



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Akty planowania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego

Author: Agnieszka Ziółkowska

Citation style: Ziółkowska Agnieszka. (2015). Akty planowania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. W: L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), "Administracja publiczna: aktualne wyzwania" (S. 517-530). Katowice: AM Poligrafia.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Akty planowania w zakresie bezpieczeństwa lokalnego

1. Uwagi wstępne

Bezpieczeństwo należy do kategorii wielopłaszczyznowych i „odnosi się do spraw globalnych, państwowych, lokalnych, i osobistych, tworząc lub ograniczając szanse dla każdego z tych wymiarów”¹. Obejmuje zaspakajanie takich potrzeb jak: spokój, posiadanie, tożsamość, ochrona poziomu i jakości życia². Może być odnoszone do skali makro oraz mikro, tj. bezpieczeństwa społeczności lokalnych, przez które można rozumieć społeczności jednostek samorządu terytorialnego czy też mieszkańców jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego. Bezpieczeństwo lokalne jest częścią bezpieczeństwa publicznego, przez które przyjmuje się rozumieć „całość porządku i urządzeń społecznych chroniących prawo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego(...)”³.

L. Korzeniowski traktuje je jako zdolność „do kreatywnej aktywności podmiotu i (...) stan obiektywny polegający na braku zagrożenia, odczuwany subiektywnie przez jednostki lub grupy”⁴.

Jednym z wielu zadań współczesnej administracji publicznej jest zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa, zarówno w skali całego kraju jak też lokalnie, na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych szczebli samorządu w tym zakresie jest zróżnicowany, niemniej zmierzają one do „zapobiegania zagrożeniom i kryzysom oraz minimalizowania ich skutków dla życia i zdrowia obywateli, ich mienia oraz dorobku narodowego w przypadku wystąpienia sytuacji

* Dr Agnieszka Ziółkowska, adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

¹ L. Kanarski, B. Rokicki, J. Świniarski, *Wstęp*, [w:] *Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej z dnia 21 października 1999 r. Bezpieczeństwo personalne i strukturalne wobec wyzwań współczesnego świata*, Warszawa 2000, s. 5.

² M. Gąska, *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, [w:] red. M. Gąska, *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, Zamość 2011, s. 72.

³ Red. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1998.

⁴ L. Korzeniowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem. Rynek, ryzyko, zagrożenia, ochrona*, Kraków 2000, s. 437.

niebezpiecznych”⁵. Przedmiotowe zadania są realizowane przede wszystkim w formie aktów planowania, które zyskują coraz większe znaczenie. Noszą one różne nazwy od planów, programów po strategię. Wśród tych mających charakter ogólnokrajowy należy wymienić Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego 2022⁶ przyjętą w 2013r. oraz przyjętą w 2014 r. Strategię Bezpieczeństwa Narodowego⁷. Akty tego typu wskazują, że „zasadniczymi czynnikami kształtującymi bezpieczeństwo narodowe Polski są: polityka bezpieczeństwa, uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, współczesne wyzwania i zagrożenia oraz rozwój zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego”⁸. Nie bez znaczenia jest także Rządowy program ograniczania przestępczości i zachowań aspołecznych „Razem Bezpieczniej”⁹, którego zdaniem jest wspieranie ustawowych działań organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wdrożenie i realizacja programu skutkuje zwiększoną współpracą na poziomie regionalnym i lokalnym - administracji rządowej i samorządowej, służb, organizacji pozarządowych, placówek oświatowo-wychowawczych, podmiotów gospodarczych, pomocy społecznej - ale także ośrodków naukowych. Prowadzi to do m.in. tworzenia regionalnych i lokalnych projektów m.in. dofinansowanych ze środków programu jako odpowiedzi na bieżące zapotrzebowanie społeczne, uspołecznienie inicjatyw profilaktycznych na poziomie lokalnym. Inne programy odnoszące się do bezpieczeństwa mają charakter resortowy jak np. przyjęty w dniu 8 lipca 2014r. przez Radę Ministrów rządowy program „Bezpieczna i przyjazna szkoła”, który będzie realizowany w latach 2014-2016.

Bez względu na zasięg oddziaływania, inicjowanie procedury planowania aktów dotyczących bezpieczeństwa oraz ich realizacja wymaga zagwarantowania bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym, zachowania bezpieczeństwa ustrojowego, osobistego, publicznego, porządku publicznego i ładu społecznego z uwzględnieniem specyfiki określonej społeczności lokalnej.

⁵ J. Falecki, *Wybrane problemy „bezpieczeństwa” – poziom lokalny, Kultura bezpieczeństwa*. Nauka-Praktyka-Refleksje, 2013, nr 14, s. 99.

⁶ Zob. http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf (dostęp na dzień: 7.02.2015).

⁷ Zob. <http://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (dostęp na dzień: 7.02.2015).

⁸ Zob. http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf, s. 32, (dostęp na dzień: 7.02.2015).

⁹ Zgodnie z uchwałą Nr 218/2006 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpiecznie” oraz uchwałami zmieniającymi: Nr 219/2009 z dnia 7 grudnia 2009 roku, Nr 109/2012 z dnia 29 czerwca 2012 roku.

2. Akty planowania

Planowanie jest cechą administracji publicznej, która jest nakierowana na przyszłość. Nie jest synonimem planu, „jest procesem decyzyjnym, natomiast plan jest efektem tego procesu. (...) Działanie planu powinno się przejawiać w kształtowaniu sytuacji motywacyjnych, na przykład poprzez uruchomienie środków pomocowych lub też zaniechanie sankcji”¹⁰.

Jak wcześniej podkreślono, akty planowania mogą nosić różne nazwy: strategia, plany, programy. W doktrynie podkreśla się, że strategię są aktami planowania o najogólniejszym charakterze i najdłuższej perspektywie czasowej¹¹. Zdaniem K.R. Andrews’a strategia to zbiór celów ujętych w plany i programy¹². Z kolei odwołując się do rozważań J. Superanta¹³ należy przyjąć, że program to ciąg działań o charakterze planowym, których początkiem jest strategia doprecyzowana planami, wykonywanymi dzięki skonstruowaniu programów.

Termin akty planowania pojawia się prawie administracyjnym ustrojowym (np. w ustawach samorządowych) oraz materialnym. Prawny charakter tych aktów nie został jednoznacznie określony przez ustawodawcę, dlatego w doktrynie otwarta pozostaje dyskusja w tym zakresie. Początkowo akty planowania były traktowane jako dyrektywy o normatywnym charakterze, później uznano je za akty o różnorodnym charakterze norm w nich zawartych¹⁴. Zdaniem D. Dąbek akty planowania mają nienormatywny charakter, a ich cechami swoistymi są: a) konkretny charakter (a nie abstrakcyjny, właściwy dla norm powszechnie obowiązujących), b) „można je przekraczać, zaś ich moc wyczerpuje się po wykonaniu konkretnie określonego jednego zadania. c) normy planowania określają zadania do wykonania (cel, jaki ma być osiągnięty), a nie nakazane lub zakazane działanie”¹⁵, d) mają czasowy charakter, e) wymagają konkretyzacji w innych aktach prawnych, f) mają charakter wewnętrzny, gdyż są

¹⁰ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 205.

¹¹ M. Górski, J. Kierzkowska, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne, t.7*, Warszawa 2012, s. 189.

¹² K.R. Andrews, *The concept of corporate strategy*, s. 28 i nast. - cyt. za M. Górski, J. Kierzkowska, *op.cit.*, s. 190.

¹³ J. Supernat, *Zarządzanie*, Wrocław 2005, s. 461.

¹⁴ Szerzej nt. ewolucji poglądów dotyczących aktów planowania zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa, s. 151-152.

¹⁵ D. Dąbek, *Prawo ...*, s. 152.

adresowane do organów np. samorządowych odpowiedzialnych za ich wykonanie¹⁶.

Jak podkreśla także K. Właźlak¹⁷ żaden akt planowania jednostek samorządu terytorialnego typu plan lub strategia, dotyczący realizacji polityki społecznej, w którą wpisuje się także kwestia bezpieczeństwa lokalnego, nie ma przyznanego wprost przez ustawodawcę charakteru aktu prawa miejscowego. Także większość aktów tego typu stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego nie należy do przepisów powszechnie obowiązujących, z wyjątkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Jednak plany mogą mieć formy: „aktu normatywnego, innych aktów generalnych, aktów indywidualnych, także czynności materialno-technicznej albo działalności społeczno-organizatorskiej oraz różne postaci: ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, uchwały jak również decyzji administracyjnej”¹⁹.

Do cech procedury planistycznej, wskazanych przez E. Knosalę²⁰, należą: kompleksowość, konieczność dezagregacji na plany bardziej szczegółowe oraz elastyczność. Wskazane przymioty pozwolą efektywnie wykonać plan uwzględniając jednocześnie zmieniające się warunki jego realizacji. Należycie przygotowany plan „powinien być wykonalny (spójny i harmonijny), operatywny (zrozumiały, czytelny, ścisły), elastyczny (otwarty na zmiany), należycie szczegółowy, terminowy, kompletny, racjonalny”²¹. R. Lewicka, wskazuje, że w zakresie sposobu i wyboru środków służących do realizacji planu istnieje dość znaczna swoboda po stronie organów jednostek samorządu terytorialnego²².

Jak podkreślają H. Izdebski i M. Kulesza ustawy przewidują stosowanie techniki planistycznej niemal w każdej ważniejszej dziedzinie zarządzania

¹⁶ A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Ekologia jako przedmiot działalności legislacyjnej organów samorządu terytorialnego*, [w:] red. M. Sthal, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 452.

¹⁷ K. Właźlak, *Programy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, Sam. Teryt. 2011, nr 9, s. 45.

¹⁸ Zob. D. Dąbek, *Prawo ...*, s. 152-153.

¹⁹ K. Właźlak, *Inflacja prawa administracyjnego w zakresie planowania*, [w:] red. P.J.Suwaj, *Inflacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 124.

²⁰ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2006, s. 214-215.

²¹ M. Górski, J. Kierzkowska, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego....*, s. 182.

²² R. Lewicka, *Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej*, [w:] red. P. Chmielnicki, A. Dybała, *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 99.

publicznego²³. Stąd współcześnie mówi się o renesansie funkcji planowania w administracji²⁴, czego przejawem są liczne akty tego typu o różnym zasięgu terytorialnego oddziaływania. Przyczyną tego zjawiska jest wzrost zadań administracji, „a zatem również obowiązków wobec społeczeństwa jako całości, jak też wobec jednostki”²⁵. Dzięki instrumentowi, jakim jest planowanie działania państwa są przewidywalne i obliczalne²⁶, a administracja może realizować postulat „świadomego kształtowania stosunków społecznych i przeobrażeń w zamierzonym z góry celu”²⁷.

3. Programy prewencyjne

Działania prewencyjne to różnego rodzaju czynności prowadzone przez organy państwowe oraz i służby, a także podmioty znajdujące się poza strukturą administracyjną jak np. organizacje społeczne i inne podmioty, które pełnią funkcję prewencyjną. Przede wszystkim to do zadań Policji należy m.in. inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym a także współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi²⁸. Z tego powodu Policja jest głównym podmiotem realizującym takie programy. Oprócz niej są to np. straż pożarna, lokalne społeczności, urzędy miejskie, kuratorzy oświaty, ośrodki pomocy społecznej i interwencji kryzysowej, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, straż miejska, prokuratura.

Opracowanie programów prewencyjnych jest jednym ze sposobów zagwarantowania bezpieczeństwa jest. W Polsce realizowanych jest ponad tysiąc różnego rodzaju planów o takim charakterze²⁹. Wśród nich wyróżnia się programy rządowe oraz opracowywane i realizowane lokalnie. Do pierwszej grupy można przykładowo zaliczyć: Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2014-2020³⁰ adresowany do ogółu społeczeństwa, w tym osób zagrożonych przemocą w rodzinie. Wykonawcami programu są organy

²³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administarcja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 123.

²⁴ K. Włazlak, *Inflacja prawa administracyjnego...*, s. 118.

²⁵ E. Knosala, *Zarys nauki...*, s. 210.

²⁶ Ibidem, s. 210.

²⁷ M. Górski, J. Kierzkowska, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego...*, s.183.

²⁸ Art. 1 ust. 2 pkt. 3 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990r., tj. z dnia 14 października 2011 r., Dz.U. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

²⁹ E.W. Pływaczewski, *Programy prewencyjne ...*, s. 209.

³⁰ Uchwała nr 76 RM z dnia 9 kwietnia 2014, MP z dnia 9 czerwca 2014, poz. 445.

administracji rządowej, przy wsparciu państwowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi, a także prokuratura oraz sądy powszechne i jednostki samorządu terytorialnego³¹. Nadto Narodowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2011–2015, zatwierdzony przez RM w dniu 22 marca 2011r., w którym system profilaktyki oparty jest na trzech komplementarnych programach działań realizowanych na poziomie gminy (gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych³²), województwa (wojewódzkie programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych), oraz administracji rządowej (realizowany przez KRRT, PARPA). Warto wspomnieć też o Krajowym programie przeciwdziałania narkomanii 2011-2016³³, który jest realizowany przez administrację rządową, 16 ekspertów wojewódzkich ds. informacji o narkotykach i narkomanii oraz jednostki samorządu terytorialnego. Istotnym aktem jest również Narodowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2013-2020³⁴ wykonywany na trzech poziomach: programy sektorowe - wewnętrzne programy poszczególnych resortów i instytucji administracji rządowej (np. KGPSP, KGP, GITD, GDKiA itp.), programy wojewódzkie, programy lokalne. Wskazane przykładowo programy rządowe oddziałują na akty planowania uchwalane lokalnie, zgodnie z obowiązującą w tym zakresie zasadą spójności.

Do drugiej grupy należą lokalne programy prewencyjne, a wśród nich program Komendy Głównej Policji „Bezpieczne miasto”, w ramach którego prowadzone są inne programy jak „Żyj normalnie”, „Bezpieczny ogród”, „Bezpieczna szkoła”, „Narkotykowe dylematy”, „Mój dzielnicowy”, „Stop

³¹ Zob.

<http://www.malopolska.uw.gov.pl/doc/ppr/Krajowy%20Program%20Przeciwdzia%C5%82ania%20Przemocy%20w%20Rodzinie%20na%20lata%202014-2020.pdf> (dostęp na dzień: 7.02.2015).

³² Szerzej zob. B. Jaworska-Dębska, *Prawo administracyjne wobec uzależnień – kierunki przemian*, [w:] red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa 2008, s. 142-143, A. Krakąta, I. Wąsowska, *Ograniczenie dostępności napojów alkoholowych jako przykład legislacji administracyjnej w gminach*, [w:] red. M. Sthal, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 507.

³³ Dz. U. Nr 78, poz. 428 jako Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 roku w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016.

³⁴ Zastąpił poprzedni wieloletni, krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego znany pod nazwą Gambit 2005.

patologiom”, „Bezpieczne osiedle”, „Patrol szkolny”. Adresatami tych działań są grupy społeczne najbardziej narażone na skutki przestępczości, w tym dzieci, młodzież, kobiety, osoby starsze. Przykładowo „Bezpieczne osiedle” to program prewencyjny ukierunkowany na poprawę stanu bezpieczeństwa mieszkańców. Jego celem jest podniesienie aktywności lokalnego społeczeństwa w podejmowaniu bezpośrednich działań w celu wspólnej ochrony mienia, zapewniania bezpieczeństwa i porządku w okolicy własnego miejsca zamieszkania³⁵. Celem "Bezpiecznego Ogrodu" jest zapewnienie warunków do bezpiecznego wypoczynku na terenie pracowniczych ogrodów działkowych oraz ograniczenie przestępczości wobec zdrowia i mienia działkowców³⁶. Z kolei „Patrol szkolny” to program, którego celem jest prowadzenie wspólnych patroli Policji ze strażą miejską w rejonach szkół na terenie miasta, skutkiem czego ma być zwiększenie bezpieczeństwa na terenach należących do placówek oświatowych oraz w ich pobliżu, jak również eliminowanie zagrożeń i zjawisk patologicznych wśród dzieci młodzieży szkolnej.³⁷

Przygotowanie lokalnego programu prewencyjnego wymaga uwzględnienia szeregu czynników takich jak: zhierarchizowanie występujących problemów kryminologicznych, zdefiniowanie grup docelowych, określenie głównych i cząstkowych celów działań prewencyjnych, określenie zadań i obszarów działania, wskazanie podmiotów współpracujących, opracowanie założeń ewaluacyjnych, wskazanie kierunków działań medialnych, oszacowanie kosztów działań, wskazanie osoby odpowiedzialnej za opracowanie programu prewencyjnego, przeprowadzenie konsultacji oraz uzyskanie akceptacji podmiotów realizujących program³⁸.

4. Lokalne programy przeciwdziałające zachowaniom aspołecznym

Do lokalnych aktów przeciwdziałającym zachowaniom aspołecznym należy zaliczyć powiatowy program zapobiegania i zwalczania przestępczości³⁹. Obowiązek jego uchwalenia nakłada art. 12 ust. 1 pkt. 9b. ustawy z dnia 5 czerwca

³⁵ Zob. <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/bezpieczne-osiedle>(dostęp na dzień: 7.02.2015).

³⁶ Zob. http://podbugaj.republika.pl/komunikaty/komunikat_bezpogr.htm(dostęp na dzień: 7.02.2015).

³⁷ Zob. <http://www.bialystok.pl/982-programy-prewencyjne-bialeghostoku/default.aspx>(dostęp na dzień: 7.02.2015).

³⁸ T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011, s. 58.

³⁹ Zob. np. <http://www.olsztyn.eu/fileadmin/dokumenty-strategiczne/zal-do-XXI-346-280312-Bezpieczny-Olsztyn.pdf>(dostęp na dzień: 7.02.2015).

1998 roku o samorządzie powiatowym⁴⁰. Przygotowanie projektu programu należy do zadań Komisji Porządku i Bezpieczeństwa (art.38 a ust.1 pkt.3 usp). Jego celem jest poprawa bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ograniczenie przestępczości poprzez: doskonalenie metod działania Policji, Straży Miejskiej, Państwowej poprzez zapewnienie współdziałania tych organów z mieszkańcami, organizacjami społecznymi, zapobieganie patologiom społecznym oraz tworzenie klimatu dla piętnowania zachowań naruszających porządek publiczny i zagrażających bezpieczeństwu mieszkańców a także wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Program określa cele, zagrożenia występujące na danym terenie (np. zagrożenia związane z działalnością przestępczą, zagrożenia w komunikacji miejskiej i w ruchu drogowym, zagrożenia wynikające ze zdarzeń losowych), obszary realizacji programu, metodologię jego wdrażania, narzędzia służące realizacji programu (organizacyjne, koordynacyjne, analityczne, techniczne, informacyjno-promocyjne, finansowe), cele i kierunki działania. Program powinien cechować się elastycznością i dopuszczać modyfikację celów, zadań i sposobów ich realizacji. Oprócz Policji i straży miejskiej program taki realizują: sądy, prokuratura, straż pożarna, placówki oświatowe powiatu, kościoły i związki wyznaniowe, instytucje samorządowe, placówki służby zdrowia, ośrodki pomocy społecznej, fundacje, media. Niezbędne jest zachowanie zasady spójności, w tym przypadku z Rządowym Programem „Razem Bezpieczniej”.

Do aktów o takim charakterze należy zaliczyć ponadto gminne programy przeciwdziałania narkomanii. Działania zmierzające do przeciwdziałania narkomanii należą do kategorii zadań własnych gminy. Prawną podstawą opracowania programu są akty ustawowe: ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii⁴¹ (art.10 ust.3) oraz ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. ⁴² (art. 18 ust.2). Program powinien być także spójny ze Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych, z Krajowym Programem Przeciwdziałania Narkomanii oraz Wojewódzkim Programem Przeciwdziałania Narkomanii . Wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt gminnego programu przeciwdziałania narkomanii, uwzględniając zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1-3, czyli działalność wychowawczą, edukacyjną, informacyjną i zapobiegawczą; leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych; ograniczanie szkód zdrowotnych i społecznych oraz

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r., tj. z dnia 11 marca 2013 r., dalej: usp.

⁴¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 124 ze zm.

⁴² Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

kierunki działań wynikające z Krajowego Programu. Gminny program stanowi część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Gmina przyjmuje go w drodze uchwały. Program stanowi element polityki gminnej w walce z narkomanią. Jego realizacją zajmują się przede wszystkim Gminne Komisje Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, ośrodki kultury, sportu i turystyki, powiatowe komendy Policji, Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, jednostki pomocnicze gminy, placówki oświatowe, placówki służby zdrowia, organizacje pozarządowe. W celu realizacji zadań, wójt może powołać pełnomocnika. Zatem jego powołanie ma wyłącznie charakter fakultatywny⁴³. Celem programu jest przede wszystkim podejmowanie kompleksowych działań mających na celu zmniejszenie popytu na narkotyki oraz minimalizowanie problemów związanych z ich używaniem, udzielanie pomocy rodzinom, w których występują problemy narkomanii, wspomaganie działalności instytucji, których zadaniem jest rozwiązywanie problemów narkomanii. Program ma charakter okresowy i jest przyjmowany na rok, co pozwala uwzględnić nowe zagrożenia oraz zmienną skalę już zdefiniowanych.

Bieżący nadzór nad wykonaniem programu sprawuje wójt, który zobowiązany jest również do przedłożenia raportu z jego realizacji. Raport przedkłada organowi stanowiącemu gminy, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport.

Źródłem finansowania zadań ujętych w gminnym programie są wyodrębnione w budżecie gminy środki finansowe uzyskane z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Najczęściej gminy łączą dwa problemy społeczne, tj. narkomanię i alkoholizm w jednym akcie, który wówczas nosi nazwę Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Praktykę tę potwierdza wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014, w którym podkreślono, iż „Nie ma żadnej podstawy prawnej, by twierdzić, że gmina powinna uchwalić dwa odrębne programy dla rozwiązania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii”⁴⁴. Podobnego zdania jest doktryna wskazując, że „nadmierna koncentracja na jednym zjawisku bez uwzględnienia

⁴³ Szerzej nt. pełnomocnika zob. K. Łucarz, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 276.

⁴⁴ II GSK 1614/12, Legalis.

innych może (...) rozmijać się oczekiwaniami społecznymi i uniemożliwiać optymalne wykorzystanie środków oraz energii społecznej”⁴⁵.

5. Lokalne plany zarządzania kryzysowego

Akty będące planami zarządzania kryzysowego mają szczególne znaczenie, ponieważ odnosząc się do sytuacji nadzwyczajnych, służą prewencji „jak i przygotowaniu działań niezbędnych do podjęcia w przypadku wystąpienia tego rodzaju sytuacji bądź nawet zagrożenia⁴⁶” ich wystąpienia. W doktrynie wskazuje się, iż w tym zakresie pojawiają się dwa rodzaje planów: sensu stricto – odnoszące się do działań zmierzających do eliminacji lub minimalizacji zagrożeń oraz plany będące schematami działań i składowymi planu działań zapobiegawczych⁴⁷.

Plany zarządzania kryzysowego opracowywane są na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym⁴⁸. W doktrynie wskazuje się, że „zarządzanie kryzysowe to proces decyzyjny zmierzający do wybrania racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i /lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym, sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej”⁴⁹. Zdaniem K. Zielińskiego to „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełniane przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i innymi instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”⁵⁰. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 2 ustawy zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia

⁴⁵ K. Łuczak, A. Muszyńska, *Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 277.

⁴⁶ M. Górski, J. Kierzkowska, [w:] red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego...*, s. 217.

⁴⁷ Ibidem, s. 217.

⁴⁸ Tekst jedn.: z dnia 7 sierpnia 2013 r. Dz.U. z 2013 r. poz. 1166 ze zm., dalej: *uzk*.

⁴⁹ P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Warszawa 2001, s. 32, zob. też E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 43.

⁵⁰ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Przy tym przez sytuacje kryzysową należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Jak podkreślono w wyroku TK z dnia 21 kwietnia 2009r.⁵¹ „„Sytuacja kryzysowa” jest czymś rodzajowo odmiennym od konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. W związku z tym powinna zostać zaliczona do "normalnego" funkcjonowania państwa”.

Na system planów zarządzania kryzysowego składa się Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. Opracowanie planów zarządzania kryzysowego wymaga respektowania następujących zasad: prymatu jednoosobowego kierownictwa, odpowiedzialności organów władzy publicznej, prymatu układu terytorialnego, powszechności, funkcjonalnego podejścia oraz zespolenia i ciągłości funkcjonowania państwa⁵².

Plany zarządzania kryzysowego składają się następujących elementów: 1) planu głównego (zawierającego: charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń, zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa, zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych, zadania określone planami działań krótkoterminowych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁵³ ; 2) zespołu przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych (a w tym: zadania w zakresie monitorowania zagrożeń, tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej, procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych, współdziałanie między siłami); 3) załączników funkcjonalnych planu głównego (określających: procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym związane z ochroną infrastruktury krytycznej, organizację łączności, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizację ewakuacji z obszarów

⁵¹ K 50/07, Legalis.

⁵² J. Gryz, W. Kitler, (red.) *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 203.

⁵³ Tekst jedn.: z dnia 26 sierpnia 2013 r. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

zagrożonych, organizację ratownictwa, opieki medycznej, pomocy społecznej oraz pomocy psychologicznej, organizację ochrony przed zagrożeniami charakterystycznymi dla danego obszaru, wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego, zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód, procedury uruchamiania rezerw państwowych, wykaz infrastruktury krytycznej znajdującej się odpowiednio na terenie województwa, powiatu lub gminy, objętej planem zarządzania kryzysowego, priorytety w zakresie ochrony oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej). Cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata ale plany podlegają systematycznej aktualizacji. Na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, ministrowie kierujący działami administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie sporządzają Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. Raport ten ma znaczenie dla tworzenia planów zarządzania kryzysowego. Stanowi bowiem jeden z dokumentów, na podstawie których te plany są opracowywane gdyż definiuje zagrożenia oraz wskazuje na metody ich eliminacji. Jest to dokument na bieżąco uaktualniany o złożonej i niejednolitej strukturze. Zawiera elementy opisowe, diagnostyczne i planistyczne⁵⁴.

Zarządzanie kryzysowe na poziomie krajowym i wojewódzkim należy do zadań organów administracji rządowej, tj. Rady Ministrów i wojewody, a na poziomie powiatu i gminy do zadań organów jednostek samorządu terytorialnego, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz starosty. Wojewoda w sprawach zarządzania kryzysowego wykonuje m.in. zadania polegające na: 1) kierowaniu monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa; 2) realizacji zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: a) wydawania starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, b) zatwierdzania powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) realizacji wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; 3) wykonywaniu przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; 4) zapobieganiu, przeciwdziałaniu i usuwaniu skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Z kolei do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.: 1) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; 2) realizacja zadań z zakresu planowania

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2012r., K 22/09, Legalis.

cywilnego, w tym: a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, b) realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, d) zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; 3) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego starosta wykonuje przy pomocy powiatowej administracji zespolonej i jednostek organizacyjnych powiatu. Podobnie kształtują się zadania wójta. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wójta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego.

Organem opiniodawczo - doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego jest na szczeblu krajowym - Rządowy Zespół zarządzania Kryzysowego, na szczeblu resortowym - zespoły zarządzania kryzysowego tworzone przez ministrów i kierowników oraz na szczeblach samorządu terytorialnego - wojewódzki, powiatowy i gminny zespół zarządzania kryzysowego. Ich zdaniem jest przede wszystkim ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne a także prognozowanie tych zagrożeń.

System zarządzania kryzysowego powinien być budowany terytorialnie, ponieważ sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin lub powiatów⁵⁵. Jednakże nie można mówić o autonomii planistycznej w tym zakresie, gdyż plany zarządzania kryzysowego powinny być ze sobą spójne w zakresie realizowanych celów. „Wskazuje się, że siły i środki przewidziane w planie na wyższym poziomie mają stanowić uzupełnienie zasobów przewidzianych w planach na niższym szczeblu”⁵⁶. Przyjmując jako jedną z naczelných zasad terytorialność działań na wszystkich szczeblach samorządu tworzy się odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne centra zarządzania kryzysowego, do którego należy m.in. pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

⁵⁵ J. Bubiło, *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym - wybrane aspekty praktyczne*, (w:) *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, ref. J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760-761.

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 3 lipca 2012r., K 22/09, Legalis.

Warto dodać, że wskazane plany są uzupełniane planami opracowywanymi w związku z poszczególnymi typami zagrożeń. Są to np. plany postępowania awaryjnego w razie zagrożenia radiacyjnego (opracowywane na podstawie ustawy Prawo atomowe z dnia 29 listopada 2000r.⁵⁷ – o którym mowa w art.7² ust.1 pkt.9), czy plany zarządzania ryzykiem powodziowym (na podstawie ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r.⁵⁸ – o którym mowa w art.88a ust.3, art.88g, 88h). Aktem takim jest także plan ratowniczy powiatu⁵⁹ zawierający podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek zagrożeń. Plan dla obszaru powiatu opracowuje komendant powiatowy Państwowej Straży Pożarnej, a zatwierdza starosta. W planie określa się zadania dla podmiotów wchodzących w skład systemu ratowniczo-gaśniczego oraz podmiotów współdziałających a także zasady i sposób alarmowania o zagrożeniach.

7. Podsumowanie

Dbłość o bezpieczeństwo obywateli jest procesem permanentnym, opartym na zapobieganiu zagrożeniom sensu largo oraz przestępczości. Zagwarantowanie jednostce, a szerzej społeczeństwu, bezpieczeństwa należy do zadań państwa, które zostało na skutek decentralizacji przekazane także organom jednostek samorządu terytorialnego. Bezpieczeństwo lokalne odnosi się bowiem do społeczności jako zbiorowości zamieszkującej „wyodrębnione, stosunkowo niewielkie terytorium, jak np. parafia, wieś czy osiedle, w której występują silne więzi wynikające ze wspólnoty interesów i potrzeb”⁶⁰. Pożądanym instrumentem kreowania bezpiecznej przestrzeni społeczności lokalnej są akty planowania, które powinny stanowić skuteczne narzędzie wspierające realizację zadań ustawowych działań administracji rządowej i samorządowej na rzecz bezpieczeństwa i porządku. Jednak rządowe programy w zakresie bezpieczeństwa mają zazwyczaj charakter dobrowolny, dlatego gmina sama decyduje o przystąpieniu do nich. Z tego powodu np. realizowany program „Razem bezpieczniej” nie wszędzie spotkał się z entuzjazmem. Podając przyczyny nie przystąpienia do niego gminy podawały następujące czynniki:

⁵⁷ Tekst jedn.: z dnia 17 września 2014 r. Dz.U. z 2014 r. poz. 1512.

⁵⁸ Tekst jedn.: z dnia 10 stycznia 2012 r. Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

⁵⁹ Procedury działania systemu ratowniczo-gaśniczego na poziomie województwa, w odniesieniu do poszczególnych typów zagrożeń, określa się w wojewódzkim planie ratowniczym. Opracowuje go komendant wojewódzki PSP. Jego treść to wybrane elementy planów ratowniczych, tych powiatów, których środki są niewystarczające do usuwania istniejących zagrożeń.

⁶⁰ M. Rozwadowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oraz działania zmierzające do jego poprawy, Kultura bezpieczeństwa, Nauka-Praktyka-Refleksje* 2014, nr 15, s. 362.

niewystarczającą ilość informacji o programie, posiadanie własnych planów lub strategii, niewielką skalę zagrożeń występujących w gminie, niewystarczające środki finansowe. Bez wątplenia lokalne programy są efektywniej wykonywane, gdyż stanowią odpowiedź na zagrożenia występujące w konkretnym miejscu wobec konkretnej grupy społecznej. Jednak dla skutecznej i celowej realizacji programów, konieczna jest partycypacja przedstawicieli społeczności lokalnych w zarządzaniu bezpieczeństwem. Gwarantuje to budowanie współodpowiedzialności za bezpieczeństwo społeczności lokalnej i pobudza inicjatywę oraz aktywność społeczną.

Wielość realizowanych aktów planowania w zakresie bezpieczeństwa jest imponująca, ale ich skuteczność jest ciągle niewystarczającą. Dokonując oceny efektów realizacji planów należy wziąć pod uwagę szereg determinantów, takich jak: a) czas realizacji - gdyż tylko z perspektywy czasu można ocenić skuteczność podjętych działań; b) zmiana świadomości społeczeństwa - włączenie społeczności lokalnej w wykonywanie zadań na rzecz bezpieczeństwa; c) sposób wykorzystania przyznanych środków finansowych.

W konkluzji warto także zwrócić uwagę na ocenę Polaków wyrażoną w badaniach CBOS w 2014 dotyczącą subiektywnego poczucia bezpieczeństwa. Według większości respondentów (70%) Polska jest dziś krajem, w którym żyje się bezpiecznie. Przeciwną opinię wyraziło 28% badanych⁶¹. Przekonanie to umocniło się w ciągu ubiegłego roku – odsetek deklarujących, że Polska jest krajem bezpiecznym, wzrosło 6 punktów procentowych (z 64% do 70%), zaś odsetek wyrażających pogląd przeciwny obniżył się o 9 punktów (z 33% do 24%)⁶². Najbezpieczniej w swoim otoczeniu czują się mieszkańcy wsi, najmniej zaś mieszkańcy dużych i największych miast, choć to właśnie obszary miejskie są z reguły inicjatorem i beneficjentem aktów planowania dotyczących bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak nieużyteczności takiego modelu realizacji zadań publicznych lecz jest wynikiem powstawania nowych zagrożeń przy jednoczesnym braku wystarczającej reakcji na niebezpieczeństwa istniejące oraz braku świadomości obywateli o planach i programach wykonywanych przez lokalną administrację samorządową. Wciąż aktualne pozostają słowa E. Knosali, że " planowanie ma swoje ugruntowane miejsce w systemie działań administracji publicznej, zaś jego rola będzie wzrastała w miarę zmniejszania się dostępnych zasobów"⁶³.

⁶¹ Zob. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_018_14.PDF (dostęp na dzień: 7.02.2015).

⁶² Zob. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_084_14.PDF (dostęp na dzień: 7.02.2015).

⁶³ E. Knosala, *Zarys nauki...*, s. 210.