

Katarzyna Fryczek

## **Ocena zmian w bezpieczeństwie publicznym powiatu gorlickiego**

### **Safety assessment the district in Gorlice**

Autor analizuje okoliczności zmian spowodowanych decentralizacją władzy na poziomie samorządu. Omawia zastosowane rozwiązania, bada przyczyny kolejnych niedomagań wraz z aktualnymi potrzebami w zakresie bezpieczeństwa lokalnego. Artykuł informuje o efektach i własnych rozwiązaniach na przykładzie wybranego „samorządu powiatowego”. Dokumentuje proces zmian i konfiguracji od strony praktycznych rozwiązań w środowisku lokalnym. Przytoczony materiał źródłowy uzupełniony literaturą i wywiadami wskazuje na współpracę, integrację i partnerstwo.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo publiczne, policja, samorząd powiatowy, społeczeństwo.

The author analyzes the circumstances of change caused by the decentralization of authority in the local governments. It discusses the adopted solutions, it examines further deficiencies together with current needs in terms of the local safety. The article informs about the effects and own solutions on the example of a chosen district. Furthermore, it shows the process of change and configuration in the local area. The source material, supplemented with literature and interviews, points at the cooperation, integration and partnership.

**Key words:** public safety, police, county government, society.

## Bezpieczeństwo lokalne wspólnym dobrem społecznym

Zmiany w Polsce po 1989 r. zmusiły władze samorządowe do nowej jakości i nowego podejścia w utrzymaniu bezpieczeństwa publicznego. Globalizacja społeczna w wielu dziedzinach życia poprawiła jego poziom. Równocześnie przyczyniła się do wielu nowych zagrożeń i patologii społecznych. Zorientowano się, że dotychczasowy układ organizacji życia społecznego musi ulec zmianie. Wyzwania, zwłaszcza związane z utrzymaniem bezpieczeństwa publicznego, wymagają współpracy oddolnej z lokalną społecznością. Aby tak się stało, zmiany wymagają merytorycznej konfiguracji pomiędzy instytucjami państwowymi, administracją samorządową i organizacjami społecznymi<sup>1</sup>. Powyższe okoliczności skłoniły do nowych działań policję powiatową, prokuraturę, sądy i pozostałe instytucje wraz z samorządem. Przekonano się, że współczesny obywatel najbardziej ceni gwarancję bezpieczeństwa. Zatem bezpieczeństwo publiczne stało się priorytetowe w działaniach społecznych. Analiza wybranej literatury, zebrany materiał źródłowy i rozmowy z pracownikami samorządu, pozwoliły ocenić poziom wzajemnego współdziałania w środowisku lokalnym.

Celem artykułu jest poznanie odpowiedzi na pytania: Czy współpraca policji z samorządem poprawia bezpieczeństwo publiczne społeczności lokalnej? Czy skutecznie ogranicza rozwój patologii? Czy starosta ma kompetencje do zlecania nowych zadań policji i nie tylko? Jak przebiega współpraca policji z prokuraturą i sądem? Wreszcie, czy nowy wizerunek policji w środowisku lokalnym pozytywnie zmotywuje mieszkańców do bezpiecznych działań? Tak skonstruowany układ myślenia o wybranych obszarach współpracy ze starostwem ma pokazać obecny efekt bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym. Pozwoli stwierdzić, czy oddolne działania eliminują zagrożenia i poprawiają jakość bezpieczeństwa.

W artykule wykorzystano zdobyte umiejętności z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i połączono je z rzeczywistością lokalnych oczekiwań. Do analizy zebranych materiałów wykorzystano doświadczenia badawcze,

---

<sup>1</sup> J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Seria: *Raporty z badań, Reforma Policji – część I*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa-Kraków 1998, s. 9-15.

które proponuje Jan Kozłowski<sup>2</sup>. Autor badał dynamikę zmian w odniesieniu do zachowań ludzi i otaczającego go środowiska. W analizach uwzględniał elementy psychologiczne, egzystencjonalne, społeczno-ekonomiczne i polityczne. Artykuł prezentuje postawy aposterioryczne zdobyte na drodze praktycznych doświadczeń i rozmów z wybranymi osobami. Pozwoliło to na uzyskanie dodatkowych informacji wraz z ich oceną. Wypowiedzi i zebrany materiał źródłowy zostały uzupełnione o wybraną literaturę.

## Okoliczności zmian w działaniach samorządu powiatowego

Zmiany ustrojowe w Polsce po roku 1989 spowodowały gwałtowny wzrost bezrobocia. Otwarcie granic i dogodne usytuowanie geopolityczne Polski pomiędzy Europą Zachodnią a Wschodem doprowadziły do rozwoju wielu zagrożeń. Skłoniło to demokratyczny rząd państwa polskiego do likwidacji Milicji Obywatelskiej i wprowadzenia Policji Państwowej wraz z decentralizacją systemu bezpieczeństwa publicznego<sup>3</sup>.

Kolejną zmianą w konfiguracji społecznej było przekazanie samorządom obowiązku zapewnienia ochrony porządku publicznego na ich terenie z możliwością nowych działań, poprzez powołanie własnych formacji umundurowanych, tj. straży gminnej (miejskiej) oraz prywatnych firm ochrony osób i mienia<sup>4</sup>. To wszystko wpłynęło na ukształtowanie się pluralistycznego modelu bezpieczeństwa publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo zmian, z perspektywy dostrzec można niedoskonałość systemu, na którą wskazywała zarówno opinia publiczna, przedstawiciele samorządu, jak również osoby zatrudnione w instytucjach bezpieczeństwa publicznego<sup>5</sup>. Niezadowolenie społeczne kreowała szybko zmieniająca się cywilizacja globalna, która prowadziła wspólnoty i środowiska lokalne z jednej strony do „rozwoju”, a z drugiej do „degradacji”. Pozytywny okazał się łatwy dostęp do wolnych rynków, swobodnej komunikacji, masowej kultury i konsumpcji, natomiast negatywny – permanentny rozwój świata przestępczego. Całość powyższych nowości wymaga modyfikacji

<sup>2</sup> J. Kozłowski, *Narodziny i rozwój dyscyplin naukowych*, Materiał dotyczący bezpieczeństwa, <http://kbn.icm.edu.pl/pub/kbn/sn/archiwum/9601/kozlow.html>, (dostęp: 10.02.2015).

<sup>3</sup> F. Prusak, *Organy ochrony państwowej*, [w:] „Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji” 2002, nr 14, s. 8-11.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 12-14.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 17-18.

w strukturach systemu bezpieczeństwa publicznego, poczynając od samorządów<sup>6</sup>.

Postępujący proces zmian i wzajemnych konfiguracji najbardziej dotknął policję na poziomie powiatowym<sup>7</sup>. Wpłynęło to na zweryfikowanie struktur organizacyjnych w komendach powiatowych, którym – oprócz zadań statutowych – przybyło obowiązków wynikających z szerokiego wachlarza zagadnień objętych ustawą o samorządzie powiatowym i gminnym<sup>8</sup>. Zmienił się system organizacyjno-decyzyjny policji powiatowej wraz z jego podwójnym podporządkowaniem<sup>9</sup>. Analizowany przedział czasowy, tj. lata 1997-1999, pokazuje największy wskaźnik dynamiki przestępstw, a wykrywalność nie była satysfakcjonująca dla nowo powstałej formacji policyjnej. Sytuacja zaczęła się stabilizować po 2006 r. Wówczas odnotowano rosnący wskaźnik wykrywalności przestępstw<sup>10</sup>. Dał się odczuć pozytywny odbiór społeczny. Wskaźnik niepokoju społecznego również ulegał stabilizacji. Na podobnym poziomie kształtowały się emocje społeczne, z czasem zrodziło się przychylne nastawienie do pracy policji i został odbudowany jej wizerunek<sup>11</sup>. Materiały Komendy Powiatowej Policji w Gorlicach, jak również przeprowadzone rozmowy wskazywały na zgodność z powyższymi analizami i wnioskami zawartymi w literaturze.

Na uwagę zasługuje materiał o stanie zagrożenia przestępczością udostępniony przez Policję w Gorlicach i Prokuraturę Rejonową w Gorlicach za lata 2010-2013<sup>12</sup>. Wskazuje na poprawę i stabilizację popełnianych czynów karalnych, w tym także przez nieletnich w powiecie względem lat 2007-2009 i wcześniejszych. Tendencje zmian, które odnotowano były zdecydowanie korzystniejsze niż podawały to statystyki ogólnopolskie i dotyczące województwa małopolskiego oraz podkarpackiego. Podobne

---

<sup>6</sup> W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Wydawnictwo Łośgraf, Warszawa 2008, s. 42-47.

<sup>7</sup> A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Rozdział 11, Policja w III Rzeczypospolitej, Wydawnictwo WAIp, Warszawa 2008, s. 194-197.

<sup>8</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

<sup>9</sup> A. Misiuk, *Zarys dziejów służb policyjnych w Polsce*, [w:] *Policja polska wobec przestępczości zorganizowanej*, Wydawnictwo WSP, Szczytno 1994, s. 86.

<sup>10</sup> A. Misiuk, red., *Historia ...*, s. 208-210.

<sup>11</sup> A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2012, s. 77-79.

<sup>12</sup> Sprawozdanie Komendanta Powiatowej Policji w Gorlicach nt. Stan zagrożeń przestępczością w Powiecie Gorlickim za okres 2010-2013, Materiały sprawozdawcze Komendy Powiatowej Policji, Gorlice 2013, Archiwum Starostwa Powiatowego w Gorlicach.

wnioski wynikają z analizy materiału dotyczącego stanu przestępczości i jej zwalczania w rejonie działania prokuratury rejonowej.

Materiał wskazuje na poprawne zasady współpracy dwóch instytucji Policji i Prokuratury na poziomie samorządowym. Taki przykład pozwala na wypracowanie kolejnych obszarów z jednostkami samorządu, firmami ubezpieczeniowymi oraz podmiotami realizującymi zadania z bezpieczeństwa publicznego. W ramach rządowego programu poprawy bezpieczeństwa obywateli „Bezpieczna Polska”, który został przyjęty do realizacji w „Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015”, wskazał na kolejne priorytety w środowisku lokalnym<sup>13</sup>. Do wiodących dobrych praktyk należy bezpieczeństwo w miejscach publicznych, miejscu zamieszkania i w obrębie szkół<sup>14</sup>. Uwagi lokalnych działaczy wymaga zespolenie i zwierzchnictwo działań w relacji: komendant powiatowy a starostwo powiatowe. Nie oznacza to jednak podległości służbowej<sup>15</sup>, jest jedynie uzupełnieniem działań organizacyjnych na danym terenie. Takie działania nie ograniczają policji w rozwijaniu nowych możliwości socjalizacyjnych na poziomie lokalnym. Podległość służbowa jest w dalszym ciągu suwerenną decyzją Komendanta Głównego Policji<sup>16</sup>.

Kolejnym obszarem współpracy starosty z komendą powiatową policji i pozostałymi instytucjami jest zakres przedmiotowy. Dotyczy składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznym odpowiednio: staroście i radnym powiatowym oraz wójtom i radnym gmin. Wyjątkiem od powyższej zasady jest przedstawianie w tym samym przepisie konieczności składania organom samorządowym sprawozdań przez policję na każde ich żądanie w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub zakłócenia porządku publicznego. Jest to sprawozdawczość dynamiczna na okoliczność zagrożeń<sup>17</sup>. Taka sytuacja miała miejsce w powiecie gorlickim w 2010 r. – spowodowana

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 13.08.1996 r. w sprawie szczegółowego trybu korzystania przez policjantów z pomocy instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, jednostek gospodarczych i organizacji społecznych oraz osób (Dz. U. nr 107 z 1996, poz. 501).

<sup>14</sup> Opracowanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Mechanizmy współdziałania Policji z jednostkami samorządu terytorialnego, firmami ubezpieczeniowymi oraz podmiotami zajmującymi się ochroną mienia na rzecz propagowania rozwiązań technicznych zmniejszających ryzyko stania się ofiarą przestępstwa. Wytyczne dla Policji i propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa, luty 2004 r., s. 5-26.

<sup>15</sup> M. Sławiński, *Cywilny zwierzchnik komendanta*, [w:] „Rzeczpospolita” z 8.03.1999 r., nr 18859/1, teza 1, s. 7.

<sup>16</sup> Art. 7 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., nr 43, poz.277 z późn. zm.).

<sup>17</sup> A. Sęk, Obrębski Z., *Prawne determinanty współpracy jednostek samorządu terytorialnego i Policji w zakresie bezpieczeństwa publicznego*, [w:] „Studia Politologiczne” vol. 14, s. 292-294.

została zagrożeniem powodziowym. Była to okoliczność nadzwyczajna, polegająca na obowiązku przywrócenia porządku na żądanie władz miejscowych po zaistniałym kryzysie, które wywołane zostało dużym zniszczeniem infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej po powodzi. Zastosowanie takiego rozwiązania pozwoliło na sprawniejsze zakończenie realizowanych zadań.

Stanowienie miejscowego prawa to zadanie radnych powiatowych i gminnych. Podejmowane uchwały nie mogą jednak określać konkretnych zadań dla funkcjonariusza, a jedynie wskazać pożądane obszary, które powinny być objęte szczególnym ich nadzorem<sup>18</sup>.

Istotnym obszarem współpracy policji z samorządem są finanse samorządów. Wsparcie finansowe ze strony władz samorządu powiatowego dla policji jest koniecznością w utrzymaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Starosta, który dba o dobrą jakość bezpieczeństwa publicznego na swoim terenie wykorzystuje do tego celu „Fundusz wsparcia policji” i własne środki. Taka okoliczność wystąpiła w powiecie i dotyczyła zakupu dodatkowych samochodów dla policji.

Znaczącym obszarem współpracy policji z samorządem powiatowym jest art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym, który zobowiązuje starostę do tworzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, w skład której m.in. wchodzi przedstawiciele delegowani przez komendanta powiatowego.

## Wybrane rozwiązania praktyczne samorządu powiatowego

Z materiałów źródłowych oraz przeprowadzonych rozmów wynika, że Komisja ds. Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego realizowała zadania wynikające z ustawy o samorządzie powiatowym. Całokształt pracy pokazuje, że w okresie 2007-2013 realizowany był „Powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego dla powiatu”. Na szczególne uznanie zasługuje praca w okresie od 2008 r. do 2010 r. Program, jak wskazują materiały, realizowany był po wykonanej diagnozie i analizie oczekiwań społecznych. Obejmował m.in. przeciwdziałanie przemocy w rodzinie,

---

<sup>18</sup> W. Pokruszyński, K. Staszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Wydawnictwo AON, Warszawa 1996, s. 96-98.

bezpieczeństwo w szkole oraz w ruchu drogowym<sup>19</sup>. Powiatowa Komisja ds. Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego od 2011 r. dokonała zmian w ocenie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu. Ocena działań skłoniła władze samorządu do analizy jakości pracy poszczególnych służb i instytucji<sup>20</sup>.

Kolejnym etapem na lata 2012-2014<sup>21</sup> była ocena zagrożeń przestępczości, wykroczeń, profilaktyki i przeciwdziałania przejawom demoralizacji i chuligaństwu stadionowemu, zwalczanie terroryzmu oraz przygotowanie policji do działań w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i tym podobnych zdarzeń<sup>21</sup>. Sprawozdania składane Radzie powiatu gorlickiego wskazują na nieprawidłowości w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, bezpieczeństwa w szkole, bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ochrony kultury i dziedzictwa narodowego. Nie odnotowano zadowalającej poprawy jedynie w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Statystyki prowadzone przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Gorlicach nadal wskazują tendencje wzrostowe<sup>22</sup>.

Obszar „bezpieczeństwo w szkole” odnotował w okresie od 2009 r. do 2013 r. znaczną poprawę w szkołach i na terenach przylegających do szkół. Jest to efekt działań kierownictwa szkół w zakresie dobrej współpracy z policją, prokuraturą, sądem rejonowym oraz dzięki zastosowaniu nowej technologii.

Obszar „bezpieczeństwo w ruchu drogowym” mimo prowadzonych przedsięwzięć profilaktycznych w dalszym ciągu nie zmniejszył liczby przestępstw i wykroczeń w ruchu drogowym. Niepokoi wysoka liczba kierowców prowadzących pojazdy po spożyciu alkoholu. Komenda Powiatowa Policji w Gorlicach mimo zmniejszającego się budżetu nie ogranicza działań profilaktycznych mających na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach. W latach 2007-2013 w ramach tych działań prowadzono szereg akcji o zasięgu lokalnym. Ponadto realizowała projekty współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika

---

<sup>19</sup> Sprawozdanie z XVII sesji Rady powiatu gorlickiego z 27.03.2008 r., Archiwum Starostwa Powiatowego w Gorlicach.

<sup>20</sup> Sprawozdanie z VII sesji Rady powiatu gorlickiego z 19.05.2011 r., Archiwum Starostwa Powiatowego w Gorlicach.

<sup>21</sup> Sprawozdanie z XVI sesji Rady powiatu gorlickiego z 19.04.2012 r., Archiwum Starostwa Powiatowego w Gorlicach.

<sup>22</sup> Informacja o realizacji „Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego powiatu gorlickiego na lata 2012-2014”, wybrane materiały z XXVIII sesji Rady powiatu gorlickiego z 17.04.2013 r., Archiwum Starostwa Powiatowego w Gorlicach.

Słowacka 2007-2013. Celem projektu „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym na pograniczu polsko-słowackim” było uzyskanie poprawy jakości bezpieczeństwa na drogach.

W ramach projektu wydano materiały informacyjne w formie ulotek, które rozdali policjanci podczas akcji „Bezpieczne pogranicze polsko-słowackie” w okresie od czerwca 2012 r. do sierpnia 2013 r. Realizowany projekt wskazał na potrzebę przeprowadzania szczegółowych analiz na terenie powiatu ze względu na wzrost liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach, w których zginęło więcej niż jedna osoba. Poczynione wstępne analizy potwierdziły pilną potrzebę zainstalowania wideo radarów i sygnalizacji satelitarnej. Zastosowana nowa technologia została skonfigurowana z radiowozami policyjnymi. Jest to kolejny przykład praktycznego projektu realizowanego w ramach współpracy transgranicznej między dwoma samorządami.

Obszar „ochrona kultury i dziedzictwa narodowego”, zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>23</sup>, zobowiązuje zarząd powiatu do sporządzania na okres czterech lat „powiatowego programu opieki nad zabytkami”. Program ma na celu w szczególności włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Program uwzględnia ochronę zabytków przed dewastacją oraz poprawą walorów krajobrazu kulturowego, które służą potrzebom społecznym. Analizowany obszar obejmuje wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami wraz z określeniem warunków współpracy z właścicielami zabytków, umożliwiając tym samym tworzenie nowych miejsc pracy. Rada powiatu, w miarę możliwości finansowych realizuje przyjęte zadania względem 86 dużych obiektów zabytkowych stałych, w tym 38 obiektów sakralnych zarejestrowanych w wojewódzkim urzędzie konserwatorskim. W latach 2008-2014 policja wspólnie ze strażą pożarną zorganizowała spotkania robocze z ćwiczeniami łącznie. Tym samym wdrożyła taktyczne i praktyczne zadania na wybranych obiektach zabytkowych. Na podkreślenie zasługuje fakt, że do pozorowanych akcji taktycznych zaproszono okoliczną społeczność. Pozwoliło to na budowanie nowego wizerunku w wymiarach integracyjno-socjalizacyjnym i odpowiedzialności za wspólne bezpieczeństwo nad dobrem kultury.

---

<sup>23</sup> Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).



## Analiza zagrożeń po wdrożonych zmianach

Władze samorządowe w ramach współpracy z jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo lokalne oraz gminami miejskimi i wiejskimi mają zdiagnozowany zakres zagrożeń na terenie powiatu gorlickiego. Mimo to źródła zagrożeń bezpieczeństwa publicznego zawierają wiele nowych niewiadomych. Do zagrożeń zaliczyć należy: wysoki poziom bezrobocia, rozwarstwienie ekonomiczne w społeczności lokalnej, wzrost migracji zewnętrznej, osłabienie więzi społecznych, poczucie anomii i marginalizacji społecznej, nie zawsze skuteczna polityka fiskalna, częste zmiany i niestabilność prawa oraz mała skuteczność organów ścigania w przeciwdziałaniu patologii społecznej<sup>24</sup>. To wszystko wywołuje niezadowolenie, które przenosi się do życia prywatnego i przenika życie zawodowe. W ostatnim czasie obserwuje się nadużycia wymierzone w Skarb Państwa, które polegają na wyłudzeniu kredytów leasingowych, nielegalnym obrocie paliwami, towarami elektronicznymi, przemyśle papierosów, alkoholu i kradzionych samochodów. Ponadto obserwuje się niepokojące działania grup przestępczych, którym towarzyszy duży poziom agresji. Do negatywnych zjawisk można zaliczyć wyjazdy za pracę i nielegalną migrację. Prowadzi to do rozpadu więzi rodzinnych, narastania konfliktów narodowościowych, etnicznych i religijnych.

Należy podkreślić, że powyższy problem kilka lat wcześniej nie występował na terenie powiatu. W dalszym ciągu sytuacja gospodarcza i ekonomiczna jest niekorzystna. Stwarza to realne zagrożenie dla stabilizacji rodzin, które są bez pracy przez wiele lat. Warto nadmienić, że powstające sklepy i obiekty handlowe w krótkim czasie są likwidowane ze względu na brak zainteresowania miejscowych mieszkańców, których status finansowy ulega obniżeniu. Niepokojące zmiany, jakie zachodzą w analizowanym środowisku lokalnym w przyszłości mogą negatywnie wpłynąć na jej stabilizację.

W okresie sprawozdawczym (2007-2013) Komendy Powiatowej Policji w Gorlicach, w zakresie zjawisk patologii społecznej nieletnich obserwuje się: kradzieże, kradzieże z włamaniem, rozboje i wymuszenia rozbójnicze, wypadki w ruchu drogowym spowodowane przez kierujących jednoślądami, ucieczki z domów rodzinnych i placówek połączone z kradzieżą.

---

<sup>24</sup> R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski XXI wieku*, Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2008, s. 320-325.

W oparciu o dostępne analizy, jak również przeprowadzone rozmowy, w dalszym ciągu są prowadzone wielokierunkowe działania<sup>25</sup>. Obejmują rozpoznanie, profilaktykę i działania prewencyjne. Z materiałów źródłowych wynika, że w wielu obszarach nastąpiła poprawa. Odnotowano niewielki spadek liczby stwierdzonych przestępstw. Istotne jest, iż generalnie spadek ten dotyczył także przestępstw najpoważniejszych, godzących w istotne dobra chronione prawem. Odnotowano jednak wzrost przestępstw gospodarczych. Stwierdzono również większą liczbę przestępstw narkotykowych<sup>26</sup>.

Analiza trzech jednostek organizacyjnych, tj. policji, prokuratury i sądu, które współpracują ze starostą, pokazuje dobre relacje w rozwiązywaniu występujących zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zjawisko alkoholizmu, zwłaszcza wśród nieletnich, należy do poważnych patologii lokalnych. W tym zakresie policja kontroluje przypadki łamania zakazu sprzedaży lub podawania napojów alkoholowych, zgodnie z art. 43 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Bada konsekwencję realizacji sporządzonych wniosków o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, kontroluje środowiska lokalne, w których notuje się najwięcej przypadków nietrzeźwych nieletnich, przeprowadza rozmowy z nieletnimi nietrzeźwymi oraz sprawę przekazuje pod szczególną opiekę instytucjom, m.in. opiece społecznej, placówkom oświatowym, organizacjom pozarządowym działającym na terenie powiatu. Zjawisko narkomanii to kolejne działanie w pracy policji. Warto nadmienić, że w roku 2012 policja ujawniła plantacje konopi indyjskich, które były nadzorowane przez osoby nieletnie. W zakresie prostytucji i wykorzystania seksualnego odnotowano znaczącą poprawę. Zjawisko przemocy w rodzinie również należy do niechlubnych na terenie powiatu. Analizowany okres wskazuje na wysoki procent postępowań o znęcanie się nad rodziną. Oskarżeniem zakończono większość badanych spraw. W omawianym okresie zarejestrowano funkcjonowanie nieformalnej grupy kibiców drużyny piłkarskiej „Glinik” Gorlice. W okresie od 2007 r. do 2010 r. policja odnotowała sześć incydentów z jej udziałem. Warto nadmienić, że już w roku 2012 zjawisko to nie występowało. W zakresie

---

<sup>25</sup> Sprawozdanie z zakresu rozpoznania i profilaktyki pracy Komendy Powiatowej Policji w Gorlicach na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich oraz patologiom społecznym w latach 2010-2012, materiały Komendy Powiatowej Policji w Gorlicach z 18.01.2013.

<sup>26</sup> Informacja Prokuratury Rejonowej w Gorlicach, Stan przestępczości i jej zwalczanie w latach 2010-2012 w rejonie działania Prokuratury Rejonowej w Gorlicach z 28.01.2013 r.

sekt i ruchów religijnych policja nie zarejestrowała nowych zdarzeń poza tymi z 2007 r. Problematyka ta pozostaje jednak pod kontrolą policji, która współpracuje z władzami samorządowymi i placówkami oświatowymi. W powiecie gorlickim niestety istnieje żebractwo i bezdomność, ale jest na jednym poziomie – nie zatacza szerszych kręgów, jednak utrzymuje się i zaczyna być coraz bardziej wyrazista. Osoby żebrzące to w większości obywatele RP, przy czym kilku z nich żebrało więcej niż jeden raz. Policja wspólnie z samorządem rozpoznała zjawisko bezdomności na terenie powiatu i okazało się, że są to osoby nadużywające alkoholu, długotrwale bezrobotne i wykluczone społecznie.

W zakresie innych form patologii z udziałem nieletnich policja odnotowała przypadki czynów karalnych z ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, ale także kradzieży z włamaniem, kradzieży i uszkodzenia mienia, uszkodzenia ciała. Dynamika tego zakresu patologii lokalnej utrzymuje się, a w odniesieniu do kradzieży i uszkodzenia mienia od roku 2012 ma tendencję wzrostową. Odnotowano również nowy charakter czynu karalnego, który wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 190a § 2 kk dotyczący tzw. zjawiska „cyberprzemocy”.

## Efekty po zastosowanych zmianach w samorządzie powiatowym

Budowa bezpiecznych społeczności lokalnych stała się możliwa dzięki nowelizacji ustawy o Policji i o terenowych organach administracji ogólnej<sup>27</sup>. Mimo to szybko przekonano się, że wyżej wymienione ustawy nie są kompletne i wymagają kolejnych uzupełnień. Z rozmowy pełnomocnika starosty wynika zadowolająca współpraca z powiatowymi służbami, tj. policją, prokuraturą, sądem rejonowym, inspekcjami i strażami. Upraktycznia to zasadę dbania o przestrzeganie prawa przez jednostki i instytucje, jakimi kieruje starosta. Obszary wybranej współpracy policji ze starostą i radą powiatu skutkują lepszym opracowaniem informacji o rzeczywistych zagrożeniach lokalnych. Przekłada się to na praktyczne sporządzanie mapy zagrożeń. Dzięki współpracy z policją poszczególne

---

<sup>27</sup> Ustawa z 21.07.1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 nr 104, poz. 515).

jednostki działające na poziomie powiatowym dysponują pełniejszym obrazem zagrożeń i są lepiej przygotowane do walki z nimi. Kolejnym obszarem współpracy jest wprowadzanie i rozwój systemu monitoringu z wykorzystaniem nowoczesnych technik audiowizualnych. Podnosi to poziom bezpieczeństwa w strategicznych punktach i obiektach. Warto podkreślić fakt wprowadzania większej liczby patroli pieszych. Rozmieszczanie oznakowanych radiowozów w najbardziej zagrożonych przestępczością punktach miasta pozwala na zmniejszanie zachowań przestępczych. W praktyce lokalnej korzystne okazały się stałe trasy patrolowe, które są finansowane przez samorządy. Do ciekawych rozwiązań zaliczyć należy działania dzielnicowych, którzy współpracują ze strażą miejską od 2010 r. Wdrożona reforma administracji państwowej pokazała, że współpraca systemowa i funkcjonalna z wieloma podmiotami daje gwarancję zapewnienia bezpieczeństwa publicznego obywatelom.

Na przykładzie wybranego samorządu powiatowego widać, że wspólne działania policji powiatowej, prokuratury i sądu rejonowego są wielozakresowe. Powyższe jednostki publiczne współpracują ze strażą leśną, komendą powiatową państwowej straży pożarnej, strażą graniczną, inspekcją transportu drogowego, służbami medycznymi, sanitarnymi i weterynaryjnymi, urzędem skarbowym, strażą Magurskiego Parku Narodowego, strażą wędkarską oraz z pozostałymi powiatowymi służbami i instytucjami. We współczesnej społeczności lokalnej nie ma miejsca na oddzielanie działań poszczególnych służb i instytucji. Współdziałanie wpisane zostało w scenariusz codziennej egzystencji społecznej. Tylko wzajemna synergia i konsolidacja sił daje gwarancję powodzenia w bezpieczeństwie publicznym.

Współczesna wspólnota, czego przykładem jest omawiany samorząd lokalny, ze względu na zadaniowość i wzajemne współdziałanie w realizacji celów funkcjonuje bezpiecznie. W dalszym ciągu muszą być ukierunkowane działania na rzecz najsłabiej chronionych grup społecznych. Profesjonalizmu i zmian wymaga zwalczanie chuligaństwa, terroryzmu oraz przygotowanie policji na poziomie samorządowym do działań na wypadek klęsk żywiołowych, katastrof i innych podobnych zdarzeń. Samorząd w dalszym ciągu powinien doskonalić system zarządzania kryzysowego z poszczególnymi służbami, inspekcjami i instytucjami. Z przeprowadzonych rozmów z policją, strażą, i starostą wynika potrzeba doskonalenia prawa. Starosta jako przedstawiciel władzy samorządowej, z perspektywy czasu dostrzega policję powiatową jako wydzielony korpus

policji lokalnej. Taki system organizacyjny policji zapewni – jego zdaniem – pełną akceptację lokalną, a tym samym pozwoli na wdrażanie kolejnych modyfikacji w poprawie jakości bezpieczeństwa.

Z perspektywy zauważa się, że podwójne podporządkowanie obowiązków służbowych w policji utrudnia wdrażanie w życie wielu działań. Nowe formy wypracowanych rozwiązań dają policjantom możliwość praktykowania kolejnych pomysłów na danym terenie<sup>28</sup>. To pokazuje, jak szybko zmienia się rzeczywistość środowisk lokalnych. Analiza zasad współpracy instytucji publicznych podległych staroście w wybranych obszarach zaskutkowała rozbieżnościami w wybranych przedsięwzięciach. Takie działania wskazują na świeżość zastosowanych rozwiązań. Należy mieć nadzieję, że kolejne lata współpracy, zwłaszcza po roku 2013, wskażą na kolejną poprawę jakości, a w wielu zakresach wypracują nowe rozwiązania.

## Ocena i wnioski

Omówione obszary współpracy władzy samorządowej, przytoczona literatura, akty prawne pokazują, że współpraca okazała się słuszna i pożądana społecznie. Wdrożony system wzajemnego współdziałania, chociaż w wielu obszarach niedoskonały, okazał się skuteczny w budowaniu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Wspólne działania, konfiguracje organizacyjne, prowadzone mediacje, współtworzenie różnych akcji społecznych – wszystko to wpłynęło na wypracowanie nowych form bezpieczeństwa publicznego.

Tylko wzajemna współpraca, zgodność mediacyjna i ciągłość działań jest w stanie zapewnić eliminowanie patologii i zagrożeń społecznych. Potwierdziła to perspektywa wielu lat merytorycznej współpracy. Warto podkreślić, że samorząd powiatowy ma możliwość działania poprzez przepisy prawa miejscowego i kompetencje, które zostały przekazane w drodze decentralizacji. Ponadto konstruktywna współpraca pozwala na wykorzystanie nowoczesnej technologii, w strategicznych punktach i obiektach danego regionu. Wzajemne integracyjne powiązania oraz logiczne uporządkowanie wypracowanego podziału zadań i kompetencji

---

<sup>28</sup> J. Widacki, op. cit., s. 43-48.

pozwała na skuteczne zainteresowanie się sprawami lokalnymi<sup>29</sup>. Dzięki takim konfiguracjom prowadzone są na szeroką skalę działania prawne, socjalizacyjne, promujące zdrowy i bezpieczny styl życia, jak również są możliwe działania adaptacyjno-inwestycyjne z możliwością wykorzystania środków UE i nie tylko.

Z perspektywy analizowanego okresu wynika, że zdobyte doświadczenia mobilizują do pracy poszczególne instytucje podległe staroście. Przykładem jest wiele nowych działań socjalizacyjnych, których twórcami są m.in. funkcjonariusze policji. To wszystko coraz bardziej przypomina policję lokalną i działania lokalnych liderów<sup>30</sup>.

Kolejnym argumentem jest świadomy i aktywny człowiek, który jest w stanie budować bezpieczny układ lokalny, ponieważ zależy mu na bezpieczeństwie własnym, rodziny i najbliższego otoczenia.

Wskazaniem działaniem na dziś jest uporządkowanie niedoszacowania budżetów samorządowych przez państwo, tak aby w bezpieczny sposób mogły realizować własne cele i zadania. Władze samorządowe zgodnie z decentralizacją państwa nie powinny być pozbawiane środków finansowych na powyższe działania, kosztem kryzysu finansowego czy z powodu innych niezawinionych przez nich niedoborów społecznych.

---

<sup>29</sup> Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100, ze zm.).

<sup>30</sup> Sprawozdanie nr 1/2014 z 8.01.2014 r. z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku za rok 2013. Wybrane materiały z XXXV sesji Rady powiatu gorlickiego z 30.01.2014 r., Archiwum Starostwa Powiatowego w Gorlicach.

## Bibliografia

### Literatura:

- Jakubczak R., Skrabacz A., Gąsiorek K., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski XXI wieku*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*. Rozdział 11. Policja w III Rzeczypospolitej, Wydawnictwo WAiP, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Zarys dziejów służb policyjnych w Polsce*, Wydawnictwo WSP, Szczytno 1994.
- Pokruszyński W., Staszewski K., Terlikowski T., *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, Wydawnictwo AON, Warszawa 1996.
- Prusak F., *Organy ochrony państwowej*, „Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji”, 2002, nr 14.
- Skrabacz A., *Bezpieczeństwo publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2012.
- Sławiński M., *Cywilny zwierzchnik komendanta*, „Rzeczpospolita” z 8.03.1999 r., nr 18859/1, teza 1.
- Widacki J., red., *Ustrój i organizacja w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Seria: Raporty z badań, *Reforma Policji – część I*, Wydawnictwo ISP, Warszawa-Kraków 1998.

### Materiały źródłowe:

- Informacja o realizacji Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego powiatu gorlickiego na lata 2012-2014, Wybrane materiały z XXXVII sesji Rady powiatu gorlickiego z 17.04.2013 r.
- Informacja Prokuratury Rejonowej w Gorlicach. Stan przestępczości i jej zwalczanie w latach 2010-2012 w rejonie działania, Gorlice, 28.01.2013 r.
- Mechanizmy współdziałania Policji z jednostkami samorządu terytorialnego, firmami ubezpieczeniowymi oraz podmiotami zajmującymi się ochroną mienia na rzecz propagowania rozwiązań technicznych zmniejszających ryzyko stania się ofiarą przestępstwa. Wytyczne dla Policji i propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, opracowanie MSWiA, Warszawa, luty 2004 r.
- Sprawozdanie Komendanta Powiatowej Policji w Gorlicach nt. stanu zagrożeń przestępczością w powiecie gorlickim za okres 2010-2013, Materiały sprawozdawcze Komendy Powiatowej Policji, Gorlice 2013.
- Sprawozdanie nr 1/2014 z 8.01.2014 r. z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku za rok 2013. Wybrane materiały z XXXV sesji Rady powiatu gorlickiego z 30.01.2014 r.

Sprawozdanie z zakresu rozpoznania i profilaktyki pracy Komendy Powiatowej Policji w Gorlicach na rzecz zapobiegania demoralizacji nieletnich oraz patologiom społecznym w latach 2010-2012. Materiały Komendy Powiatowej Policji w Gorlicach z 18.01.2013 r.

Sprawozdanie z VII sesji Rady powiatu gorlickiego z 19.05.2011 r.

Sprawozdanie z XVI sesji Rady powiatu gorlickiego z 19.04.2012 r.

Sprawozdanie z XVII sesji Rady powiatu gorlickiego z 27.03.2008 r.

#### **Akty prawne:**

Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r.nr 43, poz. 277 z późn. zm.).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74, z późn. zm.).

Ustawa z 21.07.1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 104, poz. 515).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.).

Ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.).

Ustawa z 19.11.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.).

Rozporządzenie RM z 13.08.1996 r. w sprawie szczegółowego trybu korzystania przez policjantów z pomocy instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, jednostek gospodarczych i organów społecznych oraz osób (Dz. U. z 1996 r. nr 107, poz. 501).

#### **Netografia:**

Kozłowski J., *Narodziny i rozwój dyscyplin naukowych*, materiał dotyczący bezpieczeństwa, <http://kbn.icm.edu.pl>