

Dominik BORATYN

Uniwersytet Rzeszowski

POWIATOWA KOMISJA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU I JEJ ROLA W DECYDOWANIU NA POZIOMIE LOKALNYM¹

Abstrakt:

W polskim porządku prawnym Powiatowe Komisje Bezpieczeństwa i Porządku funkcjonują od 2002 roku. Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym komisje są podmiotami obligatoryjnymi powołanymi 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. Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzone w ramach projektu „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”. Badaniom poddane zostały Powiatowe Komisje Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego oraz udział tych podmiotów w procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym.

Słowa kluczowe: powiat, Komisja Bezpieczeństwa i Porządku, starosta, bezpieczeństwo lokalne, samorząd terytorialny.

Wprowadzenie

Ważnym aspektem działalności samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa jest funkcjonowanie na szczeblu powiatu komisji bezpieczeństwa i porządku. Istniejące przepisy prawne wychodzą naprzeciw konieczności zarządzania bezpieczeństwem w społeczeństwie obywatelskim przez wielostronne gremia lokalnych reprezentantów. Obowiązek współpracy w ramach komisji starosty, radnych, przedstawicieli Policji oraz prokuratury, w zamyśle ustawodawcy tworzy warunki do zwiększenia skuteczności działań na

¹ Artykuł powstał w ramach projektu pt. „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”, finansowanego z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu DIALOG w latach 2018-2020 (nr DIALOG 0163/2017).

rzecz bezpieczeństwa oraz uwzględniania potrzeb i zagrożeń sygnalizowanych przez społeczności lokalne (*Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku*, 2008, s. 11-12).

Celem artykułu jest przedstawienie roli Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku oraz udziału jej członków w decydowaniu (w zakresie bezpieczeństwa) na poziomie lokalnym. Na potrzeby niniejszego artykułu sformułowano szereg pytań badawczych: czym jest bezpieczeństwo i porządek publiczny?, czym jest Powiatowa Komisja Bezpieczeństwa i Porządku oraz jakie posiada kompetencje? kto wchodzi w skład komisji?, czy poszczególni członkowie komisji mają rzeczywisty wpływ na decyzje, które są przez nią podejmowane?, czy w komisji dochodzi do sporów i konfliktów pomiędzy jej członkami? czy dochodzi do konfliktów pomiędzy komisją a organami samorządowymi? Założeniem wstępnym pracy jest teza, że Komisja Bezpieczeństwa i Porządku bierze udział w kształtowaniu polityki bezpieczeństwa oraz porządku publicznego na terenie powiatu.

Metodyka badań

W celu sprawdzenia prawdziwości sformułowanego we Wprowadzeniu założenia oraz odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze przeprowadzono badanie ilościowe, które było realizowane od kwietnia do października 2018 roku. W badaniach wykorzystano kwestionariusz ankiety obejmujący 21 pytań problemowych oraz 7 pytań metryczkowych. Badanie ankietowe zostało zrealizowane za pomocą trzech równoległych technik badawczych: ankiety on-line (CAWI), ankiety papierowej indywidualnej oraz audytoryjnej (PAPI), a także ankiety telefonicznej (CATI). Ankietę przeprowadzono wśród członków Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego we wszystkich miastach na prawach powiatu z wyłączeniem miasta stołecznego Warszawa.

Porządek i bezpieczeństwo jako zadanie publiczne

Bezpieczeństwo jest pojęciem, które podobnie jak wiele innych kategorii teoretycznych zawartych w naukach społecznych, nie posiada jednej spójnej definicji. Mnogość ujęć wynika z faktu, iż przedstawiciele poszczególnych dziedzin nauki definiują bezpieczeństwo w świetle wiedzy i terminologii właściwej dla swojej dyscypliny. Pomimo takiego stanu rzeczy większość badaczy jest zgodna, iż bezpieczeństwo jest kategorią bezpośrednio związaną z człowiekiem i jego egzystencją (Sekściński, 2013, s. 42). Należy jednak dodać, że rozumienie pojęcia bezpieczeństwa ewoluowało wraz z rozwojem cywilizacji. Inne podejście do bezpieczeństwa determinowało życie człowieka w czasach starożytnych, a inne współcześnie (Urban, 2009, s. 12).

W *Słowniku języka polskiego* termin bezpieczeństwo rozumiany jest jako stan braku zagrożenia, spokoju i pewności. Jest to stan psychiczny bądź prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności oraz oparcie w drugiej osobie lub

sprawnie działającym systemie prawnym, dzięki którym nie odczuwa strachu przed rzeczywistością (Filaber, 2016, s. 22). Warto jednak zaznaczyć, że bezpieczeństwo nie jest stanem stabilnym. Jest to nieustannie zmieniający się proces, który stanowi nieodłączny element ludzkiego życia. Nie ma zatem możliwości aby całkowicie wyeliminować sytuację, które stwarzają zagrożenia (Bronisławska, 2012a, s. 116).

Podjęwając rozważania na temat bezpieczeństwa należy również podkreślić, że termin ten można rozpatrywać pod względem podmiotowym minimum w trzech kategoriach tj. bezpieczeństwa jednostki, bezpieczeństwa państwa (narodowego), a także bezpieczeństwa międzynarodowego (ponadnarodowego) (Misiuk, 2016, s. 78).

Z pojęciem bezpieczeństwa wiąże się również termin „bezpieczeństwo publiczne”. Próby zdefiniowania tego terminu podejmowano już wielokrotnie. W okresie międzywojennym zajmowali się tym m.in. W. Czapiński (zob. Czapiński 1929a, 1929b) oraz W. Kawka (zob. Kawka 1939). W literaturze powojennej na temat bezpieczeństwa publicznego wypowiedzieli się m.in. Stanisław Kasznica, który wskazał dwie grupy negatywnych zjawisk zagrażających jednostce i państwu. W pierwszej grupie znalazły się różnorodne, liczne niebezpieczeństwa jakie zagrażają człowiekowi i państwu w normalnym funkcjonowaniu: zagrożenia ze strony sił przyrody, zwierząt, roślin, bakterii, ale także ze strony innych ludzi tj. lekkomyślnych, przestępczych czy wrogich. Niebezpieczeństwa zagrażające zdrowiu, mieniu, życiu społecznemu czy dobrom materialnym i duchowym. W drugiej grupie autor umieścił zjawiska dotyczące sfery porządku publicznego tj. tarcia oraz starcia i kolizje jakie nieustannie wynikają pomiędzy interesem indywidualnym (jednostki) a zbiorowym (społeczeństwa). S. Kasznica podkreślał, że człowiek dąży do zaspokojenia własnych potrzeb z reguły kierując się pobudkami egoistycznymi co negatywnie wpływa na pozostałych członków zbiorowości (społeczeństwa) (Kasznica, 1947, s. 136-152). W okresie bardziej nam współczesnym warto również przytoczyć dorobek Edwarda Ury, który uważał, że pod pojęciem ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego należy rozumieć całokształt urządzeń prawnych, organizacyjnych oraz technicznych, które pozostają w dyspozycji państwa, a których celem jest zapewnienie trwałości i warunków rozwoju ustroju oraz ochrona zasad konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania prawa (w tym praw obywatelskich) i zasad współżycia społecznego (Ury, 1988, s. 126).

Współcześnie pojęcie bezpieczeństwa publicznego zostało zdefiniowane m.in. przez Stanisława Pikulskiego (2000, s. 101), który wskazał, że jest to pewien pożądany stan rzeczy, który gwarantuje niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia, zdrowia oraz mienia obywateli.

Nieco inne podejście przedstawił Marek Mączyński (1998, s. 185), który wobec nieokreślenia przez przepisy prawne pojęć bezpieczeństwa oraz porządku publicznego proponuje odejście od próby definiowania niniejszych terminów powołując się na wiekową tradycję, w której treść tych funkcji władzy publicznej jest od dawna wiadoma, a także zakorzeniona w społecznej świadomości oraz intuicyjnie zrozumiała.

W ocenie tego autora, istota bezpieczeństwa oraz porządku publicznego powinna sprowadzać się do zaspokojenia potrzeb generalnych takich jak:

1) ochrona członków wspólnoty (obywateli) przed niebezpieczeństwami zewnętrznymi – naturalnymi (kataklizmy, klęski żywiołowe) oraz generowanymi przez inne jednostki i zbiorowości ludzkie (wojny, konflikty zbrojne),

2) ochrona członków wspólnoty (obywateli) przed niebezpieczeństwami wewnętrznymi wynikającymi z życia w zbiorowości, poprzez m.in. regulowanie uzewnętrzniających się napięć międzyludzkich, skuteczną kontrolę dewiacji społecznych oraz działania prewencyjno-informacyjne,

3) ochrona dóbr materialnych oraz intelektualnych członków wspólnoty (obywateli), poprzez wymuszanie respektowania prawa własności, a także takie rozumienie niebezpieczeństw o charakterze ekonomicznym, które rozróżnia teoretyczne oraz faktyczne zagrożenie wpływów powodujących dobrobyt i wzrost jakości życia we wspólnocie (Szeląg, 2013, s. 164-165).

W literaturze, na temat bezpieczeństwa oraz porządku publicznego obszernie wypowiada się również Stanisław Pieprzny. Autor ten w określeniu pojęcia bezpieczeństwa wyróżnia dwa charakterystyczne elementy – subiektywne poczucie pewności oraz obiektywny brak zagrożenia. S. Pieprzny wskazuje, iż abstrakcyjność bezpieczeństwa materializuje się w konfrontacji z realnym zagrożeniem (Pieprzny, 2008, s. 12). „Prawna rodzajowość bezpieczeństwa związana jest z odniesieniem do chronionych wartości i może mieć charakter: podmiotowy (np. bezpieczeństwo ludzi, bezpieczeństwo pacjenta), przedmiotowy (np. bezpieczeństwo w ruchu drogowym, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo żywności) lub przestrzenny (bezpieczeństwo lokalne, bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo międzynarodowe) i w tej postaci występuje w wielu aktach normatywnych, począwszy od Konstytucji RP, a na aktach prawa miejscowego skończywszy” (Osierda, 2014, s. 97).

Podjętując rozważania na temat bezpieczeństwa oraz porządku publicznego należy wskazać, że utrzymanie tj. ochrona porządku (bezpieczeństwa) publicznego jest jednym z najstarszych zadań publicznych (jeżeli nie najstarszym) ściśle związanym z podstawową funkcją władzy publicznej tj. zapewnieniem bezpieczeństwa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest przede wszystkim zadaniem organów administracji państwowej – centralnej (rządowej) lub lokalnej (samorządowej). (Filaber, 2009, s. 245-247). Rola państwa w tym zakresie wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP,

tj. art. 5, który stanowi iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (Dz.U.1997.78.483).

Powiatowa Komisja Bezpieczeństwa i Porządku

W roku 1998 zapoczątkowano drugą reformę administracji publicznej, której efektem było wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i usamorządowanie gmin, powiatów oraz województw. Przeprowadzone wówczas zmiany ustrojowe zmierzały do umocnienia państwa demokratycznego oraz społeczeństwa obywatelskiego. Szereg zadań i kompetencji ze szczebla centralnego został przeniesiony do województw, powiatów i gmin. Zmiany te miały na celu zapewnienie mieszkańcom większego wpływu na decyzje podejmowane na poziomie lokalnym (Bronisławska, 2012b,s. 231-232).

Powiat wykonuje wskazane w ustawach zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podstawowymi przepisami prawnymi regulującymi funkcjonowanie samorządu powiatowego jest ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U.2019.0.511). Powiat realizuje określone ustawami zadania publiczne, które mają charakter ponadgminny m.in. w zakresie: porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli; w tym ochrony przeciwpowodziowej – wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Do zadań publicznych powiatu należy także zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (Zuber, Dziadkiewicz, 2018,s. 72).

Powiat wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów: Rady Powiatu oraz Zarządu Powiatu ze starostą jako przewodniczącym. Ten ostatni mimo, że nie jest organem posiada ważną funkcję w zakresie kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie. Jest on kierownikiem powiatowych służb, inspekcji i straży oraz podmiotem właściwym w zakresie zarządzania kryzysowego. Jest również przewodniczącym Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.

Jednym z podmiotów, właściwym dla kreowania bezpieczeństwa na poziomie powiatu jest Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, która ma charakter obligatoryjny tzn. władze powiatu mają ustawowy obowiązek powołania tego typu podmiotu (art. 38a ustawy o samorządzie powiatowym). Komisja została utworzona w celu realizacji zadań starosty, w celu zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz innych zadań określonych w ustawach w zakresie bezpieczeństwa i porządku

publicznego. Odpowiedzialność starosty i samorządu powiatowego za jakość działań podejmowanych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w powiecie staje się jeszcze bardziej wyraźna po analizie zadań komisji (Urban, 2009, s. 44).

Do zadań Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku 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, o którym mowa w pkt 1;
- 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 (art. 38a pkt 2 Dz.U.2019.0.511).

Większość spośród wymienionych powyżej kompetencji komisji to zadania opiniodawcze i oceniające. Wyjątek stanowi przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Przy pracach związanych z przygotowaniem projektu, a także przy wykonywaniu innych zadań, komisja może współpracować z przedstawicielami władz lokalnych z gmin znajdujących się na terenie powiatu oraz ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz innymi instytucjami i organizacjami (art. 38b pkt 2). Istotnym uprawnieniem komisji, który został wskazany w ustawie jest możliwość nadania staroście, który z urzędu jest przewodniczącym komisji możliwości żądania od policji i innych powiatowych służb inspekcji i straży oraz powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, dokumentów oraz informacji o ich pracy (wyjątek stanowią akta personalne pracowników i funkcjonariuszy, materiały operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze oraz akta w indywidualnych sprawach administracyjnych) (Urban, 2009, s. 45).

Skład komisji został określony w ustawie. Oprócz starosty, który jednocześnie jest przewodniczącym komisji, w jej skład wchodzi także:

- 1) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu;
- 2) 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;
- 3) dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, a w przypadku m.st. Warszawy delegowanych przez Komendanta Stołecznego Policji,
- 4) Prokurator wskazany przez właściwego prokuratora okręgowego,
- 5) Powołani przez starostę z głosem doradczym funkcjonariusze i pracownicy innych niż Policja powiatowych służb, inspekcji i straży oraz pracownicy innych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu (Art. 38a pkt 5).

Starosta jako przewodniczący komisji, w celu wykonania jej zadań może zażądać od Policji oraz innych powiatowych służb inspekcji i straży, a także od powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli dokumentów i informacji o ich pracy (z wyjątkami określonymi w ustawie) (Olejniczak-Szałowska, 2009, s. 540).

Na temat Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w obszerny sposób wypowiedział się Wiesław Kisiel. Autor ten zaznaczył, że w ramach składu komisji dominującą rolę odgrywa starosta, który dysponuje 50% głosów (starosta plus trzy osoby delegowane przez starostę) co w praktyce oznacza rozstrzygający wpływ na tryb pracy komisji. W. Kisiel postuluje, by komisja była organem doradczym starosty w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie powiatu powoływany jedynie fakultatywnie (obecnie komisja ma charakter obligatoryjny), w przypadku gdy starosta uzna to za konieczne. Autor krytycznie ocenia przyznanie komisji inicjatywy uchwalodawczej w sprawie przygotowania powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz wskazał, że wszystkie swe dokumenty i propozycje komisja powinna kierować wyłącznie do starosty, który następnie przekazywałby je do Rady Powiatu jako swoje stanowisko. W. Kisiel krytycznie ocenił fakt, iż starosta jest przewodniczącym komisji skoro organ ten ma przedstawiać staroście swoje stanowisko. „Jeżeli funkcją komisji jest przekazywanie staroście informacji o problemach i potrzebach powiatu w zakresie porządku i bezpieczeństwa w powiecie, to jej skład powinien być adekwatny. Z jednej strony niezrozumiałą jest udział radnych, skoro rada ma kontrolować starostę, z drugiej – stosowna komisja rady powiatu może być dogodnym forum wymiany informacji między radą i starostą” (Kisiel, 2014, s. 113).

Mając na względzie uwagi przedstawione przez Wiesława Kisiela warto przeanalizować jaka jest rzeczywista rola Komisji Bezpieczeństwa i Porządku w decydowaniu na poziomie lokalnym.

Rola Komisji bezpieczeństwa i porządku w decydowaniu na poziomie lokalnym – badania empiryczne

Badania zrealizowano m.in. wśród członków Powiatowych Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego ze wszystkich miast na prawach powiatu z wyłączeniem miasta stołecznego Warszawa. Łącznie uzyskano odpowiedzi od 126 respondentów – członków Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.

Respondentów zapytano również o to na czym w głównej mierze polega ich uczestnictwo w pracach komisji. Rozkład odpowiedzi został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1. Na czym polega uczestnictwo w komisji

| Lp. | Rodzaj działań podejmowanych w komisji | % uzyskanych odpowiedzi |
|-----|--|-------------------------------|
| 1 | Uczestnictwo w posiedzeniach | 80,2 |
| 2 | Udział w podejmowaniu decyzji o wydaniu opinii | 47,6 |
| 3 | Zgłaszanie problemów grup społecznych, społeczności lokalnej itp. | 27,8 |
| 4 | Doradztwo/przygotowanie opinii na temat decyzji, planu itp. | 45,2 |
| 5 | Inicjowanie projektów, z którymi występuje komisja | 11,9 |
| 6 | Kontakty z organami samorządowymi | 11,9 |
| 7 | Pozyskiwanie informacji o zagadnieniach będących przedmiotem opinii wydawanych przez komisję | 7,1 |
| 8 | Przygotowywanie dokumentów | 19,0 |
| 9 | Inne | 0,8 |

*można było wybrać więcej niż jedna odpowiedź

Źródło: Opracowanie własne.

Zdecydowana większość respondentów wskazała, że ich uczestnictwo w pracach komisji sprowadza się do udziału w posiedzeniach. Kolejno 47,6% w podejmowaniu decyzji o wydaniu opinii oraz 45,2% w doradztwie/przygotowaniu opinii na temat decyzji, planu itp. Można zatem zauważyć, że mniej niż połowa badanych respondentów bierze udział w podejmowaniu decyzji na temat spraw, do których zostali powołani. W przypadku podmiotu fakultatywnego jakim jest komisja negatywnie należy ocenić również informację na temat tego, że tylko 45% ankietowanych brała udział w doradztwie czy przygotowaniu opinii. Taki stan rzeczy może być spowodowany m.in. brakiem zaangażowania w prace komisji poszczególnych jej członków. Informacje zestawione w tabeli 1 warto porównać z wynikami

dotyczącymi tego co jest przedmiotem spotkań komisji – odpowiedzi respondentów przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Co jest przedmiotem spotkań komisji

| Lp. | Przedmiot spotkań komisji | % uzyskanych odpowiedzi |
|-----|--|-------------------------|
| 1 | Projekty decyzji (uchwał, zarządzeń) organów samorządowych przedłożone radzie/komisji do zaopiniowania | 49,6 |
| 2 | Plany działań przedłożone przez organ samorządowy w celu ich zaopiniowania przez radę/komisję | 60,0 |
| 3 | Sprawozdania z realizacji zadań składane przez organ samorządowy | 61,6 |
| 4 | Sprawy, które rada/komisja chce przedłożyć w formie inicjatywy organowi samorządowemu | 38,4 |
| 5 | Problemy zgłaszane przez środowisko społeczne (mieszkańców, grupy wiekowe, zawodowe, ekspertów itp.) | 50,4 |
| 6 | Inne sprawy | 8,8 |

*można było wybrać więcej niż jedna odpowiedź

Źródło: Opracowanie własne.

Najwięcej z ankietowanych wskazało, że przedmiotem spotkań komisji jest przyjmowanie sprawozdań składanych przez organ samorządowy tj. prezydenta miasta – 61,6%. Kolejno było to opiniowanie planów działań składanych przez organ samorządowy – 60,0%. W tym miejscu warto zauważyć, że postulaty sformułowane przez Wiesława Kisiela są jak najbardziej uzasadnione. Szczególnie dotyczy to faktu, iż starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) jest przewodniczącym komisji.

Mając na względzie powyższe informacje warto również przywołać wyniki badań dotyczące tego czy treść opinii komisji bywają przedmiotem kontrowersji, niezgody, burzliwych dyskusji – rozkład odpowiedzi respondentów przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Czy treść opinii komisji bywają przedmiotem kontrowersji, niezgody, burzliwych dyskusji

| Lp. | Częstotliwość | % uzyskanych odpowiedzi |
|-----|---------------------------------|-------------------------|
| 1 | Zawsze | 0,0 |
| 2 | W więcej jak połowie przypadków | 3,2 |
| 3 | W połowie przypadków | 1,6 |
| 4 | W mniej jak połowie przypadków | 37,3 |
| 5 | Nigdy | 28,6 |
| 6 | Trudno powiedzieć | 29,4 |

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3 w komisji praktycznie nie dochodzi do dysonansów. Spory czy kontrowersje występują sporadycznie – w mniej jak połowie przypadków – 37,3% bądź nigdy – 28,6%. Niepokojącym jest,

iż 29,4% respondentów nie była w stanie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Podobnie jak w przypadku podejmowania decyzji może to wynikać np. z braku zaangażowania w prace rady lub nieuczestniczenia w jej posiedzeniach. Jak wynika z dalszych analiz członkowie komisji mają możliwość wypowiadania odrębnego stanowiska, niż to które prezentuje większość członków – 66,7% ankietowanych stwierdziło, że jest taka możliwość i takie sytuacje miały miejsce, a 27,8%, że jest taka możliwość, ale takie sytuacje się nie zdarzały (zob. Tabela 4). Według 62,7% respondentów opinie wydawane przez komisje zawsze są brane pod uwagę przez organ samorządowy, a według 13,5% w więcej jak połowie przypadków (zob. Tabela 5).

Tabela 4. Możliwość wypowiadania odrębnego stanowiska od tego, które prezentuje większość członków

| Lp. | - | % uzyskanych odpowiedzi |
|-----|--|-------------------------|
| 1 | Tak, jest taka możliwość – zdarzały się takie sytuacje | 66,7 |
| 2 | Tak, jest taka możliwość, ale takie sytuacje się nie zdarzały | 27,8 |
| 3 | Nie, nie ma takiej możliwości, chociaż zdarza się odmiennosc zdań członków rady | 0,0 |
| 4 | Nigdy nie zdarzyła się sytuacja, w której ktoś był odmiennego zdania niż pozostali członkowie rady/komisji | 0,8 |
| 5 | Trudno powiedzieć | 4,8 |

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5. Respektowanie opinii komisji przez organy samorządowe

| Lp. | - | % uzyskanych odpowiedzi |
|-----|---------------------------------|-------------------------|
| 1 | Zawsze | 62,7 |
| 2 | W więcej jak połowie przypadków | 13,5 |
| 3 | W połowie przypadków | 0,8 |
| 4 | W mniej jak połowie przypadków | 3,2 |
| 5 | Nigdy | 0,8 |
| 6 | Trudno powiedzieć | 19,0 |

Źródło: Opracowanie własne.

Dodatkowo, dla szerszego zobrazowania zagadnienia, warto również przytoczyć wyniki dotyczące informacji na temat konfliktów pomiędzy komisją a organami samorządowymi. Okazuje się, że między komisją a organami samorządowymi nie występują sytuacje konfliktowe według 94,4% respondentów. Tylko 5,6% odpowiedziało na zadane pytanie pozytywnie.

Można zatem zauważyć, że w Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego nie tylko nie dochodzi do częstych sporów pomiędzy poszczególnymi członkami komisji, ale także praktycznie w ogóle nie dochodzi do konfliktów pomiędzy komisją a organami samorządowymi. Taki stan rzeczy wynika z pozycji prawnej komisji oraz udziału organów samorządowych w jej

funkcjonowaniu. Komisja jest organem opiniodawczo – doradczym starosty, który jednocześnie stoi na czele Zarządu Powiatu i go reprezentuje.

Wnioski

Jak wynika z badań ankietowych, przeprowadzonych w ramach projektu „Od dialogu do deliberacji. Podmioty niepubliczne jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego”, Powiatowa Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego jest podmiotem, którego członkowie mają możliwość (wpływ) na podejmowanie działań (decyzji) związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. W głównej mierze owa aktywność sprowadza się do opiniowania (należy jednak dodać, że nie wszyscy spośród członków biorą udział w wydawaniu opinii), przygotowywania własnych opinii oraz doradztwa organom samorządowym. Komisja stanowi swego rodzaju forum wymiany informacji pomiędzy przedstawicielami poszczególnych podmiotów/institucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na poziomie lokalnym. Jak wynika z badań, ponad połowa respondentów wskazywała, że przedmiotem posiedzeń komisji są problemy zgłaszane przez środowisko społeczne (mieszkańców, grupy wiekowe, zawodowe, ekspertów itp.). Jest to o tyle cenne, iż to właśnie lokalne problemy najczęściej wpływają na komfort bezpieczeństwa mieszkańców. Nie sposób jednak nie zauważyć, że duży wpływ na prace komisji posiada starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), który z urzędu pełni funkcję przewodniczącego. Wydaje się zatem, że postulat formułowany przez W. Kisiela, iż starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) nie powinien być z urzędu przewodniczącym komisji byłby jak najbardziej zasadny. W pewien sposób ogranicza to członków komisji, którzy są podporządkowani przedstawicielom organów samorządowych. Należy jednak pamiętać, iż w zamyśle ustawodawcy Komisję Bezpieczeństwa i Porządku tworzy się 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 obywatel. Nie może zatem dziwić, że w praktyce nie dochodzi do sporów pomiędzy komisją a organami samorządowymi. Rolą tego podmiotu jest zatem wspieranie oraz konsultowanie decyzji starosty co sprawia, że komisja ma charakter opiniodawczo-doradczy (pomimo przekazania jej kompetencji w zakresie przygotowania powiatowego programu zapobiegania przestępczości, za który i tak de facto odpowiada starosta).

Działalność Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku wpływa na kształtowanie polityki bezpieczeństwa na poziomie powiatu i jest ona jednym z ważniejszych podmiotów związanych z bezpieczeństwem na poziomie tej wspólnoty lokalnej.

Literatura

- Bronisławska, B., 2012a, *Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, nr 2, s. 113-128.
- Bronisławska, B., 2021b, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: ADMINISTRACJA, nr 2, s. 223-256.
- Czapiński, W., 1929a, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej, nr 9, s. 317-323.
- Czapiński, W., 1929b, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej, nr 19, s. 677.
- Filaber, J., 2009, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, <http://www.www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34474/016.pdf> (26.07.2019).
- Filaber, J., 2016, *Ochrona bezpieczeństwa publicznego w gminie*, DIFIN, Warszawa.
- Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku*, 2008, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Bezpieczeństwa Publicznego, Szczytno.
- Kasznicza, S., 1947, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań.
- Kawka, W., 1939, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno.
- Kisiel, W., 2014, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku: uwagi administratysty* [w:] J. Czapska (red.), *Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wydawnictwo JAK, Kraków, s. 101-114.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U.1997.78.483).
- Maczyński, M., 1998, *Samorząd terytorialny a ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego- doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Misiuk, A., 2016, *Dylematy polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Fikcja czy rzeczywistość?*, *Studia z polityki publicznej*, nr 1(9), s. 78.
- Olejniczak-Szałowska, E., 2009, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jako zadanie powiatu. Zarys problemu*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bocionowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 532-544.
- Osierda, A., 2014, *Prawne aspekty pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego*, *Studia Iuridica Lublinensia*, nr 23, s. 89-106.
- Pieprzny, S., 2008, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

- Pikulski, S., 2000, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] W. Bednarek, S. Pikulski (red.), *Prawne i administracyjne zagadnienia bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.
- Sekściński, A., 2013, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w ujęciu teoretycznym. Geneza i współczesne rozumienie w naukach politycznych*, e-Politikon, nr 6, s. 42-79.
- Szeląg, I., 2013, *Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie samorządu lokalnego*, e-Politikon, nr 6, s. 162-186.
- Ura, E., 1988, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Rzeszów.
- Urban, A., 2009, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U.2019.0.511).
- Żuber, M., Dziadkiewicz, A., 2018, *Współdziałanie służb, inspekcji i straży na szczeblu powiatu w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń*, Historia i Polityka, Nr 23(30), s. 69-85.

District Committee on Security and Public Order and its role in the local decision-making process

According to Polish legal regulations, the District Committee on Security and Public Order has been in operation since 2002. According to the law on local self-government, committees are obligatory bodies established to perform the tasks of a staroste regarding the authority over district services, inspections and guards, as well as the tasks specified in regulations concerning public order and security. The paper presents the results of the research carried out as part of the project "From dialogue to deliberation. Non-public bodies as an (in)active participant in the local decision-making process." The research study examines District Committees on Security and Public Order as well as the participation of these bodies in the decision-making process at a local level.

Key words: District, Committee on Security and Order, Staroste, Local Security, Local Self-Government.