

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych – wybrane zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego

Artykuł koncentruje się wokół problematyki zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnych przez samorząd terytorialny. Szczegółowej analizie zostają poddane regulacje dotyczące gminy oraz powiatu, które mają w swoich kompetencjach wiele zadań z zakresu realizacji obowiązku zapewnienia na ich terenie bezpieczeństwa obywatelom. Narracja jest prowadzona z punktu widzenia ustrojowego prawa administracyjnego i nauk o bezpieczeństwie a także politologii.

Słowa kluczowe: Bezpieczeństwo lokalne, samorząd gminny i powiatowy, zarządzanie kryzysowe

The article concentrates around the problems of assuring of the safety of local communities by the territorial self-government. To the detailed analysis become surrendered regulations concerning populaces and the administrative district which has in their own competences many assignments from the range of the realization of the duty of the assurance on their ground of the safety to citizens. The narration is led from the point of view of the constitutional administrative law and also the political science.

Keywords: The local safety, the self-government communal and of district, the crisis management

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo stanowi nieodłączny element funkcjonowania społeczności lokalnych, wyraża się ono w zaspokojeniu podstawowych jego potrzeb w tym potrzeby bycia bezpiecznym w sensie podmiotowym jak i przedmiotowym. Szczególne zadania w tym obszarze pełni samorząd terytorialny, którego zasadniczym celem jest między innymi zapewnianie bezpieczeństwa na swoim obszarze działania. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców danej jednostki terytorialnej są jednym z czynników rozwojowych i zarazem jej atrakcyjności. Z kolei brak zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa odczuwany przez mieszkańców i przedsiębiorców, to główny powód ich odpływu.

Życie na obszarze, na którym nie jest zapewnione bezpieczeństwo prowadzi do ucieczki osób wykształconych oraz przedsiębiorczych a to z kolei prowadzi do stagnacji rozwoju gospodarczego i jednoznacznie wpływa na wizerunek jednostki terytorialnej. Słusznie zauważają

T. Serafin i R. Parszowski, że bezpieczeństwo zawsze wiąże się z kwestią komfortu życia wolnego od zagrożeń preferowanych przez mieszkańców danego obszaru.

Poczucie bezpieczeństwa zarazem wpływa na kształtowanie się podstawowych więzi i tożsamości, które czynią daną społeczność miejscową organizmem spójnym, solidarnym, zdolnym do aktywnego tworzenia i ochrony wspólnych wartości i dóbr¹. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wybranych zadań władz lokalnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które bezpośrednio wpływa na funkcjonowanie i kształtowanie się podstawowych wartości społeczeństwa lokalnego. Analiza ma charakter instytucjonalny. Autor zamierza przedstawić wybrane aspekty politologiczne i normatywne dotyczące bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W związku z powyższym w przedmiotowych rozważaniach posługuje się metodą indukcyjną oraz analizą instytucjonalno – prawną.

Autor zakłada następującą hipotezę badawczą, którą postara poddać się weryfikacji: poszczególne organy administracji publicznej są zobligowane przez ustawodawcę do zapewnienia bezpieczeństwa. Szczególnie istotne zadania zostały nałożone na gminę i powiat, które dysponując dość rozległym instrumentarium w tym obszarze. Stąd można przyjąć, że gmina i powiat posiadają wszelkie atrybuty, aby zapewnić bezpieczeństwo społeczności lokalnej.

Gmina i powiat oraz ich zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego

W doktrynie gminę definiuje się, jako prawnie zorganizowany terytorialny związek osób określonym w ustawie, jako wspólnota samorządowa. Z kolei przez powiat rozumie się lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Powiat, tak jak gmina, ma wymiar społeczny. Kwalifikacja mieszkańców, jako wspólnoty następuje z mocy prawa. Przynależność do wspólnoty nie jest, zatem uzależniona ani od rozstrzygnięcia organów powiatu, ani od woli mieszkańców².

Z uwagi na to, że powiat jest podmiotem o charakterze terytorialnym, drugim jego elementem jest obszar. W tym zakresie powiaty stały się w zasadzie sukcesorami dawnych rejonów administracyjnych, należących do systemu organów administracji rządowej.

Ustawa o samorządzie powiatowym³ ustanawia dwie kategorie powiatów. Powiat jest zasadniczą jednostką podziału terytorialnego, która obejmuje całe obszary graniczących z sobą gmin (powiat ziemski) albo cały obszar miasta (miasto na prawach powiatu). Przy tworzeniu, łączeniu, podziale, znoszeniu powiatów i ustalaniu ich granic należy dążyć do tego, aby powiat obejmował obszar możliwie jednorodny ze względu

¹ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*. Warszawa 2011, s. 14.

² S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2005, s. 12

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r, Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity)

na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze, zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych⁴.

Zadania, które wykonują jednostki samorządu terytorialnego stanowią bardzo istotny element tego samorządu. Jak podkreśla się w literaturze zadania, które ma wykonywać samorząd powinny decydować między innymi o takich kwestiach, jak struktura samorządu, jego jednostki organizacyjne, wielkość aparatu pomocniczego, zakres przestrzenny jednostek samorządu terytorialnego czy wreszcie istnienie jednostek pomocniczych a także tym samym tworzenie związków i porozumień komunalnych⁵.

Ustawodawca posługując się pojęciem zadania wskazuje w sposób ogólny na cele, które ma osiągnąć w swojej działalności samorząd lub określone kierunki działań mając na uwadze zakres rzeczowy spraw należących do samorządu. W doktrynie pojawia się także pojęcie kompetencji. Często pojęcia kompetencje i zadania są mylone i utożsamiane.

Jak wskazuje Z. Leoński *kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujący formy prawne działania, głównie o charakterze władczym. Są to zatem prawne formy realizacji zadań samorządu*⁶.

W Polsce funkcjonują trzy szczeble samorządu terytorialnego: gmina, powiat, samorządowe województwo. Każdy z nich wykonuje określone zadania. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina wykonuje zadania własne i zlecone. Zadania własne obejmują sprawy⁷:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,

⁴ S. Wykrętowicz, *Samorząd* op. cit., s. 13.

⁵ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 27.

⁶ *Ibidem*, s. 29.

⁷ Art. 7 ust 1 pkt 1-20 Ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zmianami.

- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych⁸,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁹.

W przypadku zdań zleconych ustawy nakładają na gminę obowiązek ich wykonywania. Są to zadania z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum¹⁰. Ponadto zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Zaznaczyć należy, iż gmina może także wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego¹¹.

Z kolei samorząd powiatowy wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie¹²:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,

⁸ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s.81.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (tekst jednolity)

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s.144.

¹¹ Z. Bukowski, i inni, *Ustrój*, op. cit. s.81

¹² Art. 4 ust 1 pkt 1-22 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, ponadto ustawodawca może nakładać na powiaty inne zadania z zakresu administracji rządowej z tym że zadania powiatów nie mogą naruszać zakresu działania gmin¹³.

Wybrane zadania władz lokalnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym samorząd gminny wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podkreślić należy iż zadania samorządów gminnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego skupiają się na używaniu odpowiednich narzędzi służących do przeciwdziałania występowaniu zagrożeń a także właściwym do reagowania na poczynione już naruszenia tym zakresie.

Do tego służą odpowiednie formacje i służby czy to w postaci rządowych instytucji o zadaniach ogólnych takich jak Policja czy o charakterze dodatkowo wyspecjalizowanych sił porządkowych (straż leśna, służba ochrony kolei). Ich uzupełnieniem są formacje samorządowe w postaci straży gminnych/miejskich¹⁴.

¹³ M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s.147.

¹⁴ Art. 7 ust 1 pkt 14 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1591.

Podobnie również powiat realizuje zadania publiczne dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa. Ustawa o samorządzie powiatowym zobowiązuje starostę w sytuacjach niecierpiących zwłoki, do podjęcia niezbędnych czynności należących do właściwości powiatu, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz spraw mających istotne znaczenie dla społeczności lokalnych.

Czynności te podlegają zatwierdzeniu przez Zarząd na najbliższym posiedzeniu¹⁵. Część przypadających samorządowi powiatowemu kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiada tym, przypisanym gminie i obejmuje:

- wydawanie poleceń instytucjom państwowym dotyczących podjęcia konkretnych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- otrzymywanie od właściwych komendantów Policji sprawozdań o stanie bezpieczeństwa,
- wydawanie stosownych uchwał regulujących problematykę bezpieczeństwa,
- pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych bądź remontowych jednostek Policji,
- żądanie od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym na danym terenie,
- finansowanie dodatkowych etatów w Policji¹⁶.

Organem pomocniczym pełniącym dość istotną rolę w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komisja ds. bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komisja funkcjonuje przez okres kadencyjny a do jej zadań należy:

- dokonywanie oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli¹⁷.

Komisja przygotowuje projekt programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, natomiast uchwalenie go należy już do wyłącznej kompetencji rady powiatu

Komisja – jako gremium fachowców działające pod przewodnictwem starosty – powinna pełnić w powiecie funkcję nie tylko opiniodawczą, ale i inspirującą w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, za czym przemawia przede wszystkim skład komisji

¹⁵ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności op. cit.*, s. 48.

¹⁶ *Ibidem*, s. 49.

¹⁷ Art. 38a ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Trzeba tutaj także zauważyć, że ustawodawca, określając zadania komisji, konsekwentnie, podobnie jak przy określaniu ustawowych zadań samorządu powiatowego, posługuje się pojęciem bezpieczeństwo obywateli, a nie bezpieczeństwo publiczne, co być może wynika z faktu, iż uznaje zakres pojęcia bezpieczeństwo obywateli za mniejszy niż bezpieczeństwo publiczne, aczkolwiek trudno wskazać przyczyny wyboru takiej terminologii. Komisja bezpieczeństwa publicznego może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, organizacjami pozarządowymi a także innymi instytucjami¹⁸.

Szczególne zadania władz lokalnych w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wynikają z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Analizując poglądy teoretyczne na temat zarządzania można spotkać się z tematyką zarządzania w kryzysie, zarządzania sytuacją kryzysową, zarządzaniem kryzysowym, czy nawet sterowaniem kryzysem. Definicje te wiążą się z

- specyficznym działaniem abstrakcyjnego podmiotu w trudnej i pełnej zakłóceń sytuacji,
- konfliktogennym charakterem stosunków między różnymi podmiotami biorącymi w nim udział,
- działaniem w czasie klęsk żywiołowych i katastrof technicznych,
- obroną cywilną,
- gotowością cywilną lub planowaniem cywilnym¹⁹

W Encyklopedii Zarządzania zarządzanie sytuacją kryzysową zostało zdefiniowane jako opanowanie i wyjście z sytuacji kryzysowej jak i przygotowanie się na ewentualność jej zaistnienia. Kryzysem Encyklopedia nazywa się poważną, gwałtowną, niekorzystną zmianę o przełomowym znaczeniu. Sytuacja kryzysowa może powstać wskutek działania sił przyrody, żywiołów, coraz częściej jest też efektem działalności człowieka – lub jej zaniechania. W szczególności chodzi również o kryzysy gospodarcze i polityczne²⁰.

R. Wróblewski z kolei definiuje „zarządzanie sytuacją kryzysową” jako proces odpowiedniego kierowania państwem mającym na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym²¹.

Podobnie J. Konieczny który twierdzi że „zarządzanie w sytuacji kryzysowej to systematyczne i metodyczne przedsięwzięcia mające zapobiec lub zredukować wpływ kryzysu na wartości i zasoby społeczne za pomocą środków kierowania oraz kontroli i koordynacji²².

¹⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo op. cit.*, s. 51.

¹⁹ J. Gryz, W. Kitzler, (red) *Zarządzanie kryzysowe*, Toruń 2007, s. 28.

²⁰ Encyklopedia Zarządzania, Kraków 2007, s. 162.

²¹ R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996, s. 9.

²² J. Konieczny, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach*, Poznań-Warszawa 2001, s. 116

Niezwykle często zarządzanie kryzysowe sprowadza się do problematyki ochrony ludności i ratownictwa w sytuacjach noszących znamiona klęski żywiołowej, a nawet podczas zagrożenia wojennego i wojny.

Zarządzanie kryzysowe w takim ujęciu definiuje się jako całokształt działań i rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami w celu zapobieżenia sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia i zdrowia²³.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym²⁴. Zarządzanie kryzysowe przebiega w czterech fazach.

- zapobieganie,
- przygotowanie
- reagowanie
- odbudowa

W fazie zapobiegania realizowane są przede wszystkim działania ograniczające skutki sytuacji kryzysowej. W fazie przygotowania odbywają się działania planistyczne dotyczące sposobów reagowania. W fazie reagowania realizowane są działania polegające na dostarczeniu pomocy poszkodowanym a w fazie odbudowy działania mające na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zasobów służb ratowniczych, odtworzenie kluczowej infrastruktury telekomunikacyjnej, energetycznej, transportowej, paliwowej czy dostarczania wody. Działalność wójta w zakresie zarządzania kryzysem polega na kierowaniu, monitorowaniu, planowaniu, reagowaniu oraz usuwaniu skutków zagrożeń na terenie gminy. W ramach planowania cywilnego odpowiada on za realizację zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie jego Staroście. Wymienione zadania wójt organizuje przy pomocy odpowiedniej komórki – gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. W skład gminnego zespołu zarządzania kryzysowego wchodzi:

- osoby zatrudnione w urzędzie gminy²⁵,
- pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta,
- przedstawiciele organizacji ratowniczych²⁶.

Wójt, jako organ wykonawczy samorządu gminnego zapewnia na obszarze gminy realizację następujących zadań:

²³ J. Gryz, W. Kitler, (red) *Zarządzanie*, *op.cit.*, s. 30.

²⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007, Nr. 89. poz. 590 z późn. zm.

²⁵ A także innych jednostkach organizacyjnych gminy.

²⁶ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności op. cit.*, s. 52.

- całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa²⁷.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta, który ma do dyspozycji powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, który jest jego organem doradczym, a w skład którego wchodzi między innymi specjaliści z zakresu ratownictwa, włączeni do Systemu na drodze umowy cywilnoprawnej, oraz powiatowe centrum zarządzania kryzysowego. Plan ratowniczy powiatu zawiera podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek wystąpienia zagrożeń.

Starosta zapewnia skuteczne warunki realizacji bieżących zadań ratowniczych przez jednostki Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na obszarze powiatu poprzez: uzgadnianie wspólnych działań tych jednostek, zatwierdzanie planów ratowniczych oraz programów działania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w KSRG, określanie zadań KSRG na obszarze powiatu oraz kontrolę ich realizacji. Starosta uwzględnia w projekcie budżetu powiatu niezbędne środki finansowe na skuteczne działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu, a także dysponuje rezerwą budżetową powiatu, powołuje i przewodniczy powiatowemu zespołowi zarządzania kryzysowego²⁸.

W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, lub środowiska oraz w stanach kryzysu starosta kieruje KSRG w zakresie: określania celów do osiągnięcia i priorytetów działań ratowniczych, zabezpieczenia logistyki dla sił ratowniczych i pomocniczych, zapewnienia minimalnych wymogów do przetrwania ludności na obszarach (lub z obiektów) dotkniętych zdarzeniem, nadzorowania realizacji przydzielonych zadań oraz monitorowania przebiegu działań ratowniczych.

²⁷ Art. 20 ust 1 pkt 1-6 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007, Nr. 89, poz. 590 z późn. zm.

²⁸ Szerzej: J. Gryz, W. Kitler, (red) *Zarządzanie op. cit.*, s. 31-40.

Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy: prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, prowadzenie analizy sił i środków KSRG na obszarze powiatu, budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład KSRG oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu, organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu.

Udział samorządu województwa w zarządzaniu kryzysowym na obszarze województwa został w znacznym ograniczony na rzecz wojewody. Marszałek województwa wyznacza jedynie przedstawiciela samorządu województwa do prac wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego²⁹. Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminy i powiatu a także województwa planuje się ramach poszczególnych budżetów jednostek samorządów terytorialnych. Z kolei na zadania zlecone jednostki te otrzymują dotację celową z budżetu państwa³⁰.

Organy samorządu terytorialnego realizują różnego rodzaju programy prewencyjne, których celem jest podniesienie świadomości społeczności lokalnej w zakresie szeroko rozumianej prewencji w obszarze bezpieczeństwa. Owe programy są tworzone najczęściej na poziomie gminy bądź powiatu, rzadziej przez samorząd województwa.

Poprzez realizację przedmiotowych programów inicjuje się odpowiednie zachowania społeczne, które działają prewencyjnie a tym samym polepszają stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Nie które jednostki samorządu terytorialnego podejmują działania w zakresie tworzenia straży sąsiedzkich czy grup samopomocy lub grup pomocy sąsiedzkiej. Jest to typowa inicjatywa oddolna a jej celem jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa na terenie gminy/powiatu/samorządu województwa. Poprzez edukację władze jednostek samorządów terytorialnych starają się także uczyć społeczeństwo w jaki sposób rozwiązywać określone problemy związane z bezpieczeństwem na poziomie lokalnym. Jak zatem można zauważyć samorządy podejmując odpowiednie działania polepszają stan bezpieczeństwa społeczności lokalnych a tym samym powodują że na ich terenie mieszkańcy mogą czuć się bezpieczni.

Podsumowanie

Wydaje się, iż do elementarnych zasad polityki bezpieczeństwa zalicza się przetrwanie, integralność terytorialną a także standard życia w tym bezpieczeństwo publiczne. Bezpieczeństwo lokalne staje się bardzo ważnym aspektem z punktu widzenia poszczególnych mieszkańców danych terenów a także z perspektywy globalnej. Mieszkańcy coraz częściej wspólnie z władzami lokalnymi próbują tworzyć różnego

²⁹ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności op. cit.*, s. 54.

³⁰ Art. 26 ust. 1-5 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007, Nr. 89, poz. 590 z późn. zm.

rodzaju programy prewencyjne, których celem jest polepszenie bezpieczeństwa na obszarze działania danego samorządu.

Ponadto kreowana jest współpraca z Policją czy innymi formacjami mundurowymi. W szczególności bardzo pomocna dla społeczności lokalnych jest działalność społeczno – organizatorska prowadzona przez służby mundurowe³¹. Poziom bezpieczeństwa zależy także od tego, kogo społeczność lokalna wybierze w wyborach do swoich ciał przedstawicielskich. Jeżeli są to politycy, którzy reprezentują określone poglądy i kładą nacisk na działania w zakresie polepszania bezpieczeństwa, społeczeństwo może czuć się bezpiecznie.

Gorzej kształtuje się sytuacja, w przypadku wybrania osób nieodpowiednich, którzy własne interesy przedkładają na interesy partykularne. W takiej sytuacji ich działania nie przedkładają się na wzrost poczucia bezpieczeństwa. Można, zatem stwierdzić że postawa osób reprezentujących społeczność powinna być nowatorska i czynna bowiem tylko wtedy można mówić o jakiś efektach w dziedzinie poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych koncentruje się wokół tworzenia straży miejskich/gminnych których celem jest zapewnienie porządku w gminie/mieście a także udział w różnego rodzaju akcjach ratowniczych.

Równie istotne jest powoływanie różnych komisji bezpieczeństwa, których zadaniem jest debatowanie i dochodzenie do konsensu w sprawach bezpieczeństwa lokalnego. W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego bardzo istotną rolę pełnią lokalne strategie zapewniania bezpieczeństwa.

Ich istotą jest kreowanie odpowiednich strategii działań profilaktycznych, zapobiegania przestępczości w skali lokalnej, wprowadzanie określonych działań społecznych i policyjnych. Bardzo istotną sprawą dla polepszenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych jest inicjowanie odpowiednich zachowań społecznych, w tym kształtowanie prospołecznych zachowań. Koncentrują się one na zapewnieniu bezpieczeństwa w szkole, rodzinie, środkach komunikacji miejskiej/gminnej, ruchu drogowym itp.

Równie ważne są działania mające na celu pobudzenie aktywności obywatelskiej na rzecz bezpieczeństwa. W tym obszarze mieszczą się tworzenie grup sąsiedzkiej czujności, patroli obywatelskich, straży i innych formacji obywatelskich. Ważne jest kształtowanie idei Community policing³² oraz wprowadzanie odpowiednich metod rozwiązywania problemów społeczności lokalnych. Jak można zaobserwować zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej nie jest zatem trywialnym i zarazem prostym. Samorządy gminny, powiatowy czy wojewódzki muszą zatem dysponować odpowiednimi regulacjami prawnymi oraz zasobami finansowymi oraz ludzkimi. Niekiedy

³¹ W szczególności przez Policję czy Straże

³² Model ten uznaje niedostateczność działań stricte policyjnych i zakłada konieczność prowadzenia działań kreatywnych w sensie kryminologicznym oraz włączania w rozwiązywanie problemów lokalnej społeczności.

największym problemem jest zapewnienie zasobów finansowych i osobowych. Wynika to z niezbyt płodnego systemu finansowania opartego o system finansów publicznych, który ulega deprawacji zwłaszcza obecnie w czasach kryzysu finansowego. Inną sprawą są ludzie, którzy tworzą procedury i je wdrażają. Z tym aspektem również jest bardzo duży problem.

Tworzenie kompetentnych straży gminnych/miejskich jest bardzo ważnym elementem, który wpływa na bezpieczeństwo społeczności lokalnej. Straż posiadając kompetencje w ramach której może udzielać pouczeń, zwracać uwagę czy ostrzegać przed niebezpieczeństwem, a także legitymowania, ujęcia osób stwarzających niebezpieczeństwo w tym dokonywania kontroli osobistej, nakładania grzywien, dokonywania czynności wyjaśniających, wydawania poleceń oraz zapewnienia bezpieczeństwa na terenie danej gminy jest bardzo istotną organizacją, która wpływa na poprawę bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Owe zapewnienie bezpieczeństwa mieści się w zadaniach straży gminnej/miejskiej i niewątpliwie przyczynia się do poprawy życia społeczności lokalnej. Ważna rola przypada Komisjom ds. bezpieczeństwa powoływanym przez jednostki samorządu terytorialnego. Komisje takie przede wszystkim dokonują w miarę kompleksowych analiz zagrożeń bezpieczeństwa na terenie gminy, powiatu. W przypadku tej ostatniej jednostki są one powoływane obligatoryjnie.

Komisje bezpieczeństwa mimo że są jednostkami mającymi charakter bardziej doradczy to dość często angażują się w przygotowywanie różnego rodzaju dokumentów dotyczących bezpieczeństwa na arenie lokalnej. Jednym z takich dokumentów są różnego rodzaju strategie zapewniania bezpieczeństwa. W tworzenie takich strategii zaangażowani są wybrani urzędnicy jednostki samorządu terytorialnego, komisje, w tym komisja bezpieczeństwa oraz służby (Policja, Straż Pożarna, Straż Gminna/Miejska i inne).

Powstałe w wyniku konsultacji i uzgodnień lokalne strategie, których celem jest podejmowanie określonych działań mających istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa. Powstałe strategie są wdrażane na obszarze jednostek samorządu terytorialnego i również ich zapisy o ile są wdrażane w życie przyczyniają się do polepszenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Uzupełnieniem opisywanych strategii są strategie działań profilaktycznych. Koncentrują się one między innymi na podejmowaniu działań, których celem jest zapobieganie przestępczości w tym zarówno drobnej przestępczości jak i tej mającej rozmiary o wiele większe.

W ramach strategii podejmuje się określone działania policyjne i społeczne. Jeśli chodzi o działania policyjne to ich celem jest wzmożenie czujności funkcjonariuszy policji na arenie lokalnej z kolei jeśli chodzi o działania społeczne to polegają one na szerokim włączeniu się społeczeństwa lokalnego w działania policji i innych organów zajmujących się bezpieczeństwem i dbaniem o porządek publiczny.

Spoleczne inicjatywy często koncentrują się wokół powoływanie straży obywatelskich czy grup czujności sąsiedzkiej. Ich celem jest prowadzenie szeroko rozumianej prewencji

mającej zapobiegać działaniom wprowadzającym nieład i niebezpieczeństwo w gminie bądź powiecie. Jest to tyle ważne że to samo społeczeństwo a zatem mieszkańcy danego terenu podejmują określone działania. Mają oni prawo do obywatelskiego zatrzymania osoby czy osób, które naruszają prawo a tym samym bezpieczeństwo.

W zapewnianiu bezpieczeństwa zasadniczą rolę pełni wdrażanie filozofii *community policing*. W filozofii tej chodzi o współpracę policji ze społecznością lokalną. Przyjmuje się że wspólne działania mieszkańców i policji są gwarancją wysokiej efektywności prowadzonych działań i zarazem lepszego zrozumienia specyfiki problemów występujących w danym miejscu³³. W idei *community policing* odchodzi się od działań typowo represyjnych w kierunku proaktywnej. Podnosi to zaufanie społeczne do policji i tym samym może ona liczyć na pomoc społeczną, która jest niebywale ważna w rozwiązywaniu problemów związanych z bezpieczeństwem lokalnym.

Reasumując można przyjąć iż organy jednostek samorządów terytorialnych są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Posiadają do tego odpowiednie instrumenty zarówno prawne jak i pozaprawne. Ich umiejętne wykorzystanie zależy od umiejętności władarzy sprawujących władze w samorządach. W sytuacji kiedy potrafią oni integrować społeczeństwo i zarazem inicjować określone zadania, zapewnianie bezpieczeństwa społeczności lokalnych staje się funkcją dobrze zarządzanej jednostki samorządu terytorialnego. To z kolei przekłada się na ogóle jej wyniki a także określony stosunek społeczności lokalnych do swojej małej ojczyzny.

Powołane przez ustawodawcę gmina i powiat zostały zobligowane przez ustawodawcę do zapewnienia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W tym celu tworzone są różnego rodzaju programy, strategie, powoływane straże czy prowadzenie kampanii szkoleniowo- edukacyjnych. W tym kontekście należy przyjąć iż potwierdza się założona przez autora na początku artykułu hipoteza, że gmina i powiat dysponując dość rozległym instrumentarium prawnym i organizacyjnym są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa na swoim terenie w tym ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkującym bądź przebywającym tam jednostkom.

³³ Por. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1999, s. 15-35.

Bibliografia

1. Bukowski, Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
2. Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1999
3. Encyklopedia Zarządzania, Kraków 2007.
4. Gryz J., Kitler W., (red) *Zarządzanie kryzysowe*, Toruń 2007.
5. Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
6. Konieczny J. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, wypadkach i katastrofach, Poznań-Warszawa 2001.
7. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
8. Niewiadomski, Z. *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
9. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*. Warszawa 2011.
10. Ustawa dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zmianami.
11. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007, Nr. 89. poz. 590 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r, Nr 142, poz. 1592 (tekst jednolity).
13. Wróblewski R. *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Warszawa 1996.
14. Wykretowicz S., *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2005.