uległa administracja rządowa, tak ogólna jak i specjalna. Ta ostatnia została podzielona na organy administracji niezespólonej i zespólonej. Administracja zespólona obejmowała służby, inspekcje i straże, które miały związek z lokal-

³⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t. j. Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz.277.

nym życiem zbiorowym, a których głównym zadaniem była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, stanowiącego dobro wspólne. W ten sposób wszystkie sprawy związane z tym zagadnieniem stały się kwestią lokalną i obywatelską.

Właśnie te reformy ustrojowe spowodowały zmianę ustawy o Policji, a głównie dotyczyło to usytuowania organów Policji w strukturze terenowych organów administracji rządowej, które od 1 stycznia 1999 r. stały się organami administracji wyspecjalizowanej zespolonej. Na stopniu województwa działały one pod zwierzchnictwem wojewody, a na szczeblu powiatowym pod zwierzchnictwem starosty. Również rady gmin i powiatów otrzymały w stosunku do Policji określone uprawnienia.

Obecnie Policja działa na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, a na jej czele stoi Komendant Główny Policji, który jest centralnym organem administracji rządowej, a jego właściwości przypisane są sprawy ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest on powoływany i odwoływany przez Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Związki Policji z samorządem terytorialnym, a także ich współpraca zauważalne są na wielu płaszczyznach, w szczególności dotyczą one trybu powoływania komendantów poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji, jej finansowania jak również ich roli w sytuacjach nadzwyczajnych.

Artykuł 6 ustawy o Policji stanowi, iż w sprawach ochrony i utrzymania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego na terenie województwa jest wojewoda, działający jednakże przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji⁴⁰. Komendant ten może działać w imieniu wojewody lub we własnym imieniu ale tylko w zakresie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniwo-śledczych, jak i ścigania wykroczeń oraz wydawania (jeśli stanowią tak ustawy) indywidualnych aktów administracyjnych. Do organów, o których mowa w art. 6 cytowanej ustawy, włącza się również komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, oraz komendanta komisariatu Policji. Wojewoda jest więc w tym przypadku zwierzchnikiem-koordynatorem.

Terytorialny zasięg działania tych organów odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa, za wyjątkiem województwa mazowieckiego, a konkretnie obszaru m.st. Warszawy. Komendanta Wojewódzkiego Policji i Komendanta Stołecznego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. Obydwa wnioski przed złożeniem powinny być uzupełnione o opinie: w pierwszym przypadku wojewody, a w drugim wojewody oraz dodatkowo Prezydenta m.st. Warszawy.

Komendant wojewódzki policji obligatoryjnie wchodzi w skład kolegium doradczego, utworzonego przy wojewodzie. Dzięki temu wojewoda na bieżąco

⁴⁰ Art. 6 ustawy o Policji.

śledzi problemy z jakimi boryka się Policja w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez co usprawnia się kierowanie administracją zespoloną. Podobna rola przypada komendantowi wojewódzkiemu policji w wojewódzkim sztabie antykrzysowym.

W stosunku do komendanta wojewódzkiego Policji wojewoda posiada tzw. uprawnienie informacyjne, co sprawdza się do składania przez komendanta wojewódzkiego Policji corocznych sprawozdań z swojej działalności oraz informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W razie ich zagrożenia takie informacje składa wojewodzie niezwłocznie.

Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty, natomiast komendanta rejonowego Policji Komendant Stołeczny Policji, po uprzednim zasięgnięciu opinii Prezydenta m.st. Warszawy.

Komendanci powiatowi Policji są elementem powiatowej administracji zespolonej i w świetle art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, podlegają funkcjonalnemu (a nie służbowemu) zwierzchnictwu starosty⁴¹. Jednakże w zakresie spraw personalnych, związki komendanta powiatowego z administracją powiatową i starostą nie są zbyt silne. W tej dziedzinie starosta jest zobowiązany jedynie do wydania opinii o kandydacie na to stanowisko.

Uprawnieniami starosty w stosunku do Policji są: zatwierdzanie programów działania; uzgadnianie wspólnych działań jednostek na terenie powiatu a w przypadkach szczególnych kierowanie wspólnymi działaniami tych jednostek oraz w uzasadnionych przypadkach zlecenie przeprowadzenia kontroli⁴².

Ważnym uprawnieniem przysługującym staroście wobec właściwego komendanta Policji jest możliwość żądania przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy jednak przy tym zaznaczyć, iż takie żądanie nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, z zakresu ścigania wykroczeń ani wykonania konkretnej czynności służbowej. Starosta nie może również narzucać sposobu wykonania żądanego zadania.

Najniższym szczeblem w strukturze Policji jest komendant komisariatu, którego powołuje i odwołuje komendant powiatowy Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Artykuł 8 stawy o Policji przewiduje również możliwość ustanowienia rewirów dzielnicowych oraz posterunków Policji. Tworzone są one przez komendantów powiatowych Policji, przy niezbędnej w tym przypadku opinii wójta (burmistrza, prezydenta) bądź organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, jeżeli został on do wyrażenia takiej opinii upoważniony. Ich powstanie, w obecnej sytu-

⁴¹ Art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym.

⁴² S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, s. 59.

acji finansowej państwa, uzależnione jest w dużej mierze od środków pieniężnych i możliwości logistycznych.

Samorządy lokalne oraz społeczność lokalna mogą sygnalizować potrzebę tworzenia takich komórek. Umotywowane to jest interesem społecznym, znacznym stopniem zagrożenia przestępczością czy dużą odległością od najbliższej siedziby Komendy Powiatowej czy Komendy Miejskiej Policji. Mogą wtedy udzielać Policji wsparcia, głównie finansowego, sprowadzającego się do finansowania kosztów utrzymania dodatkowych etatów czy udostępniania lokalu.

Wymienione powyżej elementy struktury Policji, zajmują się w szczególności rozpoznawaniem zagrożeń i przeciwdziałaniem przyczynom ich powstawania; inicjowaniem i organizowaniem działań społeczności lokalnych, mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywaniem czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia⁴³.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z Policją widoczna jest również w sferze finansowej, bo choć wydatki związane z funkcjonowaniem Policji pokrywane są z budżetu państwa, to jednak jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych. Mogą też partycypować w kosztach utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także w zakupie niezbędnych dla nich potrzeb towarów i usług.

Rada gminy lub powiatu może przekazać Policji, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem wykonawczym gminy lub powiatu, a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, środki finansowe, stanowiące dochody własne gminy lub powiatu, które mogą być przeznaczone między innymi na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie.

Według B. Hołysta współdziałanie Policji z samorządem powinno dotyczyć sześciu aspektów:

- rozpoznania stanu zagrożenia i sytuacji w danym rejonie;
- ścisłego współdziałania z administracją samorządową;
- informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go z odczuciami społecznymi;
- doradztwa w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa;
- organizowania działań zapobiegawczych zarówno w sferze technicznej i organizacyjnej, jak i budowa klimatu zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa;

⁴³ Art. 8a ustawy o Policji.

- współdziałania ze środkami masowego przekazu, na rzecz kształtowania polityki informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa sytuacyjnego⁴⁴.

Z powyższego nasuwa się wniosek, iż Policja nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W nie mniejszym stopniu obowiązek taki spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, które poprzez ustawy samorządowe mogą inicjować i angażować się w działalność na rzecz poprawy bezpieczeństwa obywateli.

Tworzenie samorządowych formacji porządkowych – straże gminne

Kolejnym, ważnym czynnikiem dla bezpieczeństwa i porządku publicznego jest uprawnienie samorządów gminnych do powoływania straży gminnych (miejskich).

Zgodnie z artykułem 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, do ochrony porządku publicznego na terenie gminy, może zostać utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej strażą⁴⁵.

Straż gminną powołuje uchwałą rada gminy, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji. Finansowanie powstałych straży odbywa się tylko i wyłącznie z budżetów gmin, które je powołały. Utworzona jedynie w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy straż, spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe działania z poszanowaniem godności i praw obywateli⁴⁶.

Nadzór nad tą formacją sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w zakresie fachowym Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji.

Ta umundurowana formacja ma przede wszystkim na celu ochronę spokoju i porządku w miejscach publicznych, a także ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej. Czuwa też nad porządkiem i kontroluje ruch drogowy (w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, o wiele mniej niż policja).

Ich zadania to także współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń. Do momentu przybycia właściwych służb, zabezpiecza miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia – albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem – przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, a także ustala wstępnie świadków zdarzenia.

⁴⁴ B. Hołyst, *Kryminologia ...*, op. cit., s. 1472-1473.

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779, ze zm.

⁴⁶ S.Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, s. 64.

Do jej zadań należy również współpraca z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych. Doprowadza osoby nietrzeźwe do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdując się w okolicznościach zagrażających zdrowiu albo życiu ich lub innych osób.

Straż gminna (miejska) pełni też funkcję informacyjną, to znaczy powiadamia społeczność lokalną o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjuje i uczestniczy w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziała w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

W zakresie jej zadań znajduje się również konwojowanie dokumentów i przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Zadania te wynikają z ustaw i prawa miejscowego. Również ustawowo nałożony jest na Policję obowiązek współpracy ze strażami gminnymi, który powstaje z chwilą powołania straży i przekazania jej regulaminu właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji. Współpraca ta dotyczy głównie realizacji zadań nałożonych ustawowo na strażę.

Współpraca między tymi dwoma formacjami odbywa się poprzez porozumienia zawarte pomiędzy właściwym terytorialnie komendantem Policji a wójtem, (burmistrzem, prezydentem miasta). Wszystkim strażom, w tym również strażom gminnym wyznacza się rolę wspomagającą Policję w walce z przestępczością społeczną, zakłóceniami porządku publicznego i spokoju oraz patologiami społecznymi takimi jak alkoholizm czy narkomania. Do priorytetowych działań tej formacji należą również zadania związane z estetyką miasta czy ochroną środowiska.

Straż gminna(miejska) staje się coraz ważniejszym elementem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego i coraz bardziej zdecydowanie włączają się w działania zapobiegawcze.

Jednym z ważniejszych elementów we współpracy Policji i straży gminnych jest jej dobra koordynacja, co uwidacznia się głównie w rozmieszczeniu służb tych formacji – chodzi o tak zwane patrole mieszane. Powinny one być uzależnione przede wszystkim od wielkości zagrożenia porządku publicznego występującego na terenie danej gminy. To wsparcie służb policyjnych i odciążenie od szeregu czynności porządkowych, ma szczególne znaczenie w przypadku bardzo ograniczonych etatowo jednostek policyjnych.

Pożądanym zjawiskiem w ich współpracy jest tworzenie lokalnych mechanizmów współdziałania dotyczących na przykład profilaktyki i przeciwdziałania patologiom społecznym.

Ważnym elementem we współpracy Policji i straży gminnych jest wsparcie ich działań przez organy samorządowe, zwłaszcza w zakresie propagowania wśród obywateli informacji dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego jak też

unikania zagrożeń. Wsparcie to może dotyczyć między innymi przygotowywania i powielania materiałów informacyjno-edukacyjnych takich jak ulotki, broszury.

Szereg uprawnień jakie zostały nadane strażom gminnym określa art. 12 cytowanej wcześniej ustawy⁴⁷. Wśród nich znajduje się również uprawnienie do żądania pomocy od instytucji państwowych i samorządowych, niezbędnej do wykonywania przez nich określonych ustawowo zadań.

Pomimo licznych obaw, jakie pojawiły się w związku z przyznaniem strażom gminnym (miejskim) szeregu uprawnień oraz zróżnicowanego ich odbioru przez społeczeństwo, funkcjonowanie tej formacji na trwałe wpisało się w system zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Lokalne strategie zapewnienia bezpieczeństwa – profilaktyka i programy zapobiegania przestępczości

Strategia to kompleksowe działania, mające na celu wytyczanie celów oraz ich realizacja. W przypadku sfery szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a głównie zapobiegania i zwalczania przestępczości powinna oznaczać planowanie takich działań, które mają na celu wyeliminowanie lub ograniczanie zjawisk przestępczych.

W każdej strategii określony musi być czas wykonywania poszczególnych czynności i efekty jakie te działania powinny przynieść. Ważne jest również położenie nacisku na te działania, które wydają się być najskuteczniejsze oraz konieczne jest podejmowanie prawidłowych decyzji, to znaczy takich, które powinny się wzajemnie wspierać i uzupełniać, aby w rezultacie utworzyć konsekwentny układ. Strategia to działania zarówno powszechne (codzienne), jak i szczególne (rzadko podejmowane).

W dzisiejszych czasach, gdzie dynamicznie dokonują się zmiany społeczno-polityczne, na każdym etapie rozwoju społeczeństwa dostrzegane są implikacje w dziedzinie przestępczości i postępujący rozwój zjawisk patologicznych, co negatywnie wpływa na funkcjonowanie określonej społeczności. To skłania do wyciągnięcia daleko idących wniosków profilaktycznych i podjęcia odpowiednich działań.

W zależności od środków profilaktycznych, odnoszących się albo do konkretnej osoby, albo do określonej grupy osób, mówimy o profilaktyce indywidualnej lub społecznej.

W literaturze polskiej kryminologii przedstawili system zapobiegania przestępczości, który pierwotnie miał dotyczyć skali państwa czy województwa. Okazało się jednak, że doskonale sprawdza się on również na terenie powiatu, gminy czy osiedla. Składa się on z 6 kolejnych elementów. Są to: polityka społeczna i polityka kryminalna, w skład której wchodzi takie dziedziny jak: profilaktyka kryminalistyczna, profilaktyka kryminologiczna, polityka karna i profilaktyka penitencjarna.

⁴⁷ Art. 12. Ustawy o strażach gminnych

Polityka społeczna to wszystkie działania mające na celu zaspokojenie potrzeb określonej grupy ludzi, a także przedsięwzięcia o charakterze ekonomicznym, politycznym, organizacyjnym i ideologicznym⁴⁸.

Przykładem tej polityki będzie np. obowiązek nauki, co ma na celu odpowiednie ukształtowanie aktywności młodego człowieka, a przez to uchronienie go przed niepożądanymi zjawiskami społecznymi. Będzie to również zapewnienie bezpłatnej opieki medycznej mającej ochronić całe społeczeństwo przed zagrożeniami społecznymi jakimi są np. choroby zakaźne czy epidemie.

Będzie to również odpowiednie prowadzenie przez starostę polityki oświatowej, która powinna polegać na tworzeniu takiego rodzaju szkół, aby na danym obszarze jak najwięcej ich absolwentów miało szansę uzyskania zatrudnienia.

Niezmiernie ważnym składnikiem tej polityki jest wydawanie przez wójtów, burmistrzów, czy prezydentów koncesji na alkohol, który jako czynnik niezwykle kryminogenny, jest główną przyczyną wielu patologii społecznych takich jak choćby przemoc w rodzinie czy bezdomność i w znacznym stopniu wpływa na bezpieczeństwo.

Również budowa prawidłowej infrastruktury lokalnej lub jej poprawa ma niebagatelny wpływ na poprawę bezpieczeństwa. Jako przykład można podać tu chociażby budowę bezpiecznych dróg, autostrad czy remonty zniszczonych nawierzchni. Te przedsięwzięcia mogą znacznie przyczynić się do zmniejszenia wypadków drogowych, ograniczenia ich rozmiarów i ilość ofiar tych zdarzeń.

Profilaktyka społeczna według B. Hołysta to system metod i środków, które mają na celu eliminowanie przyczyn niepożądanych zjawisk społecznych, a także stwarzanie takich warunków, które umożliwiłyby prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek i grup społecznych⁴⁹.

Kolejnym elementem w systemie zapobiegania przestępczości jest polityka kryminalna, która obejmuje wszystkie aspekty zapobiegania przestępczości, a składa się z czterech dziedzin.

Pierwsza to profilaktyka kryminalistyczna określana również mianem „prewencji sytuacyjnej”, której zadaniem jest utrudnienie lub uniemożliwienie popełnienia czynu przestępczego, poprzez różne formy działania: patrole policyjne, monitoring, zabezpieczanie obiektów, jak również odpowiednie projektowanie przestrzeni danego obszaru, aby jej mieszkańcom wpoić współodpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Kolejna dziedzina to profilaktyka kryminologiczna zwana inaczej prewencją społeczną, która zajmuje się badaniem czynu kryminogennego, jego powstaniem i pochodzeniem. Opiera się ona na badaniach kryminologicznych, działaniach operacyjnych policji, przedsięwzięciach zapobiegawczych i opiekuńczych. Do jej celów należy również leczenie alkoholizmu, pomoc w wychodzeniu z uzależnienia

⁴⁸ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, s. 72.

⁴⁹ B. Hołyst, *Kryminologia*, s. 1293.

narkomanii, wszechstronna opieka społeczna oraz pomoc ofiarom przestępstw. Zadaniem tej profilaktyki jest także edukacja społeczeństwa oraz informowanie go jak unikać określonych zagrożeń.

Celem kolejnej dziedziny – polityki karnej jest takie dostosowanie kary do specyfiki czynu przestępczego i okoliczności jego popełnienia, aby nie tylko spełniała ona rolę ochrony społeczeństwa, ale również pozwalała w miarę możliwości na powrót skazanego do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie⁵⁰. Wiadomym jest bowiem, że na skalę przestępczości wpływa nie tylko rodzaj wymierzonej kary, ale także byt społeczny potencjalnego przestępcy, zagrożony różnymi czynnikami kryminogennymi takimi jak alkoholizm, narkotyki czy bezrobocie.

Właśnie w tej kwestii kluczową rolę pełni profilaktyka penitencjarna, dotycząca wszystkich zasad wykonania zarządzanej kary. Jej celem jest nie tylko zapewnienie prawidłowego przebiegu odbywania kary. Jej celem powinno być również prowadzenie profesjonalnego postępowania resocjalizacyjnego wobec skazanego.

Poprawa bezpieczeństwa poprzez stosowanie różnorodnych strategii zapobiegania przestępczości i patologii, to działania podejmowane nie tylko w skali państwa, ale również jedno z podstawowych zadań własnych samorządu terytorialnego. Przedsięwzięcia profilaktyczne największą skuteczność uzyskują właśnie w zasięgu lokalnym, na terenie gminy, powiatu, osiedla, niż na poziomie całego województwa czy państwa. Łatwiej bowiem w mniejszym, raczej dobrze znanym środowisku określić przyczyny powstawania zjawisk negatywnych, a co jest z tym związane łatwiej je usunąć.

Bezsprzecznym warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa obywateli i zapewnienie porządku publicznego na poziomie lokalnym jest współpraca władz samorządowych, służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz społeczności lokalnych.

W zarządzaniu bezpieczeństwem społeczności lokalnych, na każdym poziomie administracyjnym kraju, coraz częściej pojawiają się terminy „profilaktyka” i „prewencja”. Zgodnie z wieloletnimi badaniami prowadzonymi przez różne instytucje samorządowe i naukowe, profilaktykę uznano za najlepszą formę poprawy bezpieczeństwa i walki z przestępczością.

Powyzsze elementy są bardzo ważne w tym zarządzaniu również ze względów finansowych, gdyż nakład kosztów związanych z zapobieganiem zjawisk kryminogennych jest znacznie mniejszy, od tych ponoszonych w wyniku już zaistniałego czynu przestępczego. Poza tym zaangażowanie przy wypracowywaniu dobra wspólnego na rzecz społeczności lokalnej, prowadzi również do wzmocnienia więzi społecznych w danym środowisku.

Szczególny nacisk powinien być położony na profilaktykę wśród dzieci i młodzieży oraz na działania podejmowane na rzecz ich bezpieczeństwa, gdyż jak po-

⁵⁰ Ibidem, s. 1290.

dają raporty policyjne, to właśnie młodzi ludzie, którzy w dzieciństwie potkały się z przemocą ze strony bliskich, najczęściej wkraczają na drogę przestępczą.

Tworzenie i finansowanie przez samorządy różnych form pomocy dla dzieci i młodzieży z trudnych czy patologicznych środowisk, pozwala na naukę normalnego życia i rozwój swoich zainteresowań i niejednokrotnie talentów. Pomagają w rozwiązywaniu problemów osobistych i rodzinnych. Chronią młodych ludzi przed wychowywaniem się na ulicy, która statystycznie najwięcej uczy kryminogennych zachowań.

Tak więc władze samorządowe podejmują nie tylko bezpośrednie działania interwencyjne, mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa. Realizują również zadania, których efektem powinno być ograniczenie lub wyeliminowanie pośrednich przyczyn, będących załączkiem przestępczości czy patologii społecznych. Zadania takie powinny być i są prowadzone w różnych obszarach: edukacji, wychowania, ochrony zdrowia, przeciwdziałaniu bezrobociu, alkoholizmowi, narkomanii, bezdomności czy przemocy w rodzinie.

Prowadzone w tej materii badania wykazały, że w zakresie profilaktyki i prewencji, poczucie bezpieczeństwa mogą zapewnić tylko długofalowe cele i strategię. Podstawowym wymogiem do wypracowania skutecznej profilaktyki i prewencji jest profesjonalne przygotowanie, co wymusza na zajmujących się tą sferą systematyczne pogłębianie wiedzy z zakresu wielu dziedzin, takich jak psychologia, socjologia czy komunikacja.

Takie grupy strategiczne, opracowujące różnorodne programy, powinny mieć szerokie kompetencje oraz posiadać umiejętności obserwacji wszelkich, nawet najmniejszych zmian jakie zachodzą w danych społecznościach.

W zakresie przeciwdziałania przestępczości współpraca państwa z samorządem terytorialnym jest oceniana bardzo pozytywnie. Samorządy terytorialne podejmując działania profilaktyczne i prewencyjne na swoich obszarach, bardzo dobrze orientują się w potrzebach społeczeństwa, co przekłada się z kolei na szybkie rozpoznawanie jego problemów, które mogą prowadzić do wzrostu przestępczości.

Posiadając taką wiedzę mogą opracowywać indywidualne – odpowiednie właśnie dla danego społeczeństwa strategię poprawy bezpieczeństwa. Ważnym etapem dla samorządów w budowaniu konkretnej strategii, jest określenie problemu: jaki jest zasięg tego zjawiska, jak jest ono postrzegane przez większość danej społeczności lokalnej. Chodzi o to czy zaistniały negatywny czy jest postrzegany jako zagrażający lub tylko nieodpowiedni oraz czy istnieje możliwość jego rozwiązania przy pomocy środków prawnych i finansowych, w jaki samorząd został wyposażony.

Ważnym elementem jest również przeanalizowanie danego problemu, czyli szukanie podmiotu działania – kto dopuszcza się czynu: jednostka czy grupa społeczna, określenie przedmiotu działania – jakie będą ewentualne skutki danego czynu dla jednostki lub społeczności oraz miejsce działania – na jakim obszarze doszło do zaistnienia zdarzenia.

Po tak dokładnie poczynionych przygotowaniach oraz korzystając z pomocy różnych instytucji, specjalistów, samorządy tworzą odpowiednią lokalną strategię, jak również mogą wykorzystywać istniejące już programy profilaktyczne takie chociażby jak: „Bezpieczne Miasto”, „Bezpieczny Powiat”, „Bezpieczna Gmina”.

Aby podejmować odpowiednie działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa oraz planować środki finansowe konieczne na realizację tych zadań, samorządy muszą podejmować odpowiednie przedsięwzięcia umożliwiające dogłębne zdiagnozowanie problemów społecznych i zjawisk patologicznych, które dotyczą daną społeczność.

W tej sferze, samorządy terytorialne mają duże możliwości. Realizują je poprzez analizę życia swojej społeczności. Może się to odbywać poprzez badanie świadomości danego społeczeństwa i zbieranie wśród obywateli opinii dotyczących różnych aspektów ich życia.

Dużą rolę ogrywa tu współpraca samorządów z różnymi lokalnymi instytucjami, które są ustawowo powołane i odpowiedzialne za zwalczanie przestępczości oraz walkę z pojawiającymi się zagrożeniami. Chodzi tu głównie o Policję, prokuraturę, sądy ale również o ośrodki pomocy społecznej, służbę zdrowia i inne instytucje lokalne.

Analizowanie dokumentacji zgromadzonej w tych instytucjach pozwala na zdobycie wiedzy o rzeczywistości społecznej w ujęciu formalnym. Wiedza ta odnosi się zarówno do jednostki funkcjonującej w określonej grupie jak i całego społecznego środowiska. Raporty z takich badań określonych zjawisk mają ogromny wpływ na opracowanie i wprowadzanie odpowiednich projektów i programów profilaktycznych. Pomagają szybciej i bardziej precyzyjnie określić dziaania mające na celu przeciwdziałaniu zjawiskom negatywnych.

Koordinację systemu przeciwdziałania patologii społecznej, która bezsprzecznie wywiera ogromny wpływ na zapewnienie i poprawę bezpieczeństwa oraz porządku publicznego, szczegółowo przedstawia T. Cielecki.

Według niego cały makrosystem przeciwdziałania przestępczości w aspekcie podmiotowym składa się z systemów resortowych oraz podsystemów wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych oraz lokalnych. W strukturze podmiotowej tego systemu mogą występować zarówno elementy personalne jak i grupowe.

Do systemów resortowych mających najważniejsze znaczenie należą systemy: pomocy społecznej, edukacji, zdrowia, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i administracji, a także organizacji pozarządowych i kościołów⁵¹.

I tak w systemie resortu pomocy społecznej, w ramach ustalonych zadań, samorząd wojewódzki może powołać regionalny ośrodek polityki społecznej w celu wdrażania nowych programów realizowania zadań pomocy społecznej. W powiatowych

⁵¹ T. Cielecki, *Koordinacja systemu przeciwdziałania patologii społecznej*, (red.) J. Czapska, J. Wiładcki, [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 98-99.

centrach pomocy rodzinie powstają strategie, mające na celu rozwiązywanie problemów społecznych. Są realizowane na przykład poprzez prowadzenie środków interwencji kryzysowej, integrację ze środowiskiem osób powracających z różnorodnych placówek i zakładów o charakterze wychowawczym, prowadzenie domów pomocy społecznej czy organizowanie fachowego poradnictwa. Natomiast do zadań gminy w tej sferze należy między innymi prowadzenie lokalnych domów opieki społecznej, ośrodków wsparcia oraz udzielanie różnorodnej pomocy finansowej.

Osoby wykonujące zadania – pracownicy socjalni muszą spełniać odpowiednie wymogi oraz powinni być wyposażeni w szereg uprawnień i kompetencji. W swoich działaniach powinni uwzględniać współpracę ze społecznościami lokalnymi oraz zapobieganie negatywnym zjawiskom w danym środowisku⁵².

Wśród zadań systemu resortu edukacji i wychowania, który obejmuje swoim zasięgiem wszystkie przedszkola, szkoły oraz placówki oświatowo-wychowawcze, opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki adopcyjne, czy ochotnicze hufce pracy, znajduje się przede wszystkim daleko idąca pomoc szkoły w roli wychowawczej rodziny, a także kompleksowa opieka psychologiczna szczególnie dla dzieci z licznymi dysfunkcjami, zagrożonymi uzależnieniami, jak również opieka nad dziećmi i młodzieżą pozbawioną częściowo lub całkowicie opieki. Pomoc ta odbywa się na przykład poprzez tworzenie rodzinnych domów dziecka czy różnorodnych placówek terapeutycznych.

W systemie resortu zdrowia, obejmującym wszelkie placówki: szpitale, ośrodki zdrowia, przychodnie, sanatoria, pogotowie ratunkowe i inne zakłady, podstawowym zadaniem jest świadczenie usług zdrowotnych oraz promocja zdrowia. Znajdują się w nim również podsystemy dotyczące przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵³ i narkomanii⁵⁴, które regulują odrębne ustawy.

W tej materii zadania samorządu wojewódzkiego poprzez wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizuje pełnomocnik. Również w gminach każdego roku rada gminy uchwała program rozwiązywania problemów alkoholowych, a jego realizację powierza gminnej komisji.

System resortu sprawiedliwości tworzą sądy, prokuratury, zakłady karne, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich. Główną ich domeną działania jest polityka karna oraz profilaktyka penitencjarna. Ważną rolę w tym systemie odgrywają obecnie kuratorzy sądowi.

W systemie resortu spraw wewnętrznych i administracji funkcję zapobiegania i przeciwdziałania patologiom społecznym realizuje przede wszystkim Policja,

⁵² *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, (red.), J.Czapska, J. Widacki, s. 99-100.

⁵³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t. j. Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 ze zm.

⁵⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 198 ze zm.

ale również zadania z tej dziedziny wykonuje Straż Graniczna czy straże gminne. Ważna jest tu – poza podstawowymi zadaniami tych formacji określonymi ustawami – współpraca z administracją samorządową, instytucjami poza rządowymi w tworzeniu wspólnych programów prewencyjnych, które powinny być ukierunkowane na szeroko pojęte bezpieczeństwo i porządek publiczny. Również współpraca Policji ze społecznością lokalną pozwala na wzrost poczucia bezpieczeństwa pomimo pojawiających się zagrożeń patologicznych w danym środowisku.

W makrosystemie przeciwdziałania przestępczości znalazł również miejsce system Kościoła katolickiego i innych kościołów. Do działań profilaktycznych w dobie postępującego zjawiska patologii społecznych włączyło się wiele religii świata. Duszpasterze, profilaktykę realizują poprzez katechezę, w której dążą do przekazania – tak jednostkom jak i całym grupom społecznym – podstawowych i najważniejszych wartości: godność i wolność człowieka, prawda, dobro, miłość, sprawiedliwość⁵⁵.

Pobudzenie aktywności obywateli – partycypacja społeczna na rzecz poprawy bezpieczeństwa lokalnego

Wpływ na jakość życia każdego obywatela, jak prawidłowego rozwoju całego społeczeństwa ma poczucie bezpieczeństwa lub jego brak.

Sfera ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałanie przestępczości i innym patologiom na poziomie lokalnym, przypisana jest przede wszystkim wyspecjalizowanym do tego służbom oraz samorządowi terytorialnemu. Jednakże ważną rolę w tej dziedzinie odgrywa społeczna postawa, zarówno jednostki jak i całej grupy społecznej zamieszkującej dany obszar, która obok działalności wspomnianych instytucji może w znacznym stopniu przyczynić się do przeciwdziałania przestępczości.

Najlepsze efekty w każdej dziedzinie życia, w tym także w budowaniu stabilnego i bezpiecznego społeczeństwa ma wspólna troska i wspólne działanie tak instytucji państwowych, organizacji społecznych jak i każdej jednostki określonej społeczności.

Pozytywna współpraca społeczeństwa i organów ustawowo powołanych do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest bardziej skuteczna, a korzyści z niej wynikające zauważane są po obydwu stronach takiej działalności.

Ze strony samorządów terytorialnych i instytucji państwowych, ważna w tym zakresie jest prawidłowa integracja społeczności lokalnych, podnoszenie wrażliwości obywateli na problemy innych, a także te dotyczące funkcjonowania całego środowiska. Budowanie wspólnego dobra poprzez społeczne zbliżenie ludzi do

⁵⁵ *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, (red.) J. Czapska, J. Widacki, s. 101-106.

siebie, wypracowywanie sposobów prawidłowego komunikowania się, szukania i podzielenia wspólnych wartości.

Każdy obywatel, który chce czuć się bezpiecznie, powinien sam interesować się problemami dotyczącymi jego najbliższego otoczenia, które mają wpływ na sprawy bezpieczeństwa. Dużą rolę odgrywa tu szeroka edukacja społeczności lokalnych, mająca na celu podniesienie świadomości o możliwości zaistnienia zagrożeń oraz przekazanie wiedzy dotyczącej skutecznych metod ich eliminowania.

W każdym obszarze życia społeczeństwa lokalnego obserwujemy wiele zachowań i czynników prowadzących do wzrostu przestępczości czy patologii społecznych. Bezpieczeństwo w miejscach publicznych czy w miejscu zamieszkania, zagrożenie bezpieczeństwa w szkole, w środkach komunikacji publicznej, w ruchu drogowym, przemoc domowa, to tylko niektóre obszary, w których praktycznie każdego dnia dochodzi do czynów kryminogennych. Często przechodzimy nad nimi do porządku dziennego, uznając, że jeżeli nie dotyczą nas bezpośrednio, to nie musimy reagować. Taka postawa obywatela, choć niejednokrotnie uzasadniona obawą o własne życie i zdrowie, wzbudza czy to u zwykłego chuligana, czy też u potencjalnego groźnego przestępcy, poczucie bezkarności i przyzwolenia na jego postępowanie.

Dlatego na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa we własnym otoczeniu ma wpływ aktywizacja społeczności lokalnych oraz każdego obywatela. Może przejawiać się to chociażby w zachęcaniu do przekazywania odpowiednim służbom informacji, wynikających z obserwacji swojego środowiska, a dotyczących przestępstw, wykroczeń czy różnych patologii społecznych. Często brak takich informacji podyktowana jest rozumieniem takiego działania w aspekcie donosicielstwa.

Instytucje powołane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego powinny dążyć do przekonania obywateli, że tylko ich prawidłowa reakcja na działania pozostające w sprzeczności prawem oraz brak ich przyzwolenia (tolerancji) mogą w skuteczny sposób przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa. Takie działania realizowane są np. przez program „Reaguj, powiadom, nie toleruj”.

Powszechnie znanym programem, dotyczącym poprawy bezpieczeństwa jest rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”. Ma on na celu ograniczenie zjawisk oraz zachowań, które wzbudzają powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia⁵⁶.

Program ten szczegółowo określa cele oraz współpracę samorządu ze społeczeństwem w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Społeczne zachowania, pomimo przykrych doświadczeń z przeszłości (np. z działaniami, Ochotniczych Rezerw Milicji Obywatelskiej), w obecnych czasach są niezbędną koniecznością w zwiększaniu poziomu bezpieczeństwa, a jednym z istotnych terminów ściśle związanym z tym nastawieniem jest termin „partycypacja”⁵⁷.

⁵⁶ <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/portal/rb/6>, 07.01.2011.

⁵⁷ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych ...*, op. cit., s. 101.

Termin ten pochodzi z języka łacińskiego i tłumaczony jest jako branie udziału w kosztach, wydatkach; uczestniczenie, uczestnictwo, udział⁵⁸.

W odniesieniu do bezpieczeństwa partycypacja to udział całych grup społecznych lub poszczególnych jednostek, które samodzielnie lub we współpracy z instytucjami działają w kierunku jego poprawy.

Polski system prawny umożliwia społecznościom lokalnym tworzenie różnych grup samoobrony, ale działających tylko i wyłącznie profilaktycznie. Funkcjonowanie takich obywatelskich organizacji może odbywać się w ścisłej współpracy z Policją i lokalnymi władzami samorządowymi bądź też niezależnie od nich. Wiadomo jednak powszechnie, iż takie formacje w niektórych społecznościach są bardzo wskazane a niejednokrotnie mogą odgrywać pozytywną rolę w systemie bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym.

Pod różnymi nazwami powstawały programy, uwzględniające partycypację obywateli na rzecz bezpieczeństwa. Działania w ramach „sąsiedzkiej czujności”, „samopomocy sąsiedzkiej” czy „straży obywatelskiej” miały głównie na celu zmniejszenie anonimowości danej społeczności oraz poznanie zagrożenia bądź ryzyka jego wystąpienia na danym obszarze.

Działalność nieformalnych grup samoobrony ogranicza się jedynie do kontroli najbliższego otoczenia, np. pilnowanie samochodów na parkingu osiedlowym, podejmowanie poczty ze skrzynek nieobecnych sąsiadów. Grupy takie mogą również przyjmować formy zinstytucjonalizowane, a przez to otrzymywać od instytucji publicznych, Policji, władz lokalnych wsparcie zarówno organizacyjne jak i finansowe.

W latach 2001-2002 rozpoczęły działalność patrole obywatelskie, które uznano za idealny przykład włączenia się obywateli na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Polegały one na regularnym patrolowaniu miejsc, które uznano za najbardziej zagrożone przestępczością, a ponieważ działania takich patroli były mocno zbliżone do organów porządkowych, wymagały pozytywnej opinii Policji jak i akceptacji mieszkańców terenów patrolowanych. Jednak pomimo dużego zainteresowania działalnością takich patroli oraz opracowania przez byłe Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji projektu ustawy o strażach obywatelskich, inicjatywa ta nie została wprowadzona w życie⁵⁹.

Literatura

Akty prawne

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁵⁸ *Słownik języka polskiego pod redakcją prof. dr M. Szymczaka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1998 r., tom II, s. 610.

⁵⁹ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, s. 111-112.

2. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra, Dz. U. Nr 106, poz. 491, ze zm.
3. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.
5. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558, ze zm.
6. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. Nr 89, poz. 590, ze zm.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, ze zm.
8. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, ze zm.
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. Nr 31, poz. 206, ze zm.
10. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t. j. Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277.
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. Nr 123, poz. 779, ze zm.
12. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t. j. Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473, ze zm.
13. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t. j. Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 198 ze zm.

Pozycje książkowe

1. Chajbowicz A. i Kocowski T. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia Spółka z o.o., Wrocław 2009 r.
2. Czapska J., Widacki J., (red.), *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
3. Hołyst B., *Kryminologia*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007 r.
4. Izdebski H., Kulesza W., *Administracja publiczna*, LIBER, Warszawa 2004.
5. Misiuk, A. *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
6. Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2005 r.

7. Pieprzny S., *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Oficyna Wolters Kluwer, 2007 r.
8. Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Dom wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.
9. Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
10. *Słownik języka polskiego pod redakcją prof. dr M. Szymczaka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1998 r.

Inne źródła

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji <http://razembezpiecniej.mswia.gov.pl/portal/rb/6>, 07.01.2011.