

## REKOMENDACJE

Zespół badawczy pracowników i doktorantów Wydziału Prawa i Administracji UJ realizował w latach 2010-2014 projekt badawczy nr O N110369439 pt. „Koordynacja lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania przestępczości”. Rezultaty zostały przedstawione na międzynarodowej konferencji naukowej w dniach 18-19 listopada 2013 r. w Krakowie oraz zawarte w publikacji podsumowującej badania<sup>1</sup>. Analizowano normatywne, organizacyjne, społeczne oraz porównawcze aspekty koordynacji. Badania służyły określeniu roli prawa oraz instytucji powoływanych na podstawie norm prawnych w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa. W odniesieniu do sytuacji w Polsce analizie poddano przepisy ustawy o samorządzie powiatowym, sposób, w jaki funkcjonują one w rzeczywistości społecznej, jak też opinie przedstawicieli samorządu powiatowego, policji, straży miejskich, organizacji pozarządowych oraz innych ważnych ekspertów, wpływających na lokalne bezpieczeństwo<sup>2</sup>.

Uważamy, że w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, niezbędna jest większa niż dotąd **profesjonalizacja działań podmiotów realizujących te zadania oraz nowe formy merytorycznego i finansowego wspierania tych działań przez państwo**. Jednocześnie powinny być **upowszechniane dobre praktyki** występujące w niektórych powiatach<sup>3</sup>. Dotyczy to w szczególności przedsięwzięć, w których skuteczne starania na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnej podejmowały wspólnie różnorodne podmioty – od organów samorządu terytorialnego, przez służby, inspekcje i straże po instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Powinny być także propagowane doświadczenia powiatów, które w koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa posługiwały się wzorcowymi metodami planowania i realizacji lokalnych programów.

---

<sup>1</sup> J. Czapska (red.) „Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa”, Kraków: Wydawnictwo JAK 2014. Dane na temat projektu i konferencji zostały zamieszczone na stronie <http://www.koordynacja.confer.uj.edu.pl/>

<sup>2</sup> Na temat przebiegu badań pisze J. Czapska, *Realistyczna triada, czyli jak można badać koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa*, [w:] *Koordynacja...*, s. 16-24. Obok analizy przepisów obowiązujących w Polsce oraz studiów na temat sytuacji w wybranych krajach wykorzystano w projekcie metody badań empirycznych: analizę dokumentów (sprawozdania komisji bezpieczeństwa i porządku oraz treść powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego), ankietę pocztową (wysyłaną do wszystkich starostów i prezydentów miast na praw powiatów) oraz wywiady z ekspertami w 52 powiatach z całego kraju i obserwację podejmowanych tam działań. Informacje szczegółowe na temat metod zastosowanych w poszczególnych etapach badań empirycznych znaleźć można w następujących rozdziałach książki: A. Okrasa, M. Szafrąńska, *Komisje bezpieczeństwa i porządku w świetle badań empirycznych*, [w:] *Koordynacja...*, s. 133-136 (sprawozdania), 160-162 (ankieta pocztowa, wywiady pogłębione) oraz K. Jurzak-Mączka, *Powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego w świetle wyników badań empirycznych*, [w:] *Koordynacja...*, s. 188-191 (programy). W aneksie do książki zamieszczono wszystkie kwestionariusze wykorzystane w badaniach.

<sup>3</sup> Jeżeli z kontekstu nie wynika inaczej, rozważania na temat powiatów odnoszą się także do miast na prawach powiatu.

**W świetle wyników badań niezbędnym staje się w szczególności:**

- podjęcie publicznej dyskusji nad ustrojem powiatowej administracji zespolonej, a zwłaszcza kryteriami zespolenia oraz podziałem zadań i kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej uczestniczącymi w zapewnianiu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym;
- określenie form zaangażowania społeczności lokalnych w takie działania;
- rozważenie roli państwa w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa.

W ocenie członków zespołu badawczego należy dokonać następujących zmian:

- 1. Przeprowadzić reformę powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku (określanej dalej skrótowo jako komisja bezpieczeństwa, art. 38a), a w szczególności:**
  - **zmienić status komisji z obligatoryjnego na fakultatywny,**
  - **zmienić skład komisji (m. in. poprzez skorelowanie jej składu z powiatową administracją zespoloną);**
  - **uzgodnić kadencję komisji z kadencją rady powiatu;**
  - **na nowo określić jej zadania i kompetencje oraz relacje ze starostą<sup>4</sup>, organami powiatu i organami administracji rządowej działającymi na terenie powiatu.**
- 2. Zrezygnować z przyznania staroście roli przewodniczącego komisji (art. 38a ust. 5) oraz powołać lokalnego menedżera ds. bezpieczeństwa.**
- 3. Sprecyzować merytoryczne i formalne założenia powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (określanego także skrótowo jako program bezpieczeństwa, art. 12 p. 9b oraz art. 38a ust. 2 p. 3<sup>5</sup>), a zwłaszcza kwestie związane z:**
  - **inicjatywą w sprawach tworzenia programu;**
  - **procedurą jego uchwalania;**
  - **nadzorem i kontrolą nad wykonywaniem programu,**
  - **określeniem niezbędnych elementów programu.**
- 4. Wprowadzić certyfikację programów bezpieczeństwa i porządku - niekoniecznie tylko powiatowych (por. projekt założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym<sup>6</sup>) - oraz zreformować sposób finansowania lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa.**
- 5. Powołać krajową radę prewencji kryminalnej.**

---

<sup>4</sup> Jeżeli z kontekstu nie wynika inaczej, rozważania na temat starostów odnoszą się także do prezydentów miast na prawach powiatu.

<sup>5</sup> Na wstępie proponujemy usunięcie rozbieżności odnośnie nazwy powiatowego programu w ustawie o samorządzie powiatowym – zob. art. 12 pkt 9b oraz art. 38a ust. 2 pkt 3 u.s.p.

<sup>6</sup> <http://www.bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2013/22768,Projekt-zalozen-do-projektu-ustawy-o-monitoringu-wizyjnym.html>

**Ad. 1** Obecne uregulowania prawne, zwłaszcza przepisy dotyczące zespolenia w powiecie, uważamy za niewystarczające do prawidłowego określenia relacji starosty z powiatowymi kierownikami służb, inspekcji i straży, tym bardziej, że doznają one poważnego uszczerbku lub są wręcz wykluczane przez ustawy sektorowe. W efekcie dochodzi do braku zgodności między zakresem działania i kompetencjami organów powiatowych. Polega on w głównej mierze na:

- a) nieadekwatności kompetencji w stosunku do ustanowionych prawem zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST), a także wadliwie ustanowionych kryteriów podziału zadań pomiędzy poszczególnymi JST oraz pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową;
- b) niewystarczających kompetencji JST w stosunku do zakresu ich działania;
- c) niedostatecznej samodzielności finansowej JST (w szczególności tzw. powiatów ziemskich), zwłaszcza w kontekście zwiększania zakresu zadań powiatu wynikających z ustaw szczególnych, przy braku wskazania jednoznacznych i adekwatnych źródeł finansowania;
- d) nadmiernie zróżnicowanym i nie zawsze czytelnym określeniu relacji organów administracji o odpowiedzialności ogólnej z podmiotami poddanymi ich zwierzchnictwu, tj. z podmiotami, za których działanie ponoszą one odpowiedzialność.

W tym kontekście za podstawowy warunek dokonania zmian w procesie zapewniania lokalnego bezpieczeństwa uważamy podjęcie prac nad **zmianami przepisów w ustawie o samorządzie powiatowym, zwłaszcza poprzez nowelizację art. 38a i 38b niniejszej ustawy.**

Rekomendujemy **rezygnację z obligatoryjnego powoływania komisji bezpieczeństwa i porządku oraz pozostawienie starostom decyzji, czy powołać komisję z lokalnym menedżerem ds. bezpieczeństwa jako przewodniczącym, czy też koordynować lokalne działania na rzecz bezpieczeństwa wyłącznie przez powołanie takiego menedżera.** Z badań wynika, że w niektórych powiatach komisje sprawdziły się i ich obowiązkowa likwidacja nie byłaby pożądana. Ponadto nie można wykluczyć, że nieefektywne, wręcz „fasadowe” działanie niektórych komisji<sup>7</sup> może być spowodowane trudnościami z ustaleniem ich prawnego charakteru oraz funkcji, jakie mogłyby pełnić. **Jeśli komisje miałyby być powoływane, to należy wprowadzić zmiany umożliwiające ich efektywne działanie.** W związku z tym rekomendujemy rozwiązania szczegółowe, służące doprecyzowaniu statusu komisji. Nowelizacja art. 38a i 38b u.s.p., powinna definitywnie rozwiązać wątpliwości prawne odnoszące się do zadań i kompetencji komisji.

Z mocy prawa starosta jest przewodniczącym komisji bezpieczeństwa i porządku. Komisja ta, zgodnie z art. 38a ust. 1 u.s.p., jest powoływana „w celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli”. Niestety, ustawodawca pomimo takiego sformułowania celu działania komisji, określając jej obligatoryjny skład, **nie uzgodnił go z zakresem pojęcia powiatowej administracji**

---

<sup>7</sup> A. Okrasa, M. Szafrńska, *Komisje...*, s. 162-163.

**zespolonej.** Obligatoryjne członkostwo w komisji przewidział bowiem wyłącznie w przypadku przedstawicieli Komendanta Powiatowego Policji. Z niejasnych przyczyn ten wymóg nie odnosi się do przedstawicieli innych zespolonych służb, inspekcji i straży – Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Nadzoru Budowlanego, którzy także (w większym lub mniejszym stopniu) zaangażowani są w zapewnianie bezpieczeństwa na poziomie lokalnym<sup>8</sup>.

Wprawdzie ustawa dopuszcza fakultatywne rozszerzenie składu komisji (art. 38a ust. 7), co może łagodzić niedostatki związane z jego dość wąskim ustawowym określeniem, jednakże uczestnictwo w pracach komisji ww. podmiotów (zwłaszcza przedstawicieli KP PSP) nie powinno być wyłącznie „dobrą praktyką”<sup>9</sup>, lecz **obowiązkiem prawnym**. Ponadto zgodnie z art. 38a ust. 8 – o ile skład komisji został w ten sposób rozszerzony - uczestniczą oni w posiedzeniach komisji z głosem doradczym. Pożądane wydaje się także – jeśli nie wprowadzenie obowiązku – to przynajmniej stworzenie instytucjonalnych i finansowych zachęt do udziału w pracach komisji przedstawicieli gmin znajdujących się na terenie powiatu (ponad możliwości przewidziane w art. 38a ust. 5 pkt 3). Podobne postulaty można sformułować względem współpracy z samorządem województwa, przedstawicielami urzędu wojewódzkiego, jak też z podmiotami, które poprzez udział w komisji zapewniałyby instytucjonalne podstawy do budowania partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Krytycznie należy ocenić również przyjęte w art. 38a ust. 9 u.s.p. rozwiązanie, zgodnie z którym kadencja komisji została określona na trzy lata. Uniezależnienie kadencji komisji od kadencji władz powiatu może wywoływać szereg negatywnych skutków<sup>10</sup>. Rada jest przecież organem stanowiącym powiatu i uchwała powiatowy program bezpieczeństwa, którego projekt jest opracowywany przez powiatową komisję bezpieczeństwa i to rada posiada relatywnie szerokie kompetencje w zakresie dystrybucji środków finansowych umożliwiających realizację zadań związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa. Z perspektywy działania komisji zmiany w obsadzie personalnej organów powiatu mogą dotyczyć dwóch kategorii podmiotów – radnych delegowanych do komisji przez radę oraz starosty będącego *ex lege* jej przewodniczącym . W związku z tym obecne rozwiązanie dotyczące kadencji komisji może pociągać za sobą destabilizację jej prac. Dlatego rekomendujemy **zrównanie kadencji komisji z kadencją rady powiatu**.

Obecne uniezależnienie kadencji komisji od kadencji władz powiatu nie sprzyja również należytej ocenie realizacji zadań wyznaczonych w programie bezpieczeństwa. Rekomendujemy **skorelowanie terminów ewaluacji programów z kadencją rady powiatu**. Pozwoli to wszystkim zaangażowanym podmiotom, a zwłaszcza staroście i radzie powiatu, na ocenę stopnia realizacji zadań, do których wykonania się one zobowiązały. Ponadto takie rozwiązanie wyłączałoby możliwość obarczania odpowiedzialnością za ewentualne niepowodzenia poprzedników lub innych organów.

---

<sup>8</sup> Por. szerzej P. Mączyński, *Wprowadzenie systemowe: rozwiązania prawne z punktu widzenia koordynacji*, [w:] *Koordinacja ...*, s. 83.

<sup>9</sup> Z badań wynika, że komisje w praktyce najczęściej były poszerzane właśnie o przedstawicieli straży pożarnej, Okazało się także, że reprezentanci PSP byli - po przedstawicielach samorządu gminnego - najczęściej powoływani do podstawowego składu komisji (art. 38a ust. 5 pkt 3), A. Okrasa, M. Szafrąńska, *Komisje...*, s. 141-144.

<sup>10</sup> P. Mączyński, *Wprowadzenie ...*, s. 83-84.

Aktualnie określenie **charakteru prawnego powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku** wymaga przeprowadzenia wielu zabiegów interpretacyjnych, gdyż wykładnia językowa przepisów art. 38a i 38b nie wystarcza do precyzyjnego określenia podstaw prawnych i zasad funkcjonowania komisji. Posiłkowanie się wykładnią systemową również nie przynosi zadowalających rezultatów.

Podnoszone są zasadne wątpliwości<sup>11</sup>, czy na gruncie obowiązującego prawa komisja jest organem samodzielnym czy też pomocniczym starosty działającym w zakresie ponoszonej przezeń odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek publiczny w powiecie, tudzież z tytułu jego zwierzchnictwa nad powiatowymi inspekcjami, służbami i strażami zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Punktem wyjścia dla analizy pozycji prawnej komisji powinien być ustawowy katalog organów powiatu jako JST. W tym wyliczeniu komisja bezpieczeństwa się nie znalazła, co oznacza, że nie jest ona organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy o samorządzie powiatowym. Nie jest również komisją rady powiatu w rozumieniu ustawy. Komisja nie została przez ustawę usytuowana w strukturze organizacyjnej starostwa powiatowego, będącego urzędem pomocniczym zarządu powiatu. Jak już podkreślano, komisję tę powołano do realizacji zadań starosty określonych w art. 38a ust. 1 u.s.p., gdy tymczasem starostwo powiatowe jest powołane do pomocy i obsługi zarządu powiatu (art. 33 u.s.p.). Dodatkowo „starosta jest (...) zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa” (art. 35 ust. 2 u.s.p.), jednak nie wydaje się zasadne uznanie, że taka władza zwierzchnia może być przez starostę wykonywana w stosunku do radnych i przedstawicieli np. Komendanta Powiatowego Policji, będących członkami komisji bezpieczeństwa. Dla tej komisji nie ma miejsca również w ramach tzw. powiatowej administracji zespolonej, do której zgodnie z art. 33b u.s.p. należą: 1) starostwo powiatowe, 2) powiatowy urząd pracy, będący jednostką organizacyjną powiatu, 3) jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. W efekcie, nawet bez dalszej szczegółowej analizy przepisów obowiązującego prawa można stwierdzić, że nie da się połączyć zespolenia służb, inspekcji i straży (art. 33b u.s.p.) ze zwierzchnictwem nad tymi służbami, inspekcjami i strażami (art. 38a ust. 1 u.s.p.).

Dla analizy statusu komisji istotne są dodatkowo dwa przepisy ustalające powiązania komisji z radą powiatu, tj. art. 38b ust. 3 oraz art. 38a ust. 2 pkt 3 u.s.p. (na ten temat szerzej w punkcie trzecim rekomendacji). Zgodnie z art. 38b ust. 3 u.s.p. nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego starosta składa radzie powiatu sprawozdanie z działalności komisji za rok ubiegły. Jaki jest charakter prawny tego obowiązku? Przepis stanowi o złożeniu sprawozdania, a nie np. o poinformowaniu rady, z czego można byłoby wysnuwać wnioski o nadrzędności rady powiatu w stosunku do powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku. Ponadto przedmiotem sprawozdania jest działalność komisji, a nie działalność starosty przy pomocy tej komisji. Warto przy tym podkreślić, że w sformułowaniu przedmiotu sprawozdania brak jest wyraźnego wymogu odniesienia się do ustawowych zadań komisji.

---

<sup>11</sup> W. Kisiel, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratywisty*, [w:] *Koordinacja...*, s. 101 i n.

Brak konkretyzacji wspomnianej nadrzędności rady powiatu w stosunku do komisji zdaje się świadczyć o przekonaniu osób przygotowujących tekst tego przepisu, że gwarancją skuteczności oddziaływania rady powiatu na komisję jest zależność starosty od rady. Inne wyjaśnienie relacji między komisją a radą mogłoby polegać na przyjęciu, że ustawodawca uznał komisję za niezależne forum ekspertów, które doradza staroście. W obu przypadkach relacje między komisją i starostą oraz radą powiatu powinny zostać określone na nowo, ponieważ aktualny stan prawny wywołuje szereg wątpliwości.

Jeżeli u podstawy analizowanego przepisu leżałoby założenie o nadrzędności rady nad komisją, to przesłanka zależności starosty od rady nie do końca byłaby uzasadniona. Rada powiatu nie ma kompetencji do podjęcia uchwały zawierającej nakazy czy zakazy określonego postępowania powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, gdyż taka uchwała nie miałaby podstaw prawnych i z mocy prawa byłaby nieważna. W konsekwencji art. 38b ust. 3 u.s.p. zasługuje na negatywną ocenę, gdyż jest to *lex imperfecta*. Niedopuszczalnym jest swobodne przesuwanie ustawowych kompetencji między radą powiatu, zarządem a starostą, jak również władcze determinowanie przez radę powiatu sposobu wykonywania przez zarząd powiatu oraz starostę tych uprawnień (także funkcjonowania powiatowej komisji bezpieczeństwa). Tym bardziej, że zasada właściwości (czyli ów ustawowy rozdział kompetencji między organem uchwałodawczym JST i organem wykonawczym), została uzupełniona domniemaniem niedopuszczalności subdelegacji kompetencji między tymi organami<sup>12</sup>.

Problematyczny jest też status prawny starosty składającego sprawozdanie z działalności komisji. Zdawkowe stwierdzenie, że w tym zakresie starosta występuje jako przewodniczący komisji jest nieprzekonujące i niewystarczające. Starosta został postawiony na jej czele po to, żeby realizować kompetencje w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, strażami i inspekcjami (art. 35 ust. 3 u.s.p.) oraz określone w innych ustawach, zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w czym komisja ma mu pomagać (art. 38a ust. 1 u.s.p.).

W związku ze sformułowanymi wątpliwościami rekomendujemy **zastąpienie sprawozdania z działalności komisji poinformowaniem rady o jej działalności**. Pozwoli to także uniknąć ewentualnych wątpliwości dotyczących konsekwencji nierealizowania przez starostę obowiązku publikacji sprawozdań w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Tym bardziej, że obecnemu obowiązkowi publikacji sprawozdania z działalności powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym nie towarzyszy wyposażenie rady powiatu w jakiegokolwiek kompetencje do korygowania nieprawidłowości dostrzeżonych przez radnych w działalności komisji, ani zobowiązanie jej do działań uznanych za pożądane ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny w powiecie. Jeśli sprawozdanie miałoby natomiast stanowić narzędzie do informowania społeczności lokalnej o podejmowanych działaniach, to starosta w swoim dobrze pojętym interesie powinien wykorzystywać stosowane w powiecie formy komunikacji, aby te treści faktycznie przekazywać. W przypadku fakultatywności komisji, taka informacja miałaby większe szanse realizować wskazane cele.

---

<sup>12</sup> W. Kisiel, *Powiatowa...*, s. 103-104.

**Ad. 2** W tym miejscu powraca, wielokrotnie już podnoszony w literaturze zarzut, że ustawodawca wyposażył starostę w szereg kompetencji bez nadania mu statusu organu powiatu. Rekomendujemy **uznanie starosty za organ powiatu**, którym starosta obecnie *ex lege* nie jest, ale *de facto* wykonuje jego obowiązki. Analizowane tu kompetencje starosty z tytułu udziału w pracy i przewodniczenia komisji są kolejnym przykładem wyraźnej niekonsekwencji ustawodawcy. Nie ma bowiem podstaw, aby kompetencje starosty w stosunku do powiatowych inspekcji, służb i straży zaliczać do zadań z zakresu administracji rządowej zleconych powiatowi. Kompetencje starosty wobec powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku nie można zaliczyć do tej samej grupy, do której należą jego kompetencje do jednoosobowego wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. W drodze wykładni obowiązujących przepisów - pomimo braku wyraźnego przepisu prawa - należy uznać, że swoje kompetencje w stosunku do komisji bezpieczeństwa starosta wykonuje jak organ jednostki samorządu terytorialnego.

W układach niezależności organizacyjnej - a z takimi mamy do czynienia w tym przypadku, gdyż powiatowi inspektorzy służb inspekcji i straży wchodzący w skład komisji działają zawsze w imieniu własnym, a nie starosty - nie można korzystać z kompetencji władczych. To oznacza, że harmonizowanie i koordynowanie działań odbywa się za pomocą umów, porozumień itp., w których podmioty uczestniczące pozostają od siebie niezależne pod względem organizacyjnym. Warunkiem skutecznej koordynacji jest przede wszystkim zapewnienie właściwej informacji o działaniu podmiotów koordynowanych bądź podlegających funkcji koordynacyjnej, a nie bezpośrednie nimi kierowanie.<sup>13</sup> Dlatego też, niezależnie od tego, jak określony zostanie status komisji (por. punkt poprzedni), **starosta nie powinien jej przewodniczyć**. W oparciu o przedstawione powyżej uwagi rekomendujemy **ustanowienie w powiecie lokalnego menedżera ds. bezpieczeństwa, który przewodniczyłby pracom fakultatywnie powoływanej powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, pełniącej rolę organu pomocniczego starosty jako forum ekspertów w zakresie lokalnego bezpieczeństwa. W przypadku decyzji o niepowołaniu komisji przez starostę, menedżer osobiście odpowiadałby za pomoc staroście w realizacji jego zadań w zakresie:**

- **zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami,**
- **zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,**
- **ewentualnie za prace związane z tworzeniem projektu powiatowego programu bezpieczeństwa i koordynację realizacji tego programu.**

W razie potrzeby – aby nie tworzyć dodatkowego stanowiska – rolę tę można powierzyć jednemu z dyrektorów wydziałów starostwa albo wicestarości, szczególnie w przypadku, gdy już teraz realizują oni takie zadania.

Lokalny menedżer powinien zatem być działającym z upoważnienia starosty profesjonalnym koordynatorem działań podmiotów zaangażowanych w zapewnianie bezpieczeństwa i porządku w powiecie. Oprócz kwalifikacji zawodowych, obejmujących

---

<sup>13</sup> M. Mączyński, *Koordinacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego)*, [w:] *Koordinacja*, s. 32, 37 i n.

**znajomość przepisów prawa oraz procedur związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku na poziomie lokalnym, winien on posiadać umiejętności:**

- **diagnozowania i przewidywania zagrożeń,**
- tworzenia na tej podstawie **koncepcji (wizji)** zapewniania lokalnego bezpieczeństwa tudzież **konkretnej i spójnej strategii działania oraz określenia warunków jej implementacji,**
- budowania powiązań funkcjonalnych i instytucjonalnych pomiędzy poszczególnymi podmiotami, a tym samym **zapewniania koordynacji** działań instytucji zaangażowanych z różnych tytułów w zapewnianie lokalnego bezpieczeństwa.

Rekomendujemy wzmocnienie **dialogu społecznego przy projektowaniu i realizacji działań** na rzecz bezpieczeństwa<sup>14</sup>. W niektórych krajach działają w tym celu lokalne sieci współpracy, nawet wtedy, gdy nie obowiązują prawne nakazy<sup>15</sup>. Powszechnie sygnalizowane są wszakże problemy z zaangażowaniem obywateli w takie działania. Przyczyny mogą być różnorakie; mogą występować kulturowe bariery utrudniające lub wręcz uniemożliwiające społeczną partycypację, obywatele nie są zainteresowani udziałem w takich działaniach, lub wręcz uważają, że państwo jest odpowiedzialne za bezpieczeństwo i powinno go zapewniać przy pomocy swoich służb. Czasem to lokalni decydenci są przeświadczeni, że nie należy obywateli angażować i nie podejmują prób ich mobilizacji.

Współcześnie w wielu krajach w walkę z przestępczością na poziomie lokalnym angażują się specjaliści z różnych instytucji, takich jak policja, samorząd lokalny, szkoły, organizacje pozarządowe, wyznaniowe, prywatne firmy, w tym firmy ochrony osób i mienia, jak też indywidualni liderzy społeczni. W związku z tym nie można strategii bezpieczeństwa opierać wyłącznie na założeniu monopolu państwa w stosowaniu przymusu. Jako punkt wyjścia należy natomiast przyjąć **założenie o współkształtowaniu bezpieczeństwa przez różne podmioty**. Lokalny menedżer ds. bezpieczeństwa powinien zostać wyposażony w uprawnienia do podejmowania **działań o charakterze informacyjnym i podejmowania inicjatyw, które służyć będą pozyskiwaniu społecznej aprobaty lub pomocy** w zapewnianiu lokalnego bezpieczeństwa, a w szczególności – w realizacji powiatowego programu. Podstawowym warunkiem powodzenia w angażowaniu mieszkańców w działania z zakresu prewencji kryminalnej jest dostosowanie form partycypacji do lokalnych potrzeb i warunków. Lokalny menedżer powinien inicjować odpowiednie działania służące aktywizacji obywateli, a w poszukiwaniu najlepszych metod powinien korzystać z dobrych praktyk, sprawdzonych w innych powiatach<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Na temat znikomego udziału społeczności lokalnych w przygotowywaniu powiatowych programów bezpieczeństwa pisze E. Radomska, *Spoleczne funkcje powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli*, [w:] *Koordynacja...*, s. 258 i n.

<sup>15</sup> Dla przykładu można przedstawić analizę sytuacji w Niemczech, przedstawioną przez Wolfganga Kahla w artykule *Crime Prevention Networking and Community-based Prevention Management in Germany*, [w:] *Koordynacja...*, s. 371 i n., oraz raport przygotowany w ramach projektu „Crime prevention in districts through horizontal approaches – a practical oriented guideline“ finansowanego z europejskiego programu „The Prevention of and Fight against Crime Programme”, <http://www.kriminalpraevention.bremen.de /sixcms/media.php/13/26-09-2012-Improvement%20of%20crime%20prevention%20-%20UK.pdf>

<sup>16</sup> Dobre praktyki w zakresie działań na rzecz poprawy lokalnego bezpieczeństwa analizuje K. Struzińska, *Narzędzia koordynacji – przykłady skutecznych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa*, [w:] *Koordynacja...*, s. 266 i n.



Dodatkowym argumentem przemawiającym za powołaniem lokalnego menedżera jest sytuacja w miastach na prawach powiatu. Ze względu na skumulowanie w nich zadań oraz kompetencji przysługujących gminom i powiatom oraz zdecydowanie większą samodzielność finansową gmin, mają one możliwość współfinansowania inicjatyw podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa. Nie bez znaczenia jest tutaj także regulacja zawarta w art. 38a ust. 3 u.s.p., która pozwala na utworzenie – w drodze porozumienia prezydenta miasta na prawach powiatu oraz starostę powiatu graniczącego z takim miastem – wspólnej komisji bezpieczeństwa i porządku. Rodzi się jednak wątpliwość, kto (prezydent czy starosta) miałby przewodniczyć owej komisji. Instytucja lokalnego menedżera ds. bezpieczeństwa sprzyjać mogłaby faktycznemu korzystaniu z niniejszego przepisu. Zdajemy sobie sprawę, że pożądana byłaby likwidacja tzw. powiatów „obwarzankowych”, do których prawdopodobnie przede wszystkim adresowana jest omawiana regulacja. Zabieg taki musiałby jednak polegać na głębszej reorganizacji ustroju powiatowego, co w najbliższym czasie nie wydaje się możliwe.

**Ad. 3** Przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ust. 2 pkt 3 u.s.p.<sup>17</sup>) należy do kompetencji powiatowej komisji bezpieczeństwa i porządku, natomiast uchwała go rada powiatu. Za przyjętym rozwiązaniem przemawia niewątpliwie fakt, że uchwalanie programu przez radę zobowiązuje do jego realizacji. Niestety, zobowiązuje co najwyżej jednostki organizacyjne powiatu, a nie powiatowej administracji zespolonej, gdyż nie jest to akt prawa miejscowego<sup>18</sup>.

Żaden przepis nie odpowiada na pytanie, czy komisja może przedłożyć swój projekt bezpośrednio radzie powiatu, czy też inicjatywa uchwałodawcza w tym zakresie przysługuje staroście bądź zarządowi powiatu? W związku z tym, że zgodnie z obowiązującym prawem uchwalanie programu należy „do wyłącznej właściwości rady powiatu” (art. 12 pkt 9b u.s.p.) trzeba uznać, że komisja powinna przygotować projekt uchwały rady powiatu, czyli przyczynić się do wykonania przez organ uchwałodawczy zadania własnego powiatu.

Z uwagi na fakt, że żaden przepis szczególny nie przyznaje komisji inicjatywy uchwałodawczej w sposób wyraźny, można wnioskować, że znajduje tu zastosowanie ogólna reguła z art. 32 ust. 2 pkt 1 u.s.p. w związku z art. 15 ust. 9 u.s.p. przyznająca taką inicjatywę zarządowi powiatu<sup>19</sup>. Na podstawie obowiązujących przepisów obowiązek przygotowania projektu powiatowego programu można interpretować jako ustawową kompetencję komisji do bezpośredniego przedłożenia owego projektu radzie powiatu. Dzięki temu ani zarząd powiatu, ani tym bardziej starosta, nie posiadają kompetencji do odmowy przedłożenia projektu radzie, gdyż komisja może skierować swój projekt programu bezpośrednio na ręce przewodniczącego rady. A przecież formalnie jest ona powołana w celu realizacji zadań starosty w zakresie określonym w art. 38a ust. 1 u.s.p. Dlatego rekomendujemy nowelizację art. 38a ust. 2 pkt 3 u.s.p. ustawy, poprzez wskazanie **starosty jako podmiotu (optymalnie -jako organu samorządu terytorialnego), któremu komisja winna przekazywać projekt programu.**

---

<sup>17</sup> Por. uwaga dotycząca nazwy programu sformułowana w przypisie 5. W rekomendacjach posługujemy się nazwą z art. 12 u.s.p., tutaj przywołana została wersja z art. 38a ze względu na cytowanie tego właśnie przepisu.

<sup>18</sup> P. Mączyński, *Wprowadzenie...*, s. 84.

<sup>19</sup> Warto tylko przypomnieć, że kolejne przepisy, zastrzegające inicjatywę uchwałodawczą dla zarządu powiatu, można znaleźć w ustawach szczególnych.

Dodatkowym uzasadnieniem dla tego postulatu byłoby też powołanie lokalnego menedżera na przewodniczącego komisji.

W obliczu zdiagnozowanej w badaniach sytuacji w odniesieniu do treści powiatowych programów<sup>20</sup> oraz w kontekście uwag poczynionych w dwóch poprzednich punktach rekomendujemy, w ślad za nieobowiązkowym charakterem powiatowej komisji bezpieczeństwa, **uznanie uchwalania powiatowych programów bezpieczeństwa za fakultatywne. Jednocześnie jednak uważamy tworzenie takich programów za pożądane i przydatne.** Programy mogą stanowić narzędzie zarządzania lokalnym bezpieczeństwem oraz efektywną metodę mobilizacji obywateli<sup>21</sup>. Mogą jednak realizować te funkcje jedynie w przypadku, gdy nie będą stanowić zestawienia ustawowych zadań poszczególnych służb i organów. Programy powinny zawierać **konkretne zadania i ich wykonawców, przewidywać kontrolę, ewaluację oraz sposoby finansowania wykonywanych zadań.** Trudno w tym miejscu opisywać szczegółowo zasady przygotowania i realizacji programów, ale powiaty decydujące się na ich przygotowanie powinny mieć dostęp do odpowiednich standardów, dobrych praktyk i profesjonalnej pomocy. Na podstawie przeglądu dostępnych źródeł rekomendujemy posłużenie się tzw. **Standardami Beccaria**<sup>22</sup>.

**Maksymalny czas obowiązywania programu powinien być zbieżny z długością kadencji rady powiatu,** podobnie jak w przypadku kadencji komisji bezpieczeństwa i porządku. Przy uchwalaniu programu na cztery lata pożądane byłoby jego coroczne konkretyzowanie przez szczegółowe harmonogramy działań.

**Ad. 4** Rekomendujemy wprowadzenie procedury występowania przez radę powiatu o **certyfikowanie lokalnego programu bezpieczeństwa i porządku.** Warto przy tym przypomnieć, że znaczenie lokalnych programów bezpieczeństwa będzie w Polsce najprawdopodobniej rosło, jeśli wdrożone zostaną założenia projektu ustawy o monitoringu wizyjnym. Projektodawca zamierza bowiem ustanowić obowiązek uchwalania takich programów w każdej gminie, która będzie chciała wykorzystywać systemy monitoringu wizyjnego. Certyfikaty powinny w tej sytuacji odnosić się do programów gminnych i powiatowych.

Certyfikat może stać się skutecznym środkiem do poprawy merytorycznej jakości programów oraz instrumentem zapewniającym spójność lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa z programami o charakterze ponadlokalnym (zwłaszcza rządowymi) i narodową strategią bezpieczeństwa<sup>23</sup>. Osiągnięcie tych celów będzie możliwe pod warunkiem powiązania certyfikatu z określonymi korzyściami z tytułu jego posiadania, które przysługiwałyby przy aplikowaniu o fundusze.

Certyfikacji programów mogłaby dokonywać krajowa rada prewencji kryminalnej albo powołana w jej strukturach komisja ekspertów. Nic nie stoi na przeszkodzie, by rada stała się nie tylko ośrodkiem certyfikacji, ale by wypełniała ponadto zadania informacyjne, edukacyjne, szkoleniowe oraz upowszechniała rozwiązania i instrumenty pomagające w tworzeniu programów adekwatnych do lokalnych warunków (szerzej por. pkt. 5).

---

<sup>20</sup> K. Jurzak-Mączka, *Powiatowe programy ...*, s. 187 i n.

<sup>21</sup> E. Radomska, *Společne...*, s. 240 i n.

<sup>22</sup> <http://www.beccaria-standards.net/Media/Beccaria-Standards-polnisch.pdf>.

<sup>23</sup> Przy przygotowaniu zasad certyfikacji można korzystać z wzorów stosowanych z powodzeniem w prewencji kryminalnej w takich krajach, jak Wielka Brytania <http://www.securedbydesign.com/consultants/index.aspx>, Holandia <http://www.politiekeurmerk.nl/> czy Niemcy <http://www.zuhause-sicher.de/plakette/>.

Konieczne jest **zreformowanie sposobu dofinansowywania lokalnych projektów** na rzecz bezpieczeństwa za pomocą **systemu grantów przyznawanych przez państwo**. **Granty mogłyby przyznawać wspomniana rada**. Pieniądze na ten cel powinny być również pozyskiwane w ramach **partnerstwa publiczno-prywatnego oraz publiczno-publicznego**. W pierwszym przypadku podmioty prywatne mogą wspierać inicjatywy z zakresu bezpieczeństwa własnymi środkami, także niefinansowymi (technicznymi, informacyjnymi, zasobami ludzkimi i innymi). W przypadku partnerstwa publiczno-publicznego współpraca różnych JST między sobą a także samorządów z podmiotami administracji rządowej podejmowana może być w oparciu o odpowiednie porozumienia, które pozwalałyby na wykorzystywanie środków z obydwu budżetów.

Nowe możliwości w zakresie pozyskiwania funduszy otwierają **budżety obywatelskie**. Ciekawym przykładem dobrej praktyki na poziomie lokalnym jest organizowany w jednym z miast od kilkunastu lat konkurs „Bezpieczna dzielnica”. Jest to coroczny konkurs na finansowanie projektu z zakresu bezpieczeństwa, skierowany do rad dzielnic. Dzięki niemu decyzje co do pożądanych działań na rzecz bezpieczeństwa, podejmowane są na najniższym poziomie, a w same działania silniej angażują się społeczności lokalne.

Niezależnie od źródła finansowania projektów, istotną barierą w realizacji programów może stanowić brak **gwarancji niezbędnej ciągłości w finansowaniu programów**.

Uważamy, że należy również powrócić do idei **nagradzania najlepszych inicjatyw** w zakresie bezpieczeństwa na wzór konkursów „Bezpieczna gmina” oraz „Bezpieczne miasto” prowadzonych dawniej przez MSWiA, jak też popierać różne **konkursy na poziomie regionalnym** jak przykładowo nagrody „Koziołka” w województwie świętokrzyskim.

**Ad. 5** Za niezbędne uważamy stworzenie przez **państwo instytucjonalnych i finansowych mechanizmów wsparcia lokalnych społeczności w działaniach na rzecz bezpieczeństwa**. Zadania te mogłyby koordynować i częściowo samodzielnie wykonywać wspomniana już **krajowa rada prewencyjna**. Samą nazwę należy traktować jako pewną etykietę – jest to dosłowne tłumaczenie nazwy instytucji, funkcjonujących w różnych krajach europejskich (*National Crime Prevention Council*<sup>24</sup>).

W odniesieniu do powołania specjalnej instytucji postulaty zespołu badawczego są spójne z rekomendacjami ONZ, w których podkreśla się, że efektywnemu zapobieganiu przestępczości sprzyja powołanie centralnego organu dysponującego ekspertami i zasobami oraz uchwalenie planu prewencyjnego z jasno określonymi priorytetami i celami<sup>25</sup>.

Spośród instytucjonalnych rozwiązań stosowanych w innych krajach **za najlepszy uważamy wzór szwedzki. Brå (Swedish National Council for Crime Prevention)** opiniuje projekty reform z zakresu polityki kryminalnej, prowadzi badania służące rozwojowi wiedzy na temat zagrożeń i pomaga w realizacji lokalnych działań prewencyjnych. Obok dyrektora, rady naukowej i komitetu nadzoru składa się ona z sześciu wydziałów zatrudniających

---

<sup>24</sup> Przykładowo: w Finlandii *National Council for Crime Prevention* <http://www.rikoksantorjunta.fi/en/index.html>, w Norwegii *The Norwegian National Crime Prevention Council* <http://www.krad.no/om-krad/english>, w Danii *The Danish Crime Prevention Council*, <http://www.dkr.dk/>. W USA nazwę *National Crime Prevention Council* nosi organizacja pozarządowa, <http://www.ncpc.org/>.

<sup>25</sup> United Nations Office of Drugs and Crime, *Handbook on the crime prevention guidelines. Making them work*. Criminal Justice Series, New York 2010, s. 29–30.

specjalistów, którzy zajmują się: badaniami i rozwojem, ewaluacją i badaniami nad policją, statystykami przestępczości, badaniami nad przestępczością ekonomiczną i zorganizowaną, badaniami statystycznymi oraz rozwojem prewencji kryminalnej<sup>26</sup>.

W Polsce taką instytucję można byłoby powołać **przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych** (w Szwecji działa przy ministrze sprawiedliwości). Rada powinna zatrudniać etatowych specjalistów, ale przy realizacji konkretnych zadań mogłaby również korzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych. Rada powinna przede wszystkim służyć pomocą przy tworzeniu, realizacji i ewaluacji lokalnych programów bezpieczeństwa, czyli budować **sięć wsparcia merytorycznego dla gmin i powiatów**.

Do podstawowych zadań krajowej rady prewencyjnej należeć powinny: analiza odpowiednich statystyk, prowadzenie badań celem rozwoju wiedzy dotyczącej efektywnego zapewniania bezpieczeństwa, certyfikowanie programów bezpieczeństwa, przyznawanie grantów na projekty z zakresu lokalnego bezpieczeństwa oraz prowadzenie konkursów dla już realizowanych, przynoszących wymierne efekty programów. Rada mogłaby także opiniować projekty reform z zakresu zapobiegania przestępczości. Gromadzona wiedza służyłaby w pierwszej kolejności profesjonalnemu doradztwu w zakresie zapewniania lokalnego bezpieczeństwa. Obok pomocy w przygotowaniu, realizacji i ocenie programów lokalnych, rada powinna przygotowywać projekt rządowego programu prewencyjnego. Obowiązujący Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem Bezpieczniej” przestanie obowiązywać w 2015 r.

Rada prewencyjna mogłaby także w razie potrzeby pośredniczyć w kontaktach z wyspecjalizowanymi instytucjami badawczymi, które dokonywałyby na rzecz lokalnych podmiotów diagnozy zagrożeń, pomagały w konstruowaniu programów oraz przeprowadzały ewaluacje już realizowanych. Współcześnie coraz większy nacisk na świecie w badaniach naukowych oraz w polityce kryminalnej kładzie się bowiem na **ewaluację realizowanych programów** służących zapewnieniu lokalnego bezpieczeństwa. W Polsce obserwujemy w XXI wieku rozwój refleksji teoretycznej i badań nad ewaluacją<sup>27</sup>. Po publikacji prac, które stanowiły udaną próbę wprowadzenia pewnego ładu terminologicznego oraz uporządkowania dotychczasowej wiedzy, okres od 2005 roku charakteryzuje zwiększona liczba pogłębionych analiz z zakresu ewaluacji opracowywanych dla przedstawicieli administracji publicznej<sup>28</sup>, oraz pierwsze rodzime publikacje nad ewaluacją o charakterze naukowym<sup>29</sup>. Rozważania te, jak na razie, prowadzone są przede wszystkim w obszarze takich nauk, jak: socjologia, polityka społeczna oraz studia regionalne<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home.html>

<sup>27</sup> I. Reichardt, *Ewaluacja jako proces politycznego uczenia się* [w]: *Odmiany współczesnej nauki o polityce*, P. Borowiec, R. Kłosowicz, P. Ścigaj (red.), Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2014, s. 189 i n.

<sup>28</sup> Na szczególne uznanie zasługują publikacje Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, przykładowo A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.

<sup>29</sup> Na uwagę zasługuje tutaj dorobek polskich socjologów, w tym przede wszystkim profesora Jarosława Górniaka oraz członków prowadzonego przez niego zespołu badawczego przy Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie, jak również profesora Leszka Korporowicza, pierwszego prezesa Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego (PTE).

<sup>30</sup> I. Reichardt, „Wykorzystanie badań ewaluacyjnych w procesach podejmowania decyzji politycznych”, Kraków 2013, niepublikowana praca doktorska, Kraków, s. 99.

Wnioski na temat skuteczności programów z zakresu lokalnego bezpieczeństwa – jeżeli w ogóle są formułowane – ogłaszane są bez jakichkolwiek badań albo wyłącznie na podstawie statystyk ujawnionych przestępstw i wykroczeń. Włączenie się w międzynarodową dyskusję nad tym, „**co działa, co nie działa, co jest obiecujące**”<sup>31</sup> stanowi jeden z podstawowych warunków racjonalizacji polityki w zakresie zapewniania lokalnego bezpieczeństwa w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem prewencji kryminalnej.

Dr hab. Marek Mączyński  
Katedra Samorządu Terytorialnego

Dr hab. Janina Czapska, prof. UJ  
Katedra Socjologii Prawa



Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Jagielloński

---

<sup>31</sup> Podstawowa zasada przyjmowana współcześnie w ewaluacji programów prewencyjnych za badaniami prowadzonymi pod kierunkiem L.Shermana, *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*, a report to the United States Congress Prepared for the National Institute of Justice, 1996, <https://www.ncjrs.gov/works/>.