

DISTRICT SAFETY AND ORDER COMMITTEES AS INSTITUTION ENSURING PUBLIC ORDER AND SAFETY OF CITIZENS

POWIATOWA KOMISJA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU JAKO INSTYTUCJA PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

dr Stanisław Bułajewski

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi
w Józefowie

stabul1@wp.pl

ABSTRACT

Creation of district safety and order committees is another step for local government and its bodies to be considered as the most important elements of coordination of all local preventive initiatives performed with the Police and all institutions involved in prevention programs and activities. District safety and order committees, lead by the district heads (*starosta*), must be considered to be the main and most important permanent center of institutionalized coordination of the prevention system in the district.

In conclusion, we can formulate several *de lege ferenda* recommendations.

First, the district-level local government must be provided with the necessary tools to make its responsibility for implementing crime prevention programs and ensuring order and safety of the citizens a real, not virtual, responsibility. As Bolesław Sprengel was right in observing, at present the Police is not required to perform tasks provided for in district programs and cannot in any way be forced to do so¹.

Second, it is necessary to properly select the members of the committees. Currently, the members (of course with the exception of representatives of uniformed services) are often inexperienced and incompetent persons who consider their involvement in the works of the committees as a necessary evil. It is also a bad idea to form the committees mostly of representatives of uniformed services, as the results of the works of such

¹ Sprengel, 2009, s. 215 i n.

a group may be subjective. This is because the committees often evaluate the work of the services represented by those persons.

Third, to give the committees greater influence on the laws, which, on the district level, are adopted by the district council, the committees must have the statutory right of legislative initiative. In my opinion, the current law enables vesting the committees with the right of legislative initiative. Of course a proper statutory regulation in this regard is required.

KEYWORDS: *self-government resolutions, crime prevention program, county services inspections and guards, local security strategies, threats maps.*

WPROWADZENIE

Zanim rozpoczniemy nasze rozważania odnoszące się do komisji bezpieczeństwa i porządku, niezbędne wydaje się przeanalizowanie podstawowych pojęć, takich jak: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo obywateli.

Prób zdefiniowania powyższych pojęć dokonywano już wielokrotnie, dlatego też w tym miejscu wydaje się zasadne przytoczenie choć kilku z nich.

Przykładowo W. Czapiński przez porządek publiczny rozumiał „stan zewnętrzny polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form i nakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały”². Z kolei S. Bolesta porządek publiczny traktował jako „system urządzeń prawnie publicznych i stosunków społecznych, powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych, oraz stosunków społecznych, powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, a zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego”³.

Natomiast za materialnym ujęciem bezpieczeństwa i porządku publicznego opowiada się J. Zaborowski, który to przez porządek publiczny rozumie pewien „stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (moralnymi, religijnymi, obyczajowymi, zasadami współżycia społecznego itp.), których przestrzeganie umożliwia nor-

² Czapiński, 1929, s. 317-323.

³ Bolesta, 1983.

malne współżycie jednostek w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie²⁴. Z kolei bezpieczeństwem publicznym autor ten nazwał „stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją oraz innymi przepisami prawa²⁵. Podobnie bezpieczeństwo publiczne ujmował E. Ura, który twierdził, że bezpieczeństwo publiczne to nic innego, jak „stan, w którym ogółowi obywatele indywidualnie nieoznaczonych, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie były jego źródła²⁶”.

Jeżeli zaś chodzi o termin „bezpieczeństwo”, to jak słusznie zauważył Adam Węgrzecki „o bezpieczeństwie bardzo często mówi się w różnorodnych okolicznościach i sytuacjach, w odniesieniu do rozmaitych przedmiotów. Mogą być nimi pojedyncze rzeczy lub ich większe lub mniejsze skupiska, konkretni ludzie lub nie mniej konkretne zbiorowości ludzkie, najrozmaitsze wytwory człowieka, a także własności i funkcje czegoś, działania, pełnienie wielu ról, wykonywanie wielu zawodów [...]. Przedmioty te są wystawione – właśnie w związku z zachodzącymi zmianami i oddziaływaniami – na wielorakie zagrożenia. Jeżeli zostaną pozostawione same sobie, bez ochrony przed nimi, łatwiej i szybciej ulegają degradacji, a niekiedy destrukcji. Ich groźba się oddala, gdy zapewni się im bezpieczeństwo, przynajmniej w podstawowym zakresie. Jest ono dla nich nieodzowne ze względu na ich ontyczną podatność na zmianę i zniszczenie, charakterystyczną dla przedmiotów stanowiących byt realny²⁷”.

Niezależnie jednak od powyższych dywagacji termin bezpieczeństwo należy rozumieć jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności. Takie rozumienie bezpieczeństwa przyjmuje w swoich analizach subiektywnego poczucia bezpieczeństwa Polaków Krzysztof Dziurzyński⁸.

Natomiast ostatni termin, który wymaga krótkiego objaśnienia, to „bezpieczeństwo obywateli”. Przez to pojęcie, zgodnie z poglądami A. Misiuka, „należy rozumieć taki stan braku zagrożenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka »w naszym przypadku obywatela«, który

4 Zaborowski, 1977.

5 *Ibidem*.

6 Ura, 1974, s. 76-85.

7 Węgrzecki, 2010, s. 14.

8 Dziurzyński, 2009. Dziurzyński, 2010; Dziurzyński, 2010.

umożliwia normalne funkcjonowanie jednostki »obywatela« w społeczeństwie, a w szczególności zachowanie życia, zdrowia, mienia, swobodę korzystania z wszelkich przysługujących jednostce »obywatelowi« praw podmiotowych, który jest zagwarantowany konstytucją i innymi przepisami prawa, nad którego utrzymaniem i zachowaniem czuwają organy państwa wyposażone we właściwe kompetencje»⁹.

Zdaniem B. Banaszaka „pojęcie **bezpieczeństwa obywateli** tradycyjnie pojmowano jako działalność władz publicznych przeciwdziałającą zagrożeniom porządku publicznego (...), życia, zdrowia i mienia obywateli oraz powstrzymującą i odpierającą wszelkie działania godzące w te dobra zarówno pochodzące z zewnątrz, spoza granic RP, jak i z wewnątrz kraju. Współcześnie rozumieć je należy szerzej, włączając w to sferę bezpieczeństwa ekologicznego (...) i energetycznego. W tym ostatnim aspekcie należy podkreślić, że w państwach UE opowiedziano się za czynną postawą państwa w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie stosunki ekonomiczne poddano regulacji prawnej. Konstytucja wśród norm dotyczących ustroju gospodarczego, czy też szerzej rzecz ujmując - gospodarki, nie zawiera żadnego postanowienia odnoszącego się bezpośrednio do sfery energetyki. Równocześnie jednak powszechnie wiadomo jest, że w dzisiejszym świecie ma ona olbrzymie znaczenie dla funkcjonowania gospodarki każdego państwa. Jednym z konstytucyjnych zadań państwa wynikających z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego RP. Organem konstytucyjnie odpowiedzialnym za zapewnienie bezpieczeństwa państwa jest Rada Ministrów (...) i to temu organowi ustawy przyznają związane z tym kompetencje wykonawcze, nadzorcze i kontrolne. Ustawy te mogą wyznaczać określone kierunki działań władzy wykonawczej w tej dziedzinie»¹⁰.

1. PODSTAWA PRAWNA I WARUNKI DZIAŁANIA POWIATOWEJ KOMISJI BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU – REGULACJA USTAWOWA

Zgodnie z art. 38 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.¹¹ o samorządzie powiatowym w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad

9 Misiuk, 2008, s. 16.

10 Banaszak, 2009, *wydanie elektroniczne* – Legalis. <https://legalis.net.pl/index.html> [25.10.2011].

11 Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. Komisję bezpieczeństwa i porządku ustanowiono ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084).

powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku.

Do zadań komisji należy:

1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,

2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

5) opiniowanie projektu budżetu powiatu - w zakresie oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu,

6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt. 1, 2 i 4,

7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt. 2 i pkt. 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Analizując treść powyższego przepisu, łatwo możemy zauważyć, iż poza obowiązkiem przygotowywania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli ustawodawca wskazał, że komisja będzie przede wszystkim organem opiniodawczo-doradczym starosty. Jej status jest więc inny niż status komisji wewnętrznych rady powiatu, jest ona jedynie organem pomocniczym starosty.

Komisja bezpieczeństwa i porządku, korzystając z kompetencji opiniowania proponowanych przez starostę projektów uchwał, swą opinię kieruje wyłącznie do starosty.

Starosta nie jest jednak związany tą opinią, a brak wystąpienia o opinię, mimo że jest naruszeniem przepisów ustawy, nie wpływa na legalność np. uchwalonego przez radę projektu aktu prawnego.

Oczywiście korzyści, nawet przy tak ograniczonej działalności komisji bezpieczeństwa i porządku, są oczywiste. Powstaje bowiem możliwość faktycznej współpracy administracji samorządowej nie tylko z Policją, ale i z innymi powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, opierającej się na konkretnych przepisach ustawowych o charakterze obligatoryjnym¹².

Ponadto, jak łatwo możemy zauważyć, ustawodawca, określając zadania komisji, posługuje się pojęciem „bezpieczeństwo obywateli”, a nie „bezpieczeństwo publiczne”. Może to, moim zdaniem, wynikać z faktu odnoszącego się do zakresu pojęcia „bezpieczeństwo obywateli”, które będzie zawsze charakteryzowało się węższym zakresem niż pojęcie „bezpieczeństwo publiczne”. A być może - jak twierdzi J. Czapska - przez bezpieczeństwo publiczne należy rozumieć jedynie bezpieczeństwo instytucji państwowych, które może być zapewnione tylko przez organ państwowy¹³.

Jeżeli zaś chodzi o skład komisji, to wchodzi do nich następujące podmioty: starosta jako przewodniczący komisji, dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu, trzy osoby powołane przez starostę spośród osób wyróżniających się wiedzą o problemach będących przedmiotem prac komisji oraz cieszących się wśród miejscowej społeczności osobistym autorytetem i zaufaniem publicznym, w szczególności przedstawicieli samorządów gminnych, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, a także instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu oraz dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m. st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji. W pracach komisji uczestniczy także prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego.

Starosta ponadto może powołać do udziału w pracach komisji (z głosem doradczym) funkcjonariuszy i pracowników innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracowników innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Kadencja komisji trwa 3 lata.

Odwołanie członka komisji przed upływem kadencji przez organ, który go powołał lub delegował, jest oczywiście możliwe, ale jedynie z ważnych powodów, które podaje się na piśmie. Członkostwo w komisji radnego delegowanego przez radę powiatu ustaje zawsze z wygaśnięciem

¹² Głowacki, Łojek, Tyburska, Urban, 2007, s. 40 i n.

¹³ Czapska, 2004, s. 93.

jego mandatu. W przypadku natomiast śmierci, odwołania lub rezygnacji członka komisji przed upływem kadencji, organ, który go powołał lub delegował, powołuje lub deleguje nowego członka komisji na okres pozostały do upływu kadencji poprzedniego członka.

Następnie art. 38b. ustawy o samorządzie powiatowym określa kompetencje przewodniczącego komisji, samej komisji, jak i starosty. I tak przewodniczący komisji, w celu wykonania zadań komisji, może żądać od Policji oraz innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, dokumentów i informacji o ich pracy, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Komisja natomiast przy wykonywaniu swoich zadań może współpracować z samorządami gmin z terenu powiatu, a także ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami.

Ustawodawca w analizowanym artykule uregulował również obowiązek sprawozdawczości z działalności komisji. Nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego starosta składa radzie powiatu sprawozdanie z działalności komisji za rok ubiegły. Sprawozdanie starosty ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Co do kosztów działania komisji, to pokrywa się je oczywiście ze środków własnych budżetu powiatu. Rada powiatu¹⁴ jest zaś organem, który ustawowo został zobowiązany do określenia zasad zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji. Przy czym w tej kwestii rada zobowiązana została do odpowiedniego zastosowania przepisów o zwrocie kosztów podróży służbowych dla radnych powiatu. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo.

¹⁴ Oczywiście rada powiatu nie dysponuje bezpośrednimi kompetencjami nadzorczymi w stosunku do działań komisji bezpieczeństwa i porządku. Kontrola ta może mieć jedynie charakter pośredni, np. poprzez uczestnictwo radnych w jej obradach.

2. POWIATOWY PROGRAM ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI ORAZ PORZĄDKU PUBLICZNEGO I BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI JAKO PODSTAWOWY DOKUMENT przygotowywany przez komisję

Powiatowy program zapobiegania przestępczości jest jedynym dokumentem (poza dokonywaniem oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu) przygotowywanym przez komisję bezpieczeństwa i porządku. Oczywiście musimy pamiętać, że komisja przygotowuje jedynie projekt programu, natomiast jego uchwalenie należy już do wyłącznej kompetencji rady powiatu jako organu stanowiącego tej jednostki samorządu terytorialnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu jest pewność, że uchwalony przez radę program będzie zrealizowany. W tej konkretnej kompetencji komisji, która, jak łatwo możemy dostrzec, składa się z szerokiego gremia fachowców, możemy zauważyć, że komisja nie wypełnia jedynie funkcji opiniodawczej, ale i posiada funkcję inspirującą w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁵.

Z przepisu stanowiącego podstawę do przygotowania przez komisję omawianego w niniejszym punkcie programu nie wynika jednoznacznie, jaki okres powinien obejmować program opracowywany przez komisję - roku, czy też kadencji komisji, tj. trzech lat¹⁶. Moim zdaniem opracowywany program powinien obejmować okres co najmniej trzyletni. Nie ma więc jakichkolwiek przeszkód prawnych, aby program uchwalony przez radę na wniosek komisji był realizowany przez następną radę.

Wracając jednak do samego programu, to jak czytamy w jednym z nich „jest on programem określającym ramy stałej partnerskiej współpracy i współdziałania organów administracji samorządowej, państwowej oraz podmiotów kreujących życie społeczne z mieszkańcami powiatu (...). Został on zbudowany w oparciu o diagnozę istniejących zagrożeń i oczekiwań społecznych oraz elementy powiatowego programu realizowanego w latach 2007 – 2009 (...) oraz Rządowego Programu Ograniczenia Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej” kontynuowanego w myśl założeń wypracowanych przez Radę Ministrów w dokumencie „Strategia rozwoju kraju 2007 – 2015”¹⁷.

Do głównych celów, jakie twórcy programów sobie najczęściej stawiają, należą:

15 Maczyński, wydanie elektroniczne Lex Polonica 2010. <http://lponline.lexpolonica.pl/plweb-cgi/main.pl> [25.10.2011].

16 Art. 38a ust. 9 ustawy o samorządzie powiatowym.

17 Załącznik do uchwały nr XLVI/305/2010 Rady Powiatu w Mrągowie z dnia 1 czerwca 2010 r.

- a) wzrost realnego bezpieczeństwa w Polsce;
- b) wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród mieszkańców Polski;
- c) zapobieganie przestępczości i aspołecznym zachowaniom, poprzez zaktywizowanie i zdynamizowanie działań administracji rządowej na rzecz współpracy z administracją samorządową, organizacjami porządkowymi i społecznością lokalną;
- d) poprawienie wizerunku Policji i wzrost zaufania społecznego do tej i innych służb działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- e) podniesienie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego poprzez ograniczenie najbardziej uciążliwych społecznie przestępstw i wykroczeń – bójek, kradzieży i kradzieży z włamaniem, rozbojów, pobic, uszkodzeń mienia;
- f) dalsze ograniczanie zjawisk patologii społecznych takich jak, alkoholizm, agresja, przemoc w rodzinie;
- g) podniesienie stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a w szczególności ograniczenie skutków wypadków drogowych oraz eliminowanie nietrzeźwych uczestników ruchu.

Autorzy programów podkreślają, iż realizacja programów i zamierzonych celów nie jest możliwa bez współpracy ze społecznością lokalną¹⁸. Wskazują jednocześnie, iż najważniejsze obszary działania, wymagające w ramach uchwalonego programu interwencji, to: bezpieczeństwo w miejscach publicznych i w miejscu zamieszkania, przemoc w rodzinie, bezpieczeństwo w szkole oraz bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

W każdym z programów zakłada się również cele operacyjne, których realizacja wymaga nie tylko aktywności samorządów gminnych i powiatowych, samorządowych jednostek organizacyjnych, powiatowych służb inspekcji i straży, ale również aktywności lokalnej wspólnoty samorządowej. Do celów operacyjnych zalicza się m.in.:

- a) wychowanie młodzieży i powszechną jej edukację na rzecz bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza na kształtowanie postaw społecznych jednoznacznie negujących przestępstwo, propagowanie różnorodnych treści z zakresu prewencji kryminalnej w postaci broszur, ulotek dotyczących programów profilaktycznych, realizowanych przez Policję i Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej;

¹⁸ Patrz Dziurzyński, 2009, s. 11.

b) zmniejszenie się ryzyka stawania się ofiarą przestępstw poprzez propagowanie we współpracy z firmami ochrony osób i mienia oraz ubezpieczycielami rozwiązań technicznych, zmniejszających ryzyko stawania się ofiarą przestępstwa (instalowanie alarmów w domach, promowanie i wdrażanie rozwiązań urbanistycznych, zapewniających bezpieczeństwo ludzi i mienia); udzielanie wsparcia samorządom miast i gmin w realizacji koncepcji utworzenia monitoringu wizyjnego;

c) poprawa warunków do bezpiecznego poruszania się po drogach, poprzez wdrożenie programu usprawnień ruchu, edukację dzieci i młodzieży oraz konsekwentne karanie – we współpracy z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości – sprawców przestępstw i wykroczeń drogowych;

d) zapewnienie bezpieczeństwa podczas imprez masowych, poprzez działania w celu pozyskania szerokiego grona sojuszników zaangażowanych oraz wspierających działania profilaktyczne wśród młodocianych kibiców lub uczestników innych imprez (w tym odpowiedni szybkie informowanie Policji i Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej o imprezach) oraz poszukiwanie przez samorzady i zainteresowane instytucje środków pozabudżetowych w celu realizacji powyższych zamierzeń;

e) podjęcie działań zmierzających do ograniczenia korupcji we wszystkich dziedzinach życia publicznego¹⁹.

Dane, które powinny stanowić podstawę do sformułowania celów głównych, jak i operacyjnych, powinny być zebrane z różnych źródeł, takich jak np.: materiały zebrane przez dzielnicowych, straż gminną czy też pracowników pomocy społecznej, Internet, sprawozdania powiatowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych czy też inne sprawozdania przygotowane przez powiatowe i gminne jednostki organizacyjne, dane demograficzne pochodzące z ewidencji ludności, dane o zakresie realizacji obowiązku szkolnego itp. Cennym źródłem są także ogłoszenia prasowe, które wskazują liczbę i umiejscowienie np. agencji towarzyskich. Także oferta kulturalna, rozrywkowa, artystyczna czy też sportowa, która jest oferowana przez placówki umiejscowione na terenie powiatu wraz z orientacyjną liczbą osób, które z tej oferty korzystają, jest dobrym źródłem informacji. Oczywiście to tylko skromne wyliczenie miejsc, z których wiedzę powinni czerpać członkowie komisji tworzącej powiatowy program.

¹⁹ *Ibidem*.

Do realizatorów powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, jak i oczywiście celów, które w programie są zawarte zalicza się m.in.: starostwa powiatowe, urzędy gmin i miast, Komendy Powiatowe Policji, Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego, Państwowe Powiatowe Inspektoraty Sanitarne, Powiatowe Inspektoraty Weterynarii, Powiatowe Zarządy Dróg, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadpodstawowe, organizacje pozarządowe.

3. FUNKCJONOWANIE KOMISJI BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU – OCENA I WNIOŚKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Jak słusznie zauważył P. Mączyński, komisja bezpieczeństwa i porządku może być podstawą do budowy lokalnego gremium kooperacyjnego w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, działającego pod przewodnictwem starosty. Zinstytucjonalizowana kooperacja jest warunkiem koniecznym skuteczności wszelkich działań prewencyjnych i zapobiegawczych w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Powstanie powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku jest kolejnym krokiem, w ramach którego samorządy lokalne i ich organy uznane zostały za najważniejsze ogniwa koordynacji wszelkich lokalnych inicjatyw prewencyjnych, realizowanych wraz z Policją i z uwzględnieniem wszystkich instytucji, które w programy czy działania prewencyjne są zaangażowane. Powiatową komisję bezpieczeństwa i porządku, działającą pod przewodnictwem starosty, należy uznać za główny i co najważniejsze stały ośrodek zinstytucjonalizowanej koordynacji systemu prewencyjnego w powiecie. Dzięki tej koordynacji zagwarantowane jest sprawne tworzenie planów i harmonogramów działania. Możliwe jest również wspólne opracowywanie perspektywicznego programu działania nawet na okres kilku lat. Funkcjonowanie tej instytucji umożliwia działania, które uwzględniają specyficzne uwarunkowania lokalne, a co za tym idzie, możliwa jest szybka interwencja w sytuacjach kryzysowych²⁰.

Oczywiście znalezienie sposobów na zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest wiele tak, jak wiele jest trudności z tym związanych. Według zaleceń *International Center for the Prevention of Crime* istnieją cztery elementy, które samorząd lokalny powinien uwzględnić w swoich działaniach.

²⁰ Mączyński, wydanie elektroniczne Lex Polonica 2010. <http://lponline.lexpolonica.pl/plweb-cgi/main.pl> [25.10.2011].

Po pierwsze – określenie i mobilizowanie kluczowych partnerów wywodzących się z organów administracji lokalnej²¹.

Po drugie – drobiazgowo oraz wszechstronnie analizowanie stanu bezpieczeństwa obejmujące miejscowe problemy bezpieczeństwa i wiktyimizacji²².

Po trzecie – kształtowanie lokalnych strategii działania, ale w taki sposób, aby brały one pod uwagę przyczyny przestępczości i wiktyimizacji, a nie tylko jej symptomy, jakie i obejmowały wielorakie potrzeby społeczne²³.

Po czwarte – wdrażanie i ewaluacja (długo i krótkoterminowych) programów profilaktycznych, które skierowane będą na eliminowanie ubóstwa, uciążliwych przestępstw oraz miejsc społecznego lęku.

Jak łatwo możemy zauważyć, powyższe elementy zawarte są już w polskich uregulowaniach prawnych m.in. w ustawie o samorządzie powiatowym, która powołała do życia komisję bezpieczeństwa i porządku. Żadnego jednak z tych postulatów nie udało się spełnić w praktyce, jeżeli zabraknie zaangażowania obywateli i organizacji społecznych oraz opartego na zasadach partnerstwa współdziałania między Policją, instytucjami publicznymi, a społecznościami lokalnymi²⁴.

Niestety daje się zauważyć także wady, jakie towarzyszą funkcjonowaniu komisji bezpieczeństwa i porządku. Według powszechnie dostępnych badań w 2008 r. ponad 80% powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku nie miało opracowanego planu współpracy z jednostkami pomocniczymi (sołectwami i osiedlami). Członkowie komisji, którzy powinni się wyróżniać aktualną wiedzą na temat bezpieczeństwa i porządku, nie biorą udziału w szkoleniach. Liczba nieaktywnych w tej sferze w 2008 r. oscylo-

21 Skład osobowy powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku te zalecenia uwzględni. W skład komisji wchodzi m.in. przedstawiciele miejscowej Policji, wymiaru sprawiedliwości, a także innych instytucji zajmujących się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu.

22 Także ten wymóg spełnia polskie uregulowanie, albowiem jednym z zadań komisji, zgodnie z art. 38a ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jest ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu.

23 Ten element zgodnie z art. 38a ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym komisja realizuje poprzez przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

24 Zob. obszernie na ten temat: *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku – materiały przygotowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Departament Bezpieczeństwa Publicznego*, Warszawa 2008, s. 12-13.

wała wokół 40% wszystkich członków komisji.

Krytycznie należy się również odnieść nie tylko do zbyt wąsko zakreślonych zadań komisji, ale również braku uprawnień do podejmowania przez komisję jakichkolwiek inicjatyw własnych. Uważam, że takie uregulowanie tej kwestii powoduje brak większej aktywności członków komisji, którzy pogodzili się ze swoimi mizernymi kompetencjami. Dlatego też łatwo można wytłumaczyć brak zainteresowania ze strony komisji opiniami ekspertów. Według oficjalnych danych za 2008 r. ponad połowa komisji bezpieczeństwa i porządku, jakie funkcjonują w Polsce, nigdy podczas swojej pracy nie korzystała z pomocy ekspertów. Spośród 163 komisji, które korzystały z opinii ekspertów, tylko dwie komisje prowadzą stałą współpracę z ekspertami. Aż połowa wszystkich polskich komisji dokonuje tylko raz w roku oceny stanu zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Skutecznym (choć jak się okazuje niedocenianym) narzędziem wykorzystywanym w trakcie realizacji wielu przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego jest mapa zagrożeń. Zaskakujący jest więc fakt, że w 2008 r. tylko nieco ponad 30% komisji bezpieczeństwa i porządku zdecydowało się na przygotowanie map zagrożeń, które obrazują m.in. miejsca najbardziej niebezpieczne (zagrożone) na terenie powiatu²⁵. Z tych samych publikowanych danych możemy się również dowiedzieć, że aż 30% komisji bezpieczeństwa i porządku nie zleciło przeprowadzenia badań dotyczących poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Jednakże nawet jeżeli takie badania przeprowadzono, to w niewielu powiatach w Polsce zostały one opublikowane w lokalnej prasie. Badania potwierdzają również znikomą współpracę komisji ze społecznością lokalną. Do ok. 60% komisji bezpieczeństwa i porządku nie zgłoszono żadnych postulatów.

Przytoczenie nawet tych kilku pozytywnych, jak i negatywnych uwag pozwala nam na wypracowanie wniosków *de lege ferenda*.

Po pierwsze – należy wyposażać samorząd powiatowy w niezbędne instrumenty, tak, aby jego odpowiedzialność za realizację programu zapobiegania przestępczości oraz porządku i bezpieczeństwa obywateli była odpowiedzialnością realną, a nie wirtualną. W tej chwili, jak słusznie zauważył Bolesław Sprengel, po stronie Policji nie występuje obowiązek w zakresie realizacji zadań wynikających z powiatowego programu, nie

²⁵ *Ibidem*, s. 58.

można też Policji do takiej realizacji w żaden sposób zmusić²⁶.

Po drugie – należy zastanowić się nad doбором członków do komisji. W tej chwili w skład komisji (poza oczywiście przedstawicielami służb mundurowych) wchodzi często osoby niedoświadczone i niekompetentne, które najczęściej udział w pracach komisji traktują jedynie jako zło konieczne. Złym rozwiązaniem jest także powoływanie do składu komisji w większości osób z formacji mundurowych – w tym przypadku wyniki prac takiej grupy mogą być często nieobiektywne. Często bowiem dochodzi może do oceniania służb, które te osoby reprezentują.

Po trzecie – aby komisja w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego miała większy wpływ na prawo, które w powiecie stanowione jest głównie przez radę powiatu, należy przyznać jej ustawowe prawo inicjatywy uchwałodawczej. Moim zdaniem także i na podstawie obecnie obowiązującego prawa możliwe jest przyznanie tej komisji prawa inicjatywy uchwałodawczej, oczywiście w tej kwestii niezbędne jest odpowiednie uregulowanie statutowe.

REFERENCES

- 1) Banaszak B., (2009), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz, wydanie elektroniczne* – Legalis, Warszawa.
- 2) Bolesta S., (1983), nr 1, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” Warszawa.
- 3) Bolesta S., (1973), *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW.
- 4) Czapiński W., (1928), nr 9, *Bezpieczeństwo spokój i porządek publicznym w naszym prawie administracyjnym*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej.
- 5) Czapska J., (2004), *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków.
- 6) Dziurzyński K., Sawicki A., (2009), *Doświadczanie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym* [w:] Włodzimierz Fehler (red.) *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, bnw, Warszawa.
- 7) Dziurzyński K., Sawicki A., (2010), *Mieszkańcy miast polskich w obliczu niepokoju i zagrożeń* [w:] Włodzimierz Fehler (red.) *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Bobollanum, Warszawa.

²⁶ Sprengel, 2009, s. 215 in.

- 8) Dziurzyński K., (2010), *Mieszkańcy małych miast polskich w obliczu niepokoju i zagrożeń wywołanych przestępczością*, [w:] M. Trombski, B. Kosowski (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania Ochroną Pracy, Katowice.
- 9) Głowacki R., Łojek K., Tyburska A., Urban A., (2007), *Poradnik dla członków komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szczytno, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie.
- 10) Mączyński M., (2010), *Komentarz do art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym*, wydanie elektroniczne Lex Polonica Warszawa.
- 11) Misiuk A., (2008), *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- 12) Sprengel B., (2009), *Powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku – teoria i rzeczywistość*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów, Wydawnictwo WSGE.
- 13) Ura E., (1974), nr 2, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa, Państwo i Prawo.
- 14) Węgrzecki A., (2010), *Ontologiczne i aksjologiczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo jako wartość*. Wydanie pokonferencyjne z II Konferencji Naukowej z cyklu „Bezpieczeństwo jako wartość” zorganizowaną przez Wyższą Szkołę Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, 18 kwietnia 2008, Kraków.
- 15) Zaborowski J., (1977), *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW.

WEBSITES

1. <https://legalis.net.pl/index.html> [25.10.2011].
2. <http://lponline.lexpolonica.pl/plweb-cgi/main.pl> [25.10.2011].