

SECURO 2/2014

Kwartalnik Studenckiego Koła Naukowego

Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych

Aleksandra Zięba, Jan Kowalczyk (red.)

Rada Naukowa:

dr hab. Stanisław Sulowski, prof. UW
dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, prof. UW
dr hab. Agnieszka Rothert, prof. UW
dr hab. Karina Marczuk
dr hab. Tomasz Słomka
dr Aleksandra Zięba

Recenzenci:

dr Jacek Bil (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie)
dr Krzysztof Liedel (Collegium Civitas)

Kolegium redakcyjne:

Jan Kowalczyk (redaktor naczelny)
Elżbieta Borowska (sekretarz)
Anna Cieślikiewicz (członek)

kwartalnik.bw@gmail.com

Skład i łamanie:

Jakub Fogel (fogel.kuba@gmail.com)

Kwartalnik naukowy Studenckiego Koła Naukowego Bezpieczeństwa Wewnętrznego
„Securo” 2/2014 Bezpieczeństwo społeczności lokalnych
ISSN wyd. papierowego: 2353-6330
Warszawa 2014

Spis treści:

JAN KOWALCZYK

Spoleczność lokalna jako podmiot bezpieczeństwa 6

BEATA NAWROCKA

Rola strategii w zwalczaniu przestępczości w skali lokalnej 22

NATALIA DYDYŃSKA

Community policing narzędziem budowania autorytetu Policji w Polsce 32

MAGDALENA ZIÓLEK

Koncepcja police de proximité i jej praktyczne zastosowanie we Francji na przykładzie aglomeracji paryskiej 52

ANNA BRYŃSKA

Polskie doświadczenia w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni 65

DOROTA GAWŁOWSKA

Koncepcje resilience oraz Disaster Risk Reduction a budowanie odporności ośrodków miejskich na katastrofy 77

ELŻBIETA BOROWSKA

Wykorzystanie przestrzeni zabytkowej i potencjału dziedzictwa kulturowego regionu w rozwoju lokalnym oraz w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego 97

MARCELINA BOREJKO

Bezpieczne funkcjonowanie portu lotniczego w środowisku społeczności lokalnej 110

KAMIL MATUSZCZYK

Oszustwa jako zagrożenie dla bezpieczeństwa osób starszych w miejscu ich zamieszkania 124

MONIKA SZCZEPAŃSKA

Wpływ problemów alkoholowych i narkomanii na bezpieczeństwo społeczności lokalnych 146

KATARZYNA MODZELEWSKA

E-standard bezpieczeństwa społeczności lokalnych. W poszukiwaniu akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa e-administracji samorządowej 160

WSTĘP

Motywy przewodnim drugiego tomu *Securo* jest bezpieczeństwo społeczności lokalnych, pojmowane jako ochrona egzystencjalnych potrzeb ludzkich, zapewnienie możliwości ich zaspokajania i realizacji aspiracji życiowych.

Przedkładany tom *Securo* jest efektem aktywności naukowej studentów i doktorantów Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Rezultaty swoich prac badawczych prezentują członkowie i sympatycy Studenckiego Koła Naukowego Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które istnieje od 2008 roku. W roku 2014 Zarząd Koła podjął śmiałą inicjatywę stworzenia kwartalnika naukowego poświęconego sprawom bezpieczeństwa. Tom pierwszy, który ukazał się w czerwcu 2014 roku, poświęcony był zagadnieniom bezpieczeństwa imprez masowych. Spotkał się z dużym zainteresowaniem studentów zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i bezpieczeństwa narodowego na innych uczelniach oraz politologii. Obecność na łamach *Securo* młodych, ambitnych badaczy jest wyrazem dużego zainteresowania kwestiami bezpieczeństwa i sukcesem kierunku bezpieczeństwa wewnętrznego prowadzonego przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Autorzy publikujący w drugim tomie *Securo* podejmują zagadnienia definiowania bezpieczeństwa społeczności lokalnych, jego uwarunkowań, wyzwań i zagrożeń oraz praktycznych rozwiązań w zakresie umacniania tego bezpieczeństwa stosowanych w Polsce i w innych państwach.

Doświadczenia kilkuletniej pracy jako opiekunki Koła Naukowego Bezpieczeństwo Wewnętrzne są bardzo pozytywne. Studenci aktywnie i dobrze organizują liczne dyskusje, debaty i seminaria oraz biorą udział w konferencjach kół naukowych. Rozwijająca się od 2012 roku nowa dyscyplina naukowa w ramach dziedziny nauk społecznych, jaką jest bezpieczeństwo wewnętrzne, jest niezwykle dynamiczna i cieszy się dużym zainteresowaniem wśród ludzi młodych. Kolejne tomy *Securo* stanowią istotny wkład w jej rozwój. „Świeżość” i oryginalność poglądów Autorów może stać się przyczynkiem do dyskusji w ramach dyscypliny.

Składam serdeczne podziękowania za pomoc w przygotowaniu niniejszego tomu Janowi Kowalczykowi, Elżbiecie Borowskiej i Prezes Koła Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Annie Cieślakiewicz, a także wszystkim Autorom za ciekawe i potrzebne teksty. Wyrażam nadzieję, że zamieszczone w niniejszym tomie teksty dobrze ukazują złożoność zagadnień

zachodzących w przestrzeni bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Posłużyć mogą również jako literatura uzupełniająca do prowadzonego w ramach kierunków bezpieczeństwo wewnętrzne i narodowe przedmiotu – bezpieczeństwo społeczności lokalnych i kształtowanie bezpiecznych przestrzeni, a także przedmiotu bezpieczeństwo społeczne.

Aleksandra Zięba

Spółeczność lokalna jako podmiot bezpieczeństwa

Wstęp

W artykule 5. obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. ustawodawca narzucił na Państwo Polskie obowiązek dbania o bezpieczeństwo obywateli¹. Definicja tego pojęcia nie znalazła się jednak ani w ustawie zasadniczej, ani żadnym innym akcie prawnym. W naukach społecznych bezpieczeństwo bywa definiowane jako „zdolność do kształtowania optymalnych warunków rozwojowych zapewniających realizację szerokiego zakresu potrzeb społecznych”². Dopelnieniem tej definicji jest próba stworzenia klasyfikacji rodzajów bezpieczeństwa. Dwa dominujące nurty określają owo pojęcie w dwóch kategoriach – w sensie podmiotowym oraz przedmiotowym. Przedmiotem bezpieczeństwa może być każda sfera działań społeczeństwa. Wyróżnia się bezpieczeństwo m. in. ekonomiczne, społeczne, kulturowe, polityczne³. W drugim ujęciu w centrum zainteresowania stawiany jest podmiot, któremu należy zapewnić stan bezpieczeństwa. Takim podmiotem może być społeczność międzynarodowa, państwo, społeczność lokalna bądź jednostki⁴. Z punktu widzenia obowiązków konstytucyjnych Państwa Polskiego istotny wydaje się być ten drugi podział.

Szczególnym podmiotem bezpieczeństwa jest społeczność lokalna. W internetowej encyklopedii PWN zdefiniowaną ją jako „zbiorowość osób mieszkających w zwartej jednostce terytorialnej (np. wieś, osiedle), powiązanych więziami sąsiedztwa, podobnymi warunkami życia czy wspólnotą kultury”⁵. H. Podedworna zwraca uwagę, iż wyznacznikiem społeczności lokalnej jest jej spójność społeczna. Jednocześnie określa cechy charakteryzujące taką zbiorowość, zaliczając do nich: terytorium geograficzne określające

¹ Art. 5 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483].

² M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.

³ A. Cieślarczyk, R. Kuriata, *Kryzisy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005, s. 34.

⁴ M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *op. cit.*

⁵ Hasło: *społeczność lokalna* [w:] Internetowa Encyklopedia PWN [dostęp: 9.11.2014].

jakieś skupisko ludzi, zamieszkałą na nim ludność, systemy powiązań, zależności i instytucji zapewniające integrację społeczności oraz identyfikację mieszkańców z własną społecznością, czyli patriotyzm lokalny¹. Z kolei B. Szacka zauważa, że oprócz trzech podstawowych komponentów definicyjnych, jakimi są zamieszkiwane terytorium, przywiązanie do tego obszaru oraz więzi społeczne pomiędzy członkami wspólnoty, za element definicyjny należy uznać również zdolność do podejmowania działań na rzecz rozwiązania problemów występujących w danej społeczności². Powyższe rozważania natury definicyjnej pozwalają na lepsze zrozumienie pojęcia społeczności lokalnej, choć w kontekście zapewniania bezpieczeństwa wydają się niewystarczające. Umożliwiają jednak na stworzenie katalogu cech, które charakteryzują społeczność lokalną i jednocześnie mogą wpływać na bezpieczeństwo takiej wspólnoty.

Na wstępie należy również jasno zarysować różnicę pomiędzy społecznością³ a zbiorowością lokalną. Tę drugą należy rozumieć jako skrajną, ewolucyjną formę społeczności lokalnej, w której nastąpił zanik więzi społecznych i kulturowych łączący poszczególnych jej członków. Zbiorowość lokalna jest więc zbiorem zatimizowanych jednostek, pomiędzy którymi nie zachodzą interakcje społeczne. Jak ocenia B. Szacka: „Jednostki, z których składa się zbiorowość terytorialna, bytują obok siebie i zaspokajają swoje potrzeby w obrębie tego samego obszaru geograficznego, ale nie muszą czuć się i najczęściej się nie czują związane ani z nim, ani z sobą nawzajem”⁴.

Komponenty społeczności lokalnej

Cechy, które odróżniają społeczność lokalną od zbiorowości, a tym samym sprawiają, że staje się ona podmiotem bezpieczeństwa, można rozpatrywać jako komponenty wspólnot lokalnych. O takiej wspólnotie jako podmiocie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa możemy mówić jeżeli zaistnieją wszystkie spośród nich.

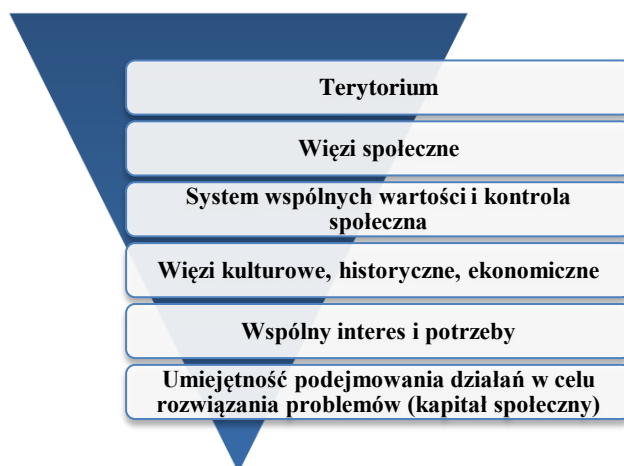
¹ H. Podedworna, *Analiza struktur społecznych. Wybrane przykłady* [w:] J. Polakowska-Kujawa (red.), *Socjologia ogólna. Wybrane problemy*, Warszawa 2007.

² B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, s. 229.

³ W niniejszym artykule pojęcia „społeczność lokalna” używa się zamiennie z pojęciem „wspólnota lokalna”, podkreślając tym samym znaczenie więzi pomiędzy jednostkami wchodzącymi w jej skład oraz wspólnoty dziedzictwa, zasad i kontroli.

⁴ *Ibidem*, s. 230 i n.

Rys. 1 Komponenty społeczności lokalnej



Źródło: opracowanie własne.

Do komponentów konstytuujących społeczność lokalną jako szczególną zbiorowość ludzi należy **wspólnota terytorium**, na którym dana grupa zamieszkuje. Trzeba jednak podkreślić, że obszar ten nie musi być do końca zdefiniowany. Terytorium wspólnoty lokalnej może być zbieżne z podziałem administracyjnym państwa (np. gmina) bądź podziałem pomocniczym (np. dzielnica miasta, wspólnota osiedlowa). Społeczność lokalna może być również skupiona wokół innych instytucji (np. parafia). Ponadto obszar zamieszkiwany przez społeczność lokalną nie musi mieć odzwierciedlenia w jakimkolwiek formalnym podziale terytorialnym. Dzieje się tak np. w przypadku samoistnego tworzenia się enklaw osób wykluczonych społecznie, niezintegrowanych mniejszości narodowych i etnicznych lub emigrantów. Z punktu widzenia bezpieczeństwa istotny wydaje się nie tylko fakt zamieszkiwania przez społeczność lokalną danego terytorium, ale również jej przywiązanie do tego obszaru. Takie charakterystyczne więzy określa się w naukach społecznych mianem terytorialności. B. Czarnecki i W. Siemiński definiują to pojęcie w ujęciu empirycznym, jako „zajmowanie lub używanie miejsc lub przedmiotów, a także wytyczanie i obrona strefy przestrzeni «domowej», co stwarza warunki bezpieczeństwa zaspokajania podstawowych potrzeb i funkcji człowieka”¹. Oznacza to, że terytorium wspólnoty wpływa wzmacniająco na poczucie bezpieczeństwa jednostek wchodzących w skład tej wspólnoty.

Z punktu widzenia aparatu państwowego i jego zobowiązania do zapewniania bezpieczeństwa, istotne jest, by terytorium, na którym zamieszkuje społeczność lokalna,

¹ B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004, s.19.

posiadało klarowny sposób zarządzania bezpieczeństwem. W przypadku wspólnot opartych na podziale administracyjnym lub pomocniczym jest to o tyle proste, iż poszczególne podmioty mogą być pewne swojej właściwości miejscowej. W gminach za bezpieczeństwo odpowiada gminny samorząd terytorialny oraz lokalne służby, inspekcje i straże (np. gminne jeżeli występują). W przypadku poszczególnych miast do podanego katalogu zaliczyć należy również podmioty pomocnicze (np. urzędy dzielnicowe), a w przypadku miejscowości wiejskich instytucję sołtysa. Szczególnym problemem może być koordynacja działań poszczególnych podmiotów w odniesieniu do społeczności lokalnych, których terytorium nie pokrywa się z oficjalnymi podziałami państwa. Wówczas istotna jest współpraca pomiędzy organami samorządu terytorialnego oraz służbami, inspekcjami i strażami o innej właściwości miejscowej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w danej społeczności.

Kolejny komponent konstytuujący społeczność lokalną to wspólne **więzi** pomiędzy jej członkami. A. Urban określił tym terminem ogół relacji instytucjonalnych i osobowych w grupie ludzi pozwalających zachować trwałość tych zbiorowości¹. Cechy tych relacji najlepiej oddaje model zaproponowany przez T. Hirschiego, które obejmuje następujące elementy:

- **Przywiązanie** – oznacza związek emocjonalny jednostki z osobami z najbliższego otoczenia;
- **Zaangażowanie** – wyrażające się w uczestnictwie w życiu społeczności lokalnej;
- **Zaabsorbowanie** – rozumiane jako pożytkowanie czasu na utrzymywanie więzi społecznych;
- **Przekonanie** – czyli gotowość do przestrzegania norm przyjętych przez grupę².

Zgodnie z teorią Hirschiego, osłabienie jednego z powyższych elementów powoduje w konsekwencji zachwianie poczucia bezpieczeństwa i wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia czynów przestępnych. Zdaniem A. Urbana, u podstaw atrofii więzi społecznych leżą między innymi procesy urbanizacyjne i społeczne – takie jak rozpad tradycyjnego modelu rodziny wielopokoleniowej oraz wzrost aktywności zawodowej³.

Z pojęciem więzi społecznych łączy się ściśle kolejny komponent wspólnoty lokalnej jakim jest **kontrola społeczna**. Wracając do modelu zaproponowanego przez T. Hirschiego,

¹ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2012, s. 27.

² J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2004, s. 129.

³ A. Urban, *op. cit.*, s. 27.

uwikłanie jednostki w więzi społeczne ma również konsekwencje w internalizacji zasad funkcjonujących w danej społeczności. Przywiązanie, zaangażowanie, zaabsorbowanie i przekonanie oznacza również przyjęcie zasad postępowania określonych w danej wspólnocie jako pożądane, określające ład społeczny. B. Szacka definiuje kontrolę społeczną jako wszelkie mechanizmy uruchamiające, a niekiedy i wymuszające współdziałanie, które utrzymuje porządek społeczny¹. Warto przywołać tu refleksję J. Wodza, który stwierdza, że „[ład społeczny występujący w danej społeczności lokalnej] jest często niewerbalizowany, sami członkowie tej zbiorowości nie zawsze potrafią zrekonstruować go w sposób pozytywny, a więc wskazać system wartości norm, wzorców zachowań i kontroli społecznej. Można natomiast dość wyraźnie zrekonstruować poszczególne elementy tego ładu w sposób negatywny, a więc poprzez reakcje społeczności lokalnej na łamanie norm, które funkcjonują w świadomości społecznej, choć nie zawsze, a nawet często nie są doprowadzone do werbalizacji w postaci normy społecznej”². W konsekwencji systemy wartości oraz postrzeganie ładu społecznego we wspólnotach lokalnych często pozostają niewerbalizowane, natomiast ich znajomość i przestrzeganie wynika z więzi między jednostkami, które konstytuują owe wartości oraz z istniejącego systemu kontroli społecznej.

Mówiąc o kontroli jako komponentcie społeczności lokalnej w kontekście bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę, iż ma ona wymiar nie tylko aksjologiczny, lecz również codzienny. Poprzez kontrolę rozumieć należy nie tylko niedopuszczanie do zachowań dewiacyjnych (niezgodnych z określonymi zasadami), lecz również instrument prewencji kryminalnej. Do popularnych koncepcji kontroli w tym wymiarze należy teoria społecznych oczu zaproponowana przez J. Jacobs. W książce „Życie i śmierć wielkich amerykańskich miast” autorka pisze: „Na ulice muszą być skierowane oczy. Oczy należące do tych, których moglibyśmy nazwać naturalnymi właścicielami ulicy”³. Społecznymi oczami są więc członkowie społeczności lokalnej, którzy kontrolując przestrzeń publiczną, są w stanie zapobiegać zdarzeniom o charakterze przestępczym.

Oprócz więzi społecznych pomiędzy jednostkami w społeczności lokalnej muszą występować również inne rodzaje **więzi o charakterze kulturowym, historycznym lub ekonomicznym**. Głównym czynnikiem konsolidującym społeczność lokalną jest wspólna przeszłość oraz zbiorowa pamięć historyczna odnosząca się do tej przeszłości. Stanowi ona

¹ B. Szacka, *op. cit.*, s. 159.

² J. Wódz, *Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne* [w:] B. Jałowiecki, K. Sowa, P. Dudkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989.

³ J. Jacobs, *The death and life of great american cities*, Nowy Jork 1961, s. 35.

dziedzictwo kulturowe wspólne dla wszystkich jednostek danej społeczności lokalnej. W skład tego dziedzictwa historycznego mogą wchodzić konkretne lokalne wydarzenia historyczne, postaci związane z daną społecznością bądź zajmowanym przez nią terytorium, miejscowe zabytki oraz opowieści przekazywane w formie ustnej. Wspólne dziedzictwo kulturowe wpływa na spójność społeczności lokalnej oraz tworzy pewien kod kulturowy zrozumiały głównie dla członków tej wspólnoty. Wśród szczególnych więzi łączących jednostki skupione we wspólnocie lokalnej należy wyodrębnić więzi o charakterze ekonomicznym. Wiążą się one z podobną sytuacją materialną członków społeczności, podobnymi sposobami zarobkowania oraz pewną kulturą i organizacją pracy. Ten stan rzeczy w pełni oddaje poniższy cytat: „W układach lokalnych produkowana jest część dóbr i usług, wytwarzają się systemy wartości i etos pracy, podejmowane są decyzje dotyczące migracji i innych zachowań przestrzennych, kształtują się style życia, konkretyzuje się w międzyludzkich relacjach struktura klasowa społeczeństwa i brutalnie ujawniają się nie w statystyce, ale bezpośrednio w ludzkich losach -nierówności społeczne”¹.

Kolejnym komponentem spajającym społeczność lokalną jest wspólny **interes społeczny oraz potrzeby** jednostek tej wspólnoty. Zamieszkując ten sam obszar oraz prowadząc podobny styl życia, członkowie społeczności lokalnej napotykają podobne wyzwania i problemy, dlatego ich ranga często wykracza ponad poziom jednostek i rzutuje na kondycję całej wspólnoty. Jednakże interesy i potrzeby są charakterystyczne dla poszczególnych społeczności lokalnych i wspólnoty pod tym względem różnią się między sobą. Dolegliwości jednej społeczności mogą w ogóle nie występować w innych.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa, szczególnie istotne są te problemy, które stanowią zagrożenie dla realizacji potrzeb społecznych. Zagrożenia te mogą mieć charakter egzogenny i endogenny. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć wszystkie zagrożenia niezależne od człowieka, czyli katastrofy naturalne i awarie techniczne, a także wszelkie zagrożenia, którym nie da się zapobiec w skali lokalnej – np. zorganizowana przestępczość, terroryzm, strukturalne problemy społeczne. Źródłem zagrożeń o charakterze endogennym są konflikty wewnątrz wspólnoty, wykroczenie przeciw łaadowi społecznemu i przyjętym w danej społeczności normom. W kontekście zapewniania bezpieczeństwa istotne jest, by podejmowane przez podmioty państwowe działania były adekwatne do potrzeb danej społeczności lokalnej.

¹ Cyt. za: B. Szacka, *op. cit.*, s. 231.

Ostatnim komponentem wynikającym z istnienia wspólnych potrzeb jest **zdolność członków społeczności lokalnej do rozwiązywania swoich problemów**. P. Starosta uważa, że „zdolność ta jest postrzegana jako zależna od wewnętrznej spójności społeczności lokalnych, na której rzecz działają istniejące w nich systemy powiązań, zależności i instytucji”¹. Definicja ta jest w dużej mierze zbieżna ze znaczeniem pojęcia „kapitał społeczny”, które należy rozumieć jako „aspekty struktury społecznej, w tym umiejętności, zdolności, możliwości, tradycje oraz zasoby danej społeczności, które (...) ułatwiają organizowanie i koordynację wspólnych działań, ustalanie wspólnych celów oraz powstawanie więzi, takich jak zaufanie i solidarność”². Oznacza to, że cechą charakterystyczną społeczności lokalnej odróżniającą ją od zbiorowości lokalnej jest posiadanie potencjału do tworzenia kapitału społecznego. Nie pozostaje to bez znaczenia dla bezpieczeństwa danej wspólnoty. Jednostki, przekazując swoje umiejętności, zdolności i możliwości, mogą w sposób znaczący wpływać na poziom bezpieczeństwa na swoim terytorium. Świadome uczestnictwo członków wspólnoty w zapobieganiu przestępczości można określić mianem partycypacji na rzecz bezpieczeństwa. A. Urban owo pojęcie definiuje jako „udział pojedynczych obywateli lub całych wspólnot w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa”³. Przejawami partycypacji są wszystkie oddolne inicjatywy mające na celu zwiększenie poczucia bezpieczeństwa takie jak patrole obywatelskie czy grupy sąsiedzkiej czujności. Ponadto należy zaznaczyć wkład organizacji sektora społecznego, takich jak stowarzyszenia i fundacje, których istnienie świadczy o wysokim kapitale społecznym danej wspólnoty.

Zbiorowość ludzi zamieszkujących wspólny obszar staje się społecznością lokalną wówczas, gdy w większym bądź mniejszym stopniu występują wszystkie opisane powyżej komponenty. Taka społeczność staje się wówczas podmiotem, któremu Państwo Polskie w Konstytucji zapewnia bezpieczeństwo. Jak dowiedziono powyżej, dzięki swojej szczególnej istocie, wspólnota lokalna nie jest tylko biernym odbiorcą działań państwowych, ale również aktywnym uczestnikiem działań na rzecz bezpieczeństwa. Na skuteczność owych działań mają wpływ wszystkie komponenty, jednak nie są one jedyną determinantą poziomu bezpieczeństwa w danej społeczności lokalnej.

¹ P. Starosta (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź 1995, s.30.

² R. Szarfenberg, hasło: *kapitał społeczny* [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.

³ A. Urban, *op. cit.*, s.102.

Dysfunkcje w społecznościach lokalnych

Na poziom bezpieczeństwa wpływ mają również dysfunkcje występujące w społecznościach lokalnych. Są to zjawiska, które oddziałują negatywnie na trwałość komponentów poprzez osłabianie więzi lub zaburzenie ładu społecznego.

Rys. 2 Dysfunkcje w społecznościach lokalnych

Dysfunkcje w społecznościach lokalnych:

- dewiacje i patologie społeczne
- atrofia więzi społecznych (anonimowość i znieczulica społeczna)
- wykluczenie społeczne (marginalizacja)

Źródło: opracowanie własne.

Do pierwszej grupy dysfunkcji w społecznościach lokalnych zaliczyć można dewiacje zwane też patologiami społecznymi¹. Definicja tego typu zjawisk dostarcza wielu trudności, szczególnie, że nie da się określić obiektywnych kryteriów i granic dewiacji, a ich wskazanie zależy od kontekstu społecznego. To, co w jednej wspólnotce jest uznawane za patologię, w innej może być normalnym elementem ładu społecznego. Mówiąc najogólniej, za dewiację należy uznać każde odstępstwo od przyjętego w danej wspólnotce ładu społecznego, zachowanie niezgodne z przyjętymi zasadami i standardami natury etycznej. Istnienie takich odstępstw o konotacji jednoznacznie negatywnej² nie pozostaje bez znaczenia dla ładu społecznego w danej wspólnotce, wypracowanego dzięki wspólnym zasadom i wartościom członków społeczności. Z punktu widzenia nauk o bezpieczeństwie ważna wydaje się być refleksja A. Podgóreckiego, zdaniem którego „przez patologię życia społecznego lub inaczej przez rozważania o negatywnej dewiacji społecznej należy rozumieć refleksję nad objawami i przyczynami powstawania i istnienia problemów społecznie szkodliwych oraz nad środkami

¹ G. Firlit-Fesnak za patologie społeczne uważa przede wszystkim: przestępczość, samozniszczenie, alkoholizm, narkomanię, samobójstwa, prostytucję, zachowania dezorganizujące rodzinę, przestępstwa przeciwko rodzinie, procesy demoralizacji i niedostosowania społecznego młodzieży. Zob. G. Firlit-Fesnak, hasło: *patologia społeczna* [w:] B. Rysz-Kowalczyk, *op. cit.*, s. 112.

² W przypadku dewiacji możemy mówić również o jej formie pozytywnej. Dewiacja pozytywna to odstępstwo od normy nie wpływające negatywnie na system wartości członków wspólnoty, przeciwnie – charakteryzujące się tworzeniem dodatkowej wartości dla wspólnoty. B. Szacka dla zobrazowania tego zjawiska powołuje się na przykład Matki Teresy z Kalkuty. Zob. B. Szacka, *op. cit.*, s. 165.

zaradczymi wobec nich stosowanymi. Inaczej mówiąc, patologia życia społecznego zajmuje się wyjaśnieniem, dlaczego pewne zjawiska społecznego zła się pojawiają, jakie są mniej lub bardziej ukryte ich symptomy oraz jaka jest skala i skuteczność stosowanych środków zaradczych". W kontekście zapewniania bezpieczeństwa we wspólnocie lokalnej kluczowe znaczenie ma właśnie wykrycie źródeł istniejących patologii oraz odpowiedni dobór środków zaradczych, dzięki którym można wyeliminować te negatywne zjawiska społeczne i przywrócić stan bezpieczeństwa.

Kolejną grupą zjawisk negatywnie oddziałujących na poziom bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest atrofia więzi społecznych. Istnienie związku pomiędzy członkami wspólnoty jest podstawą jej trwania, dlatego ich stopniowe zanikanie należy uznać za niepokojące. Atrofia więzi społecznych prowadzi do negatywnych konsekwencji, takich jak anonimowość i znieczulica społeczna¹. Zjawiska te dominują przede wszystkim w przestrzeni miejskiej². Anonimowość sprowadza się do braku interakcji pomiędzy jednostkami wchodzącymi w skład tej samej społeczności lokalnej. W konsekwencji oznacza to brak możliwości sprawowania odpowiedniej kontroli – „społeczne oczy” nie są w stanie określić, czy dana jednostka należy do społeczności, czy też jest obca. Znieczulica społeczna zaś ma swoje źródło w zjawisku rozproszonej odpowiedzialności³. Mówiąc najogólniej, opiera się ono na prawidłowości, że im więcej świadków zdarzenia wymagającego interwencji, tym mniejsza szansa, że ktoś odpowiednio zareaguje. W przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostki czy bezpieczeństwa i porządku publicznego ludzie pozostają bierni, gdyż nie czują odpowiedzialności za zażegnanie niebezpieczeństwa.

Kolejną dysfunkcją społeczności lokalnej, o której należy wspomnieć, jest zjawisko wykluczenia społecznego. W „Leksykonie polityki społecznej” użyto równoważnego terminu „marginalizacja” i zdefiniowano go jako: „proces powstawania nowych lub poszerzania zasięgu istniejących grup marginalnych. Wyraża się w braku uczestnictwa jednostek/grup społecznych w tych sferach życia, w których - stosownie do określonych kryteriów - uzasadnione jest oczekiwanie, że jednostki te i grupy będą uczestniczyły”⁴. Tak rozumiane wykluczenie społeczne oznacza, że również w społeczności lokalnej na jej „marginesach”

¹ A. Urban, *op. cit.*, s. 27.

² Komunikat z badań CBOS: *Młodzież we własnych oczach – wartości, obyczaje, problemy*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_105_94.PDF [dostęp: 10.11.2014].

³ Chcąc zobrazować przykład rozproszenia odpowiedzialności, Robert Cialdini przywołuje przykład zabójstwa Catherine Genovese, która została zamordowana w miejscu publicznym w obecności 38 osób, z których żadna nie zareagowała, R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2011, s. 149.

⁴ T. Kowalak, hasło: *marginalizacja* [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *op. cit.*, Warszawa 2001, s. 89.

znajdują się grupy jednostek, które z powodu swojej sytuacji życiowej, statusu materialnego, ograniczonych praw społecznych i socjalnych lub patologii nie są w stanie pełnić określonych pożądanych ról społecznych we wspólnocie. Oznacza to, że jednostki wykluczone nie biorą udziału w życiu wspólnoty, a zatem także nie podejmują działań na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Pomimo braku zaangażowania, osoby marginalizowane nie tracą statusu odbiorcy działań na rzecz bezpieczeństwa. Utrzymanie porządku oraz zapewnienie poczucia bezpieczeństwa społeczności, w której jest duży odsetek osób wykluczonych stanowi ogromne wyzwanie dla podmiotów państwa i samorządu terytorialnego. Istotnym zadaniem jest inkluzja społeczna, czyli włączenie tych jednostek w działania społeczności.

Dysfunkcje w społecznościach lokalnych znacznie osłabiają wybrane komponenty wspólnoty, takie jak więzi, kontrolę i ład społeczny. W znacznej mierze uniemożliwiają również budowanie kapitału społecznego. Wszystkie te elementy sprawiają, że społeczność nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie poczucia bezpieczeństwa, potrzebne są działania podmiotów państwowych. Całkowita eliminacja wymienionych powyżej dysfunkcji wydaje się być niemożliwa, jednak programy społeczne realizowane przez samorząd terytorialny i inne podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny w możliwie dużym stopniu ograniczać wpływ patologii, zaniku więzi społecznych i wykluczenia na funkcjonowanie społeczności.

Instrumenty partycypacji społeczności lokalnych na rzecz bezpieczeństwa

Dotychczasowe rozważania miały charakter socjologiczny. Opis społeczności lokalnych jako podmiotu bezpieczeństwa nie byłby jednak kompletny, gdyby pominięta została kwestia instrumentów wzmocnienia bezpieczeństwa, jakimi dysponuje wspólnota lokalna. Instrumenty partycypacyjne mają charakter polityczno-społeczny i odnoszą się do długofalowych kwestii związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem w społecznościach lokalnych, pełniąc funkcję prewencyjną. Do instrumentów partycypacji społeczności lokalnych należy zaliczyć: konsultacje społeczne, referenda lokalne oraz budżet partycypacyjny i fundusz sołecki.

Konsultacje społeczne na poziomie lokalnym to instytucja wywodząca się z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym aktem prawnym konsultacje mogą zostać przeprowadzone w konkretnych sytuacjach wymienionych w ustawie oraz

w innych sprawach ważnych dla gminy¹. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji zostają określone w uchwale rady gminy. Z. Zychowicz poprzez konsultacje społeczne rozumie „proces, w którym przedstawiciele władz przedstawiają obywatelom swoje zamierzenia bezpośrednio lub pośrednio ich dotyczące. Zamierzenia poddawane konsultacjom mogą dotyczyć zmian prawnych, jakichś zmian organizacji życia publicznego, przeprowadzenia inwestycji, sposobu rozwiązania ważnego problemu społecznego lub innych działań, których powodzenie w dużej mierze zależy od akceptacji ze strony obywateli”². Istotą konsultacji jest możliwość oceny projektu władz samorządu terytorialnego przez społeczność oraz wprowadzenie zaproponowanych przez wspólnotę poprawek. Jest to więc instrument pozwalający na współdecydowanie członków społeczności o rzeczach istotnych dla gminy. Konsultacje mają zatem ogromne znaczenie w kontekście zapewniania bezpieczeństwa. Zważywszy, że efektem finalnym działań władzy lokalnej w tym zakresie ma być wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa członków wspólnoty, to ich aprobatą podejmowanych działań jest najwyższym wyznacznikiem skuteczności. Konsultacje pozwalają na dostosowanie działań prewencyjnych do potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Ponadto dzięki temu instrumentowi władze samorządowe mają możliwość lepszego poznania problemów danej społeczności. Skuteczność konsultacji społecznych zależy jednak od sposobu ich przeprowadzenia, a jak wspomiano wyżej, w tym zakresie nie ma obowiązujących wszystkie gminy regulacji prawnych. Dobrze przeprowadzone konsultacje to takie, o których społeczeństwo zostaje poinformowane odpowiednio wcześniej, zapewniony jest w nich udział organizacji społecznych (lokalnych stowarzyszeń, wspólnot osiedlowych, spółdzielni itp.) oraz pojedynczych jednostek, a rezultatem jest opracowanie planu działania akceptowanego przez większość wspólnoty. Przykładem dobrej praktyki w zakresie konsultacji społecznych może być portal internetowy Urzędu m.st. Warszawy, będący platformą informacyjną o odbywających się konsultacjach³.

Kolejnym instrumentem partycypacji społecznej jest referendum lokalne. Źródła tej instytucji należy szukać w art. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”⁴. Ponadto referendum lokalne znalazło odrębne umocowanie ustawowe w postaci ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

¹ Art 5a, ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2013 Nr 0, poz. 594, ze zm.].

² Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 7.

³ Portal dostępny pod adresem: <http://konsultacje.um.warszawa.pl/> [dostęp: 10.11.2014].

⁴ Art. 4, Konstytucja RP.

W myśl tego aktu prawnego „w referendum lokalnym (...) mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: (1) w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki, (2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, (3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”¹. Podstawową różnicą pomiędzy konsultacjami społecznymi a referendum lokalnym jest fakt, iż wynik tego drugiego jest wiążący *erga omnes* jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów².

Ostatnim instrumentem partycypacyjnym, który ma wpływ na poziom poczucia bezpieczeństwa w społeczności lokalnej jest budżet partycypacyjny. W tym miejscu warto również wspomnieć o nieco zapomnianej w polskiej praktyce samorządowej instytucji funduszu sołectkiego działającego na podobnych zasadach co budżet partycypacyjny, będącego raczej domeną gmin wiejskich. Poprzez budżet partycypacyjny należy rozumieć tę część budżetu samorządu terytorialnego, o przeznaczeniu której decyduje społeczność lokalna zamieszkująca tę jednostkę. Może to uczynić poprzez zgłaszanie konkretnych projektów do realizacji, konsultowanie projektów zaproponowanych przez władze samorządowe bądź wybór inwestycji, które zostaną zrealizowane. Prawo inicjatywy ma każdy mieszkaniec jednostki oraz wszelkie lokalne formy zrzeszeniowe. Zdaniem W. Kębłowskiego „budżet partycypacyjny to jedna z najskuteczniejszych praktyk partycypacyjnych mających na celu zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania ich miastami”³. Pierwszy tego typu budżet w Polsce wprowadzono w 2011 roku w Sopocie. Projekty, na które przeznaczane są środki finansowe w ramach budżetu partycypacyjnego, dotyczą różnorodnych sfer funkcjonowania społeczności lokalnych. Należy przez to rozumieć, że kwestie bezpieczeństwa mogą być jednym ze sposobów wydatkowania pieniędzy. W zależności od potrzeb mieszkańców danej wspólnoty projekty mogą dotyczyć przemian przestrzeni miejskiej tak, by gwarantowała bezpieczeństwo –np. lepszego oświetlenia ulic, budowania chodników i ścieżek rowerowych wpływających na bezpieczeństwo w komunikacji i transporcie, rozwój monitoringu miejskiego czy kształtowanie bezpiecznych przestrzeni.

¹ Art. 2, *ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* [Dz. U. 2013 Nr 0, poz. 706].

² I. Lewandowska-Malec, *Skutek prawny referendum lokalnego*, „Studia Prawnicze” Nr 1/2011, Kraków 2011.

³ W. Kębłowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.

Podobną formą partycypacji jest fundusz sołecki, który posiada umocowanie w przedmiotowej ustawie – z dnia 24 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim. Dysponentem funduszu w imieniu społeczności lokalnej jest sołtys. Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które należą do zadań własnych gminy oraz służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy¹. W przeciwieństwie do budżetu partycypacyjnego, którego nakład środków jest uzależniony od decyzji organów samorządu terytorialnego, fundusz sołecki ma określoną ustawowym wzorem wielkość, która nie ulega zmianie. Podobnie jak w przypadku budżetu, również środki z funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone na projekty mające na celu poprawę bezpieczeństwa w społeczności lokalnej.

Cechą wspólną opisanych powyżej instrumentów partycypacyjnych jest możliwość współdecydowania o rozwoju społeczności lokalnej przez jej członków. Włączenie obywateli w proces decyzyjny pozwala nie tylko na lepsze dostosowanie działań do potrzeb wspólnoty, ale również konsoliduje społeczność i wzbudza poczucie odpowiedzialności jej członków za los ich najbliższego otoczenia. W sposób oczywisty umacnia kapitał społeczny oraz ogranicza negatywne oddziaływanie dysfunkcji. Traktowanie społeczności jako dobra wspólnego może z kolei przyczynić się do wzrostu zaangażowania obywateli na rzecz bezpieczeństwa. Bez aktywnego współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ze społecznością utrzymywanie ładu społecznego wydaje się niemożliwe.

Podsumowanie

Społeczność lokalna to wyjątkowa zbiorowość społeczna. Z jednej strony nie można jej zaliczyć do makrostruktur społecznych, z drugiej nie jest również mikrostrukturą taką jak rodzina. Wspólnota lokalna jest zatem tworem pośrednim. Ponadto poszczególne społeczności lokalne różnią się od siebie w stopniu znacznym, mając często różne fundamenty istnienia. Różnorodność społeczności lokalnych powoduje, że nie można stworzyć jednej strategii rozwoju, która byłaby odpowiednia dla wszystkich podmiotów. Jest to szczególnie istotne w kontekście utrzymania bezpieczeństwa i ładu społecznego.

Działania samorządu terytorialnego, służb, inspekcji i straży powinny mieć wymiar indywidualny, dostosowany do potrzeb i oczekiwań mieszkańców konkretnej społeczności.

¹ Art. 6, *ustawa z dnia 24 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim* [Dz.U. 2014 Nr 0 poz. 301].

Ze względu na różny poziom natężenia problemów społecznych, dysfunkcji oraz czynników spajających społeczność, działania podjęte z sukcesem w jednej gminie mogą nie mieć żadnego zastosowania w innej. W tworzeniu strategii zapewniania bezpieczeństwa istotna wydaje się być współpraca podmiotów państwowych z członkami społeczności. Słuchanie głosu społeczności gwarantuje zaangażowanie jej członków we wspólne działania na rzecz bezpieczeństwa. Taką szansę dają instrumenty partycypacyjne, czyli formy demokracji bezpośredniej.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Dz.U. 1997 Nr 78 poz. 483].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. 2013 Nr 0 poz. 594].

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym [Dz.U. 2013 Nr 0 poz. 706].

Ustawa z dnia 24 lutego 2014 r. o funduszu soleckim [Dz.U. 2014 Nr 0 poz. 301].

Materiały publikowane

Komunikat z badań CBOS: *Młodzież we własnych oczach – wartości, obyczaje, problemy*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_105_94.PDF

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Gdańsk 2004.

Brzeziński M., *Kategoria bezpieczeństwa* [w:] Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 22-32.

Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa* [w:] Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 33-43

Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2011.

Cieślarczyk A., Kuriata R., *Kryzysy i sposoby radzenia sobie z nimi*, Łódź 2005.

Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.

Jacobs J., *The death and live of great american cities*, Nowy Jork 1961.

Kębowski W., *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013.

Lewandowska-Malec I., *Skutek prawny referendum lokalnego*, „Studia Prawnicze” Nr 1/2011, <http://sp.ka.edu.pl/numery/sp-1-2011-lewandowska-malec.pdf> [dostęp: 10.11.2014].

Podedworna H., *Analiza struktur społecznych. Wybrane przykłady* [w:] Polakowska-Kujawa J. (red.), *Socjologia ogólna. Wybrane problemy*, Warszawa 2007, s.105-119.

Rysz-Kowalczyk B., (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002.

Starosta P. (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź 1995.

Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2012.

Wódz J., *Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne* [w:]

Jałowiecki B., Sowa K., Dudkiewicz P. (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 1989, s. 44-60.

Zychowicz Z. (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011.

Rola strategii w zwalczaniu przestępczości w skali lokalnej

Wstęp

Od 1989 roku rozpoczęły się w Polsce kluczowe przemiany społeczno-ustrojowe. Oprócz zmian względem rozwoju demokracji i wolności, zaobserwowano powstanie dotąd nieznanych lub sporadycznie występujących nowych zjawisk społecznych nacechowanych negatywnie. Wszelkie przemiany polityczno-społeczne przyczyniły się do zmian wartości w społeczeństwie. Podłożem sprzyjającym rozszerzeniu przestępczości, również tej lokalnej, jest niezdolność przystosowania się jednostki (lub grupy) do nowych warunków.

Obecnie mamy do czynienia z powszechnym niepokojem względem wszelkich problemów społecznych. Od lat poszukuje się skutecznych metod minimalizowania lub rozwiązywania tych kwestii. Samorząd terytorialny tworzy współcześnie jeden z filarów państwa polskiego. Bezrobocie, ubóstwo, bezdomność i przestępczość charakteryzują się intensywnym zróżnicowaniem w poszczególnych regionach i gminach Polski. Współcześnie rozwiązywanie takich problemów stanowi zadanie samorządu. Społeczność lokalna podlega różnym przekształceniom, które mają wpływ na skalę przestępczości (np. zmiany demograficzne i gospodarcze). Innym i równie ważnym problemem jest umiejętność zwalczania przestępczości poprzez określenie rzeczywistego rozmiaru problemu.

Ogólny zarys przestępczości lokalnej

B. Hołyst przez pojęcie przestępczości rozumie „zbiór czynów zabronionych przez ustawę pod groźbą kary, które to czyny popełnione zostały na obszarze danej jednostki terytorialnej w danym czasie”¹. Zasadniczymi źródłami informacji o rozmiarach

¹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2000, s. 51.

przestępczości są wszelkie statystyki i systemy sprawozdawczości. Możemy wyróżnić m.in. statystykę policyjną, prokuratorską, sądową oraz więzienną. Wszystkie wymienione analizy nie odzwierciedlają całkowitej liczby popełnianych przestępstw. Społeczeństwo jest informowane o tzw. przestępczości pospolitej, skierowanej przeciwko osobie lub mieniu. Są to dane niepełne, bowiem rzeczywisty rozmiar zawiera również tak zwaną „czarną liczbę”, a część czynów przestępczych nie wychodzi na światło dzienne. Socjologiczny punkt widzenia przekonuje nas, iż najwłaściwszym podmiotem do oceny zasięgu zagrożenia jest społeczeństwo, na względ poczucia bezpieczeństwa w danym rejonie.

Jedną z głównych przyczyn wzrostu przestępczości lokalnej wiąże się z przemianami ustrojowo-gospodarczymi. Po 1990 roku pojawiły się rozbudzone i nie do końca spełnione nadzieje na nowe, lepsze życie. Nasiliły się niekonwencjonalne zjawiska patologii społecznej, takie jak bezrobocie, narkomania, ubóstwo, migracje. J. Giereszewski wskazuje na wzrost konsumpcji jako jeden z wielu motywów przestępczości. Uważa bowiem, iż działa ona „motywująco” na potencjalnych przestępców, a „efekt motywacyjny” to „zwiększenie możliwości legalnego osiągnięcia dóbr, które redukuje pokusę nielegalnego ich zdobywania”². Z biegiem czasu, gdy rynek pracy oraz rozwarstwienie społeczne ulegają całkowitej reorganizacji, „efekt motywacyjny” staje się słaby, przeciwnie zaś, ze zwiększoną siłą ukazuje się „efekt okazji”. Giereszewski podkreśla, iż w tej sytuacji chodzi o prostą zależność, tj. im więcej dóbr na rynku, tym jest więcej pokus i okazji do wszelkich kradzieży, a co za tym idzie – wzrostu przestępczości. Wraz z nasileniem się konsumpcji, zmianie ulega styl życia. Pogłębia się również rozwarstwienie społeczne, rośnie zjawisko ubóstwa. Aby wytrwać i zapewnić sobie odpowiedni byt, jednostki decydują się na przestępstwa, które ukierunkowane są na przetrwanie³.

Zatem konieczna i oczywista staje się ciągła potrzeba analizy problemu przestępczości. Niezbędne jest lepsze poznanie specyfiki zagrożeń, określenie poziomu bezpieczeństwa w skali lokalnej oraz wypracowanie skutecznej formy zwalczania i przeciwdziałania przestępczości, tj. strategii.

² J. Giereszewski, *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013, s. 126.

³ Jest to bardzo ogólny zarys przyczyn przestępczości, które analizowane są przez wielu badaczy już od dłuższego czasu. Na przestrzeni lat zostało stworzonych wiele teorii oraz przeprowadzono mnogość badań wyjaśniających to zjawisko. Jest to dziedzina szczególnie interesująca kryminologów, psychologów i socjologów.

Definicje i założenia strategii

Pojęcie strategii, która dotyczy szczebla lokalnego, należy postrzegać jako główny obszar działań gminy w dziedzinie bezpieczeństwa. Strategia jest swoistą instrukcją postępowania kierownictwa tej struktury wobec sytuacji kryminalnych zachodzących w otoczeniu danego obszaru. W poniższym opracowaniu strategia rozumiana będzie jako zaplanowane, programowe i schematyczne działanie, którego celem jest wyeliminowanie sytuacji niezgodnych z prawem oraz ograniczenie zjawisk i czynników przestępczych. Kluczowym aspektem strategii jest również to, iż poszczególne jej części „współprzyczyniają się do powodzenia całości, a więc do osiągnięcia celów całości”⁴. Zarządzanie rozwojem lokalnym poprzez strategię nie jest nową dziedziną badawczą, aczkolwiek jest to kwestia równie mocno rozwinięta i podejmowana przez znaczną liczbę autorów, jak materia zarządzania w przedsiębiorstwie⁵.

Strategia nie jest jednak pojęciem jednoznacznym, istnieje wiele definicji tego pojęcia. Wynika to z faktu, iż planowanie strategiczne, poszczególne funkcje, etapy i ogólna struktura planów strategicznych jest procesem niezwykle złożonym. Przykładowo, F. Piontek definiuje strategię, jako plan, który ma na celu wyznaczenie podstawowych kierunków działań i rozwoju. Przedmiotem takiego planowania jest obszar materialny ujęty w sferze gospodarczej i społecznej⁶. Z kolei M. Klimek wskazuje, iż strategia to długookresowy i nadrzędny plan, który zawiera opis celowego działania, przygotowany przez kierownictwo⁷.

Przedstawione ujęcia definicji ukazują, że przez zarządzanie strategiczne rozumie się proces, którego zadaniem jest sformułowanie strategii oraz proces jej wdrażania. Głównym założeniem strategii zwalczania przestępczości lokalnej jest analiza problemu, która wskaże jego skalę (stan obecny) i prognozę rozwoju problemu. Zakres funkcjonowania takiej strategii powinien obejmować możliwości podmiotu, który chce ją wdrożyć. Taki dokument zawiera również opis roli celów (tj. cele strategiczne), kierunki ich realizacji, które określa się mianem przedsięwzięć strategicznych. Ponadto, obrazuje środki i sposoby ich osiągnięć. Założeniem strategii jest alokacja zasobów i skupienie uwagi na dany problem, w tym przypadku przestępczość. Jest to koncepcja działania przyszłościowego. Strategię można określić

⁴ M. Wójcik, *Ewolucja koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem w świecie i w Polsce*, w: *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem. Część I. Pojęcia, funkcje, zasady, zasoby*, red. H. Bieniok, Katowice 1997, s. 52.

⁵ M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Warszawa 1994.

⁶ F. Piontek, *Master plan narzędziem ekorozwoju gminy*, Katowice 1995, s. 8.

⁷ M. Klimek, *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, Białystok 2010, s. 152 – 153.

również, jako metodę racjonalnego zarządzania i działania, która decyduje o efektywności. W konkluzji, najważniejszą przesłanką strategii jest zapewnienie koordynacji i spójności wszelkich przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie przestępczości lokalnej. Spełnia również funkcję kontrolną względem procesów wewnętrznych, co więcej, ocenia przemiany zachodzące w danym otoczeniu.

Funkcje i cechy strategii

Bez wątpienia, strategia jest potrzebna, aby skutecznie zwalczać przestępczość. Jednakże, aby była użyteczna, muszą być spełnione określone warunki. Przede wszystkim, konieczne jest istnienie konkretnych metodologii oraz procedur tworzenia i opracowywania strategii (doskonalenie wraz z postępowaniem nauki). Niezbędna jest pełna koordynacja wszelkich działań, które umożliwią spójne przedsięwzięcie. Warunkiem koniecznym jest również odpowiednie kierowanie wszystkimi czynnościami, których efektem będzie doprowadzenie do urzeczywistnienia uzgodnionych kierunków działań⁸.

Strategia zwalczania przestępczości stanowi instrument oddziaływania władz lokalnych na rzeczywisty problem. Kierunki i sposoby działań stanowią funkcje opracowywanych planów. Według A. Szewczuka główne funkcje strategii to⁹:

- regulacja – strategia stanowi wyznacznik podejmowanych działań i decyzji oraz gwarantuje realizację ustalonych celów,
- kontrola – plan jest podstawą oceny efektywności działań władz lokalnych,
- informacja – strategia tworzy zbiór informacji na temat kierunków rozwoju danej gminy lub regionu; informuje o zamiarach władz samorządowych,
- koordynacja – strategia stanowi swoistą podstawę koordynowania działalności władz lokalnych z innymi podmiotami funkcjonującymi na danym terenie, które wynikają z jej głównych założeń,
- pobudzanie – strategia jest ważnym dokumentem, który mobilizuje władze lokalne do realizacji celów zgodnych z jej założeniami;

W planowaniu strategicznym, które odnosi się do zwalczania i zapobiegania przestępczości niewątpliwie ważny jest horyzont czasowy¹⁰. Stanowi on jedną z głównych

⁸ A. F. Bocian, *Rozwój regionalny. Cele i metody*, Białystok 2001, s. 9.

⁹ A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 108 – 110.

¹⁰ H. A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa 1976.

cech strategii i określa czas wykonania określonych czynności. Niezbędne jest również wstępne oszacowanie terminu wystąpienia pożądanych rezultatów. Efekty stanowią kolejną cechę i w tym aspekcie należy konkretnie nazwać i określić to, czego spodziewamy się w wyniku podjęcia działań zmierzających do zredukowania przestępczości lokalnej. Skupienie wysiłków stanowi koncentrację na ustalonych celach. Ta cecha strategii jest niezwykle istotna, ponieważ określa, jak ważne jest zapobieganie rozproszeniu dążeń i działań. Skuteczne i prawidłowe zarządzanie strategiczne cechuje się również odpowiednim układem decyzji, które powinny być skoordynowane i dążą do szybkiego osiągnięcia efektów. Ważne jest również to, iż strategia charakteryzuje się powszechnością. Dotyczy problemów wszechobecných, w opisywanym przypadku - przestępczości, która jest generalnym problemem każdego regionu.

Różnorodność funkcji i cech strategii pozwala uznać, iż planowanie jest przedsięwzięciem zasadniczo elastycznym i otwartym. W przypadku zwalczania przestępczości, im bardziej jej zakres jest rozszerzony, tym bardziej władze lokalne zmuszone są do radykalnych działań. W ten sposób, każda strategia dotycząca takiego problemu powinna być opracowana ze względu na stopień przestępczości. Niezbędne jest również oszacowanie względnie niekorzystnych konsekwencji, które mogą wynikać z wprowadzonych działań na danym terenie.

Podstawowe rodzaje strategii

Strategia, która ma na celu zwalczanie przestępczości w skali lokalnej, charakteryzuje się trzema etapami działań zapobiegawczych. Po pierwsze, zarządzanie strategiczne powinno mieć na celu eliminację warunków, które sprzyjają popełnianiu przestępstw w danym rejonie. Jest to etap działań pierwotnych, w którym niezwykle ważną rolę odgrywa edukacja społeczności, walka z bezrobociem lub zapewnienie minimum socjalnego. Wszystkie te aspekty powodują, iż społeczność lokalna jest otoczona swoistą opieką ze strony władz samorządowych i w ten sposób wzrasta poczucie bezpieczeństwa, maleje ilość przestępstw.

Kolejnym etapem stanowią działania wtórne, które odnoszą się do usuwania wszelkich warunków, które umożliwiają i sprzyjają łamaniu prawa. W tym etapie ważne jest, aby tworzyć utrudnienia względem możliwości popełniania przestępstw. Natomiast, etap działań następczych charakteryzuje się odpowiednią reakcją na popełnione przestępstwo, zapobiega

następnym ewentualnościom. Istotne jest, aby zapobiegać ponownemu popełnianiu przestępstw przez tego samego sprawcę.

Do podstawowych rodzajów strategii, które dzielone są ze względu na metody działań, możemy zakwalifikować następujące¹¹:

- strategia kreatywna – charakteryzuje się prowadzeniem takich działań, które zmierzają do rozwijania zjawisk pożądaných, aby wypierały sytuacje niepożądane. Wymaga długiego horyzontu czasowego oraz przemyślanych reakcji. Jej metody obejmują szkolenia, które mają na celu poszerzanie wiedzy z zakresu kreowania postaw zgodnych z prawem, jak i również przekonywanie, propagowanie pożądaných zachowań.
- strategia destruktywna – ma na celu całkowite wyniszczenie zjawisk i zachowań niepożądanych. W ten sposób, działania bezpośrednio skierowane są przeciwko zwalczaniu przestępczości. Ma charakter represyjny i jest sensowna, gdy stanowi reakcję natychmiastową na popełniony czyn karalny. Jej metody obejmują uniemożliwianie przestępczej działalności oraz tłumienie zachowań przestępczych, jak również zagrażanie, czyli zapowiadanie o zastosowaniu określonej sankcji.
- strategia neutralizująca – cechuje się oddziaływaniem na zjawisko przestępczości lokalnej metodami strategii kreatywnej.

Cykl życia strategii

Strategia ze względu na swój złożony charakter stanowi przedmiot zarządzania. Ma na celu takie zastosowanie wiedzy, które umożliwi skuteczne zwalczanie przestępczości lokalnej. Powinna wykorzystywać wszystkie dostępne techniki i narzędzia, które będą skutkowały osiągnięciem zamierzonych efektów. Taka rola strategii składa się na określany w literaturze „cykl życia strategii”. Obejmuje on, przede wszystkim, określenie ogólnego problemu oraz oczekiwań i potrzeb, które wynikają z realizacji projektu. Następnie, zdefiniowanie strategii oraz realizacja potrzeb poprzez odpowiednią realizację strategii w danym rejonie przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych technik, umiejętności i wiedzy¹².

¹¹ Zob.: Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002.

¹² M. Klimek, *op.cit.*, s. 204-205.

W literaturze przedmiotu można zauważyć różnice względem koncepcji faz cyklu życia strategii, aczkolwiek te różnice nie dotyczą kwestii zasadniczej. Bowiem istota okresu życia strategii obejmuje następujące fazy¹³:

1. **Faza początkowa** – jest to etap, w którym definiuje się cel strategii. Istotną rolę odgrywa koncepcja i inicjowanie działań. Ważna jest organizacja pracy zespołu, skoordynowanie działań, zostaje określony cel strategii. Faza początkowa odnosi się do zdiagnozowania skali problemu przestępczości w danej społeczności lokalnej. W tej fazie zostają sformułowane szczegółowe plany działań, zostaje podane źródło problemu i jego uzasadnienie.
2. **Faza planowania i organizacji** – zawiera opis struktury strategii, na który składa się system zaplanowanych zadań, projektowanie jego toku. W tej fazie określane są również zasoby samorządu terytorialnego. Istotne jest uzasadnienie wprowadzanej strategii oraz ocena stopnia wykonalności.
3. **Faza realizacji** – jest to etap, który polega na działalności wykonawczej strategii. Opiera się również na działaniach koordynacyjnych i kontrolnych. Zasadniczą rolę odgrywa kierownictwo, które monitoruje przebieg wprowadzania danej strategii oraz kwestia skupienia i koncentracji na osiągnięciu zamierzonych celów.
4. **Faza zamknięcia** – odnosi się do działalności sprawozdawczej. Ta faza określa, czy wprowadzenie strategii przyniosło zamierzony cel, tj. zwalczenie lub redukcja przestępczości w skali lokalnej. W ten sposób, etap zamknięcia pozwala na sformułowanie wniosków na przyszłość, które wynikają z realizacji strategii.

Poprzez sformułowanie ogólnej koncepcji strategii oraz problemu, który obejmuje, zmierza się do osiągnięcia wyznaczonych celów. Niezbędna jest diagnoza skali przestępczości, która powinna być opracowana przez władze lokalne przy ścisłej współpracy z organami służb bezpieczeństwa, np. Policji. W ramach takiego partnerstwa możliwa jest rzeczywista ocena zjawiska, określenie przyczyn i potrzeb względem zwalczania przestępczości.

Podsumowanie

Strategia jest swoistą koncepcją działań władz samorządu lokalnego w perspektywie dłuższego okresu czasu. Jej głównym celem jest wprowadzenie zmian, które uskuteczniają

¹³ M. Klimek, *op.cit.*, s. 206-210.

zwalczanie przestępczości lokalnej. Z pomocą dobrze opracowanej strategii samorząd lokalny może nie tylko zwalczać przestępczość, ale również jej zapobiegać.

Plan działań jest podstawą sukcesu w ogólnym zarządzaniu. Strategię należy wypracować, wdrożyć i ciągle udoskonalać. W ten sposób należy uwzględniać wszelkie czynniki wpływające na skalę przestępczości w danym rejonie. Niezbędne jest ciągle monitorowanie problemu, również przy pomocy odpowiednich służb bezpieczeństwa. Jest to swoistego rodzaju metoda osiągania zamierzonych celów. Należy mieć na uwadze, iż błędnie sformułowana może stanowić przeszkodę w realizacji programowych postanowień. Podejście strategiczne jest próbą odejścia od bieżącego zarządzania samorządu na rzecz planowania długookresowego. Jednakże, proces sformułowania odpowiedniej strategii jest procesem niezwykle skomplikowanym, a który stanowi tylko początek drogi do osiągnięcia zamierzonych celów. Dużo trudniejszym zadaniem jest wprowadzenie strategii, a szczególnie przełożenie zamiarów na wymiar bieżących, praktycznych działań.

Wdrażanie strategii, której celem jest zwalczanie przestępczości jest skomplikowanym i złożonym procesem organizacyjnym. Wymagane jest ustalenie odpowiednich ram formalnych, które umożliwią efektywne i długofalowe działania. Strategia powinna pełnić funkcję dokumentu realnie wykorzystywanego w działaniach władz lokalnych. W tym kontekście niezwykle istotnym staje się również problem identyfikacji czynników sukcesu danej strategii, a więc określenie warunków kluczowych i niezbędnych, które należy spełnić w trakcie budowy i wdrażania strategii. Wszystkie te działania zapewnią lub zwiększą prawdopodobieństwo sukcesu. E. Wysoka stwierdza, iż strategia stanowi pewnego rodzaju platformę współpracy i współdziałania wszystkich podmiotów, takich jak: administracja rządowa, administracja specjalna, samorząd terytorialny, instytucje pozarządowe, podmioty gospodarcze, jak i również społeczeństwo. Posiadanie strategii może pobudzić przedsiębiorczość i inicjatywę społeczności lokalnej¹⁴.

Sam proces konstruowania strategii jest w literaturze omawiany dość szeroko. Dopuszczalne i akceptowane formy strategii i etapy jej rozwoju prezentują się w podobny sposób. Wszystkie modele akcentują, iż konieczne jest przeprowadzenie ogólnej diagnozy określającej skalę problemu. Niezbędne jest również zdefiniowanie ogólnych sformułowań określających aktualne i przyszłe wizje i cele rozwojowe.

¹⁴ E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 6.

Sukces strategii można rozpatrywać z punktu widzenia funkcji, jakie pełni w zwalczaniu przestępczości lokalnej. Jeśli strategia realizuje i osiąga zamierzone cele, można uznać to za wyznacznik jej jakości. Ogólny zarys strategii powinien powodować zmiany w zarządzaniu władz lokalnych w sferze zapobiegania i zwalczania przestępczości, jak i również koncentrować się na bardziej trwałych komponentach sukcesu, tj. zmianie myślenia, postaw i zachowań wśród społeczności lokalnej.

Reasumując, zapobieganie i zwalczanie przestępczości to główny cel działań władz lokalnych. Cel jest sprecyzowanym i pożądanym stanem, który chce się osiągnąć. Zatem cele społeczności lokalnej to bezpieczeństwo i pewne warunki życia. Wszystkie te dążenia mogą być zrealizowane przy pomocy odpowiednio skonstruowanej strategii. Decydującym rezultatem analizy problemu zwalczania przestępczości powinno być określenie czynników powodujących jej wzrost i rozmiar. W tak stworzonym planie działań, strategia odniesie sukces, a problem zostanie zredukowany.

Wykaz źródeł

Publikacje zwarte

Bocian A. F., *Rozwój regionalny. Cele i metody*, Białystok 2001.

Giereszewski J., *Organizacja systemu bezpieczeństwa społecznego*, Warszawa 2013.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 2000.

Klimek M., *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria, planowanie, realizacja*, Białystok 2010.

Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Warszawa 1994.

Piontek F., *Master plan narzędziem ekorozwoju gminy*, Katowice 1995.

Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002.

Szewczuk A., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Simon H. A., *Działanie administracji*, Warszawa 1976.

Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999.

Community policing narzędziem budowania autorytetu Policji w Polsce

Wstęp

Policja odpowiadająca za bezpieczeństwo i porządek publiczny w państwie stanowi najbardziej widoczną dla obywateli instytucję sprawującą funkcję kontroli społecznej. Widownią oraz incydentalnie aktorami działań podejmowanych przez nią są wszyscy obywatele, dlatego obok danych wskazujących na jej skuteczność, bardzo ważna jest również społeczna ocena tej instytucji. Składowymi ogólnego wrażenia obywateli na temat policji jest przede wszystkim jej sposób działania oraz posiadany autorytet, czyli uznanie, które posiada społeczeństwo względem tej instytucji. Zakres działań policji oraz jej uprawnienia określone w stosownej ustawie bezpośrednio wpływają na jej styl działania. W polskich warunkach w zakresie prawa regulującego działalność instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo możemy mówić o rewolucyjnych zmianach, jakie zaszły po 1989 roku. W nowej ustawie o Policji z 6 kwietnia 1990¹ roku już w art. 1 zaznaczono, że „Policja jest formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”². Szczególną uwagę należy zwrócić na wyrażenie „służąca”, które świadczy o obowiązku pełnienia misji na rzecz bezpieczeństwa w państwie. Widoczna jest tu zmiana względem formacji policyjnych okresu Polskiej Republiki Ludowej. Funkcjonująca wtedy Milicja Obywatelska, pomimo nazwy odznaczała się represyjnym charakterem podejmowanych działań.

Obecne podejście do pełnienia obowiązków policyjnych jest wypadkową panujących powszechnie przekonań, że Policja jest służbą oraz że bezpieczeństwo jest wspólną sprawą zarówno odpowiednich instytucji jak i samych obywateli³. Źródłem pozytywnego trendu jest

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, [Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.].

² *Ibidem*.

³ M. Sokołowski, *Uspolecznienie działań policji w demokratycznym państwie prawa*, s. 2.

zapoczątkowana w latach 30. XX wieku w Stanach Zjednoczonych nowa filozofia działań policyjnych *community policing*.

Nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych *community policing*

Community policing stanowiąca antagonistyczną odpowiedź na reaktywny model sprawowania funkcji przez Policję, dowodzi, że reagowanie na zagrożenia to za mało i aby sprawować swoje obowiązki w sposób bardziej efektywny, konieczna jest bliska współpraca policjanta z członkami społeczności lokalnych. W filozofii tej nadrzędne jest przeświadczenie o powołaniu policji do zaangażowania się w problemy obywateli oraz, w miarę możliwości, o poszukiwanie sposobów ich rozwiązania. Policjant to nie tylko przedstawiciel administracji państwowej, ale także, lub nawet przede wszystkim, element społeczności lokalnej, który, kierując swoją aktywność zawodową w stronę obywateli, ma szansę na zdobycie ich zaufania. Uczestnictwo w osiedlowych spotkaniach, zainteresowanie inicjatywami obywatelskimi, organizacja spotkań poświęconych przybliżeniu znajomości policji społeczeństwu oraz piesze patrole okraszone krótką pogawędką z mieszkańcami rewiru to dość banalne, ale bardzo ważne składniki konieczne do prawidłowego wdrażania *community policing*. Bez elementu ludzkiego, kiedy policjanci nie wyjdą z samochodów i nie będą kojarzyć się miejscowej społeczności tylko z budynkiem komisariatu lub interwencjami, założenia tej filozofii nie zostaną wyczerpane.

Ze względu na usługowy charakter relacji obywatel-policjant nowy styl działania budził początkowo pewne kontrowersje oraz sprzeciw głównie w środowisku samych funkcjonariuszy policji. Przeciwnicy *community policing* zarzucali jej brak mierzalnych w statystykach przestępczych efektów oraz utratę autorytetu policjanta jako stróża prawa. Obawiali się ponadto trudności organizacyjnych związanych z dyslokacją sił i środków oraz dodatkowych wymagań, jakie stawia przed nimi nowa filozofia. Koronnym argumentem przemawiającym jednak za celowością wprowadzenia zespołu działań powszechnie określanych jako *community policing* jest badanie, które zostało przeprowadzone w Niemczech przez prof. Thomasa Feltesa, dowodzące, że aby zwiększyć wykrywalność przestępstw zaledwie o 1%, należałoby zatrudnić 4 000 dodatkowych funkcjonariuszy⁴. W sytuacji, gdy koszty są niewspółmiernie wysokie w stosunku do oczekiwanych efektów, konieczne stało się poszukiwanie nowych rozwiązań lub sięgnięcie po idee, które już się

⁴ Wyniki badań przytoczone przez prof. A Misiuka podczas IV Konferencji Naukowej *Bezpieczeństwo w dobie kryzysu* z 04.11.2013 r. w Komendzie Głównej Policji.

pojawiły. Największą popularność w dążeniu do zwiększenia efektywności pracy policyjnej uzyskała teza, że: „policja i społeczności lokalne muszą wspólnie zapobiegać przestępczości”⁵. Wnioski te doprowadziły do powtórnego sięgnięcia po community policing. Jednak czym właściwie jest CP i dlaczego określany jest jako filozofia, a nie np. jedna z taktyk policyjnych?

Community policing jest filozoficznym podejściem do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego. Wykracza poza znamiona taktyki, ponieważ sam zawiera w sobie działania, które możemy określić jej mianem. Nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych przy jednoczesnym wskazaniu pożądanych rodzajów taktyk piętnuje te społecznie szkodliwe. Wdrażanie założeń community policing jest równoznaczne z tworzeniem nowej kultury działalności policyjnej. To głębokie zmiany, jakie zachodzą na poziomie procesów decyzyjnych powodują, że jest to coś więcej niż tylko specyficzna forma planu taktycznego⁶. W duchu tej filozofii policja zobowiązana jest do komunikacji ze społecznościami lokalnymi, działań zorientowanych na problemy oraz wychodzenia z inicjatywą ich rozwiązania.

Problemy definicyjne w zakresie tego pojęcia udało się ominąć dzięki tłumaczeniu go za pomocą zespołu działań, bez których niemożliwe jest prawidłowe oraz pełne wdrożenie filozofii community policing. Dzięki elementom stałym, powtarzającym się zawsze przy jej okazji, możemy mówić o zestawie działań praktycznych w ramach tej filozofii.

Pierwszym i zarazem najbardziej wymagającym działaniem w ramach community policing jest rozwój zdecentralizowanych jednostek z niezależnym dowództwem⁷. Postulat ten jest o wiele łatwiejszy do realizacji w państwach, gdzie występuje zdecentralizowany model policji, jak np. w USA czy Kanadzie. Ważne jest, aby taki postereunek miał własne, niezależne dowództwo w pełni odpowiedzialne za swój rewir. Dzięki większej odpowiedzialności oraz możliwości szybkiego przeniesienia środków pieniężnych na walkę z określonym przestępstwem nękającym społeczność lokalną możliwe jest lepsze poznanie mieszkańców swojego okręgu i zarazem skuteczniejsze reagowanie na ich problemy.

Kolejnym, koniecznym do wyczerpania znamion community policing elementem jest partnerstwo wielu instytucji, skupiające np. wszystkie instytucje w państwie zajmujące się prewencją (niemieckie *Kriminalitätsrate*)⁸. Oczywiście jest, że w większości państw to właśnie

⁵ J. H. Skolnick, D. H. Bayley, *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Washington D.C. 1988, s. 45.

⁶ K. Łojek, *Zakres pojęciowy community policing*, http://www.wspol.edu.pl/cmi/index.php?option=com_remository&Itemid=47&func=fileinfo&id=10 [dostęp: 05.04.2014]

⁷ J. Czapska, J. Wójcikiewicz *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999, s. 146.

⁸ *Ibidem*, s. 146.

policja stanowi trzon tego typu związków, dlatego to ona powinna pełnić rolę inicjatora. Wzajemna współpraca każdemu z podmiotów daje możliwość promocji oraz dzielenia się doświadczeniem. Jest to bardzo ważny element zwłaszcza w kontekście budowy autorytetu. Konieczne jest, aby mieszkańców danej społeczności lokalnej na bieżąco informować o sukcesach, poziomie skuteczności policji oraz innych instytucji działających w obszarze bezpieczeństwa państwa. Niedoinformowanie w tym zakresie może doprowadzić do niewspółmiernej niskiej oceny, co bezsprzecznie negatywnie wpływa na autorytet tej instytucji.

Następna jest lokalna prewencja kryminalna, która np. w Wielkiej Brytanii objawia się poprzez *neighbourhood watch*, czyli grupy sąsiedzkiej czujności⁹. Ten punkt jest ważny ze względu na kształtowanie się aktywności w społeczności lokalnej. Kiedy w obliczu określonego zagrożenia mieszkańcy decydują się na tego typu działania, znacząco wzrasta poziom integracji. Poczucie jedności celu sprawia, że mieszkańcy chętniej zapraszają policjantów do swoich domów na spotkania instruktażowe związane z prewencją włamań czy drobną przestępczością. Integracja społeczności lokalnej z funkcjonariuszami policji jest elementem niezbędnym do nawiązania się więzi oraz wypracowania wzajemnego zaufania.

Czwarta forma działania typowa dla *community policing* to strategie zbliżania policji i społeczeństwa. Jest to aktywność polegająca na przekonywaniu opinii publicznej do współpracy z policją, jako niezbędnego elementu koniecznego do poprawy jej skuteczności¹⁰. Jak zostało już w artykule wspomniane policjant musi wychodzić z założenia, że jest dla obywateli a nie na odwrót oraz że jego rolą jest niesienie pomocy i służenie społeczeństwu w sytuacjach, w których jest uprawniony do działania. Okazanie zainteresowania problemami społeczności lokalnych, życzliwa rozmowa z mieszkańcami, uprzejma postawa wskazująca na gotowość do pomocy wpływają na personalizację, dzięki której policjanci mogą zapoznać się z ludźmi oraz ich obawami, również względem bezpieczeństwa¹¹. W polskich warunkach wydaje się, że głównym realizatorem tego założenia jest funkcja dzielnicowego, która w sposób szczegółowy zostanie opisana w kolejnej części artykułu.

Z działań międzynarodowych w ramach strategii zbliżania policji i społeczeństwa warto wspomnieć o idei „szklanych komisariatów”. Prekursorem w tej dziedzinie jest Kanada, która z modelu komisariatu – twierdzy, będącego naszpikowanym monitoringiem, z przeciwpancernymi drzwiami oraz kuloodpornymi szybami miejscem pracy

⁹ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, Zakamycze 1999, s. 146.

¹⁰ J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *Policyjne strategie działań zapobiegawczych*, Szczytno 2004, s. 37.

¹¹ M. Sokołowski, *op. cit.*, s.5.

funkcjonariuszy policji, dokonała zwrotu w stronę otwartości oraz przejrzystości¹². Okazało się bowiem, że komisariat przypominający twierdzę nie wzbudza w mieszkańcach zaufania, a co gorsze budzi nawet agresję. Dodatkowo „bezpieczna twierdza”, zwiększając poczucie komfortu wśród policjantów, nie zachęcała do opuszczenia jej w celu patrolowania ulic. Modelowy przykład „szklanego komisariatu” to zespół pomieszczeń wyodrębnionych z pozostałej części budynku i zbudowany z przezroczystych płyt. Światło oświetlające pomieszczenia przez 24 godziny na dobę miało symbolizować gotowość policji do działania, natomiast szklane szyby oraz odpowiedni, ciepły wystój pokoi sprawiał, że wizyty w komisariacie swoim charakterem przypominały raczej odwiedzanie banku lub urzędu¹³.

Obecnie najbardziej kojarzonym z community policing zabiegiem są rejonowe patrole piesze. To właśnie policjanci poruszający się jedynie w sposób zmechanizowany, najczęściej w samochodach, stanowili jedną z przyczyn odsunięcia się policji od społeczeństwa. Rozpoczęto więc walkę ze stereotypem „policjantów bez nóg”, którzy patrolowali miasto wyłącznie w radiowozach. Odpowiedzią na oddalenie się policji od społeczeństwa było wprowadzenie patroli pieszych, mylnie uważanych za jedyny wyznacznik community policing. Nowa filozofia organizacji pracy policji zawiera zespół różnych działań, jednak, często poprzez brak jej rozumienia, to właśnie patrole piesze były jedynymi działaniami powziętymi w jej ramach¹⁴. Sama zmiana sposobu patrolowania stanowi jedną z taktyk i nie jest jeszcze efektem wprowadzenia community policing¹⁵. Istotny jest także sposób sprawowania takiego patrolu, gdyż para policjantów spacerujących po ulicy nie wypełnia jeszcze znamion nowej filozofii sprawowania funkcji policyjnych. Nie zmienia to jednak faktu, że prawidłowo wykonywane patrole piesze są podstawą community policing i chyba najbardziej widocznym dla społeczeństwa elementem tej filozofii. Modelowym przykładem na zastosowanie community policing w patrolach pieszych są tzw. „patrole kontaktowe”, które zachęcają policjantów do nawiązywania kontaktów z mieszkańcami, choćby poprzez krótką rozmowę¹⁶.

Filozofia community policing byłaby również niepełna bez zastosowania konsultacji policji z mieszkańcami danego rewiru. Komunalne zaangażowanie i zasięganie opinii obywateli na temat ich oczekiwań względem działalności policji są podstawą do wytworzenia

¹² J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 149.

¹³ R.V. Ericson, K. D. Haggerty, K.D. Carriere, *Community Policing as Communications Policing*, [w:] *Community policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, D. Dolling (red.), Holzkirchen-Obb 1993, s. 60.

¹⁴ R. Trojanowicz, B. Bocqueroux, *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Cincinnati 1990, s. 16.

¹⁵ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 147.

¹⁶ *Ibidem*, s. 147.

się wzajemnego zaufania niezbędnego w przypadku nowej filozofii sprawowania funkcji policyjnych. Ta forma działania ze strony policji może polegać np. na udostępnieniu mieszkańcom społeczności lokalnej formalnych możliwości monitorowania i oceny jakości pracy policyjnej oraz na organizacji obywatelskich wizytacji policyjnych¹⁷.

Sześć wymienionych i opisanych form działań stanowi sedno *community policing*. Każda z nich charakteryzuje się dwustronnym kierunkiem działań na linii policja-społeczności lokalne oraz podkreślanie istoty elementu ludzkiego w procesie zwalczania przestępczości. W praktyce, zgodnie z założeniami tej filozofii, policja popiera nie tylko zaangażowanie społeczne, ale również sama tworzy społeczeństwu okazje do wzięcia udziału w debacie poświęconej ich bezpieczeństwu¹⁸. Należy mieć na uwadze, że nawiązanie przez policję więzi z mieszkańcami danego rewiru stanowi szansę na poznanie ich problemów, które gdy nie są jeszcze przyczyną przestępstwa, stają się podstawą do realizacji koncepcji zapobiegania przestępczości. Tego typu zasoby wiedzy pozwalają na zwiększenie skuteczności prewencyjnych działań policyjnych. Walka z problemem u jego źródła, gdy nie rozwinie się jeszcze do rangi czynu zabronionego, jest najskuteczniejszą oraz pochłaniającą najmniejsze koszty metodą zwalczania przestępczości.

Jak zostało już wcześniej zaznaczone, pojęcie *community policing* w literaturze naukowej nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Na trudności w dokładnym określeniu CP wpłynął fakt długiego okresu krystalizacji tej filozofii oraz, w zależności od państwa, różnego sposobu interpretowania. Sam termin pochodzi z języka angielskiego i jest nieprzetłumaczalny na język polski¹⁹. Nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych pierwotnie rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych, a jej początki przypadają na lata 1914-1919, kiedy urząd szefa nowojorskiej policji piastował Arthur Woods. Amerykanin był prekursorem nowatorskiego podejścia wpajającego policjantom znaczenie społeczności lokalnych w prewencji kryminalnej²⁰. Woods za głównego winowajcę wysokiej przestępczości uważał bezrobocie, dlatego w obowiązkach nowojorskich policjantów znajdowało się m.in. rozpowszechnianie informacji o ofertach pracy. Policjanci troszczyli się również o młodzież, która miała już

¹⁷ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 147.

¹⁸ K. Łojek, *Zakres pojęciowy community policing*

http://www.wspol.edu.pl/cmi/index.php?option=com_remository&Itemid=47&func=fileinfo&id=10 [dostęp: 05.04.2014].

¹⁹ J. Grał, *Community policing w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem dzielnicowego*, 1-2/2003, *Policja* Nr 1-2/2003, Warszawa 2003.

²⁰ J. H. Skolnick, D. H. Bayley, *op. Cit.*, s. 37.

problemy z łamaniem prawa oraz poszukiwali kontaktu z organizacjami pozarządowymi mogącymi wesprzeć mieszkańców ich rewiru²¹.

Nowatorskie podejście nowojorskiego szefa policji nie zagościło jednak w strategii policyjnej na stałe. Okazało się bowiem, że po opuszczeniu stanowiska przez Arthura Woodsa żaden z jego następców, aż do początku lat 60', nie potrafił odpowiednio wykorzystać tego modelu sprawowania funkcji policyjnych. W okresie tzw. „zastoju” do community policing wracano kilkakrotnie w formie pilotażowych programów. W USA na stałe filozofia ta zagościła dopiero w latach 60'. Powołana wtedy Komisja Kenera, badająca przyczyny rozruchów na tle rasowym, w wyniku swoich prac doszła do wniosku, że bez silnego autorytetu policji wśród społeczności lokalnych oraz włączenia obywateli w kwestie bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej niemożliwe jest zapobieganie eskalacji konfliktów oraz skuteczna walka z przestępczością²².

Wnioski tej Komisji do dziś stanowią początek popularyzacji filozofii community policing, która na przestrzeni lat wykroczyła poza kontynent Ameryki Północnej, silnie zakorzeniając się np. w Europie. Community policing ze względu na brak formalnego charakteru, w zależności od państwa oraz występującego w nim modelu policji, było różnie interpretowane. Wpłynęło to na jego ogólny kształt tej filozofii, o czym świadczą np. polskie doświadczenia w jego ramach.

Community policing w działaniach polskiej Policji

Najważniejszym aktem regulującym działalność policji oraz wprowadzającym community policing w Polsce jest *Ustawa o Policji* z 6 kwietnia 1990 roku²³. Pomimo że powstała w bardzo trudnych dla ustawodawstwa czasach, w atmosferze braku zaufania do byłych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz dużego wzrostu przestępczości, wydaje się, że spełnia swoje zadanie w sposób poprawny po dzień dzisiejszy. W artykule 2. pkt 3. wypisane są założenia oparte na filozofii community policing – „Do podstawowych zadań Policji należą(...) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi”²⁴.

²¹ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 133.

²² *Ibidem.*, s. 134.

²³ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* [Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.].

²⁴ Art. 2 pkt 3 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* [Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.].

Obecnie zapis ten wydaje się być oczywisty, jednak w Polsce początku lat 90' była to rewolucyjna zmiana, nie do końca rozumiana przez wszystkich funkcjonariuszy policji. Wątpliwości związane z interpretacją tego zapisu występowały również po stronie obywateli, obawiających się pochopnego czerpania ze wzorców Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych, gdzie filozofia ta miała czas na powolny rozwój²⁵.

Pierwszymi próbami implementacji community policing do polskich warunków były oddziały policji lokalnej. Idea była bardzo słuszna – działalność takich jednostek policyjnych polegała bowiem na skupieniu się na społeczności lokalnej poprzez stałe utrzymywanie kontaktów z mieszkańcami danego rewiru²⁶. Działania prospołeczne mające na celu przybliżenie ludziom funkcjonowanie policji i zarazem zwiększenie poziomu zaufania do tej instytucji w warunkach wczesnych lat 90' musiały jednak zostać skazane na porażkę. Był to czas rozwoju przestępczości, która dodatkowo podkreślała niedoskonałości w funkcjonowaniu policji. W 1993 blisko 1/3 badanych przez CBOS uznała, że żyje w niebezpiecznym i niespokojnym otoczeniu²⁷. Z kolei w badaniu przeprowadzonym rok później obawa przed przestępczością znalazła się wśród trzech głównych źródeł niepokoju, plasując się na trzeciej pozycji tuż za biedą (45%) i obawą o brak kosztów pieniężnych na leczenie (36%)²⁸. Nic zatem dziwnego, że rosnące nieprzychylnie nastroje względem nieudolnej, zdaniem respondentów, policji skutkowały nieefektywnym działaniem policji lokalnej. Dodatkowym problemem w skutecznym funkcjonowaniu takich oddziałów było samo podejście policjantów do ich pracy oraz brak przygotowania do pełnienia służby w duchu nowej filozofii funkcjonowania policji. Działania podjęte w ramach policji lokalnej nie wypełniały znamion community policing lub wypełniały je jedynie oficjalnie. W rzeczywistości oddziały te pozbawione zdecydowanych działań nastawionych na społeczności lokalne zajmowały się tym, czym zwykłe jednostki, co doprowadziło do ich likwidacji.

Dopiero instytucja dzielnicowego uważana jest za tę, która, przynajmniej formalnie, w odpowiedni sposób w polskich warunkach realizuje filozofię community policing. Zgodnie z *Zarządzeniem nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 roku*

²⁵ P. Skoczowski, *Dzielnicowy jako podstawowe ogniwo realizacji filozofii community policing w Polsce na przykładzie gminy Łańcut*, „Th!nk”, Nr 4 (12), 2012, s. 21-33.

²⁶ M. Sokołowski, *op.cit.*, s. 4.

²⁷ M. Strzeszewski, *Poczucie zagrożenia przestępczością w społeczeństwie polskim*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 1994, s. 2.

²⁸ *Najważniejsze sprawy kraju*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 1994. Pytanie brzmiało: "Które z wymienionych poniżej spraw są dla Pana(i) przede wszystkim źródłem niepokoju, lęku? Proszę wybrać nie więcej niż trzy sprawy".

dzielnicowym jest policjant, któremu przydzielony jest dany jeden rejon służbowy, na terenie którego zobowiązany jest do: prowadzenia rozpoznania, realizacji zadań z zakresu profilaktyki społecznej, ponadto ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz kontrola przestrzegania prawa²⁹. Dzielnicowy jest policjantem, który pełniąc służbę w stałym, wyznaczonym miejscu, ma szansę na zapoznanie się z jego mieszkańcami oraz ich obawami względem bezpieczeństwa³⁰. Rozpoznanie winno przebiegać na kilku poziomach: osobowym, terenowym oraz zjawisk mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa publicznego. Dzielnicowy zobowiązany jest ponadto do ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń³¹. Takie ustalenia wprowadziło jednak dopiero Rozporządzenie Komendanta Głównego Policji z 2007 roku. Nie oznacza to, że przed wspomnianym Rozporządzeniem nr 528 funkcja ta nie istniała - niestety w wyniku braków kadrowych, dzielnicowi wcześniej wykonywali jednak zadania niemające wiele wspólnego z filozofią community policing³². Wyniki Raportu Biura Prewencji jednoznacznie wskazały, że zadania wykonywane przez dzielnicowego wymagają poświęcenia 50% swojego dziennego czasu w pracy na patrolowanie swojego rewiru³³. Praktyka lat 90' pokazała, że policjanci sprawujący tę funkcję, pomimo zwolnienia ich w 1995 roku z prowadzenia postępowań przygotowawczych, często wykonywali prace biurowe kosztem pracy w terenie.

Regulamin z 1974 roku przeznaczony dla dzielnicowych zakładał np. obowiązek odwiedzin przynajmniej raz w roku każdej posesji znajdującej się w rewirze podlegającym dzielnicowemu. Założenie to nie było jednak w praktyce realizowane, w związku z tym zapis ten nie pojawił się w nowych przepisach dotyczących sprawowania tej funkcji³⁴. Rozporządzenie Komendanta Głównego rozpoczęło pozytywny trend stawiający na rozwój tego stanowiska. Obecnie funkcję tę sprawuje ponad 10 000 funkcjonariuszy policji³⁵, co może świadczyć nie tylko o potrzebie jej istnienia, ale także o wzroście znaczenia tego stanowiska na przestrzeni lat. Nadal jednak funkcja dzielnicowego wymaga dopracowania zwłaszcza na gruncie mentalnym. Konieczne jest „przełamanie się” funkcjonariuszy policji do zawierania kontaktów z mieszkańcami społeczności lokalnych. Aby zostać dzielnicowym

²⁹ Praca zbiorowa, *Podręcznik dla dzielnicowego*, Słupsk 2014, s. 7.

file:///C:/Users/v/Downloads/Podręcznik_dzielnicowego%20(1).pdf [dostęp: 15.04.2014].

³⁰ Z. Lasocik, *Dzielnicowy w nowoczesnej formacji policyjnej*, Warszawa 2011, s. 117.

³¹ Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 roku w sprawie form i metod wykonywania zadań dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych [Dz. Urz. KGP z 2007 r. nr 12, poz. 95]

³² M. Sokołowski, *Uspołecznienie działań policji w demokratycznym państwie prawa*, s. 6.

³³ T. Cielecki *Realizacja przez policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999, s. 21.

³⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 161.

³⁵ Praca zbiorowa, *Podręcznik dla dzielnicowego*, Słupsk 2014, s. 7, *file:///C:/Users/v/Downloads/Podręcznik_dzielnicowego%20(1).pdf* [dostęp: 15.04.2014].

według *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku*³⁶, potrzebne jest jedynie wykształcenie średnie, ukończenie podstawowego kursu oraz minimalnie trzyletnie doświadczenie w pracy policyjnej. Efektem niewysokich wymagań jest rzesza młodych i niedoświadczonych funkcjonariuszy mianowanych na to stanowisko³⁷. Tacy policjanci często nie zdają sobie sprawy z wpływu znajomości swojego rewiru na prewencję kryminalną oraz szybko zniechęcają się poprzez sytuacje, w których społeczności lokalne zamykają się na kontakt z nimi. Dowodem na trudności, jakie napotykają dzielnicowych, jest Polskie Badanie Przystępczości ze stycznia 2013 roku, które wykazało, że jedynie 19% ankietowanych liczy na łatwy kontakt z funkcjonariuszem pełniącym tę funkcję³⁸.

Warte zauważenia są także działania mające na celu stworzenie komunikacji na linii mieszkaniac społeczności lokalnej – Policja. Przykładem takiej inicjatywy była zorganizowana w Grajewie akcja wspólnych odwiedzin listonosza i dzielnicowego w domach mieszkańców tego miasteczka³⁹. Biorąc pod uwagę ciągle pokutujące w świadomości ludzi przekonanie, że obecność policji w domu wiąże się wyłącznie z problemami, pomysł wspólnych odwiedzin osoby niepożądaney – czyli policjanta z kimś kogo uważamy za naturalnego, codziennego gościa czyli listonosza, jest bardzo dobry. Możliwe, że dla samego policjanta nie wszystkie drzwi zostałyby otwarte. Asysta listonosza była zatem pretekstem do odwiedzin (dbałość o jego bezpieczeństwo) oraz również kluczem do poznania problemów mieszkańców.

Kolejnym, ważnym elementem wspierającym kontakt Policji z mieszkańcami społeczności lokalnych są debaty społeczne. Przez ich organizację funkcjonariusze policji mają szansę na wysłuchanie problemów, z którymi spotykają się ludzie w danych powiatach, gminach, dzielnicach itp. Ich rola jest bardzo ważna ze względu na możliwość włączenia mieszkańców w poszukiwania sposobów na rozwiązanie problemów. Nieocenionym walorem takiego spotkania jest także możliwość przeprowadzenia badań oczekiwań społecznych względem policji⁴⁰. Od roku 2012 widoczna jest stała tendencja wzrostu zainteresowania takimi debatami, co m.in. świadczy o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

³⁶ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku* [Dz. U. nr 209, poz. 1381].

³⁷ E. Moczuk, J. Ruszczycki, *Dzielnicowi z województwa podkarpackiego o swojej pracy*, [w:] M. Stafański (red.), *Edukacja – Profilaktyka – Terapia. Wymiary prewencji kryminalnej*, Gdańsk 2009, s. 85.

³⁸ Polskie Badanie Przystępczości- (PBP) badanie opinii społecznej realizowane cyklicznie od stycznia 2007 roku. Badanie jest prowadzone na próbie 17 tys. Polaków powyżej piętnastego roku życia.

³⁹ B. Wieczorek, *Policja i obywatele – osobno czy razem?* <http://wiadomosci.onet.pl/prasa/policja-i-obywatele-osobno-czy-razem/jqn11> [dostęp: 04.05.2014].

⁴⁰ M. Sokołowski, *op. cit.*, s.6.

Jednym z koniecznych elementów będących podstawowymi założeniami community policing jest partnerstwo wielu instytucji. W polskich warunkach przejawia się ono np. poprzez program „Wspólne osiedle” organizowany w 2010 roku przy współpracy Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi, Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji IPA, wojewody łódzkiego, marszałka województwa łódzkiego oraz prezydenta miasta Łódź. Zadaniem projektu była walka z przestępczością na terenie województwa łódzkiego z wyszczególnieniem walki z patologią oraz kształtowanie właściwych postaw obywatelskich⁴¹. Analogicznym projektem policji był realizowany od 2005 roku program „Sektor”. Jego wykonawcami była Komenda Stołeczna Policji, Straż Miejska, Straż Ochrony Kolei, Służba Ochrony Metra i Mazowiecki Oddział Żandarmerii Wojskowej. Jego celem była poprawa bezpieczeństwa w najbardziej niebezpiecznych rejonach miasta Warszawy – Centrum a w szczególności okolicach Dworca Centralnego⁴². Dobrym przykładem na prawidłową współpracę policji jest także realizowany w Olsztynie program TAXI-OKO, polegający na wsparciu informacyjnym policji przez miejscowych taksówkarzy oraz kierowców Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji⁴³. Olsztyńscy policjanci, biorąc pod uwagę powszechnie znaną prawdę, że taksówkarze to najlepiej poinformowane osoby w mieście, korzystają ze współpracy z pięcioma korporacjami taksówkarskimi. Wspomniana współpraca nie jest z korzyścią tylko dla policji – taksówkarze oraz kierowcy komunikacji miejskiej otrzymali gwarancję dodatkowej ochrony, którą zapewnia 8 korporacji oraz 6 firm ochroniarskich. Trwający już 14 lat program dowodzi, że partnerstwo policji z innymi środowiskami jest koniecznym elementem wspierającym pracę policjantów.

W ramach aktywizacji społeczności lokalnych istotny jest program prowadzony przez policję zatytułowany „Profilaktyka a Ty”, ukierunkowany na pomoc osobom znajdującym się w nałogach. Młodzież z całego kraju, biorąca udział w przedsięwzięciu poprzez sztukę, teatr, taniec, przygotowuje przekaz artystyczny, którego odbiorcą mają być ich rówieśnicy. Jego celem jest komunikowanie młodym ludziom zagrożeń wynikających z uzależnień, wpływające na zmniejszenie liczby osób uzależnionych oraz tworzenie bazy kontaktowej służącej wymianie doświadczeń⁴⁴. Ważna jest tu rola policjanta, który jest mentorem takich grup.

⁴¹ M. Sokołowski, *op. cit.* s. 7.

⁴² *Ibidem*, s. 9.

⁴³ 10 lat TAXI_OKO, http://www.olsztyn.eu/pl,no_cache,aktualnosci,article,1,10-lat-taxi.html [dostęp: 04.05.2014]

⁴⁴ [www.pat.policja.gov.pl](http://pat.policja.gov.pl) <http://pat.policja.gov.pl/pat/co-to-jest-pat/44,Program-Profilaktyka-a-Ty.html> [dostęp: 04. 2014]

Odpowiada on za inspirację oraz ukierunkowanie pomysłów młodych ludzi, których wolontariat w „PaT” ma charakter ciągły⁴⁵.

Pomimo wymienionych inicjatyw, działania w ramach community policing na gruncie polskim nie są jeszcze dostatecznie rozwinięte. Przeważają w nich projekty jednorazowe, mające, mimo występowania podobnych problemów w innych miastach, powiatach, czy gminach, charakter wyłącznie regionalny. Często wiąże się to z lepszą organizacją samorządów albo samej policji na danym terenie. Aby założenia filozofii community policing były wypełniane w sposób właściwy, konieczne są zmiany w strukturze policji, związane z większą niezależnością komisariatów i możliwością dyslokacji sił i środków na określone potrzeby, które w każdym regionie mogą być przecież inne. Dodatkowa i trudniejsza zmiana jaka musi dokonać się, aby community policing wykonywane było w sposób właściwy, to proces zmiany mentalności policjantów, którzy często CP utożsamiają jedynie z patrolami pieszymi oraz nieefektywnymi pogawędkami z mieszkańcami danego rewiru. Kluczowa jest tu funkcja dzielnicowego, która również nie zawsze wykonywana jest w odpowiedni sposób.

W obliczu krytyki wobec polskich doświadczeń z community policing należy zwrócić uwagę na fakt, że filozofia ta w naszym kraju rozwija się dopiero od dwudziestu lat. W przeciwieństwie np. do USA, gdzie community policing opinii publicznej znane jest przynajmniej od lat 60' XX wieku, Polacy pierwszy raz zetknęli się z nią dopiero na początku lat 90'. Jak pokazała historia, był to złoty okres przestępczości i upadku autorytetu Policji nieradzącej sobie z rozwojem zwłaszcza przestępczości gospodarczej oraz mafijnej. W warunkach, kiedy priorytetem okazała się walka z poważną przestępczością, wielkie idee i plany związane z prewencją kryminalną musiały ustąpić miejsca ważniejszym kwestiom. Idea community policing bowiem jest najbardziej efektywna, gdy pada na podatny grunt - czyli stabilne państwo z policją posiadającą autorytet wśród obywateli. W obliczu tych faktów prawidłowy rozwój community policing w Polsce datować można dopiero na koniec lat 90., co niejako usprawiedliwia obecne braki w realizowaniu znamion tej filozofii.

Autorytet Policji w Polsce

Autorytet rozumiany jako „(...) uznanie, prestiż osób, grup i instytucji społecznych, oparte na cenionych w danym społeczeństwie wartościach; także osoby, instytucje itp.

⁴⁵ M. Sokołowski, *op. cit.*, s.8.

cieszące się uznaniem w danej dziedzinie”⁴⁶ jest elementem niezwykle istotnym w procesie budowania tożsamości organizacji. Tworzy prestiż oparty na cenionych w danym społeczeństwie wartościach oraz wypracowuje pozycję, jaką posiada dana osoba/institucja. Jest to jednak pojęcie charakteryzujące się interdyscyplinarnością, w związku z czym istnieje zestaw innych rozwiązań definicyjnych tłumaczących powyższe hasło. W kontaktach międzyludzkich będzie to osoba wykazująca cechy przywódcze o charyzmatycznych poglądach/zachowaniu, ktoś, komu jesteśmy skłonni ulegać, podporządkowywać się i wykonywać jego zadania. W teorii socjologicznej autorytet stanowi jeden z idealnych typów legitymizacji władzy. Z kolei Encyklopedia Organizacji i Zarządzania pojęcie autorytetu tłumaczy jako- „(...) wysokie poważanie danego osobnika w określonym otoczeniu osób...”⁴⁷. Istnieją także filozoficzne interpretacje tego hasła. Za Józefem Bocheńskim możemy stwierdzić, że „autorytet jest stosunkiem trójczłonowym, między podmiotem, przedmiotem a dziedziną autorytetu”⁴⁸. W języku polskim słowo to stosowane jest najczęściej w kontekście osobowym, co nie zmienia faktu, że wyróżniamy także inne jego odsłony. Ze względu na podmiot możemy mówić o autorytecie osobowym, grupowym, idealnym, skrypturalnym oraz najbardziej interesującym nas w kontekście tematu artykułu - instytucjonalnym. Umiejętna budowa autorytetu organizacji wpływa na jej prestiż oraz akceptację społeczną, wiąże się także z umiejętnością antycypowania procesów społecznych.

Autorytet w przypadku instytucji takich jak policja budowany jest głównie na podstawie oceny pracy policjantów przez społeczeństwo. Najnowsze badania opinii społecznej przeprowadzone przez CBOS we wrześniu 2013 roku przedstawiają bardzo korzystne wyniki oceny pracy policji - ponad 2/3 ankietowanych przypisała jej ocenę dobrą. Określenie „zła” wybrało 23% badanych, co jest wynikiem korzystniejszym dla Policji w stosunku do badań przeprowadzonych np. w marcu 2014 roku⁴⁹. Instytucja ta stała wzrost pozytywnych opinii na jej temat uzyskiwała dopiero od połowy 2006 roku. Najtrudniejszym okresem dla wizerunku policji był początek XX wieku, kiedy ponad 40% ankietowanych pracę funkcjonariuszy oceniało jako „złą”⁵⁰. Widoczna jest zatem pozytywna zmiana w wizerunku policji związana z rozwojem sposobu postrzegania policjanta jako osoby działającej w interesie obywateli. Powolne odchodzenie od stereotypu funkcjonariusza -

⁴⁶ Praca zbiorowa, *Nowa Encyklopedia Powszechna*,

<http://encyklopedia.pwn.pl/szukaj.html?module=lista&co=&search=autorytet&.x=0&.y=0> [dostęp: 04.06.2014]

⁴⁷ L. Pasieczny (red.), *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, Warszawa 1981, s. 15.

⁴⁸ J. M. Bocheński, *Logika i filozofia*, Warszawa 1993, s. 202.

⁴⁹ M. Feliksiak, *Oceny instytucji publicznych*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2013, s. 10. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_036_14.PDF [dostęp: 03.04.2014].

⁵⁰ *Ibidem*, s. 11.

przedstawiciela aparatu państwowego, jest efektem wpływu filozofii *community policing* na postawy policjantów. Co ciekawe, jeszcze w 1993 roku w Polsce przeprowadzone badanie wskazało, że społeczeństwo nie jest zdecydowane na jeden model policji. Linia podziału przebiegała mniej więcej, oddzielając mieszkańców miast od mieszkańców wsi. Pierwsi opowiadali się za modelem policji jako organu użyteczności publicznej. Policja jest w nim instytucją chroniącą obywateli, mającą na względzie ich zadowolenie oraz pracującą na obustronne zaufanie⁵¹. Drugi model – bardziej represyjny, charakteryzował się koncentracją na uzyskaniu ładu publicznego oraz zachowaniu norm społecznych⁵². Społeczeństwo lat 90' nie było jednoznacznie zdecydowane na konkretny rodzaj działań policyjnych. Chęć zwrotu policji w kierunku represyjności z pewnością związana była z wzrastającą przestępczością oraz wysokim odsetkiem poczucia zagrożenia wśród obywateli. W obecnych warunkach bardziej racjonalne wydaje się opowiedzenie za modelem zawierającym filozofię *community policing*.

Bezsprzecznie na poziom autorytetu policji wśród społeczeństwa wpływ ma znajomość tej instytucji oraz szeroko rozumiana współpraca. Brunon Hołyst podzielił na trzy kategorie poziom współpracy na linii policja – społeczeństwo⁵³. Pierwszy z nich charakteryzuje się brakiem kooperacji z policją jako instytucją utrzymującą porządek i prawo bez pomocy obywateli. W tym modelu społeczeństwo oddala się od policji, ponieważ uważa ją za wrogo nastawioną. Instytucja ta obywatelom kojarzy się tylko z sankcjami, z czego wynika również ich negatywna opinia o funkcjonowaniu policji. Reprezentantami tego modelu było polskie społeczeństwo w czasie PRL oraz w latach 90'.

Drugim krokiem w kierunku idealnej kooperacji społeczeństwa z policją jest tzw. symboliczna współpraca. Polega ona na uświadomieniu sobie przez policję roli jej wizerunku funkcjonującego wśród obywateli oraz chęci jego poprawy. W tym modelu występuje współpraca ze społeczeństwem, jednak w sytuacji, gdy motywacją policji jest tylko budowanie pozytywnego wizerunku, działania nawiązujące współpracę mają charakter fasadowy. Braki wynikają z niewystarczającego zaangażowania sił i środków, braku przygotowania policji do współpracy z mieszkańcami społeczności lokalnych oraz niepełnej akceptacji dla współpracy ze społeczeństwem, wynikającej z przekonań o niższości „miękkich” rozwiązań w pracy policyjnej. Wydaje się, że obecnie na tym etapie uwidacznia się relacja między polską policją a obywatelami.

⁵¹ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 159.

⁵² *Ibidem*, s. 159.

⁵³ E. Pływaczewski (red.) *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 1998.

Ostatnim elementem jest rzeczywista kooperacja, którą mogą szczycić się państwa takie jak Finlandia czy Szwajcaria. Polega ona na współpracy policji ze społeczeństwem na poziomie lokalnym. W tym modelu policja oraz obywatele mają wspólny cel – bezpieczeństwo w swoim państwie. Kooperacja na tym poziomie charakteryzuje się częstymi konsultacjami obywateli z policją, a więc znajomością ich problemów w momencie, kiedy nie są one jeszcze przyczyną przestępstwa. Intensywna współpraca funkcjonariuszy z obywatelami skutkuje wysokim autorytetem policji, na co dowodem jest badanie przedstawiające wizerunek policji w poszczególnych państwach. Dzięki „European Trusted Brands” możemy porównać poziom zaufania do polskich funkcjonariuszy z innymi europejskimi krajami. Mimo ogromnej pracy, jaką polska policja wykonała aby „odczarować” swój wizerunek, nadal pozostajemy w tyle rankingu państw pod tym względem. Wyniki badania wskazują na gorszą ocenę pracy policyjnej jedynie w Czechach, gdzie poziom zaufania plasuje się na poziomie 42%, Rumunii (35%) i Rosji (20%). W Polsce blisko pięciu na dziesięciu ankietowanych zaznaczyło, że ufa policji. Biorąc pod uwagę porównanie z innymi państwami np. z Finlandią, w której poziom zaufania do funkcjonariuszy tej służby oscyluje wokół 92%, wypadamy nienajlepiej⁵⁴. Należy jednak mieć na uwadze fakt bardzo niskiego zaufania do policji w latach 90’ poprzedzonych jeszcze trudniejszym okresem PRL-u. W obliczu tych informacji wydaje się, że polska policja uzyskała niezły wynik. Nie oznacza to jednak, że instytucja ta może pozwolić sobie na zaniechanie działań w duchu community policing. To właśnie nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych jest właściwym narzędziem do zdobywania zaufania, które jest niezbędne w efektywnej pracy policyjnej.

Pozytywnym zwiastunem zmian, jakie zachodzą w świadomości policjantów o roli autorytetu, była zorganizowana w listopadzie 2012 roku ogólnopolska konferencja naukowa „Autorytet w Policji. Budowanie tożsamości organizacji”⁵⁵. Podczas konferencji głos zabrał Komendant Główny Policji, nadinsp. Marek Działoszyński, który podkreślił wartość autorytetu zarówno wśród pracowników jak i społeczeństwa: „Autorytet nie jest nikomu dany z góry, więc trzeba nad tym cały czas pracować (...). My mówimy o dwóch formułach autorytetu - wewnętrznym, który potrzebny jest nam w organizacji jako przełożonym, kierującym całą 100 tys. armią funkcjonariuszy i 25 tys. pracowników. Zależy nam aby ludzie wiedzieli że szefowie mają określoną wizję funkcjonowania policji. Jest też autorytet

⁵⁴ [www.media.netpr.pl](http://media.netpr.pl), <http://media.netpr.pl/generic/release/239639/strazacy-najbardziej-godna-zaufania-grupa-zawodowa-w-europie> [dostęp: 04.2014]

⁵⁵ <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/82720,dok.html> [dostęp: 05.05.2014]

zewnątrzny – budowany w relacji z obywatelami. Chcemy żeby policjant był bliżej obywatela i wsłuchiwał się w jego głos”⁵⁶.

Zakończenie

Konkludując, community policing jest idealnym narzędziem do budowy autorytetu Policji. We współczesnych warunkach wydaje się być receptą na największy zarzut, jaki obywatele mogą mieć wobec tej organizacji, czyli brak zaufania. Dzięki prawidłowo funkcjonującej, nowej filozofii sprawowania funkcji policyjnych społeczeństwo jest bliżej Policji, zna mechanizmy jej działania oraz chce dzielić się z nią swoimi problemami. Mimo że polska Policja nie jest jeszcze przygotowana na pełną współpracę ze społecznościami lokalnymi, to zauważalna jest pozytywna zmiana polegająca na dostrzeganiu wartości autorytetu. Konieczność zmiany podejścia do obywatela widoczna jest na razie na poziomie centralnym, o czym świadczy np. zaangażowanie wszystkich Komendantów Wojewódzkich Policji w konferencję „Autorytet w Policji. Budowanie tożsamości organizacji”. Zapewne potrzeba więcej czasu na adaptację nowego podejścia wśród niemal 100 tys. polskich policjantów, jednak polityka prowadzona przez kierownictwo Policji, prędzej czy później, trafi również do wszystkich funkcjonariuszy.

Sytuacja wygląda podobnie również w przypadku obywateli, którzy nie są przyzwyczajeni do luźnych pogawędek z policjantami oraz udziału w spotkaniach organizowanych przez Policję. W polskim społeczeństwie konieczna jest więc zmiana podejścia do tej organizacji, co jest zadaniem najtrudniejszym w całym procesie wdrażania nowej filozofii sprawowania funkcji policyjnych. Prawidłowe funkcjonowanie community policing jest możliwe tylko w sytuacji występującego zaufania pomiędzy Policją a społecznościami lokalnymi.

Zgodnie z tezą, że autorytet państwa, którego składową jest autorytet instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo, w tym policji, występuje w związku przyczynowo-skutkowym z zachowaniem jego obywateli, instytucjom państwowym powinno zależeć na kreowaniu pozytywnego wizerunku⁵⁷. Dzięki zachowaniu wysokiego poziomu zaufania oraz

⁵⁶ Wypowiedź zaczerpnięta z materiału filmowego TV WSUS <http://www.youtube.com/watch?v=wfoKJarce9E> [dostęp: 05.05.2014]

⁵⁷ B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red), Bielsko-Biała 2003 r., s. 208.

autorytetu względem policji możliwa jest skuteczniejsza praca policjantów, a co za tym idzie – pełniejsza ochrona porządku prawnego⁵⁸.

⁵⁸ M. Sokołowski, *op. cit.*, s.4.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji [Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.].

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku [Dz. U. nr 209, poz. 1381].

Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 roku w sprawie form i metod wykonywania zadań dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych [Dz. U. KGP z 2007 r. nr 12, poz. 9].

Materiały publikowane

Feliksiak M., *Oceny instytucji publicznych*, Komunikat z badań CBOS, CBOS, Warszawa 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_036_14.PDF

Strzeszewski M., *Poczucie zagrożenia przestępczością w społeczeństwie polskim*, Komunikat z badań CBOS, CBOS, Warszawa 1994, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1994/K_041_94.PDF.

Podręcznik dla dzielnicowego, Wydawnictwo Szkoły Policji w Słupsku, Słupsk 2014.
Nowa Encyklopedia Powszechna, www.encyklopedia.pwn.pl,
<http://encyklopedia.pwn.pl/szukaj.html?module=lista&co=&search=autorytet&.x=0&.y=0>

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Bocheński J., M., *Logika i filozofia*, Warszawa 1993.

Cielecki T., *Realizacja przez policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i innych patologii*, Słupsk 1999.

Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.

Dolling D. (red.), *Community policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen-Obb 1993.

Ericson R. V., Haggerty K. D., Carriere K. D., *Community Policing as Communications Policing* [w], *Community policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Dolling D., (red.), Holzkirchen-Obb 1993.

Fiebig J., Pływaczewski W., Tyburska A., *Policyjne strategie działań zapobiegawczych*, Szczytno 2004.

Filipek J., (red.) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa* Bielsko-Biała 2003.

Lasocik Z., *Dzielnicy w nowoczesnej formacji policyjnej*, Warszawa 2011.

Moczuk E., Ruszczycki J., *Dzielnicy z województwa podkarpackiego o swojej pracy* [w:]

Pasieczny L. (red.), *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, Warszawa 1981.

Pływaczewski E. (red.) *Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii*, Białystok 1998.

Skolnick J.H, Bayley D. H., *Community Policing: Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Washington D.C. 1988.

Sokołowski M. , *Uspołecznienie działań policji w demokratycznym państwie prawa*, materiał oddany do publikacji.

Stafański M. (red.), *Edukacja – Profilaktyka – Terapia. Wymiary prewencji kryminalnej*, Gdańsk 2009.

Trojanowicz R., Bocqueroux B., *Community Policing. A Contemporary Perspective*, Cincinnati 1990.

Artykuły internetowe

Gral J., *Community policing w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem dzielnicowego* [w:] „Policja”, Nr 1-2/2003, , Warszawa 2003.

Łojek. K., *Zakres pojęciowy community policing*, http://www.wspol.edu.pl/cmi/index.php?option=com_remository&Itemid=47&func=fileinfo&id=10

Skoczowski P., *Dzielnicowy jako podstawowe ogniwo realizacji filozofii community policing w Polsce na przykładzie gminy Łańcut* [w:] „Th!nk”, Nr 4 (12), Rzeszów 2012.

Wieczorek B., *Policja i obywatele – osobno czy razem?*.

<http://wiadomosci.onet.pl/prasa/policja-i-obywatele-osobno-czy-razem/jqnl1>,

10 lat TAXI_OKO – Oficjalna strona internetowa Urzędu Miasta Olsztyn,

http://www.olsztyn.eu/pl,no_cache,aktualnosci,article,1,10-lat-taxi.html.

Program Profilaktyka a Ty – Oficjalna strona internetowa Komendy Głównej Policji,

<http://pat.policja.gov.pl/pat/co-to-jest-pat/44,Program-Profilaktyka-a-Ty.html>.

Strażacy najbardziej godną zaufania grupą zawodową w Polsce,

<http://media.netpr.pl/generic/release/239639/strazacy-najbardziej-godna-zaufania-grupa-zawodowa-w-europie>.

MAGDALENA ZIÓŁEK

Koncepcja *police de proximité* i jej praktyczne zastosowanie we Francji na przykładzie aglomeracji paryskiej

Badania naukowe w dziedzinie bezpieczeństwa, które zyskały na intensywności w drugiej połowie XX i na początku XXI wieku, spowodowały istotne zmiany w definiowaniu tego pojęcia. Zgodnie ze współczesnym ujęciem jest to nie stan, a proces, który gwarantuje trwanie, przetrwanie i rozwój¹. Znacznie poszerzył się także zakres podmiotowy bezpieczeństwa i obecnie za jego podmiot uznaje się już nie tylko państwo, ale każdą jednostkę, której zależy na unikaniu zagrożeń oraz zagwarantowaniu sobie podstawowych wartości. Jednym z takich podmiotów może być społeczność lokalna, definiowana jako grupa osób zamieszkujących na wyodrębnionym terytorium, połączona różnymi więziami, jak np. przywiązaniem do miejsca zamieszkania, identyfikowaniem się z nim, wspólną historią czy potrzebami. W związku z tym można więc uznać, że bezpieczeństwo społeczności lokalnej to zagwarantowanie jej trwania i funkcjonowania w sposób harmonijny, wolny od niebezpieczeństw, umożliwiający zaspokajanie potrzeb mieszkańców i poprawienie jakości ich życia.

Za utrzymywanie bezpieczeństwa społeczności lokalnych oraz unikanie zagrożeń odpowiadają jej mieszkańcy, odpowiednie władze oraz służby mundurowe. Wraz z nasileniem się debaty na temat bezpieczeństwa, coraz częściej zaczęto zwracać uwagę na nieudolność pracy policji. W celu usprawnienia jej działań, po wielu latach tworzenia rozmaitych, mniej lub bardziej skutecznych koncepcji, na przełomie lat 60. i 70. XX wieku w Stanach Zjednoczonych wypracowano model działań policji zwany *community policing*². Zgodnie z tą koncepcją, aby skutecznie zwalczać przestępczość, funkcjonariusze powinni w swych codziennych działaniach nieustannie współpracować z samorządowymi instytucjami

¹Zob.: J. Kukulka, *Bezpieczeństwo wewnętrzne, a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 7/1982, s. 30.

²Zob.: A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 123.

i lokalną społecznością oraz bardziej angażować się w życie i problemy mieszkańców poprzez nawiązywanie bezpośrednich kontaktów i działania prewencyjne. Członkowie lokalnej społeczności natomiast powinni mieć istotny wpływ na kontrolę przypadków łamania prawa i aktywnie uczestniczyć w rozwiązywaniu ewentualnych problemów kryminalnych. Działania te w rezultacie powinny prowadzić do tworzenia wzajemnego zaufania, zwiększenia skuteczności prewencyjnych działań policji i tym samym polepszenia jakości życia lokalnej społeczności³.

Model *community policing* szybko odniósł efekty w Nowym Jorku, przez co znalazł wielu zwolenników, a kolejne państwa chętnie zaczęły go wdrażać do swoich strategii działań policji. Takiej implementacji nowojorskich rozwiązań dokonano również we Francji. W tym kraju odpowiednikiem modelu *community policing* została strategia o nazwie *police de proximité* („policja małego dystansu”), w skrócie nazywana *pol'prox*. Strategia ta została oficjalnie przyjęta i ogłoszona w październiku 1997 roku przez rząd Lionela Jospina, a jej inicjatorem był ówczesny minister spraw wewnętrznych Jean-Pierre Chevènement. Przyjęcie modelu *police de proximité* nazwano wówczas swoistą „rewolucją kulturalną”, rozumianą jako kompleksowa reforma podejścia do Policji Narodowej (fr. *police nationale*). Wizerunek policjanta miał ulec całkowitej zmianie: powinien to być już nie tylko funkcjonariusz stojący na straży prawa, utrzymujący porządek i reagujący, gdy dzieje się coś złego, ale również osoba przyjazna, rozmawiająca na co dzień z mieszkańcami i prowadząca działania prewencyjne. Wdrożenie strategii miało na celu zagwarantowanie każdemu obywatelowi prawa do bezpieczeństwa poprzez skuteczne reagowanie policji oraz dostosowane jej działań do potrzeb i oczekiwań mieszkańców⁴.

Strategia *police de proximité* oparta została na trzech filarach. Pierwszy z nich to prewencja (fr. *prévention*). Jej założeniem było przewidywanie możliwych zagrożeń, uprzedzanie wystąpienia aktów przestępczości, a nie tylko działanie następcze. Drugi filar to bliskość (fr. *proximité*) oznaczająca, iż policjanci powinni dobrze znać środowisko i mieszkańców, pośród których działają, być otwarci na dialog i widoczni na ulicach dzięki zwiększonej liczbie patroli. W tym celu wprowadzono „regionalizację” - policjantom zostały wyznaczone konkretne obszary prowadzenia działań, dzięki czemu byli oni bardziej znani miejscowej ludności i silniej utożsamiali się z terytorium, na którym pracują. Wiąże się to bezpośrednio z zasadą odpowiedzialności policjantów, na każdy obszar bowiem przypadał

³Zob.: A. Urban, *op. cit.*, s. 128.

⁴Zob.: A. Azoulay, D. Moreau, A. Thirion, *La police de proximité: une révolution culturelle?*, École nationale d'administration, Direction des études, Paris 2000, s.1.

konkretny zespół funkcjonariuszy z wyznaczonym koordynatorem odpowiadającym za swój oddział. Ostatni filar stanowi współpraca (fr. *coopération*), zarówno pomiędzy policją a społecznością lokalną, władzami na poziomie lokalnym i krajowym, jak i między policjantami oraz wszystkimi pozostałymi podmiotami zajmującymi się gwarantowaniem bezpieczeństwa w danym regionie⁵. Głównymi celami strategii było zapobieganie zakłóceniom porządku publicznego i przestępstwom w społeczności lokalnej, większa wszechstronność działań policji oraz jej stały kontakt z ludnością.

Strategia weszła w życie z początkiem 1999 roku i ze względu na konieczność znacznej reorganizacji służb, przeprowadzenia szkoleń funkcjonariuszy oraz tworzenia nowych narzędzi pracy i technik operacyjnych, była wprowadzana systematycznie, stopniowo obejmując kolejne wyznaczone regiony w kraju. W 1999 roku objęła również Paryż⁶. Według podsumowania z okazji pierwszej rocznicy obowiązywania strategii przygotowanego przez Paryską Prefekturę Policji (fr. *Préfecture de police de Paris*), zadania strategii zostały wypełnione - udało się zwiększyć liczbę patroli na ulicach, a tym samym ich widoczność, a według Francuskiego Instytutu Badania Opinii Publicznej z marca 2000 roku paryżanie w przeważającej części dostrzegli te zmiany. Ponadto dzięki bardziej elastycznym godzinom pracy posterunków policji oraz otwarciu komisariatów nocnych zwiększyła się możliwość przyjmowania osób chcących zgłosić akt łamania prawa i tym samym polepszył się kontakt z mieszkańcami, co również pozostało zauważone przez obywateli. Paradoksalnie, mając większe zaufanie do policjantów, obywatele zgłaszali więcej przypadków łamania prawa, przez co wskaźniki przestępczości wzrosły. Było to również spowodowane zwiększeniem w tamtym okresie uprawnień policjantów w dziedzinie zwalczania przestępczości narkotykowej, przez co ujawnionych zostało wiele przestępstw tego typu. Jednocześnie jednak wzrosła liczba rozwiązanych spraw⁷. W ślad za działaniami Policji Narodowej poszedł francuski odpowiednik polskiej Straży Miejskiej, tj. Policja Miejska (fr. *police municipale*), podlegająca poszczególnym merom (odpowiednik polskiego burmistrza) i odpowiadająca za bezpieczeństwo lokalne, która w swoich własnych programach zaczęła wdrażać zasady nowej strategii.

W sierpniu 2002 roku, kiedy funkcję ministra spraw wewnętrznych sprawował już Nicolas Sarkozy, przyjęto we Francji ustawę o kierunkach i planowaniu w zakresie

⁵Zob.: A. Azoulay, D. Moreau, A. Thirion, *op. cit.*, s. 14.

⁶Zob.: Le Figaro, *Police de proximité: le rapport qui accuse*, w: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/09/02/01016-20100902ARTFIG00587-police-de-proximite-le-rapport-qui-accuse.php> [dostęp: 12.04.2014].

⁷Préfecture de Police, *Un an de police de proximité à Paris*, <http://archive.is/pxTAR#selection-199.0-199.36> [dostęp: 12.04.2014].

bezpieczeństwa wewnętrznego, zwaną w skrócie LOPSI (fr. *La loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*). Ustawa ta, określając priorytety polityczne w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego na okres najbliższych 5 lat, stanowiła wyraz poparcia dla dalszego rozwijania i wzmocnienia *police de proximité*. Założono w niej jednak konieczność wprowadzenia pewnych modyfikacji i tym samym ulepszenia strategii. W tekście ustawy zapisano, że wszystkie dotychczasowe cele strategii zostaną utrzymane, równocześnie jednak należy poszerzyć możliwości działań policji kryminalnej w dziedzinie postępowań sądowych oraz zwiększyć obecność nocnych patroli policji na ulicach⁸. Jednakże mimo tych ambitnych planów, w obliczu niezadowolających raportów Generalnego Inspektoratu Policji Narodowej (fr. *Inspection générale de la police nationale*), który negatywnie ocenił wdrażanie i realizowanie strategii, została ona zniesiona w 2003 roku przez Nicolasa Sarkozy'ego. Odwiedzając komisariat policji w Bellefontaine, miał on wypowiedzieć do obecnych tam policjantów kontrowersyjne zdanie: „*Policja nie istnieje po to, żeby organizować turnieje sportowe, ale po to, by łapać przestępców. Nie jesteście przecież pracownikami socjalnymi. Najważniejszymi zadaniami policji są: prowadzenie śledztw, aresztowania i walka z przestępczością*”. Powyższe stwierdzenie jasno świadczyło o chęci powrotu do polityki działania i rezultatów⁹.

Głównym zarzutem przeciwko strategii *police de proximité* było zaniedbywanie przez policjantów działalności w zakresie zwalczania przestępczości. Zaniedbania te, zdaniem krytyków nowej strategii, spowodowane były zbyt dużym zaangażowaniem funkcjonariuszy w życie codzienne lokalnych społeczności. Podważano tym samym ideał wszechstronnego policjanta, którego w praktyce nie dało się wypracować. Ponadto policjanci, którzy z założenia mieli wzbudzać większe zaufanie oraz być bardziej dostępni i przyjaźni w stosunku do mieszkańców, właśnie poprzez złagodzenie swojego wizerunku stali się bardziej narażeni na potencjalne ataki, zarówno słowne, jak i fizyczne. W regionie paryskim krytykowano również dużą rotację pracowników dochodzącą do 50% w skali roku, co samo w sobie przeczyło idei *police de proximité*, która zakładała utożsamianie się policjantów z lokalną społecznością i obszaru, na którym pracują¹⁰.

⁸Aneks do ustawy *LOI n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000780288&dateTexte=&categorieLien=id> [dostęp: 12.04. 2014].

⁹Zob.: J.-P. Havrin, *Jouer au football avec les jeunes, c'est ça, la police de proximité !* [w:] R. Vicot, *Sécurité: vraies questions et faux débats*, Paris 2013, s. 134.

¹⁰Le Figaro, *Police de proximité: le rapport qui accuse*, <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/09/02/01016-20100902ARTFIG00587-police-de-proximite-le-rapport-qui-accuse.php>, [dostęp: 12.04.2014].

Część badaczy uważa jednak, że Sarkozy w 2008 roku, sprawując już funkcję prezydenta, w pewnym stopniu ponownie doprowadził do wprowadzenia w życie strategii *police de proximité*. Z jego polecenia urzędująca minister spraw wewnętrznych Michèle Alliot-Marie utworzyła składające się w całości z policjantów-wolontariuszy Jednostki Dzielnicowe (fr. *Des Unités territoriales de quartier*), które miały za zadanie odbudować zaufanie obywateli do policji¹¹. Jednak mimo satysfakcjonujących raportów Generalnego Inspektoratu Policji Narodowej, już dwa lata później zostały one zlikwidowane i zastąpione przez Wyspecjalizowane Brygady Terytorialne (fr. *Les Brigades spéciales de terrain*), które według ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Brice'a Hortefeux, nie miały już być „*edukatorami społecznymi niebrudzącymi sobie rąk i stanowiącymi tylko część krajobrazu*”, ale prowadzić bardziej zdecydowane, represyjne działania mające na celu zwalczanie przestępczości¹². Tym samym realna perspektywa powrotu do modelu *police de proximité* ponownie się oddaliła.

Pomimo oficjalnej rezygnacji ze strategii *police de proximité*, jej główne założenia przetrwały w działaniach francuskiej policji. Co więcej, temat ponownego jej wprowadzenia, forsowany zwłaszcza przez socjalistów a krytykowany przez prawicę jako zbyt liberalny, powraca co jakiś czas do publicznej debaty. Przywrócenie *police de proximité* było jednym z haseł w kampanii wyborczej François Hollande'a w wyborach prezydenckich w 2012 roku. W kampanii tej późniejszy zwycięzca wyborów prezydenckich powiedział: „*Nie ma potrzeby wymyślać na nowo czegoś, co mogło działać. A police de proximité działa*”¹³. W ramach powrotu do realizowania strategii Hollande w swoim programie wyborczym przewidywał m.in. utworzenie stref o podwyższonym priorytecie zapewnienia bezpieczeństwa oraz utworzenie tysiąca nowych posterunków policji i żandarmerii każdego roku prezydentury. Trzeba dodać, że choć strategia *police de proximité* w dalszym ciągu nie została oficjalnie przywrócona, powyższe obietnice zostały zrealizowane w 2013 roku¹⁴. Obecnie francuskie służby mundurowe samodzielnie podejmują próby zastosowania głównych idei strategii *police de proximité* i wdrożenia ich do codziennej działalności w ramach swoich struktur, co

¹¹ L'express, *Le défi de l'Uteq dans les banlieues difficiles*, http://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-defi-de-l-uteq-dans-les-banlieues-difficiles_472044.html [dostęp: 12.04.2014].

¹² Libération, *Hortefeux supprime les UTeQ, symboles d'une certaine police de proximité*, <http://www.liberation.fr/politiques/0101652548-hortefeux-supprime-les-uteq-symboles-d-une-certaine-police-de-proximite> [dostęp: 12.04.2014].

¹³ France Soir, «*La police de proximité, ça marche*» dit Hollande, <http://www.francesoir.fr/actualite/politique/la-police-de-proximite-ca-marche-dit-hollande-181424.html> [dostęp: 12.04.2014].

¹⁴ Le Figaro, *L'observation des promesses de François Hollande*, <http://www.lefigaro.fr/assets/promesses-hollande/Promesses-Francois-Hollande.html> [dostęp: 12.04.2014].

widoczne jest zwłaszcza w działaniach Paryskiej Prefektury Policji na terenie aglomeracji stolicy Francji.

We wrześniu 2009 roku utworzona została Dyrekcja Bezpieczeństwa Małego Dystansu Aglomeracji Paryskiej (fr. *DSPAP - La Direction de la Sécurité de Proximité de l'Agglomération Parisienne*)¹⁵. DSPAP to instytucja działająca w ramach Paryskiej Prefektury Policji, która ma za zadanie stać na straży bezpieczeństwa mieszkańców regionu oraz osób czasowo w nim przebywających i przez niego przejeżdżających. W związku z jej powołaniem utworzono nowe jednostki policyjne, których zadaniem było utrzymywanie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, głównie poprzez działania prewencyjne, odpowiednie i skuteczne reagowanie w sytuacjach zagrożenia oraz podnoszenie świadomości społecznej. Zwalczanie aktów przestępczości powinno zaś być przeprowadzane w sposób dostrzegalny i satysfakcjonujący dla obywateli. Ponadto jednostki te miały być bardziej zaangażowane w życie lokalnej społeczności, być częściej obecne i bardziej widoczne na ulicach, a przede wszystkim dostępne dla mieszkańców, którzy chcieliby wyrazić zaniepokojenie jakąś sytuacją, zgłosić fakt popełnienia przestępstwa czy też po prostu wskazać potrzeby lokalnej społeczności. DSPAP, licząca ponad 20 tys. członków, w większości stworzona jest z policjantów, ale w jej skład wchodzi także m.in. pracownicy administracyjni i funkcjonariusze ochrony.

Dyrekcja Bezpieczeństwa Małego Dystansu Aglomeracji Paryskiej ma w swojej jurysdykcji miasto Paryż oraz podparyskie departamenty: Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis oraz Val-De-Marne. Daje to łączną liczbę ok. 770 km² i obejmuje około 6,4 mln mieszkańców. W ramach całego podległego DSPAP obszaru wyodrębniono 8 stref o najwyższym stopniu zagrożenia (fr. *Z.S.P. – Zones de sécurité prioritaire*), których bezpieczeństwo traktowane jest priorytetowo. Zostały one wydzielone w 2012 roku, a w ich skład weszły następujące obszary: okolica Barbès-Château Rouge w 18. dzielnicy Paryża, okolica Stalingrad-Orgues de Flandres w 19. dzielnicy Paryża, Saint Ouen, Saint-Denis, pogranicze Genevilliers i Colombes w departamencie Asnières, pogranicze Aubervilliers i Pantin, Sevran oraz Chennevières-Sur-Marne w departamencie Champigny sur Marne¹⁶.

¹⁵ Préfecture de Police, *La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne - plaquette*, <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaître/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-de-la-securite-de-proximite-de-l-agglomeration-parisienne> [dostęp: 05.04.2014].

¹⁶ *Ibidem*.

Struktura Dyrekcji Bezpieczeństwa Małego Dystansu Aglomeracji Paryskiej jest złożona z wielu pionów. Na jej czele stoi Dyrektor, którego funkcję od lutego 2013 roku sprawuje Jacques Meric¹⁷. W ramach DSPAP działa 8 jednostek. Są to:

- **Centrum Dowodzenia** (fr. *État-Major*) - odpowiadające za przekazywanie pozostałym jednostkom instrukcji prefekta policji i koordynowanie przepływu informacji pomiędzy nimi, organizację wydarzeń o wzmożonej potrzebie zagwarantowania bezpieczeństwa oraz dokonywanie analiz i opracowywanie statystyk;
- **Jednostka zrzeszająca służby wyspecjalizowane** (fr. *SDSS - Sous-Direction des services spécialisés*), w skład której wchodzi formacje oddelegowane do specyficznych zadań i jest to m.in. Brygada Pomocy Osobom Bezdomnym (fr. *la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans Abri*) czy Służby Nocne Aglomeracji (fr. *Service de nuit de l'agglomération*);
- **Jednostka odpowiedzialna za zarządzanie operacyjne** (fr. *SDGD - Sous-Direction de la gestion opérationnelle*) zarządzająca personelem, wyposażeniem i budżetem oraz odpowiadająca za szkolenie operacyjne;
- **Regionalna Policja Transportu** (fr. *SDRTP - Sous-Direction police regionale des transport*) odpowiedzialna za bezpieczeństwo pasażerów w regionie paryskim, w której skład wchodzi między innymi Departament Policji Paryskich Dworców (fr. *Département de police des gares parisiennes*). Wyspecjalizowane patrole policyjne z Brygady Sieci Kolejowych (fr. *BRF – Brigade des reseaux ferrés*) biorą odpowiedzialność za bezpieczeństwo około 13 mln podróżujących każdego dnia. Pomagają im w tym licznie występujące we Francji kamery monitoringu, w tym przypadku 8900 kamer RATP (fr. *Régie autonome des transports parisiens*), zarządu który obsługuje linie metra, linie autobusowe, tramwajowe i kolejkę na wzgórzu Montmartre oraz 5500 kamer Narodowego Towarzystwa Kolei Francuskich SNCF (fr. *Société nationale des chemins de fer français*);
- **dyrekcje terytorialne** (fr. *DTSP - Direction territoriale de la sécurité de proximité*) z siedzibami w Paryżu, Nanterre, Bobigny i Créteil, odpowiedzialne za poszczególne podległe departamenty. Tylko w oddziale paryskim znajduje się prawie sto punktów

¹⁷ Le Parisien, *Jacques Marice quitte le cabinet Valls pour le « grand Paris » de la police*, <http://m.leparisien.fr/bordeaux-33000/jacques-meric-quitte-le-cabinet-valls-pour-le-grand-paris-de-la-police-14-02-2013-2568025.php> [dostęp: 11.04.2014].

przyjmowania mieszkańców oraz 20 komisariatów policji, po jednym w każdej dzielnicy. Departamenty Hauts-de-Seine oraz Seine-Saint-Denis dysponują ponadto Brygadami Konnymi¹⁸.

Dzięki tej rozbudowanej strukturze i przejrzystemu podziałowi obowiązków możliwe jest sprawniejsze działanie poprzez przekazywanie spraw konkretnym jednostkom, ale także skuteczna współpraca poszczególnych działów jeśli zachodzi taka potrzeba.

Hasłem oddziałów policji działających w ramach DSPAP jest: „asystować – służyć – chronić” (fr. *Assister – Servir - Protéger*). Hasło to powinno z założenia być realizowane we współpracy z mieszkańcami oraz lokalnymi władzami i instytucjami, np. edukacyjnymi. Ponadto DSPAP ściśle współpracuje zarówno z Policją Narodową (fr. *police nationale*), jak i Żandarmerią Narodową (fr. *gendarmerie nationale*), działającymi na danym terytorium, w celu sprawnego wdrożenia środków prewencji i walki z przestępczością, zwłaszcza w dziedzinie transportu kolejowego w regionie Île-de-France obejmującego Paryż i otaczające go departamenty, oraz w koordynacji interwencji przeprowadzanych wspólnie przez różne służby bezpieczeństwa. Celem DSPAP jest gwarantowanie spokoju i porządku publicznego poprzez zapobieganie i tłumienie aktów drobnej i średniej przestępczości wśród lokalnej społeczności, jak np. kradzieży z użyciem przemocy, rabunków, kradzieży kieszonkowych, czy aktów wandalizmu, ale także zapobieganie tworzeniu się miejscowych gangów. Ponadto jednostka jest zobowiązana reagować na wszelkie telefony alarmowe i doniesienia składane przez mieszkańców, pomagać ofiarom łamania prawa i udzielać informacji na temat administracyjnych działań policji. Należy dodać, że w poszczególnych komisariatach za prawidłowy kontakt z petentami i udzielanie rzeczowych informacji odpowiadają specjalnie do tego przeszkoleni funkcjonariusze. Zadania te przypisane są aż 84 komisariatom policji. Ta duża liczba uprawnionych jednostek umożliwia bliższy, a przede wszystkim stały, 24-godzinny kontakt z obywatelami, co daje większe prawdopodobieństwo szybkiej reakcji w przypadkach łamania prawa. Paryska Prefektura Policji gwarantuje również ofiarom, niedoszłym ofiarom oraz rodzinom poszkodowanych w wyniku przestępstw oraz wypadków drogowych bezpłatną i anonimową pomoc psychologiczną w czterech paryskich komisariatach. W ramach DSPAP zatrudnionych jest również 16 pracowników socjalnych, którzy przy okazji działań policyjnych, angażują się w codzienne problemy mieszkańców -

¹⁸ Préfecture de Police, *La direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne - plaquette*, <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaître/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-de-la-securite-de-proximite-de-l-agglomeration-parisienne>, dostęp: 05.04.2014 r.

oceniają potrzeby społeczności lokalnej, ułatwiają dostęp do usług społecznych, prowadzą mediacje, udzielają wskazówek czy też pomagają rodzinom z problemami¹⁹.

W ramach zapobiegania rozwojowi lokalnej przestępczości patroli policji starają się utrzymywać dobre relacje z mieszkańcami i miejscowymi pracownikami oraz zintensyfikować swoją działalność prewencyjną poprzez organizowanie spotkań informacyjnych i podnoszenie świadomości społecznej, zwłaszcza wśród osób najbardziej narażonych na stanie się ofiarami przestępstw. Akcje szkoleniowe organizowane i realizowane są przez Oddziały Prewencji i Komunikacji (fr. *MPC – Les Missions de prévention et de communication*). Oddziały te powstały już w 1999 roku wraz z reformą *police de proximité* i obecnie znajdują się w każdej z 20 paryskich dzielnic²⁰. Dzięki ich działaniom wzrasta zaufanie mieszkańców do policji, a to umożliwia skuteczniejszą współpracę zmierzającą do zwalczania aktów bezprawia. W tym celu prowadzone są specjalne działania profilaktyczne, które można podzielić na dwie kategorie: profilaktykę wśród dzieci i młodzieży przeprowadzaną w szkołach oraz profilaktykę ogólną.

Działania profilaktyczne w ośrodkach edukacyjnych przeprowadzane są we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej. Specjalnie oddelegowani do prowadzenia spotkań przedstawiciele policji rozmawiają w szkołach z dziećmi i młodzieżą na temat przypadków przemocy i zastraszania w szkole, zażywania narkotyków, alkoholu i innych używek, bezpieczeństwa drogowego, bezpieczeństwa w Internecie, a także podstawowych zasad prawidłowego obywatelskiego współżycia społecznego. Działania te prowadzą do wyczulenia niepełnoletnich na grożące im niebezpieczeństwa i przypadki łamania prawa i wzbudzają w nich prawidłową postawę. Dzięki tym staraniom każdego roku niemalże 100 tys. uczniów ma możliwość uczestniczenia w podobnych prelekcjach. Co więcej, w ramach promowania wśród młodzieży życia z dala od łamania prawa, profesjonalni muzycy Pokojowych Sił Muzycznych (fr. *La musique des gardiens de la paix*) organizują dla uczniów szkół podstawowych specjalne pedagogiczne spektakle muzyczne, podczas których omawiane jest znaczenie takich pojęć jak prawo, obywatelstwo, czy symbolika francuskiej flagi. Ponadto w każde wakacje przeprowadzany jest projekt „Miasto-Życie-Wakacje” (fr. *Ville – Vie - Vacances*), który zapewnia dzieciom z biedniejszych rodzin niemogącym wyjechać na wakacje aktywność sportową i kulturalną. W ramach projektu organizowane są też pogadanki z funkcjonariuszami, przedsiębiorcami, a nawet przedstawicielami domów mody, aby

¹⁹ Préfecture de Police, *Accueil du Public*, <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Vous-aider/Accueil-du-public> [dostęp: 12.04.2014].

²⁰ Préfecture de Police, *Accueil du Public...*

zainspirować dzieci i dać im motywację do samorozwoju i wyjścia z patologicznych środowisk, w których się wychowują²¹.

W celu realizowania założeń profilaktyki ogólnej przeprowadzane są między innymi rozmowy z osobami starszymi, podczas których zwraca się szczególną uwagę na przypadki wymuszeń i oszustw, np. tak zwaną metodą „na wnuczka”. Szczególną ochroną obejmuje się także turystów i osoby, które w związku z wykonywanym zawodem mogą stać się ofiarą przemocy. Są to na przykład jubilerzy, pracownicy banków czy sprzedawcy w sklepach. Ciekawą inicjatywą współpracy z lokalną społecznością jest też program Spokojne Wakacje (fr. *Tranquillité vacances*), który gwarantuje w okresie wakacji częste patrole policyjne w okolicach domów lub miejsc pracy osób, które wyjeżdżają²².

Można więc zauważyć, że pomimo oficjalnego nieobowiązywania strategii *police de proximité*, jej liczne elementy przetrwały w codziennych działaniach podejmowanych przez francuską policję. Strategia ta wciąż wzbudza wiele kontrowersji i co jakiś czas powraca do publicznej debaty, a nieraz jest traktowana jako karta przetargowa w wyborach. Stawianie jednak w wyraźniej opozycji modelu policji represyjnej oraz modelu policji zapobiegającej, bazującej na rozwiązaniu *police de proximité* jest niesłuszne, ponieważ obydwie te modele uzupełniają się nawzajem i powinny być stosowane równocześnie.

Głównym problemem ponownego wypracowania i wdrożenia odpowiednika *community policing* na całym terytorium Francji są nie tylko wysokie koszty wynikające z potrzeby ponownej reorganizacji struktur, przeprowadzenia szkoleń oraz utworzenia nowych komisariatów i posterunków, ale także złożoność budowy francuskiej policji. W całym kraju istnieją bowiem trzy osobne organizmy wypełniające zadania z zakresu utrzymywania porządku publicznego i zwalczania przestępczości. Są to: Policja Narodowa (fr. *police nationale*) podlegająca Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Policja Miejska (fr. *police municipale*) podlegająca merom poszczególnych miast oraz Żandarmeria Narodowa (fr. *gendarmerie nationale*), która stanowi część francuskich sił zbrojnych i podlega Ministrowi Obrony oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Ponadto w stolicy kraju utworzona jest niezależnie dodatkowa jednostka – Paryska Prefektura Policji na czele z prefektem, której funkcjonariusze z założenia wchodzi w skład Policji Narodowej, ale sama

²¹ Préfecture de Police, *Les actions de prévention en milieu scolaire*, <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Vous-aider/Plaquettes/Prevention-et-securite/Les-actions-de-prevention-en-milieu-scolaire> [dostęp: 12.04.2014].

²² Préfecture de Police, *Actions de prévention*, <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Vous-aider/Actions-de-prevention> [dostęp: 12.04.2014].

Prefektura nie podlega Dyrektorowi Generalnemu Policji Narodowej, a bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych²³.

Mimo to założenia koncepcji *police de proximité* przyjęły się w służbach, które po dziś dzień utożsamiają się z nimi i próbują je realizować w ramach własnych struktur, czego przykładem jest utworzenie DSPAP na terenie aglomeracji paryskiej. Bez względu bowiem na nazwę przyjętych strategii, istnieje potrzeba policji w służbie obywatelom, a nie tylko władzom. Ludzie oczekują jej obecności na ulicach, zwłaszcza na obszarach, na których odsetek przestępstw jest wysoki. Nawiązanie dialogu ze społecznością lokalną wzmacnia poczucie bezpieczeństwa i pomaga zapobiegać ewentualnym incydentom. Także zaangażowanie policji w codzienne lokalne życie i wydarzenia, np. poprzez krytykowane organizowanie turniejów sportowych, przynosi pozytywne rezultaty, również w dziedzinie bezpieczeństwa. Sport pozwala bowiem na bliższe poznanie się młodych ludzi, jest symbolem integracji i równości między uczestnikami, walki z dyskryminacją, ponadto rozwija współpracę i dyscyplinę. Te wszystkie wartości są kluczowe dla kształtowania i wychowywania młodych ludzi, a ich pielęgnowanie może w przyszłości uchronić ich przed zaangażowaniem w działalność przestępczą.

²³ Décret n° 2009-898 du 24 juillet 2009 relatif à la compétence territoriale de certaines directions et de certains services de la préfecture de police, [http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020900024 &categorieLien=id](http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020900024&categorieLien=id) [dostęp: 13.04.2014].

Wykaz źródeł:

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Azoulay A., Moreau D., Thirion A., *La police de proximité: une révolution culturelle?*, Paris 2000.

Havrin J.-P., *Jouer au football avec les jeunes, c'est ça, la police de proximité !* [w:] R. Vicot, *Sécurité: vraies questions et faux débats*, Paris 2013.

Kukułka J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne, a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1982, z. 7.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011.

Materiały i witryny internetowe:

Francuska baza internetowa aktów prawnych, w: <http://www.legifrance.gouv.fr/>, dostęp: kwiecień 2014 r.

Witryna internetowa Paryskiej Prefektury Policji, <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/> dostęp: 12.04.2014 r.

France Soir, « *La police de proximité, ça marche* » dit Hollande, w: <http://www.francesoir.fr/actualite/politique/la-police-de-proximite-ca-marche-dit-hollande-181424.html>, dostęp: 12.04.2014 r.

L'Express, *Le défi de l'Uteq dans les banlieues difficiles*, w: http://www.lexpress.fr/actualite/societe/le-defi-de-l-uteq-dans-les-banlieues-difficiles_472044.html, dostęp: 12.04.2014 r.

Le Figaro, *L'observation des promesses de François Hollande*, w: <http://www.lefigaro.fr/assets/promesses-hollande/Promesses-Francois-Hollande.html>, dostęp: 12.04.2014 r.

Le Figaro, *Police de proximité : le rapport qui accuse*, w: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/09/02/01016-20100902ARTFIG00587-police-de-proximite-le-rapport-qui-accuse.php>, dostęp: 12.04.2014 r.

Le Parisien, *Jacques Marice quitte le cabinet Valls pour le « grand Paris » de la police*, w: <http://m.leparisien.fr/bordeaux-33000/jacques-meric-quitte-le-cabinet-valls-pour-le-grand-paris-de-la-police-14-02-2013-2568025.php>, dostęp: 11.04.2014 r.

Libération, *Hortefeux supprime les UTeQ, symboles d'une certaine police de proximité*, w: <http://www.liberation.fr/politiques/0101652548-hortefeux-supprime-les-uteq-symboles-d-une-certaine-police-de-proximite>, dostęp: 12.04.2014 r.

Polskie doświadczenia w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni

Właściwa organizacja oraz zagospodarowanie przestrzeni publicznej mogą w znacznym stopniu oddziaływać na ludzkie zachowania, w tym także przeciwdziałać popełnianiu przestępstw. Odpowiednia aranżacja przestrzeni ma niewątpliwie ogromny wpływ na poziom bezpieczeństwa, jaki odczuwają mieszkańcy danego obszaru¹.

Już w latach 60-tych XX wieku podejmowano pierwsze próby takiego rozplanowania obszarów miejskich, aby tereny te poprzez rozwiązania tzw. *małej i dużej architektury* utrudniały działania o charakterze przestępczym. Obecnie w projektowaniu układów osiedlowych zauważa się rezygnację z prymatu bezpieczeństwa na rzecz tendencji ruralistycznych, które mają zapewnić ich mieszkańcom miejsca dostosowane do wypoczynku w obrębie zamieszkania oraz możliwość nawiązywania bliższych więzi sąsiedzkich. Najnowocześniejsze dzielnice mieszkaniowe powstają w krajach skandynawskich, Holandii, Wielkiej Brytanii czy Niemczech. Wytworzono tam specyficzny rytuał życia sąsiedzkiego, którego celem nie jest regulacja interakcji w grupie społecznej, ale troska o jakość środowiska zamieszkania. Ważne jest, aby sposób użytkowania wspólnej przestrzeni oraz urządzeń zapewniał ich trwałość, a także nie powodował zakłóceń funkcjonowania całej społeczności.

Aleksander Wallis traktował problem z socjologicznego punktu widzenia, stwierdzając, że „(...) w ocenie podsystemu urbanistycznego najważniejsze są określone możliwości i określone bariery przestrzennych zachowań, jakie osiedle implikuje swym kształtem, kompozycją, wyglądem, programem społecznym i standardem”². Zaniedbane, zdewastowane tereny wskazują na brak kontroli nad obszarem ze strony zarządcy oraz zamieszkujących je ludzi. Wszystkie te czynniki przenoszą się pośrednio na poczucie braku satysfakcji życiowej, zwiększenie stresu oraz spadek poczucia bezpieczeństwa ze strony

¹ S. Mordwa, *Bezpieczeństwo a kształtowanie przestrzeni*, <http://www.kgipp.geo.uni.lodz.pl/space9/mordwa.pdf> [dostęp: 2004.2014], s.1.

² A. Wallis, *Miasto i przestrzeń*, Warszawa 1977, s. 58.

mieszkańców. Sposobem zapobieżenia problemom wydaje się być odpowiednie projektowanie osiedli oraz wspólne kształtowanie przestrzeni wokół budynków, przy udziale ich lokatorów³.

Fraza *zapobieganie przestępczości przez projektowanie środowiska* (CPTED - *Crime Prevention through Environmental Design*) została wprowadzona do współczesnego języka dzięki książce C. Ray Jeffery'ego wydanej w 1971 roku. Koncepcja opisana w tej publikacji opierała się na przekonaniu, że forma przestrzenna otoczenia wywołuje przyjemne lub nieprzyjemne doznania u potencjalnego sprawcy przestępstwa. To z kolei stymuluje jego wolę do dokonania czynu o charakterze przestępczym. Główne założenie jest następujące – jeśli bodźce wzmacniające zostaną wyeliminowane, przestępstwo nie zostanie popełnione. Inne podejście reprezentowali O. Newman oraz G. Rand. Opierało się ono na empirycznych badaniach związku przestępczości ze środowiskiem fizycznym. Newman, jako architekt, skupił się na specyficznych elementach zaprojektowanego otoczenia. W publikacji *Defensible Space - Crime Prevention through Urban Design* wykazał on związek między formą zabudowy a poziomem przestępczości. Według tego badacza „przestrzeń obronna” musi umożliwiać mieszkańcom stałą obserwację otoczenia, a oni sami powinni wykazywać chęć interwencji w przypadku wystąpienia zdarzenia przestępczego. Zarówno dorobek Jeffery'ego, jak i Newmana, pozwolił na systematyczny rozwój podejścia do eliminacji przestępczości. Współcześnie CPTED to jedno z podstawowych narzędzi, które łącznie z dodatkowymi działaniami, skutecznie eliminuje zjawiska niepożądane. Według Timothy D. Crowe'a, podstawowym założeniem CPTED jest twierdzenie, iż można manipulować przestrzenią fizyczną w celu tworzenia efektów behawioralnych, które z kolei ograniczą liczbę popełnianych czynów zabronionych oraz zmniejszą strach przed przestępczością.

Liczne definicje omawianej koncepcji zawierają elementy wspólne tj.: naturalną obserwację, kontrolę dostępu oraz poczucie własności. Koncepcja zapobiegania przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni to proces złożony z etapów takich jak: projektowanie, tworzenie i utrzymanie przestrzeni fizycznej. Z tego powodu definicja CPTED powinna być rozumiana możliwie szeroko, jako „proces poprawy jakości życia, który obejmuje strategie, metody, techniki i narzędzia kształtowania przestrzeni fizycznej oraz jej

³ B. Gronostajska, *Modernizacja przestrzeni publicznej w osiedlach mieszkaniowych z wielkiej płyty*, <http://suw.biblos.pk.edu.pl/downloadResource&mId=156776> [dostęp: 20.04.2014], s. 124.

efektywne użytkowanie i zarządzanie zorientowane na zapobieganie i eliminację przestępczości, zachowań antyspołecznych, jak również redukcję poczucia zagrożenia”⁴.

Przekształcenia przestrzeni sąsiedzkich są działaniami, które prowadzone są w zdecydowanie mniejszej skali niż przekształcenia urbanistyczno-architektoniczne. Są one także o wiele mniej kosztowne, dzięki czemu ta idea znalazła licznych zwolenników. W warunkach polskich nie można mówić o bezpośrednim przeniesieniu obcych wzorców na rodzime realia, występują jednak zbieżności między strukturą społeczną i przestrzenną. Poniżej zostaną zaprezentowane modelowe przykłady bezpiecznych przestrzeni, funkcjonujących w różnych regionach Polski.

Osiedle *Błękitne* w Siechnicach

Pomysł osiedla *Błękitnego* powstał w 2002 roku w Siechnicach pod Wrocławiem. Przy budowie tego obiektu firma Polsystem wraz z Pawłem Ogielskim, jednym z pracowników Politechniki Wrocławskiej, zdecydowała się wdrożyć rozwiązania *Secured by design* w swoim projekcie⁵. Budowa została rozłożona na cztery etapy, z uwzględnieniem zasad projektowania bezpiecznych przestrzeni określonych w holenderskim programie certyfikacyjnym *Politiekeurmerk Veilig Wonen (Policyjny Znak Jakości „Bezpiecznie mieszkać”)*. Pierwszy etap, obejmujący dwa bloki, otrzymał 95 punktów na 100 w ocenie holenderskich ekspertów. Odpowiedzialność za przedłużenie certyfikatu przeniesiono z dewelopera na wspólnotę mieszkaniową, która nie była zainteresowana ponoszeniem kosztów dalszego audytu⁶.

W projekcie tego osiedla skupiono się na wielu detalach, takich jak ustawienie bloków, usytuowanie okien, wejść do klatek schodowych oraz ułożenie traktów komunikacyjnych i parkingów. Osiedle zostało oświetlone tak, aby żadna jego część nie pozostała w półmroku. Na tym obszarze został zamontowany także system kamer, a każdy z mieszkańców ma dostęp do rejestrowanego obrazu na swoim telewizorze. Co ciekawe, nie zatrudniono pracowników ochrony. Istotnym warunkiem funkcjonowania systemu jest

⁴R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *CPTED jako strategia zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej*,

http://www.wspol.edu.pl/cmi/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=select&id=7

[dostęp: 20.04.2014], s. 20-28.

⁵ *Ibidem*, s. 61-63.

⁶ J. Czapska, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni*, Kraków 2012.

integracja mieszkańców chociaż w takim stopniu, aby znali się oni z *widzenia*⁷. W tym celu organizowane są cykliczne spotkania, m.in.: pikniki, majówki itp. Zabudowa mieszkaniowa została wyłączona z ruchu kołowego, a ciągi pieszo-jezdne umożliwiają dojazd jedynie karetkom pogotowia i służą doraźnym celom transportowym⁸. Projekt miał duże szanse powodzenia, aczkolwiek zawiódł czynnik ludzki – społeczność lokalna nie kontynuowała prac na rzecz bezpieczeństwa.

Osiedle TBS *Prawobrzeże Sp. z o.o.* w Szczecinie

Osiedle przy ulicach Pucka-Wejherowska w Szczecinie zrealizowane jest według zasad projektowania bezpiecznych przestrzeni, jednakże normy te nie są planowo wdrażane w realizowanych przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego *Prawobrzeże Spółka z o.o.* inwestycjach. Koncepcja CPTED nie jest również znana osobom odpowiedzialnym za późniejsze zarządzanie i administrowanie budynkami. Wszelkie rozwiązania architektoniczne pozostawia się konkretnemu projektantowi, który w tym wypadku zastosował się do zasad programów prewencji przez kształtowanie przestrzeni, jednocześnie odchodząc od trendów związanych z zamykaniem się. W projekcie uwzględniono elementy łączące naturalną obserwację i kontrolę dostępu z odpowiednim zarządzaniem terenem i jego konserwacją. Bloki oddano do użytku w latach 2000-2001. Zastosowano taki układ budynków, aby mieszkańcy mogli monitorować teren z okien- pilnować dzieci bawiących się na placu zabaw (z którego wydzielono część dla dzieci młodszych oraz boisko dla starszych). W przeciwieństwie do *Osiedla Błękitnego* w tym przypadku usytuowano dobrze oświetlone miejsca parkingowe wewnątrz osiedla. Ponadto klatki schodowe mają podwójne wejście, są również przeszklone, co pozwala na ich obserwację z zewnątrz⁹.

Projekt ten był wykonany w ramach budownictwa społecznego, co nie umożliwiono wykupu mieszkań na własność. Skutkowało to brakiem poczucia odpowiedzialności i poszanowania przestrzeni przez mieszkańców. Początkowe sukcesy nie były kontynuowane, a poziom przestępczości nie odbiega od innych osiedli w Szczecinie. Taka sama sytuacja ma miejsce na osiedlach przy ulicach Chłopskiej oraz Kasztanowej, które są kolejnymi inwestycjami spółki TBS *Prawobrzeże*¹⁰.

⁷ *Sztuka architektury, Bezpieczeństwo przez design*, http://www.sztuka-architektury.pl/index.php?ID_PAGE=1000 [dostęp: 20.04.2014].

⁸ J. Czapska, *op. cit.* s. 145-146.

⁹ *Ibidem*, s. 148.

¹⁰ R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *op. cit.* s. 60.

Osiedle *Letnia* w Toruniu

Osiedle *Letnia* w Toruniu wybudowała Młodzieżowa Spółdzielnia Mieszkaniowa, projekt ten otrzymał w 2007 roku nagrodę za prawidłowy kierunek w projektowaniu przestrzeni fizycznej w celu zapobiegania przestępczości, w ramach konkursu *Bezpieczne Osiedle*. Co ciekawe, władze spółdzielni nie znają koncepcji CPTED i SBD, więc założenie przybrało swoją formę zupełnie przypadkowo- przy wykorzystaniu poprzednich doświadczeń. Nadzór nad osiedlem sprawuje Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych *Motywacja*, jego członkowie pełnią codzienny dyżur, podczas którego obserwują zapis z kamer monitoringu. Zgodność tego projektu z zasadami *Zapobiegania Przestępczości Poprzez Odpowiednie Kształtowanie Otoczenia*, tak samo jak w przypadku osiedla w Szczecinie, nie była zamierzona. Może to wskazywać na słabą znajomość tej idei wśród osób budujących osiedla, aczkolwiek deweloperzy i projektanci sami starają się zwiększyć bezpieczeństwo osiedli, korzystając ze swoich wcześniejszych doświadczeń w tworzeniu bezpiecznych przestrzeni¹¹.

Przedszkole miejskie nr 3 w Szczytnie

Problemy związane z brakiem bezpieczeństwa na terenie przedszkola miejskiego nr 3 w Szczytnie skłoniły jego władze do zwrócenia się do Wyższej Szkoły Policji o pomoc. Obiekt był miejscem gromadzenia się elementu przestępczego i chuligańskiego, dewastowano urządzenia zewnętrzne, elewację, ogrodzenie, dokonywano też licznych włamań. Działania lokalnej jednostki Policji okazały się niewystarczające, a władze miejskie nie dysponowały środkami pozwalającymi na całodobowy nadzór¹². Pracownicy WSPol w ramach grantu Komitetu Badań Naukowych opracowali strategię przeciwdziałania przestępczości i patologiom społecznym, którą następnie przekazano administratorowi przedszkola. Miał on zająć się jej wdrożeniem i utrzymaniem osiągniętego stanu rzeczy. Pozwoliło to na późniejsze dokonanie obiektywnej oceny wyników rewitalizacji obiektu przez Wyższą Szkołę Policji.

Władze przedszkola, zgodnie z zaleceniami, zleciły naprawę ogrodzenia i uzupełnienie braków w żywopłocie, ograniczenie nieuprawnionego ruchu pieszo-kołowego - wyznaczono specjalne trasy dla dzieci i rodziców. Ponadto zasugerowano świadome kształtowanie roślinności, a cały teren doświetlono poprzez zastosowanie detektorów ruchu i naprawienie latarni. W 2004 roku ostatecznie zakończono prace remontowe. Cały eksperyment odniósł

¹¹ J. Czapska, *op. cit.*, s. 149.

¹² R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *op. cit.* s. 63.

ogromny sukces, głównie dzięki pomocy okolicznych mieszkańców, rodziców dzieci korzystających z placówki oraz Straży Miejskiej. Niestety stopniowy spadek zaangażowania tych podmiotów w zachowanie uzyskanego efektu spowodował, że już w 2007 roku przedszkole nie przeszło tzw. *testu życia bociana*¹³. Utrzymanie zamierzonego celu uzależnione jest od realizacji wszystkich założeń koncepcji, a w tym przypadku brak środków finansowych i ograniczona świadomość organów administracji lokalnej powoduje, że projekt nie spełnia oczekiwań.

Park miejski w Szczytnie

W 1995 roku dokonano rewitalizacji parku miejskiego w Szczytnie, wówczas koncepcja CPTED nie była w Polsce jeszcze znana, więc zmiany nie przyniosły zakładanych rezultatów. Zaniedbania sprzyjały zachowaniom przestępnym, rozbojom, gwałtom, pobiciom oraz wandalizmowi. Sukces transformacji terenu przedszkola miejskiego nr 3 zachęcił władze miasta Szczytna do wykorzystania zdobytych doświadczeń w celu poprawy bezpieczeństwa na terenie parku. Pierwszy etap zmian obejmował podstawowe działania zmierzające do uporządkowania przestrzeni parku, czyli poprawę widoczności poprzez świadome kształtowanie roślinności, uzupełnienie braków w oświetleniu oraz naprawę ławek i koszy na śmieci. Kolejny etap miał miejsce w 2009 roku, wówczas wytyczono nowe alejki, zainstalowano latarnie, a obiekty małej architektury wykonano z materiałów „wandaloodpornych”. Wszystkie te działania miały podnieść poziom bezpieczeństwa osób przebywających na tym terenie, a sam projekt okazał się niewątpliwym sukcesem. Przywrócono dawną funkcję parku, o czym świadczy liczba jego codziennych użytkowników oraz spadek liczby interwencji podejmowanych przez lokalną jednostkę policji¹⁴.

Teren kampusu Politechniki Krakowskiej

Teren kampusu Politechniki Krakowskiej (Czyżyny) graniczy z dwoma nowohuckimi osiedlami- Dywizjonu 303 i Oświecenia, które uchodzą za szczególnie niebezpieczne. W 2004 roku powstał raport Rady Osiedla Studenckiego PK pt.: *W cieniu zagrożeń*, z którego wynikało, iż co drugi mieszkaniec kampusu obawiał się chuliganów. Modyfikacja terenu

13 *Test życia bociana* polegał na umieszczeniu atrapy bociana wraz z gniazdem na pniu ściętego drzewa. Przez kilka lat bocian opierał się wandalom, jednak w 2007 roku został skradziony, co można traktować jako oznakę spadku zainteresowania ze strony mieszkańców.

¹⁴R. Głowacki, K. Łojek, E. Ostrowska, A. Tyburska, A. Urban, *op. cit.*, s. 61-63.

opierała się głównie na poprawie niedociągnięć projektowych tj. zagospodarowaniu terenu prowadzącego z części dydaktycznej do domów studenckich. Drogę doświetlono w odpowiedni sposób, a zieleń przerzedzono, aby nie stanowiła kryjówki dla potencjalnego napastnika. Podmiotem zaangażowanym w plan modernizacji było m.in. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Krakowie, które uruchomiło dodatkową nocną linię autobusową na teren kampusu, dzięki czemu studenci nie musieli pokonywać pieszo niebezpiecznego odcinka drogi. Co więcej do programu włączono obszar przejścia podziemnego łączącego teren PK z przystankami autobusowymi- zainstalowano dodatkowe oświetlenie, tworząc efekt *świecącego prześwitu*, usunięto graffiti i zastosowano odpowiednio dobraną kolorystykę ścian. Na terenie kampusu powstały także boiska do koszykówki i siatkówki, zamontowano grille, nowe ławki i stoły do tenisa. Zieleń urządzono w sposób przemyślany, posadzono nowe drzewa i kwiaty. Badania wskazują, że powyższe zmiany znacznie przyczyniły się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród studentów, a uzyskane efekty podtrzymywane są zgodnie ze schematem *konkretny problem-konkretne rozwiązanie*¹⁵.

Zespół Szkół Technicznych w Elblągu

Komenda Miejska Policji oraz Zespół Szkół Technicznych przy ul. Grottgera w Elblągu od września 2011r. wdrażają program zapobiegania przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni fizycznej. Realizacja projektu wspierana jest przez Urząd Miejski. Zmiany przestrzeni objęły likwidację zakrzaczeń i zarośli, co poprawiło wygląd otoczenia szkoły oraz zniechęciło osoby niepożądane do przebywania na jej terenie. Nadal prowadzone są korekty nasadzeń, zmiany przebiegu ciągów komunikacyjnych oraz wymiana elementów małej architektury tj.: ławek, latarni, koszy na śmieci. Modyfikacja terenu miała na celu przede wszystkim podniesienie poziomu bezpieczeństwa oraz „otwarcie” terenu szkoły na ul. Grottgera. Obszar szkoły jest rozległy, w związku z czym zmiany wymagają sporo czasu i ciągłego podtrzymywania uzyskanych efektów. Ponadto w Elblągu została przeprowadzona rewitalizacja pięciu przedszkoli, których teren został zagospodarowany przy wykorzystaniu doświadczeń zdobytych przy modyfikacji Zespołu Szkół Technicznych. Nie są to jedyne przykłady wykorzystania dorobku strategii CPTED w zagospodarowaniu elbląskich terenów. Komenda Miejska Policji przy opracowywaniu planu zmian zagospodarowania

¹⁵ J. Czapska, *op. cit.*, s. 153-154. *Konkretny problem- konkretne rozwiązanie*- stałe monitorowanie potrzeb i zagrożeń na terenie kampusu, wprowadzanie zmian adekwatnych do aktualnego problemu, np.: nasilające się kradzieże- znakowanie wartościowych przedmiotów, napady- kursy samoobrony.

przestrzennego również uwzględnia elementy przedmiotowej strategii. Ponadto Spółdzielnia Mieszkaniowa *Sielanka* także spełnia w znacznej mierze standardy CPTED, a sama spółdzielnia prowadzi dalsze prace przy rewitalizacji kolejnych obiektów¹⁶.

19. Dzielnica w Warszawie

Na wstępie należy podkreślić, iż realizacja założeń koncepcji CPTED nie była celem Pro Urba Invest, inwestora osiedla 19 Dzielnica w Warszawie. Autorzy projektu, spółka *JEMS Architekci*, stworzyli jednak alternatywę dla zalewających stolicę osiedli grodzonych, tworząc otwartą i bezpieczną przestrzeń. To właśnie brak ogrodzeń jest według dewelopera największym atutem tego miejsca. Z założenia niebezpieczna okolica przemysłowa została uporządkowana poprzez logiczną strukturę urbanistyczną i modułową architekturę. Koncepcja autorów zakłada wyraźne zróżnicowanie przestrzeni: otwartych i ogólnodostępnych (ulice i place), półprywatnych (wewnętrzne dziedzińce) oraz wewnątrz do dyspozycji mieszkańców. Założenia te, pomimo braku bezpośredniego nawiązania do koncepcji CPTED, są w dużej mierze zgodne z jej zasadami. Transparentność formy oraz rozlokowanie budynków pozwalają na kontrolę obszaru osiedla przez jego mieszkańców i pracowników części usługowej. Ogólnodostępne przestrzenie miejskie, place zabaw, deptaki, ulice, sklepy i kawiarnie powstające na osiedlu mają sprzyjać rozwojowi życia społecznego i swobodnemu przemieszczaniu się ludzi. *19. Dzielnica* charakteryzuje się brakiem bram na pilot oraz płotów, które sztucznie fragmentują przestrzeń, tworząc kastowe struktury¹⁷ które pogłębiają społeczne nierówności. Najwyższe budynki są usytuowane na zamknięciach osi widokowych, co tworzy rodzaj dyskretnego parawanu, zapewniającego poczucie bezpieczeństwa i komfortu mieszkańcom¹⁸. *19. Dzielnica* to interesujący pomysł, stanowiący konkurencję dla osiedli zamkniętych, który dodatkowo spełnia główne założenia programu kształtowania bezpiecznych przestrzeni¹⁹, pomimo faktu, iż oficjalnie nie nawiązano do koncepcji CPTED.

¹⁶ R. Papierowski, *Zapobieganie przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni fizycznej*, http://www.elblag.policja.gov.pl/p_d_f/bezp_przest.pdf [dostęp: 20.04.2014], s. 3.

¹⁷ Kasta- w Indiach, zamknięta grupa społeczna zajmująca określoną pozycję w hierarchicznym układzie społecznym lub grupa społeczna wyróżniająca się bogactwem, przywilejami, specjalnością zawodową itp., Słownik Języka Polskiego PWN.

¹⁸ M. Tomczak, *19 Dzielnica Warszawy JEMS Architekci*, *Architektura i biznes*, nr 4/2012, http://www.architekturaibiznes.com.pl/start.php?opt=sites&item_id=1756.

¹⁹ S. Prószyńska- Rządca, *19 Dzielnica w Warszawie*, *Architektura*, nr 01/2012/208, s. 52-59.

Bezpieczne osiedle

W Warszawie koncepcja kształtowania bezpiecznych przestrzeni wcielana jest w życie także za pomocą programu prewencyjnego *Bezpieczne osiedle*, którego podstawowym założeniem jest poprawa stanu bezpieczeństwa stołecznych osiedli. W związku z tym dokonano m.in. rewitalizacji parku u zbiegu ul. Grochowskiej i Podskarbińskiej. Ponadto na terenie wszystkich dzielnic Warszawy działa 125 Grup Osiedlowych, złożonych z dzielnicowych, strażników miejskich oraz mieszkańców-członków rad osiedli oraz przedstawiciele delegatur Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. W ramach programu w latach 2007-2012 rozwiązano aż 28 229 problemów²⁰. Zdaje się, że tego rodzaju inicjatywa jest idealnym uzupełnieniem rewitalizacji lub samego tworzenia osiedli bezpiecznych, gdyż zakłada ona uaktywnienie lokalnego społeczeństwa do podejmowania działań na rzecz ochrony mienia. Jest to brakujący element całego konspektu kształtowania bezpiecznych przestrzeni.

Podsumowanie

Koncepcja poprawy bezpieczeństwa poprzez kształtowanie przestrzeni jest efektywnie wdrażana w projektach obejmujących najbardziej problematyczne obszary wielu miast europejskich. Rezultaty tych świadomie podejmowanych działań są na tyle zadowalające, że inwestycje te zyskują coraz więcej zwolenników. W Polsce idea *Security by design*, koncepcja CPTED oraz wiele innych traktowane są niestety jako eksperymenty, przeprowadzane przy udziale pracowników naukowych renomowanych uczelni. Deweloperzy- w celach marketingowych- posługują się jedynie najmocniejszymi punktami tych założeń, nie realizując ich kompleksowo. Sprzedając niejako przyszłe poczucie bezpieczeństwa finalizują transakcję i przenoszą odpowiedzialność za dalsze wdrażanie projektów na wspólnoty mieszkaniowe. Świadomość zarówno mieszkańców jak i administratorów takich obiektów jest zatrważająco niska, co skutkuje często zaniechaniem działań prewencyjnych i tym samym niepowodzeniem całego projektu. Z analizy wielu polskich przykładów wynika, iż inicjatorzy takich pomysłów popełniają ten sam błąd,

²⁰ M. Łań, *Program bezpieczne osiedle służy mieszkańcom*, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/program-bezpieczne-osiedle-s-u-y-mieszka-com> [dostęp: 20.04.2014]; *Bezpieczne osiedle*, <https://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/bezpieczne-osiedle> [dostęp: 20.04.2014].

polegający na nałożeniu odpowiedzialności za te obiekty na osoby zupełnie do tego nieprzygotowane.

Podstawą koncepcji CPTED jest zastosowanie takich projektów architektonicznych, które umożliwiają ograniczenie zjawisk niepożądanych. Istotą są rozwiązania, które poza zmniejszeniem przestępczości dają szansę na wzmocnienie więzi społecznych. Niepokojący jest fakt, iż rodzimy rynek deweloperski preferuje rozwiązania izolujące, lokując zamożniejsze warstwy społeczne w osiedlowych enklawach. Liczne przypadki takich założeń widoczne są w centrach miast, gdzie odseparowane prestiżowe budynki kontrastują z blokami z wielkiej płyty. Ogradzanie oraz zamykanie przestrzeni sąsiedzkich jest motywowane względami bezpieczeństwa, jednak szczelne izolowanie ma liczne wady²¹. Alienowanie grup mieszkańców nie sprzyja budowaniu właściwych relacji nie tylko sąsiedzkich, ale i międzyludzkich.

Koncepcja CPTED w Europie, przede wszystkim w krajach skandynawskich, jest z powodzeniem realizowana przy rewitalizacji obszarów niebezpiecznych. Dzięki entuzjazmowi i zaangażowaniu społeczności lokalnych projekty zagospodarowania przestrzeni spełniają swoją funkcję. W Polsce wszelkie próby uzyskania podobnych efektów skutkują tworzeniem osiedli zamkniętych, a rewitalizacje zrealizowane z wykorzystaniem koncepcji CPTED są nieudolnie zarządzane i konserwowane. Jednakże pojawia się szansa na stworzenie hybrydy- konsensusu między osiedlem grodzonym i otwartym. Same rozwiązania architektoniczne nie rozwiążą z pewnością problemu przestępczości na osiedlach mieszkalnych, kluczowa w tym przypadku jest współpraca mieszkańców, organów władz miejskich i określonych służb (Policji, Straży Miejskiej). Brak zaangażowania ze strony obywateli niweczy pracę inicjatorów rewitalizacji oraz architektów. Najważniejsze nadal wydaje się być podnoszenie świadomości społecznej, przykładowo poprzez programy takie jak *Bezpieczne Osiedle*. Należałoby więc wprowadzić odpowiedni system szkoleń oraz liczne akcje informacyjne, mające na celu edukację zarówno projektantów, deweloperów, jednostki administrujące, jak i przyszłych użytkowników takich przestrzeni.

²¹ J. M. Chmielewski, *op. cit.*, s.99-100.

Wykaz źródeł:

Publikacje zwarte

Chmielewski J. M., *Teoria Urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa 2010.

Czapska J., *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni*, Kraków 2012.

Pluta K., *Przestrzenie publiczne miast europejskich*, Warszawa 2012.

Artykuły i publikacje internetowe

Bezpieczne osiedle, https://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo_publiczne/bezpieczne-osiedle

Głowacki R., Łojek K., Ostrowska E., Tyburska A., Urban A., *CPTED jako strategia zapewniania bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, http://www.wspol.edu.pl/cmii/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=select&id=7.

Gronostajska B., *Modernizacja przestrzeni publicznej w osiedlach mieszkaniowych z wielkiej płyty*, <http://suw.biblos.pk.edu.pl/downloadResource&mId=156776>.

Łań M., *Program bezpieczne osiedle służy mieszkańcom*, <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/program-bezpieczne-osiedle-s-u-y-mieszka-com>.

Mordwa S., *Bezpieczeństwo a kształtowanie przestrzeni*, <http://www.kgipp.geo.uni.lodz.pl/space9/mordwa.pdf>.

Papierowski R., *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni fizycznej*, http://www.elblag.policja.gov.pl/p_d_f/bezp_przest.pdf.

Prószczyńska- Rządca S., *19 Dzielnic w Warszawie, Architektura*, nr 01/2012/208, s. 52-59.

Strażnik-kwartalnik dla strażników miejskich i gminnych, nr1/2011,
http://www.strazmiejska.torun.pl/files/13467541975045d6951b6d8/Strażnik%20nr%201_2011.pdf.

Sztuka architektury, Bezpieczeństwo przez design, http://www.sztuka-architektury.pl/index.php?ID_PAGE=1000.

Tomczak M., *19 Dzielnic Warszawy JEMS Architekci*, „Architektura i biznes”, nr 4/2012, http://www.architekturaibiznes.com.pl/start.php?opt=sites&item_id=1756.

DOROTA GAWŁOWSKA

Koncepcje resilience oraz Disaster Risk Reduction a budowanie odporności ośrodków miejskich na katastrofy

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych celów zarządzania kryzysowego jest podejmowanie (w każdej jego fazie) takich działań, by ograniczyć ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowej, a w przypadku jej zaistnienia – zapewnienie możliwości szybkiej i skutecznej reakcji, pozwalającej na efektywne usunięcie skutków kryzysu i odbudowę w taki sposób, by możliwe było uniknięcie lub ograniczenie ryzyka ponownego zaistnienia kryzysu określonego rodzaju.

Obecnie w naukach o bezpieczeństwie, rozwijane są teorie mówiące o wpływie otoczenia na poczucie bezpieczeństwa społeczności. Koncepcja *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED)¹ i wszelkiego rodzaju strategie dotyczące planowania przestrzeni miejskich mają na celu poprawę rzeczywistego i odczuwanego bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Cel ten opiera się przede wszystkim na ograniczeniu zagrożenia działaniami przestępczymi. Należy jednak zauważyć, że nie mniej istotnym elementem wpływającym na poczucie bezpieczeństwa, jest także pewność co do niezakłóconego trwania istotnych dla człowieka wartości zarówno niematerialnych (np. zdrowia), jak i materialnych (np. mienia). Na poczucie bezpieczeństwa wpływa nie tylko codzienne zagrożenie działaniami przestępczymi, lecz także – często niosące za sobą dużo poważniejsze skutki – ryzyko do katastrofy naturalnej lub awarii technicznej – spowodowane czynnikiem środowiskowym lub ludzkim.

¹ *Crime prevention through environmental design* – koncepcja projektowania bezpiecznej przestrzeni publicznej poprzez stosowanie właściwych rozwiązań architektonicznych. Zob. szerzej w: B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.

10 października 2007 roku podczas Międzynarodowego Dnia Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof, sekretarz generalny ONZ – Ban Ki-moon, wezwał państwa, społeczeństwa i organizacje międzynarodowe do podjęcia działań, które ograniczą bezbronność społeczności wobec katastrof². Zmiany klimatu, potencjalnie wpływające na częstsze występowanie klęsk, powodują konieczność podjęcia działań mających na celu zbudowanie odporności³ lokalnych społeczności, w tym w szczególności zamieszkujących aglomeracje miejskie, na występujące katastrofy i klęski.

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia w skondensowany sposób założeń koncepcji *resilience* i *Disaster Risk Reduction*, w odniesieniu do ośrodków miejskich i działań, jakie powinny być podejmowane na szczeblu lokalnym – zarówno przez władze, jak i mieszkańców, dla zmniejszenia ich podatności na zagrożenia.

Założenia koncepcji *Resilience* oraz *Disaster Risk Reduction*

W naukach o bezpieczeństwie koncepcję *resilience* rozpatruje się zazwyczaj w odniesieniu do pomocy rozwojowej i humanitarnej, udzielanej przez organizacje międzynarodowe, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Unia Europejska⁴. Pomoc rozwojowa, będąca jednym z ośmiu *Milenijnych Celów Rozwoju ONZ*⁵, udzielana jest państwom rozwijającym się, które w szczególności są zagrożone ryzykiem wystąpienia kryzysów o skutkach niemożliwych do usunięcia bez pomocy zewnętrznej. Niedobór środków służących do reagowania i odbudowy po wystąpieniu kryzysu może spowodować pogorszenie sytuacji społeczeństwa regionu dotkniętego klęską.

Koncepcja *budowania odporności na kryzysy*, zgodnie z definicją *resilience* przedstawioną przez UNISDR⁶ oznacza *zdolność systemu, społeczności lub społeczeństwa,*

² Przesłanie Sekretarza Generalnego ONZ z okazji Międzynarodowego Dnia Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof, 10 października 2007 r., UNIC Warsaw, www.unic.un.org.pl [dostęp: 19.04.2014].

³ Ang. *Resilience*.

⁴ Istnieje wiele publikacji dotyczących rozważań nad zagadnieniami pomocy humanitarnej i rozwojowej. Jako przykładowe, podać można m.in.: Attinà F. (ed.), *The politics and policies of relief, aid and reconstruction: contrasting approaches to disasters and emergencies*, New York 2012; Cahill K. M. (ed.), *Basics of international humanitarian missions*, New York 2003; Green S., *International disaster relief*, New York 1977; Kofi A., *Facing the humanitarian challenge : towards a culture of prevention*, New York 1999; McCann G., McCloskey S., *Lokalnie - globalnie : kluczowe zagadnienia studiów nad rozwojem*, Warszawa 2010; Phillips T., *Tomorrow's crises today : the humanitarian impact of urbanisation*, Nairobi 2007.

⁵ *Milenijne Cele Rozwoju*, UNIC Warsaw, www.unic.un.org.pl [dostęp: 27.04.2014].

⁶ UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction) – biuro Narodów Zjednoczonych ds. Zmniejszenia Ryzyka Katastrof, utworzone w grudniu 1999 roku w ramach Sekretariatu ONZ dla

*narażonych na zagrożenia do przeciwstawienia się, przyswojenia, dostosowania i odbudowy po negatywnych skutkach katastrof, w odpowiednio szybki i efektywny sposób, włączając w to również utrzymanie i przywrócenie podstawowych struktur i funkcji*⁷.

Unia Europejska określa *resilience* jako *zdolność osoby fizycznej, gospodarstwa domowego, społeczności, kraju lub regionu do wytrzymania, dostosowania się i szybkiego przezwyciężenia obciążeń i wstrząsów*⁸. W tym samym dokumencie UE podkreśla się, że należy w szczególności kłaść nacisk na zapobieganie i przygotowanie na wystąpienie sytuacji kryzysowej. Elementy te mają na celu uniemożliwienie wystąpienia kryzysu, a w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej, do gotowości narażonych podmiotów (osób fizycznych, gospodarstw domowych, kraju lub regionu) do radzenia sobie ze skutkami tego zdarzenia⁹. Należy zaznaczyć, że koncepcja ta odnosi się zarówno do katastrof spowodowanych przez siły natury, jak i wywołanych przez czynnik ludzki¹⁰. Według UE, kluczowym elementem budowania odporności jest zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, które polega na analizie zagrożeń i zarządzaniu nimi w celu zmniejszenia podatności na klęski żywiołowe, a także na realizacji działań na rzecz uzyskania gotowości, zapobiegania i ograniczania skutków zagrożeń na wszystkich poziomach, od lokalnego do międzynarodowego¹¹. Budowanie odporności na sytuacje kryzysowe może odbywać się na czterech szczeblach: globalnym lub regionalnym, krajowym, lokalnym lub na poziomie określonej społeczności (a nawet na wybranych gospodarstwach domowych). Ponadto ze względu na typ działania, *resilience* może obejmować: wzmacnianie infrastruktury fizycznej i zaplecza technologicznego, wprowadzanie rozwiązań politycznych i prawnych, umacnianie gospodarki; wzrost kapitału ludzkiego i świadczeń społecznych oraz ochrony środowiska naturalnego¹².

zapewnienia realizacji Międzynarodowej Strategii Ograniczania Skutków Katastrof. Zob. szerzej: UNISDR, www.unisdr.org/.

⁷ *Resilience* [w:] 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR, www.unisdr.org.

⁸ *Podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2012) 586 final.

⁹ *Ibidem*, s. 9.

¹⁰ *Council conclusions on EU approach to resilience*, Rada Unii Europejskiej, Doc. 14616/12, 28.05.2013 r., s.2.

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie podejścia UE do kwestii odporności i działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego (2013/2110(INI)).

¹² K. Kosowicz, *Budowanie odporności jako możliwość zapobiegania przyszłym kryzysom*, Polska Akcja Humanitarna [online], s. 4.

Ze względu na tempo i zasięg zjawisk o charakterze katastrof, UE kieruje koncepcję *resilience* do zdarzeń:

- mających charakter powoli rozwijających się sytuacji lub nagłych katastrof,
- o dużym zasięgu lub lokalnych, ale mających charakter często lub stale występujących obciążeń i szoków (np. przemocy, konfliktów, suszy i innych katastrof naturalnych)¹³.

Unia Europejska podkreśla, że choć odpowiedzialność za budowanie odporności na katastrofy spoczywa na rządach krajowych mających możliwość określania priorytetów politycznych, gospodarczych i społecznych, to kluczowym elementem w budowaniu odporności jest inwestowanie we wzmocnienie potencjału we wszystkich istotnych obszarach i zapewnienie, by przeprowadzane analizy i wdrażane rozwiązania były oparte na zaangażowaniu i uczestnictwie lokalnej społeczności¹⁴ oraz wykorzystywały doświadczenia dotkniętych kryzysem grup, krajów, regionów. UE podkreśla również znaczenie ścisłej współpracy z lokalnymi społecznościami i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, władzami terenowymi, instytucjami badawczymi i sektorem prywatnym w tworzeniu i realizowaniu politycznych rozwiązań w procesie umacniania państwa¹⁵ i rozwijaniu współpracy międzynarodowej¹⁶.

W ramach koncepcji *resilience*, mającej na celu zbudowanie odporności na kryzysy poprzez łączenie działań z wielu dziedzin, wyróżnia się najczęściej trzy elementy:

- dostosowanie do zmian klimatycznych (*climate change adaptation* – CA),
- redukcję ubóstwa (*poverty reduction* – PR),
- ograniczanie ryzyka wystąpienia klęsk żywiołowych (*disaster risk reduction* – DRR).

Ponadto w ramach UE wyróżnia się jeszcze dodatkowy element – zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego¹⁷. W opracowaniu tym skupiono się na trzecim elemencie koncepcji *resilience* – działaniach związanych z ograniczaniem ryzyka wystąpienia katastrof (*Disaster Risk Reduction*).

¹³ K. Kosowicz, *op. cit.*, s. 4.

¹⁴ W dokumencie *Council conclusions on EU approach to resilience* użyto określenia *local ownership*. Pojęcie to nie posiada swojej ścisłej definicji na forum międzynarodowym i swojego odpowiednika w języku polskim. Najczęściej rozumiane jest jako zaangażowanie lokalnej społeczności, jej partycypacja w działaniach, zdolności, czy odpowiedzialność. Zob. szerzej w: B. Pouligny, *Supporting Local Ownership in Humanitarian Action*, GPPi Policy Paper No. 4 (2009).

¹⁵ Ang. *state-building*.

¹⁶ *Council conclusions on EU approach to resilience*, ibidem, s. 3.

¹⁷ K. Kosowicz, *Budowanie odporności jako możliwość zapobiegania przyszłym kryzysom*, s. 2 [online], Polska Akcja Humanitarna, www.pah.org.pl. Zob. szerzej w: *Building Resilience: The EU's Approach*, EU Factsheet Resilience – March 2014, Komisja Europejska, www.ec.europa.eu [data dostępu: 28.04.2014].

Początki koncepcji *Disaster Risk Reduction* (DRR) sięgają lat 70. i 80. XX wieku¹⁸. DRR opiera się na *analizie i zarządzaniu czynnikami wpływającymi na wystąpienie katastrof, m.in. poprzez zmniejszenie narażenia na zagrożenia i ograniczanie podatności osób i mienia na skutki katastrof, odpowiednie zarządzanie gruntami i zasobami środowiska, a także zwiększanie gotowości reakcji na niepożądane zdarzenia*¹⁹. Podejście to, ustanowione przez tzw. Ramy Działania z Hyogo na lata 2005-2015²⁰, będące również podstawowym dokumentem dotyczącym realizowania tej koncepcji, zakłada ponadto wzmocnienie przygotowania władz lokalnych na sytuacje nadzwyczajne oraz prace nad Międzynarodowym Prawem Reagowania na Katastrofy (ang. *International Disaster Response Law*)²¹. Działania podejmowane w ramach DRR coraz częściej ujmowane są jako budowanie odporności społeczności lokalnych i rządów na katastrofy (ang. *Disaster Resilience Building*)²².

Koncepcja DRR podkreśla znaczenie związku przyczynowo-skutkowego, zachodzącego pomiędzy codziennymi wyborami i decyzjami społeczności i władz, dotyczącymi sposobu życia, czy kwestii związanych ze środowiskiem, a ryzykiem wystąpienia katastrofy i wzrostem lub spadkiem podatności na nią. Wybory i decyzje te mogą dotyczyć m.in. sposobu produkcji żywności, wyboru miejsca i technologii budowy domów, sposobu sprawowania władzy, działania systemu finansowego, czy edukacji w szkołach²³.

Ograniczanie ryzyka katastrof obejmuje m.in. takie dyscypliny jak zarządzanie kryzysowe, przygotowanie na wystąpienie katastrof i łagodzenie ich skutków, lecz również zrównoważony rozwój. DRR obejmuje każdą część społeczeństwa, władz, a także wszystkie elementy sektora prywatnego i zawodowego²⁴.

¹⁸ B. Wisner, P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Second edition 2003, s. 10-11 [online], PreventionWeb, www.preventionweb.net.

¹⁹ *Disaster risk reduction* [w:] *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, [on-line] UNISDR, www.unisdr.org, s. 10-11.

²⁰ Ang. *Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*.

²¹ Międzynarodowe Prawo Reagowania na Katastrofy (ang. *International Disaster Response Laws, IDRL*) – zbiór regulacji i przepisów prawa, zawartych w różnych gałęziach prawa międzynarodowego (m.in. w prawach człowieka, międzynarodowym prawie humanitarnym, prawie lotniczym i telekomunikacyjnym, czy prawie organizacji międzynarodowych). Prawo to stosuje się w przypadku wystąpienia katastrofy humanitarnej o zasięgu międzynarodowym, gdy państwo (państwa) lub organizacje międzynarodowe zaoferują, poproszą, zapewnią lub zaakceptują ponadgraniczną pomoc humanitarną. Prawo to jednak nie stanowi odrębnej gałęzi prawa międzynarodowego publicznego. Zob. szerzej w: *International Disaster Response Law, Polski Czerwony Krzyż*, www.pck.pl [dostęp: 27.04.2014].

²² *Disaster Risk Reduction* [w:] *Polska pomoc: słowniczek*, www.polskapomoc.gov.pl [dostęp: 27.04.2014].

²³ *What is Disaster Risk Reduction?*, UNISDR, www.unisdr.org [dostęp: 27.04.2014].

²⁴ *Ibidem*.

Ramy Działania z Hyogo na lata 2005-2015 zakładają ograniczenie szkód powodowanych przez katastrofy poprzez wzmocnienie odporności państw i społeczności na katastrofy. Wzmocnienie to ma nastąpić poprzez realizację pięciu priorytetowych działań:

1. stworzenie podstaw instytucjonalnych do implementacji koncepcji DRR i zapewnienie jej pierwszeństwa realizacji zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym – państwa powinny rozwijać politykę oraz tworzyć podstawy instytucjonalne i prawne w zakresie ograniczania ryzyka wystąpienia katastrof, powinny także śledzić postępy w zakresie wzmocniania odporności poprzez tworzenie i ocenę wymiernych wskaźników. Działania te mają na celu wzmocnienie zdolności państwa do zarządzania ryzykiem i osiągnięcia konsensusu w tej materii, a także pozwalają na uzyskanie zaangażowania wszystkich sektorów społeczeństwa i zapewniają ich podporządkowanie się polityce w tym obszarze;
2. identyfikacja, ocena i monitorowanie ryzyka wystąpienia katastrof oraz tworzenie systemów wczesnego ostrzeżenia – uznaje się, że podstawą do zredukowania ryzyka wystąpienia katastrof jest znajomość zagrożeń i słabych punktów elementów będących najbardziej podatnych na katastrofy (mienia, systemu społecznego i ekonomicznego, czy środowiska). Ponadto niezbędna jest wiedza o tym, jakie zmiany zachodzą w obszarze zagrożeń i podatności zagrożonych elementów w krótkim i długim okresie;
3. wykorzystanie wiedzy, innowacyjnych rozwiązań i edukacji do budowy kultury bezpieczeństwa i odporności na katastrofy na wszystkich poziomach – działanie to zakłada, że można ograniczyć ryzyko wystąpienia katastrof poprzez informowanie ludności i motywowanie jej do tworzenia tzw. kultury zapobiegania katastrofom i wzmocniania odporności. Odbywać ma się to poprzez gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie wiedzy i informacji na temat zagrożeń, występujących słabych punktów i możliwości zapobiegania katastrofom;
4. redukcja podstawowych czynników ryzyka – polega na uwzględnieniu w tworzonych planach i programach rozwoju takich czynników, jak zmieniające się warunki społeczne, ekonomiczne i środowiskowe, wykorzystanie gruntów oraz wpływ zagrożeń związanych ze zdarzeniami geologicznymi, pogodowymi, związanymi z wodą i zmianami klimatycznymi. Uwzględnianie tych czynników dotyczy także programów naprawczych po wystąpieniu katastrofy;
5. wzmocnienie przygotowania na wypadek wystąpienia katastrofy dla skutecznej reakcji na wszystkich poziomach – działanie to opiera się na założeniu, że skutki i straty

związane z wystąpieniem katastrofy mogą zostać ograniczone, jeśli władze, jednostki i społeczności zamieszkujące obszary podatne na wystąpienie katastrof są dobrze przygotowane i gotowe do działania, a także wyposażone w wiedzę pozwalającą na zarządzanie katastrofą²⁵.

W związku ze zbliżającą się datą zakończenia realizacji programu z Hyogo, obecnie w ramach ONZ prowadzi się konsultacje dotyczące dalszych działań w obszarze DRR. Kulminacja tego procesu planowana jest na marzec 2015 roku, kiedy odbyć się ma Trzecia Światowa Konferencja na rzecz Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiolowymi w Sendai w Japonii²⁶. Niezależnie od formy działań, jakie zostaną przyjęte po 2015 roku, jednym z promowanych założeń jest podkreślanie większego znaczenia programów pomocy potrzebującym, realizowanych na poziomie lokalnych wspólnot oraz refleksji nad konkretnymi i istotnymi zagadnieniami, w tym w szczególności nad kwestią ekonomicznego uzasadnienia dla zwiększenia inwestycji w system zarządzania katastrofami²⁷.

Miasto jako przestrzeń szczególnie wrażliwa na skutki katastrof

Według danych przedstawianych przez Międzynarodową Federację Towarzystw Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca (IFRC), w 2010 roku liczba mieszkańców miast przewyższyła populację mieszkańców wsi. Obecnie 53% ludności świata zamieszkuje obszary miejskie, do 2050 roku liczba ta ma wzrosnąć do 70%²⁸. Szybko postępująca urbanizacja stanowi czynnik wpływający na rozwój technologii i innowacji, a przez to kształtujący wzrost gospodarczy regionów. Jednocześnie nieodpowiednie zarządzanie procesem rozwoju miast może przyczynić się do stwarzania nowych obszarów podatnych na zagrożenia i katastrofy.

Według ONZ, obecnie prawie miliard ludzi żyje w slumsach lub nieformalnych osiedlach. Znajdują się one często na obszarach wysokiego ryzyka i pozbawione są dostępu do podstawowych usług. Ponadto uszkodzona lub niedziałająca infrastruktura, degradacja środowiska (związana np. z zanieczyszczeniem gleb czy niedoborem zasobów naturalnych)

²⁵ *Hyogo Framework for Action (HFA)*, UNISDR, www.unisdr.org [dostęp: 27.04.2014].

²⁶ *Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction*, UNISDR, www.unisdr.org [dostęp: 27.04.2014].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Urban disaster risk reduction*, IFRC, www.ifrc.org [dostęp: 27.04.2014].

oraz wyzwania związane ze zmianami klimatu (włączając to kwestię podnoszenia poziomu mórz) wpływają na wzrost podatności mieszkańców miast na ryzyko wystąpienia katastrof²⁹.

Wydarzenia takie jak trzęsienie ziemi na Haiti w 2010 roku (230000 ofiar)³⁰, katastrofa budowlana na terenie Międzynarodowych Targów Katowickich w 2006 roku (65 ofiar)³¹, uderzenie huraganu Katrina w Nowy Orlean w 2005 roku (łącznie liczba ofiar, które poniosły śmierć w pięciu stanach wyniosła 1833 osoby)³², trzęsienie ziemi w L'Aquila we Włoszech w 2009 roku (295 ofiar)³³, czy powódzie z 1997 (tzw. *Powódź tysiąclecia* – 114 ofiar, w tym 56 w Polsce)³⁴ i 2010 roku (w Polsce zginęły 24 osoby)³⁵, które dotknęły Polskę i inne europejskie państwa, pokazują, że podatne na katastrofy są nie tylko biedne regiony, lecz także wysoko zurbanizowane i bogate ośrodki miejskie, ponoszące w wyniku klęsk i katastrof poważne straty – zarówno w ludziach, jak i finansowe i materialne. Stąd doszło do wyróżnienia w ramach koncepcji *Disaster Risk Reduction* kategorii *Urban Disaster Risk Reduction* (UDRR).

Szybki rozwój miast stanowi wyzwanie nie tylko dla władz państwowych i lokalnych, lecz także dla organizacji pozarządowych i międzynarodowych. Koncepcja UDRR stała się także obiektem zainteresowania Organizacji Narodów Zjednoczonych, która poprzez Ramy Działań z Hyogo na lata 2005-2015, zaleca państwom włączenie oceny ryzyka wystąpienia katastrof do procesu planowania miast i zarządzania podatnymi na katastrofy osiedlami ludzkimi, w tym w szczególności obszarami o dużej gęstości zaludnienia i szybko rozwijającymi się osiedlami.

Istotnym działaniem w zakresie zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na szczególną podatność przestrzeni miejskich na katastrofy było poświęcenie *World Disaster Report 2010*³⁶ ryzyku występującemu w miastach.

²⁹ RESILIENT CITIES: Disaster Risk Reduction in an Urbanizing World, Progress made in the implementation of the Hyogo Framework for Action, Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org [dostęp: 27.04.2014].

³⁰ *Haiti raises earthquake death toll to 230,000*, NBC News, www.nbcnews.com [dostęp: 27.04.2014].

³¹ P. Jedlecki, M. Pietraszewski, *Bezpośrednią przyczyną katastrofy hali MTK były śnieg i lód*, Gazeta.pl, www.gazeta.pl [dostęp: 27.04.2014].

³² R. D. Knabb, J. R. Rhome, D. P. Brown, *Tropical Cyclone Report: Hurricane Katrina, 23-30 August 2005*, National Hurricane Center, 20.12.2005, s. 11 [online] www.nhc.noaa.gov.

³³ *Trzęsienie ziemi we Włoszech – raport*, TVN24, www.tvn24.pl [dostęp: 27.04.2014].

³⁴ *Zaczęło się trzeciego dnia lipca*, TVN Meteo, www.tvnmeteo.tvn24.pl [dostęp: 27.04.2014].

³⁵ Z. M. Karaczun, *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, Studia BAS, nr 1(29) 2012, s. 85-86.

³⁶ *World Disaster Report 2010: Focus on urban risk*, Międzynarodowa Federacja Towarzystw Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy (IFRC), www.ifrc.org [dostęp: 27.04.2014].

Jak podkreślają autorzy raportu, w trakcie klęski żywiołowej, dobrze prosperujące miasta mogą być dla ludności najbezpieczniejszymi miejscami do egzystencji. Jednocześnie ośrodki miejskie mogą same stanowić zagrożenie, gdy są źle zarządzane, brakuje w nich woli i środków do zapewnienia podstawowych usług publicznych, bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony porządku publicznego, bieżącej wody, kanalizacji i nieprzestrzegane jest prawo budowlane. Nie oznacza to jednak, że w kontekście katastrof obszary miejskie i wiejskie powinny być rozpatrywane odrębnie. Obszary te są od siebie współzależne – łączy je infrastruktura (np. drogowa, systemy dystrybucji paliw, sieci energetyczne, sieci wodociągowe), czy powiązania ekonomiczno-gospodarcze (np. dostawy żywności, usług)³⁷. Niemniej jednak, ośrodki miejskie rozpatrywane są jako osobna kategoria ze względu na ich szczególny charakter – dużą koncentrację ludności, domów i innych budynków, pojazdów, infrastruktury transportowej i lokalizacji przemysłu oraz siedzib władz i instytucji. Zapewnienie właściwej sieci infrastruktury, instytucji i usług publicznych, w szczególności w obszarach o wysokim ryzyku – na zagrożonych terenach lub biednych dzielnicach, może skutecznie obniżyć ryzyko wystąpienia katastrofy. Zadanie to spoczywa zarówno na władzach krajowych, odpowiedzialnych za wsparcie władz lokalnych (m.in. poprzez zapewnienie środków, w tym finansowych, służących realizacji zadań związanych z poprawą bezpieczeństwa), jak i na władzach lokalnych, które odpowiedzialne są za reagowanie na najniższym szczeblu. Szczególnie duża odpowiedzialność władz miejskich wynika nie tylko z obowiązku współpracy z rządem krajowym, lecz przede wszystkim z konieczności (mimo często występującego oporu – zarówno ze strony władz, jak i społeczności) współpracy z grupami w szczególności podatnymi na katastrofy, np. ubogimi mieszkańcami³⁸.

Identyfikacja i ocena zagrożeń ośrodka miejskiego

Jednym z podstawowych działań, które muszą być podjęte w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia katastrofy i zwiększenia odporności mieszkańców miasta na nią, jest analiza możliwych zagrożeń i ryzyk z nimi związanych. Na podstawie analizy, poszerzonej o wiedzę na temat istniejących i planowanych rozwiązań prawnych i procedur z zakresu zarządzania kryzysowego, istnieje możliwość przeprowadzenia modelowania formalnego zagrożeń aglomeracji miejskiej, które może służyć stworzeniu systemów informatycznych,

³⁷ *World Disaster Report 2010, ibidem*, s. 14.

³⁸ *Ibidem*, s. 18.

wspomagających zarządzanie bezpieczeństwem na obszarze miasta³⁹. Działanie to jest istotne w szczególności w kontekście tworzenia systemów wczesnego ostrzegania, których budowę postuluje ONZ w Ramach Działań z Hyogo.

Budowanie nowego, pozytywnego podejścia do bezpieczeństwa polegającego na jego poszerzaniu i pogłębianiu, dostrzegającego także zagrożenia wynikające z procesów zachodzących w społeczeństwach (np. nagłego przyrostu ludności na danym obszarze, rozwarstwiania się społeczeństw i pogłębianie się różnic pomiędzy poszczególnymi grupami, powodujące różnego rodzaju napięcia i konflikty), związanych ze środowiskiem (np. wzrost zanieczyszczeń gleb, powietrza, i wód, niewłaściwa gospodarka gruntami oraz nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych) czy wreszcie kwestiami związanymi ze zmianami klimatu sprawia, że są one włączane także do tzw. inżynierii bezpieczeństwa⁴⁰.

Głównym zadaniem, stawianym przed inżynierią bezpieczeństwa jest ograniczenie ryzyka wystąpienia katastrof oraz zmniejszanie podatności społeczności na ich skutki. Odbywa się to poprzez projektowanie, testowanie i wdrażanie systemów zabezpieczeń i procedur. Jednocześnie inżynieria bada procesy związane z wzajemnym oddziaływaniem zagrożeń, otoczenia cywilizacyjnego i środowiska⁴¹. Inżynieria bezpieczeństwa ma na celu projektowanie, budowę, eksploatację i usuwanie obiektów technicznych w taki sposób, by zminimalizować ich negatywny wpływ na otoczenie (inżynieria bezpieczeństwa technicznego) oraz zapobieganie, usuwanie i minimalizowanie szkód obiektów technicznych, które zostały spowodowane przez zjawiska naturalne i umyślną działalność człowieka⁴². Inżynieria bezpieczeństwa podchodzi do kwestii zagrożeń w sposób ścisły, z pominięciem subiektywnego wymiaru bezpieczeństwa, odnoszącego się do sposobu odbioru i postrzegania zagrożeń przez społeczeństwo⁴³. Podejście to jest istotne z punktu widzenia naukowo-technicznego przewidywania zagrożeń i ograniczania ryzyka ich wystąpienia i powinno być uzupełnianie o wymiar subiektywny, uwzględniany w koncepcjach *resilience* i *disaster risk reduction*. Nie można jednak dopuścić, by czynniki związane z odczuwaniem bezpieczeństwa doprowadziły do błędnej percepcji zagrożenia – poprzez jego niedocenianie lub

³⁹ A. Najgebauer, *Wstęp*, [w:] A. Najgebauer (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, Warszawa 2009, s. 9-10.

⁴⁰ M. Brzeziński, *Kategoria bezpieczeństwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 24-25.

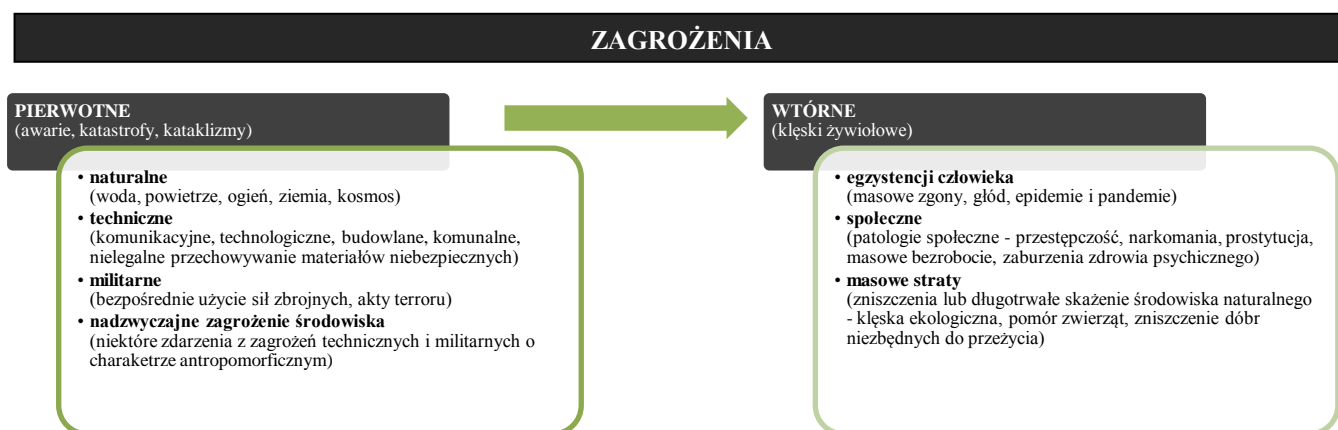
⁴¹ *Ibidem*.

⁴² M. Brzeziński, *op. cit.*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *op. cit.*, Warszawa 2009, s. 25.

⁴³ *Ibidem*.

przecenianie⁴⁴. Stąd konieczne jest prawidłowe rozpoznanie i ocena czynników zwiększających podatność na katastrofy.

Rys. 1. Dychotomiczny podział zagrożeń dla ludności, mienia i środowiska.

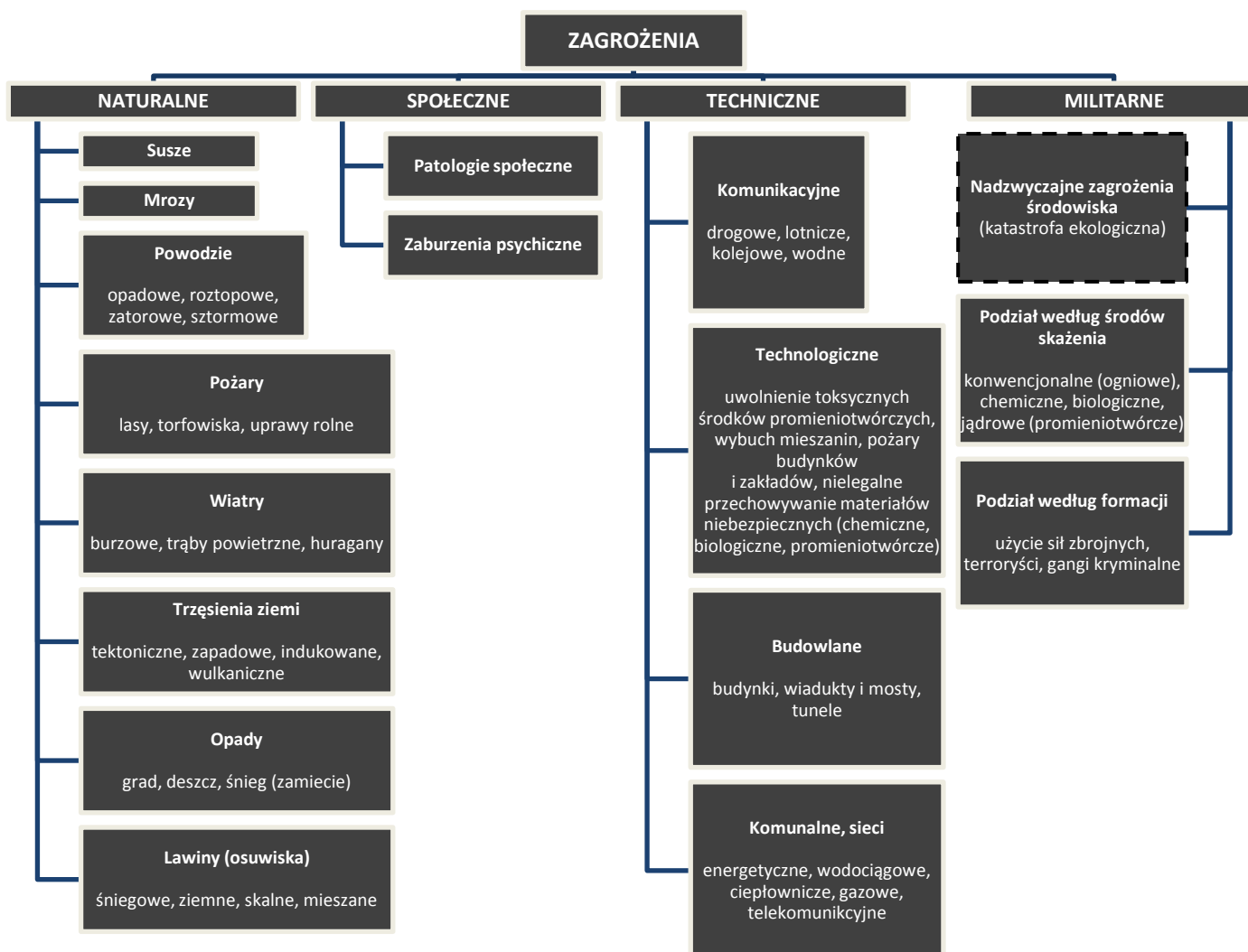


Źródło: Opracowanie własne na podst. R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, zał. 32.

Identyfikacja zagrożeń powinna opierać się na stworzeniu katalogu zagrożeń badanego obszaru, z uwzględnieniem w szczególności: typu zagrożenia i źródła jego pochodzenia, zagrożonych obiektów, skutków wystąpienia określonego zdarzenia i metody zapobiegania ich wystąpieniu. Ponadto pomocne jest zawarcie ogólnych opisów sposobów likwidacji zagrożenia i jego skutków. W naukach o bezpieczeństwie stworzono szereg różnych klasyfikacji zagrożeń. Może być to podział dychotomiczny na zagrożenia pierwotne i wtórne lub ze względu na ich źródło pochodzenia (np. na naturalne, techniczne, społeczne, czy militarne).

⁴⁴ *Ibidem*, s. 27.

Rys. 2. Podział zagrożeń dla ludności, mienia i środowiska ze względu na źródło pochodzenia



Źródło: Opracowanie własne na podst. R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003, zał. 33.

Zamieszczone rysunki przedstawiają główne źródła zagrożeń dla bezpieczeństwa. Ich katalog może ulec rozszerzeniu wraz z ewoluowaniem sytuacji kryzysowej, mogącej generować nowe wyzwania dla systemów zarządzania kryzysowego. Dlatego konieczne jest nie tylko wypracowanie skutecznych procedur reagowania na nie (w formie planów zarządzania kryzysowego – w Polsce jest to Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego⁴⁵ oraz

⁴⁵ Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, www.rcb.gov.pl [dostęp: 28.04.2014].

plany wojewódzkie, powiatowe i gminne/miejskie – regulowane ustawą o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku⁴⁶, czy programów ochrony infrastruktury krytycznej (np. polski Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej⁴⁷) i metod wspomagających podejmowanie decyzji z zakresu zarządzania kryzysowego (np. systemów informatycznych, takich jak polski Informatyczny System Osłony Kraju⁴⁸), lecz również podjęcie wszelkiego rodzaju inicjatyw zmierzających do uświadomienia społeczności miejskiej i lokalnych władz na temat działań, jakie należy podejmować, by ograniczyć ryzyko wystąpienia katastrof.

Jedną z inicjatyw, podjętych w obszarze UDRR przez ONZ, jest kampania *The Making Cities Resilient: 'My City is getting ready!'*⁴⁹, zainicjowana w 2010 roku i podejmująca problem lokalnego przywództwa i zagrożeń na obszarach zurbanizowanych. Jej celem jest uświadomienie, że przywódcy miast, samorządów lokalnych i rad miejskich stanowią integralny i aktywny podmiot działań związanych z DRR w zarządzanych przez nich miejskich społecznościach. Ponadto, celem kampanii jest nie tylko promowanie wśród obywateli świadomości korzyści płynących z inwestycji publicznych dla zmniejszenia ryzyka wystąpienia katastrof, ale także wymiana doświadczeń i wyciąganie wniosków z doświadczeń miast z całego świata, które już przystąpiły do kampanii⁵⁰.

Obecnie kampania, której finał planowany jest na 2015 rok, znajduje się w drugiej fazie (lata 2012-2015), polegającej na wzmocnieniu wzajemnej współpracy, wymiany doświadczeń przez miasta uczestniczące w programie, a także na działaniach planistycznych i ocenie poczynionych przez miasta postępów. Jednocześnie kontynuowane są cele pierwszego etapu kampanii – m.in. wspieranie działań samorządów w zakresie budowania odporności na katastrofy i zwiększenie wsparcia dla władz lokalnych i miast ze strony władz państwowych⁵¹. W kampanii uczestniczy wiele miast z różnych części świata⁵².

⁴⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

⁴⁷ Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, www.rcb.gov.pl [dostęp: 28.04.2014].

⁴⁸ Informatyczny System Osłony Kraju, www.isok.gov.pl.

⁴⁹ Zobacz szerzej: *The Making Cities Resilient: 'My City is Getting Ready!'*, UNISDR, www.unisdr.org/campaign/resilientcities.

⁵⁰ *Building cities' resilience to disasters: protecting cultural heritage and adapting to climate change*, UNISDR, www.unisdr.org [dostęp: 28.04.2014].

⁵¹ About, *The Making Cities Resilient: 'My City is Getting Ready!'*, UNISDR, www.unisdr.org/campaign/resilientcities.

⁵² W programie biorą udział miasta z Afganistanu, Albanii, Argentyny, Armenii, Australii, Austrii, Bangladeszu, Beninu, Bhutanu, Boliwii, Bośni i Hercegowinie, Brazylii, Burkina Faso, Burundi, Kanady, Chile, Chin,

Kolejnym przykładem działań podejmowanych w zakresie UDRR jest podpisanie Weneckiej Deklaracji w sprawie Budowania Odporności na Poziomie Lokalnym dla Ochrony Dziedzictwa Kulturowego i Wprowadzenie Strategii Adaptacji do Zmian Klimatu⁵³. Deklaracja została podpisana przez władze lokalne i państwowe, reprezentantów Rady Europy, Komisji Europejskiej, sektora prywatnego, UNESCO⁵⁴, UNHABITAT⁵⁵ i UNISDR. Deklaracja jest rezultatem konferencji, zorganizowanej w Wenecji w dniach 19-20 marca 2012 roku.

Celem wydarzenia było m.in. :

- potwierdzenie kluczowej roli środków wykorzystywanych w ograniczaniu ryzyka wystąpienia katastrof w kontekście ochrony dziedzictwa kulturowego,
- zgłębiania polityk zmierzających do adaptacji do zmian klimatu i planów wprowadzanych w tym obszarze na poziomie lokalnym,
- udostępnianie bez dobrych praktyk poprzez bezpośrednią wymianę między uczestniczącymi w konferencji podmiotami,
- budowanie na poziomie lokalnym partnerstwa, poprzez włączanie do prowadzonych działań nowych podmiotów⁵⁶.

Ośrodki miejskie posiadają wiele możliwości w zakresie kształtowania swoich przestrzeni w celu wzmocnienia ich odporności na katastrofy i ograniczenia ryzyka ich wystąpienia. Zgodnie z koncepcjami *resilience* i *Disaster Risk Reduction*, działania te nie mogą polegać jedynie na poprawie jakości infrastruktury, lecz muszą zostać w nie zaangażowane lokalne społeczności. UNISDR zawarł kluczowe kwestie związane z DRR

Kolumbii, Kostaryki, Chorwacji, Kuby, Danii, Dominikany, Ekwadoru, Egiptu, Salwadoru, Etiopii, Fidzi, Francji, Gabonu, Gambii, Niemiec, Grecji, Gwatemali, Haiti, Hondurasu, Islandii, Indii, Indonezji, Iranu, Iraku, Irlandii, Włoch, Jamajki, Japonii, Jordanii, Kenii, Korei Południowej, Kosowa, Laosu, Libanu, Maleszji, Malediwów, Mali, Mauretanii, Mauritiusu, Meksyku, Mozambiku, Namibii, Nepalu, Holandii, Nowej Zelandii, Nikaragui, Nigeria, Norwegii, Pakistanu, Palestyny, Panamy, Paragwaju, Peru, Filipin, Portugalii, Rumunii, Rwandy, Senegalu, Serbii, Republiki Południowej Afryki, Hiszpanii, Sri Lanki, Szwecji, Szwajcarii, Syrii, Tajwanu, Tadżykistanu, Tanzanii, Tajlandii, Macedonii, Trynidadu i Tobago, Tunezji, Turcji, Ugandy, Ukrainy, Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Urugwaju, Vanuatu, Wenezueli, Wietnamu, Jemenu oraz ZimbabweList of all participating local governments, *The Making Cities Resilient: 'My City is Getting Ready!'*, UNISDR, www.unisdr.org/campaign/resilientcities [data dostępu: 28.04.2014].

⁵³ Ang. *Venice Declaration on Building Resilience at the Local Level towards Protected Cultural Heritage and Climate Change Adaptation Strategy*.

⁵⁴ Ang. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury. Zob. szerzej: Polski Komitet ds. UNESCO, www.unesco.pl, UNESCO, www.en.unesco.org.

⁵⁵ Ang. United Nations Human Settlements Programme – UN-HABITAT – Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich. Zob. szerzej: www.unhabitat.org.

⁵⁶ *Building Cities Resilience to Disasters: Protecting Cultural Heritage and Adapting to Climate Change*, Report, 19-20.03.2012 r., PreventionWeb, www.preventionweb.net [data dostępu: 29.04.2014 r.].

w dziesięciu punktach, których realizacja ma przyczynić się do wzrostu odporności miast na katastrofy:

1. zrozumienie i redukcja ryzyka wystąpienia katastrof, poprzez zastosowanie organizacji i koordynacji, w oparciu o udział grup lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego. Zawieranie lokalnych sojuszy. Upewnienie się, że wszystkie działy rozumieją swoją rolę w ograniczaniu ryzyka wystąpienia katastrof i gotowości do reagowania na nie;
2. wydzielenie budżetu na ograniczanie ryzyka wystąpienia katastrof oraz zachęcanie właścicieli domów, rodzin o niskich dochodach, społeczności, przedsiębiorstw i sektora publicznego do inwestowania w ograniczanie ryzyka wystąpienia katastrof,;
3. prowadzenie na bieżąco baz danych dotyczących ryzyk i słabych punktów systemu, przygotowanie oceny ryzyka i wykorzystanie tych danych w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego i podejmowania decyzji. Upewnienie się, że zgromadzone informacje i plany są łatwo dostępne i w pełni uzgodnione ze społeczeństwem;
4. inwestowanie w infrastrukturę krytyczną, która redukuje takie ryzyka, powódź, obniżanie poziomu wód podziemnych, oraz, w razie potrzeby, dostosowywanie się do radzenia sobie ze zmianami klimatu;
5. dokonanie oceny bezpieczeństwa wszystkich szkół i instytucji opieki zdrowotnej oraz, w razie potrzeby, podniesienie poziomu bezpieczeństwa;
6. implementacja i egzekwowanie realistycznych i zgodnych z oceną ryzyka, przepisów budowlanych i zasad zagospodarowania przestrzennego. Identyfikacja bezpiecznych do zamieszkania obszarów dla rodzin o niskich dochodach, oraz, jeśli jest to możliwe, modernizacja tzw. nieformalnych osiedli⁵⁷;
7. upewnienie się, że w szkołach i lokalnych społecznościach przeprowadzane są programy edukacyjne i szkolenia z zakresu ograniczania ryzyka wystąpienia katastrof;
8. ochrona ekosystemów i naturalnych stref buforowych w celu złagodzenia skutków powodzi, sztormów i innych zagrożeń, na które może być podatne miasto. Dostosowywanie się do zmian klimatu poprzez budowanie bazy dobrych praktyk;
9. instalacja systemu wczesnego ostrzegania i wprowadzenie systemu zarządzania kryzysowego oraz przeprowadzanie regularnych ćwiczeń z zakresu przygotowania społeczeństwa na katastrofę;

⁵⁷ Ang. *informal settlements*

10. po każdej katastrofie, upewnienie się, że wszystkie osoby, które ocalały z katastrofy, zostały umieszczone w centrach odbudowy, oraz że osoby te, jak i organizacje społeczne, mają zapewnione wsparcie i pomoc w zakresie projektowania i reakcji na zaistniałą katastrofę – włączając w to odbudowę budynków i zapewnienie poszkodowanym środków utrzymania⁵⁸.

Podsumowanie

Zagrożenie katastrofami jest dla ośrodków miejskich poważnym i nieustająco rosnącym problemem. Niedostatecznie zaplanowane i niewłaściwie zagospodarowane środowisko miejskie, słabe, nieposiadające wystarczającej legitymacji władze, starzejąca się infrastruktura krytyczna i brak nowoczesnych rozwiązań w obszarze dostarczania podstawowych usług, połączone z szybkim, często niekontrolowanym przyrostem liczby ludności, wpływa na wzrost podatności miast na katastrofy. W dzisiejszych czasach miasta są centrami napędzającymi gospodarkę, naukę, czy kulturę. To właśnie na władzach miast spoczywa trudne zadanie zapewnienia ładu, bezpieczeństwa i porządku na obszarze ich działania.

Lokalne władze posiadają szereg obowiązków, o szerokim zakresie przedmiotowym. Szczególnym wyzwaniem jest zapewnienie odporności na katastrofy i ograniczanie ryzyka ich wystąpienia. Zadanie to jest na tyle istotne, że stało się przedmiotem działań Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych, jak np. Unia Europejska. Organizacje te postulują implementację do krajowych porządków prawnych i działań z zakresu zarządzania kryzysowego koncepcji *resilience* i (*Urban*) *Disaster Risk Reduction*.

Koncepcje te opierają się na założeniu, że bezpieczeństwo od katastrof (wywoływanych zarówno przez czynniki naturalne, jak i ludzkie) zależy od codziennych wyborów podejmowanych przez lokalną społeczność – poczynając od wyboru miejsca zamieszkania i technologii budowy domu, poprzez produkcję żywności, aż po edukację i prowadzoną politykę. Skuteczna ochrona przed katastrofami musi opierać się nie tylko na nowoczesnych systemach informatycznych, lecz przede wszystkim na współpracy władz i ludności w dziedzinach mających wpływ na odporność na katastrofy. W szczególności dotyczy to kwestii gospodarki przestrzennej i wykorzystania terenów miejskich, a także planowania przestrzennego, zapewniania i wykorzystania usług publicznych, czy sieci

⁵⁸ The 10 Essentials for Making Cities Resilient, UNISDR, www.unisdr.org [dostęp: 29.04.2014].

infrastruktury krytycznej (systemów wodociągowych, kanalizacji, dróg i sieci transportu, czy przesyłu energii), implementacji i przestrzegania prawa budowlanego, czy wreszcie zapewniania usług i pomocy społecznej i odpowiadania na potrzeby biednych i pokrzywdzonych.

Działania te muszą zostać oparte o gruntownie przeprowadzoną analizę zagrożeń i ryzyka wystąpienia katastrofy, które pomogą wdrożyć systemy wczesnego ostrzegania i politykę wzmocnienia odporności ośrodka miejskiego adekwatnie do jego potrzeb. Istotne w tym kontekście jest dostrzeganie nowych wyzwań w obszarze bezpieczeństwa, związanych m.in. z zachodzącymi przemianami społecznymi (np. tworzenie społeczeństwa informacyjnego), czy środowiskowymi (degradacja środowiska, zmiany klimatu). Koncepcje *resilience* i *Disaster Risk Reduction* proponują nowe, szersze spojrzenie na proces zarządzania kryzysowego, postulując wzmocnienie odporności nie tylko poprzez prawodawstwo, procedury oraz technologię i systemy, lecz również poprzez zacieśnianie relacji społecznych i wykorzystywanie kapitału społecznego.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Building cities' resilience to disasters: protecting cultural heritage and adapting to climate change, UNISDR, www.unisdr.org.

Council conclusions on EU approach to resilience, Rada Unii Europejskiej, Doc. 14616/12, 28.05.2013 r.

Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.

Podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2012) 586 final.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie podejścia UE do kwestii odporności i działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego (2013/2110(INI)).

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

Materiały publikowane

2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR, www.unisdr.org.

Building Cities Resilience to Disasters: Protecting Cultural Heritage and Adapting to Climate Change, Report, 19-20.03.2012.

Building Resilience: The EU's Approach, EU Factsheet Resilience – March 2014, Komisja Europejska, www.ec.europa.eu.

Knabb R. D., Rhome J. R., Brown D. P., *Tropical Cyclone Report: Hurricane Katrina*, 23-30 August 2005, National Hurricane Center, 20.12.2005.

Kosowicz K., *Budowanie odporności jako możliwość zapobiegania przyszłym kryzysom*, Polska Akcja Humanitarna, www.pah.org.pl.

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, www.rcb.gov.pl.

List of all participating local governments, The Making Cities Resilient: 'My City is Getting Ready!', UNISDR, www.unisdr.org/campaign/resilientcities.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, www.rcb.gov.pl.

Poulligny B., *Supporting Local Ownership in Humanitarian Action*, GPPi Policy Paper No. 4 (2009).

Przesłanie Sekretarza Generalnego ONZ z okazji Międzynarodowego Dnia Zapobiegania i Ograniczania Skutków Katastrof, 10 października 2007 r., UNIC Warsaw, www.unic.un.org.pl.

RESILIENT CITIES: Disaster Risk Reduction in an Urbanizing World, Progress made in the implementation of the Hyogo Framework for Action, Organizacja Narodów Zjednoczonych, www.un.org.

World Disaster Report 2010: Focus on urban risk, Międzynarodowa Federacja Towarzystw Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy (IFRC), www.ifrc.org.

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.

Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.

Najgebauer A. (red.), *Modele zagrożeń aglomeracji miejskiej wraz z systemem zarządzania kryzysowego na przykładzie miasta stołecznego Warszawy*, Warszawa 2009.

Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.

Karaczun Z. M., *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, Studia BAS, nr 1(29) 2012.

Wisner B., Blaikie P., Cannon T., Davis I., *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, Second edition 2003.

Artykuły internetowe

Haiti raises earthquake death toll to 230,000, NBC News, www.nbcnews.com.

Jedlecki P., Pietraszewski M., *Bezpośrednią przyczyną katastrofy hali MTK były śnieg i lód*, „Gazeta Wyborcza” (on-line) z dn. 29.03.2006 r.

Trzęsienie ziemi we Włoszech – raport, TVN24, www.tvn24.pl.

Zaczęło się trzeciego dnia lipca, TVN Meteo, www.tvnmeteo.tvn24.pl.

Wykorzystanie przestrzeni zabytkowej i potencjału dziedzictwa kulturowego regionu w rozwoju lokalnym oraz w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego

Wykorzystanie zabytkowej przestrzeni celem kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej nie jest rozwiązaniem, które doczekałoby się jakichkolwiek uregulowań prawnych czy chociażby podjęcia szerszego dyskursu. Jednak są to dwa obszary działalności samorządowej, które nawet traktowane rozłącznie, posiadają wiele cech wspólnych i warto wskazać na powiązania pomiędzy nimi. Model adaptacji przestrzeni zabytkowej w planach kształtowania bezpiecznej przestrzeni jest jedynie projektem przedstawionym w artykule, który mógłby zostać wdrożony w przyszłości. Obecnie tego typu zagospodarowanie jest raczej dziełem przypadku, aniżeli świadomym działaniem mającym na celu zrównoważony rozwój danego miasta czy gminy. Koncepcja ta jest natomiast coraz częściej wykorzystywana w krajach Europy Zachodniej, jak chociażby w Wielkiej Brytanii. W Polsce takie modelowanie przestrzeni publicznej stało się możliwe dopiero w chwili powstania samorządu lokalnego i względnego ustabilizowania się sytuacji gospodarczej w czasie transformacji, ponieważ tak naprawdę rozwój lokalny jest możliwy dopiero w sytuacji kiedy istnieje gospodarka wolnorynkowa i autentyczny gospodarz terenu, w tym wypadku samorząd, który jest odpowiedzialny za ożywienie gospodarcze terenu przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb zamieszkującej go społeczności.

W aspektach socjologicznych jak i architektoniczno-urbanistycznych coraz popularniejsze staje się podkreślanie własnych korzeni. Współczesne procesy globalizacyjne, a także zmiany przestrzenne, społeczne i gospodarcze powodują, że własne dziedzictwo staje

się wizytówką danej miejscowości. Odpowiednie planowanie przestrzenne przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju staje się w XXI wieku koniecznością, z powodu coraz bardziej ograniczonej przestrzeni, jaką dysponujemy. Racjonalne planowanie jest kluczowe w funkcjonowaniu dzisiejszego społeczeństwa. Jednak charakter planowania jest wyjątkowo złożony i skomplikowany. Uwzględnienie wszystkich jego aspektów jest nie lada wyzwaniem władz, często niemożliwym do spełnienia. Choćby dlatego, że ograniczony charakter współczesnego gospodarowania przestrzenią jest źródłem jej konfliktogenności¹. Występuje w nim szereg odmiennych, często wykluczających się priorytetów, reprezentowanych przez podmioty tego procesu. Planowanie przestrzenne w jak największym stopniu powinno charakteryzować się: kompleksowością, interdyscyplinarnością, długookresowością, elastycznością i ciągłością², z czego wynika potrzeba uwzględnienia wymiaru bezpieczeństwa publicznego w planach zagospodarowania przestrzeni zabytkowej, jak również uwzględnienie czynnika kulturowego w planach prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnej.

Otoczenie prawne ochrony zabytków nieruchomości³ zawiera się przede wszystkim w *Ustawie z 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, ale i w szeregu innych ustaw, między innymi takich jak: *Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz *Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*. Na wstępie należy zaznaczyć, iż w zakresie przebudowy tego typu miejsc celem stworzenia przestrzeni przyjaznej obywatelom, priorytetowa winna być ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków.

Ochrona przestrzeni zabytkowej jest istotnym elementem badania uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w tym kształtowania bezpiecznej przestrzeni, która to doczekała się własnych rozwiązań architektonicznych, głównie za sprawą amerykańskich badaczy w latach 60 XX wieku. Cechą planowania przestrzennego w Polsce jest to, że zadanie to pełnią głównie samorzady na szczeblu gminnym. Dokumentami, które to

¹ K. Ogrodnik, *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego* [w:] „Architecturae et Artibus”, Nr 2, 2013, s. 14.

² L. Kupiec, *Istota planowania przestrzennego*, [w:] L. Kupiec (red.) *Gospodarka przestrzenna*, Białystok 2002, s. 17-18.

³ Zabytki nieruchomości definiuje *Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* w myśl art. 6 ust. 1 pkt. 1 są to: krajobrazy kulturowe; układy urbanistyczne, ruralistyczne i zespoły budowlane; działy architektury i budownictwa; działy budownictwa obronnego, obiekty techniki (na przykład kopalnie, huty, elektrownie); cmentarze; parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni; miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji (Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568).

normują są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który jest aktem wiążącym organ wykonawczym samorządu gminy, czyli wójta, burmistrza i prezydenta oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego⁴. Warto dodać, że w kwestii ochrony dziedzictwa kulturowego obok ustaw, to właśnie prawo miejscowe jest najważniejszym narzędziem realizacji celów, jakie zostały przedstawione w ustawie zasadniczej w artykułach 5 i 6⁵.

Powszechnie uważa się, że kultura i gospodarka to dwie oddzielne sfery działalności państwa i jakiegokolwiek wykorzystanie zabytków do zwiększenia swojego potencjału ekonomicznego rodzi kontrowersje. Warto jednak pamiętać, że dziedzictwo kulturowe jest tworzone właśnie w procesie komodyfikacji (czyli urynkowienia), jako różnorodne produkty poszczególnych segmentów rynku⁶. Zasoby przeszłości, jak najbardziej mogą być wykorzystane do zaspokajania współczesnych potrzeb konsumenckich. Od danej społeczności zależy jaka będzie forma owej konsumpcji. W krajach zachodnich do celów komercyjnych adaptowane są przestrzenie świątyn, co na gruncie polskim bez wątpienia wzbudziłoby to wzburzenie społeczne. Trzeba jednak pamiętać, że każdy naród, grupa etniczna czy społeczność posiada właściwe dla siebie wartości i odmienną mentalność, co jest ich cechą charakterystyczną i elementem jej dziedzictwa. Zasoby kulturowe także mają swój wymiar ekonomiczny, i powinny podlegać nie tylko administrowaniu, ale i efektywnemu zarządzaniu, gdzie niezbędne staje się umiejętne wykorzystanie marketingowego instrumentarium, nie przez proste przeniesienie technik marketingowych z rynków branżowych, ale przemyślana adaptacja⁷.

Każda wspólnota zamieszkująca dany teren posiada własne zasoby kulturowe, które stanowią spuściznę ich przodków i wyróżniają je od innych społeczności w materii i swej istocie. Jest to podział nie tylko obejmujący poszczególne narody, ale i regiony, a nawet

⁴ *Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych*, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2011, s. 6.

⁵ Art. 5 Konstytucji nakłada na instytucje państwowe obowiązek strzeżenia dziedzictwa narodowego, jak również środowiska naturalnego, kierując się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast art. 6 mówi o tym, że dobra kultury są źródłem tożsamości narodu polskiego i władze mają obowiązek dbać o stworzenie warunki ich upowszechniania. W kontekście kształtowania przestrzeni zabytkowej i udostępniania jej obywatelom te artykuły stanowią podstawę działania władz rządowych i samorządowych, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Teksty uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe*, (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁶ G. J. Ashworth, *Paradygmaty i paradoksy planowania przeszłości* [w:] J. Purchla (red.), *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, Kraków 2002, s. 114.

⁷ K. Broński, *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, „Zeszyty Naukowe”, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Nr 706, 2006, s. 14.

poszczególne gminy. Inny charakter dziedzictwa kulturowego posiadają regiony Polski Południowej, inne na terenie Kaszub, a jeszcze inne na terenie Kurpiów. Tego typu zasoby obejmują przede wszystkim: układy urbanistyczne, sieć dróg, zabytkowa zabudowa reprezentująca różne wykształcone historycznie typy, zespoły form krajobrazu zielonego, wartości archeologiczne, jak również zasoby ruchome (kolekcje, archiwa, zbiory biblioteczne i muzealne). Nie jest to jednak wszystko, w ich skład wchodzi również zasoby niematerialne, takie jak: historycznie wykształcone więzi i struktury wewnątrz społeczności, historyczne tradycje miejsc i społeczności, *genius loci* – duch miejsca, umiejętność, nazwa, zwyczaje, specyficzne obrzędy i święta itd⁸.

Wykorzystanie kultury jako inwestycji w rozwój stało się głośniejsze od starań polskich miast o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury, którą w 2016 roku zostanie Wrocław⁹. Jeszcze do początku XXI wieku, planowanie długoterminowe w kulturze ograniczało się jedynie do przeprowadzania konkretnych inwestycji, nie zaś do świadomej polityki kulturalnej zespoloną z kierunkiem zrównoważonego rozwoju¹⁰. Po pewnym czasie jednak zwrócono uwagę na potencjał kultury w budowaniu przyjaznej mieszkańcom przestrzeni oraz potencjału gospodarczego. Potencjał kultury przejawia się przede wszystkim w: rozwoju ludzkich kompetencji, tworzenie lokalnych więzi, budowaniu podmiotowej tożsamości oraz umacnianiu spójności społecznej¹¹. Kultura ma olbrzymi wpływ na kształtowania kapitału ludzkiego, co z kolei wpływa na efektywne wykorzystanie innych kapitałów. Jest to jeden z czynników prewencji i zapobiegania rozwijaniu się patologii w nie tylko w metropoliach, ale i w mniejszych miejscowościach, które pomimo silniejszych więzów pomiędzy członkami wspólnoty, również stają się siedliskiem przestępczości i wykroczeń. Kultura umacnia spójność społeczną, od której zależy dobre funkcjonowanie wspólnoty. Nawet z ekonomicznego punktu widzenia wysoki kapitał społeczny z gęstą siecią relacji zaufania, lojalnością i solidarnością obniża koszty transakcyjne, czyli koszty poszukiwania informacji, zarządzania i zawierania kontraktów oraz koszty sprawowania kontroli nad wspólnotą.

Dziedzictwo kulturowe może znacząco podnosić stopę życiową danej wspólnoty przez tworzenie nowych miejsc pracy, co także ma znaczenie jeśli chodzi o działania prewencyjne przeciwko przestępczości pospolitej. Miejscowi mogą znaleźć zajęcie między innymi

⁸ K. Broński, *op. cit.*, s. 14.

⁹ Pierwszym polskim miastem, który został Europejską Stolicą Kultury był Kraków w 2000 roku.

¹⁰ W. Kłosowski, *Kultura jako czynnik rozwoju społecznego a polityki kulturalne polskich metropolii*, <http://kongresruchowmiejskich.pl/wp-content/uploads/2013/04/klosowski-44.pdf>, [Dostęp: 08.05.2014], s. 71.

¹¹ *Ibidem*, s. 74.

w turystyce i związanych z nią przemysłach czasu wolnego; w ochronie i konserwacji zasobów historycznych oraz w dziedzinach, które nie pozostają w tak ścisłym związku z produktami dziedzictwa danego regionu, a są raczej efektem pozytywnego wizerunku danej miejscowości, stworzonego przez bogactwo jego dziedzictwa¹². Pomiędzy dziedzictwem kulturowym a rozwojem następuje sprzężenie zwrotne, generujące efekty mnożnikowe po każdej stronie. Dziedzictwo jest funkcją rozwoju, zaś rozwój staje się funkcją dziedzictwa.

Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków powoli staje się elementem zawierającym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, co jeszcze w latach 90. XX wieku było pomijane w dokumentach samorządowych. Obecnie, plany te publikowane są w przestrzeni internetowej, jednak wątpliwości może budzić fakt, iż w rzeczywistości stosowanie się do nich nie przebiega tak planowo, jak jest to zawarte w oficjalnych dokumentach. Równocześnie, od kilku lat następuje wzmożone zainteresowanie kształtowaniem bezpiecznej przestrzeni, widoczne nie tylko w literaturze badawczej, ale i w działaniach na szczeblu gminnym. Czyny przestępcze w niektórych miejscach dokonywane są o wiele częściej, ponieważ stwarzają możliwości do ich popełnienia. Tak jest często w przypadku opuszczonych kamienic, dworków, parków ich otaczające, w starych fabrykach, które są własnością gmin czy prywatnych właścicieli, ale ze względu na olbrzymie koszty renowacji pozostają puste i zaniedbane. Tego typu obszary nie wywołują poczucia identyfikowania się z daną przestrzenią, nawet gdy są jej mieszkańcami. Wówczas zachowania przebiegają tak, jak to zostało opisane przez G. L. Kellinga i C. M. Wilsona w teorii „wybitych szyb”. Zaniedbania prowokują do dokonywania kolejnych zniszczeń. Natomiast kiedy dana przestrzeń jest zarządzana i konserwowana, wówczas świadczy to o tym, że ktoś o to miejsce dba i go nadzoruje.

Nie znajdziemy w koncepcjach kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej zbyt wielu odniesień do zabytkowej przestrzeni. Jednak, jak można zauważyć, adaptacja tego typu miejsc i stworzenie z nich przyjaznych społeczeństwu, które może aktywnie czerpać z własnego dziedzictwa kulturowego może znacząco wpłynąć na spadek przestępczości na tego typu obszarach. Przykładem tego jest zmiana charakteru przestrzeni na Pradze Północ w Warszawie w ostatnich latach, gdzie zabytkowe kamieniczki i ich otoczenie zostało zaadaptowane do stworzenia miejsca do prowadzenia działalności kulturalnej¹³.

¹² W. Kłosowski, *op. cit.*, s. 20.

¹³ Przykładem tego jest chociażby stworzenie Centrum Artystycznego Fabryka Trzciny w wyremontowanej przedwojennej zabudowie fabrycznej w 2003 roku. Kompleks mieści się w najstarszej części industrialnej Pragi

Podstawą zarówno dla ochrony przestrzeni zabytkowej, jak i kształtowania bezpiecznej przestrzeni publicznej to wspomniana już *Ustawa o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu przestrzennym*, w której ochrona dziedzictwa kulturowego powinna być stawiana wyżej aniżeli budowanie bezpieczeństwa, ze względu na swój unikalny charakter i znaczenie dla tożsamości narodowej. Naturalnie, ta zasada nie zawsze jest respektowana, co więcej, w przypadkach gdyby zaniechano działań prewencyjnych, w środowiskach cechujących się wysokim stopniem patologii, zabytki mogą stać się ofiarą wandalizmu i zaniedbań, co doszczętnie je zniszczy. Już art. 1 podkreśla zarówno rolę bezpieczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej, jak również wśród obowiązków elementów wprowadził również „wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”¹⁴. W artykule 16 tejże ustawy znajdujemy zapis odnoszący się do przeciwdziałania „zagrożeniom zewnętrznym, a zwłaszcza agresji militarnej” oraz „zagrożeniom wewnętrznym, a zwłaszcza zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego” w zagospodarowaniu przestrzennym, do czego zobligowany zostaje minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, co zostało zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. Jednym z obowiązków nałożonych przez ustawodawcę jest „zapewnienie warunków do wykonywania zadań z zakresu ochrony: osób, obiektów, zabytków i urządzeń”¹⁵.

Jakkolwiek zwrócenie uwagi ustawodawcy na ten problem jest pozytywnym aspektem, tak trzeba dodać, że zapiski w tym zakresie są bardzo ogólnikowe, zaś plany gminne nie mają nad sobą żadnego nadzoru merytorycznego. Brak wyspecjalizowanej kadry w zakresie ochrony zabytków w mniejszych miejscowościach powoduje, że często zabytki są burzone bądź pozostawiane samym sobie. W gminach zadania z zakresu ochrony zabytków pełni zazwyczaj jedna osoba, która realizuje i inne zadania, jak np. ochrona ludności cywilnej i nie posiada odpowiedniej wiedzy z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego. Jest to niestety bolączka polskiego systemu konserwatorskiego, który sprowadza konserwatorów

Północ w Warszawie przy ulicy Otwockiej i jest jednym z popularniejszych miejsc na mapie kulturalnej stolicy, a także miejscem wielu wydarzeń artystycznych i politycznych. Twórca centrum – Wojciech Trzciniński – w 2004 roku odebrał nagrodę „Paszport Polityki” w kategorii „Kreator Kultury”, <http://www.fabrykatrzcin.pl>, [Dostęp: 05.05.2014].

¹⁴ § 1 ust. 2 pkt. 4 *Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, (Dz.U. 2012 poz. 647 ze zm.).

¹⁵ § 1.2, *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 roku w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa*, (Dz.U. 2004 nr 125 poz. 1309).

tylko do roli urzędników, zaś urząd ten jest mocno upolityczniony¹⁶. Po reformie administracji w 1999 roku niestety ilość konserwatorów wojewódzkich zmniejszyła się z 49 do 16, co spowodowało zerwanie regionalnych więzi, zaś obszar działań znacząco przewyższa możliwości poszczególnych konserwatorów na szczeblu wojewódzkim.

W badaniach nad bezpieczeństwem przestrzeni publicznej i społeczności lokalnych samym zabytkom nie poświęcono zbyt wiele uwagi, jednak zawarte w nich zostały bardzo ważne elementy tworzenia poczucie bezpieczeństwa wspólnoty także i w takiej zabudowie. W teorii *Defensible space* O. Newmana jedna z ważniejszych cech zadbanej przestrzeni jest możliwość jej obserwacji, dbałość o nią, naznaczenie obecnością mieszkańców oraz ich aktywność, co połączył z myślą R. Jeffery'ego, który wysunął tezę, że owa przestrzeń powinna zniechęcać potencjalnego przestępcę¹⁷. W myśli Newmana można dostrzec również elementy koncepcji architektonicznej J. Jacobs, która proponowała wprowadzanie zabudowy o dużym ładunku estetycznym i indywidualnym charakterze. Mimo że odnosiła to do zabudowy mieszkalnej, można dostrzec analogię, kiedy obszar staje się dla mieszkańców atrakcyjny, zachęcający do spędzania w nim wolnego czasu, spada wówczas częstotliwość popełnianych tam przestępstw i wykroczeń. Takie miejsca nie są już dla osób je popełniających atrakcyjna, gdyż nie mogą się w niej schować. W ten sposób zagospodarowuje się stare kamienice, na przykład przez rozwój sieci lokali gastronomicznych, co jest zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju (np. Stary Kazimierz w Krakowie, który jest wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, ale jednocześnie jest miejscem rozwoju turystyki¹⁸). Taki obszar przestaje być dla danego przestępcy dostępny i atrakcyjny, ponieważ z równych stron miejsce obserwowane są przez „społeczne oczy”.

Potencjał dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnych społeczności został zauważony stosunkowo niedawno, a idea ta coraz bardziej zyskuje na popularności¹⁹. Niestety, nadal często spotyka się traktowanie tego jako kosztownego ciężaru, który

¹⁶ Generalny Konserwator Zabytków pełni funkcję wiceministra w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w randze sekretarza stanu. Natomiast wojewódzcy konserwatorzy zabytków podlegają wojewodom, czyli reprezentacji władzy rządowej w terenie. Zbyt częste zmiany władarzy powodują, że większość zadań z zakresu ochrony zabytków nie jest realizowana.

¹⁷ S. Morwa, *Bezpieczeństwo a kształtowanie przestrzeni*, [w:] E. Klima (red.), *Social Factors in Spatial Economy and Spatial Planning*, Łódź 2009, s. 92.

¹⁸ Widać to chociażby na przykładzie zagospodarowanych do celów turystycznych synagog i innych miejsc kultu Żydów.

¹⁹ J. Purchla, *Dziedzictwo a rozwój* [w:] *Dziedzictwo a rozwój. Doświadczenie Krakowa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2000, s. 59-61.

nadwyręza budżet lokalny, podczas kiedy środki finansowe powinny zostać wykorzystane na potrzebniejsze działania. Stąd pojawia się pytanie czy wykorzystanie dziedzictwa w rozwoju lokalnym jest szansą czy jednak hamulcem i jakie niesie za sobą nieprzewidziane skutki? Zaadaptowanie przestrzeni zabytkowej powinno nie tylko uwzględniać rozwój lokalny i skupiać się na osiągnięciu korzyści ekonomicznych, ale powinno nadać zabytkom „drugie życie”, wykorzysta je tak, by służyły danej społeczności, gdzie każdy miałby dostęp do ich waloru estetycznego i edukacyjnego. Rewitalizacja zaniedbanych przestrzeni nie polega jednak jedynie na odrestaurowaniu brudnych kamieniczek czy dworców, ale na włączenie ich w życie danego obszaru poprzez rozwijanie stosownej polityki kulturalnej, połączonej ze stymulowaniem rozwoju gospodarczego przez zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju i przy consensusie miejscowej wspólnoty. Wątpliwe jest jednak by krakowskie Sukiennice wymagały takiej ilości handlarzy ulicznych będąc strefą szczególną, znajdującą się na liście UNESCO. Często bowiem zdarza się, że interes poszczególnych jednostek wygrywa z interesem wspólnoty²⁰. Niewłaściwa turystyka kulturalna może bowiem stać się źródłem zagrożeń dla zabytkowych przestrzeni i przyczyniać się do degradacji przestrzeni kulturowej. Masowa turystyka, taka jak w przypadku Krakowa, także nosi znamiona wandalizmu. Co więcej, nadmierna koncentracja ruchu turystycznego w określonych miejscach może spowodować niedogodności w życiu codziennym mieszkańców, co z kolei wywołuje nieprzychylnie nastroje wobec odwiedzających. Źródłem zagrożeń paradoksalnie może stać się także gwałtowne wzbogacenia miejscowych, co powoduje zanikanie tradycyjnych wartości, zmianę obyczajów i poglądów. W odniesieniu jednak do przestrzeni, jakie stanowią przedmiot analizy owego artykułu te zjawiska nie będą miały większego znaczenia. Jednak warto mieć świadomość, że i tego typu zagrożenia mogą wystąpić.

Inwestowanie w dziedzictwo może wywołać napięte reakcje społeczne jeszcze w jednym przypadku. Kiedy jest to dziedzictwo obce, na przykład: cmentarze żołnierzy obcych wojsk i pomniki poświęcone najeźdźcom czy innych wyznań (na przykład żydowskiego czy prawosławnego). Dotyczy to zwłaszcza obszarów z przerywaną ciągłością historyczną, gdzie „niechciane dziedzictwo” staje się przyczyną konfliktów, zwłaszcza kiedy

²⁰ Taką sytuację można zaobserwować obecnie w dzielnicy Gocław w Warszawie, gdzie początkowo jezioro gocławskie było zaniedbywane przez prywatnego właściciela, później zaś zdecydowano się na wycięcie parku i rozpoczęcie budowy mieszkań mimo że grunty od lat 60 XX wieku funkcjonują jako teren zieleni urządzonej w *Studium zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy*, [w:] J. Śpiewak, *Wycięto park, postawiono osiedle. To nie Moskwa, to Warszawa!*, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15940852,_Wycieto_park__postawiono_osiedle__To_nie_Moskwa_.html, [Dostęp: 08.05.2014].

jedno jest bardziej eksponowane i dofinansowywane²¹. Wystarczy wskazać jeden z głośniejszych przypadków ostatnich lat, czyli Pomnik Czterech Śpiących, upamiętniających żołnierzy Armii Czerwonej. Monument ten co jakiś czas oblewany był czerwoną farbą, co więcej staje się źródłem konfliktu pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi i instytucjami²². Ten rodzaj dziedzictwa także może zostać upamiętniony do budowania ponadetnicznych wspólnot i łamaniu stereotypów. W Polsce południowej, mimo wielu antagonizmów zauważalny jest powolny proces zacierania się niechęci Polaków i Łemków (Rusinów Karpackich). W ostatnich latach wiele cmentarzy zostało odnowionych także przy udziale strony polskiej i przy wsparciu z budżetu państwa. Również dostrzegalne są w tym zakresie społeczne inicjatywy, jak chociażby poszukiwanie i odnawianie nagrobków równych narodowości i wyznań w Beskidzie Niskim przez Stowarzyszenie Magurycz. Co więcej, duża część cerkwi służy zarówno do odprawiania modlitw w obrządku katolickim, grekokatolickim, jak i prawosławnym.

Polityka kulturalna gminy powinna współgrać więc z koncepcją spójności, by w pełni kształtować bezpieczną przestrzeń publiczną. Wykluczenie społeczne, jakiego ze względu na niską stopę życiową dostarcza wiele polskich rodzin, często staje się źródłem drobnej przestępczości już w wieku dziecięcym. W ten sposób kształtowane są niebezpieczne postawy w bardzo młodym wieku. Problem ten w coraz szerszym zakresie zaczyna dotyczyć dziewcząt, które przyjmują różnego rodzaju używki nawet więcej niż chłopcy, a by uzyskać nowe ubrania czy sprzęt elektroniczny, zaczynają w bardzo młodym wieku uprawiać prostytucję. Naturalnie, nie można naiwnie twierdzić, że zagospodarowanie przestrzeni w miejscach dotkniętych patologiami, nagle zniweluje tego typu zjawiska. Jednak już w przypadku pojedynczych osób może dojść do tzw. „włączenia społecznego”, rozumianego jako „stan indywidualny, dotyczący właśnie konkretnego człowieka i oznaczającego możliwość pełnego uczestnictwa w życiu społecznym: przebywania wśród ludzi, nawiązywania z nimi relacji społecznych, podejmowania pracy dającej szacunek społeczności i możliwości utrzymywania się na społecznie akceptowanym poziomie, pełnienia ważnych ról społecznych i realizowania w społeczności własnych aspiracji”²³. Nowoczesne polityka społeczna, z uwzględnieniem

²¹ K. Broński, *op. cit.*, s. 18.

²² 17 stycznia 2014 roku zorganizowane zostały dwie akcje informacyjne przy pomniku. Pierwszą zorganizował Instytut Pamięci Narodowej, rozdając ulotki, przekonywał o szkodliwości istnienia tego symbolu w przestrzeni publicznej Warszawy. Drugą akcję stanowiła pikietą zorganizowana przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, który przekonywał o potrzebie upamiętnienia poległych żołnierzy Armii Radzieckiej, który wraz z Polakami walczyli przeciwko nazistowskiemu okupantowi. Zob. T. Urzykowski, *Uliczna kłótnia o pomnik „czterech śpiących” na Pradze*, „Gazeta Wyborcza”, z 18.01.2014.

²³ W. Kłosowski, *op. cit.*, s. 95.

programów kulturalnych może stać się istotnym narzędziem w walce z wykluczeniem społecznym. Z punktu widzenia ekonomii, spójność społeczna optymalizuje wykorzystanie kapitału ludzkiego, ponieważ dopiero wtedy poszczególni członkowie danej społeczności są w stanie korzystać ze swojego osobistego potencjału, natomiast potencjał osób wykluczonych przepada. Dbłość o spójność społeczną jest przede wszystkim zadaniem samorządu, które nie powinno traktować tego jako dążenie do homogeniczności danej społeczności. Może ona się składać z wielu różnych wspólnot. Ważne jest by żadna wspólnota nie była wykluczona z szerszej sieci relacji społecznych. Każda z grup ma prawo do zachowania dystansu, ale powinna go zachowywać z własnego wyboru, nie zaś z powodu wypchnięcia na margines społeczny.

Wykorzystanie przestrzeni zabytkowej do stworzenia bezpiecznej przestrzeni publicznej niesie za sobą jeszcze jeden ważny aspekt. Mianowicie ochronę zabytków, które to jeśli nie zostaną zaadaptowane w jakiś sposób, będą dalej niszczyć, a w efekcie po jakimś czasie zostaną rozebrane, choćby z powodu wartości gruntów na jakich stoją. Często tego typu zmiany są jedynym sposobem na ich odratowanie. Potencjalny inwestor zawsze będzie zwracał uwagę na to, czy włożony wysiłek i koszty zwrócą mu się. Warto w tym kontekście podkreślić, iż ochrona zabytków zawsze będzie się wiązać z pewnym wyborem, ponieważ nie wszystko jesteśmy w stanie ochronić i przekazać kolejnym pokoleniom. Jedną z głównych cech tej ochrony jest hierarchiczność. Zagospodarowanie tego typu przestrzeni, nawet gdy wzbudza mieszane uczucia może stanowić jedyny sposób na odratowanie danego dobra kultury, zwłaszcza że utrzymanie zabytku jako pamiątki muzealnej jest może i prostszy, ale i o wiele kosztowniejszy sposób ochrony. Dany zasób musi pełnić określoną funkcję, ponieważ bez niej ginie, ale ta funkcja nie może być w opozycji do formy tego dobra²⁴.

Ograniczenia w wykorzystywaniu dziedzictwa w rozwoju lokalnym są bardzo różnorodne, między innymi są to ograniczenia prawne. *Ustawa z 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* nie uwzględnia aspektu ekonomicznego. Stanowi to cechę całego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego, które na przykład zakazuje muzeom osiągnięcia korzyści materialnych, przez co duża część zbiorów marnieje w magazynach muzealnych. W Polsce dominuje filozofia pasywnej ochrony zabytków, co przy braku odpowiednich funduszy powoduje ich niszczenie.

²⁴J. Purchla, *op. cit.*, s. 71-73.

Barierą jest także czynnik ludzki, czyli osoby odpowiedzialne za rozwój lokalny, często nie mające wiedzy na temat ochrony zabytków i możliwości ich efektywnego wykorzystania. Współcześnie uwarunkowania gospodarcze powodują, że nie tylko forma, ale i funkcja zabytków jest decydująca dla ich przetrwania. Świadomość społeczna nie jest jedynie pożądaną cechą władz, ale i przedsiębiorców oraz całej wspólnoty.

Zagospodarowanie tych przestrzeni może stać się nie tylko wypełnieniem obowiązku dbałości o własne dziedzictwo kulturowe i narzędziem niwelowania patologii, ale w pozytywny sposób może wpłynąć na rozwój danego obszaru i może modelować zachowanie obywateli. W planach gminnych powinny być uwzględniane kierunki rozwoju, nie tylko gospodarczego, ale i rozwoju samego społeczeństwa, na co istotnie wpływa przestrzeń działalności kulturalnej gmin. Jest to innowacyjne podejście, które może przynieść nie tylko wymierny zysk finansowy, ale przyczynić się do poprawy nastrojów wśród mieszkańców, wzmocnić ich poczucie przywiązania do swojego otoczenia, jak również poprawić wśród nich postawę dbałości o dobro wspólne. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy zabytkowa przestrzeń nie będzie traktowana, jak martwy inwentarz, tylko dobro, które można umiejętnie wkomponować w plany zagospodarowania i kiedy proces adaptacji przebiegnie dwufazowo: nie tylko jako rewitalizacja przestrzeni, ale i wprowadzenie na jej obszarze rozsądnej polityki kulturalnej, która będzie hamowała niepożądane zjawiska społeczne.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Teksty uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowej. [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483].

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, [Dz.U. 2003 nr 162 poz. 1568].

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, [Dz.U. 2012 poz. 647 ze zm.].

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 roku w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa, [Dz.U. 2004 nr 125 poz. 1309].

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Ashworth G. J., *Paradygmaty i paradoksy planowania przeszłości* [w:] J. Purchla (red.), *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, Kraków 2002;

Broński K., *Rola dziedzictwa kulturowego w rozwoju lokalnym. Doświadczenie polskie doby transformacji (po 1989 r.)*, [w:] „Zeszyty Naukowe”, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Nr 706, 2006

Kupiec L., *Istota planowania przestrzennego*, [w:] L. Kupiec (red.) *Gospodarka przestrzenna*, Białystok 2002;

Morwa S., *Bezpieczeństwo a kształtowanie przestrzeni*, [w:] E. Klima (red.), *Social Factors in Spatial Economy and Spatial Planning*, Łódź 2009;

Ogrodnik K., *Ochrona dziedzictwa kulturowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego* [w:] „Architecturae et Artibus”, Nr 2, 2013;

Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Poradnik dla planistów i samorządów lokalnych, Narodowy Instytut Dziedzictwa, Warszawa 2011;

Purchla J., *Dziedzictwo a rozwój* [w:] *Dziedzictwo a rozwój. Doświadczenie Krakowa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2000.

Artykuły prasowe

Urzykowski T., *Uliczna kłótnia o pomnik „czterech śpiących” na Pradze*, „Gazeta Wyborcza”, z 18.01.2014.

Artykuły internetowe:

Kłosowski W., *Kultura jako czynnik rozwoju społecznego a polityki kulturalne polskich metropolii*; <http://kongresruchowmiejskich.pl/wp-content/uploads/2013/04/klosowski-44.pdf>.

Śpiewak J., *Wycięto park, postawiono osiedle. To nie Moskwa, to Warszawa!*, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15940852,_Wycieto_park__postawiono_osiedle__To_nie__Moskwa_.html

Bezpieczne funkcjonowanie portu lotniczego w środowisku społeczności lokalnej

Wraz z postępowaniem technicznym i technologicznym na świecie, w Europie i w Polsce dynamicznie rozwija się sektor transportu. Najbardziej znaczącym postępowaniem w tym obszarze był rozwój lotnictwa cywilnego – pasażerskiego i transportowego. Dziś jest to nieodłączny element tego sektora w każdym z rozwiniętych państw, w tym także w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że lotnictwo cywilne i jego infrastruktura wpływa bezpośrednio i pośrednio na obszary w jakich funkcjonuje. Co istotne, tworzy ono zarówno szanse rozwoju gospodarczego, jak i niesie ze sobą konkretne zagrożenia dla bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Elementami infrastruktury lotnictwa są porty lotnicze, które wpisują się na stałe w krajobrazy zarówno dużych miast Polski, jak i mniejszych miejscowości, tzw. lotniska regionalne¹.

Celem niniejszego artykułu jest znalezienie katalogu czynników, poprzez które porty lotnicze oddziałują na społeczność lokalną funkcjonującą w najbliższym sąsiedztwie lotniska, jak również wskazanie, w jaki sposób służby wypełniające obowiązki w obszarze bezpieczeństwa portu lotniczego mają wpływ na przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom, zapewniając ochronę i bezpieczeństwo w porcie. Aby wypełnić założony cel, odwołano się do podstawowych założeń z obszaru bezpieczeństwa społeczności lokalnych, odnosząc się jednocześnie do zasadniczych pojęć z zakresu lotnictwa cywilnego i infrastruktury portu lotniczego, jak również do katalogu podstawowych zadań i kompetencji służb i straży działających na terenie tego obiektu.

Aby rozpocząć analizę przyjętego tematu, warto wyjaśnić kilka podstawowych pojęć z zakresu lotnictwa cywilnego. Najważniejsze w kontekście omawianego zagadnienia będą dwa zbliżone pojęciowo terminy, tj. lotnisko oraz port lotniczy. Lotnisko jest nieodłącznym elementem infrastruktury portu lotniczego. Realizuje ono podstawowe zadania i funkcje,

¹ J. Sztucki, M. Gąsior, G. Zając, M. Szczelina (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego*, Wrocław 2011, s. 11.

w tym np. wykonywanie operacji lotniczych lądowań i startów oraz wszelkich czynności związanych z bieżącą obsługą naziemną statków powietrznych². Ustawa Prawo lotnicze z 2002 roku określa lotnisko, jako „wydzielony obszar na lądzie (...) w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego (...) ruchu statków powietrznych, wraz ze znajdującymi się w jego granicach obiektami i urządzeniami budowlanymi o charakterze trwałym, wpisany do rejestru lotnisk³. Port lotniczy natomiast jest pojęciem znaczeniowo szerszym i obejmuje całość infrastruktury oraz urządzeń, w tym także, m.in. połączeń kolejowych zorganizowanych na wyznaczonym obszarze⁴.

Warto również zwrócić uwagę na to, jakie specyficzne funkcje musi spełniać port lotniczy w ramach sektora lotnictwa. Funkcje te można podzielić na następujące kategorie: komunikacyjne, ekonomiczne, społeczne i obronne⁵. Funkcja komunikacyjna związana jest z podstawowym celem, jaki nadaje się lotnictwu w ogóle – szybkość w transporcie. Transport dotyczy oczywiście nie tylko ludzi, ale także towarów, czy poczty. Funkcja ekonomiczna dotyczy przede wszystkim wpływu portu na gospodarkę regionu i kraju. Do korzyści należy zaliczyć nie tylko dodatkowe możliwości wynikające z utworzenia portu, w tym nowe miejsca pracy, lecz także rozwój innych gałęzi przemysłu i biznesu w regionie. Dla inwestorów kluczowym znaczeniem jest często dostępność portu lotniczego⁶. Funkcja społeczna, to wszystkie czynniki (szanse i zagrożenia), jakie niesie za sobą obecność portu lotniczego w regionie, co zostanie omówione w dalszej części pracy. Co ważne, obiektom takim jak port lotniczy, przypisuje się dodatkową rolę obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego. Najważniejsze obszary, w jakich wykorzystuje się infrastrukturę portów lotniczych, to przede wszystkim: realizacja zobowiązań sojuszniczych, w tym wykorzystanie infrastruktury, środków transportu lotniczego oraz lotniczych urządzeń naziemnych, wykonywanie zadań z obszaru współpracy cywilno-wojskowej⁷ oraz realizacja innych zadań na rzecz obronności⁸. Sposób realizacji zadań obronnych przez podmioty z obszaru lotnictwa cywilnego nadzoruje Urząd Lotnictwa Cywilnego⁹.

² E. Zabłocki, *Lotnictwo cywilne - Port Lotniczy - Szkolenie Lotnicze - Loty Próbné - Zasoby Obronne Lotnictwa Cywilnego*, Warszawa 2009, s. 11.

³ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* [Dz. U. 2002 nr 130 poz. 1112 z późn. zm.].

⁴ E. Zabłocki, *op. cit.*, s. 12.

⁵ *Ibidem.*, s. 16.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*, s. 19.

⁸ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. *o organizacji zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców*, [Dz. U. 2001 nr 122 poz. 1320].

⁹ E. Zabłocki, *op. cit.*, s. 19.

Społeczność lokalną stanowi grupa ludzi zamieszkała na jednym, stosunkowo małym terytorium z wyznaczonymi granicami (np. dzielnicy). To właśnie taka grupa ludzi, których łączy zamieszkanie na jednym obszarze – dzielnicy (wsi), na terenie której zbudowano port lotniczy, będzie przedmiotem rozważań. Usytuowanie portów lotniczych jest różne. Największe międzynarodowe lotnisko w Polsce, tj. Lotnisko Chopina w Warszawie położone jest w niewielkiej odległości od centrum miasta. Inne porty położone są również w niedalekiej odległości od większych miast (np. Rzeszów - Jasionka, Kraków - Balice), jednak zbudowane są na terenach wiejskich, znajdujących się poza miastem. Położenie portów lotniczych nie pozostaje bez znaczenia dla żyjących na tych terenach społeczności lokalnych. Rozpatrując aspekt zlokalizowania portu lotniczego, warto zwrócić uwagę na podstawowe obszary oddziaływań. Po pierwsze będzie to oddziaływanie portu na zagospodarowanie przestrzenne na terenach bezpośrednio sąsiadujących z portem, poprzez rozmieszczenie elementów infrastruktury lotnisk, jak również poprzez obostrzenia prawne regulujące zabudowę na obszarach przyległych do terenów lotniska. Po drugie będzie to wpływ na potencjał i rozwój ekonomiczny regionu lub miasta, przede wszystkim poprzez tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprzez dostępność dla potencjalnych inwestorów.

Wymienione aspekty wpływają na funkcjonowanie społeczności lokalnych. Analizując bezpośredni wpływ usytuowania portu lotniczego na kształtowanie bezpieczeństwa, ważne jest również ujęcie portu lotniczego, jako źródła realnych zagrożeń – nie tylko dla pasażerów obsługiwanych w porcie, ale również (a może i przede wszystkim) dla społeczności lokalnej zamieszkującej tereny w pobliżu portu. Co ważne, odnotowuje się, że ok. 70% katastrof i pożarów statków powietrznych ma miejsce w obszarze lotniska lub w jego najbliższym otoczeniu¹⁰. Z tego wynika, że to właśnie społeczność lokalna, zamieszkała na terenie (dzielnicy, wsi) gdzie znajduje się lotnisko będzie pierwsza odczuwać skutki wystąpienia potencjalnych zagrożeń o bardzo różnym charakterze. Można stwierdzić, że decyzja o powstaniu portu lotniczego, to nie tylko źródło wielu szans na rozwój ekonomiczny i społeczny dla danej zbiorowości, lecz także źródło potencjalnych zagrożeń, których ograniczenie jest jednym z podstawowych zadań służb i straży ochraniających port lotniczy.

Przyjmuje się, że zagrożenie niesione przez port lotniczy dla społeczności lokalnej są związane bezpośrednio z poszczególnymi obszarami funkcjonowania portu. Na potrzeby niniejszej analizy zagrożenia te dzieli się na dwie kategorie: pierwszą stanowią zagrożenia

¹⁰ M. Zieliński, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Gdynia 2010, s. 170.

związane z przepływem pasażerów (funkcja transportowa/komunikacyjna lotniska), drugą grupę stanowią zagrożenia płynące z ruchu statków powietrznych w obszarze portu lotniczego. Do pierwszej kategorii zagrożeń można zaliczyć te związane z transportem oraz obsługą pasażerów i towarów. Niebezpieczeństwem wynikającym z ryzyka przenoszenia i rozwoju chorób i ryzykiem wystąpienia epidemii. Niebezpieczeństwa wynikają również z możliwości wystąpienia zachowań o charakterze chuligańskim, przestępczym, napadów rabunkowych, jak również zagrożeń terrorystycznych (zarówno ataki terrorystyczne na terenie portu lotniczego, jak i ataki na pokładzie statku powietrznego, których skutki mogą dotyczyć bezpośrednio portu lotniczego). Z przepływem ludzi w porcie związane są również wszelkie inne niewłaściwe zachowania pasażerów i ludzi przebywających na terenie portu, jak np. niestosowanie się do zaleceń służb i straży czy wtargnięcie w tzw. strefy zastrzeżone i części krytyczne w tych strefach w porcie, stanowiące zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania portu i niosące określone negatywne skutki. Drugą kategorię zagrożeń stanowią wszystkie zdarzenia związane z ruchem lotniczym samolotów w porcie, w tym m.in. nadmierna emisja zanieczyszczeń i hałasu, zagrożenia płynące z transportu materiałów niebezpiecznych, awarie i problemy techniczne samych statków powietrznych prowadzące do wystąpienia bezpośredniego zagrożenia oraz groźba wystąpienia ataków o charakterze terrorystycznym związane z wykorzystaniem statku powietrznego jako broni¹¹.

Przyjmując opisany wyżej podział zagrożeń, należy uznać, że istnieją odrębne grupy podmiotów odpowiedzialne za poszczególne obszary zagrożeń. Stwierdza się, że podmioty te można podzielić na: odpowiedzialne za bezpieczny przepływ ludności, bezpieczeństwo ruchu lotniczego oraz pełniące obie te funkcje, a także instytucje administracji państwowej posiadające kompetencje tworzenia krajowych regulacji prawnych oraz – co ważniejsze, szczególnie w sektorze lotnictwa cywilnego – wprowadzenie do krajowego systemu prawnego unormowań międzynarodowych. Szczególnie w sprawach dotyczących ochrony środowiska, regulowania emisji zanieczyszczeń oraz natężenia hałasu przez statki powietrzne oraz międzynarodowych regulacjach dotyczących terroryzmu i innych przestępstw przeciwko lotnictwu cywilnemu.

Warto również zwrócić uwagę, że podmioty posiadające kompetencje w zakresie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa w porcie działają w dwóch podstawowych obszarach –

¹¹ Por. „Systemy bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, metody i środki ochrony lotniska i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą - Charakterystyka portu lotniczego jako obiektu zagrożenia”, [w:] J. Sztucki, M. Gąsior, G. Zając, M. Szczelina (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego*, Wrocław 2011, s. 153.

ochrony (*security*) i bezpieczeństwa (*safety*)¹². Te dwa pojęcia, choć funkcjonują obok siebie, postrzegane są oddzielnie, szczególnie w obszarze lotnictwa cywilnego. *Security*¹³ odnosi się przede wszystkim do zapewnienia odpowiednich fizycznych zabezpieczeń, tj. odpowiedniego odgrodzenia terenu portu, ulokowania odpowiednich służb w porcie i przygotowania materialnych środków, np. sprzętu do działania w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Służbami wypełniającymi obszar ochrony będą, m.in. Służba Ochrony Lotniska, czy Policja. Pojęcie *safety*¹⁴ zaś odnosi się do dziedziny szerszej, gdyż obejmuje także politykę bezpieczeństwa przyjmowaną w porcie (określaną w specjalnych dokumentach), do planowania działania w sytuacji zagrożenia w związku z wykonywanymi operacjami lotniczymi. W zakresie analizy procedur i nadzoru tych obszarów główne zadania przypisuje się takim organom, jak Urząd Lotnictwa Cywilnego czy Polska Agencja Żeglugi Powietrznej¹⁵. Dla wypełnienia nałożonego celu niniejszej analizy nie rozdziela się wyraźnie opisanych wyżej obszarów, tak, aby łatwiej można było zrozumieć złożoność i wzajemne oddziaływanie zagrożeń (w strefie ochrony i bezpieczeństwa) i szans, jakie niesie ze sobą port lotniczy dla społeczności lokalnej.

Zgodnie z przyjętym wyżej podziałem podmiotów działających na terenie portu, pierwszą grupę stanowią podmioty zapewniające odpowiedni poziom bezpieczeństwa w porcie oraz pełną i prawidłową realizację jego funkcji. Można wyróżnić trzy kategorie takich podmiotów. Po pierwsze są to służby wyspecjalizowane, których działalność skupia się przede wszystkim w obrębie portu lotniczego. Do tego typu podmiotów należy zaliczyć przede wszystkim Służbę Ochrony Lotniska (SOL) oraz Zakładową Lotniskową Straż Pożarną. Drugą kategorię podmiotów stanowią służby i straże działające na terenie całego kraju, posiadające jednocześnie uprawnienia i kompetencje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochroną portu. Do tej grupy podmiotów zaliczyć można Straż Graniczną (SG), Policję (Komisariat Policji Portu Lotniczego) oraz Służbę Celną¹⁶. Trzecia grupa podmiotów to wszyscy pozostali uczestnicy działalności portu lotniczego, włączając w to przede wszystkim przewoźników lotniczych, zarządzających portami oraz tzw. agentów handlingowych i właścicieli obiektów usługowych w terminalu.

¹² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. - *Konwencja chicagowska* [Dz. U z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm].

¹³ Załącznik 17 do Konwencji ICAO – *Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji*, [w:] <http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/prawo-mi%C4%99dzynarodowe/206-konwencje>, [dostęp: 20.04.2014].

¹⁴ Załącznik 19 do Konwencji ICAO - *Zarządzanie bezpieczeństwem*, <http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/prawo-mi%C4%99dzynarodowe/206-konwencje>, [dostęp: 20.04.2014].

¹⁵ *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego*, *op. cit.*, s. 153.

¹⁶ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 166.

Wyspecjalizowaną służbą odpowiedzialną za ochronę i utrzymanie bezpieczeństwa w porcie jest SOL. Podstawą prawną działalności tej wewnętrznej służby ochrony jest *ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*¹⁷ oraz *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony*¹⁸. Jak już zostało wspomniane wcześniej, SOL to wyspecjalizowana służba tworzona w dużych portach lotniczych oraz mniejszych (w zależności od potrzeb). Głównym zadaniem Służby Ochrony Lotniska jest zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa pasażerom (przebywającym w porcie i przylatującym lub odlatującym na pokładzie statku powietrznego), pracownikom portu oraz załodze statków powietrznych¹⁹. W ramach wykonywania nadrzędnego zadania, SOL działa w obszarze kontroli bezpieczeństwa lotniczego ruchu krajowego oraz kontroli dostępu do stref zastrzeżonych w porcie, w tym także kontroli wydawanych przez zarządzającego lotniskiem przepustek. Poza tym SOL ma również prawo ujęcia pasażera, którego nieodpowiednie zachowanie narusza porządek oraz akceptowalny poziom bezpieczeństwa. Należy do nich zaliczyć te, do których dochodzi na ziemi (tj. w obrębie infrastruktury naziemnej portu), czyli np. zachowania chuligańskie, stosowanie gróźb wobec innych osób przebywających w porcie, celowe utrudnianie wykonywania obowiązków przez pracowników portu (np. obsługi naziemnej), uszkodzenie wyposażenia, sprzętów itp. na terenie terminala pasażerskiego, w szczególności, jeśli może to prowadzić do znaczącego obniżenia poziomu bezpieczeństwa, niestosowanie się do zarządzeń porządkowych obowiązujących w porcie. Dotyczy to także zachowań na pokładzie samolotu, w tym m.in. niestosowanie się do przyjętych warunków i zasad bezpiecznego transportu drogą lotniczą (a konkretnie od chwili zamknięcia drzwi statku powietrznego przed startem aż do chwili otwarcia drzwi po wylądowaniu w porcie) poprzez zachowania chuligańskie, naruszanie porządku na pokładzie statku powietrznego, zagrażając tym samym bezpieczeństwu osób i mienia znajdujących się na pokładzie, utrudnianie wykonywania obowiązków przez załogę statku powietrznego oraz wszelkie inne formy naruszania przepisów bezpieczeństwa obowiązujących podczas trwania operacji lotniczej²⁰.

Zakładowa Lotniskowa Straż Pożarna jest wyspecjalizowaną jednostką ratowniczo-gaśniczą, której podstawowe zadania można podzielić na dwa obszary. Po pierwsze są to działania w wypadku wystąpienia katastrofy lub pożaru, których głównym zadaniem jest

¹⁷ *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, [Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740].

¹⁸ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony* [Dz. U. 1999 nr 4 poz. 31].

¹⁹ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 164-165.

²⁰ *Ibidem*, s. 165.

oprowadzenie pożaru w obrębie samolotu oraz umożliwianie przez to łatwiejszej ewakuacji pasażerów i załogi, po drugie wyodrębnić można np. odpowiednie zabezpieczenie procesu tankowania statków powietrznych²¹.

Straż Graniczna działa na terenie całego kraju, a jej rola uległa zmianie wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz do strefy Schengen. Wraz z rozwojem sektora transportu lotniczego, zdecydowano się przypisać Straży Granicznej odpowiednie kompetencje w obszarze ochrony i utrzymania bezpieczeństwa w przepływie ludności tym właśnie środkiem transportu. Działalność SG w portach lotniczych regulowana jest na podstawie *ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*²² oraz *ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej*²³. Do zadań funkcjonariuszy SG należy przede wszystkim utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa publicznego w szczególności w obszarze tzw. terytorialnego lotniczego przejścia granicznego. Inne ważne zadania, to prowadzenie kontroli bezpieczeństwa osób, przedmiotów (przesyłek, cargo, bagaży) oraz lotniczych środków transportu, w tym rozpoznawanie i zabezpieczenie bagaży i innych przedmiotów pozostawionych bez opieki w obrębie lotniska (a także gromadzenie i przekazywanie informacji z tego zakresu). Poza tym zadaniami, SG wypełnia także funkcję tzw. wart ochronnych (*sky marshals*) służących przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa na pokładzie samolotu. Dodatkowo, podobnie jak Policja, Straż Graniczna opiniuje przedstawiony plan ochrony portów lotniczych²⁴.

Realizacja części kompetencji policji obejmuje działalność funkcjonariuszy w porcie lotniczym. Podstawą prawną utworzenia specjalistycznego Komisarjatu Policji Portu Lotniczego jest *ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*²⁵. Głównym celem jest realizowanie zadań i wypełnianie kompetencji Policji, w obszarze ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Główne zadania funkcjonariuszy KPPL to przejęcie osób ujętych przez SOL w przypadku zachowań naruszających warunki bezpieczeństwa w porcie lotniczym, wydawanie opinii w sprawie programu ochrony tworzonego przez zarządzającego lotniskiem oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie portu, konwojowanie.²⁶

Rola i kompetencje funkcjonariuszy Służby Celnej zmieniały się wraz ze zmianami regulacji prawnych w obszarze ceł związanymi z procesami integracyjnymi Polski. Na

²¹ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 170.

²² *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej* [Dz.U 2005, nr 234, poz. 1997 ze zm.].

²³ *Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* [Dz.U 2005, nr 226, poz. 1944 ze zm.].

²⁴ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 166.

²⁵ *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, [Dz.U 2007, nr 43, poz. 277].

²⁶ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 168.

dużych lotniskach międzynarodowych, np. w Warszawie funkcjonują Urzędy Celne odpowiedzialne przede wszystkim za pobór należności celnych, podatków i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów, wypełnianie przepisów wspólnotowych, rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie nie tylko przestępstwom i wykroczeń skarbowych, lecz także przeciwdziałanie narkomanii i przemytowi nielegalnych towarów (np. dzieł sztuki, czy wyrobów zwierzęcych)²⁷.

Wszystkie służby działające na terenie portu lotniczego dążą do wypełnienia podstawowej misji, jaką jest bezpieczne funkcjonowanie portu. Bezpieczeństwo w porcie wpływa na efektywną realizację wypełnianych przez ten obiekt funkcji, służąc społeczeństwu i wpływając pozytywnie na gospodarkę kraju. Warto podkreślić, że każde z opisanych wyżej zadań, choć wydawać by się mogło, że odnosi się jedynie do działań porządkowych, np. reagowania na zachowania chuligańskie i na inne odbiegające od przyjętych norm zachowania, to wszystkie te przedsięwzięcia pomagają uchronić port przed jednym z największych obaw współczesnego lotnictwa cywilnego – przed atakiem terrorystycznym. Jednak odpowiednie monitorowanie portu, gromadzenie i analizowanie informacji, przekazywanie je odpowiednim instytucjom (w Polsce w obszarze terroryzmu będzie to przede wszystkim Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego), a także codzienne, rutynowe działania służb i straży wpływają znacząco na obniżenie się ryzyka ataku terrorystycznego.

Przy wspomnianym wcześniej podziale podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa w porcie lotniczym, poza odpowiednimi służbami, wyróżniono również rolę administracji publicznej w tym zakresie. Rola ta przypisana jest przede wszystkim Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego, którego kompetencje są realizowane przy pomocy wyspecjalizowanych komórek wewnętrznych instytucji. Warto podkreślić, że w kontekście utrzymania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, a w tym m.in. prewencji, gromadzenia informacji o potencjalnych zagrożeniach leży w kompetencjach takich departamentów, jak Biuro Zarządzania Bezpieczeństwem w Lotnictwie Cywilnym oraz Departament Ochrony w Lotnictwie Cywilnym²⁸. Działania tych departamentów skupiają się jedynie w obszarze nadzór i kontroli, a nie działań *stricto* operacyjnych, jak już zostało wspomniane wcześniej.

²⁷ *Zadania i kompetencje (IC i UC)*, ze strony internetowej Izby Celnej w Warszawie [w:] http://bip.warszawa.ic.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=830&Itemid=421, [dostęp: kwiecień 2014].

²⁸ *Struktura organizacyjna ULC*, ze strony internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego, [w:] <http://www.ulc.gov.pl/pl/urząd/struktura>, [dostęp: kwiecień 2014].

Ostatnią grupę podmiotów stanowią przewoźnicy, firmy handlingowe oraz właściciele punktów usługowych na terenie portu. Ważnym elementem w utrzymaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa jest odpowiednie przygotowanie. Zgodnie z przyjętymi regulacjami zarówno zarządzającymi samymi portami, przewoźnicy lotniczy, jak również wszystkie inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą w obrębie lotniska, muszą opracować program ochrony (np. Program Ochrony Lotniska opracowywany przez zarządzającego lotniskiem), który następnie jest opiniowany i uzgadniany m.in. ze Strażą Graniczną. Warto zastanowić się też, jak ważna jest działalność osób postronnych, niebędących funkcjonariuszami służb, które poprzez uważne obserwowanie otoczenia mogą zapobiec wystąpieniu realnych zagrożeń.

O znaczeniu obserwacji i spostrzegawczości przechodniów, pasażerów, czy przedsiębiorców świadczyć może przykład z poza obszaru lotnictwa. W maju 2010 roku doszło do udaremnienia ataku terrorystycznego na Times Square w Nowym Jorku. Dzięki temu, że jeden z właścicieli sklepu zauważył podejrzanie wyglądający pojazd i zgłosił to odpowiednim służbom, bombę stanowiącą broń w zaplanowanym ataku terrorystycznym udało się rozbroić, a tym samym uniknięto tragicznych skutków wybuchu w centrum metropolii²⁹.

Aby zobrazować znaczenie zagadnienia, warto przyjrzeć się bliżej danym z meldunków Straży Granicznej przekazywanych ULC dot. zdarzeń w porcie, m.in. zgłoszeń o bagażu pozostawionym bez opieki. Według danych ULC liczba takich zgłoszeń dla Warszawskiego Lotniska im. Chopina wynosi 17 na w sumie odnotowanych 43 w miesiącu marcu br.³⁰ Część z przyjmowanych zgłoszeń pochodzi od zaniepokojonych pasażerów lub osób przebywających na terenie portu, którzy zauważyli przedmiot pozostawiony bez opieki. Świadomość potencjalnego zagrożenia jest więc dość duża, co sprzyja utrzymaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Wydawać by się mogło, że możliwość urzeczywistnienia zagrożenia katastrofą lotniczą dla społeczności lokalnej jest mała. W wypadku wykonywania wszystkich czynności prawidłowo, zachowanie odpowiednich warunków obsługi technicznej samolotu przy starcie, lądowaniu i w czasie lotu zapewnić ma bezpieczny rejs. Być może właśnie odsuwanie od siebie wizji potencjalnych katastrof lotniczych jest jednym z błędów w myśleniu o bezpośrednim wpływie położenia lotniska na społeczność lokalną. Przykładem omawianej sytuacji może być wydarzenie z 9 maja 1987 r., kiedy to doszło do katastrofy lotniczej

²⁹ *Próba zamachu na Times Square: Poszukiwania mężczyzny z nagrania*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7837431,Prоба_zamachu_na_Times_Square__Poszukiwania_mezczyzny.html, [dostęp: 20.04.2014].

³⁰ Dane Urząd Lotnictwa Cywilnego, kwiecień 2014.

w wyniku awarii silników w samolocie PLL LOT „Kościuszko”. Podczas próby awaryjnego lądowania samolot runął wraz ze 183 osobami na pokładzie wprost na teren Lasu Kabackiego. Co istotne, pożar wybuchł nie tylko w miejscu katastrofy. Elementy odpadające od samolotu podczas końcowej fazy lotu wywołały mniejsze pożary również w odległości ok. 10 km od obszaru lotniska Warszawa Okęcie³¹. Warto także dodać, że to historyczne wydarzenie jest wciąż w pewien sposób obecne wśród społeczności mieszkańców osiedla Kabaty, poprzez nadanie imienia jednej z ulic – Alei Załogi Samolotu „Kościuszko”.

W pracy starano się syntetycznie przedstawić wpływ jaki ma port lotniczy na funkcjonowanie społeczności lokalnej. Wpływ ten jest wyraźny w wielu obszarach (ekonomicznym, społecznym), a w pracy skupiono się głównie na zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w porcie, w efekcie czego utrzymuje się odpowiedni poziom bezpieczeństwa w obszarach sąsiadujących z portem.

Oczywiste jest, przyjmując perspektywę historyczną, że to miasta powstawały pierwsze, dopiero w kolejnych wiekach, wraz z rozwojem lotnictwa pojawiło się zapotrzebowanie na budowę portów i rozwój całej infrastruktury z tym związanej. Czy istnieje jednak możliwość, że proces ten przebiega w odwrotnym kierunku w czasach współczesnych?

Sądzi się, że może istnieć sytuacja, gdy miasto rozrasta się wokół lotniska. Przykładem może być, po pierwsze międzynarodowy port lotniczy w Warszawie i rozwój gałęzi handlowo-usługowej w najbliższym sąsiedztwie lotniska. W warszawskiej dzielnicy Włochy, gdzie znajduje się omawiany port, powstają od lat liczne obiekty handlowe. Miasto Warszawa, dosłownie rozrastało się, zaludniając obszary sąsiadujące z portem. Innym przykładem podobnej sytuacji może być amerykańskie miasto San Diego (Kalifornia) i znane na całym świecie lotnisko Lindbergh. Port ten słynie z nietypowego i niebezpiecznego położenia³². Nie dość, że ulokowane jest ono w zatoce (zaraz przy brzegu oceanu), posiada jedynie jedną drogę startową, to znajduje się właściwie w samym centrum miejskiej zabudowy. Sytuację pogarszają wciąż narastające budynki – obiekty infrastruktury potrzebnej do obsługi tak dużej liczby pasażerów, jaką odnotowuje się w porcie w San Diego (ok. 600 lotów dziennie; dla porównania Warszawskie Lotnisko Chopina obsługuje ok. 300 lotów, a wyposażone jest w dwie drogi startowe. Można uznać, że w wypadku opisanego

³¹ *Po latach poznajemy prawdę ws. katastrofy lotniczej w Lesie Kabackim*, <http://www.polskatimes.pl/artykul/571027,po-latach-poznajemy-prawde-ws-katastrofy-lotniczej-w-lesie-kabackim,id,t.html?cookie=1> [20.04.2014].

³² *Najniebezpieczniejsze lotniska na świecie*, <http://thefad.pl/content/najniebezpieczniejsze-lotniska-na-swiecie> [20.04.2014].

amerykańskiego portu lotniczego, to społeczność lokalna wpływa na poziom bezpieczeństwa operacji lotniczych w porcie, obniżając bezpieczeństwo operacji lotniczych, poprzez budowanie kolejnych budynków usługowych i mieszkalnych, co w konsekwencji wpłynęło na wzrost prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia np. katastrofą lotniczą.

Rozważając wpływ działań społeczności lokalnej na port lotniczy, warto także zwrócić uwagę na opinie mieszkańców na temat lotnisk tworzonych lub już istniejących w najbliższym sąsiedztwie. Przykładem może być dość niechlubna historia o wrogości mieszkańców Baranowa i okolicznych wsi wobec pobliskiego lądowiska. W 2012 roku dochodziło do serii podpaień obiektów znajdujących się na terenie lądowiska, wysyłano liczne skargi do odpowiednich władz, zarzucając władzom lądowiska nadmierne hałasowanie oraz stwarzanie ryzyka katastrofy lotniczej. Lądowisko, zgodnie z treścią listu wystosowanego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego działa zgodnie z wszelkimi normami³³. Jednak wroga postawa mieszkańców zniechęca do rozwoju transportu lotniczego w tym regionie. To jeden z przykładów potwierdzających, jak ważne są konsultacje społeczne w procesie organizowania działalności lotniczej.

Kolejnym obiektem budzącym emocje wśród społeczności lokalnej jest port lotniczy Poznań-Ławica, któremu mieszkańcy zarzucali zbyt wysoki poziom hałasu. W efekcie obecność lotniska ma obniżać komfort życia społeczności i wpływać na spadek wartości zamieszkałych nieruchomości. Ponieważ port w Poznaniu jest bardzo ważnym obiektem dla rozwoju regionu, postawa mieszkańców wpłynęła na decyzję władz lotniska o wypłacaniu odszkodowań, zgodnie z doznanymi stratami wywołanymi przez zbyt wysoki poziom hałasu³⁴. Inną formą radzenia sobie z tego typu skargami mieszkańców, mogłoby być ustanowienie tzw. Obszaru Ograniczonego Użytkowania. Obszar ten miałby jednak co do zasady efekt dwojaki. Z jednej strony zapewniłby mieszkańcom okolic portu, m.in. zainstalowanie izolacji akustycznych, choć z drugiej strony wprowadzenia takiego obszaru skutkowałoby ograniczeniami w zabudowie mieszkalnej tak, by nie utrudniała ona funkcjonowania portu.

Jak widać poprzez opisane przykłady, relacje na linii społeczność lokalna, a port lotniczy są wieloaspektowe i złożone. Port lotniczy tworzy wiele możliwości postępu, świadczy o nowoczesności i rozwoju regionu i kraju. Jednocześnie stanowi źródło zagrożeń,

³³ *Pożar na lądowisku w Baranowie*, http://wiadomosci.wpr24.pl/_pozar_na_ladowisku_w_baranowie;13896.html [20.04.2014].

³⁴ *Mieszkańcy chcą odszkodowania za hałas od lotniska Ławica*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/mieszkanicy-chca-odszkodowania-za-halas-od-lotniska-lawica,57448.html>, [20.04.2014].

które mogą wynikać z nieprawidłowego funkcjonowania portu lub jako potencjalny obiekt ataków terrorystycznych. Prawodawca przewidział te aspekty i przypisał służbom i strażom odpowiednie kompetencje, niezbędne do ochrony i zapewnienia zadowalającego poziomu bezpieczeństwa w porcie lotniczymi, przypisując jednocześnie organom administracji publicznej kompetencje w zakresie nadzoru realizacji zadań i procedur. Należy przyjąć, że pełna i efektywna realizacja zadań poprzez dane instytucje sprzyja zapewnieniu i utrzymaniu bezpiecznego funkcjonowania portu. Wraz z rozpowszechnianiem i odnotowywanym rozwojem sektora lotnictwa ciekawe wydaje się uważne śledzenie dalszych procesów wzajemnego oddziaływania portów lotniczych na środowisko, w jakim będą funkcjonować.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, (Dz.U. 2002 nr 130 poz. 1112 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizacji zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, (Dz.U. 2001 nr 122 poz. 1320).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, (Dz.U. 1997 nr 114 poz. 740).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie wewnętrznych służb ochrony, (Dz.U. 1999 nr 4 poz. 31).

Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U 2005, nr 234, poz. 1997 ze zm.).

Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, (Dz.U 2005, nr 226, poz. 1944 ze zm.). Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz.U 2007, nr 43, poz. 277).

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. - Konwencja chicagowska (Dz. U z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm).

Załącznik 17 do Konwencji ICAO – Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji.

Załącznik 19 do Konwencji ICAO - Zarządzanie bezpieczeństwem.

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Sztucki J., Gąsior M., Zając G., Szczelina M. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego*, Wrocław 2011.

Zabłocki E., *Lotnictwo cywilne - Port Lotniczy - Szkolenie Lotnicze - Loty Próbne - Zasoby Obronne Lotnictwa Cywilnego*, AON 2009.

Zieliński M. , *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Akademia Marynarki Wojennej 2010.

Artykuły prasowe

Próba zamachu na Times Square: Poszukiwania mężczyzny z nagrania, <http://wiadomosci.gazeta.pl>.

Pożar na lądowisku w Baranowie, <http://www.wiadomosci.wpr24.pl>.

Mieszkańcy chcą odszkodowania za hałas od lotniska Ławica, <http://www.portalsamorzadowy.pl>.

Po latach poznajemy prawdę ws. katastrofy lotniczej w Lesie Kabackim, <http://www.polskatimes.pl>.

Najniebezpieczniejsze lotniska na świecie, www.thefad.pl.

Strony internetowe

Struktura organizacyjna Urzędu Lotnictwa Cywilnego, <http://www.ulc.gov.pl>.

Oszustwa jako zagrożenie dla bezpieczeństwa osób starszych w miejscu ich zamieszkania

Wstęp

Od pewnego czasu w publicznym dyskursie coraz częściej podnoszone są różnorodne problemy, jakie dotyczą współcześnie najstarszą część społeczeństwa. Stosunkowo dobrze rozpoznane są kwestie związane z dostępem do służby zdrowia, problemami finansowymi seniorów, a także w kontekście szerszych przemian struktury i funkcji rodziny – problemy związane z samotnością oraz między innymi z aktywnością społeczno–kulturową najstarszych generacji. Wiele z tych zagadnień rozważane jest przede wszystkim w wymiarze dysput akademickich; powstają liczne teorie i publikacje naukowe. Dorobek ten nie zawsze przekłada się na rozwój praktycznych rozwiązań zmierzających do realnej poprawy sytuacji osób starszych. Większość instytucji publicznych swoje działania na rzecz seniorów sprowadza do ogólnikowych programów i inicjatyw, które często kończą się niepowodzeniem.

Momentem przełomowym w debacie okazało się ogłoszenie przez Komisję Europejską roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Był to znaczący krok w działaniach na rzecz seniorów. Instytucje unijne podjęły próbę budowania silniejszych relacji międzypokoleniowych. Takie inicjatywy stanowią dobry przykład i stwarzają nowe możliwości dla poszczególnych państw członkowskich.

Większość opracowań dotyczących problematyki osób starszych zaczyna się od wskazania podstawowego faktu, iż współczesne społeczeństwa starzeją się. Obecnie uzasadnione jest stwierdzenie, że jest to zjawisko globalne. W Polsce wzrost odsetka osób w wieku 60 lat

i więcej zanotowano od przełomu lat 50 i 60 XX wieku¹. Zjawisko to będzie się nasilało, według danych GUS, do 2035 roku liczba osób starszych wyniesie w naszym kraju ponad 9,6 mln, a już obecnie możemy mówić o ponad 7 milionach seniorów². Polityki publiczne w bliskiej perspektywie będą musiały zmierzyć się z licznymi wyzwaniami, zwłaszcza logistycznymi i finansowymi, jakie zaczną się pojawiać na masową skalę. Problematyka osób starszych będzie również uwidaczniała się na obszarze kolejnych dziedzin nauki, których zadaniem będzie tworzenie podstaw dla rozwiązywania wszelkich problemów najstarszej części społeczeństwa. Nie tylko medycyna i opieka społeczna, ale również ekonomia, kultura oraz nauki o bezpieczeństwie będą musiały dostrzec zwiększającą się populację tej kategorii wiekowej.

W niniejszym artykule zaprezentowana zostanie kwestia bezpieczeństwa osób starszych w wymiarze lokalnym. Na podstawie analizy literatury, artykułów prasowych oraz tekstów zamieszczonych w Internecie, podjęta zostanie próba wykazania rodzaju zjawisk i problemów, które dotyczą bezpieczeństwa osób starszych w miejscu ich zamieszkania. Chodzi o specyficzną kategorię przestępstw, których ofiarami padają przede wszystkim seniorzy, a mianowicie oszustw i mistyfikacji dokonywanych w skali lokalnej. Dokonując analizy działalności różnych instytucji, które w sposób pośredni lub bezpośredni zajmują się osobami starszymi, zaprezentowane zostaną najważniejsze działania, jakie podejmowane są na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa osób starszych. W przypadku kategorii osób, którym przyszło mierzyć się z rosnącą komplikacją współczesnego świata, szczególnie ważne wydają się działania prowadzące do poszerzenia świadomości zagrożeń.

Bezpieczeństwo w okresie starości

Istnieje wiele definicji pojęcia bezpieczeństwo. Jedno z najbardziej ogólnych znaczeń tego terminu odnosi się do „stanu niezagrożenia, spokoju, pewności³”. Precyzyjnego określenia bezpieczeństwa można szukać na gruncie nauk o bezpieczeństwie, które przyjmują szereg różnych klasyfikacji. Powszechnie stosuje się takie określenia jak bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo energetyczne czy bezpieczeństwo socjalne. Każdy z tych

¹ C. Żołędowski, *Starzenie się ludności – Polska na tle Unii Europejskiej* [w]: *Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje*, numer 17/2012, Warszawa 2012, s. 30.

² *Prognoza ludności Polski na lata 2008 – 2035*, Główny Urząd Statystyczny.

³ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1988, s. 147.

rodzajów bezpieczeństwa dotyczy innej sfery życia, jednak zagwarantowanie każdego z nich składa się na ogólne poczucie bezpieczeństwa jednostki. A. Urban uważa, że współczesna cywilizacja charakteryzuje się totalnym brakiem poczucia bezpieczeństwa, a obywatele żądają od instytucji władzy jego zapewnienia⁴.

Dla nauk o człowieku istotny jest subiektywny wymiar bezpieczeństwa, definiowany m.in. w kategoriach potrzeb. Abraham Maslow do fundamentalnych potrzeb zalicza potrzebę bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze fizycznym jak i psychicznym⁵. Zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa może przybierać różne formy i charakteryzuje się odmiennością na poszczególnych etapach życia jednostki.

W okresie starości potrzeba ta nabiera nowego znaczenia i jest mocno akcentowana. „U człowieka dorosłego potrzeba bezpieczeństwa przejawia się w tendencji do poszukiwania bezpieczeństwa i stabilizacji, dążeniu do tego, co znane, wiadome, do preferowania raczej rzeczy bliskich⁶”. Tym samym osoby starsze gorzej znoszą wszelkie zmiany i nowe sytuacje, dłużej uczą się nowych ról. Maslow porównuje wręcz osoby starsze w sytuacji zagrożenia do zachowań dzieci, które szukają opiekuna lub osoby, od której mogą być zależni⁷.

Poczucie bezpieczeństwa osób starszych może zależeć od wielu czynników. Za główne zjawisko zagrażające bezpieczeństwu seniorów, należy uznać konsekwencje współczesnych przemian kulturowych charakterystycznych dla epok przyśpieszonego rozwoju. Wszechobecny kult młodości marginalizuje obecność osób starszych w życiu społeczeństwa. Gwałtowny rozwój wielu dziedzin życia czyni dla starszych generacji świat trudnym do zrozumienia w znanych sobie kategoriach. Mobilność, elastyczność i aktywność to czynniki, które w dużej mierze odróżniają współczesną młodzież od ich rodziców, a zwłaszcza pokolenia dziadków. Nie pozostaje to bez wpływu na mentalność pokoleń młodszych, w tym ich postawy w stosunku do starszych. Jak stwierdza W. Ciczkowski, wiek XX to okres zmian społecznych, które zachwiały dotychczasową pozycję osób starszych, tym samym pozbawiając ich autorytetu⁸. Efektem tej swoistej „rewolucji” postaw społecznych jest zwiększenie występowania dyskryminacji ze względu na wiek, uniemożliwianie prawidłowego zaspokajania potrzeb osób starszych czy stosowanie wobec nich przemocy.

⁴ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 12.

⁵ G. Łój, *Poczucie bezpieczeństwa a osobowościowe wyznaczniki adaptacji do starości*, Częstochowa 2001, s.36.

⁶ G. Łój, *op. cit.*, s. 40.

⁷ A. Maslow, *W stronę psychologii myślenia*, Warszawa, 1986, s. 35-36.

⁸ W Ciczkowski, *Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym*, Olsztyn 1999, s. 107.

„Nic więc dziwnego, że osoby w podeszłym wieku negatywnie odnoszą się do współczesnej obyczajowości i czują się zagrożone możliwością wyzysku lub napaści”⁹.

T. Siudyło zwraca uwagę, że poczucie bezpieczeństwa człowieka w okresie starości zależy przede wszystkim od¹⁰:

- osobowości jednostki;
- sprawności fizycznej i umysłowej;
- możliwości uzyskania pomocy od osób trzecich (rodzina, sąsiedzi, przyjaciele, opieka społeczna i zdrowotna);
- stanu zdrowia;
- posiadania bezpiecznego schronienia;
- stabilnych dochodów.

Istotny wpływ ma również pozycja społeczno–zawodowa, zajmowana w okresie aktywności ekonomicznej. Niemniej istotne w tym kontekście wydaje się dla seniorów poczucie życzliwej afirmacji ze strony innych oraz ogólne zrozumienie¹¹. Brak szacunku i akceptacji, który może przekształcać się w formy dyskryminacji i lekceważenia, ma również ogromny wpływ na funkcjonowanie najstarszych jednostek w społeczeństwie, a tym samym ich poczucie osobistego bezpieczeństwa. Dlatego tak ważne na tym etapie życia wydaje się wsparcie najbliższej rodziny oraz przyjazne nastawienie społeczności lokalnej. Brunon Synak umieścił potrzebę bezpieczeństwa obok potrzeby przynależności, użyteczności i uznania, niezależności i satysfakcji życiowej¹². Autor ten do istotnych czynników zalicza również znajomość miasta, samopoczucie w osiedlu i mieszkaniu, które mogą przesądzać o stopniu poczucia bezpieczeństwa osób starszych. Okazuje się, że zależy ono od wielu czynników, które powinny współwystępować, aby można mówić o pełnym zaspokojeniu potrzeby bezpieczeństwa wśród seniorów.

⁹ W. Ciczkowski, *op. cit.*, s. 110.

¹⁰ M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, *Zagrożenia w starości i na jej przedpolu*, Białystok 2010, s. 43-44.

¹¹ G. Łój, *op. cit.*, s. 40.

¹² W. Ciczkowski, *op. cit.*, s. 106.

Osoby starsze jako ofiary przestępstw

Wydlężanie się życia członków społeczeństwa jest zjawiskiem w sposób oczywisty pozytywnym. Spośród wynikających z niego procesów społecznych możemy jednak wyróżnić takie, które prowadzi do przemian zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Potencjał w tej specyficznej grupie demograficznej powoli dostrzegają politycy czy wszelkiego rodzaju instytucje finansowe. Nadal jednak seniorzy w swoim życiu codziennym spotykają się z dyskryminacją i lekceważeniem. Faktem jest również marginalizowanie i utrudnianie w zaspokajaniu potrzeb tej grupy ludzi poprzez bariery biurokratyczne, architektoniczne czy brak zrozumienia oraz życzliwości ze strony usługodawców. W sposób pośredni przekładać się to będzie na funkcjonowanie osób starszych w ich środowisku lokalnym oraz będzie miało coraz bardziej wyraźny wpływ na relacje z młodszymi pokoleniami.

H. von Henting wymienia wśród ogólnych kategorii osób najbardziej narażonych na pokrzywdzenie, obok kobiet, dzieci czy imigrantów, właśnie osoby starsze¹³. Pozycja i rola, jaką pełnili seniorzy na przestrzeni wieków, uwarunkowana była pozycją materialną, społeczną oraz rozwojem cywilizacyjnym danego państwa. W wymiarze ogólniejszym - społeczny status starszych kategorii wiekowych określała kulturowa definicja i wartościowanie poszczególnych etapów życia człowieka, przybierające formy historycznie zmienne. Gorsze traktowanie czy stosowanie różnych form przemocy wobec osób sędziwych nie jest nowym zjawiskiem, gdyż karty historii zapisane są przykładami brutalnych i poniżających zachowań względem tej kategorii osób¹⁴. Kluczowe znaczenie w prawidłowym funkcjonowaniu osób starszych miała najbliższa rodzina, najczęściej trypokoleniowa, która stanowiła główną gwarancję poczucia bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze fizycznym, psychicznym, jak i ekonomicznym. M. Dzięgielewska podkreśla powszechnie stwierdzany w naukach społecznych fakt zaniku rodzin wielopokoleniowych w kulturze zachodniej. Przeważającą formą są rodziny nuklearne (rodzice plus jedno lub dwoje dzieci)¹⁵. W konsekwencji tych przemian, które dokonują się od drugiej połowy XX wieku, osoby starsze pozostają zdane w wielu przypadkach tylko i wyłącznie na siebie. Problem ten

¹³ B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004, s. 51.

¹⁴ Zob. szerzej: G. Minois, *Historia starości. Od antyku do renesansu* oraz J.P. Bois, *Historia starości. Od Montaigne'a do pierwszych emerytur*, Warszawa 1995.

¹⁵ B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dzięgielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa 2006, s. 87.

w większym stopniu dotyka kobiet (jako że kobiety statystycznie żyją dłużej; proporcje mężczyzn i kobiet w kategorii seniorów są inne niż w innych kategoriach wiekowych) i osoby żyjące w większych miastach, gdzie zdaniem Norberta Pikuły, samotność dotyczy już blisko 50% gospodarstw domowych¹⁶. Nadal można mówić o pewnych różnicach, które charakteryzują styl życia najstarszych mieszkańców wsi i miast. W małych skupiskach ludzi seniorzy mogą częściej liczyć na wsparcie i zainteresowanie rodziny czy sąsiadów. Z kolei w większych miastach, jak zauważa B. Szatur–Jaworska, seniorzy żyją samotnie, mają ograniczone kontakty z najbliższymi, jednak mogą liczyć na większy zakres pomocy z instytucji świadczących usługi opiekuńcze czy gospodarcze¹⁷.

Współcześnie młodsze pokolenia odznaczają się większą mobilnością, tym samym bez większych problemów podejmują decyzje o zmianach miejsca zamieszkania, w tym także coraz powszechniejszych emigracjach za granicę. W konsekwencji tych decyzji, starsi rodzice i dziadkowie pozostają sami, utrzymując sporadyczne kontakty z krewnymi na obczyźnie. Samotne zamieszkiwanie to jeden z istotnych czynników sprzyjających temu, że starsi, pozbawieni codziennego wsparcia i dobrej rady najbliższych, wybierani są na ofiary przestępstw¹⁸. Członkowie rodziny będący na miejscu, są dla seniorów cennym wsparciem, gwarantem poczucia bezpieczeństwa, niejednokrotnie pełniąc rolę „nauczyciela i przewodnika po nowej rzeczywistości”. Postęp cywilizacyjny i technologiczny wymaga od starszych pokoleń podstawowej wiedzy i nowych umiejętności, które mogą być przekazywane właśnie przez pokolenia młodsze.

Zjawisko przestępczości wobec najstarszej części społeczeństwa nie zostało jeszcze do tej pory należycie zbadane i opisane. Stosunkowo lepiej wydaje się być rozpoznana kwestia przemocy wobec seniorów, stosowana przez członków rodzin czy opiekunów. Brakuje jednak kompleksowych badań i danych empirycznych, które opisują i potwierdzają skalę tego zjawiska. Osoby starsze niejednokrotnie boją się przyznawać i mówić o swoich problemach, wstydzą się sytuacji, w jakiej się znaleźli. Policja nie wyszczególnia kategorii osób 60 lat i więcej w statystykach popełnianych przestępstw. Dostępne badania pozwalają tylko wskazać pewien zarys skali problemu.

¹⁶ N. Pikuła, *Etos starości w aspekcie społecznym. Gerontologia dla pracowników socjalnych*, Warszawa 2011, s. 95.

¹⁷ B. Szatur–Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, *op. cit.*, s. 214.

¹⁸ N. Pikuła, *op. cit.*, s. 94.

Tab. 1 Odsetek osób przyznających się do doświadczeń związanych z łamaniem prawa w całej próbie

	Ofiara kradzieży			Ofiara napadu i pobicia			Ofiara włamania do domu/samochodu		
	2013	2011	2009	2013	2011	2009	2013	2011	2009
wiek									
do 24 lat	4,1	3,1	4,5	2,1	1	1,7	1,1	1,4	1,1
25-34 lata	2,8	2,1	3,3	1,5	0,6	0,8	1,6	1,6	2,1
35-44 lata	2,8	2,7	2,6	0,6	0,7	0,6	1,8	1,5	2,1
45-59 lat	2,3	3	3	0,6	0,8	0,8	2	2	1,7
60-64 lata	2,6	2,5	2,8	0,6	0,1	0,8	1,3	0,8	1,2
65 i więcej lat	2,6	3	3,3	0,3	0,4	0,7	1	0,9	1,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2013*.

Z powyższych danych wynika, że osoby starsze są ofiarami wymienionych tu przestępstw w stopniu porównywalnym z młodszymi kategoriami wiekowymi. W porównaniu z 2009 roku, odsetek ofiar kradzieży oraz napadu i pobicia nieznacznie obniżył się dla osób w wieku 60 lat i więcej. Może świadczyć to o stopniowej, pozytywnej tendencji do obniżania zagrożenia osób starszych przestępczością. Nadal jednak seniorzy są zagrożeni najbardziej kradzieżą oraz włamaniem do domu czy samochodu. Tylko 0,1% badanych w wieku 60-64 lat, przyznawało się w 2013 roku do bycia ofiarą napadu i pobicia, zaś osoby powyżej 65 lat stanowiły już 0,4 % badanych osób. Szacuje się również, że oszustwa na osobach starszych mogą stanowić kilka procent wszystkich oszustw kryminalnych¹⁹.

Polskie prawo traktuje seniorów na równi, nie przewidując specjalnej ochrony dla tej kategorii osób²⁰. Przedstawiciele najstarszej części społeczeństwa padają ofiarami większości

¹⁹ M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, *op. cit.* - Autor twierdzi, że nawet o 5% starszych osób, które padają ofiarą przestępstw.

²⁰ M. Halicka, J. Halicki, A. Sidorcuk, *Człowiek dorosły i starszy w sytuacji przemocy*, Białystok 2009, s. 57.

występujących współcześnie aktów przestępczych. Do szczególnie powszechnych, K. Laskowska, na podstawie Kodeksu karnego, wymienia m.in. pobicie, narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia, groźba karalna, znęcanie się, kradzież czy oszustwo²¹. Katalog ten nie jest zamknięty, a duża część tych przestępstw, może ze sobą współwystępować.

Interesującą kategorią przestępstw, których ofiara padają szczególnie często ludzie starsi, są oszustwa i wyłudzenia, przybierające niekiedy formy dość wyrafinowanych mistyfikacji. Małgorzata Buchła dopatruje się wzrostu skali oszustw dokonywanych na seniorach w przemianach transformacyjnych, jakie nastąpiły po 1989 roku²². Zasadne jest stwierdzenie, że osoby w wieku starszym, ze względu na szereg występujących w tym okresie życia cech, od zawsze stanowiły łatwy cel dla wszelkiej maści przestępców. Jednak dopiero od niedawna możemy obserwować wzrost występowania niespotykanych w przeszłości metod wykorzystywania słabości i dobroci seniorów. Przestępcy rzadko stosują przemoc fizyczną (co pokazują dane powyżej), uciekają się jednak do coraz bardziej wyrafinowanych i precyzyjnie zaplanowanych mistyfikacji.

Metody oszustw dokonywanych na seniorach

Jak wspomiano już wcześniej, policja nie prowadzi szczegółowych rejestrów przestępstw dokonywanych na osobach starszych. Na podstawie zgłaszanych przypadków udało się jednak stworzyć zbiór pewnych powtarzających się schematów, według których działają przestępcy w całym kraju. „Kreatywność” i przebiegłość sprawców w wielu przypadkach nie zna granic. Najczęściej osoby starsze padają ofiarami wyłudzeń finansowych. W prasie i telewizji można usłyszeć o metodach nazywanych „na wnuczka”, „na kuferek” czy „na urzędnika”. Poniżej zostaną zaprezentowane trzy najbardziej popularne metody stosowane przez oszustów.

²¹ M. Halicka, J. Halicki, A. Sidorczuk, *op. cit.*, s. 50-55.

²² *Ibidem*, s. 65.

Metoda „na wnuczka”

Najbardziej rozpoznana i najczęściej stosowana metoda oszustw, która wpisała się już w obraz przestępczości dokonywanej na osobach starszych. Schemat działania w większości przypadków jest taki sam, może różnić się jednak kilkoma elementami. Na początku oszuści wyszukują nazwiska osób starszych w książkach telefonicznych, kierując się w wyborze na przykład rzadko spotykanymi dzisiaj imionami. W mistyfikacji bierze udział kilka osób, dzielących się rolami. Możemy mówić o²³:

- telefoniście;
- odbieraku;
- słupie.

„Telefonista”, najczęściej młody mężczyzna, dzwoni do ofiary, podając się za wnuczka lub innego krewnego, prosząc o niezwłoczną pomoc finansową. Rozmowa w wielu przypadkach poprzedzona jest obserwacją, celem rozpoznania sytuacji finansowej i rodzinnej ofiary. Prośbę o natychmiastową pożyczkę telefonujący uzasadniają, powołując się na niespodziewane i/lub dramatyczne wydarzenia. „Legendy” można podzielić na kilka kategorii:

- na maklera, inwestycje giełdowe;
- na wypadek;
- na porwanie;
- na zwrot długu znajomemu;
- na zakup nieruchomości lub ruchomości.

„Oszuści starają się przede wszystkim wypaść wiarygodnie”²⁴. Celem oszusta („telefonisty”) jest zdobycie zaufania oraz wywołanie w ofierze poczucia obowiązku pomocy. Niejednokrotnie taka rozmowa to popis umiejętności aktorskich. W sytuacji, kiedy osoby starsze zaczynają mieć wątpliwości, „telefonista” potrafi zacząć płakać, błagać o natychmiastową pomoc. Oszuści celowo zmieniają głos w telefonie, żeby ofiara miała problem z rozpoznaniem prawdziwej tożsamości rozmówcy. Oszust musi ponadto uzasadnić fakt, że głos w telefonie brzmi inaczej niż znany głos krewnego. Opowiada się więc na przykład chorobie etc). Stałym elementem tej metody jest poinformowanie osoby starszej, że

²³ Poradnik: Jak nie paść ofiarą oszustwa metodą „Na wnuczka”, http://www.bielany.waw.pl/data/other/informator_zbp_i_ksp.pdf [dostęp: 30.04.2014].

²⁴ Żytnicki P., Nowe sposoby oszustów: na szpital i sąsiada, http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,8295774,Nowe_sposoby_oszustow__na_szpital_i_sasiada.html [dostęp: 04.05.2014].

rzekomy wnuczek (lub krewny) nie może osobiście przybyć po odbiór gotówki. Oświadczą, że wysła przyjaciela („odbieraka”), podając jego dokładny opis. Zdarzają się przypadki, że oszust oferuje starszej osobie transport do banku w celu szybkiej i komfortowej wypłaty gotówki. „Sposób oszustwa jest niezwykle okrutny, bo słabością ofiary okazuje się tu miłość do rodziny, gotowość pomocy dzieciom i wnukom w każdej chwili”²⁵.

Wielokrotnie w metodzie tej wykorzystuje się zaufanie osób starszych do policji²⁶. Rzekomy policjant może pełnić dwie role – z jednej strony potwierdzić i uwiarygodnić zaistniałą sytuację i słowa „telefonisty”, w innych przypadkach, gdy ofiara będzie miała poważne wątpliwości co do tożsamości „telefonisty” lub rozłączy się w trakcie rozmowy, dzwoniący później „funkcjonariusz” informuje, że policja jest poinformowana o potencjalnym oszustwie, prowadzone są obserwacje oszustów, ale prosi również o pomoc przy ujęciu przestępców na gorącym uczynku. W tym celu senior powinien i tak wypłacić gotówkę i postępować według zaleceń „telefonisty”. Cały plan okazuje się precyzyjnie skonstruowaną mistyfikacją. Zdarzają się także sytuacje, w których oszust dzwoni kilkakrotnie do swojej ofiary, ponagляjąc ją do przekazania „pożyczki”, ale również uniemożliwiając kontakt z prawdziwą rodziną. „Słup” natomiast pełni rolę osoby, która nie bierze bezpośredniego udziału w oszustwie, funkcjonuje jako właściciel numeru telefonu lub konta bankowego. Kiedy ofiara orientuje się, że została oszukana, traci często wszystkie oszczędności swojego życia. W grę wchodzi sumy od kilkuset do nawet 150 tys. złotych.²⁷

Metoda „na urzędnika”

Policja określa tym mianem schematy oszustw, w których przestępcy wykorzystują łatwowierność osób starszych, odwiedzając seniorów w domu i podając się za przedstawicieli różnych instytucji²⁸:

- Ośrodka Pomocy Społecznej;
- Urzędu Skarbowego;
- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;

²⁵ M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, *op. cit.*, s. 69.

²⁶ Halicki P., Falszywy krewny, a potem policjant. Rozbudowali metodę „na wnuczka”, <http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/falszywy-krewny-a-potem-policjant-rozbudowali-metode-na-wnuczka/fzsl> [dostęp: 04.05.2014].

²⁷ Rekordowa kwota wyłudzona „na wnuczka”. 83-latka straciła aż 100 tys. zł, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130222/LUBLIN/130229829> [dostęp: 04.05.2014].

²⁸ M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, *op. cit.*, s. 71.

- Pogotowia Ratunkowego (np. potrzebne pieniądze na zakup krwi dla krewnego, który miał wypadek).

Powód wizyty jest uzależniony od profesji rzekomego przedstawiciela, jednak rzeczywisty cel pozostaje zawsze ten sam – kradzież. Oszuści, wcielając się w odpowiednie role, informują ofiary m.in. o przyznanym dodatkowym świadczeniu pieniężnym, większej emeryturze czy zwrocie podatku dochodowego²⁹. Konieczna jest jednak opłata skarbową lub zapłacenie podatku. Kiedy starsza osoba sięga po pieniądze, wskazuje tym samym oszustowi miejsce przechowywania gotówki. „Urzędnik” prosi na koniec wizyty o szklankę wody, wykorzystując chwilę nieobecności ofiary, znika z pozostałymi oszczędnościami lub cennymi przedmiotami. Stopień dotkliwości tej metody zależy od tego, ile wartościowych rzeczy i gotówki osoba starsza przechowuje w domu. Jest to przykład kradzieży w miejscu zamieszkania, z tą różnicą, że ofiara sama wpuściła złodzieja do domu, okazując swoje zaufanie. W ramach podobnego schematu działania, oszuści podają się również za: kurierów, kominiarzy, pracowników spółdzielni mieszkaniowej, hydraulików, pielęgniarki środowiskowe czy akwizytorów³⁰. Kreatywność i przebiegłość przestępców nie zna granic, chcąc osiągnąć swój cel, potrafią wcielić się praktycznie w każdą postać, którą osoby starsze mogą obdarzyć zaufaniem czy szacunkiem. Zdaniem M. Buchli dobrym wytłumaczeniem dla „takiego zachowania najstarszej generacji jest pozostałość po ukształtowanym w byłym stroju pełnym akceptacji stosunku do władzy i jej organów”³¹.

Metoda „na kuferek”

Działanie oszustów, mniej powszechne od poprzednio opisanych metod, które może przybierać różne formy. Już na samym początku swojej akcji przestępcy stosują różne taktyki, które pozwolą im wprowadzić w błąd starszą osobę. Do spacerującego w parku lub idącego ulicą seniora zwraca się najczęściej schludnie ubrana osoba lub grupka osób, która przedstawia sytuację dotyczącą:

- wypadku, w którym bliska osoba oszusta jest rzekomo ciężko ranna i potrzebuje natychmiastowej pomocy;
- zepsutego samochodu i turystów, którzy nie posiadają złotych na naprawę auta.

²⁹ Policja i Kościół: uwaga na fałszywych „wnuczków”, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15309902,Policja_i_Kosciol__uwaga_na_falszywych__wnuczkwow.html [dostęp: 04.05.2014].

³⁰ M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, *op. cit.*, s. 71.

³¹ *Ibidem*.

W pierwszym przypadku osoba starsza może być zapytana o drogę do szpitala, gdyż rozmówca utrzymuje, że nie zna miasta. Seniorzy, chcąc się czuć potrzebni, zgadzają się wsiąść do samochodu i pokazać, gdzie znajduje się szpital. Wtedy też oszust ma okazję opowiedzieć o tragedii, jaka spotkała jego bliskich, a dla uwiarygodnienia może pokazać również wyniki badań. Podobnie jak w metodzie „na wnuczka”, chodzi przede wszystkim o grę na emocjach starszej osoby, wzbudzenie w niej empatii. Po odegraniu tej sceny, oszust przechodzi do pozyskania od seniora gotówki, która jest potrzebna na leczenie rzekomego poszkodowanego. Wręcza jednak swojej ofierze w zastaw pudełko, szkatułkę lub „kuferek”, w którym mają znajdować się wartościowe przedmioty, biżuteria oraz obca waluta. Pakunek może być również zamknięty na klucz, co ma utrzymywać przekonanie o jego dużej wartości³². Senior, przekonany, że dostaje coś w zastaw za udzieloną pożyczkę, może być bardziej skłonny do przekazania większej sumy. Po pewnym czasie jednak okazuje się, że „kuferek” wypchany jest gazetami. Bardzo podobnie wygląda schemat postępowania oszustów – „turystów” twierdzących, że zepsuło się im auto i nie mają możliwości wymiany obcej waluty na złotówki. Efekt jest ten sam, osoba starsza dostaje w zamian za złotówki chusteczki w kufierku lub zwinięty plik dolarów, który okazuje się zwojem pociętych gazet.

Nie jest to zamknięty katalog oszustw, jakim ofiarami stają się osoby powyżej sześćdziesiątego roku życia. Niektóre elementy z opisanych tu schematów mogą być stosowane razem, często są udoskonalane i dostosowywane do sytuacji potencjalnej ofiary. Prasa lokalna pełna jest opisów zdarzeń przestępczych, głównie oszustw, w których pokrzywdzonymi są bezbronni seniorzy. Problem ten z całą pewnością, dotyczy zarówno małych miast jak i dużych aglomeracji. Skalę tego zjawiska potęguje fakt, że oprócz pojedynczych oszustów, którym udaje się wyłudzić pieniądze od kilku osób, aktywne są również zorganizowane grupy przestępcze, które potrafią działać z odległości kilku tysięcy kilometrów za pomocą telefonii komórkowej³³. Po schwytaniu oszustów okazuje się, że na swoim koncie mają nawet po kilkadziesiąt dokonanych przestępstw, niejednokrotnie na

³² „Na kuferek”. Nowa metoda oszustów. Wpadła para ze Słowacji, http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34962,12547704,_Na_kuferek___Nowa_metoda_oszustow__Wpadla_para_z_e.html [dostęp: 04.05.2014].

³³ Gmiterek-Zabłocka A., Piekarz wyłudzał na wnuczka. W zorganizowanym gangu, http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,15193423,Piekarz_wyludzal_na_wnuczka__W_zorganizowanym_gangu.ht ml [dostęp: 04.05.2014].

łącną kwotę kilkuset tysięcy złotych³⁴. Można również spotkać przypadki, kiedy oszuści obierają konkretny obszar dla swojej działalności przestępczej³⁵. Niekiedy przestępcami są cudzoziemcy, np. Romowie³⁶. Kodeks karny za oszustwa, których celem jest osiągnięcie korzyści majątkowej kosztem wprowadzenia w błąd innej osoby, przewiduje karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8³⁷.

Jak wynika z opracowania przygotowanego przez Związek Banków Polskich oraz Komendę Stołeczną Policji, im osoba starsza, tym bardziej wzrasta zagrożenie ze strony potencjalnych oszustów. Przestępcy wykorzystują szczerą i pełną życzliwość zachowanie osób starszych, dla których drugi człowiek i jego dobro najczęściej zajmują czołowe miejsce³⁸. Seniorzy często ze względu na swoją samotność, pragną kontaktu i zainteresowania, bez większego zastanowienia otwierają więc drzwi obcym. „Oszuści wykorzystują też problemy zdrowotne osób starszych, np. kłopoty z pamięcią”³⁹. Tym samym Policja ma utrudnione zadanie w poszukiwaniu przestępców, ponieważ osoby starsze nie pamiętają, jak dokładnie wyglądał oszust. Dlatego tak ważną kwestią jest wdrażanie wszelkiego rodzaju środków prewencyjnych i ostrzegawczych przed potencjalnymi zagrożeniami wobec najstarszej części populacji.

Przykłady działań prewencyjnych oraz poprawiających poczucie bezpieczeństwa u osób starszych

Zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom społeczności lokalnych może przybierać różne formy i wykorzystywać wszelkiego rodzaju instrumentarium. Z całą pewnością nie należy ono do zadań prostych, gdyż wymagana jest współpraca i koordynacja podmiotów, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa starszych osób. „Prewencja, podobnie jak bezpieczeństwo, wynika przede wszystkim ze współdziałania w kształtowaniu wspólnoty nastawionej na zapewnienie swym członkom

³⁴Troje Romów podawało się za wnuczków. Oszukali starsze osoby na 728 tys. zł, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,126765,7877947,Troje_Romow_podawalo_sie_za_wnuczkiw__Oszukali_starsze.html [dostęp: 04.05.2014].

³⁵*Ibidem.*

³⁶*Ibidem.*

³⁷*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny* [Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553].

³⁸M. Halicka, J. Halicki, K. Czykier, *op. cit.*, s.70.

³⁹„Wnuczek” powraca, <http://www.opoka.org.pl/biblioteka/P/PS/echo201346-wnuk.html> [dostęp: 04.05.2014].

poczucia komfortu życiowego”⁴⁰. Kwestia bezpieczeństwa seniorów nie została do tej pory kompleksowo ujęta w centralnym programie prewencyjnym. Przykłady takich programów, wdrażanych w Polsce od 1995 roku, niosły ze sobą ogólne hasła dotyczące bezpieczeństwa i zwalczania wszelkich zagrożeń, jednak brak w nich było miejsca na zagadnienia związane z osobami starszymi. Obecnie obowiązujący Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” na lata 2007 – 2015, porusza istotne kwestie związane z bezpieczeństwem w miejscu zamieszkania, nie wskazując jednak na grupę seniorów, jako specyficzną zbiorowość osób szczególnie narażonych na niebezpieczeństwo⁴¹. Jest to program o ogólnopolskim zasięgu, jednak praktycznych rozwiązań i dobrych praktyk należy doszukiwać się wśród działań lokalnych.

Jak zauważa A. Urban, decydujący wpływ na bezpieczeństwo społeczności lokalnych ma przede wszystkim samorząd gminny, powiatowy oraz policja⁴². Zawarte w powiatowej strategii bezpieczeństwa cele i zadania do zrealizowania stanowią schemat działania odpowiednich podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Wyznaczenie odpowiedniej strategii, instrumentów oraz skoordynowanie działań prowadzić powinno do zmniejszenia liczby czynów aspołecznych i zwalczania przestępczości. „Ponownie pojawiło się twierdzenie, że zapobieganie przestępstwom jest najlepszą gwarancją realizacji potrzeb społeczeństwa w dziedzinie bezpieczeństwa”⁴³. Prewencja może przybierać wszelakie formy postępowania, od programów informacyjnych, poprzez edukacyjne i kończąc na interwencyjnych⁴⁴. Ważne jest już na początku działania, zdanie sobie sprawy z występowania różnych zagrożeń, poznanie dokładnych potrzeb obywateli oraz nawiązanie z nimi ścisłej współpracy⁴⁵. Istotną kwestią jest również przyjęcie dłuższej perspektywy czasowej działań, które powinny przynosić zamierzone efekty stopniowo. Nie mniej ważna jest współcześnie informacja, która stanowi sama w sobie wartość. Poinformowanie i dotarcie do zdecydowanej większości obywateli powinno w bezpośredni sposób przyczynić się do sukcesu lokalnej inicjatywy. Szczególnie ważna zatem jest rola mediów oraz instytucji, które zajmują się rozpowszechnianiem informacji o wszelkich przedsięwzięciach w skali lokalnej.

⁴⁰ K. Krajewski (red.), *Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast. Kraków na tle innych miast europejskich*, Kraków 2008, s. 39.

⁴¹ Razem bezpieczniej. Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań, <http://razembezpieczniej.msw.gov.pl/rb/o-programie/tresc-programu/8,41-BEZPIECZENSTWO-W-MIEJSCACH-PUBLICZNYCH-I-W-MIEJSCU-ZAMIESZKANIA.html> [dostęp: 30.04.2014].

⁴² A. Urban, *op. cit.*, s. 49.

⁴³ K. Krajewski (red.), *op. cit.*, s. 36.

⁴⁴ A. Urban, *op. cit.*, s. 67.

⁴⁵ Więcej na ten temat w A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych* oraz T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*.

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za inicjowanie i realizowanie programów prewencyjnych zwalczających przestępczość jest policja. „Większość osób uważa, że za bezpieczeństwo w najbliższej okolicy odpowiada jedynie policja⁴⁶”. To właśnie policjantom przypisuje się główną rolę w zwalczaniu przestępczości, poprawianiu bezpieczeństwa obywateli oraz wdrażaniu wszelkich programów prewencyjnych. Spowodowane to może być wysokim zaufaniem społecznym, jakim cieszą się policjanci⁴⁷. Należy jednak pamiętać, że Policja nie jest w stanie sama rozwiązać wszelkich problemów społeczności lokalnych, związanych z poczuciem szeroko rozumianego bezpieczeństwa. „Obecnie najczęściej spotykane programy prewencyjne powstawały z inicjatywy policji, stąd też często używa się sformułowania policyjne programy prewencyjne⁴⁸”. Powszechnie spotykane są działania, które inicjuje policja, jednak w ich realizacji udział bierze więcej podmiotów (publiczne prywatne). Dobrym przykładem może być dolnośląska Akademia Bezpiecznego Seniora. W tegorocznej IX edycji Akademii, wzięło udział 50 seniorów, którzy przez 2 semestry zajęć (m.in. z podstaw prawnych, metod stosowanych przez oszustów czy udzielania pierwszej pomocy) uczyli się od policjantów i zaproszonych gości ogólnych zasad bezpieczeństwa⁴⁹. Przedsięwzięcie to jest przykładem programu prewencyjnego, który ma na celu przekazanie seniorom praktycznej wiedzy i umiejętności radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Podobnych przykładów inicjatyw w całym kraju można znaleźć znacznie więcej. Głównym wyzwaniem dla policji jest fakt, iż, ze względu na ich małą mobilność i przywiązanie do domu, kontakty funkcjonariuszy z seniorami są zwykle dość ograniczone⁵⁰. Aby wzmocnić poczucie bezpieczeństwa w tej kategorii wiekowej, policja musi na danym terenie współdziałać z całym szeregiem instytucji i organizacji, które częściej kontaktują się z seniorami (pomoc społeczna, służba zdrowia, kościoły czy organizacje charytatywne).

Obchodzony w tym roku Dzień Babci i Dziadka (2014) stał się dobrą okazją do rozmowy na temat bezpieczeństwa osób starszych, zainicjowaną przez Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji⁵¹. Na konferencję prasową zaproszono m.in. ks. dr. J. Klocha – rzecznika Konferencji Episkopatu Polski oraz insp. dr. M. Sokołowskiego – rzecznika Komendanta Głównego Policji. Podczas tego spotkania zaprezentowano metody,

⁴⁶ A. Urban, *op. cit.*, s. 52.

⁴⁷ Badania CBOS BS/33/2012 pokazują, że Policjanci cieszą się zaufaniem 65% obywateli.

⁴⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2011, s. 259.

⁴⁹ Ratajczak J., *Bezpieczny senior*, <http://www.wroclaw.pl/bezpieczny-senior> [dostęp: 04.05.2014].

⁵⁰ B. Czarniecki, W. Siemiński, *op. cit.*, s. 41.

⁵¹ Chronmy naszych dziadków nie tylko w dniu ich święta, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/94453,Chronmy-naszzych-Dziadkow-nie-tylko-w-dniu-ich-swieta.html> [dostęp: 04.05.2014].

jakimi posługują się oszuści wobec seniorów. Efektem współpracy policji z przedstawicielami kościoła stała się kolejna inicjatywa. Księża, podczas ogłoszeń parafialnych, przestrzegali z ambony o niebezpieczeństwach, jakie czyhają na osoby starsze oraz apelowali o czujność z ich strony. Zaangażowanie kościoła w działania policji, które zmierzają do poprawy bezpieczeństwa, jest pozytywnym przejawem współpracy różnych podmiotów. Wydaje się jednak, że księża powinni częściej włączać się we wszelkiego rodzaju inicjatywy, na przykład podczas wizyt duszpasterskich w domach u osób starszych, informować i edukować o kwestiach związanych z bezpieczeństwem. Kościół oraz inne instytucje i stowarzyszenia religijne odgrywają istotną rolę w życiu znacznej większości tej grupy wiekowej. Ludzie starsi czują oparcie, darzą ogromnym zaufaniem instytucje związane z kościołem. Dlatego też ważne jest dotarcie do jak najszerszego grona odbiorców. Wartą uwagi inicjatywą w tej kwestii jest audycja Radia Maryja z 9 kwietnia 2014 r., podczas której na antenie o różnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa najstarszych osób opowiadała zaproszona policjantka⁵².

Równie ważną rolę w zwalczaniu wszelkiego rodzaju przestępczości i zachowań aspołecznych odgrywają kampanie społeczne. „Bezpieczny senior” to projekt, którego celem jest przede wszystkim zmniejszenie liczby przestępstw popełnianych na osobach starszych⁵³. Kampanię wspierała aktorka T. Lipowska, a w ramach działań organizowane były spotkania i seminaria, na których policjanci uczulali seniorów na różne zagrożenia oraz rozdawali ulotki informujące, o czym należy pamiętać i czego unikać. Najnowsza akcja „Nie znasz, nie otwieraj” została zainicjowana w kwietniu tego roku. Patronat honorowy nad tą kampanią objął m.in. Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Ambasadorem kampanii został Michał Fajbusiewicz, znany szerokiemu gronu niegdyś z prowadzenia w TVP 2 programu „Magazyn Kryminalny 997”. W spotach kampanii wyraźnie przestrzega starsze osoby przed otwieraniem drzwi wszystkim nieznanym⁵⁴. Dużą rolę w tego typu działaniach odgrywają też Uniwersytety Trzeciego Wieku czy kluby seniora. W ramach ich spotkań, zapraszani są policjanci, strażnicy miejscy czy pracownicy socjalni, którzy edukują starsze osoby w zakresie osobistego bezpieczeństwa. Poczucie bezpieczeństwa ma silny związek z aktywnością osób w starszym wieku. Jak pokazują dane

⁵² Okradają metodą na wnuczka, <http://www.radiomaryja.pl/multimedia/okradaja-metoda-na-wnuczka/> [dostęp: 04.05.2014].

⁵³ Poprawa bezpieczeństwa osób starszych na Mazowszu, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/71975,Poprawa-bezpieczenstwa-osob-starszych-na-Mazowszu.html> [dostęp: 04.05.2014].

⁵⁴ Fundacja Aktywnych Obywateli im. Józefa Dietla, <http://www.aktywniobywatele.pl/> [dostęp: 04.05.2014].

Komisji Europejskiej, „Polscy seniorzy są najmniej aktywni w Unii Europejskiej⁵⁵”. Dlatego tak ważne wydaje się aktywizowanie, osób w wieku emerytalnym. co przyczynić się może do zwiększenia bezpieczeństwa fizycznego. Uczestnictwo w działaniach lokalnych czy aktywny udział w wolontariacie budują nie tylko pozytywne relacje ze społecznością, ale również przyczyniają się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa starszych osób.

Nieoceniona w wielu przypadkach okazuje się pomoc oraz czujność sąsiedzka. „Jane Jacobs pisała, że oparte na zaufaniu, silne, złączone wspólnotą celów i przywiązaniem lokalnym, więzi są bezcenne dla wysokiego poziomu poczucia bezpieczeństwa⁵⁶. Obecność życzliwych osób trzecich może bezpośrednio wpływać na funkcjonowanie jednostek w społeczności lokalnej. Sąsiedzi, ale również przyjaciele czy znajomi ze wspólnych zajęć, stanowią swoiste zabezpieczenie dla osób starszych. Osoby te nie tylko mogą pomóc w sposób doraźny, mogą również informować o potencjalnych zagrożeniach czy zachęcać do uczęszczania na spotkania poświęcone kwestiom bezpieczeństwa. Wysoki kapitał społeczny osób starszych może być ich własną bronią w walce z przestępczością. Należy pamiętać, że „rozwój przestępczości zależy głównie od tego, w jaki sposób przebiegają rozmaite złożone procesy społeczne⁵⁷. Brak zaangażowania, automarginalizacja oraz bierność mogą czynić z osób starszych łatwy cel dla przestępców.

Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa na wielu płaszczyznach osobom starszym stanowić będzie w niedalekiej perspektywie poważne wyzwanie dla samorządów lokalnych. Postępujące zmiany cywilizacyjne sprawiają, że seniorzy muszą mierzyć się z nowymi wyzwaniami i problemami, jakie przed nimi stają. Wszelkiego rodzaju działania aktywizujące w okresie dorosłości, będą przekładały się na wzrost poczucia bezpieczeństwa w okresie późnej starości. Moim zdaniem kluczową rolę w tej kwestii powinna odgrywać rodzina i bliscy, którzy stanowią dla seniorów najlepsze wsparcie. Zanikające relacje i słabnące transfery międzypokoleniowe mogą jednak sprawić, że osoby starsze będą zdane głównie na pomoc

⁵⁵ Polska jest na ostatnim miejscu w UE w aktywizacji seniorów. Eksperti: rząd musi o nich pamiętać, <http://wgospodarce.pl/informacje/4636-polska-jest-na-ostatnim-miejscu-w-ue-w-aktywizacji-seniorow-eksperti-rzad-musi-o-nich-pamietac> [dostęp: 04.05.2014].

⁵⁶ A. Barczykowska, *Kapitał społeczny a zjawisko patologii społecznych w wielkim mieście*, Kraków 2011, s. 99.

⁵⁷ K. Krajewski (red.), *op. cit.*, s. 36.

instytucji państwowych lub działalność trzeciego sektora. Podmioty odpowiedzialne za realizację bezpieczeństwa powinny inicjować wszelkiego rodzaju programy prewencyjne, informacyjne i edukacyjne, zmierzające do przeciwdziałania różnorodnym formom przestępczości. „Program powinien rodzić się w wyniku potrzeby społecznej i aktywności środowisk odpowiedzialnych za obszary, których ta potrzeba dotyczy”⁵⁸. Obecnie to policja odpowiada za inicjowanie i realizację wszelkich działań w zakresie bezpieczeństwa. Tomasz Serafin i Sergiusz Parszowski uważają wręcz, że główną przyczyną niepowodzenia programów prewencyjnych jest ich inicjowanie przez policję⁵⁹. Potrzebna jest ścisła współpraca i koordynacja wielu podmiotów, których działalność złożyć się powinna na kompleksowość rozwiązywania problemów.

Ciekawych rozwiązań w zakresie zwiększania bezpieczeństwa osób starszych w miejscu ich zamieszkania dostarcza dokument przygotowany pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie”. Autorzy zwracają uwagę na możliwość tworzenia więzi między pokoleniowych w miejscu zamieszkania. Interesującą inicjatywą, wzorowaną na Francji, jest wspólne zamieszkiwanie seniorów wraz z uczniem lub studentem. Zamiast wynajmować mieszkanie, młode osoby mogą zamieszkać wspólnie z seniorami, którzy często samotnie zajmują zbyt duże jak na ich potrzeby lokale. Takie rozwiązanie może wpłynąć nie tylko na poprawę kondycji finansowej osoby starszej, ale zwłaszcza może przełożyć się na wzrost poczucia bezpieczeństwa oraz stanowić doskonałą okazję do wymiany myśli i poglądów między generacjami. Uwrażliwienie młodych na problemy najstarszego pokolenia przez częstsze z nim kontakty mogłoby przyczynić się do kształtowania się bardziej poprawnych relacji między ludźmi w różnym wieku, a co za tym idzie do redukcji postaw dyskryminacji i, być może, ograniczenia aktów przestępczych skierowanych przeciw seniorom.

⁵⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *op. cit.*, s. 312.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 311.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny [Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553]

Materiały publikowane

Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2014.

Poradnik: *Jak nie paść ofiarą oszustwa metodą „Na wnuczka”*,
http://www.bielany.waw.pl/data/other/informator_zbp_i_ksp.pdf [dostęp:
30.04.2014].

Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje, Polska Akademia Nauk Komitet Nauk
o Pracy i Polityce Społecznej, Uniwersytet Warszawski Instytut Polityki Społecznej,
nr 17/2012, Warszawa 2012.

Prognoza ludności Polski na lata 2008 – 2035, GUS,
http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf [dostęp:
04.05.2014].

*Razem bezpieczniej. Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych
zachowań*, [http://razembezpieczniej.msw.gov.pl/rb/o-programie/tresc-programu/8,41-
BEZPIECZENSTWO-W-MIEJSCACH-PUBLICZNYCH-I-W-MIEJSCU-
ZAMIESZKANIA.html](http://razembezpieczniej.msw.gov.pl/rb/o-programie/tresc-programu/8,41-BEZPIECZENSTWO-W-MIEJSCACH-PUBLICZNYCH-I-W-MIEJSCU-ZAMIESZKANIA.html) [dostęp: 30.04.2014].

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe,
Warszawa 1988.

Zaufanie społeczne (rok 2012) – badanie CBOS,
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_033_12.PDF, [dostęp: 30.04.2014].

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Barczykowska A., *Kapitał społeczny a zjawisko patologii społecznych w wielkim mieście*, Kraków 2011.

Bois J. P., *Historia starości. Od Montaigne'a do pierwszych emerytur*, Warszawa 1996.

Ciczkowski W., *Bezpieczeństwo człowieka w środowisku lokalnym*, Olsztyn 1999.

Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Warszawa 2004.

Halicka M., Halicki J., Czykier K., *Zagrożenia w starości i na jej przedpolu*, Białystok 2010.

Halicka M., Halicki J., Sidorczuk A., *Człowiek dorosły i starszy w sytuacji przemocy*, Białystok 2009.

Krajewski K. (red.), *Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców wielkich miast. Kraków na tle innych miast europejskich*, Kraków 2008.

Łój G., *Poczucie bezpieczeństwa a osobowościowe wyznaczniki adaptacji do starości*, Częstochowa 2001.

Maslow A., *W stronę psychologii myślenia*, Warszawa 1986.

Minois G., *Historia starości. Od antyku do renesansu*, Warszawa 1995.

Pikuła N., *Etos starości w aspekcie społecznym. Gerontologia dla pracowników socjalnych*, Warszawa 2011.

Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2001.

Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dzięgielewska M., *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa 2006.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.

Artykuły internetowe

Gmiterek – Zabłocka A., *Piekarz wyludzał na wnuczka. W zorganizowanym gangu*, http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,15193423,Piekarz_wyludzal_na_wnuczka__W_z_organizowanym_gangu.html [dostęp: 04.05.2014].

Halicki P., *Falszywy krewny, a potem policjant. Rozbudowali metodę „na wnuczka”*, <http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/falszywy-krewny-a-potem-policjant-rozbudowali-metode-na-wnuczka/fzsf1> [dostęp:04.05.2014].

Ratajczak J., *Bezpieczny senior*, <http://www.wroclaw.pl/bezpieczny-senior> [dostęp: 04.05.2014].

Żytnicki P., *Nowe sposoby oszustów: na szpital i na sąsiada*, http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,8295774,Nowe_sposoby_oszustow__na_szpital_i_sasiada.html [dostęp: 04.05.2014].

Chronmy naszych dziadków nie tylko w dniu ich święta, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/94453,Chronmy-naszyc-Dziadkow-nie-tylko-w-dniu-ich-swiet.html> [dostęp: 04.05.2014].

Fundacja Aktywnych Obywateli im. Józefa Dietla, <http://www.aktywniobywatele.pl/> [dostęp: 04.05.2014].

„Na kuferek”. Nowa metoda oszustów. Wpadła para ze Słowacji, http://rzeszow.gazeta.pl/rzeszow/1,34962,12547704,_Na_kuferek__Nowa_metoda_oszustow__Wpadla_para_ze.html [dostęp: 04.05.2014].

Okradają metodą na wnuczka, <http://www.radiomaryja.pl/multimedia/okradaja-metoda-na-wnuczka/> [dostęp: 04.05.2014].

Policja i Kościół: uwaga na fałszywych „wnuczków”, http://warszawa.gazeta.pl/warszawa/1,34862,15309902,Policja_i_Kosciol__uwaga_na_falszywych__wnuczkow_.html [dostęp: 04.05.2014].

Polska jest na ostatnim miejscu w UE w aktywizacji seniorów. Eksperci: rząd musi o nich pamiętać, <http://wgospodarce.pl/informacje/4636-polska-jest-na-ostatnim-miejscu-w-ue-w-aktywizacji-seniorow-eksperci-rzad-musi-o-nich-pamietac> [dostęp: 04.05.2014].

Poprawa bezpieczeństwa osób starszych na Mazowszu, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/71975,Poprawa-bezpieczenstwa-osob-starszych-na-Mazowszu.html> [dostęp: 04.05.2014].

Rekordowa kwota wyłudzona „na wnuczka”. 83-latka straciła aż 100 tys. zł, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130222/LUBLIN/130229829> [dostęp: 04.05.2014].

Troje Romów podawało się za wnuczków. Oszukali starsze osoby na 728 tys. zł, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,126765,7877947,Troje_Romow_podawalo_sie_za_wnuczkow__Oszukali_starsze.html [dostęp: 04.05.2014].

„Wnuczek” powraca, <http://www.opoka.org.pl/biblioteka/P/PS/echo201346-wnuk.html> [dostęp: 04.05.2014].

Wpływ problemów alkoholowych i narkomanii na bezpieczeństwo społeczności lokalnych

Wstęp

Ludzie od początku istnienia troszczyli się o bezpieczeństwo swoje i swoich najbliższych, a wraz z rozwojem cywilizacji potrzeba tego bezpieczeństwa rosła i stawała się coraz bardziej złożona. Sama gwarancja przeżycia przestała być wystarczająca, zaczęto dążyć do stabilizacji i pewnej przewidywalności istniejących zagrożeń. Zaczęto zwracać większą uwagę na stan otoczenia czy lokalną społeczność. W obliczu wszystkich tych zmian, jakie zaszły w świadomości ludzi na przestrzeni lat, niezwykle zasadne wydaje się być stwierdzenie Jerzego Stańczyka, że „bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, a zarazem najważniejszym ich celem”¹.

W literaturze pojęcie bezpieczeństwa doczekało się wielu definicji i klasyfikacji. Jedną z nich, zawartą w „Słowniku Terminów z Zakresu Bezpieczeństwa Narodowego”, określa je, jako „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych”². Bezpieczeństwo zostało uznane przez amerykańskiego socjologa Abrahama Maslowa za jedną z podstawowych potrzeb człowieka, co odzwierciedla ułożona przez niego piramida, w której bezpieczeństwo zostało umieszczone na drugim szczeblu i znajduje się jedynie powyżej potrzeb fizjologicznych³.

Na pojęcie bezpieczeństwa składa się wiele czynników zależnych od uwarunkowań politycznych, społecznych, geograficznych czy kulturowych. Czynniki te pozwalają dokonać pewnej klasyfikacji bezpieczeństwa ze względu na różnego rodzaju kryteria. Jedną z takich

¹ Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

² *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, 2002, str. 13.

³ Smolarek M., *Wstęp do strategii bezpieczeństwa – Podręcznik Akademicki, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych – bezpieczne państwo*, Wrocław 2013, s. 9-10.

klasyfikacji dokonał Ryszard Zięba, który wskazał pięć podstawowych kryteriów bezpieczeństwa. Kryterium podmiotowe obejmuje bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Zgodnie z kryterium przedmiotowym wyróżnia się bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne i ekologiczne. Kryterium przestrzenne odnosi się do bezpieczeństwa lokalnego, subregionalnego, regionalnego, ponadregionalnego i globalnego. Kolejnym jest kryterium odnoszące się do sposobu zorganizowania i obejmuje ono równowagę sił, sojusze, oraz bezpieczeństwo kooperatywne i zbiorowe, ostatnim wskazanym kryterium jest kryterium czasowe, które dotyczy stanu i procesu bezpieczeństwa⁴. Powyższa klasyfikacja jasno dowodzi, jak złożonym zjawiskiem jest bezpieczeństwo we współczesnym rozumieniu.

Nawiązując jednak o bezpieczeństwie społeczności lokalnych, a więc zbiorowości osób mieszkających w zwartej jednostce terytorialnej (wieś, osiedle), powiązanych więzią sąsiedztwa, podobnymi warunkami życia czy wspólnotą kultury⁵, szczególnie istotne wydają się być wymienione powyżej bezpieczeństwo lokalne i bezpieczeństwo społeczne. Pierwsze z nich obejmuje obszar, który jest najbliższy dla jednostki w obrębie danego państwa. Może to być np. miejscowość, gmina, powiat, większy obszar autonomiczny lub administracyjny, np. województwo czy też region zamieszkały przez tę samą grupę etniczną⁶. Bezpieczeństwo społeczne natomiast odnosi się do ochrony życia ludzi i jego podstaw egzystencjalnych, daje możliwość zaspokojenia indywidualnych potrzeb. Obejmuje wszelkie działania prawne, organizacyjne i wychowawcze, które podejmują podmioty rządowe, pozarządowe oraz sami obywatele po to, by zapewnić pewien poziom życia osobom, rodzinom i grupom społecznym tak, aby nie dopuścić do ich marginalizacji. Chodzi tu przede wszystkim o to, aby zapewnić pomoc osobom, które np. tymczasowo albo trwale są niezdolne do wykonywania pracy, znalazły się w trudnej sytuacji życiowej lub ich warunki życiowe znacznie się pogorszyły⁷. Z pojęciem bezpieczeństwa społecznego bezpośrednio związane są zagrożenia społeczne, które w momencie pojawienia się w zależności od siły oddziaływania i zasięgu terytorialnego dotyczą całego społeczeństwa, poszczególnych grup społecznych lub społeczności lokalnych. Według definicji zawartej w „Słowniku Terminów z Zakresu Bezpieczeństwa Narodowego” zagrożenie społeczne to „stan społeczeństwa objawiający się takim stopniem nasilenia negatywnych oddziaływań i zjawisk, w wyniku których zachwiane zostają egzystencjalne wartości oraz interesy narodu i państwa, a także istnieje możliwość obniżenia

⁴ Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Scholar, Warszawa 2004, s.30

⁵ Hasło: *społeczność lokalna* [w:] Internetowa encyklopedia PWN

⁶ Smolarek M., *op. cit.*, s. 15.

⁷ Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne: pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa 2012.

świadomości społeczeństw”⁸. Do tego typu zagrożeń należą np. ubóstwo, wykluczenie społeczne, choroby, łamanie praw człowieka, kryzys demograficzny czy w końcu patologie społeczne. Z punktu widzenia bezpieczeństwa, spośród wymienionego wyżej katalogu zagrożeń, najbardziej negatywne konsekwencje społeczne mają patologie. Do najbardziej znanych i najpowszechniejszych form dewiacji, które występują w niemal każdym środowisku lokalnym, zaliczyć możemy alkoholizm i narkomanię. Oba te uzależnienia niosą za sobą określone negatywne konsekwencje, zarówno dla osoby uzależnionej, jak i dla społeczności, której dana jednostka jest częścią. Koszty społeczne związane z dewiacjami na tle uzależnień należy rozpatrywać nie tylko, jako wydatki społeczne, takie jak leczenie alkoholizmu i narkomanii oraz pomoc rodzinom osób uzależnionych, lecz również, jako destabilizację bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także spadek poczucia bezpieczeństwa przez członków społeczności lokalnej.

Zjawisko narkomanii

Współcześnie narkomania jest jednym z najpoważniejszych wyzwań dla wielu krajów i ich społeczeństw. O tym, jak poważny jest to problem, świadczy fakt, że jeszcze żaden kraj niezależnie od stopnia zamożności, nie potrafił go w pełni wyeliminować. W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii zjawisko to definiuje się, jako „stałe lub okresowe używanie w celach niemedycznych środków odurzających lub substancji psychotropowych albo środków zastępczych, w wyniku, czego może powstać lub powstało uzależnienie od nich”⁹. Środki odurzające, które prowadzą do pojawienia się zjawiska narkomanii, znane były ludziom już od zarania dziejów. Obecnie ze względu na większą dostępność narkotyków sprawia, że wzrasta liczba osób uzależnionych. Penalizacja obrotu środkami odurzającymi sprawia, iż zarówno produkcja, jak i dystrybucja tych środków odbywa się poza kontrolą państwową, często jest powiązana z przestępczością zorganizowaną. Ponadto możliwość dużego zysku wiążącego się z rynkiem narkotykowym sprawia, że niektóre państwa decydują się wspierać proceder obrotu środkami odurzającymi, zasilając w ten sposób swój system gospodarczy¹⁰.

Zażywanie narkotyków jest obecnie problemem szczególnie widocznym wśród ludzi młodych. Paradoksalnie, narkomania jest kwestią społeczną, którą charakteryzuje egalitaryzm – dotyka ona różnych grup społecznych, od ludzi społecznie zaniedbanych, pochodzących

⁸ *Słownik terminów...*, s. 153.

⁹ *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii* [Dz. U. 2005 nr 179 poz. 1485].

¹⁰ Olak A., *Bezpieczeństwo i zagrożenia społeczne – zarys problematyki*, Rzeszów 2012, s. 45.

z dysfunkcyjnych środowisk, aż po osoby o wysokim statusie materialnym i społecznym. Jeszcze nie tak dawno zażywanie narkotyków było zazwyczaj traktowane, jako dowód przynależności do określonych subkultur. Obecnie główne powody eksperymentowania z narkotykami przez ludzi młodych są związane ze stresem, obowiązkami czy poszukiwaniem nowych doznań. Wśród młodych korzystanie z narkotyków w takich właśnie sytuacjach staje się coraz bardziej akceptowane, przez co zjawisko to się nasila¹¹.

Zażywanie narkotyków może wynikać z wielu różnych czynników. Najczęściej jest to po prostu ciekawość, chęć spróbowania czegoś nowego. Przyczynić się do tego mogą również osobiste, emocjonalne problemy danej jednostki, niemożność poradzenia sobie w trudnej sytuacji życiowej czy w przypadku ludzi młodych - presja ze strony rówieśników. Duże znaczenie ma również rodzina, w której dana jednostka funkcjonuje. Jeśli jest ona dysfunkcyjna i nie spełnia swojej roli opiekuńczej, również może stać się przyczynkiem do sięgnięcia po narkotyki¹².

Oprócz szerszej dostępności środków narkotycznych na rynku, zwiększa się również ich różnorodność. Narkotyki można zaklasyfikować w kilku podstawowych grupach. Pierwszą z nich stanowią opiaty, które należą do środków odurzających i uspokajających. W kategorii tej mieści się opium otrzymywane z maku ogrodowego oraz jego pochodne, czyli morfina, heroina i metadon. Do środków odurzających należą również marihuana i haszysz. Kolejną grupę stanowią środki pobudzające, do których zalicza się amfetaminę i jej pochodne, kofeinę, kokainę oraz crack, który jest jej odmianą. Ostatnią grupę stanowią środki halucynogenne, które obejmują głównie substancję zwaną LSD a także rozpuszczalniki i inne substancje lotne. Dostępność tak wielu rodzajów narkotyków sprawia, że nawet osoba sięgająca po nie po raz pierwszy, może znaleźć coś dla siebie, co nie uzależni od razu¹³.

Bez względu na rodzaj zażywanego narkotyku, każdy z nich prędzej czy później staje się przyczyną uzależnienia. Nawet krótkotrwałe zażywanie prowadzi do zmian w organizmie i staje się przyczyną narastania zjawiska narkomanii, które z kolei generuje wiele negatywnych następstw zarówno dla jednostki, jej rodziny, jak i otoczenia. Podstawową konsekwencją narkomanii są problemy zdrowotne, w dużej mierze ich nasilenie zależy od cech fizycznych jednostki, rodzaju zażywanych narkotyków czy sposobu ich przyjmowania. Najczęściej jednak pojawia się ogólne osłabienie organizmu, brak apetytu, zaburzenia łaknienia i utrata sił. Jeśli narkotyki zażywane są dożylnie, często dochodzi do zarażeń

¹¹ Olak A., *op. cit.*, s. 49.

¹² *Ibidem*, s. 50-53.

¹³ *Ibidem*, s. 55-60.

wirusem HIV czy wirusowego zapalenia wątroby¹⁴. Pojawia się też szereg innych zaburzeń związanych z funkcjonowaniem układu krążenia, układu oddechowego czy nerwowego. Często też uzależnienie wywołuje chorobę psychiczną spowodowaną zmianami zachodzącymi w mózgu wywołanymi zażywaniem narkotyków. Narkomania jest jednak zjawiskiem, które dotyka nie tylko uzależnionego, prowadzi do negatywnych następstw zarówno kryminalnych jak i społecznych, które uderzają bezpośrednio w najbliższe, lokalne otoczenie narkomana. Osoba uzależniona bardzo często staje się agresywna w stosunku do osób pojawiających się w jej pobliżu, często przez zaburzenia spowodowane narkotykami nie jest w stanie kontrolować swojego zachowania. Uzależnienie jest na tyle silne, że zmienia system wartości danej jednostki, w przypadku, gdy czuje ogromną potrzebę zażycia określonego narkotyku a nie posiada odpowiednich środków finansowych, jest w stanie dokonać napadu bądź kradzieży. Ofiarami bardzo często padają osoby najbliższe czy pochodzące z bliskiego otoczenia. Nierzadko zdarza się również, że osoba uzależniona jest jednocześnie dealerem, co też pociąga za sobą negatywne skutki dla otoczenia. Oznacza pojawianie się w okolicy innych osób uzależnionych, chcących zaopatrzyć się w narkotyki. W takiej sytuacji może dojść też do nielegalnej produkcji czy nielegalnego handlu¹⁵.

Wszystkie te następstwa, jakie pociąga za sobą narkomania przyczyniają się do obniżenia poziomu poczucia bezpieczeństwa osób zamieszkujących w bliskim sąsiedztwie osób uzależnionych.

Indywidualne i społeczne skutki alkoholizmu

Alkohol znany jest ludziom od setek lat, od zawsze stanowił niemal nieodłączny element różnego rodzaju spotkań czy uroczystości. Wraz ze wzrostem jego popularności, a także pojawianiem się wielu nowych jego rodzajów, wzrastało także spożycie. Jest to zjawisko, które w ostatnich latach znacznie się nasila, i prowadzi do uzależnień. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) za alkoholizm uznaje każdą „formę picia, która przekracza zwyczajowe i tradycyjne stosowanie alkoholu, wykraczającą poza istniejące w danej wspólnocie normy społeczne dotyczące picia, niezależnie od czynników etiologicznych prowadzących do tego rodzaju zachowań, niezależnie również od tego, w jakim stopniu te

¹⁴ Machel H., *Potrzeba racjonalnego kształtowania opinii publicznej a walka z narkomanią i jej skutki, Narkomania – HIV/AIDS zagrożenie społeczne, profilaktyka, terapia*, Gdańsk 1993, s. 66.

¹⁵ Oldak A., *op.cit.*, s. 61-64.

czynniki etiologiczne związane są z dziedzicznością czy nabytymi wpływami patofizjologicznymi i metabolicznymi”¹⁶.

Alkoholizm dotyka obecnie niemal wszystkich grup społecznych, narażone są na niego zarówno kobiety jak i mężczyźni, coraz częściej dotyka też ludzi młodych. W Polsce nadal jednak dominującą grupę wśród alkoholików stanowią mężczyźni. Na pojawienie się problemu alkoholowego wpływ ma bardzo wiele czynników. Przede wszystkim pojawia się on u osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, częstą przyczyną sięgania po alkohol jest utrata pracy czy niemożność poradzenia sobie ze stresem. Nadużywanie alkoholu może wynikać również z faktu dziedziczenia, zdarza się, że osoba, która wywodzi się z rodziny, w której występował problem alkoholowy, również będzie miała ku temu skłonności. Alkoholizm może być również warunkowany osobistymi cechami jednostki. Bardziej narażone są niego osoby nieradzące sobie z własnym życiem, mało asertywne i słabe emocjonalnie. Ponadto alkoholizm często jest konsekwencją biedy, ubóstwa, bezdomności czy funkcjonowania w patologicznym otoczeniu, w którym większość zamieszkujących boryka się z podobnymi problemami, brak jest perspektyw na poprawę sytuacji życiowej¹⁷.

Społeczne skutki alkoholizmu dotyczą przede wszystkim rodziny osoby uzależnionej. Najbliższe osoby dla nadużywającego alkoholu w początkowej fazie najczęściej zaprzeczają istnieniu problemu, starają się go usprawiedliwiać i racjonalizować jego zachowanie. Nasilenie uzależnienia w dalszych fazach powoduje agresję i przemoc domową. Próba zrozumienia i naprawy sytuacji ze strony współmałżonka określana jest mianem współuzależnienia. To zjawisko dotyczy zazwyczaj żon alkoholików, które wkładają ogromny wysiłek w to, by mąż przestał pić alkohol. Stają się uzależnione od współmałżonka, godzą się na akty agresji w stosunku do własnej osoby. Współuzależnieni zazwyczaj charakteryzują się niskim poczuciem własnej wartości, brakiem stabilizacji emocjonalnej, popadają w stany depresyjne i żyją w ciągłym strachu¹⁸.

Funkcjonowanie w rodzinie z problemem alkoholowym szczególnie niekorzystnie wpływa na dzieci. Pojawiają się u nich różnego rodzaju dysfunkcje psychiczne, emocjonalne czy społeczne. Dzieci alkoholików przez to jak traktowane są w domu czują się gorsze od

¹⁶ Frankl V.E., *Homo patiens*, Warszawa 1991, s. 26.

¹⁷ Langowska M., *Alkoholizm – przyczyny, rozmiar, skutki*, <http://www.edukacja.edux.pl/p-14130-alkoholizm-przyczyny-rozmiary-skutki.php> [dostęp 20.04.2014].

¹⁸ *Pojęcie alkoholizmu i związane z tym zaburzenia osób najbliższych*, <http://www.kolbaskowo.pl/attachments/article/700/Poj%20C4%99cie%20alkoholizmu%20i%20zwi%20C4%85zane%20z%20tym%20zaburzenia%20os%20C3%B3b%20najbli%20C5%BCszych.pdf> [dostęp: 20.04.2014].

rówieśników, mają problemy w nauce, izolują się od otoczenia. Częściej też wykazują się agresją, są zamknięte w sobie i nieufne¹⁹.

Alkoholizm niesie za sobą negatywne skutki zarówno dla alkoholika, dla jego rodziny jak i otoczenia, w którym żyje. Skutki dotyczące funkcjonowania w społeczeństwie czy najbliższym otoczeniu to przede wszystkim izolacja, utrata więzi z najbliższymi, bardzo często też pogorszenie sytuacji materialnej. Alkoholizm prowadzi również do pojawienia się agresji, skutkującej stosowaniem przemocy wobec innych ludzi. Osoby uzależnione często są sprawcami lub uczestnikami wypadków drogowych. Ponadto brak środków materialnych potrzebnych na zaspokojenie potrzeby wynikającej z uzależnienia może prowadzić do dopuszczenia się przez alkoholika innych czynów zabronionych, takich jak rozboje i kradzieże²⁰.

Wszystkie te zachowania mają wpływ na otoczenie osoby pijącej, jej zachowanie może prowadzić do zachwiania poczucia bezpieczeństwa osób mieszkających chociażby na tym samym osiedlu czy w tej samej miejscowości.

Alkoholizm i narkomania a bezpieczeństwo społeczności lokalnych

Jak już zostało wspomniane na początku, społeczność lokalna to najczęściej grupa osób zamieszkujących niewielki wspólny obszar np. osiedle czy dzielnice charakteryzująca się pewnymi więziami emocjonalnymi. Osoby, które można zakwalifikować do tej kategorii, najczęściej się znają, łączą je różnego rodzaju interakcje. W momencie, gdy w takim otoczeniu pojawia się jakiegokolwiek dysfunkcyjne zjawisko, niemożliwym jest, aby nie zostało ono zauważone przez mieszkańców. Dlatego też wystąpienie patologii takich jak alkoholizm czy narkomania, które zostały opisane powyżej, bez wątpienia ma wpływ na funkcjonowanie społeczności, o której mowa. Pojawienie się ich w środowisku lokalnym wpływa negatywnie na poziom poczucia bezpieczeństwa jej członków. Funkcjonowanie w takiej społeczności osób uzależnionych od narkotyków lub alkoholu może prowadzić do wzrostu obaw przed różnego rodzaju napadami, kradzieżami czy innymi zjawiskami o podłożu kryminalnym. Ze strony takich osób często można spodziewać się również agresji czy innych zachowań niekontrolowanych, wywołanych oddziaływaniem na organizm narkotyków czy alkoholu.

Problemem związanym z występowaniem tych patologii w społeczeństwie jest również fakt, że bardzo często łączą się one ze zjawiskiem przestępczości. Szczególnie widoczne jest to w przypadku narkomanii. Narastająca popularność narkotyków prowadzi do

¹⁹ Cierpiałkowska L., Ziarko M., *Psychologia uzależnień – alkoholizm*, Warszawa 2010, s. 257-258.

²⁰ *Skutki alkoholizmu*, <http://www.profilaktyka.izeto.pl/profilaktyka/alkoholizm7.html> [dostęp: 20.04.2014].

rozszerzania się procesu nielegalnego obrotu tymi substancjami. Obecnie Polska oprócz tego, że jest krajem tranzytowym dla przemytu narkotyków, stała się również miejscem ich wytwarzania. Na terenie całego kraju powstają nielegalne laboratoria służące produkcji substancji narkotycznych. Widoczna jest tendencja do tworzenia tego typu obiektów w prywatnych mieszkaniach, co zmniejsza skalę produkcji oraz przenosi ją na obszar lokalny, najbliższy osobie podejmującej się tego procederu. Ukrywanie nielegalnej produkcji w prywatnych obiektach, najczęściej na uboczu, z dala od większych zbiorowości ma służyć odwróceniu uwagi od całego procederu, a także zmniejszyć do minimum ryzyko jego wykrycia. Narkotyki produkowane w takich warunkach trafiają bezpośrednio do sprzedaży w kraju lub są przemycane za granicę. Wzrost zapotrzebowania na tego typu substancje prowadzi do powstawania dużych zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się zarówno produkcją, jak i późniejszym obrotem narkotykami. Dochodzi do tego na rynku lokalnym i krajowym. W grupach takich znajdują się doświadczeni dealerzy, którzy działając w mniejszym, lokalnym środowisku, uderzają w grupy podatne na wpływ ze strony otoczenia. Najczęściej ich ofiarami padają ludzie młodzi, funkcjonujący jeszcze w środowisku szkolnym. W grupie tej najłatwiej jest zlokalizować jednostki chcące spróbować czegoś nowego, lub wykazać się wśród rówieśników czymś nadzwyczajnym. Ponadto dealerzy wykorzystują fakt, że osoby takie szybko się uzależniają, a co za tym idzie, po pewnym czasie same zaczynają poszukiwać źródła uzależnienia. Młodzi sięgający po narkotyki stanowią nie tylko szybki rynek zbytu, ale również są dobrym materiałem na drobnych dealerów. Chodząc do szkoły bezpośrednio funkcjonują w otoczeniu potencjalnych klientów²¹.

Narkomanię jak i związane z nią zjawiska przestępcze bardzo trudno jest ograniczyć, wynika to przede wszystkim z faktu, że cały proceder przynosi ogromne zyski, przez co w grę wchodzi korupcja, szantaże i inne zjawiska negatywne. Zorganizowane grupy należące do biznesu narkotykowego działają w sposób sprawny, przemyślany tak, aby minimalizować ryzyko wykrycia²². Każdego dnia zarówno przez policję jak i inne służby mundurowe podejmowane są czynności mające na celu demaskowanie nielegalnych działań związanych z narkotykami. Istotna jest tu współpraca ze strony obywateli, zwłaszcza na szczeblu lokalnym gdzie mogą oni zaobserwować zmiany zachodzące w ich najbliższym otoczeniu spowodowane np. nielegalną produkcją narkotyków czy ich rozprowadzaniem. Mimo iż walka z biznesem narkotykowym nie jest łatwa to z najnowszych danych Komendy Głównej

²¹ *Rynek narkotykowy w Polsce*, <http://www.narkotyki.pl/wokol-narkotykow/rynek-narkotykowy-w-polsce/> [dostęp:05.05.2014]

²² Krauz A., *Globalne i społeczne skutki zagrożenia narkomanią. Przeciwdziałania prawne Polski i Europy*, <http://zn.wsbip.edu.pl/wydania/zeszyt1/sekcjaA/9.pdf> [dostęp:05.05.2014]

Policji wynika, że w 2012r. wzrosła liczba wszczętych postępowań o przestępstwa narkotykowe w stosunku do roku poprzedniego i wynosiła 23 025 tys. postępowań. Sukcesy w tej dziedzinie zarejestrowało również Centralne Biuro Śledcze likwidując 15 nielegalnych laboratoriów narkotyków i 108 plantacji konopi indyjskiej²³ Działania zwalczające biznes narkotykowy przekładają się bezpośrednio na wzrost poziomu bezpieczeństwa w danym środowisku, usunięte zostaje, bowiem główne źródło zagrożenia.

Z nieco innym rodzajem przestępczości związany jest alkoholizm. Nadużywanie alkoholu prowadzi przede wszystkim do zmian w zachowaniu poszczególnych jednostek, które się tego dopuszczają. Zmiany te objawiają się głównie agresją, która pociąga za sobą szereg innych szkodliwych społecznie zjawisk. Skutki alkoholizmu szczególnie widoczne są na szczeblu lokalnym gdzie alkoholik bezpośrednio funkcjonuje. Osoba uzależniona od alkoholu będąca pod jego wpływem traci trzeźwy pogląd na otaczającą rzeczywistość, stąd też zwiększa się prawdopodobieństwo wstąpienia na drogę przestępstwa.

Osoby nadużywające alkoholu dopuszczają się kradzieży czy napadów, chcąc zdobyć środki na alkohol, są również sprawcami ataków o podłożu seksualnym, wypadków drogowych czy działań uderzających w mienie publiczne. Najczęściej jednak wskazuje się na działania przestępcze alkoholików związane z przemocą w rodzinie. Zjawisko to dotyka najbliższych uzależnionego, promieniując jednocześnie na otoczenie. Osoby mieszkające w najbliższym otoczeniu są świadkami notorycznych awantur, zakłócania porządku, czy interwencji policji. Najnowsze dane Komendy Głównej Policji wskazują, że tylko w ostatnim półroczu 2013 r. policja odnotowała 16873 tys. sprawców podejrzanych o przemoc w rodzinie będących pod wpływem alkoholu²⁴. W grupie tej zdecydowanie dominują mężczyźni.

Zarówno alkoholizm jak i narkomania generują poważne społeczne i ekonomiczne koszty związane z ich występowaniem oraz łagodzeniem ich bezpośrednich skutków. Do najważniejszych należą przede wszystkim koszty leczenia osób uzależnionych, utrzymanie placówek terapeutycznych i odwykowych, koszty absencji osób uzależnionych w miejscach pracy, czy chociażby koszty wypadków drogowych spowodowanych przez nietrzeźwych kierowców²⁵. Z narkomanią i towarzyszącą jej przestępczością związane są również koszty działalności wymiaru sprawiedliwości czy organów ścigania.

²³ *Raport statystyczny za 2012 r.* <http://statystyka.policja.pl/st/informacje/83416,Raport-statystyczny-za-2012-rok.html> [dostęp: 05.05.2014]

²⁴ *Przeciwko przemocy domowej - dane za półrocze 2013*
<http://statystyka.policja.pl/st/informacje/91165,Przeciwko-przemocy-domowej-dane-za-polrocze-2013.html>
[dostęp: 05.05.2014]

²⁵ *Ekonomiczne aspekty skutków picia alkoholu w Europie i w Polsce*, Instytut Organizacji Ochrony Zdrowia Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2013

Patologie społeczne, o których mowa, pociągają za sobą negatywne konsekwencje bezpośrednio dotyczące jednostki uzależnionej np. pogorszenie stanu zdrowia jak również takie, które dotyczą początkowo lokalnych społeczności, a w późniejszym etapie przenoszą się na obszar całego kraju. Tu przykładem może być wcześniej wspomniana produkcja narkotyków a następnie nielegalny handel. Wpływa to na pogorszenie stanu bezpieczeństwa tych środowisk, w których patologie te bezpośrednio się rozwijają. Dlatego też tak istotnym wydaje się być podejmowanie odpowiednich działań zapobiegawczych.

Problem alkoholizmu i narkomanii dotyczy większości społeczności lokalnych w Polsce²⁶, dlatego zapobieganie tym zjawiskom powinno być szczególnie istotnym punktem strategii bezpieczeństwa na szczeblu samorządowym. Jako że najbliższą lokalną społecznością funkcjonuje gmina, to właśnie tej jednostce powierzono zadania mające na celu zwalczanie narkomanii i alkoholizmu. Obowiązek ten zawarty jest w art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii. Ustawa jasno zaznacza, że przeciwdziałanie narkomanii należy do zadań własnych gminy²⁷.

Zadania gminy w tym zakresie obejmują:

- „Zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i osób zagrożonych uzależnieniem;
- Udzielanie rodzinom, w których występują problemy narkomanii, pomocy psychospołecznej i prawnej;
- Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- Wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- Pomoc społeczną osobom uzależnionym i rodzinom osób uzależnionych do-tniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym i integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego”²⁸.

Ustawodawca zobligował gminy do utworzenia Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, który powinien być integralną częścią gminnej strategii rozwiązywania

²⁶ Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011, s. 36.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Art.10, *ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii* [Dz.U. 2005 nr 179 poz. 1485].

problemów społecznych. Ze zjawiskiem narkomanii wiąże się również przestępczość narkotykowa, w której zwalczaniu gmina także ma swój udział. Zwalczanie tego zjawiska polega na karaniu osób zajmujących się produkcją, handlem i zażywających narkotyki²⁹.

Równie obszerny, co w przypadku narkomanii zakres uprawnień gminy otrzymały w dziedzinie zwalczania alkoholizmu. Świadczy o tym ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie z jej przepisami, zadaniem własnym gminy jest prowadzenie działań profilaktycznych, rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz społeczna integracja osób uzależnionych od alkoholu.

Szczegółowo zadania gminy w tej dziedzinie obejmują m.in:

- „Zwiększanie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu;
- Udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej, a w szczególności ochrony przed przemocą w rodzinie;
- Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii, w szczególności dla dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie pozalekcyjnych zajęć sportowych, a także działań na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- Wspomaganie działalności instytucji, stowarzyszeń i osób fizycznych, służącej rozwiązywaniu problemów alkoholowych;
- Wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez organizowanie i finansowanie centrów integracji społecznej”³⁰.

Tak jak w przypadku narkomanii, również w odniesieniu do alkoholizmu gmina ma obowiązek stworzenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Powołuje się Gminne Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, które zajmują się profilaktyką oraz orzekają obowiązek poddania się przymusowemu leczeniu odwykowemu. Bardzo ważnym uprawnieniem w kontekście bezpieczeństwa lokalnego jest również kompetencja Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

²⁹ Urban A., *op. cit.*, s. 37.

³⁰ Art. 4, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* [Dz.U. 1982 Nr 36 poz. 230].

polegająca na podjęciu własnej inicjatywy w zakresie skierowania na badania osoby uzależnionej oraz wskazaniu możliwości dotyczących leczenia. Uprawnienie to stosuje się do osób, które przez swój alkoholizm doprowadzają do rozpadu życia rodzinnego, demoralizacji małoletnich, zakłócają spokój lub porządek publiczny³¹.

Podsumowanie

Zarówno bezpieczeństwo, jak i jego subiektywne postrzeganie jest zjawiskiem dynamicznym, zależy od wielu zmiennych w czasie czynników. Oczywistym jest fakt, iż zagrożeń dla bezpieczeństwa nie da się skutecznie i trwale wyeliminować. Katalog tych zagrożeń jest niezwykle obszerny, część z nich pojawia się niezależnie od woli człowieka, część natomiast bezpośrednio zależy od jednostki. Właśnie do tej ostatniej grupy zaliczyć możemy opisaną narkomanię i alkoholizm. Wydawać by się mogło, że obydwie te zjawiska to sprawa indywidualna osób wpadających w uzależnienie. Dopiero w momencie, gdy osoby takie zaczynają oddziaływać na otoczenie, w którym żyją widać jak bardzo złożone są to problemy. Prowadzą one do wielu negatywnych konsekwencji szkodliwych społecznie. Wzrost liczby aktów agresji, demoralizacja czy nasilenie się zjawiska szeroko rozumianej przestępczości to tylko niektóre z nich. Szczególnie widoczne stają się one na szczeblu lokalnym gdzie żyje się w mniejszych zbiorowościach, w poczuciu przynależności do pewnej określonej grupy. W środowisku takim pojawienie się alkoholizmu czy narkomanii prowadzi do destabilizacji pewnych wypracowanych wzorów zachowań. Wpływa również na spadek poczucia bezpieczeństwa. Uzależnienie z indywidualnego problemu jednostki przeradza się w problem społeczny. Eliminowanie tego typu patologii wymaga, więc współpracy zarówno ze strony społeczności lokalnych jak i władz wszystkich szczebli. Odpowiednia diagnoza tych problemów w możliwie najwcześniejszym stadium może przynieść korzystne efekty w postaci zmniejszenia liczby osób uzależnionych czy poprawy poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli.

³¹ Art 26, *ibidem*.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii Dz.U. 2005 Nr 179 poz. 1485.

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Dz.U. 1982 Nr 36 poz. 230.

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Cierpiałkowska L., Ziarko M., *Psychologia uzależnień – alkoholizm*, Warszawa 2010.

Frankl V.E., *Homo patiens* Warszawa 1991.

Machel H., *Potrzeba racjonalnego kształtowania opinii publicznej a walka z narkomanią i jej skutki, Narkomania – HIV/AIDS zagrożenie społeczne, profilaktyka, terapia*, Gdańsk 1993.

Olak A., *Bezpieczeństwo i zagrożenia społeczne – zarys problematyki*, Rzeszów 2012.

Skrabacz A., *Bezpieczeństwo społeczne: pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa 2012.

Smolarek M., *Wstęp do strategii bezpieczeństwa – Podręcznik Akademicki, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych – bezpieczne państwo*, Wrocław 2013.

Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2002.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011.
Ekonomiczne aspekty skutków picia alkoholu w Europie i w Polsce, Warszawa 2013.

Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Scholar, Warszawa 2004.

Artykuły internetowe:

Hasło: *społeczność lokalna* [w:] Internetowa encyklopedia PWN,
<http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3978393/spolecznosc-lokalna.html>

Łangowska M., *Alkoholizm – przyczyny, rozmiar, skutki*
<http://www.edukacja.edux.pl/p-14130-alkoholizm-przyczyny-rozmiary-skutki.php>

Pojęcie alkoholizmu i związane z tym zaburzenia osób najbliższych,
<http://www.kolbaskowo.pl/attachments/article/700/Poj%C4%99cie%20alkoholizmu%20i%20zwi%C4%85zane%20z%20tym%20zaburzenia%20os%C3%B3b%20najbli%C5%BCszych.pdf>

Przeciwko przemocy domowej - dane za półrocze 2013,
<http://statystyka.policja.pl/st/informacje/91165,Przeciwko-przemocy-domowej-dane-za-polrocze-2013.html>

Raport statystyczny za 2012 r., <http://zn.wsibip.edu.pl/wydania/zeszyt1/sekcjaA/9.pdf>
<http://statystyka.policja.pl/st/informacje/83416,Raport-statystyczny-za-2012-rok.html>

Rynek narkotykowy w Polsce, <http://www.narkotyki.pl/wokol-narkotykow/rynek-narkotykowy-w-polsce>

Skutki alkoholizmu , <http://www.profilaktyka.izeto.pl/profilaktyka/alkoholizm7.html>

E-standard bezpieczeństwa społeczności lokalnych

W poszukiwaniu akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa e-administracji samorządowej

Wprowadzenie

Fundamentalnym zadaniem administracji samorządowej jest zapewnianie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, które może być rozumiane jako stan wewnętrzny gminy, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, których przestrzeganie umożliwia prawidłowe funkcjonowanie tej wspólnoty¹. Zatem kwestia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców ma kluczowe znaczenie dla rozwoju e-administracji samorządowej, do którego przyczynia się każdy jej użytkownik i adresat e-usług. Stan bezpieczeństwa lokalnego jest skorelowany z takimi zagrożeniami jak cyberprzestępczość, cyberprzemoc oraz wykluczenie cyfrowe. Należy zauważyć, że nie jest to katalog zamknięty. W związku z powstawaniem nowych cyberzagrożeń i przeniesienia działań administracji samorządowej do sieci, konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób e-administracja przyczynia się do budowania i kształtowania poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych za pomocą technologii ICT. Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa e-administracji samorządowej i wyznaczenia standardu jej e-usług kierowanych do społeczności lokalnej. W artykule zbadano zarówno e-usługi wpływające na bezpieczeństwo społeczności lokalnych, jak również dokonano analizy poziomu bezpieczeństwa e-usług oferowanych przez e-administrację samorządową.

E-usługi i narzędzia informatyczne administracji samorządowej kształtujące poczucie bezpieczeństwa mieszkańców

¹ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 15.

Nowelizacje istniejącego prawa zobligowały administrację samorządową do korzystania z kanału elektronicznego, szczególnie w komunikacji z klientami urzędu, np. za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej. Warto dodać, że „doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez **e-skrzynkę podawczą**, wystąpi o to lub wyrazi na to zgodę”². Wciąż aktualnym wyzwaniem na poziomie lokalnym jest osiągnięcie interakcji dwukierunkowej, czyli poziomu, który umożliwia załatwienie każdej sprawy administracyjnej drogą elektroniczną. Najczęściej świadczoną e-usługą przez administrację samorządową jest udzielanie informacji publicznych³. W tym zakresie działalność e-administracji samorządowej reguluje szereg ustaw: o dostępie do informacji publicznej⁴, ochronie danych osobowych⁵ i ochronie informacji niejawnych⁶. Oczywiście kluczowym aspektem w postępowaniach prowadzonych drogą elektroniczną jest zapewnienie bezpieczeństwa przepływu informacji i danych przez ten kanał. Z tego względu w niniejszym artykule poruszono następujące zagadnienia: podpis elektroniczny, profil zaufany oraz **bezpieczeństwo elektronicznego obiegu dokumentów**. Podpis elektroniczny został powołany ustawą z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym, jednak liczne obwarowania prawne zahamowały jego rozwój i popyt na niego. Zgodnie z art. 5 powyższej ustawy tylko „**bezpieczny podpis elektroniczny** weryfikowany przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne określone ustawą, jeżeli został złożony w okresie ważności tego certyfikatu”. Podpis elektroniczny jest przydatnym narzędziem z tego względu, że w chwili poświadczenia elektronicznego następuje znakowanie czasem⁷, każda zmiana zostaje wychwycona i można ją poddać weryfikacji.

Natomiast bezpłatną metodę potwierdzania tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją⁸ stanowi **profil zaufany** na ePUAP, czyli elektronicznej platformie umożliwiającej wymianę dokumentów elektronicznych między urzędem a klientami z uwzględnieniem wymagań bezpieczeństwa, procedur urzędowych i neutralności technologicznej⁹. Planuje się zwiększenie poziomu bezpieczeństwa profilu zaufanego oraz

² Art.39¹, Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Dz. U. 1960 nr 30 poz. 168].

³ V. Szymanek (red.), Raport: *Spoleczeństwo informacyjne w liczbach*, Warszawa 2012, s. 92.

⁴ Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198].

⁵ Ustawa z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych, [Dz. U. 1997 nr 133 poz. 883].

⁶ Ustawa z 5.08. 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, [Dz. U. 2010 nr 182 poz. 1228].

⁷ Art. 3, ustawa z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym, [Dz. U. 2001 nr 130 poz. 1450].

⁸ *Profil zaufany - bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją*, http://epuap.gov.pl/wps/portal/tut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINLY1MDI2CDbwsylcDDzDQoJCvN3CjAxCDPQLsh0VAdV64x8! [dostęp: 20.04.2014].

⁹ *Ibidem*.

wprowadzenie nowych metod udostępniania hasła¹⁰. Innym zadaniem sformułowanym w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa jest „dostarczenie jednolitych, ustandaryzowanych i w pełni bezpiecznych usług uwierzytelniania dla systemów administracji”¹¹. Powyższe narzędzia umożliwiają załatwienie sprawy administracyjnej bez wychodzenia z domu, jednocześnie poświadczenie dokumentów z ich wykorzystaniem jest równoważne z własnoręcznym podpisem. Zatem wymogi bezpieczeństwa w odniesieniu do podpisu elektronicznego, profilu zaufanego, czy elektronicznego obiegu dokumentów ograniczają się do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych określonych w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne w art. 3 jako „zespół wymagań organizacyjnych i technicznych, których spełnienie przez system teleinformatyczny umożliwia wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi oraz zapewnia dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą tych systemów”¹² oraz minimalnych wymagań dla wymiany informacji w postaci elektronicznej, tzn. „zespołu cech informacyjnych, w tym identyfikatorów oraz odpowiadającym im charakterystyk elementów strukturalnych przekazu informacji”¹³. Zgodnie z Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa „w każdym przypadku obowiązywać będą wzajemnie przenikające się wymagania dla systemów teleinformatycznych w odniesieniu do interoperacyjności, bezpieczeństwa (w tym zaufania), technologii”¹⁴.

Kolejną kwestią wymagającą omówienia są zachodzące zmiany w społeczności lokalnej, tzn. przeobrażanie się modelu społeczeństwa informacyjnego w **społeczeństwo sieciowe**¹⁵. Zaistniały proces jest ryzykowny ze względu na grupę osób wykluczonych cyfrowo. Przewiduje się, że „w 2020 roku 90 % zawodów będzie wymagało kompetencji cyfrowych”¹⁶. **Wykluczenie cyfrowe** grupy osób w społeczności lokalnej oznaczać może ich wycofanie z życia i działalności tej wspólnoty. W końcu e-administracja stwarza możliwości lepszego doinformowania mieszkańców, zwiększenia stopnia ich partycypacji i wpływu na to, co się dzieje w gminie. Zatem pozbawienie tych przywilejów grupy osób będzie

¹⁰ *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (dalej PZIP)*, Warszawa 2013, s. 65.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Art. 4, pkt 9, *Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* [Dz. U. 2005 nr 64 poz. 565].

¹³ *Ibidem*, art. 3, pkt 10.

¹⁴ PZIP, s. 58.

¹⁵ Społeczeństwo sieciowe zakłada wykorzystanie technologii ICT na każdej płaszczyźnie życia, dlatego działalność i integracja uczestników tej społeczności odbywa się w sieci, za pomocą elektronicznych systemów przetwarzania danych.

¹⁶ *Cyfrowa Polska wspiera PCRS*, <http://www.mwi.pl/aktualnosci/270-cyfrowa-polska-wspiera-pcrs.html> [dostęp: 20.04.2014].

dyskryminacją cyfrową i poważnym zagrożeniem dla funkcjonowania tej wspólnoty, a także dla rozwoju e-administracji samorządowej. Dlatego pomysł edukacji cyfrowej w ramach projektu Polska Cyfrowa Równych Szans narodził się z oddolnej inicjatywy. Pomoc we wdrożeniu pokolenia 50+ do świata wirtualnego zaoferowali wolontariusze, liderzy społeczności lokalnych zwani **Latarnikami Polski Cyfrowej**¹⁷.

W celu skonkretyzowania wpływu e-usług administracji samorządowej na bezpieczeństwo społeczności lokalnych, warto przytoczyć dobre praktyki i projekty wzmacniające poczucie bezpieczeństwa mieszkańców i ich zaufanie do e-administracji. Podstawowa kategoria e-usług w badanym obszarze to bezpieczeństwo i powiadamianie ratunkowe. W trakcie realizacji jest projekt z obszaru e-bezpieczeństwa w województwie podlaskim, który polega na budowie informatycznego systemu wspomagania zarządzania bezpieczeństwem i funkcjonowania zarządzania kryzysowego w województwie podlaskim.¹⁸ „Zostanie on zrealizowany przez utworzenie wspólnego, kompleksowego systemu integrującego, standaryzującego i porządkującego informacje organów i służb województwa podlaskiego odpowiadających za bezpieczeństwo, funkcjonujących w ramach Zarządzania Kryzysowego Wojewody Podlaskiego (**e-Bezpieczeństwo**)”¹⁹. Do planowanych działań zalicza się powiadamianie obywateli o zagrożeniach lokalnych z wykorzystaniem technologii ICT, rozbudowę systemu numeru 112 o dodatkowe usługi np. SMS do zgłaszającego, z zapytaniem: co się dzieje oraz usługę wspomagającą zarządzanie ryzykiem powodziowym²⁰. Serwis internetowy **ujawnij.pl** również przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego, umożliwia sprawne i anonimowe zawiadomienie o zaistniałych zagrożeniach. Inna e-usługa wzmacniająca bezpieczeństwo w Gdańsku to **Mapa porządku**, czyli aplikacja służąca mieszkańcom do zgłaszania wszelkich sygnałów związanych z czystością w miejscach publicznych i porządkiem²¹. Kolejnym wdrożonym projektem, bazującym na mapie porządku, jest interaktywne narzędzie do zgłaszania i obserwowania usterek miejskich, niepokojących zdarzeń w tym mieście, zwane **Systemem zgłaszania miejskich usterek**. Zaś w Warszawie jako dobrą praktykę wyróżnia się

¹⁷ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Pierwszy krok w cyfrowym świecie - Latarnicy przeszkolili z obsługi internetu już ponad 100 tysięcy "Starszaków"*, <https://mac.gov.pl/aktualnosci/pierwszy-krok-w-cyfrowym-swiecie-latarnicy-przeszkolili-z-obslugi-internetu-juz-ponad> [dostęp: 20.04.2014].

¹⁸ Cyfrowy Urząd, *Ogólny opis projektu administracji rządowej województwa podlaskiego "Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego - część II, administracja rządowa"*, <http://cu2.bialystok.uw.gov.pl/Default.aspx> [dostęp: 20.04.2014].

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *E-usługi*, <https://mac.gov.pl/e-uslugi/bezpieczenstwo-i-powiadamianie-ratunkowe> [dostęp: 20.04.2014].

²¹ *Otwarte dane*, <http://www.gdansk.pl/otwartygdansk,1844.html> [dostęp: 20.04.2014].

„inwestmapę”, czyli „wiarygodne źródło informacji o sytuacji w mieście”²². Ta e-usługa polega na „wspomaganiu procesu koordynacji, poprzez przedstawienie lokalizacji planowanych i realizowanych inwestycji, w oparciu o miejskie zasoby informacji przestrzennej, cyfrową bazę i serwis internetowy „e-Inwestycje”²³. Inną dobrą praktyką wzmacniającą poczucie bezpieczeństwa i zaufanie mieszkańców okazuje się rybnicka elektroniczna karta miejska, czyli **e-bilet**, za pomocą którego można dokonać opłat miejskich i skarbowych, załatwić sprawę w urzędzie przy pomocy Internetu.²⁴ Projekt ten zapewnia późniejszą informację zwrotną i warunkuje analizy o potrzebach, preferencjach i oczekiwaniach mieszkańców Rybnika oraz przyczynia się do poprawy komunikacji i warunków dostępu do informacji publicznej i e-usług²⁵.

Narzędzia informatyczne warunkujące efektywne funkcjonowanie e-administracji samorządowej są stosowane w 99% jednostek samorządu terytorialnego²⁶. E-usługi udostępniane przez samorzady są rozproszone, powoduje to dezorientację i chaos informacyjny wśród obywateli. P. Laskowski zwraca uwagę na to, że „brak standardów podnosi poziom skomplikowania i wprowadza zamęt”²⁷. Z racji tego, że samorzady świadczą większość usług publicznych (około 70%), konieczne jest stworzenie ustandaryzowanych e-usług, ich jednorodnego katalogu, banku dobrych praktyk i wzorców oraz zintegrowanie platform regionalnych z ePUAP.

²² Baza dobrych praktyk, *Internetowy serwis "eInwestycje" - skuteczne narzędzie wspomagające proces koordynacji inwestycji i remontów stołecznych dróg*, <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=2&p2=4&art=149> [dostęp: 20.04.2014].

²³ Baza dobrych praktyk, *Internetowy serwis ...*

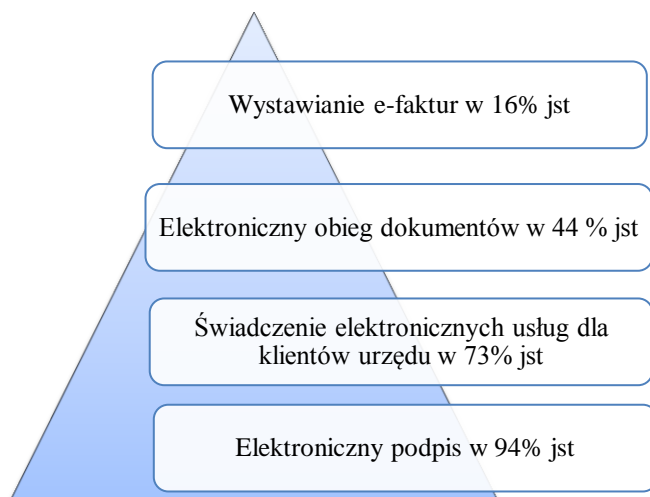
²⁴ Baza dobrych praktyk, *Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Mieście Rybnik*, <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=3&p2=11&art=80> [dostęp: 20.04.2014].

²⁵ Baza dobrych praktyk, *E-bilet w ramach Elektronicznej Karty Miejskiej*, <http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=2&p2=4&art=41> [dostęp: 20.04.2014].

²⁶ K. Piróg (red.), *Raport Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 42.

²⁷ P. Laskowski, *Samorządowa e-administracja*, s. 6.

Rys 1: Przykładowe narzędzia informatyczne stosowane w jst z uwzględnieniem powszechności ich występowania w skali procentowej

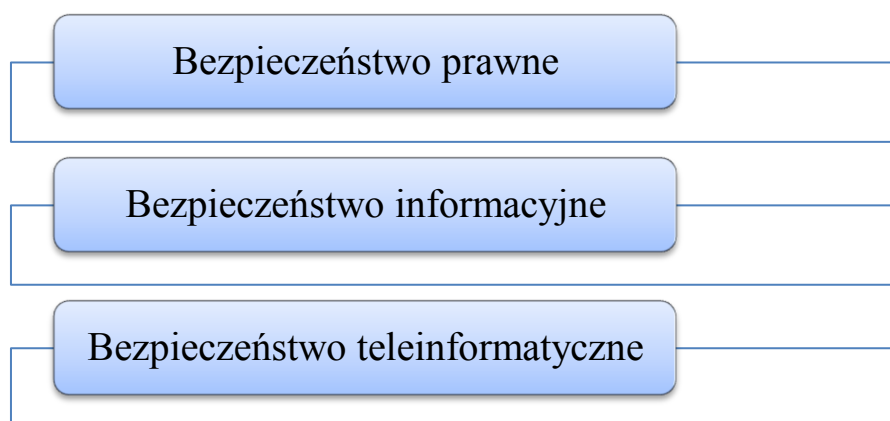


Źródło: K. Piróg, Raport (red.), *Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 43.

Polityka bezpieczeństwa w odniesieniu do e-administracji samorządowej

Gwarantem i determinantą korzystania z e-usług przez społeczności lokalne i sprawnego funkcjonowania e-administracji samorządowej jest jej bezpieczeństwo. Polityka ochrony bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP (dalej zwana polityką) z dnia 25.06.2013 r. stanowi wskazówkę oraz wyznacznik działań dla e-administracji samorządowej. Osiągnięcie przez nią akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa, czyli celu strategicznego polityki, stwarza warunki do rozwoju i ewolucji w pełni z osiągniętego w 2011 poziomu interakcji jednokierunkowej do poziomu interakcji dwukierunkowej umożliwiającej załatwienie sprawy administracyjnej drogą elektroniczną. Bezpieczeństwo e-administracji samorządowej można zobrazować następująco:

Rys. 2 Komponenty bezpieczeństwa e-administracji samorządowej



Źródło: Opracowanie własne.

Części składowe bezpieczeństwa e-administracji samorządowej są wobec siebie współzależne, zahamowanie rozwoju bezpieczeństwa teleinformatycznego blokuje pozostałe. Zaprezentowana powyżej klasyfikacja umożliwia kompleksowe zrozumienie całego procesu zapewniania i wprowadzania e-standardu bezpieczeństwa w kontekście e-usług administracji samorządowej. W polityce **bezpieczeństwo cyberprzestrzeni** zdefiniowano jako „zespół przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, technicznych, fizycznych i edukacyjnych, mających na celu zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania cyberprzestrzeni”²⁸. Kwestia bezpieczeństwa cyberprzestrzeni jest o tyle problematyczna, że trudno stwierdzić, czy minimalne wymagania wobec systemów teleinformatycznych okażą się dostateczne. Z drugiej strony szczegółowe określenie tych wymogów w prawie może doprowadzić do stagnacji i ograniczenia elastyczności w dostosowaniu się do zmieniającego się otoczenia. Ta dychotomia skutkuje tworzeniem i wdrażaniem ustandaryzowanych i podstawowych mechanizmów zabezpieczeń, które nie stanowią barier dla hakerów, a ryzyko cyberataku redukują w sposób niewspółmierny do wielkości i częstotliwości występowania zagrożeń. Według raportu „Risk Index 2013” firmy Lloyd’s, strach przedsiębiorców przed cyberprzestępczością uplasował się na miejscu trzecim zaraz po wysokich podatkach i utracie klientów²⁹. Obawy firm, które brały udział w badaniu, są uzasadnione wzrostem cyberataków w 2013 r. Wyniki badań z 2011 r. pokazują, że amerykańscy przedsiębiorcy boją się

²⁸ Uchwała RM z 25.06.2013 r. w sprawie Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej (dalej polityka), s. 6.

²⁹ Lloyd’s Risk Index 2013,

http://www.lloyds.com/~/_/media/Files/News%20and%20Insight/Risk%20Insight/Risk%20Index%202013/Report/Lloyds%20Risk%20Index%202013report100713.pdf [dostęp: 20.04.2014].

cyberataków bardziej niż terroryzmu³⁰. W Polsce „rok 2013 pod względem liczby otrzymanych zgłoszeń (8817) i obsłużonych incydentów (5670) okazał się rekordowy w stosunku do lat poprzednich”³¹.

Obecnie bezpieczeństwo cyberprzestrzeni stanowi jeden z priorytetów w obszarze bezpieczeństwa państwa³². Nie można wyeliminować zagrożeń z cyberprzestrzeni albo się od nich odizolować, dlatego prowadzone analizy mają na celu jedynie obniżenie wpływu ataków na system teleinformatyczny oraz wskazanie potencjalnych zagrożeń. Następnie na podstawie przeprowadzonej analizy wypracowuje się minimalne standardy bezpieczeństwa³³. Ustalony **e-standard bezpieczeństwa** stanowi wypadkową mechanizmów: ochronnych, niwelujących podatność infrastruktury teleinformatycznej na cyberataki, zapobiegających i zwalczających zagrożenia. Według M. Ganczar „serwisy internetowe urzędów administracji publicznej nie spełniają żadnych standardów, zdecydowana większość urzędów administracyjnych traktuje obowiązek udzielenia informacji publicznej jako zło konieczne, do którego realizacji zostały przymuszone”³⁴.

Polityka zakłada funkcjonowanie w każdej jednostce organizacyjnej administracji rządowej pełnomocnika ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, natomiast w administracji samorządowej zgodnie z raportem Społeczeństwo informacyjne w liczbach z 2012 r. „w 64% gmin obsługą informatyczną urzędu zajmuje się jedna osoba. W kolejnych 12% – dwie osoby, co razem daje $\frac{3}{4}$ urzędów gminnych z jedno- lub dwuosobowym zespołem informatyków”³⁵. Wobec braków kadrowych można zastosować takie rozwiązania, jak zlecenie ochrony portali i stron internetowych urzędów firmom zewnętrznym na podstawie porozumienia, które należałoby szczegółowo określić w prawie albo dostosowanie zarobków ekspertów IT do ich kompetencji i zakresu pracy. W jednostkach samorządu terytorialnego wojewoda kontroluje działanie systemów teleinformatycznych „pod względem zgodności z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych lub minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej”³⁶ na podstawie art. 25

³⁰ *State of security survey 2011*, http://www.symantec.com/content/en/us/about/media/pdfs/symc_state_of_security_2011.pdf?om_ext_cid=biz_socmed_web_2011Aug_worldwide_securitysurvey [dostęp: 20.04.2014].

³¹ *Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w roku 2013*, cert.gov.pl, s. 5.

³² *Polityka*, s. 5.

³³ *Ibidem*, s. 13.

³⁴ M. Ganczar, *Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 158.

³⁵ V. Szymanek, *op. cit.*, s. 88.

³⁶ Art. 15, *ustawa z dnia 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności ...*

ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Kooperacja jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie e-bezpieczeństwa

Administracja samorządowa z racji tego, że jest najbliżej obywatela, ma możliwość bezpośredniego kontaktu, zbadania poczucia bezpieczeństwa i poznania problemów mieszkańców. Dzięki temu tworzone e-usługi są zorientowane na użytkowników i ich potrzeby. Obecnie technologie ICT mają znaczący wpływ na budowanie relacji między jednostkami samorządu terytorialnego a obywatelami, czyli adresatami e-usług. W związku z postępem technologicznym, coraz młodsze pokolenia korzystają z Internetu, natomiast pokolenie 55+ postrzega się z reguły jako osoby wykluczone cyfrowo. W powyższych obszarach sformułowanych jako zagrożenia - **bezpieczeństwo dzieci w sieci** oraz **wykluczenie cyfrowe**, administracja samorządowa współpracuje z organizacjami pozarządowymi.

Inicjatywy organizacji pozarządowych koncentrują się głównie na działalności edukacyjnej i uświadamiającej w formie szkoleń stacjonarnych, jak również e-learningu. Przykładowy projekt z zakresu bezpieczeństwa w sieci to cykl 13 warsztatów pod hasłem „Bezpieczni w sieci” przeprowadzonych w pięciu warszawskich gimnazjach. Projekt fundacji „La Strada” został dofinansowany przez m. st. Warszawa. Do tej inicjatywy przyłączyli się uczniowie, rodzice i nauczyciele, w sumie 300 osób, które zostały poinformowane o zagrożeniach internetowych³⁷. Na uwagę zasługuje także Cyfrowa Wyprawka dofinansowana z funduszy UE stworzona przez fundację „Panoptykon”. Adresatami projektu są osoby prowadzące zajęcia z dziećmi. Na platformie zamieszczono materiały uświadamiające np. jak unikać zagrożeń i chronić swoją prywatność³⁸. Forma materiałów jest przystosowana do 45-minutowych lekcji, które umożliwiają przekaz wiedzy w pigułce, rozwiązanie ćwiczeń sprawdzających. Podział na tematy został ustalony w oparciu o kryterium wiekowe odbiorców. „Panoptykon” sformułował również podstawowe zasady ochrony przed cyberzagrożeniami:

- Aktualizuj oprogramowanie antywirusowe, które ochroni Cię przed złośliwym

³⁷ La Strada, *Realizowane projekty*, <http://www.strada.org.pl/index.php/pl/la-strada-w-dzialaniu/realizowane-projekty> [dostęp: 20.04.2014].

³⁸ *O cyfrowej wyprawce*, <http://cyfrowa-wyprawka.org/projekt> [dostęp: 20.04.2014].

oprogramowaniem i utratą danych,

- Ostrożnie korzystaj z niezabezpieczonych sieci Wi-Fi, a przynajmniej upewnij się, że w pasku adresu widzisz „https://”, które oznacza, że strona korzysta z szyfrowanego połączenia,
- Chroń swoje hasło, używaj różnych haseł do różnych usług, sprawdzaj czy witryna, na której się logujesz ma certyfikat bezpieczeństwa (symbol kłódki),
- Zadbaj o swoją politykę prywatności, czytaj uważnie regulaminy w trosce o swój wizerunek,
- Pamiętaj, że z sieci nic nie znika³⁹.

Zgodnie z Diagnozą Społeczną z 2011 r. „najważniejsze bariery upowszechnienia wykorzystania komputerów i Internetu to przede wszystkim brak motywacji do korzystania, wynikający po części również z braku wiedzy i umiejętności”⁴⁰. Przykładowym projektem zwalczającym wykluczenie cyfrowe w ramach działań administracji samorządowej i organizacji pozarządowych jest „**Przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu – e-inclusion**”, który polega na „wspieraniu edukacji cyfrowej osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym oraz umożliwienie im dostępu do Internetu”⁴¹. Identyfikację wykluczonych cyfrowo mieszkańców gminy przeprowadzały jednostki samorządu terytorialnego przy wsparciu organizacji pozarządowych⁴².

Podsumowanie

Wprowadzenie **e-standardu** rozumianego jako jednolity standard świadczenia usług w podobny sposób ułatwi komunikację administracji samorządowej z obywatelami, przyspieszy postępowanie administracyjne i poprawi jakość e-usług. Wyznaczony e-standard powinien uwzględniać aspekt konsultacyjny, ponieważ e-administracja samorządowa to „technologiczny współpartner społeczności lokalnych”⁴³. Dlatego komplementarnym

³⁹ A. Obem, *Jak zadbać o bezpieczeństwo i prywatność w cyfrowym świecie?*, [w:] Przewodnik internetowy – poznaj, korzystaj, twórz, Centrum Cyfrowe, s. 48.

⁴⁰ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2011 warunki i jakość życia Polaków raport*, Warszawa 2012, s. 327.

⁴¹ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji*, Ministerstwo administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2011, s. 67-69.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ P. Laskowski, *op. cit.*, s. 6.

uzupełnieniem e-usług administracji samorządowej są „elektroniczne mechanizmy demokratycznej kontroli”⁴⁴, to znaczy takie narzędzia jak fora internetowe ułatwiające nawiązanie dialogu społecznego, ankiety online umożliwiające badanie jakości e-usług i obsługi w urzędzie, zamieszczane komentarze na stronach internetowych, nadsyłane uwagi do projektów e-usług drogą elektroniczną, a także informacje zwrotne wychwytywane za pomocą e-usług np. powyżej omówionego e-biletu.

Według P. Laskowskiego „zelektronizowana administracja samorządowa powinna stanowić źródło pierwotnych danych dla administracji rządowej”⁴⁵. Z tego względu osiągnięcie interoperacyjności możliwe jest dzięki współpracy e-administracji rządowej z samorządową, korzystaniu z takich e-usług jak np. ePUAP przez wszystkie jednostki administracyjne w celu minimalizacji kosztów i ujednoczenia standardów jakości świadczonych e-usług oraz poziomu e-bezpieczeństwa. Zatem politykę bezpieczeństwa e-administracji samorządowej należy postrzegać jako „zestaw efektywnych, udokumentowanych zasad i procedur bezpieczeństwa wraz z ich planem wdrożenia i egzekwowania”⁴⁶, których celem jest osiągnięcie akceptowalnego poziomu, dzięki realizacji minimalnych wymogów z zakresu bezpieczeństwa e-usług.

Obecnie główne wyzwanie dla e-administracji samorządowej stanowi ograniczenie takich zagrożeń jak wykluczenie cyfrowe oraz cyberprzestępczość. Podjęte w tym zakresie profilaktyczne działania to przede wszystkim edukowanie i uświadamianie. Przytoczone powyżej projekty realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi przyczyniają się do zwiększania zaufania społeczności lokalnych do e-administracji samorządowej i jej e-usług oraz do poprawy bezpieczeństwa w sieci użytkowników. Jednak powyższe działania to zaledwie pierwszy krok w kształtowaniu akceptowalnego poziomu e-bezpieczeństwa przez administrację samorządową, społeczności lokalne oraz organizacje pozarządowe.

⁴⁴ J. Janowski, *Administracja elektroniczna*, Wyd. MUNICIPIUM, Warszawa 2009, s. 14.

⁴⁵ P. Laskowski, *op. cit.*, s. 7.

⁴⁶ § 1. pkt 15, *rozporządzenie RM z 12.04.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*.

Wykaz źródeł:

Akty normatywne

Uchwała RM z 25.06.2013 r. w sprawie Polityki Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa z 14.06.1960r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168.

Ustawa z 29.08. 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 1997 nr 133 poz. 883.

Ustawa z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz.U. 2001 nr 130 poz. 1450.

Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198.

Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565.

Ustawa z 5.08. 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228.

Rozporządzenie RM z 12.04.2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych, Dz.U. 2012 nr 0 poz. 526.

Publikacje zwarte i artykuły naukowe

Ganczar M., *Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.

Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.

Janowski J., *Administracja elektroniczna*, Warszawa 2009.

Artykuły internetowe

Baza dobrych praktyk, Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Mieście Rybnik,

<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=3&p2=11&art=80> [dostęp: 20.04.2014].

Baza dobrych praktyk, E-bilet w ramach Elektronicznej Karty Miejskiej,
<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=2&p2=4&art=41> [dostęp: 20.04.2014].

Baza dobrych praktyk, Internetowy serwis "eInwestycje" - skuteczne narzędzie wspomagające proces koordynacji inwestycji i remontów stołecznych dróg,
<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=2&p2=4&art=149> [dostęp: 20.04.2014].

Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2011 warunki i jakość życia Polaków raport*, Warszawa 2011.

Cyfrowa Polska wspiera PCRS, <http://www.mwi.pl/aktualnosci/270-cyfrowa-polska-wspiera-pcrs.html> [dostęp: 20.04.2014].

Cyfrowy Urząd, Ogólny opis projektu administracji rządowej województwa podlaskiego "Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego - część II, administracja rządowa",
<http://cu2.bialystok.uw.gov.pl/Default.aspx> [dostęp: 20.04.2014].

Laskowski P., *Samorządowa e-administracja.*

La Strada, Realizowane projekty, <http://www.strada.org.pl/index.php/pl/la-strada-w-dzialaniu/realizowane-projekty> [dostęp: 20.04.2014].

Lloyd's Risk Index 2013,
<http://www.lloyds.com/~media/Files/News%20and%20Insight/Risk%20Insight/Risk%20Index%202013/Report/Lloyds%20Risk%20Index%202013report100713.pdf>
[dostęp: 20.04.2014]. 30 State of security survey 2011,
http://www.symantec.com/content/en/us/about/media/pdfs/symc_state_of_security_2011.pdf?om_ext_cid=biz_socmed_web_2011Aug_worldwide_securitysurvey [dostęp: 20.04.2014].

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, E-usługi, <https://mac.gov.pl/e-uslugi/bezpieczenstwo-i-powiadamianie-ratunkowe> [dostęp: 20.04.2014].

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Państwo 2.0 Nowy start dla e-administracji, Ministerstwo administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2011.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Pierwszy krok w cyfrowym świecie - Latarnicy przeszkolili z obsługi internetu już ponad 100 tysięcy "Starszaków", <https://mac.gov.pl/aktualnosci/pierwszy-krok-w-cyfrowym-swiecie-latarnicy-przeszkolili-z-obslugi-internetu-juz-ponad> [dostęp: 20.04.2014].

Obem A., Fundacja Panoptykon, *Jak zadbać o bezpieczeństwo i prywatność w cyfrowym świecie?*, [w:] *Przewodnik internetowy – poznaj, korzystaj, twórz, Centrum Cyfrowe.*

Piróg K. (red.), *Raport Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.

Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, listopad 2013.

Profil zaufany - bezpłatna metoda potwierdzania tożsamości w elektronicznych kontaktach z administracją,
http://epuap.gov.pl/wps/portal!/ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINLY1MDI2CDbwswlycDDzDQoJCvN3CjAxCDPQLsh0VAdV64x8/ [dostęp: 20.04.2014].

Otwarte dane, <http://www.gdansk.pl/otwartygdansk,1844.html> [dostęp: 20.04.2014].

Raport o stanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w roku 2013, cert.gov.pl.

V. Szymanek (red.), *Raport Społeczeństwo informacyjne w liczbach*, Warszawa 2012.

O AUTORACH

Zięba Aleksandra – adiunkt w Zakładzie Nauki o Bezpieczeństwie Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik stacjonarnych i niestacjonarnych (wieczorowych) studiów Bezpieczeństwa Wewnętrznego II stopnia. Koordynator ds. ECTS. Zainteresowania badawcze to: cywilna kontrola nad armią, fundamentalizm islamski, polityka bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec oraz zwalczanie terroryzmu.

Kowalczyk Jan – student V roku bezpieczeństwa wewnętrznego w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent studiów pierwszego stopnia na kierunkach: bezpieczeństwo wewnętrzne oraz polityka społeczna. Redaktor naczelny kwartalnika „Securo”.

Borejko Marcelina – Marcelina Borejko - absolwentka studiów I stopnia Bezpieczeństwa Wewnętrznego, specjalizacji Zarządzanie Kryzysowe Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie studentka studiów magisterskich Bezpieczeństwa Narodowego na Akademii Obrony Narodowej. Pracownik Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Borowska Elżbieta – W 2013 roku z wyróżnieniem ukończyła studia na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, broniąc pracę pt. "Nielegalny obrót dziełami sztuki w Polsce po 1989 roku". Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół polityki kulturalnej, ochrony dziedzictwa kulturowego i przestępczości na rynku dzieł sztuki. Ukończyła program "Ochrona dziedzictwa kulturowego w Polsce" organizowany przez Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Obecnie przygotowuje dysertację doktorską na Uniwersytecie Warszawskim.

Bryńska Anna – Studentka V roku bezpieczeństwa wewnętrznego w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego i IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Dydyńska Natalia – studentka V roku bezpieczeństwa wewnętrznego w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka studiów pierwszego stopnia na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne o specjalizacji zarządzanie kryzysowe oraz komunikowanie w obszarze bezpieczeństwa. Stypendystka fundacji Dzieło Nowego Tysiąclecia oraz laureatka stypendium miasta stołecznego Warszawy im. Jana Pawła II.

Gawłowska Dorota – studentka V roku bezpieczeństwa wewnętrznego w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz III roku polityki społecznej w Instytucie Polityki Społecznej UW.

Matuszczyk Kamil – student IV roku polityki społecznej w Instytucie Polityki Społecznej UW. Absolwent studiów pierwszego stopnia na tym samym kierunku. Członek Stowarzyszenia Pracownia Filmowa „Cotopaxi”.

Modzelewska Katarzyna – studentka V roku bezpieczeństwa wewnętrznego w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka studiów pierwszego stopnia na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne oraz samorząd terytorialny i polityka regionalna w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego (CSSTiRL UW).

Nawrocka Beata – studentka studiów magisterskich na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne w Instytucie Nauk Politycznych UW oraz studentka prawa. Absolwentka studiów pierwszego stopnia bezpieczeństwa wewnętrznego ze specjalizacją zarządzanie kryzysowe.

Szczepańska Monika – studentka IV roku polityki społecznej w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwentka studiów pierwszego stopnia na tym samym kierunku.

Ziółek Magdalena – absolwentka studiów licencjackich na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, obecnie studentka studiów II stopnia na kierunku lingwistyka stosowana na Uniwersytecie Warszawskim. Laureatka konkursu organizowanego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego za prace licencjacką pt. „Vigipirate jako przykład zapobiegania i zwalczania terroryzmu we Francji”.