

prof. zw. dr hab. Piotr Mickiewicz

Dolnośląska Szkoła Wyższa
Wydział Nauk Społecznych i Dziennikarstwa
pmickiewicz@wp.pl

PROJEKT KOLEKCJA ZAGROZEŃ JAKO PRZYKŁAD ANGAŻOWANIA ŚRODOWISK SPOŁECZNYCH W KREOWANIE PRZEDSIĘWZIĘĆ NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Streszczenie: Istotne miejsce w działalności organów administracji publicznej zajmuje kwestia zapewnienia poczucia bezpieczeństwa. Zadaniem władz administracyjnych jest jego zapewnienie między innymi poprzez inicjowanie i organizowanie działań, mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz przeciwdziałanie wszelkim zjawiskom kreującym ich wystąpienie. Jest to możliwe dzięki właściwej koordynacji wysiłku społecznego, poprzez angażowanie nie tylko organów instytucji i służb bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także wykorzystanie możliwości posiadanych przez organizacje pożytku publicznego. Przykładem takich działań jest wrocławski projekt Kolecja Zagrożeń. W modelowy sposób ukazuje on możliwość powiązania kompetencji i działań prowadzonych przez organy administracji terenowej, Policji i organizacji pożytku publicznego w postaci uczelni wyższej i organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczności lokalnych, programy zapewniania bezpieczeństwa, bezpieczeństwo w szkole.

Stworzony w wyniku reformy administracji państwa w 1998 roku ustrój administracyjny na nowo określił zakres kompetencji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z zasadniczych zadań, jakie nałożono na struktury administracji publicznej, jest zapewnienie i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego obywateli. Za jego zapewnienie, na każdym szczeblu, odpowiada wyodrębniony organ administracji, zarówno samorządowej, jak i rządowej. W odniesieniu do Powiatu jako jednostki administracji terenowej zadania te wynikają z artykułu 4 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013 poz. 595, poz. 645, 2014 poz. 379, poz. 1072). Nakłada on na jego władze wykonawcze tzw. *zadania własne* jednostki, wśród których wymienia się bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny, a także ochronę przeciwpowodziową i przeciwpożarową. Zakres zadań stawianych władzom powiatowym może być, i najczęściej jest, poszerzony w wyniku nałożenia na nie tzw. *zadań zleconych* przez władze wojewódzkie (województwo). Podobne rozwiązania stosowane są w odniesieniu do gminy jako jednostki samorządu terytorialnego i jej władz wykonawczych. Są one zobowiązane, na mocy zapisów art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, do kierowania bieżącymi sprawami gminy, w tym

w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz.U. 2013, poz. 594, poz. 1318, 2014, poz. 379, poz. 1072).

Założenie, iż to Powiat, jako jednostka administracji terenowej, stanowić będzie podstawowe lokalne ogniwo systemu bezpieczeństwa państwa, spowodowało nadanie jego władzom wykonawczym ściśle określonych kompetencji. Zarówno nałożone, jak i własne zadania wykonuje za pomocą organów własnych czy podległych mu jednostek organizacyjnych, jak i poprzez wyspecjalizowane służby administracyjne. Formalnie, stanowią one część administracji rządowej terenowej, ale zostały prawnie podporządkowane także zwierzchnictwu samorządu terytorialnego (Izdebski, Kulesza, 2004, s. 261).

Zakres kompetencji władz powiatowych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego określić można jako kreowanie na podległym mu obszarze procesów zezwalających „na zapewnienie zdolność państwa [władz Jednostki Administracji Terenowej – przyp. Autora] i społeczeństwa do zapewnienia warunków jego przetrwania jako instytucji, wspólnoty obywatelskiej, biologicznego przeżycia ludności, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana poprzez działania, polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań redukowaniu ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewni przetrwanie, tożsamość funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu [społeczeństwa]” (*Strategia Rozwoju*, s. 3). Tym samym uznać należy, że celem działań administracji poszczególnych szczebli w sferze bezpieczeństwa jest utrzymanie zdolności do reagowania i podjęcia samej reakcji w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i publicznego zwłaszcza ochrony porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz posiadanych wartości materialnych i niematerialnych. Takie komplementarne traktowanie problematyki bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym pozwala na wyodrębnienie obszarów tego bezpieczeństwa. Są one klasyfikowane według różnych kryteriów, ale w tym konkretnym przypadku, określając te obszary, posługiwać się należy kryterium przedmiotowym i zapisami dokumentów normatywnych. Za takowe uznaje, poza Konstytucją i ustawami o zasadach funkcjonowania administracji państwowej, obowiązującą *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego* wraz z jej strategią operacyjną – przywoływaną *Strategią Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP do 2022 roku*, a przede wszystkim *Długofalową Strategią Rozwoju Kraju do 2030 roku* (Mickiewicz, 2013, s. 50-62). Ich zapisy jednoznacznie określają obszary aktywności władz jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych obszarach sfery bezpieczeństwa państwa, co wykazują w poniższej tabeli.

Implementacja tych założeń na poziom jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowy zakres zadań. Przybiera on postać komplementarnego projektu, określanego jako *Program zapobiegania przestępczości oraz zapewniania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*. Celem takowych programów jest poprawa stanu bezpieczeństwa, dokonywania poprzez działania zmierzające do zmniejszenia liczby zagrożeń, ograniczenie skali przestępczości oraz doprowadzenie do wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Takie ukierunkowanie programów powoduje, że najczęściej koncentrują się one na działaniach w postaci:

- zapewnienia bezpieczeństwa w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania;

- przeciwdziałania zjawiskom przemocy w rodzinie;
- kreowania działań zapewniających szeroko rozumiane bezpieczeństwo w placówkach edukacyjnych;
- zapewnieniu bezpieczeństwa w środkach komunikacji publicznej i szerzej – ruchu drogowym.

Tabela 1. Sfery bezpieczeństwa państwa w świetle polskich dokumentów strategicznych.

Sfera	Zakres działań władz administracyjnych	Dokument
bezpieczeństwo polityczne	Funkcjonowanie jako element systemu państwa ukierunkowanego na wykrycie, zapobieżenie i likwidację czynników, które mogą zagrozić interesom politycznym kraju, a także przekształcić władzę i politykę kraju z twórczo – konstruktywnej w siłę destruktywną;	Strategia Bezpieczeństwa Narodowego
bezpieczeństwo militarne	Realizacja przedsięwzięć określonych w Pozamilitarnym Programie Przygotowań Obronnych;	Strategia Bezpieczeństwa Narodowego
bezpieczeństwo społeczne	Zapobieganie wykluczeniu ekonomicznemu i społecznemu w wyniku oddziaływania lokalnych procesów oraz konsekwencji życia społecznego i rodzinnego, zapewnienie opieki zdrowotnej i ochrony rodzin z dziećmi;	Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju
bezpieczeństwo kulturowe	Utrwalanie i podtrzymywanie wartości składających się na tożsamość kulturową oraz utrwalanie i umacnianie składników decydujących o ciągłości tożsamości kulturowej (tradycji kulturowej);	Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju
bezpieczeństwo ekonomiczne	Zapewnienie zdolność systemu gospodarczego do kreowania procesów rozwojowych, niwelowania barier rozwojowych oraz kreowanie rozwiązań umożliwiających skuteczne przeciwstawienie się negatywnym oddziaływaniom które mogą osłabić rozwój gospodarczy, stabilność społeczną i zdolność obronną;	Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju
bezpieczeństwo ekologiczne	Niwelowanie zagrożeń dla trwałego rozwoju i zachowanie środowiska naturalnego a na poziomie koniecznym do przetrwania i rozwoju ludzkości;	Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju
bezpieczeństwo ideologiczne	Zapewnienie możliwości i wolności wyznawania oraz funkcjonowania i rozwoju ideologii świeckich i religijnych nie uznawanych za szkodliwe;	Strategia Bezpieczeństwa Narodowego
bezpieczeństwo i porządek publiczny	Zapobieganie zagrożeniu interesu publicznego życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska bezpieczeństwa, zwłaszcza naruszeniom praw obywatelskich i porządku publicznego.	Długofalowa Strategia Rozwoju Kraju

Źródło: Opracowanie własne.

Partnerem władz jednostek administracyjnych w osiągnięciu założonych celów jest Policja, ale także i inne służby, organy i instytucje oraz organizacje pozarządowe czy grupy społeczne. Oczywiście wiodącą rolę odgrywa Policja, dla której aktywność w tej sferze jest działaniem ustawowym, wynikającym z ustawy i Policji i innych regulacji (Dz.U. 2015, poz. 355.). Służba ta jest bowiem zobowiązana do ochrony życia i zdrowia oby-

wateli oraz mienia przed bezprawnymi ich naruszeniami, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, w tym w wskazanych obszarach [między innymi w miejscach publicznych, w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej oraz ruchu drogowym] (Dz.U. 2015, poz. 355, art. 1. par.1.). Ukierunkowanie podejmowanych działań na kwestii zwiększenia poczucia bezpieczeństwa powoduje, że ich istotą jest prowadzenie działań o charakterze prewencyjnym. Jednak samo zwalczanie nie przyczyni się do zniwelowania skali zagrożenia. Dlatego też równie istotnym obszarem działania mającym zmniejszyć skalę zagrożeń bezpieczeństwa i zakłóceń porządku publicznego są przedsięwzięcia profilaktyczne. Wiodącą rolę w ich kreowaniu winny odgrywać władze administracyjne, co nie oznacza ograniczenia roli Policji w ich kreowaniu czy też prowadzeniu. Przywołana powyżej ustawa o Policji nakłada na tę służbę także obowiązek *inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi* (Dz.U. 2015, poz. 355, art. 1. par.1. punkt 3). Formalnie Policja [jej struktura organizacyjna na określonym szczeblu struktury administracyjnej państwa] jest funkcjonalnie podporządkowana administracyjnym władzom wykonawczym (Dz.U. 2013, poz. 595, poz. 645, 2014 poz. 379, poz. 1072, art. 35 ust. 3). Na szczeblu powiatu przedstawiciel władzy wykonawczej (starosta) posiada uprawnienia zezwalające do żądania przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tylko te zapisy, by nie wymieniać innych regulacji, wskazują, iż Policja powinna być współkreatorem także i przedsięwzięć profilaktycznych z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz tworzenia bezpiecznych przestrzeni. Opierając się na koncepcji autorstwa Brunona Hołysta (Hołyst, 2007, s. 1472-1473), stwierdzić należy iż współpraca Policji z władzami samorządowymi powinna przyjmować postać ścisłej współpracy i koncentrować się na:

- rozpoznawaniu zagrożeń występujących w danym regionie i analizie czynników ich kreujących;
- ocenie i informowaniu o faktycznym stanie zagrożenia oraz porównywaniu go z odczuciami społecznymi;
- wspólnym wdrażaniu rozwiązań organizacyjno-technicznych, mających na celu zwiększenie poziomu poczucia bezpieczeństwa;
- prowadzeniu komplementarnych działań zapobiegawczych;
- współtworzeniu klimatu pozwalającego na zaangażowanie się społeczności lokalnej problematyką bezpieczeństwa oraz kreowania procesów zwiększających jego poziom.

Podobną rolę odgrywać powinny instytucje działające na rzecz społeczeństwa oraz organizacje pozarządowe. Wśród instytucji angażowanych w kreowanie bezpiecznych przestrzeni wymienić należy placówki oświatowo-wychowawcze, w tym ośrodki akademickie. W ich strukturach funkcjonują specjalistyczne jednostki naukowo-dydaktyczne, skupiające ekspertów, mogących wykreować rozwiązania pozwalające na poprawę procesu rozpoznawania zagrożeń, wskazań uwarunkowania zaistnienia procesów generujących owe zagrożenia, czy też zaproponować konkretne przedsięwzięcia, w obszarze działań profilaktycznych właśnie. Podobną rolę odgrywać winny organizacje pozarządo-

we, które statutowo są zobligowane do angażowania się stosując zasadę pomocniczości. W sferze bezpieczeństwa publicznego formułą zaangażowania powinno być przede wszystkim:

1. wspieranie działań edukacyjnych i sprzyjających tworzeniu infrastruktury mającej na celu zapewnienie czystości i porządku,
2. prowadzenie konkursów i organizacji imprez dotyczących bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej czy zasad ratownictwa medycznego.

Ale w zakresie ich działań można wymienić i inne obszary, które, z powodzeniem, wykorzystać można do kreowania poziomu bezpieczeństwa i bezpiecznej przestrzeni. Dotyczy to takich obszarów, jak ochrona zdrowia, zapobieganie zjawiskom patologicznym czy pomoc społeczna.

Tabela 2. Przykładowe formy angażowania NGOs w działania w sferze bezpieczeństwa na poziomie lokalnym.

Obszar działania	Przykładowe formy angażowania NGOs
Ochrona zdrowia oraz zapobieganie zjawiskom patologicznym:	<ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie akcji profilaktycznych i promujących zdrowy tryb życia, • motywowanie osób uzależnionych do podjęcia leczenia, • opieka nad członkami rodzin osób uzależnionych, • wspieranie działalności świetlic środowiskowych, ognisk wychowawczych itp., • organizowania letniego i zimowego wypoczynku dla dzieci i młodzieży, • promowania honorowego krwiodawstwa, • organizacja szkoleń w zakresie pierwszej pomocy przedmedycznej dla wybranych grup środowiskowych, • realizacja programów profilaktyki i terapii (np. promocji zdrowego żywienia dla dzieci i młodzieży, zdrowej redukcji nadwagi, wad postawy ciała),
Pomoc społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie działań mających na celu poprawę sytuacji społecznej i materialnej rodzin, • wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej; • przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, • przeciwdziałanie problemom niedożywienia wśród dzieci i młodzieży, • współuczestnictwo w prowadzonych działaniach mających na celu poprawę sytuacji osób chorych i starszych, integrację środowiska seniorów, • realizacja przedsięwzięć ukierunkowanych na aktywizację społeczną, edukacyjną i zdrowotną seniorów

Źródło: Opracowanie własne.

W takie rozumienie współpracy władz samorządowych i instytucji, Policji, ośrodków naukowo-dydaktycznych oraz organizacji społecznych jest wrocławski projekt *Kolekcja zagrożeń*. Przedsięwzięcie to, będące autorskim projektem policjantów Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu, rozwiniętym wspólnie z pracownikami Instytutu Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, to cztery etapy działań, ukierunkowanych na aktywizację społeczną, nabycie umiejętności rozpoznawania zagrożeń i ich skutków, podjęcie dyskusji o sposobie ich postrzegania oraz zaproponowanie działań charakterze o charakterze profilaktycznym. Pierwsze dwa jego etapy to konkurs

na scenariusz filmu o różnych typach zagrożeń, które mogą dotknąć młodych ludzi w ich codziennym życiu (w domu, szkole, podwórku, cyberprzestrzeni). Celem tego przedsięwzięcia, realizowanego przez policjantów Komisariatu Wrocław – Stare Miasto i Komendę Miejską Policji we Wrocławiu było z jednej strony poznanie opinii młodzieży na ten temat, a z drugiej włączenie ich w aktywne działania na rzecz poprawy ich bezpieczeństwa. Zainteresowanie projektem przerodziło się w powstanie kilkunastu scenariuszy filmów, spośród których zrealizowany został film wg projektu uczniów Elektronicznych Zakładów Naukowych.

Powstanie filmu, który został zrealizowany w ramach współpracy z Dolnośląską Szkołą Wyższą zakończyło pierwszy etap realizacji projektu. Jego zasadniczym elementem była projekcja dla uczniów i nauczycieli, zakończona debatą o roli tego typu przedsięwzięcia w działaniach prowadzonych przez władze samorządowe.

Kolejne etapy to organizacja cyklu prelekcji i pokazów filmu dla określonych grup społecznych. W trakcie debaty o walorach filmu okazało się, iż eksperci wskazali na szersze niż zakładano wcześniej możliwości wykorzystania tego projektu. Zasadnym okazało się objęcie tym projektem nie tylko uczniów, ale także nauczycieli i rodziców. A na wniosek przedstawicieli władz samorządowych – rozszerzenie siatki projekcji o inne jednostki administracyjne województwa dolnośląskiego. Doprowadziło to do poszerzenia koncepcji oddziaływania profilaktycznego, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i terytorialnym, co znacznie zwiększa znaczenie tego rodzaju przedsięwzięcia w koncepcji przedsięwzięć profilaktycznych, ukierunkowanych na kreowanie procesów bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym.

Ostatnim, równie ważnym etapem projektu *Kolekcja Zagrożeń* jest debata i warsztaty specjalistyczne dla rodziców, nauczycieli i uczniów, ukierunkowane na prezentacje określonych przedsięwzięć o charakterze profilaktycznym i aktywizująco-motywacyjnym. Została ona merytorycznie przygotowana przez pracowników Dolnośląskiej Szkoły Wyższej a do jej realizacji zostali zaproszeni przedstawiciele organizacji pozarządowych. Obejmują one całe spectrum tematyczne i stanowią instrument pozwalający na nabycie umiejętności rozpoznawania symptomów zagrożeń i wskazania form reagowania. Dla młodzieży przygotowano cztery warsztaty, hasłowo nazwane *Nie daj się zwieść*, *Odnaleźć pasję* i *Zrozumieć prawo*. Dla rodziców – warsztaty *Zbudować platformę porozumienia* i *Dziecko osamotnione – jak rozpoznać symptomy zagrożenia?*. Zaś dla nauczycieli warsztaty *Trudne rozmowy* i *Przełamać stereotypy*. Dodatkowym elementem tego etapu jest także przygotowanie poradnika ukazującego najczęstsze zagrożenia występujące wśród młodzieży, zbudowanego wg schematu: jak rozpoznać zagrożenie, jak niwelować jego skutki oraz jakim instrumentarium prawnym dysponujemy w celu jego niwelowania.

Projekt *Kolekcja Zagrożeń* stanowi ciekawy przykład współpracy służb instytucji, organizacji pożytku publicznego oraz władz samorządowych ukierunkowanych na kształtowanie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym i w obszarach wymagających aktywnej działalności o charakterze profilaktyczno-wychowawczym. Bez wątpienia jest nowatorskim przykładem działania, ukierunkowanego na osiągnięcie kilku istotnych dla kształtowania bezpiecznych przestrzeni celów działania władz samorządowych.

BIBLIOGRAFIA

- Hołyst, B. (2007), *Kryminologia*, Warszawa, LexisNexis
- Izdebski, H., Kulesza, W. (2004), *Administracja publiczna*, Warszawa 2004, LIBER.
- Mickiewicz, P. (2013), *Bezpieczeństwo państwa w zapisach Długofalowej Strategii Rozwoju Kraju*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2012/2013, Wrocław 2013, Dolnośląska Szkoła Wyższa.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Warszawa 2013.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Warszawa 2014.
- Strategia Rozwoju. Systemu Bezpieczeństwa RP do 2022 roku*, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*. Tekst jednolity. Dz.U. 2013, poz. 595, poz. 645, 2014, poz. 379, poz. 1072.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, tekst jednolity. Dz.U. 2015, poz. 355.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*. tekst jednolity. Dz.U. 2013, poz. 594, poz. 1318, 2014, poz. 379, poz. 1072.

MOBILISING SOCIAL FORCES FOR LOCAL COMMUNITY SAFETY INITIATIVES: THE KOLEKCJA ZAGROŻEŃ [COLLECTION OF PERILS] PROJECT

Abstract: Ensuring a sense of safety is an important responsibility of public administration agencies. It is public administration's task to warrant it by, among others, launching and implementing crime prevention policies, therein actions aimed to counteract all factors conducive to crime and misdemeanour. Prerequisites of success include proper coordination of social efforts, involvement of public order and security services, and – crucially – mobilisation of resources of public benefit organisations. All these are engaged in Wrocław's *Kolekcja Zagrożeń* [Collection of Perils] project, which provides a model of combining competencies of and activities undertaken by local administration, the police and non-profit organizations – a higher education institution and NGOs.

Key terms: local community safety, safety programmes, safety at school.