

*Magdalena Szumiec*

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

ORCID ID: 0000-0002-7727-7898

## Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa jako nowoczesna forma działania na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa publicznego

The National Security Threat Map as a modern form of action to improve public safety

### Abstrakt

Celem artykułu jest omówienie systemu Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (KMZB), przedstawienie efektów jej funkcjonowania w zakresie poprawy bezpieczeństwa oraz wskazanie ewentualnych propozycji naprawczych. Z uwagi na to, że jest to narzędzie stosunkowo nowe, trafne wydaje się podejmowanie dyskusji oraz prowadzenie analiz dotyczących jego funkcjonalności i zasadności wprowadzenia. KMZB jest rozwiązaniem, które w głównej mierze opiera się na danych udostępnionych przez obywateli poprzez interaktywną aplikację. Jej użytkownicy mogą anonimowo zgłaszać informacje o występujących zagrożeniach, które – ich zdaniem – wymagają interwencji właściwych służb. W ten sposób tworzona jest mapa prezentująca skalę i rodzaj zidentyfikowanych zjawisk, z uwzględnieniem ich rozkładu czasoprzestrzennego. Ponieważ podstawowym założeniem KMZB jest poprawa stanu bezpieczeństwa, należy dokonać w niej pewnych modyfikacji, by skutecznie spełniała swoją funkcję. Przedstawione w artykule wnioski i propozycje zmian mają na celu usprawnienie działania całego systemu.

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

### Abstract

The aim of the article is to discuss the system of the National Security Threat Map (NSTM), to present the effects of NSTM, to evaluate its effectiveness in improving public safety and to point changes to improve its operations. Because of the fact that it is a relatively new tool, it seems reasonable to discuss and conduct analyzes of its possibilities and functionality. NSTM is a solution based on data which were made available by citizens through an interactive application. Its users can anonymously report information about existing threats which – in their opinion – require the intervention of competent services. In this way, it is created the Map which presents the scale and type of identified phenomena, taking into account their

spatial distribution. Because the basic assumption of NSTM is to improve the state of security, some modifications are needed in it to effectively fulfill its role. The work ends with conclusions and changes proposed to improve its operation.

**Keywords:** threat; safety; Polish National Map of Security Threats; the Police; local community; public security

## Wprowadzenie

Poczucie bezpieczeństwa jest jedną z najwyżej cenionych wartości, zarówno w odniesieniu do poszczególnych jednostek, grup społecznych, jak i całych zbiorowości. Stanowi podstawową egzystencjalną potrzebę, której zaspokojenie umożliwi optymalny rozwój i prawidłowe funkcjonowanie. Należy podkreślić, że „prawo do zapewnienia bezpieczeństwa jednostki, społeczeństwa jest jednym z obowiązków państwa, którego zaniechanie może być uznane za naruszenie praw człowieka” (Kaduszkiewicz, 2018, s. 82). Z tego wynika konieczność ciągłego wzmocnienia tego obszaru poprzez podejmowanie licznych działań ukierunkowanych na poprawę stanu bezpieczeństwa. Jedną z propozycji mających na celu ograniczenie skali zagrożeń porządku publicznego jest system ich monitorowania – Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa. To narzędzie umożliwi dokonywanie bieżących analiz w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez co wyraźnie wpisuje się w system bezpieczeństwa państwa, a konkretnie w podsystem ochrony. Technologia tworzenia map przestępczości, m.in. poprzez możliwość wskazania miejsc wymagających interwencji, pozwala na zrjonalizowanie sił i środków bezpieczeństwa. Pozyskane tą drogą informacje mogą się znacząco przyczynić do ograniczenia występowania skali niepożądanych zjawisk, a tym samym korzystnie wpłynąć na obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stosowany tu mechanizm monitorowania lokalnych zagrożeń ma też na celu eliminację „czynników kryminogennych, zanim nastąpi ich eskalacja” (Stawnicka, Klonowska, 2018, s. 8). Tym samym KMZB stanowi ważny instrument pozwalający kształtować konkretny obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa – systemu bazującego na współtworzeniu „ze społecznościami lokalnymi mapy określającej skalę i rodzaj zagrożeń, zidentyfikowanych zarówno przez instytucje współodpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny, jak i społeczeństwo” (Stawnicka, Klonowska, 2018, s. 7). Temat jest ważny, aktualny i budzący zainteresowanie z uwagi na jego wielowymiarowość oraz możliwość praktycznego wykorzystania wyników badań w celu kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie trzeba specjalnie dowodzić zasadności podjęcia tej problematyki, bo przecież utrzymanie bezpieczeństwa na odpowiednim poziomie wynika z potrzeb społeczeństwa i jest obiektywną koniecznością. Z uwagi na to, że stosunkowo mało

jest opracowań naukowych dotyczących narzędzi do kształtowania konkretnego obszaru bezpieczeństwa (a niewątpliwie jednym z nich jest KMZB), warto eksplorować ten wątek. Przyjęty główny problem badawczy został sprowadzony do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o rolę Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa we wzmacnianiu bezpieczeństwa publicznego. Celem podjętych w artykule rozważań jest nie tylko analiza funkcjonowania KMZB w kontekście poprawy bezpieczeństwa publicznego (cel poznawczy), ale również wskazanie jej problematycznych aspektów oraz zaproponowanie zmian usprawniających działanie całego systemu (cel pragmatyczny). Przedstawione analizy i wnioski zostały sformułowane na podstawie danych z prowadzonych ewaluacji i badań naukowych, jak również wynikały z dotychczasowych doświadczeń i opinii osób mających do czynienia z wyżej wymienioną problematyką (m.in. policjantów, koordynatorów i użytkowników aplikacji). Wskazane kierunki interpretacji mogą stanowić inspirację do kontynuowania poruszanego tematu.

### **Bezpieczeństwo i porządek publiczny**

W literaturze fachowej można znaleźć wiele definicji wskazanych w nagłówku pojęć. Mimo że nawet w przepisach prawa pojęcie bezpieczeństwa publicznego jest zazwyczaj rozpatrywane łącznie z pojęciem porządku publicznego, należy pamiętać, że nie są to terminy synonimiczne, chociaż mają wspólną płaszczyznę odniesienia. Przyjmuje się, że między tymi pojęciami zachodzi różnica rodzajowa zawarta w stwierdzeniu, że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stanem porządku publicznego (Pieprzny, 2003, s. 488).

Przez porządek publiczny należy rozumieć pewien pożądaný stan wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i innymi społecznie akceptowanymi zasadami (np. obyczajowymi, moralnymi, religijnymi), których przestrzeganie warunkuje prawidłowe funkcjonowanie jednostek w organizacji państwowej, w określonym miejscu i czasie (Filaber, 2008, s. 34; Pieprzny, 2007, s. 39). Porządek ten należy zatem wiązać „z prawnie uporządkowanym stanem rzeczy, który może być zakłócony przez pojedyncze osoby lub grupy społeczne” (Pikulski, 2000, s. 101). Bilateralny charakter obu tych pojęć przejawia się na przykład w tych zachowaniach, które będąc naruszeniem porządku publicznego, stwarzają równocześnie zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Istota bezpieczeństwa publicznego sprowadza się więc do osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy, który gwarantuje niezakłócone funkcjonowanie instytucji publicznych oraz zapewnia bezpieczeństwo życia i zdrowia obywateli oraz nienaruszalność ich mienia (Pikulski, 2000, s. 101). Tak interpretuje zjawisko S. Pikulski, zdaniem którego bezpieczeństwo publiczne stanowi najwyższą wartość społeczną, bez której nie jest możliwe prawidłowe funkcjonowanie we wspólnocie. Podobną definicję podaje *Encyklopedia prawa*, określając, że jest to „idealny stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostek oraz stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom

oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymywania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli” (Kalina-Prasznic, 1999, s. 53). Oznacza to, że bezpieczeństwo publiczne jest ujmowane jako „ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywatele przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego oraz jako ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa” (Dubisz, 2003, s. 234). Z kolei w stanowisku M. Mączyńskiego zauważyć można wyraźny akcent położony na relacje zachodzące między życiem obywateli a działaniami ochronnymi podejmowanymi przez władzę państwową, czy też samorządową, wśród których badacz wymienia:

- ochronę ludzi przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami wynikającymi z zewnątrz, zarówno naturalnymi (np. żywioły i kataklizmy), jak i generowanymi przez inne jednostki oraz całe zbiorowości;
- ochronę obywateli przed destrukcyjnymi zachowaniami, które sami przejawiają, poprzez reagowanie na pojawiające się napięcia emocjonalne, rozpoznanie dewiacji społecznych i podejmowanie stosownych działań prewencyjno-informacyjnych;
- ochronę dóbr materialnych i intelektualnych poprzez regulowanie poszanowania prawa własności (Mączyński, 1998, s. 186).

Bezpieczeństwo publiczne jest zatem stanem, który umożliwia prawidłowe i zgodne z oczekiwaniami obywateli funkcjonowanie instytucji publicznych, jak również dotyczy przestrzegania akceptowanego porządku prawnego, co warunkuje bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia. Oznacza to, że państwo powinno podjąć wszelkie starania, by zaspokoić potrzebę generalną obywateli, jaką jest ich bezpieczeństwo. Zdaniem wielu badaczy literatury przedmiotu utrzymanie bezpieczeństwa jest jednym z najstarszych i najistotniejszych zadań publicznych, przy czym wyraźnie podkreśla się znaczenie jednostki jako podmiotu ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Istnieją różne sposoby zaspokajania poczucia bezpieczeństwa publicznego, a wśród nich można wymienić m.in. możliwość zgłoszenia przestępstwa, przekonanie o wysokich kompetencjach służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i skuteczności ich działań, poczucie uzyskania zadośćuczynienia, ukarania sprawcy oraz możliwość otrzymania podstawowych informacji o prawach ofiary przestępstwa.

### **Podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego**

Z uwagi na to, że tworzenie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest procesem trudnym i skomplikowanym, do prac nad tym obszarem powołano wiele organów i instytucji. Należy zaznaczyć, że zakres ich kompetencji i przydzielonych zadań niejednokrotnie dotyczy tej samej kwestii, co wiąże się ze wzajemnym przenikaniem, a niekiedy nawet nakładaniem na siebie ich funkcji. Niemniej na mocy ustawy kompetencyjnej o działach administracji rządowej (Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2017 poz. 888 z późn. zm.) sprawy

dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego państwa zostały umieszczone w dziale spraw wewnętrznych, obejmujących m.in.: ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochronę granic państwa, kontrolę ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynację działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzaniem kryzysowym, obroną cywilną, ochroną przeciwpożarową, jak również nadzorem nad ratownictwem górskim i wodnym.

Jak zostało wspomniane, za zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom odpowiada wiele podmiotów, pełniących odmienne, choć wzajemnie wspierające się i uzupełniające funkcje. Ich działalność można zakwalifikować do następujących obszarów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowiczego i obywatelskiego. Są nimi:

- Sejm, Senat, prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie właściwi ds. bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego – podmioty te pełnią funkcję kreatywno-nadzorczą;
- Policja, Państwowa Straż Pożarna, ratownictwo medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, biura detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy – podmioty te pełnią funkcję wykonawczą (Wójcik, 2020/2021, s. 24).

Z uwagi na dynamikę i różnorodność współczesnych zagrożeń konieczne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów, instytucji i organów właściwych do spraw bezpieczeństwa we wspólne przedsięwzięcia ukierunkowane na poprawę stanu bezpieczeństwa. Działania te powinny się opierać na strategii bezpieczeństwa i polegać na koordynowaniu wszystkich służb funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa, jak również angażowaniu społeczeństwa w rozwijanie systemu bezpieczeństwa. Kluczową kwestią jest tu podejmowanie właściwych, skoordynowanych działań mających na celu wyeliminowanie danego zagrożenia i niedopuszczenie do wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Rozważając kwestię dotyczącą kształtowania bezpieczeństwa, istotne jest odniesienie do lokalnego wymiaru bezpieczeństwa, 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” (Fehler, 2012, s. 51). Okazuje się bowiem – co podkreślał wyraźnie W. Lis – że istnieje ścisła zależność pomiędzy bezpieczeństwem lokalnym a bezpieczeństwem państwa: „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” (Lis, 2016, s. 26). Ponieważ wśród czynników wpływających na kształtowanie się poczucia bezpieczeństwa nie można pominąć więzi międzyludzkich, zasadne wydaje się, że w kontekście prac nad ochroną i zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego kluczową rolę odgrywa zarówno całe społeczeństwo, jak i pojedynczy człowiek, „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 i porządku publicznego” (Lis, 2016, s. 469).

## Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa

Obecnie w Polsce coraz częściej podejmowane są próby włączenia obywateli w proces obejmujący zwalczanie przejawów wandalizmu i przestępczości oraz zapobieganie tym zjawiskom. Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa jest właśnie jednym z przykładów wyraźnego zwrotu Policji ku społeczeństwu i angażowania go w działania mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa. Taki trend wynika z przekonania, że „w dzisiejszym świecie żadna instytucja odpowiedzialna za bezpieczeństwo nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez społecznego wsparcia, a najlepsze efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości przynosi współdziałanie społeczeństwa z Policją” (Stawnicka, Klonowska, 2018, s. 8).

Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa jest interaktywnym narzędziem, za którego pośrednictwem obywatele mogą w sposób anonimowy zgłaszać informacje o występujących w ich okolicy zagrożeniach, wymagających – w ich przekonaniu – interwencji właściwych służb. Korzystanie z aplikacji jest możliwe po zaakceptowaniu zasad regulaminu, zobowiązującego użytkowników serwisu internetowego do przestrzegania obowiązującego prawa, norm społecznych i obyczajowych oraz innych postanowień (*Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, 2022). Aby dodać zgłoszenie, należy kliknąć w ikonkę „+” i wybrać kategorię zagrożenia (obecnie wykaz obejmuje 27 kategorii, ale jest wciąż aktualizowany), a następnie wprowadzić szczegóły, takie jak: konkretne miejsce, data, opis zagrożenia, dni tygodnia, pora dnia, plik (zdjęcie lub inny dokument). Po uzupełnieniu tych danych należy kliknąć „zgłoś”, pamiętając jednak, że strona KMZB nie służy do zgłaszania potrzeby pilnej interwencji Policji. Naniesienie zdarzenia zostaje potwierdzone informacją o przyjęciu zgłoszenia przez system i daje możliwość monitorowania aktualnego statusu zagrożenia na podstawie koloru piktogramów:

- zielony (nowe) – może widnieć przez 2 dni i oznacza, że zagrożenie zostało naniesione na mapę, ale Policja jeszcze się z nim nie zapoznała;
- żółty (weryfikacja) – figuruje zazwyczaj do 5 dni i świadczy o zapoznaniu się Policji z zagrożeniem oraz podjęciu odpowiednich działań w celu jego weryfikacji;
- czerwony (potwierdzone) – oznacza, że zgłoszenie zostało przez Policję potwierdzone;

- fioletowy (potwierdzone – przekazane poza Policję) – informuje o tym, że dany rodzaj zdarzenia został potwierdzony, ale z uwagi na jego charakter został przekazany poza Policję;
- niebieski (potwierdzone – wyeliminowane) – jest widoczny na mapie przez 30 dni i oznacza usunięcie zagrożenia;
- szary (niepotwierdzone) – widnieje przez 7 dni i świadczy o niepotwierdzeniu danego zagrożenia (*Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, 2022).

Możliwość „śledzenia losów” zdarzenia naniesionego na mapę jest z punktu widzenia osoby dokonującej zgłoszenia bardzo istotna, gdyż daje poczucie poważnego potraktowania jej obaw. Oprócz tego bieżące monitorowanie i analiza negatywnych zjawisk godzących w poczucie bezpieczeństwa człowieka stanowi punkt wyjściowy do opracowania skutecznych działań instytucji odpowiedzialnych za neutralizację zagrożeń oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, co korzystnie wpływa na stabilność państwa.

### **Metodologia badania i wyniki – ewaluacja KMZB oraz propozycje działań usprawniających**

W opracowaniu przyjęto procedurę badawczą, w której wykorzystano głównie wtórne źródła informacji (literaturę przedmiotu i dane zastane). Rozważania oparto na różnych metodach i technikach badawczych: zastosowano metodę wnioskowania naukowego (dedukcyjną i indukcyjną), a ponadto analizę i syntezę. Metoda krytycznej analizy piśmiennictwa dotyczyła wykorzystania źródeł wtórnych, takich jak publikacje naukowe, informacje o wynikach kontroli czy komunikaty z badań, na podstawie których podjęto próbę uogólnienia i wyznaczenia kierunku działań naprawczych.

Kilkuletni już okres funkcjonowania systemu KMZB, który w założeniu miał wpływać na ograniczenie różnego rodzaju zagrożeń godzących w sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego, upoważnia zatem do wyłonienia pewnych wniosków i rekomendacji.

Na wiele pozytywnych aspektów związanych z działaniem KMZB wskazują dane opracowane przez Biuro Prewencji KGP, z podziałem na poszczególne województwa (*Policja 997*, 2017, s. 12–47). Opierając się na analizach prowadzonych ewaluacji, dostrzec można zgodność co do stanowiska w sprawie poszerzenia wiedzy Policji na temat najbardziej istotnych zagrożeń dla mieszkańców danego regionu. Dzięki informacjom zawartym w bazie danych Mapy siły Policji są bowiem kierowane nie tylko w miejsca określane jako „lokalny element patologiczny” (Niebieski, 2019), ale również we wskazane przez społeczność rejony, na które powinno się zwrócić szczególną uwagę (Najwyższa Izba Kontroli, 2021, s. 15). Dodatkowym atutem jest to, że „informacje z Mapy zagrożeń są doskonałym materiałem wyjściowym do opracowania wszelkich programów profilaktycznych, których celem jest rozwiązanie problemów trapiących lokalne społeczności” (Najwyższa Izba Kontroli, 2021, s. 16). Okazuje się bowiem, że „poznanie natury zjawiska i jego następstw w znacznym



stopniu pozwala na podjęcie odpowiednich środków zaradczych i zwiększenie stopnia bezpieczeństwa lub poczucia bezpieczeństwa mieszkańców” (Kitler, 2011, s. 76–77). Ponadto wspólną płaszczyzną okazała się kwestia realnej poprawy bezpieczeństwa na danym terenie poprzez znaczące ograniczenie zagrożeń szczególnie uciążliwych dla obywateli, w tym zwłaszcza: przekraczanie dopuszczalnej prędkości, spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych, nieprawidłowe parkowanie, niewłaściwa infrastruktura drogowa, dzikie wysypiska śmieci, akty wandalizmu, czy też używanie środków odurzających (*Policja 997*, 2017, s. 12–47). Nie można też pominąć ważnej roli, jaką KMZB odegrała w okresie pandemii COVID-19. Za pomocą aplikacji mieszkańcy sygnalizowali problem dotyczący nieprzestrzegania wprowadzonych zakazów, nakazów lub obostrzeń, w bezpieczny dla siebie sposób działając na rzecz zdrowia publicznego. Należy zaznaczyć, że każde zgłoszenie (zarówno pojawiające się okazjonalnie, jak i nagminnie dotyczące tego samego zjawiska) wymusza reakcję Policji, co znacząco zwiększa prawdopodobieństwo wyeliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz może w konsekwencji „uniemożliwić powtarzanie się niebezpiecznych zdarzeń we wskazanych przez społeczeństwo miejscach” (Kaduszkiewicz, 2018, s. 82–83). Ważne jest przy tym, aby działania związane z analizą zagrożeń i ich weryfikacją były powierzane policjantom z odpowiednich komórek organizacyjnych, specjalizujących się w danym rodzaju niebezpiecznych zjawisk. Przemyślana koordynacja w tym zakresie może usprawnić cały proces interwencji, poczynając od podjęcia właściwej decyzji, poprzez tempo wdrożenia kroków zaradczych, na działaniach długofalowych, dostosowawczych i prawnych kończąc.

Wiele cennych informacji na temat funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa i oceny jej roli w kształtowaniu bezpieczeństwa wewnętrznego dostarczyły referaty prezentowane podczas konferencji naukowej pt. „Rola Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa w procesie zarządzania bezpieczeństwem państwa”, zorganizowanej wspólnie przez Biuro Prewencji KGP i Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie w 2019 roku (*Naukowo o KMZB*, 2019, s. 15–16). W spotkaniu, któremu przewodniczył insp. Tomasz Szymański – Zastępca Komendanta Głównego Policji, wzięli udział przedstawiciele Biura Prewencji Komendy Głównej, Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej, Biura Komunikacji Społecznej, Biura Kontroli Komendy Głównej, Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej, Komendant-Rektor Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Komendanci Wojewódzcy, Komendant Stołeczny Policji oraz Komendanci Szkół Policji, a także koordynatorzy Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa Komend Wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji (Olsztyń, 2019). Liczne grono prelegentów udowodniło w swoich wystąpieniach sens wprowadzenia systemu KMZB, podkreślając zwłaszcza realny i znaczący wpływ na wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli oraz wytworzenie w nich przekonania o współodpowiedzialności za ten stan.



O pozytywnych skutkach wykorzystania KMZB w systemie podnoszenia poziomu bezpieczeństwa publicznego świadczą też wyniki kontroli prowadzonej przez NIK, wśród których wymienić należy m.in.:

- aktywny udział obywateli w działaniach podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa;
- optymalizację wykorzystania sił i środków Policji;
- wzrost skuteczności działań Policji;
- zawiązanie współpracy między Policją a społeczeństwem;
- reaktywację posterunków Policji i aktywizację działań dzielnicowych (Najwyższa Izba Kontroli, 2021, s. 15).

Z całości kształtu oceny narzędzia dokonanej z kolei przez funkcjonariuszy realizujących zadania w ramach KMZB wynika, że jest ono przydatne w ich codziennej pracy. Zarówno MSWiA, jak i Policja stoją na stanowisku, że zgłoszenia dokonywane za pośrednictwem interaktywnej mapy nie generują dodatkowych kosztów, a interwencje podejmowane są w ramach zwykłej służby. Mimo wielu niepotwierdzonych sygnałów o zagrożeniu mundurowi przekonują, że nie jest to marnotrawienie czasu, lecz forma prewencji (Wierciński, 2017). O tym, że narzędzie poprawiło szeroko rozumiane bezpieczeństwo, świadczą chociażby wskaźniki pokazujące efekty działania Policji oraz korzystne trendy w zakresie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego (Skiba, 2018, s. 160).

Również sami użytkownicy aplikacji uczestniczący w badaniach sondażowych zrealizowanych przez Zespół ds. Analiz i Kontroli Zarządczej Gabinetu KGP na potrzeby Biura Prewencji KGP (Głodziński, Kłys, 2017, s. 8–9) w większości pozytywnie ocenili działanie KMZB (57,8%). Przeciwnego zdania było jedynie 16,8% respondentów, a 25,4% wstrzymało się z wyrażeniem jednoznacznej opinii w tej kwestii. Zdaniem ponad połowy osób objętych badaniem konsekwencją wdrożenia KMZB jest: poprawa skuteczności działań Policji (59,4%), spadek liczby przestępstw i wykroczeń szczególnie uciążliwych społecznie (55%) oraz podniesienie poczucia bezpieczeństwa obywateli (54,2%) (Głodziński, Kłys, 2017, s. 9). Uzyskane wyniki wyraźnie korespondują z badaniami przeprowadzonymi przez I. Klonowską i J. Stawnicką na temat oceny postrzegania KMZB przez jej użytkowników (Klonowska, Stawnicka, 2019, s. 109–128). Również w tych badaniach większość respondentów pozytywnie odniosła się do zaproponowanej formy komunikacji z Policją. Niemal wszystkie objęte badaniem osoby (86,3%) przyznały, że pozytywnymi cechami KMZB są: powszechność, bezpłatny dostęp, łatwość obsługi i szybkość przekazu informacji, natomiast zaledwie 3,3% było przeciwnych temu stwierdzeniu, a 10,4% nie miało zdania. Bardzo podobnie przedstawiają się też wyniki ogólnopolskich badań dotyczących wpływu KMZB na podniesienie poczucia bezpieczeństwa – przekonanych (zdecydowanie lub raczej) co do istnienia tej zależności jest bowiem 66,5% ankietowanych. Z kolei 14,6% badanych uznało, że KMZB nie ma wpływu na poprawę poczucia bezpieczeństwa obywateli, a 18,9% nie wyraziło swojej opinii. Kolejnym podobieństwem okazała się kwestia wpływu KMZB na skuteczność działań Policji.

Blisko 70% objętych badaniem osób przyznało, że następstwem wdrożenia KMZB jest właśnie poprawa skuteczności tych działań, natomiast odmiennego zdania było jedynie 10,8% respondentów, a 20,3% wstrzymało się z udzieleniem jednoznacznej odpowiedzi. Zapewne u podstaw tych przekonań leżą dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem mapy oraz działaniem Policji w zakresie weryfikacji i eliminacji zagrożeń.

Nie należy jednak bagatelizować problematycznych spraw związanych z funkcjonowaniem systemu KMZB. Niewątpliwie jedną z poważniejszych jest kwestia rzetelności w odwzorowaniu na Mapie faktycznego stanu, na którą wpływ mają m.in. subiektywizm w postrzeganiu i ocenie zagrożeń, nieumyślne wprowadzenie w błąd, czy też głupia zabawa mająca na celu zaspokojenie ciekawości, w jaki sposób działa aplikacja. Wobec tego typu zdarzeń istnieje pilna potrzeba przygotowania społeczeństwa do odpowiedzialnego i świadomego korzystania z narzędzia, co znacząco mogłoby ograniczyć zachowania prowadzące do zniekształcenia rzeczywistej sytuacji życia lokalnego. Dużym problemem są też działania intencjonalne ukierunkowane na wystąpienie chaosu informacyjnego. Chodzi zwłaszcza o zgłaszanie spraw niemających w rzeczywistości miejsca (Maciejczak, 2017, s. 10), czemu sprzyja anonimowość korzystających z aplikacji. Żeby zatem ustrzec się działań złośliwych, jedną z propozycji jest weryfikacja tożsamości użytkownika systemu poprzez podanie loginu i hasła z opcją ich potwierdzenia adresem poczty elektronicznej, co mogłoby „zniechęcić potencjalnych użytkowników chcących bez żadnych ograniczeń, w sposób celowy przekazywać fałszywe informacje” (Polończyk, 2017, s. 91). Innym pomysłem mogłoby być również terminowe zablokowanie możliwości interaktywnego korzystania z aplikacji w sytuacji, gdy z danego adresu IP dokonano już wcześniej fikcyjnego zgłoszenia.

Wiele obaw budzi oczywiście problematyka bezpieczeństwa informatycznego. Mimo że regulamin KMZB precyzuje sposób korzystania z aplikacji i bezwzględnie zakazuje wykorzystywania „wirusów, botów, robaków bądź innych kodów komputerowych, skryptów lub programów, które przerywają, niszczą lub ograniczają jej działanie lub infrastruktury technicznej albo w inny sposób umożliwiają nieuprawnione korzystanie lub dostęp do infrastruktury technicznej systemu” (*Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, 2022, § 8 Regulaminu) zdarzają się nadużycia czy sposoby na obejście tych zabezpieczeń. Ponieważ udostępnione na tak szeroką skalę dane odnoszące się do konkretnego obszaru mogą zostać wykorzystane do działań niezgodnych z prawem, problematykę ochrony systemów informacyjnych oraz bezpiecznego przetwarzania informacji należy uznać za jedną z najpilniejszych.

Także badania prowadzone przez I. Klonowską i J. Stawnicką (2019, s. 120–121) obnażyły pewne nieprawidłowości związane z KMZB. Większość użytkowników aplikacji (56,8%) zgodziła się ze stwierdzeniem, że negatywnymi cechami wprowadzonego rozwiązania są: zbyt mała pojemność elektronicznego przekazu informacji, konieczność posiadania urządzeń z dostępem do Internetu i brak indywidualnej odpowiedzi. Jedynie 21,1% wszystkich ankietowanych nie podzieliło tego

stanowiska, zaś 22,1% wstrzymało się z wyrażeniem swojej opinii. Wobec powyższego należy podkreślić konieczność systematycznego przeprowadzania ocen funkcjonowania KMZB przez jej użytkowników, co może dostarczyć cennych informacji i usprawnić dialog z Policją na temat bezpieczeństwa wewnętrznego.

Można mieć też pewne zastrzeżenia do zasady określającej ramy czasowe przewidziane na podjęcie stosownych działań przez Policję od momentu naniesienia zagrożenia na mapę (dwa dni na zaznajomienie się z informacją i kolejne pięć na weryfikację). Choć zgodnie z przyjętym założeniem wskazany okres ma umożliwić rzetelną weryfikację zgłoszenia i nie powodować dezorganizacji pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji, to jednak w wielu sytuacjach może niestety okazać się zbyt długi. Niewątpliwie KMZB „spełnia swoją rolę wówczas, gdy reakcja na wskazywane zagrożenia jest szybka” (Sitek, 2017, s. 16), dlatego warto zastanowić się nad skróceniem tego okresu. Kolejnym problemem, o którym wspominał w wywiadzie jeden z koordynatorów wojewódzkich (woj. śląskie), jest wybieranie przez obywateli rodzaju zagrożenia nieadekwatnego do jego opisu; w związku z tym postulował on, aby katalog zgłoszeń został poszerzony o wariant: „inne zagrożenie” (Skiba, 2018, s. 159), co wydaje się dobrym pomysłem. Przydatną mogłaby się też okazać opcja ukrycia na mapie publicznej niektórych zgłoszeń (np. używanie środków odurzających) na czas weryfikacji i podejmowanych działań, by zmniejszyć ryzyko „przeniesienia problemu” w inne miejsce i zwiększyć szansę na ujawnienie negatywnego zjawiska. Niezbędna wydaje się także aktualizacja mapy w zakresie nazw ulic czy numerów posesji, co zdecydowanie ułatwiłoby realizację zadań przy weryfikacji zgłoszeń.

Pomimo powyższych uwag i zastrzeżeń KMZB stanowi potrzebną, nowoczesną inicjatywę służącą utrzymaniu ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Aby jednak „system ten spełniał jak najlepiej swoje zadania, przyczyniając się do realnej poprawy bezpieczeństwa obywateli” (Polończyk, 2017, s. 92), konieczna jest jego ciągła ewaluacja i przemyślana korekta wdrożonych rozwiązań. Należy zaznaczyć, że modyfikacje w zakresie KMZB wynikają przede wszystkim z potrzeb samych użytkowników oraz stanowią odpowiedź na pojawiające się trudności obnażone w toku codziennej służby, prowadzonych ewaluacji czy badań naukowych. Swoje uwagi obywatele mogą zgłaszać za pośrednictwem [kmzb@policja.gov.pl](mailto:kmzb@policja.gov.pl). Do tej pory dzięki ich sugestiom Mapa została wzbogacona o możliwość dodania opisu zdarzenia, dołączenia zdjęć i filmów, dodania nowych kategorii zgłoszeń oraz opcji używania aplikacji na urządzeniach mobilnych. Niewątpliwie warto kontynuować proces ankietowania użytkowników aplikacji, ponieważ to może usprawnić jej funkcjonalność i przyczynić się do doprecyzowania, czy też rozszerzenia katalogu zagrożeń. Z kolei wnioski płynące z prowadzonych ewaluacji i badań dotyczą głównie zmian w zakresie optymalizacji działań Policji ukierunkowanych na przeciwdziałanie zagrożeniom i ich zwalczanie.

Z pewnością o powodzeniu projektu KMZB w dużej mierze decyduje jego popularyzacja. Konieczne jest zatem dotarcie do jak największej części społeczeństwa

z kampanią informacyjną promującą idee i zasady korzystania z interaktywnej aplikacji. Dużą rolę w tym zakresie odgrywają nie tylko ogólnopolskie czy lokalne media, ale zwłaszcza bezpośrednie kontakty ze społeczeństwem. Warto wykorzystać każdą nadarzającą się okazję, by przybliżyć obywatelom problematykę Mapy. Niekoniecznie więc muszą być to spotkania organizowane wyłącznie w celu promocji, ale również przy okazji np. festynów, sesji rad miast, gmin i powiatów, podczas spotkań z przedstawicielami samorządów lokalnych, spółdzielni mieszkaniowych, rad osiedli, czy też w szkołach, uczelniach i miejscach pracy. Pomocne mogą okazać się też ulotki, plakaty rozwieszane m.in. w galeriach, centrach handlowych, urzędach i innych obiektach użyteczności publicznej. Dobrym pomysłem na rozpowszechnienie informacji na temat KMZB są również spoty promocyjne wyświetlane na telebimach czy monitorach w środkach komunikacji, jak również treści udostępniane za pośrednictwem portali społecznościowych. Trzeba pamiętać, że promocja powinna odbywać się w trybie ciągłym i na szeroką skalę, a „wszystko to ma służyć większej współodpowiedzialności za proces budowania bezpiecznej przestrzeni publicznej” (Wicik, 2017, s. 20).

## Podsumowanie

Niewątpliwie Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa jest rozwiązaniem sprzyjającym współpracy ukierunkowanej na zaspokojenie jednej z kluczowych potrzeb ludzkich – bezpieczeństwa. To szczególna forma dialogu społecznego, która pozwala edukować, kształtować postawy i świadomość w zakresie współodpowiedzialności za stan bezpieczeństwa. Stworzona platforma przepływu informacji o czytelnej wizualizacji i intuicyjnej obsłudze stanowi ważny element budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Funkcjonująca nieprzerwanie od października 2016 roku KMZB była już wielokrotnie poddawana ocenie z zastosowaniem narzędzi badania opinii publicznej, jak również czyniono ją przedmiotem badań naukowych i na podstawie prowadzonych analiz można potwierdzić – mimo pewnych zastrzeżeń – zasadność wprowadzonego rozwiązania. Z pewnością odpowiedzialność za powodzenie tego narzędzia spoczywa zarówno na obywatelach, jak i Policji. U tych pierwszych wiąże się z koniecznością właściwego, świadomego korzystania z aplikacji, u drugich – z obowiązkiem wnikliwej analizy zagrożenia naniesionego na mapę. Należy jednak pamiętać, że realizacja przedsięwzięć związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga nieustannego doskonalenia narzędzi służących do monitorowania zagrożeń. Konieczna jest zatem ich ciągła ewaluacja, by w razie pojawienia się niepokojących sygnałów móc wdrożyć skuteczne rozwiązania usprawniające zarówno obszar funkcjonalny, jak i organizacyjno-proceduralny. Zważywszy na przekonanie, że sprawy związane z bezpieczeństwem powinny być zawsze traktowane priorytetowo, warto podjąć ten wysiłek.

## Bibliografia

- Dubisz, S. (Red.) (2003). *Uniwersalny słownik języka polskiego*. PWN.
- Fehler, W. (2012). *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. Wydawnictwo Arte.
- Filaber, J. (2008). Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego. W E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (Red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie* (s. 30–41). Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Głodziński, M., Kłys, A. (2017). Ankiety. Wyniki sondażu. *Policja 997. Wydanie specjalne*, 9, 8–9. Dostęp 14.04.2021, <https://gazeta.policja.pl/997/numery-specjalne/specjalne-policja-997/143182,POLICJA-997-nr-9.html>.
- Kaduszkiewicz, M. (2018). Krajowa Mapa Zagrożeń jako narzędzie do monitorowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka, Praktyka, Refleksje*, 31, 81–92.
- Kalina-Prasznic, U. (Red.) (1999). *Encyklopedia prawa*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*. AON.
- Klonowska, I., Stawnicka, J. (2019). Społeczno-pedagogiczne działania Policji na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego z perspektywy funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. *Resocjalizacja Polska*, 18, 109–128.
- Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa* (2022). Dostęp 25.04.2022, <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html>.
- Lis, W. (2016). *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*. Wydawnictwo KUL.
- Maciejczak, P. (2017). Bezpieczeństwo – wspólna sprawa. Rozmowa z nadinsp. Janem Lachem, zastępcą komendanta głównego Policji, odpowiedzialnym za służbę prewencji. *Policja 997. Wydanie specjalne*, 9, 10. Dostęp 14.04.2021, <https://gazeta.policja.pl/997/numery-specjalne/specjalne-policja-997/143182,POLICJA-997-nr-9.html>.
- Mączyński, M. (1998). Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym. W S. Dolata (Red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy* (s. 183–196). Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Kielcach (2021). *Wystąpienie pokontrolne I/19/001 – Wykorzystanie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa w systemie podnoszenia poziomu bezpieczeństwa w województwie świętokrzyskim*. Dostęp 14.05.2021, [https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~i\\_19\\_001\\_201902251242251551098545~id2~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,lki~i_19_001_201902251242251551098545~id2~01,typ,kj.pdf).
- Naukowo o KMZB (2019). *Gazeta Policyjna*, 176, 15–16. Dostęp 14.05.2021, <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2019/numer-176-listopad-2019/181367,Naukowo-o-KMZB.html>.
- Niebieski (2019). *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa zdała egzamin?* Policyjny Blog Niebiescy 997. Dostęp 11.03.2022, <https://niebiescy997.pl/krajowa-mapa-zagrozen-bezpieczenstwa-zdala-egzamin/>.
- Olsztyn, W. (2019). *Rola Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa w procesie zarządzania bezpieczeństwem państwa*. Dostęp 25.05.2022, <https://www.wspol.edu.pl/g/aktualnosc/1182-rola-krajowej-mapy-zagrozen-bezpieczenstwa-w-procesie-zarzadzania-bezpieczenstwem-panstwa>.

- Pieprzny, S. (2003). Samorządowa policja administracyjna. Zagadnienia podstawowe. W Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (Red.), *Prawo do dobrej administracji* (s. 478–488). Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.
- Pieprzny, S. (2007). *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Pikulski, S. (2000). Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego. W W. Bednarek, S. Pikulski (Red.), *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej* (s. 99–104). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Policja 997. Wydanie specjalne* (2017), 9, 12–47. Dostęp 14.04.2021, <https://gazeta.policja.pl/997/numery-specjalne/specjalne-policja-997/143182,POLICJA-997-nr-9.html>.
- Polończyk, A. (2017). Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego na przykładzie Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. W H. Batorowska, E. Musiał (Red.), *Bezpieczeństwo informacyjne w dyskursie naukowym* (s. 79–94). Wydawnictwo Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.
- Sitek, E. (2017). Województwo lubelskie. *Policja 997. Wydanie specjalne*, 9, 16. Dostęp 14.04.2021, <https://gazeta.policja.pl/997/numery-specjalne/specjalne-policja-997/143182,POLICJA-997-nr-9.html>.
- Skiba, F. (2018). Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa – efekty jej funkcjonowania w 2017 r. na przykładzie działalności policjantów województwa śląskiego. *Przegląd Policyjny. Kwartalnik*, 2(130), 146–161.
- Stawnicka, J., Klonowska, I. (2018). *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa nową formą dialogu polskiej Policji ze społecznością lokalną na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekt społeczno-pedagogiczny*. Oficyna Wydawnicza „Humanitas”.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 2017 poz. 888 z późn. zm.
- Wicik, A. (2017). Województwo łódzkie. *Policja 997. Wydanie specjalne*, 9, 20. Dostęp 14.04.2021, <https://gazeta.policja.pl/997/numery-specjalne/specjalne-policja-997/143182,POLICJA-997-nr-9.html>.
- Wierciński, J. (2017). *Falszywe są 4 z 5 zagrożeń zgłoszonych policji w sieci*. Dostęp 1.04.2020, <https://plus.dziennikbałtycki.pl/falszywe-sa-4-z-5-zagrozen-zgloszonych-policji-w-sieci/ar/11796604>.
- Wójcik, P. (2020/2021). Polityka bezpieczeństwa lokalnego. W Ł. Kozera, E. Durek (Red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, t. 8 (s. 20–35). Instytut Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie i Europejskie Stowarzyszenie Promocji Nauki i Rozwoju.

### Biogram autora

**Magdalena Szumiec** – doktor nauk społecznych w zakresie pedagogiki, adiunkt w Instytucie Nauk o Bezpieczeństwie Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe są związane z problematyką edukacji dla bezpieczeństwa. Jest autorką/współautorką dwóch monografii: *System awansu zawodowego nauczycieli – ocena kluczowego elementu reformy edukacji* (2016), *Człowiek we współczesnym świecie. Bezpieczeństwo – zdrowie – edukacja* (2021) oraz ponad 40 artykułów naukowych, współredaktorką monografii *Współczesne konteksty bezpieczeństwa zdrowotnego* (2020), a także współautorką programu nauczania do edukacji dla bezpieczeństwa wraz z odbudową metodyczną. Była członkiem zespołów: *Bezpieczna i przyjazna szkoła* (2014–2016); *Bezpieczna+* (2015–2018); *Edukacja dla Bezpieczeństwa, działającego przy Komitecie Nauk Pedagogicznych PAN* (2018–2019).