

# FUNKCJE KRAJOWEJ MAPY ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA

## w kształtowaniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej

**insp. Dariusz Minkiewicz**

Dyrektor Biura Prewencji KGP

Zakładając, że dopiero utrata bezpieczeństwa lub zagrożenie jego utraty pozwala nam uświadomić sobie, czym tak naprawdę ono jest, jednocześnie zauważamy, że ciągle procesy społeczne zachodzące w społeczeństwie powodują możliwość zachwiania stanu, jakim jest bezpieczeństwo. Zachwianie tego stanu niewątpliwie następuje w wyniku innych, nieustannie zachodzących procesów społecznych, związanych z obszarem powstawania zagrożeń i ich materializowania się w postaci skutków. Właśnie istnienie zagrożenia bezpieczeństwa jest głównym determinantem obniżenia poczucia bezpieczeństwa lub braku tego bezpieczeństwa.

Z tego też względu na drugim biegunie zjawisk społecznych dotyczących bezpieczeństwa znajduje się przeciwieństwo bezpieczeństwa, jakim jest zagrożenie. Określane mianem stanu psychiki i świadomości tworzonej postrzeganiem zjawisk, które wartościujemy jako niekorzystne lub jako niebezpieczne. Tego typu stan w literaturze przedmiotu jest definiowany jako ujęcie subiektywne zagrożenia. Drugie zaś, zwane realnym, kładzie nacisk na możliwość wystąpienia rzeczywistych czynników powodujących te niekorzystne lub niebezpieczne zjawiska<sup>1</sup>. Przykład w tym zakresie podaje Ryszard Zięba, który uważa, że zagrożenie to „możliwość wystąpienia jednego z negatywnie wartościowanych zjawisk”<sup>2</sup>, a także „pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne”<sup>3</sup>.

Natomiast inny znany badacz tej problematyki – Brunon Hołyst – proponuje wyjaśnienie znaczenia terminu zagrożenie, wskazując, iż występuje wtedy, gdy „(...) w człowieku rodzi się obawa o utratę wysoko cenionych wartości z własnym życiem na pierwszym miejscu”<sup>4</sup>. Jednocześnie autor ten w dalszej części swych rozważań wskazuje, iż zagrożenia nie należy postrzegać i odnosić tylko do stanu świadomości człowieka, ale również obejmować sytuacje, które nie są uświadamiane przez podmiot pomimo tego, iż obiektywnie istnieją<sup>5</sup>. „Zagrożenia są konsekwencją życia człowieka, jego towarzyszem, zostały wpisane w jego naturę. Człowiek nie jest w stanie uwolnić się od zagrożeń i trzeba mieć tego świadomość. Ilość różnorodnych zagrożeń narasta wraz z postępem, jakiego dokonuje człowiek. Z tego też powodu pożądana jest wiedza na temat zagrożeń. Konieczne jest zgłębienie natury zagrożeń i przyczyn ich powstawania, aby człowiek był w stanie skutecznie im przeciwdziałać, czyli potrafił je przewidywać, unikać lub minimalizować”<sup>6</sup>.

Niezależnie od powyższych rozważań należy wskazać, iż to „zagrożenia determinują organizację systemu bezpieczeństwa

państwa. Stąd też wynika potrzeba poprawnego definiowania i przewidywania zagrożeń”<sup>7</sup>.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, iż odpowiedzialność za kształtowanie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego spoczywa na wszystkich organach administracji rządowej i samorządowej. Z tego też względu działania „władcze” w tym zakresie odnoszą się do zasadniczego celu związanego z zagwarantowaniem rozwoju społeczeństwa oraz zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Wobec powyższego bezpieczeństwo, jako proces odnoszący się do organów administracji publicznej, łączy się z ich działaniem i aktywnością oraz z ewaluacją i doskonaleniem mechanizmów związanych z zapewnieniem możliwości przetrwania i rozwoju człowieka. Proces ten wpisuje się w zadania państwa urzeczywistniające się w ramach ukierunkowanych działań, zdeterminowanych na osiągnięcie celu istnienia państwa, a polegającego na osiągnięciu i zagwarantowaniu bezpieczeństwa<sup>8</sup>.

Do realizacji tego celu niezbędne jest określenie podstaw prawnych i zakresu funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa, co w zestawieniu z istniejącymi zagrożeniami bezpieczeństwa powoduje potrzebę wyodrębnienia i sprawnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP – instytucjonalnego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Przy czym system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest „dającym się wyodrębnić z systemu bezpieczeństwa narodowego zbiorem organów władzy i administracji publicznej, metod oraz sposobów działania związanych z ochroną porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych”<sup>9</sup>. W ocenie autora warto wskazać, iż bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i bezpieczeństwo zewnętrzne są istotnymi elementami bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo literatura przedmiotu wskazuje na postrzeganie bezpieczeństwa wewnętrznego wraz z jego nieodłącznymi składowymi, jakimi są bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny, jako podsystemu w systemie bezpieczeństwa RP<sup>10</sup>.

Zatem przez pryzmat zidentyfikowanego celu funkcjonowania władzy państwowej i administracji publicznej, zadaniem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest podejmowanie właściwych, zorganizowanych i zespolonych działań związanych z reagowaniem na zagrożenia powodujące lub mogące spowodować sytuacje kryzysowe. Dlatego tak ważne jest, iż obecny dynamizm i różnorodność współczesnych zagrożeń oraz ich ustawiczna ewolucja „wymusza konieczność udziału wszyst-

kich podmiotów, instytucji i organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa do ciągłego ich współdziałania (mówiąc o odpowiedzialności za bezpieczeństwo i udziale w jego kształtowaniu, nie można pomijać samego społeczeństwa, zwłaszcza że ludzie – społeczność, mają prawo do wpływania na „jakość” zapewnianego im bezpieczeństwa – D.M.). Współpraca ta – na każdym etapie działania – wiąże się z wzajemnym kreowaniem strategii bezpieczeństwa, zaangażowaniem społeczeństwa w rozwijanie systemu bezpieczeństwa oraz koordynacją wszystkich służb funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa<sup>711</sup>.

Przy rozważaniach na temat kształtowania bezpieczeństwa konieczne jest odniesienie się do lokalnego wymiaru bezpieczeństwa wewnętrznego, który „obejmuje w stosownych do wspólnotowego lokalnego kręgu proporcjach wszystkie jego elementy (bezpieczeństwo ustrojowe, ład społeczny, bezpieczeństwo osobiste, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny) mające charakter ogólnopaństwowy, ale uwzględnia także specyficzne dla danej społeczności lokalnej potrzeby, problemy, możliwości i formy aktywności<sup>712</sup>”.

Życie i szeroko rozumiana aktywność ludzka dotyczy właśnie lokalnego poziomu. To istniejące wśród społeczności lokalnych powiązania oparte na naturalnych kontaktach, związkach, o charakterze rodzinnym czy osobistym, powodują element styczności, a zarazem wiele relacji, jak wskazuje Włodzimierz Fehler, „łączących lokalność oraz jakość i dynamikę bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>713</sup>”.

Na korelacje zależności istniejących między bezpieczeństwem lokalnym a bezpieczeństwem państwa wskazuje również Wojciech Lis. Zauważa on, iż: „wspólnoty lokalne postrzegają bowiem bezpieczeństwo państwa, i w konsekwencji wydolność jego organów, przez pryzmat „własnego podwórka”. Inaczej mówiąc, jeżeli w najbliższej okolicy, w której żyją, nie czują się bezpiecznie, to w ten sam sposób będą postrzegały bezpieczeństwo w skali całego państwa, tracąc zaufanie do jego struktur, które będą postrzegane jako nieefektywne i niezdolne do zapewnienia i ochrony dóbr i wartości o znaczeniu fundamentalnym dla życia i rozwoju<sup>714</sup>”. Zapewne to czynnik społeczny – gotowość niesienia pomocy innym (w ocenie autora element bardzo często pomijany) oraz typ i rodzaj więzi panujących we wspomnianych relacjach międzyludzkich są istotnymi elementami kształtującymi poczucie bezpieczeństwa<sup>715</sup>. Z tego względu ochronie oraz zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego nie można nadać realnego kształtu i podjąć w tym zakresie skutecznych działań bez społeczeństwa, społeczności lokalnych – człowieka, „który nie tylko jest beneficjentem i punktem odniesienia dla działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, ale także jest zobowiązany do troski o dobro wspólne, którego częścią jest osiągnięcie i utrzymanie bezpieczeństwa (publicznego – D.M.) i porządku publicznego<sup>716</sup>”.

Trudnym zadaniem wydaje się jednoznaczne, precyzyjne rozdzielenie zadań i kompetencji poszczególnych organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego w Polsce, a tym bardziej – ścisłe narysowanie zadań przez nie realizowanych, które wydają się wzajemnie przenikać, a w wielu przypadkach wręcz nakładać. Tym samym obszar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie jest przypisany wyłącznie jednemu działowi administracji rządowej i wyłącznie jeden resort nie jest identyfikowany z tym obszarem bezpieczeństwa państwa. Przy czym sprawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa mocą ustawy kompetencyjnej, o działach administracji rządowej<sup>717</sup>, Rada Mini-

strów zawarła w dziale spraw wewnętrznych. Dział ten obejmuje między innymi: ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granicy państwa, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzaniem kryzysowym, obroną cywilną, ochroną przeciwpożarową czy nadzorem nad ratownictwem górskim i wodnym<sup>718</sup>.

Bez wątplenia jednym z głównych podmiotów (instytucji) w sferze bezpieczeństwa publicznego mających wpływ na to bezpieczeństwo i jego kształt jest Policja. Z kolei strukturalnie i organizacyjnie to policjanci służby prewencyjnej (dzielnicowi, policjanci komórek patrolowo-interwencyjnych, ruchu drogowego), a zwłaszcza sposób realizacji przez nich zadań służbowych, najczęściej są utożsamiane z działalnością Policji. Tym samym to umundurowany policjant, który na co dzień ma najczęstszy kontakt z ludźmi, kształtuje poczucie bezpieczeństwa i społeczną ocenę Policji. Działalność tych policjantów w głównej mierze powinna się sprowadzać do obecności w miejscach, gdzie oczekuje tego społeczeństwo, w celu eliminacji zagrożeń i przeciwdziałania tym, które wynikają nie tylko ze statystyk policyjnych, ale w zdecydowanej mierze stanowią wnioski formułowane właśnie na podstawie oczekiwań mieszkańców. To właśnie reakcja na zgłoszone zagrożenie buduje zaufanie i daje jasny sygnał społeczeństwu zainteresowania jego problemami. Natomiast odpowiedni poziom zaufania jest katalizatorem do współpracy i otwartości (zgody) na jej realizację.

Właśnie Policja, wychodząc z potrzeby pogłębienia wymiany informacji pomiędzy Policją a społeczeństwem (uspołecznienia wymiany informacji), podjęła działania związane z budową nowej platformy wymiany informacji, w postaci stworzenia narzędzia wykorzystującego Internet, pozwalającego na rzetelne przedstawienie społeczeństwu i z jego udziałem, zagrożeń występujących w lokalnym otoczeniu obywateli. Miało to polegać na czytelnej wizualizacji stanu bezpieczeństwa na podstawie skali i rodzaju zidentyfikowanych zagrożeń za pomocą tzw. mapy zagrożeń bezpieczeństwa. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa (KMZB) jest wykazem określonych, najczęściej występujących zagrożeń bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzkiego, mienia oraz ładu i porządku publicznego, z uwzględnieniem ich rozkładu czasoprzestrzennego, których występowanie ma istotny z punktu widzenia zarówno społeczeństwa, Policji, jak i innych organów i instytucji, wpływ na poczucie i kształtowanie bezpieczeństwa w społeczeństwie.

Wydaje się, że taki dodatkowy tryb kontaktu ze społeczeństwem jest efektywny i niewątpliwie słuszny w założeniach, gdyż w znacznej mierze polskie społeczeństwo staje się społeczeństwem nie tylko informacyjnym, lecz także informatycznym. W związku z tym, przełomowe w tym zakresie było podjęcie decyzji o wdrożeniu do powszechnego użytku tego „rozwiązania” informatycznego. Jest to narzędzie na tyle przełomowe, że wymyka się spoza zakresu dotychczas obowiązujących rozwiązań. To zupełnie nowa „instytucja”, a nie tylko rozwiązanie informatyczne, którego narzędziem jest sama aplikacja.

Pierwsze próby wdrożenia mapy zagrożeń na terenie Warszawy zostały podjęte przez śp. Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w czasie, kiedy pełnił on funkcję Prezydenta Warszawy. Na początku 2016 r. pomysł wdrożenia KMZB przedstawił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Jarosław Zieliński. Mając na uwadze, że powyższa propozycja od razu zyskała aprobatę środowisk po-

## KRAJOWA MAPA ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA

**Tabela nr 1.** Liczba zgłoszeń w ramach Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa według garnizonów (od początku funkcjonowania 1.07.2016 r.)

Etykiety wierszy	Suma	Niepotwierdzone	% do ogółu	Potwierdzone	% do ogółu	Potwierdzone wyeliminowane
Małopolskie	56 439	28 927	51%	26 567	47%	250
Śląskie	51 312	29 038	57%	21 351	42%	213
Mazowieckie	48 274	27 206	56%	20 286	42%	16
Dolnośląskie	44 347	27 790	63%	16 135	36%	28
Wielkopolskie	42 419	24 638	58%	17 174	40%	95
Łódzkie	33 275	20 684	62%	12 253	37%	64
Podlaskie	25 968	10 367	40%	14 888	57%	3
Pomorskie	23 818	15 560	65%	7843	33%	178
Lubelskie	20 370	11 327	56%	8754	43%	8
Podkarpackie	20 237	12994	64%	6887	34%	7
Kujawsko-pomorskie	19 299	12 353	64%	6330	33%	119
Zachodniopomorskie	17 707	9773	55%	7645	43%	61
Warmińsko-mazurskie	14 206	10 208	72%	3713	26%	13
Lubuskie	12 836	6604	51%	6006	47%	
Świętokrzyskie	11 532	6275	54%	4627	40%	360
Opolskie	10 950	6775	62%	3983	36%	4
<b>Suma</b>	<b>452 989</b>	<b>260 519</b>	<b>585</b>	<b>184 442</b>	<b>41%</b>	<b>1419</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Biura Prewencji KGP, stan na dzień 18.08.2017 r.

licyjnych, rozpoczęto prace, których efektem jest wdrażanie przedmiotowego rozwiązania na terenie całego kraju; proces ten rozpoczął się 5 października 2016 r.

Zgodnie z założeniami, KMZB opiera się w szczególności na informacjach pozyskiwanych od obywateli (internautów), z wykorzystaniem platformy wymiany informacji. Uzupełnieniem tego obszaru są również informacje przekazywane przez społeczeństwo w trakcie bezpośrednich kontaktów Policji z obywatelami, z przedstawicielami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, jak również podczas debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu.

Dodatkowo społeczeństwo może wykorzystywać informacje prezentowane na podstawie danych gromadzonych w policyjnych systemach informacyjnych. Tym samym KMZB stanowi funkcjonalnie dwie płaszczyzny, a mianowicie:

- informatyczną, interaktywną platformę dedykowaną społeczeństwu;
- wizualizowane ujęcie statystyczne dokonanych przestępstw i wykroczeń z podziałem na poszczególne województwa, powiaty oraz gminy.

Zgodnie z filozofią związaną z uspołecznieniem działań Policji, całość przedsięwzięcia dotyczącego opracowania założeń funkcjonalności KMZB została poprzedzona działaniami Policji zmierzającymi do poznania faktycznych oczekiwań społecznych. W tym celu na terenie całego kraju, na różnych poziomach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym (lokalnym) zostały przeprowadzone konsultacje społeczne założeń Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, które umożliwiły wypowiedzenie się w przedmiotowym zakresie samym obywatelom. Z takiej możliwości skorzystało blisko 218 tys. mieszkańców, którzy podczas ok. 12 tys. spotkań przedstawili swoje oczekiwania w odniesieniu do mapy zagrożeń, nierazko postulując przy tym reaktywację wcześniej zlikwidowanych posterunków Policji.

W ocenie autora, dzięki poznaniu oczekiwań społecznych, zostało stworzone nie tylko efektywne narzędzie informatyczne, ale przede wszystkim, co jest ogromną wartością dodaną, angażujące do budowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa tych mieszkańców, którzy pojmują bezpieczeństwo jako wartość społeczną i chcąc mieć na nie wpływ, interesując się nim, definiując zagrożenia w lokalnym otoczeniu, korzystają z możliwości, jakie niesie KMZB, i sygnalizują je Policji.

Działania związane z opracowaniem i wdrożeniem KMZB wynikały z założeń, których głównym celem było podniesienie poziomu bezpieczeństwa. To bezpieczeństwo stanowiło swoistą inspirację do realizacji tego przedsięwzięcia i warunkowało działania w tym zakresie. Zwłaszcza że „bezpieczeństwo wpływa na kształtowanie ludzkich postaw, jest bowiem jednym z warunków aktywności ukierunkowanej na realizację życiowych celów”<sup>19</sup>.

Wymaga podkreślenia, iż rozwiązania w postaci KMZB należy postrzegać jako istotne, ale nie jako jedyne „narzędzie” w zakresie dialogu społecznego, związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa. Celem Policji jest poznanie oczekiwań całego społeczeństwa w zakresie dostrzeganych zagrożeń bezpieczeństwa, jak i oczekiwanych sposobów ich eliminowania, a w szczególności im zapobiegania, w tym oceny przez społeczeństwo kierunków działań przyjętych przez formację. Wpływa to w pewien sposób na redefiniowanie bezpieczeństwa, oczywiście przez pryzmat kształtujących je warunków, co prowadzi do nieustanego jego rozwoju. Jednocześnie następuje poszerzenie podmiotowego, przedmiotowego, procesualnego i przestrzennego zakresu bezpieczeństwa<sup>20</sup>, co związane jest z traktowaniem w szerszym zakresie katalogu wartości podlegających ochronie przed zagrożeniami. Wprowadzenie rozwiązań i stosowanie KMZB jest elementem działań dostosowujących bezpieczeństwo do zmieniającego się „zapotrzebowania” w tym zakresie. Stąd też, prócz KMZB, podejmowanych jest

**Tabela nr 2.** Liczba zgłoszeń według kategorii zagrożeń w ramach Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (od początku funkcjonowania 1.07.2016 r.)

Etykiety wierszy	Suma	Niepotwierdzone	% do ogółu	Potwierdzone	% do ogółu	Potwierdzone wyeliminowane
Nieprawidłowe parkowanie	117 338	60 418	51%	55 625	47%	213
Przekraczanie dozwolonej prędkości	110 052	48 048	44%	60 266	55%	187
Spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych	100 486	63 617	63%	34 446	34%	601
Niewłaściwa infrastruktura drogowa	27 319	13 553	50%	13 436	49%	98
Używanie środków odurzających	19 874	16 973	85%	2578	13%	6
Zła organizacja ruchu drogowego	13 799	10 452	76%	3121	23%	21
Grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją	10 171	7503	74%	2343	23%	54
Dziki wysypiska śmieci	8755	5032	57%	3517	40%	83
Żebractwo	8673	6667	77%	1876	22%	38
Akty wandalizmu	7782	5682	73%	1839	24%	67
Nielegalne rajdy samochodowe	4428	3732	84%	533	12%	1
Niszczenie zieleni	4205	3335	79%	769	18%	22
Bezdomność	3725	2563	69%	1061	28%	17
Poruszanie się quadami po terenach leśnych	3340	2521	75%	769	23%	
Znęcanie się nad zwierzętami	3326	3189	96%	65	2%	1
Zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt leśnych	1611	1039	64%	556	35%	3
Kłusownictwo	1608	1423	88%	154	10%	2
Nielegalna wycinka drzew	1497	1371	92%	107	7%	
Niestrzeżone przejście przez tory	1222	753	62%	454	37%	
Wypalanie traw	1210	1086	90%	101	8%	2
Niestrzeżony przejazd kolejowy	863	337	39%	517	60%	
Dziki kąpieliska	531	356	67%	133	25%	
Utonięcia	491	429	87%	43	9%	
Miejsca niebezpieczne na terenach wodnych	377	279	74%	88	23%	
Wałęsające się bezpańskie psy	306	161	53%	45	15%	3
<b>Suma</b>	<b>452 989</b>	<b>260 519</b>	<b>58%</b>	<b>184 442</b>	<b>41%</b>	<b>1419</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Biura Prewencji KGP, stan na dzień 18.08.2017 r.

## FUNKCJE KRAJOWEJ MAPY ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA

wiele różnorodnych inicjatyw mających na celu aktywizowanie społeczności lokalnych w działania na rzecz szeroko pojmowanego bezpieczeństwa. Równoległe z projektowaniem i wdrażaniem KMZB były i są stosowane inne rozwiązania, chociażby w postaci wdrożenia aplikacji mobilnej o nazwie „Moja Komenda”, która została rozszerzona o aplikację „Twój Dzielnicowy”. Tabela nr 2 przedstawia liczbę zgłoszeń zagrożeń na terenie działania poszczególnych komend wojewódzkich/Komendy Stołecznej Policji, a także kategorie zagrożeń usystematyzowane w kolejności od najczęściej do najrzadziej wskazywanych przez społeczeństwo.

Od czasu wprowadzenia rozwiązań KMZB na terenie całego kraju minął już prawie rok. W tym okresie przeprowadzono wiele działań związanych z regulacjami prawnymi oraz strukturalno-organizacyjnymi we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji, tak aby od czasu zgłoszenia zagrożenia w ramach KMZB policjanci najpóźniej w ciągu 5 dni podjęli działania dotyczące weryfikacji danego zagrożenia. To również okres, kiedy były równocześnie prowadzone prace nad wdrażaniem nowych funkcjonalności, mających posłużyć zwiększeniu sprawności działania Policji w zakresie weryfikacji, a w konsekwencji – eliminacji zagrożeń zgłaszanych przez społeczeństwo. Istotny w tym zakresie jest fakt, iż to m.in. użytkownicy, uznając KMZB jako skuteczne narzędzie służące poprawie poczucia bezpieczeństwa w ich miejscu zamieszkania, sami proponowali rozwiązania funkcjonalne, których efektem jest ewaluacja narzędzia zgodnie z potrzebami lokalnych społeczności.

Na podstawie propozycji zgłaszanych za pośrednictwem skrzynki: kmzb@policja.gov.pl została opracowana lista zmian aplikacji koniecznych do realizacji. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż od 28 lipca 2017 r. KMZB funkcjonalnie została uzupełniona o:

- umożliwienie użytkownikowi dopisywania podczas nanoszenia zagrożenia, oprócz daty i godziny zdarzenia, również pory dnia oraz dni tygodnia;
- umożliwienie wprowadzenia przez użytkowników krótkich opisów tekstowych (do 500 znaków) oraz dołączania 3 plików (JPG, PDF, 3gp, mov, doc, txt) o łącznej maksymalnej wielkości 5 MB;
- dodanie statusów „Potwierdzone (wyeliminowane)” oraz „Żart lub pomyłka”;
- dodanie funkcjonalności umożliwiającej wyświetlanie zagrożeń o statusie „Niepotwierdzone” przez tydzień od daty nadania takiego statusu i miesiąc od daty nadania statusu „Potwierdzone (wyeliminowane)”;
- rezygnację z automatycznego usuwania zagrożeń z mapy po upływie miesiąca od chwili naniesienia;
- dodawanie w dossier ID zagrożenia i daty naniesienia zagrożenia;
- wprowadzenie funkcji wylogowywania się z aplikacji.

Istota dodatkowych założeń sprowadzała się do tego, iż KMZB miała stanowić, oprócz jednego z narzędzi wymiany informacji pomiędzy Policją a społeczeństwem, również element aktywizacji społeczności lokalnych (wskazywanie zagrożenia dostrzeżonego przez mieszkańców, odzwierciedlenia zagrożenia już dostrzeżonego i zarejestrowanego przez służby). Jednocześnie, jak już wcześniej zostało wspomniane, podczas konsultacji społecznych wybrzmiewały prośby o reaktywację posterunków Policji. Z tego względu KMZB dodatkowo wpisywała się w możliwość oceny optymalizacji dotychczasowych struktur organizacyjnych Policji. Można założyć, że proces reaktywacji posterunków Policji został ściśle powiązany z funkcjonowa-

niem KMZB. Obecnie stanowi jeden z elementów ocennych, jeżeli chodzi o podjęcie decyzji o odtworzeniu lub utworzeniu tych komórek organizacyjnych Policji, oprócz potrzeb społecznych identyfikowanych w tym zakresie, jak i faktycznego stanu poziomu bezpieczeństwa na terenie danej gminy.

Blisko rok funkcjonowania KMZB oraz doświadczenia wynikające chociażby z informacji przekazywanych od koordynatorów z poszczególnych komend wojewódzkich Policji/Komendy Stołecznej Policji, czy też wymiany informacji z jej użytkownikami w ramach udostępnionej skrzynki e-mailowej, pozwalają na pewną konstatację w tym obszarze.

Szersze spojrzenie na KMZB przez pryzmat stworzonego, ale ciągle uzupełnianego i budowanego zbioru informacji odnoszących się do zagrożeń w połączeniu z identyfikacją czasoprzestrzenną wskazuje, iż może ona spełniać wiele funkcji. Tym samym jej wykorzystanie ma charakter wieloaspektowy i może dotyczyć działań w wielu kierunkach i na wielu płaszczyznach. Na pierwszym planie należy wskazać funkcję prewencyjno-ochronną, w pewnym stopniu również badawczą, bo w głównej mierze może stanowić podstawę działań zapobiegawczych. O funkcji prewencyjno-ochronnej możemy mówić zarówno w szerokim, jak i wąskim znaczeniu, gdyż mapa może wypełniać swoją istotę tak samo w odniesieniu do pojedynczego człowieka, jak i do społeczności lokalnej czy nawet całego społeczeństwa. Daje ona zarówno możliwość przeciwdziałania kolejnym zagrożeniom, ale także ewentualność powzięcia informacji o zagrożeniach, które dotyczą danego terenu, np. przez mieszkańca osiedla, gminy, powiatu, miasta. Z tego powodu, jako szczególnie ważny element funkcji prewencyjnej można wskazać „(...) wiedzę obywatelską na temat rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń, która jest wręcz nieodzowna w zarządzaniu bezpieczeństwem lokalnym. To od niej w dużej mierze zależy formułowanie potrzeb lokalnych, ich racjonalności i pozyskiwania niezbędnych nakładów finansowych”<sup>21</sup>. Funkcja ta niewątpliwie materializuje się po stronie działań Policji jako zapobieganie zagrożeniom, jak i – po stronie społeczeństwa – jako ostrzeżenie o skali i charakterze istniejących zagrożeń.

KMZB daje możliwość zapoznania się z geografiami zagrożeń dominującą na danym terenie. Umożliwia Policji analizę zagrożeń pod kątem tych, wobec których trzeba podjąć działania – nie tylko doraźne w kierunku wczesnego eliminowania zagrożeń, ale i szersze, chociażby edukacyjne lub inne – np. dostosowawcze czy prawne. Należy zauważyć, że fakt kontaktu z zagrożeniami oraz zjawiskami generującymi zagrożenia daje możliwość ich monitorowania.

Jednocześnie funkcję ochronną należy odnosić do przeciwdziałania występowaniu zachowań, stanów, zjawisk niepożądanych w stosunkach społecznych oraz zapobieganiu im. Ochrona ta jest kształtowana również sankcjami za naruszenie postanowień oraz upoważnieniem do stosowania środków przymusu w razie nieprzestrzegania wyznaczonych w formie nakazów i zakazów stosunków i norm społecznych.

Należy wskazać, iż wypełnienie funkcji prewencyjno-ochronnej zależy od wielu czynników. Zapewne jednym z nich jest właściwe rozpropagowanie idei tego rozwiązania, tak aby informacja o nim dotarła do możliwie największej liczby odbiorców. W tym celu Policja prowadzi zarówno ogólnopolskie, jak i regionalne kampanie informacyjne. Drugim istotnym elementem jest uświadomienie społeczeństwu, jak ważna jest współpraca lokalnych społeczności z Policją w zakresie budowania bezpieczeństwa.

Mówiąc o KMZB, trzeba szczególnie się odnieść do obszarów związanych z funkcją społeczno-integrującą. Jej istota sprowa-

dza się do samych założeń powstania KMZB. Stanowi realną odpowiedź na oczekiwania społeczne, zarówno w kwestii zakresu jej funkcjonowania, określonych i zebranych w ramach konsultacji społecznych, jak i samego elementu pogłębienia uspołecznienia działań Policji. Związana jest z angażowaniem społeczeństwa w dbałość i tworzenie bezpieczeństwa społeczności w lokalnym środowisku. Element integrujący może wpływać na postawy, układy zachowań i reakcje społeczne, a także i przyczynić się do ich zmiany. Każde naniesione zagrożenie rodzi po stronie Policji reakcję w postaci jego weryfikacji oraz działań w kierunku jego eliminacji. Funkcja społeczna natomiast to oddziaływanie kształtujące kulturę prawną mieszkańców, społeczeństwa oraz szacunek dla obowiązujących norm prawnych. Ponadto funkcja ta pozwala orientować człowieka prospołecznie i propaństwowo, wskazując mu właściwy, pożądaný kierunek funkcjonowania w życiu społecznym. Tym samym umożliwia tworzenie pozytywnych sprzężeń zwrotnych pomiędzy Policją a społecznością lokalną oraz budowanie zaufania do Policji. Jednakże wypełnienie funkcji społeczno-integrującej niesie ze sobą szczególnie ważną kwestię. Policja musi podejmować międzyinstytucjonalne działania zmierzające do przełamania anonimowości, bierności obywateli, a przede wszystkim – zmiany świadomości w zakresie bezpieczeństwa. Jednym z narzędzi służących przełamywaniu bierności społecznej w tym zakresie jest właśnie KMZB. Konieczna jest tu także świadomość wagi działania ze strony użytkowników aplikacji. Każde bowiem naniesione na mapę zagrożenie musi być skrupulatnie sprawdzane przez Policję, co zaangażuje jej siły i środki. Warto podkreślić, że nawet najlepiej wyposażona i uzbrojona Policja, pozostawiona sama sobie, nie będzie nigdy w stanie skutecznie zwalczać negatywnych zachowań społecznych. Dlatego też współpraca obywateli z Policją jest niezbędnym warunkiem powodzenia w realizacji zadań formacji. Pozwala na autentyczne zaangażowanie społeczeństwa, poprzez zwiększenie jego bezpośredniego udziału we „wspólnym” eliminowaniu wskazywanych zagrożeń, co z całą pewnością wpisuje się w funkcję społeczno-integrującą.

Niewątpliwie funkcja zarządzania bezpieczeństwem, jaka ukształtowała się w wyniku funkcjonowania KMZB, stanowi istotne wsparcie w działaniach Policji, i to w wielu aspektach. Ogólnie, obejmuje swoistą działalność Policji, organizowanie służby prewencyjnej, realizację zadań w zakresie ochrony porządku publicznego, ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń. Jej najważniejszym elementem jest aspekt uzupełnienia procedury możliwości zgłaszania Policji informacji o zagrożeniach. Oczywiście pozostaje forma osobistego skontaktowania się z policjantem – dzielnicowym lub z najbliższą jednostką Policji bądź nawiązania kontaktu telefonicznego, jednakże nie wszyscy mieszkańcy chcą lub mogą w takiej formie komunikować się z Policją. Zwłaszcza, że przyjęte rozwiązania w ramach KMZB umożliwiają anonimowe, bez zbędnej biurokracji, wskazanie miejsca, gdzie w ocenie mieszkańców występują zagrożenia wpływające na ich poczucie bezpieczeństwa. Potencjał informacji, jaki może być poddany analizie, wynikający ze zgłoszonych zagrożeń, to istotny element uzupełnienia procedury analizy zagrożeń i ich definiowania na rzecz bezpieczeństwa w danym rejonie. Ten element z kolei wpływa bezpośrednio na właściwą „dystrybucję” bezpieczeństwa i łączy się z nią. Dystrybucję należy rozumieć w tym kontekście jako działania w dwóch płaszczyznach. Pierwsza jest związana z adekwatną do skali i rodzaju zagrożeń alokacją sił i środków policyjnych, druga natomiast to kierowanie sił i środków policyjnych w miejsca

oczekiwane przez społeczeństwo. Zasadne wydaje się ponowne podkreślenie kwestii wcześniej już podnoszonej, gdyż wpisuje się ona w funkcję KMZB związaną z zarządzaniem bezpieczeństwem. Mianowicie, każde działanie mieszkańców, polegające na naniesieniu zagrożenia, powoduje i wręcz wymusza reakcję Policji, związaną z weryfikacją tego zagrożenia i jego eliminacją. Należy przy tym podkreślić, że zagrożenia zweryfikowane jako niepotwierdzone, pomimo że są usuwane z KMZB dostępnej dla ogółu, wciąż są widoczne dla Policji.

Wdrożenie KMZB jest istotnym działaniem, którego rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne mają rzeczywisty wpływ na poziom bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego i zwiększają możliwości działań związanych z podnoszeniem. Z tego też względu położenie głównego nacisku na eliminację zagrożeń i zapobieganie im jest jednym z najistotniejszych jej elementów. Jednakże istota jej wykorzystania powinna również sprowadzać się do obszaru analizy stanu bezpieczeństwa w oparciu o to rozwiązanie. Analizy te powinny stanowić element wyjściowy do działań związanych z prognozowaniem zagrożeń, ale również projektowaniem działań prewencyjnych i wyprzedzających. Informacje takie powinny być wykorzystywane w dalszym ciągu, między innymi do opracowywania analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na potrzeby dyslokacji służby<sup>22</sup>.

Jednakże działania Policji w zakresie funkcjonowania KMZB nie powinny ograniczać się jedynie do reagowania, celem potwierdzenia zgłoszonych zagrożeń i usuwania ewentualnych ich skutków, powinny być również związane z szerszym wykorzystaniem. Rozpoznanie zagrożeń oraz źródeł ich pochodzenia i przewidywalności skutków ich zaistnienia to immanentne elementy skutecznych działań zapobiegawczych i wyprzedzających moment powstania zagrożenia. „Monitorowanie zjawisk, wczesne wykrycie zagrożenia oraz ostrzeżenie ludności lub osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo mieszkańców jest podstawowym działaniem zmniejszającym skutki zagrożenia. Poznanie natury zjawiska i jego skutków w znacznym stopniu pozwala na podjęcie odpowiednich środków zaradczych i zwiększenie stopnia bezpieczeństwa lub poczucia bezpieczeństwa mieszkańców”<sup>23</sup>.

Stosunkowo krótki termin, jaki został wyznaczony na weryfikację zagrożenia, powoduje, że mogą wystąpić sytuacje, kiedy zagrożenie występuje okresowo w dłuższych odstępach czasu. Dlatego też zagrożenia niepotwierdzone na etapie weryfikacji nadal pozostają w zainteresowaniu Policji.

Istotne wydaje się, iż każda wspomniana wyżej reakcja Policji wpływa pośrednio (widoczność policjantów – funkcja prewencyjna), ale i w wielu przypadkach bezpośrednio na efektywność działania formacji, poprzez potwierdzalność zagrożeń. Jak wynika z informacji zarejestrowanych do dnia 22 sierpnia 2017 r., Policja odnotowała ogółem 457 783 naniesionych zagrożeń, z których potwierdzonych zostało 186 223.

KMZB w ramach funkcji zarządzania bezpieczeństwem to również możliwości wpływu na skuteczną koordynację działań policyjnych na każdym poziomie zarówno krajowym, wojewódzkim, jak i powiatowym czy też gminnym.

Oprócz strictly zewnętrznych działań Policji realizowanych przez służby prewencyjne, w szerszym kontekście zarządzanie bezpieczeństwem dotyczy również optymalizacji struktur policyjnych na podstawie KMZB. Niewątpliwie przykładem tego są działania związane z odtwarzaniem zlikwidowanych posterunków Policji. Jednakże ich reaktywacja ma, w ocenie autora, szerszy kontekst, gdyż „szczegółne znaczenie będzie miało bezpieczeństwo lokalne – najbardziej istotne dla obywatela, dla

## FUNKCJE KRAJOWEJ MAPY ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA

zmieniających się jego potrzeb, (tym samym), to przede wszystkim sprawne działania strategiczne oraz operacyjne na szczeblach lokalnych będą decydowały o poziomie bezpieczeństwa publicznego na terenie całego kraju i jakości tych działań<sup>24</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje również możliwość wykorzystywania informacji uzyskanych za pośrednictwem KMZB (zarówno w zakresie zgłoszeń potwierdzonych, jak i niepotwierdzonych) nie tylko do dyslokacji służby zewnętrznej oraz organizacji działań profilaktycznych, o czym była mowa wcześniej, ale także w kontekście priorytetowych działań dzielnicowych, w tym konsultacji i debat społecznych.

Nie można też pominąć funkcji kontrolnej KMZB. Polega ona na wykorzystywaniu KMZB do oceny sposobu realizacji zadań przez policjantów z poziomu ich przełożonych. Należy podkreślić, iż to w zdecydowanej mierze zaangażowanie policjantów zajmujących się weryfikacją zagrożeń, sposób wykonywania przez nich zadań w tym zakresie, wpływa na to, czy faktycznie zgłoszone zagrożenie zostanie potwierdzone i w konsekwencji wyeliminowane.

Natomiast drugi aspekt funkcji kontrolnej to ocena społeczeństwa. Ważnym elementem aplikacji jest występująca interakcja. Użytkownik może online obserwować etap weryfikacji nanieśionego przez niego zagrożenia oraz efekt w postaci potwierdzenia lub niepotwierdzenia jego występowania. Ten tryb dotyczy elementu kontroli za pośrednictwem Internetu w ramach aplikacji. Natomiast należy mieć świadomość i trzeba to wyraźnie podkreślić, że osoby zainteresowane zapewnieniem bezpieczeństwa z wykorzystaniem KMZB osobiście i bardzo często obserwują sposób reakcji Policji podczas weryfikacji i eliminowania zagrożenia. Kreują przy tym, właśnie przez pryzmat postawy policjantów, ich zaangażowania i „jakości” działania, ogólny wizerunek Policji. To „jakość” wykonywania przez Policję powierzonych przez społeczeństwo zadań, w tym prośba o reakcję na zgłoszone zagrożenia, buduje poczucie sensu i sprawiedliwości oraz celowości reakcji na zauważone zagrożenia. Przekonuje do zasadności współpracy z Policją, a w końcu przekłada się na zaufanie do tej formacji.

Dlatego tak ważne jest dokonywanie wnikliwej analizy zagrożeń nanoszonych na KMZB oraz objęcie stałym nadzorem procesu ich weryfikacji. Bez wątpienia działania te powinny być związane z optymalnym doborem policjantów z właściwych komórek organizacyjnych do weryfikacji określonych zagrożeń.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, społeczność lokalna, Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa, Policja, zagrożenie

**Keywords:** Safety, local community, Domestic Map of security threats, the Police, threat

<sup>1</sup> K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Toruń 2008, s. 12.

<sup>2</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 28.

<sup>3</sup> R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 4.

<sup>4</sup> B. Hołyst, *Wikymologia*, Warszawa 2000, s. 64–66.

<sup>5</sup> Tamże, s. 65.

<sup>6</sup> J. Popis, *Źródła i konsekwencje zagrożeń*, w: *Zarządzanie kryzysowe, t. III, Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, red. B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes, Legnica 2013, s. 20.

<sup>7</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 30.

<sup>8</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 36 i 37.

<sup>9</sup> B. Wiśniewski, S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała 2006, s. 90.

<sup>10</sup> Zob. szerzej W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski, aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 172–173; E. Ura, S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 22–24; *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, red. E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2008.

<sup>11</sup> J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, s. 74.

<sup>12</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski, aspekty teoretyczne i praktyczne*, s. 51.

<sup>13</sup> Tamże, s. 50.

<sup>14</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działań administracji publicznej*, s. 26.

<sup>15</sup> R. Grosset, P. Mochnaczeński, S. Wiatr, *Zagrożenia i poczucie bezpieczeństwa, oceny mieszkańców dużych miast*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>16</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działań administracji publicznej*, s. 469.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, z późn. zm.).

<sup>18</sup> Tamże, art. 29 ust. 1.

<sup>19</sup> S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne. Zarys problematyki*, Siedlce 2013, s. 165.

<sup>20</sup> Porównaj: W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działań administracji publicznej*, s. 37; W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski, aspekty teoretyczne i praktyczne*, s. 9. B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015, s. 31–32, K. Musiał, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej wobec współczesnego zagrożenia*, Szczytno 2014, s. 15; A. Ciupiński, *Doktrynalne i instytucjonalne przesłanki bezpieczeństwa kooperatywnego*, w: *Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T. Jemiola i K. Malaka, Warszawa 2002, s. 92; R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, w: *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>21</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 99.

<sup>22</sup> § 5 ust. 1, § 7 ust. 1, § 8 ust. 3 pkt 2 zarządzenia nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym (Dz. Urz. KGP Nr 15, poz. 119, z późn. zm.).

<sup>23</sup> R. Grocki, *Vademecum zagrożeń*, Warszawa 2003, s. 12.

<sup>24</sup> M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, s. 54.

## Summary

**Functions of the Domestic Map of security threats in shaping local community safety**

Domestic Map of security threats (KMZB) constitutes a crucial element of the process of managing the public safety, functioning in the inter-institutional partnership as well as inspiring the local community in this respect. The Police as the formation serving the society and opened for its needs implemented the additional channel of the information exchange about the most troublesome threats defined on the local level.

The evaluation of this solution, after the year of its functioning, shows a wide range of the possibilities of its application, not only as a platforms of information exchange about threats between residents and the Police. One should stress, that Domestic Map of security threats together with the program “The Beat Officer closer us” and the reconstruction of police stations is one of three pillars of the socialization of the Police activities.

It is worth mentioning that motifs included into the content of the article associated with KMZB functions with reference to tasks performed by the Police are author’s observations resulting from the exploration of this issue.

Źródło: Renata Cedro, CSP