

Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego

Zadania jednostek samorządu terytorialnego
w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego
(stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.)

Material został przygotowany przez:

Dep. Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego MSWiA

Dep. Administracji Publicznej MSWiA

Komendę Główną Policji

Wszelkie uwagi i wnioski prosimy kierować

pocztą elektroniczną

e-mail: rusiniak.e@mswia.gov.pl

I. Charakter zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego

Zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego ustawodawca zaliczył do podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego został jednak zróżnicowany. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej [art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)]. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym m.in. w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli [art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592, późn. zm.)]. Natomiast samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego [art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.)]. Jednocześnie na podstawie art. 3 ustawy o Policji (t. j. Dz. U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58, z późn. zm.) wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Zatem gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego dąży do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, zaś samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim. Istnieją jednak znaczne różnice terminologiczne w określeniu wykonywanych zadań przez poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego. Gmina i powiat wykonują zadania publiczne w zakresie „porządku publicznego” i „bezpieczeństwa obywateli”, a samorząd województwa w zakresie „bezpieczeństwa publicznego”. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym odróżnia zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli od zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska), a ustawa o samorządzie

województwa zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego od zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

Zacytowane na początku przepisy ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadku gmin określają wprost, że gmina wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jako zadania własne. Niemniej określenie zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa publicznego jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z Konstytucji RP oraz innych przepisów ustrojowych. Zgodnie z przepisem art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Odrębna ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (ust. 2). Konstytucja wprowadziła więc podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone. Przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują jeżeli wynika to wprost z przepisu ustawy. Zatem Konstytucja wprowadziła zasadę wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadań własnych.

Powyższa zasada znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego:

- gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1). Natomiast obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być nakładany na gminę jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy (art. 8 ust. 1),
- powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1). Jednakże ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4),
- samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 6 ust. 1 pkt 1). Ustawy mogą określać sprawy należące do

zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (art. 14 ust. 2).

W związku z powyższym także zadania powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zadania samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego należą do zadań własnych odpowiednio powiatu i samorządu województwa.

Na stronie internetowej MSWiA, pod hasłem zadania - bezpieczeństwo i porządek publiczny, dostępna jest informacja z 2004 r. pt. *Stan bezpieczeństwa na poziomie gminy*.

II. Wpływ jednostek samorządu terytorialnego na działalność Policji

1. Udział organów samorządu terytorialnego w obsadzaniu stanowisk w Policji

Zasady i tryb powoływania i odwoływania komendantów Policji regulują przepisy art. 6b-6e ustawy o Policji. Generalnie można stwierdzić, że przy powoływaniu i odwoływaniu komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz komendanta komisariatu Policji konieczne jest zasięgnięcie opinii odpowiednio starosty lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyjątek stanowi obsada stanowiska Komendanta Stołecznego Policji, który jest powoływany i odwoływany po zasięgnięciu opinii Wojewody Mazowieckiego i Prezydenta m. st. Warszawy. Wpływu na obsadę stanowisk w Policji nie posiada natomiast samorząd województwa.

Komendanta powiatowego (miejskiego) Policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji po zasięgnięciu opinii starosty. W przypadku braku opinii starosty po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii, komendant wojewódzki Policji może powołać i odwołać komendanta powiatowego (miejskiego) Policji bez opinii starosty. Opinia starosty nie posiada jednak charakteru zobowiązującego i komendant wojewódzki Policji może powołać i odwołać komendanta powiatowego (miejskiego) Policji mimo negatywnego stanowiska starosty.

Starosta nie opiniuje powoływania i odwoływania zastępców komendanta powiatowego/miejskiego Policji (powoływanych przez komendanta wojewódzkiego Policji na wniosek komendanta powiatowego/miejskiego Policji), ani powierzania przez komendanta wojewódzkiego Policji pełnienia obowiązków komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, w razie zwolnienia stanowiska, jednemu z jego zastępców lub wyznaczonemu oficerowi. Należy również zauważyć, że ustawodawca przy powoływaniu i odwoływaniu komendanta powiatowego (miejskiego) Policji wyraźnie wyłączył stosowanie przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przyznającego staroście prawo do powoływania i odwoływania w uzgodnieniu z wojewodą kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz wykonywania wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

Komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego (np. komisariatu kolejowego, wodnego, czy lotniczego). W przypadku nieotrzymania ww. opinii komendant powiatowy (miejski) Policji może powołać i odwołać komendanta komisariatu Policji po upływie

14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii. Podobnie jak w przypadku starosty wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada wpływu na powoływanie i odwoływanie zastępców komendanta komisariatu Policji – powoływanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji na wniosek komendanta komisariatu Policji. W przeciwieństwie jednak do sytuacji w powiecie w razie zwolnienia stanowiska komendanta komisariatu Policji komendant powiatowy (miejski) Policji zasięga opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub wójtów w przypadku powierzenia pełnienia obowiązków komendanta komisariatu Policji, do czasu powołania nowego komendanta, jednemu z jego zastępców lub innemu policjantowi (gdy nie ma zastępcy). Komendant powiatowy (miejski) Policji jest również zobowiązany do zasięgania opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zarówno przy mianowaniu jak i zwalnianiu kierownika rewiru oraz kierownika posterunku Policji. Należy również zauważyć, że obowiązek zasięgania przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji opinii wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub wójtów w sprawie odwołania komendanta komisariatu Policji został wprowadzony z dniem 25 stycznia 2004 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1190).

Osobnego wyjaśnienia wymaga zmiana organizacji Policji w Warszawie i związany z tym wpływ Prezydenta m. st. Warszawy na obsadę stanowisk w Policji. Komendant Stołeczny Policji wykonuje zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji. Powołano również dodatkowy organ w strukturze Policji na obszarze m. st. Warszawy – komendanta rejonowego Policji, który wykonuje zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Prezydent m. st. Warszawy – wraz z wojewodą – opiniuje powołanie i odwołanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (na wniosek Komendanta Głównego Policji) Komendanta Stołecznego Policji. W przypadku nieotrzymania opinii Prezydenta m. st. Warszawy minister właściwy do spraw wewnętrznych może powołać lub odwołać Komendanta Stołecznego Policji po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii. W stosunku do komendanta rejonowego Policji Prezydent m. st. Warszawy posiada identyczne uprawnienia jak starosta w stosunku do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Odnośnie powoływania i odwoływania komendanta komisariatu Policji na obszarze m. st. Warszawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące komendanta komisariatu Policji, z wyjątkiem terminu

oczekiwania na opinię Prezydenta m. st. Warszawy w sprawie powołania komendanta komisariatu Policji, który został przedłużony z 14 do 21 dni.

2. składanie przez Policję sprawozdań z działalności i informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz działania Policji na żądanie organów samorządu terytorialnego

Przepis art. 10 ustawy o Policji zobowiązuje komendanta powiatowego (miejskiego) Policji i komendanta komisariatu Policji do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego odpowiednio starostom i radom powiatu oraz wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast) i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego ww. organy jednostek samorządu terytorialnego mogą żądać niezwłocznego przedstawienia takich sprawozdań i informacji. Natomiast w zakresie dotyczącym działalności Policji na obszarze m. st. Warszawy Komendant Stołeczny Policji składa takie sprawozdania i informacje – Prezydentowi m. st. Warszawy i Radzie m. st. Warszawy. Komendanci rejonowi Policji (na obszarze m. st. Warszawy) nie składają już odrębnych sprawozdań. Ustawodawca zastrzega jednak, że w zakresie wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców sprawozdania i informacje mogą być przekazywane tylko i wyłącznie na żądanie sądu i prokuratora.

Na podstawie powyższych sprawozdań i informacji rada powiatu (miasta) oraz rada gminy może przyjąć uchwałę określającą istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała ta nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez Policję. Adresatami tych uchwał mogą być nie tylko organy wykonawcze gminy i powiatu zobowiązane do wykonywania uchwał organu stanowiącego, ale także właściwy komendant powiatowy/miejski Policji (w przypadku uchwały rady powiatu) oraz komendant komisariatu Policji, a nawet kierownik rewiru i kierownik posterunku Policji (w przypadku uchwały rady gminy). Po otrzymaniu takiej uchwały Policja powinna ukierunkować prowadzone działania według kryminologicznych priorytetów określonych przez władze samorządowe.

Bardzo istotnym uprawnieniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty jest prawo żądania od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym

lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 11 ustawy o Policji). Z uwagi na poważne konsekwencje tego uprawnienia ustawodawca wprowadził szereg zastrzeżeń, włącznie z prawem ingerencji innych organów. Przede wszystkim żądania te nie mogą być sprzeczne z prawem - gdy naruszają prawo wówczas są uchylane przez wojewodę. Jeżeli w ocenie organu Policji żądanie jest sprzeczne z prawem - nie będzie wykonywane do czasu uzyskania decyzji wojewody w tej sprawie. Żądania takie nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Nie mogą również dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Poza tym wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść tych żądań. Ponadto powinni składać swoje żądania na piśmie, a w przypadku przekazania ustnego koniecznie je potwierdzić na piśmie. Komendant powiatowy (miejski) Policji lub komendant komisariatu Policji zobowiązany jest do realizacji żądania, jeżeli nie jest w stanie go wykonać niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi Policji wyższego stopnia (tj. komendantowi wojewódzkiemu Policji lub komendantowi powiatowemu/miejskiemu Policji).

III. Zasady tworzenia i funkcjonowanie rewirów dzielnicowych i posterunków Policji

Zgodnie z przepisem art. 8a ustawy o Policji, komendant powiatowy (miejski) Policji może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki Policji na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji. Zasady tworzenia i likwidowania rewirów dzielnicowych i posterunków Policji, podobnie jak tworzenia innych jednostek Policji, zostały określone w zarządzeniu Nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji¹.

Przy wyznaczaniu rejonów dzielnicowych uwzględnia się następujące kryteria²:

- ogólną liczbę i strukturę demograficzną ludności oraz gęstość zaludnienia,
- poziom stwierdzonych przestępstw i wykroczeń oraz ogólną liczbę zdarzeń wymagających interwencji Policji,
- rozpoznanie w zakresie występowania zjawisk kryminogennych,
- lokalizacje placówek oświatowych, wychowawczych oraz obiektów użyteczności publicznej, a także innych miejsc intensywnego pobytu mieszkańców albo osób przyjezdnych,
- stopień koncentracji zabudowy o przeznaczeniu mieszkalnym.

Natomiast decyzja o utworzeniu posterunku Policji, powinna być poprzedzona analizą stanu bezpieczeństwa na terenie gminy oraz konsultacjami z przedstawicielami samorządu terytorialnego. W szczególności należy zbadać możliwości pomocy ze strony władz gminnych w postaci udostępnienia nieodpłatnie lub na preferencyjnych warunkach lokalu na siedzibę posterunku, a także gotowość uzupełnienia etatów na zasadach określonych w art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³.

W obecnej sytuacji finansów państwa tworzenie rewirów dzielnicowych i posterunków Policji w znacznej mierze zależy od możliwości budżetowych i warunków logistycznych. Niemniej społeczność lokalna i przedstawiciele samorządów lokalnych mogą sygnalizować potrzebę utworzenia takich komórek (gdy przemawia za tym interes społeczny, znaczny stopień

¹ Dz. Urz. KGP z 2003 r. Nr 2, poz. 4 i Nr 22, poz. 127 oraz z 2004 r. Nr 10, poz. 44

² Zarządzenie nr 15/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 września 1999 roku w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz. Urz. KGP Nr 15, poz. 107, z 2000 r. Nr 5, poz. 54, z 2001 r. Nr 15, poz. 158 oraz z 2002 r. Nr 5, poz. 24)

³ Wytoczne nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji oraz szczegółowych zadań posterunku Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 35)

zagrożenia przestępczością, czy duża odległość od siedziby KPP/KMP lub komisariatu Policji) oraz mogą udzielić Policji odpowiedniego wsparcia (np. poprzez sfinansowanie kosztów utrzymania dodatkowych etatów, czy udostępnienie lokalu).

Rewiry dzielnicowych i posterunki Policji funkcjonują jako komórki organizacyjne komendy powiatowej (miejskiej) lub komisariatu Policji. Komendant powiatowy (miejski) Policji mianuje i zwalnia ze stanowiska kierownika rewiru oraz kierownika posterunku Policji, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), chyba że do wyrażenia opinii w tej sprawie upoważniony został organ wykonawczy jednostki pomocniczej gminy.

Zgodnie z przepisem art. 8a ust. 3 ustawy o Policji, do zadań kierownika rewiru oraz kierownika posterunku Policji należy w szczególności: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Jednak zadania kierownika posterunku Policji i kierownika rewiru dzielnicowych nie są tożsame, ponieważ posterunek Policji realizuje szerszy zakres zadań niż rewir dzielnicowych.

Rewir dzielnicowych⁴ tworzony jest jako komórka organizacyjna niższego szczebla w komórce prewencji komendy powiatowej (miejskiej) lub komisariatu Policji. Obowiązujące zasady organizacji dopuszczają podporządkowanie rewiru bezpośrednio komendantowi komisariatu Policji. Jest najczęściej usytuowany poza siedzibą macierzystej jednostki. W jego skład wchodzi co najmniej trzy rejony dzielnicowych, definiowane jako część obszaru działania komendy lub komisariatu Policji, wyznaczone jako teren działania dzielnicowych. Do zakresu działania rewiru dzielnicowych należy realizacja zadań prewencyjnych oraz administracyjno - porządkowych.

Do zadań kierownika rewiru należy w szczególności:

- 1) podejmowanie działań mających na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego na obszarze rewiru,

⁴ Szczegółowe zadania kierownika rewiru dzielnicowych i dzielnicowych określa zarządzenie nr 15/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 września 1999 roku w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz. Urz. KGP Nr 15, poz. 107, z 2000 r. Nr 5, poz. 54, z 2001 r. Nr 15, poz. 158 oraz z 2002 r. Nr 5, poz. 24)

- 2) planowanie służby dzielnicowych na podstawie sporządzanych analiz stanu zagrożenia porządku i bezpieczeństwa publicznego na obszarze rewiru,
- 3) organizacja i nadzór nad pełnieniem służby przez dzielnicowych,
- 4) organizowanie współpracy dzielnicowych z przedstawicielami władz administracyjnych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów pracy, instytucji i szkół, wspólnot mieszkaniowych w celu rozwiązywania lokalnych problemów,
- 5) nadzór nad prowadzonym przez dzielnicowych rozpoznaniem osobowym i terenowym oraz rozpoznaniem zjawisk i zdarzeń mogących mieć wpływ na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze działania rewiru.

Posterunek Policji⁵ tworzony jest jako komórka organizacyjna w strukturze komendy powiatowej (miejskiej) lub komisariatu Policji, w celu usprawnienia realizacji podstawowych zadań Policji na terenach wiejskich, pozbawionych siedzib komisariatów Policji. Obszar działania posterunku Policji określa komendant powiatowy (miejski) Policji. Struktura organizacyjna posterunku Policji składa się z komórek niższego szczebla ds. prewencji i ds. kryminalnych.

Do zakresu działania posterunku Policji należy:

- 1) realizacja zadań prewencyjnych,
- 2) rozpoznawanie zagrożeń przestępczością oraz wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu wykrywania i ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń,
- 3) realizowanie zadań administracyjno-porządkowych,
- 4) współdziałanie z samorządem terytorialnym.

Natomiast do zadań kierownika posterunku Policji, należy w szczególności:

- 1) kierowanie działalnością posterunku Policji,
- 2) planowanie i organizowanie służby podległych policjantów posterunku,
- 3) współpraca z instytucjami pozapolicyjnymi, w tym przede wszystkim z lokalnym samorządem, realizującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 4) przyjmowanie obywateli w sprawie uwag dotyczących pracy policjantów posterunku Policji.

⁵ Organizację oraz zadania posterunku Policji zostały określone w Wytycznych nr 4 Komendanta Głównego Policji z dnia 17 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji oraz szczegółowych zadań posterunku Policji. (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 35)

Należy również zauważyć, iż zgodnie z art. 10 ustawy o Policji, komendanci powiatowi (miejscy) i komendanci komisariatów Policji zobligowani są do składania organom gmin i powiatów rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym także o działalności podległych rewirów dzielnicowych i posterunków Policji, które mogą być podstawą do podejmowania przez te rady odpowiednich uchwał określających istotne dla lokalnej społeczności zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

IV. Finansowanie Policji przez jednostki samorządu terytorialnego

Podstawy prawne do finansowania Policji przez jednostki samorządu terytorialnego zostały stworzone wraz z tą formacją. Zagadnienie to nabrało jednak szczególnego znaczenia w związku z reformą administracji publicznej. Od 1 stycznia 1999 r. - na mocy art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji - koszty związane z funkcjonowaniem Policji były pokrywane z budżetu państwa, w tym z dotacji celowej na zadania Policji w powiecie. Niezależnie od tego komendy powiatowe i miejskie przy realizacji zadań policyjnych korzystały ze wsparcia finansowego pochodzącego ze środków samorządowych w formie: darowizn rzeczowych i finansowych, utrzymania dodatkowych etatów w rewirach dzielnicowych, nagród za osiągnięcia w służbie, rekompensat pieniężnych za ponadnormatywną służbę.

Z dniem 1 stycznia 2003 r. po czterech latach funkcjonowania systemu finansowania Policji powiatowej poprzez dotację celową - na mocy art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1688) - dokonano zmiany przepisu art. 13 ust. 1 ustawy o Policji. Zgodnie z obecnym brzmieniem ww. przepisu koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa z części sprawy wewnętrzne. Opisana zmiana dotyczyła de facto zmiany sposobu i trybu finansowania Policji ze środków pochodzących z budżetu państwa, co generalnie pozostawało bez wpływu na ustawowe zasady dofinansowywania komend przez samorząd terytorialny.

W kontekście centralizacji systemu finansowania Policji pojawiły się jednak kontrowersje i rozbieżności interpretacyjne na tle przepisu art. 13 ust. 3 stanowiącego, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji, a więc stwarzającego w swej istocie, podstawę do przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz Policji m.in. darowizn finansowych i rzeczowych (*inwestycje, remonty, sprzęt*). Wątpliwości w tym zakresie zgłaszały nie tylko jednostki terenowe Policji, jednostki samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim Regionalne Izby Obrachunkowe, które w skrajnych przypadkach negowały uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji w jakiegokolwiek formie. Zasadniczo jednak kwestionowano te uchwały jednostek samorządu terytorialnego, które dotyczyły przeznaczania środków finansowych na zadania inwestycyjne, remontowe i modernizacyjne Policji nie

kwestionując finansowania Policji przez samorząd terytorialny, na podstawie porozumień zawieranych w oparciu o art. 13 ust. 4 (dodatkowe etaty) i ust. 4a (dodatkowe służby) ustawy o Policji.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, zarówno komend Policji jak i jednostek samorządu terytorialnego oraz z uwagi na fakt, iż przepisy prawa powinny być określone jasno i nie wzbudzać wątpliwości interpretacyjnych, ustawa z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873), z dniem 29 listopada 2003 r. znowelizowała przepis art. 13 ust. 3 ustawy o Policji, na podstawie którego, jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. W sposób jednoznaczny przesądzono również, iż gospodarkę tymi środkami prowadzi się w Policji w formie wyodrębnionego środka specjalnego.

W 2004 r. w związku z przeprowadzaną reformą finansów publicznych dokonano istotnych zmian w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Na mocy ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 273, poz. 2703) likwidacji uległa forma organizacyjno – prawna środków specjalnych. Podstawowym celem przyjęcia takiego rozwiązania było zwiększenie jawności i przejrzystości finansów publicznych. Przedstawione zmiany pociągnęły za sobą zmiany w ustawie o Policji polegające na skreśleniu przepisów dotyczących środków specjalnych i zastąpieniu dotychczasowych regulacji przepisami tworzącymi państwowe fundusze celowe.

Na mocy art. 7 powoływanej ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, modyfikacji uległ art. 13 ustawy o Policji. W zamian dotychczasowych dwóch środków specjalnych utworzono Fundusz Wsparcia Policji, składający się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i Szkół Policji. Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, przy czym wprowadzono zasadę, iż środki finansowe uzyskane przez Policję ze źródeł samorządowych na podstawie umów i porozumień zawartych przez:

- a) Komendanta Głównego Policji – są przychodami funduszu centralnego,
- b) Komendantów odpowiednio wojewódzkich lub Komendanta Stołecznego Policji albo podległych im komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji – są przychodami wojewódzkich funduszy,

c) Komendanta Wyższej Szkoły Policji oraz komendantów szkół policyjnych – są przychodami funduszu Szkół Policji.

Środki funduszu są przeznaczone na pokrywanie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także na zakup niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług, rekompensatę pieniężną dla policjantów za czas służby przekraczający normę określoną w art. 33 ust. 2 ustawy o Policji oraz na nagrody dla policjantów za osiągnięcia w służbie. Środkami funduszu dysponują: Komendant Główny Policji – w zakresie funduszu centralnego, komendanci wojewódzcy (stołeczny) Policji – w zakresie funduszy wojewódzkich, Komendant Wyższej Szkoły Policji oraz komendanci szkół policyjnych – w zakresie funduszu Szkół Policji.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, iż przedstawione zmiany odnoszą się de facto do sposobu prowadzenia przez Policję gospodarki środkami finansowymi uzyskanymi od samorządu terytorialnego, w miejsce dotychczasowych środków specjalnych powołano Fundusz Wsparcia Policji, nie zmieniły się natomiast podstawy prawne i zasady dofinansowywania Policji przez jednostki samorządu terytorialnego.

A zatem w aktualnych uwarunkowaniach prawno-finansowych pokrywanie wydatków (finansowanie, dofinansowywanie) inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług, może odbywać się drogą przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego zaplanowanych na te cele wydatków (środków pieniężnych), które - odmiennie niż poprzednio - zasilą Fundusz Wsparcia Policji.

Swoją moc zachowały dalsze przepisy artykułu 13, a w szczególności: ust. 4 i ust 4a, które stanowią podstawę prawną uczestnictwa samorządu terytorialnego w pokrywaniu części kosztów funkcjonowania Policji, w zakresie:

- utrzymania dodatkowych etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych,
- rekompensat pieniężnych z tytułu ponadnormatywnej służby i nagród za osiągnięcia w służbie dla policjantów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Na mocy art. 13 ust. 4 ustawy o Policji, jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować koszty utrzymania dodatkowych etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy. Zgodnie z nim na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach Policji na terenie powiatu lub

gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych w art. 12 ust. 2, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy, a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Policji. Na mocy ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji, właściwy komendant wojewódzki Policji został stroną porozumienia w miejsce wojewody.

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 5 ustawy o Policji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a wojewodą w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach Policji (Dz. U. Nr 22, poz. 208, z późn. zm.). Zgodnie z ww. rozporządzeniem w zawierającym w formie pisemnej porozumieniu strony muszą określić:

- 1) termin jego obowiązywania,
- 2) liczbę oraz strukturę dodatkowych etatów,
- 3) kryteria wyboru policjantów,
- 4) wysokość kosztów utrzymania dodatkowych etatów na dany rok budżetowy,
- 5) wysokość środków finansowych przekazywanych na rachunek jednostki realizującej wydatki oraz terminy ich przekazywania,
- 6) zakres odpowiedzialności z tytułu nieterminowego przekazania środków finansowych lub przekazania w wysokości niższej niż ustalona,
- 7) formę i szczegółowość rozliczeń z uwzględnieniem wymogów wynikających z przepisów dotyczących zasad finansowania wydatków publicznych.

Powołane elementy są obligatoryjnymi składnikami porozumienia. Podkreślić należy, iż zawarte w porozumieniu zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego dotyczy pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów, a nie ich utworzenia, bowiem uprawnienie w tym względzie posiadają jedynie organy Policji. Komendant powiatowy Policji rozkazem organizacyjnym, w oparciu o zatwierdzone porozumienie, utworzy w rewirach dzielnicowych stanowiska wymienione w porozumieniu, mając na uwadze zapewnienie pokrycia kosztów ich utrzymania.

Ustawodawca nie pozostawił stronom pełnej dowolności w przedmiocie określenia terminu obowiązywania porozumienia. Przede wszystkim porozumienie nie może być zawarte na okres

krótszy niż 5 lat. Przedłużanie jego obowiązywania jest wprawdzie możliwe ale również na czas nie krótszy od 5 lat, a ponadto wymaga zawarcia pisemnego aneksu, który podlega zatwierdzeniu przez Komendanta Głównego Policji. Należy zwrócić uwagę, iż aneks przedłużający termin obowiązywania porozumienia powinien być przedstawiony do zatwierdzenia Komendantowi Głównemu Policji z odpowiednim wyprzedzeniem. Pozwoli to na zagospodarowanie policjantów znajdujących się na etatach opłacanych przez gminę i powiat, jeżeli do takiego przedłużenia nie dojdzie. Chodzi o to, żeby komendant powiatowy Policji dysponujący innymi wolnymi etatami miał czas na przeniesienie tych policjantów pozostawiając ich nadal w służbie.

Określając w porozumieniu liczbę i strukturę dodatkowych etatów należy kierować się zapisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732 z późn. zm.).

Wprowadzając kryteria doboru policjantów, strony porozumienia mogą ustalić przykładowo, iż pierwszeństwo przyjęcia do służby będzie miał policjant, który mieszka w rejonie gdzie pełni służbę. Należy przy tym pamiętać, iż objęcie stanowiska dzielnicowego może nastąpić dopiero po spełnieniu wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 2, poz. 14, z późn. zm.).

Uwzględniana w porozumieniu wysokość kosztów utrzymania dodatkowych etatów na dany rok budżetowy obejmuje globalne (osobowe i rzeczowe) koszty utrzymania w danym roku wszystkich dodatkowych etatów, z uwzględnieniem przewidywanego w tym czasie wzrostu uposażenia policjantów z tytułu mianowania na wyższe stanowisko służbowe, przyznania dodatków służbowych, wzrostu wysługi lat itp. Ustalając te koszty należy kierować się ustawą o Policji oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie. Dokonując kalkulacji kosztów należy uwzględnić należności przysługujące funkcjonariuszom oraz pozostałe koszty związane z zatrudnieniem funkcjonariusza. Należy przy tym pamiętać, iż koszty te podlegają w każdym kolejnym roku obowiązywania porozumienia, aktualizacji uwzględniającej ich faktyczny wzrost.

W przepisach zastrzeżono także, iż środki finansowe na utrzymanie dodatkowych etatów Policji mogą być wykorzystywane jedynie na cele określone w porozumieniu. Natomiast organem zobowiązanym do czuwania nad prawidłowością wykorzystania przedmiotowych środków jest Komendant Główny Policji, który informuje strony o wynikach przeprowadzonej kontroli.

W celu ułatwienia stronom zawarcia porozumienia w sprawie finansowania przez jednostki samorządu dodatkowych etatów opracowany został wzór takiego dokumentu. Nie ma on jednak charakteru wiążącego, a zawarte w nim propozycje rozwiązań mają przede wszystkim zwrócić uwagę na typowe i najistotniejsze elementy z punktu widzenia istoty porozumienia oraz przyczyniać się do jego prawidłowej realizacji.

Kolejna możliwość uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu Policji została stworzona w oparciu o art. 13 ust. 4a ustawy o Policji. Zgodnie z nim rada powiatu lub rada gminy może przekazać na rzecz Policji środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy z przeznaczeniem na rekompensaty pieniężne za czas służby przekraczający ustawowo określoną normę oraz nagrody za osiągnięcia w służbie, dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej. Dla pozyskania przez Policję tego rodzaju środków koniecznym jest zawarcie porozumienia pomiędzy organem wykonawczym powiatu lub gminy, a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji. W przedmiotowym dokumencie strony powinny w szczególności określić: rodzaje ustawowych zadań Policji, finansowanych na podstawie porozumienia (wykonywanych w czasie przekraczającym normę oraz za wykonywanie których może być przyznana nagroda za osiągnięcia w służbie), wysokość oraz tryb i terminy przekazywania środków finansowych przyznawanych na wypłaty dla policjantów, a także sposób dokonywania oceny prawidłowości wykonania porozumienia. Środki finansowe przekazywane Policji w ramach przedmiotowego porozumienia są przychodami Funduszu Wsparcia Policji.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1471) wskazany został sposób wyliczenia indywidualnej wysokości rekompensaty pieniężnej na wypadek gdyby w porozumieniu wskazano jedynie globalnie pulę środków przeznaczonych na ten cel. Przyjęto, iż należność ta przysługuje policjantowi za każdą pełną godzinę służby pełnionej w czasie przekraczającym normę (jeżeli w tym czasie wykonuje zadania określone w porozumieniu), a

stawkę godzinową ustala się dzieląc łączną kwotę środków finansowych przewidzianych na rekompensaty przez łączną liczbę godzin służby, do pełnienia której zobowiązuje to porozumienie. Wprawdzie w przepisach nie określono minimalnych (gwarancyjnych) stawek rekompensaty za jedną godzinę ponadnormatywnej służby, to jednak należy pamiętać, iż policjant otrzymujący to świadczenie nie ma prawa do czasu wolnego w zamian za czas służby przekraczający normę. Zatem wysokość tej należności powinna być ekwiwalentna w stosunku do nakładu wykonywanych obowiązków i zadań. W kontekście powyższego wydaje się zasadnym aby, konstruując treść porozumienia, w zakresie określania wysokości rekompensaty za czas służby przekraczający normę, posiłkować się zasadami określonymi art. 112 ust. 3 ustawy o Policji. W myśl tej regulacji policjant, który uczestniczy w czasie przekraczającym normę w zabezpieczeniu imprezy masowej otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie za każdą rozpoczętą godzinę wykonywania tych czynności w wysokości 2/170 kwoty przeciętnego miesięcznego uposażenia zasadniczego policjantów wraz z dodatkami o charakterze stałym ustalanego za czerwiec roku ubiegłego i ogłaszanego przez Komendanta Głównego Policji w Dzienniku Urzędowym Komendy Głównej Policji. Przeciętne uposażenie policjantów za czerwiec 2004 r., zgodnie z obwieszczeniem Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2004 r. (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 57), wyniosło 2.450,91 zł.

Przedstawiona możliwość premiowania i motywowania dotyczy funkcjonariuszy z tzw. pierwszej linii, którzy osiągają pożądane efekty pracy i których praca prowadzi do poprawy bezpieczeństwa obywateli na danym terenie. Udział jednostek samorządu terytorialnego w przyznawaniu policjantom nagród i gratyfikacji jest tu jednak ograniczony tylko i wyłącznie do funkcjonariuszy służby prewencyjnej.

Nie oznacza to jednak, iż przedstawiciele innych służb są pozbawieni możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze strony samorządu terytorialnego. Istnieje bowiem możliwość nagradzania policjantów, w związku z wykonywaniem zadań policyjnych, przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego, wynikająca generalnie z zasady zespolenia Policji z tą administracją i z zasady zwierzchnictwa wojewody i starosty nad Policją. Nagrody te (pieniężne i rzeczowe) mogą być wręczone:

- 1) policjantom wskazanym przez przełożonego służbowego, w przypadku propozycji wyróżnienia bliżej nieokreślonych policjantów,

2) za zgodą przełożonego służbowego, w przypadku propozycji wyróżnienia określonych imiennie policjantów.

Nagrody przekazywane są poza budżetem i ewidencją Policji.

Wprawdzie przepisy prawa nie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku konsultacji (o jakiej mowa w pkt 2), to jednak należałoby dążyć do przyjęcia (wypracowania) takich zasad współpracy, aby zapewnić stronie służbowej możliwość opiniowania tego rodzaju decyzji. Przyczyni się to niewątpliwie do pełnego zachowania obiektywizmu i jawności działania tej instytucji.

Obok omówionej pomocy finansowej jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać na rzecz Policji także pomoc rzeczową w formie darowizny.

Darowizna jest umową, na mocy której darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku (vide art. 888 kc). Przepisy Kodeksu cywilnego nie określają postaci w jakiej to bezpłatne przysporzenie może być dokonane. Ograniczeń w tym zakresie nie przewiduje również ustawa o Policji. Wprawdzie ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych odnosi się jedynie do kwestii przyjmowania i zagospodarowania przez jednostki budżetowe darowizn w formie pieniężnej (vide art. 18a ust. 1 pkt 2), ale wynika to z tego, iż z istoty swej reguluje gospodarowanie środkami publicznymi rozumianymi jako zasoby pieniężne, nie normuje natomiast gospodarowania środkami rzeczowymi. Nie można zatem wywieść z tego, iż jednostki Policji nie mogą przyjmować darowizn rzeczowych.

Potwierdzeniem tego stanowiska są również zapisy decyzji Nr 213 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 listopada 2002 r. regulującej szczegółowo tryb przyjmowania przez jednostki organizacyjne resortu spraw wewnętrznych i administracji darowizn pieniężnych i rzeczowych oraz sprzętu i wyposażenia do testowania lub badań (Dz. Urz. MSW i A Nr 11, poz. 45). Zgodnie z § 2 pkt 1.1 ww. decyzji podmiotami uprawnionymi do przyjmowania darowizn rzeczowych od właściwych terytorialnie jednostek administracji samorządowej są kierownicy jednostek budżetowych będący dysponentami środków budżetowych.

Aktualnie prawo przyjęcia darowizny przysługuje: Komendantowi Głównemu Policji, komendantom wojewódzkim Policji i komendantom szkół Policji. Nie oznacza to oczywiście, iż jednostki samorządu nie mogą przekazywać darowizn na rzecz określonych komend

powiatowych Policji. Jako bowiem darczyńcy są uprawnieni do określenia celu, na jaki ma być przeznaczona darowizna, tj. mogą wskazać, iż określone rzeczy (sprzęt) przekazują na rzecz konkretnej komendy powiatowej Policji. Wówczas właściwy terytorialnie komendant wojewódzki Policji przyjmując taką darowiznę będzie zobowiązany do jej wykorzystania zgodnie z wolą darczyńcy. Należy mieć na uwadze, iż jednostki samorządu terytorialnego nie są w zasadzie zainteresowane wspieraniem całej formacji, lecz udzielaniem wsparcia konkretnym, lokalnym jednostkom, mając na celu poprawę stanu bezpieczeństwa na swoim terenie.

Jeszcze jedną i istotną, przede wszystkim dla funkcjonariuszy, formą wspomagania Policji przez jednostki samorządu terytorialnego może być pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych policjantów, np. poprzez przekazywanie lokali z zasobów komunalnych na mieszkania i kwatery tymczasowe dla policjantów.

Bieżący rok jest wolny od problemów, jakie pojawiły się w 2004 r., na tle regulacji przyjętej w art. 45 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 2004 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 167). Na mocy tego przepisu nałożono na państwowe jednostki budżetowe gromadzące środki specjalne na podstawie odrębnych ustaw – obowiązek dokonania wpłaty do budżetu państwa w wysokości 40% planowanych wpływów. Tak więc jednostki Policji które otrzymywały od jednostek samorządu terytorialnego wsparcie finansowe na podstawie art. 13 ust. 3 i art. 13 ust. 4a ustawy o Policji, zobowiązane były do odpowiedniej – 40% - wpłaty do budżetu państwa. Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz. U. Nr 278, poz. 2755) nie zobowiązuje Policji do odprowadzania do budżetu państwa jakichkolwiek wpłat z tytułu środków gromadzonych na Funduszu Wsparcia Policji.

V. Współpraca Policji, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych w kształtowaniu lokalnej polityki bezpieczeństwa.

Usytuowanie Policji w administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody oraz starosty stwarza możliwość współdziałania Policji z podmiotami pozapolicyjnymi /tzw. *współdziałanie międzyinstytucjonalne*/, które daje szansę powstania spójnych i skoordynowanych działań przeciwprzestępczych, w szczególności działań zapobiegawczych. Zapobieganie przestępczości posiada charakter otwarty i każdy – jednostka samorządu terytorialnego, organizacja pozarządowa, osoba fizyczna, osoba prawna, przedsiębiorca, organizacja gospodarcza itd. - może przyczynić się do zmniejszenia obszaru zagrożeń.

Zgodnie z § 29 pkt 1 zarządzenia Nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2003 r. Nr 2, poz. 4, z późn. zm.), do zakresu działania komendy powiatowej Policji należy w szczególności tworzenie i realizacja, we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami i instytucjami pozarządowymi, programów prewencyjnych ukierunkowanych na:

- zapewnienie osobom zamieszkałym na obszarze powiatu bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych,
- zwalczanie przestępczości,
- ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży,
- zapewnienie mieszkańcom możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji o zdarzeniach i sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia albo porządkowi publicznemu, a także stworzenie warunków umożliwiających natychmiastową reakcję Policji na takie sygnały lub zgłoszenia,
- organizowanie, koordynowanie i wykonywanie czynności patrolowych, interwencyjnych, konwojowych oraz ochronnych,
- edukacja mieszkańców w zakresie uwarunkowań dotyczących utrzymywania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz aktywnego udziału w przedsięwzięciach profilaktycznych podejmowanych na obszarze powiatu,
- kreowanie w społecznościach lokalnych pozytywnego obrazu Policji oraz podejmowanych przez Policję działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Z kolei rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa społeczności lokalnych powinna polegać w szczególności na:

- po pierwsze - organy jednostek samorządu terytorialnego powinny pełnić rolę koordynatora działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na danym terenie i w danym czasie. Rola ta nie powinna sprowadzać się tylko do działań akcyjnych (np. jednostkowe imprezy masowe, festyny), ale obejmować całokształt planowych przedsięwzięć, uwzględniając wielość sytuacji niosących zagrożenie i mających wypracowane algorytmy postępowania, dla każdego z podmiotów i służb, zgodnie z jego kompetencjami,
- po drugie - bezpieczeństwo to nie tylko indywidualne, czy zbiorowe zachowania ludzkie. To także kwestia organizacji życia społecznego i jego warunków, by nie powstawały sytuacje zagrożeniowe, czy też prowokujące zagrożenie. W tym względzie organy jednostek samorządu terytorialnego powinny kreować inwestycje na rzecz bezpieczeństwa - szczególnie w zakresie monitoringu miejsc zagrożonych, czy też nowych rozwiązań architektoniczno-urbanistycznych - konsultowane z Policją,
- po trzecie – organy jednostek samorządu terytorialnego powinny pełnić także rolę koordynatora i organizatora w zakresie wypełnienia czasu wolnego młodzieży. Działalność rodziny i szkoły powinna być uzupełniana poprzez stwarzanie właściwych form życia społecznego w miejscu zamieszkania dzieci i młodzieży. Jest to szczególnie ważne w ośrodkach wielkomiejskich, gdzie tworzą się spontaniczne grupy rówieśnicze nie poddane kontroli wychowawczej dorosłych. Mając na względzie fakt, że organizowaniem czasu wolnego dla dzieci i młodzieży, w miejscach zamieszkania, zajmuje się wiele organizacji i instytucji powołanych do sprawowania opieki nad młodzieżą, organy jednostek samorządu terytorialnego powinny przyjąć rolę koordynatora w tym względzie, przede wszystkim poprzez udzielanie wszechstronnej i daleko idącej akceptacji dla takich inicjatyw, jak np. udostępnianie boisk, sal gimnastycznych, świetlic, współorganizowanie i współfinansowanie działalności klubów i domów kultury itp. Ważną rolą jest także podejmowanie form pomocy, które zmierzają do stworzenia rodzinie warunków sprzyjających spełnianiu przez nią podstawowych funkcji - szczególnie w kontekście wychowawczym,
- po czwarte - rolą organów jednostek samorządu terytorialnego, w przypadkach wystąpienia potencjalnych zagrożeń, jest tzw. dobra współpraca ze środkami masowego przekazu. Powinna ona obejmować rzetelną informację o faktycznym stanie bezpieczeństwa, w całości

pozbawioną elementów sensacji, jako czynnika podsycającego występujące zagrożenia. Organy jednostek samorządu terytorialnego (starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta), jako koordynator działań wszystkich podmiotów i służb w stanach zagrożenia, powinny odpowiadać za politykę informacyjną, obejmującą przede wszystkim informację o faktach, ich uwarunkowaniach i przyczynach, zakończoną wnioskami i sugestiami dotyczącymi bezpiecznych zachowań. Współpraca ta powinna być prowadzona zarówno przed potencjalnymi zagrożeniami, jak też w ich trakcie i po ich ustąpieniu.

Konkurs „Bezpieczna Gmina”

Od 2002 r. pod patronatem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest organizowany konkurs „Bezpieczna Gmina”. Celem konkursu jest wyłonienie i nagrodzenie gmin wyróżniających się skutecznym i sprawnym działaniem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Od 2003 r. konkurs odbywa się w czterech kategoriach; gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie, gminy o statusie miasta oraz miasta na prawach powiatu. W związku z dużym zainteresowaniem wśród jednostek samorządu terytorialnego dotychczasowymi edycjami Konkursu w 2005 r. zostanie przeprowadzona kolejna IV edycja. Regulamin Konkursu jest dostępny na stronach internetowych MSWiA oraz w prasie samorządowej.

Z nadesłanych do konkursu materiałów wynika, że władze samorządowe - w ramach współpracy z Policją, strażą gminną, strażą pożarną i organizacjami pozarządowymi oraz ludnością - coraz powszechniej diagnozują i analizują zagrożenia na swoim terenie. Opracowują niekiedy własne lokalne programy bezpieczeństwa oraz wykazują dbałość o ich jak najlepsze wykonanie. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego nie tylko opracowują wspomniane programy, ale tworzą centra koordynujące działania wszystkich instytucji publicznych i prywatnych zaangażowanych w realizację programu oraz partycypują w kosztach jego realizacji. Władze gminy dość szybko reagują również na nowo pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przykładowo w miastach tworzy się świetlice terapeutyczne, w których młodzież może otrzymać specjalistyczną pomoc w różnych dziedzinach, np. ochronę przed narkomanią i alkoholizmem, zagrożeniami ze strony sekt itp. Coraz powszechniej pojawiają się działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, bezpieczeństwa dzieci w szkole i w drodze do szkoły. W miastach i małych miejscowościach rosną nakłady na poprawę infrastruktury. Buduje się coraz więcej ścieżek

rowerowych, bezkolizyjnych rond, nowoczesnego oświetlenia, systemów monitorujących obwodnice miejskie.

VI. Straże gminne (miejskie)

Straże gminne i miejskie działają na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.). Straż jest samorządową umundurowaną formacją, powoływaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Straż gminna może zostać utworzona przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. W gminach w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta) straż nosi nazwę „straży miejskiej”. Rada gminy może również rozwiązać straż po powiadomieniu właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji.

Straż jest jednostką organizacyjną gminy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach rada gminy może postanowić o umiejscowieniu Komendy straży w strukturze urzędu gminy. Koszty funkcjonowania straży w całości pokrywane są z budżetu gminy. Rada gminy określa stan etatowy, szczegółową strukturę organizacyjną, a także decyduje o wyposażeniu straży.

Strażą kieruje Komendant powoływany i odwoływany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Wójt, burmistrz (prezydent miasta) jest również przełożonym Komendanta. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy Komendy Straży. Szczegółową strukturę organizacyjną określa regulamin straży nadawany przez radę gminy.

Funkcje straży:

- ochronna – związana z utrzymywaniem porządku na terenie gminy,
- porządkowa – egzekwowanie przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego,
- prewencyjna - stałe patrołowanie ulic i osiedli gminy oraz realizacja zgłaszanych do straży interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego,
- profilaktyczna - zapobieganie przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym, prowadzenie profilaktyki wychowawczej wśród dzieci i młodzieży,
- informacyjna – informowanie służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz sposobach ich eliminacji,

- społeczno-administracyjna - współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- integrująca społeczności lokalne - poprzez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych organizowanych przez gminę, organizacje społeczne, szkoły, straż gminną (miejską),

Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Powyższe zadania straży wykonują pracownicy straży, zwani „strażnikami”. Strażnik wykonując zadania straży ma prawo do:

- 1) udzielania pouczeń,
- 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości,
- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- 4) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 5) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- 6) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym,
- 7) wydawania poleceń,
- 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- 9) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji,
- 10) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Wobec osób uniemożliwiających wykonywanie zadań określonych w ustawie strażnik może stosować środki przymusu bezpośredniego, tj. siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony, kajdanki, pałki obronne wielofunkcyjne, psy obronne, paralizatory elektryczne i ręczne miotacze gazu. Strażnik może stosować jedynie środki przymusu bezpośredniego odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom. Środki te powinny być stosowane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte. W ściśle określonych sytuacjach przy ochronie obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz konwojowaniu dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy strażnik może użyć również broni palnej bojowej.

Z dniem 25 stycznia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1190), która unowocześniła ustawę o strażach gminnych oraz wzmocniła funkcjonowanie straży gminnej (miejskiej) jako samorządowej formacji powoływanej do wykonywania zadań w zakresie ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Do najistotniejszych zmian należą:

w zakresie funkcjonowania straży gminnych (miejskich):

- 1) przyznanie prawa do przetwarzania danych osobowych – bez wiedzy i zgody osoby, których dane te dotyczą - uzyskanych w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz uzyskanych z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp,
- 2) ustanowienie dostępu do baz danych centralnej ewidencji pojazdów i centralnej ewidencji kierowców (tzw. CEPIK), oraz dostępu do danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i utraconych dowodów osobistych,
- 3) wprowadzenie obowiązku prowadzenia przez strażę ewidencji etatów, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego oraz wyników działań straży,

w zakresie praw i obowiązków strażników:

- 1) odebranie prawa do użycia broni palnej gazowej z jednoczesnym umożliwieniem stosowania przez strażników paralizatorów elektrycznych,
- 2) przyznanie prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (tzw. monitoring wizyjny),
- 3) przywrócenie prawa do podejmowania decyzji o przemieszczeniu lub usunięciu pojazdu z drogi na koszt właściciela w sytuacji pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu,
- 4) przyznanie prawa do dodawania poleceń lub sygnałów uczestnikowi ruchu lub innej osobie znajdującej się na drodze,
- 5) rozszerzenie ochrony prawnej strażników,
- 6) ustanowienie odrębnych badań lekarskich i psychologicznych strażników i osób ubiegających się o przyjęcie do straży.

Stan prawny zmieniony ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw, wymagał wydania w 2004 r. aż 11 rozporządzeń (nowych bądź nowelizacji). Niemniej ich znaczenie jest bardzo zróżnicowane. Do

najważniejszych rozporządzeń, które kreują nowy zakres praw i obowiązków straży i strażników, można zaliczyć:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie przypadków, sposobów i trybu użycia przez strażników gminnych (miejskich) środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. Nr 18, poz. 169),
- 2) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich) (Dz. U. Nr 14, poz. 127),
- 3) rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 września 2004 r. w sprawie zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o przyjęcie do służby oraz pełniących służbę w strażach gminnych, a także jednostek uprawnionych do przeprowadzania badań (Dz. U. Nr 205, poz. 2105),
- 4) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności (Dz. U. Nr 247, poz. 2476),

Należy również wspomnieć o zmianie aktu wykonawczego nie wynikającej bezpośrednio z postanowień nowelizacji ustawy o strażach gminnych - z dniem 15 stycznia 2004 r. zostało znowelizowane rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2003 r., Nr 14, poz. 144 z późn. zm.), na podstawie którego straże gminne (miejskie) uzyskały prawo do używania urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości lub niestosowanie się do wskazań sygnalizacji świetlnej (tzw. fotoradary).

Na stronie internetowej MSWiA, pod hasłem zadania - bezpieczeństwo i porządek publiczny, dostępne są następujące opracowania:

- 1) *Informacja dotycząca ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1190)*, która szczegółowo omawia każdą zmianę wynikającą z tej ustawy,
- 2) *Straże gminne – zbiór opinii prawnych*, zawierający wybrane odpowiedzi organów administracji rządowej na pytania dotyczące funkcjonowania straży gminnych (miejskich).

VII. Starosta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.), administrację rządową w województwie wykonują m.in. działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży. Dodatkowo, odnotować należy, że w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym; do określonego w powyższym przepisie zakresu działania należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Istotnym elementem zespolenia na szczeblu powiatowym jest ustawowo określona koncepcja zwierzchnictwa. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Niemniej podkreślić od razu należy, że zwierzchnictwo nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami nie ma charakteru służbowego. Zakres i charakter tego zwierzchnictwa zawarty jest w ustawach ustrojowych oraz innych aktach normatywnych dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży.

Należy przy tym wskazać, że zakres zwierzchnictwa starosty oraz zakres zespolenia wyznacza nie tylko ustawa o samorządzie powiatowym, lecz również przepisy poszczególnych ustaw materii szczególnej. A są to:

- 1) ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, z późn. zm.),
- 2) ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1230, z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.).

Stosownie do art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym starosta sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży:

- 1) powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej,

- 2) zatwierdza programy ich działania,
- 3) uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu,
- 4) w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek,
- 5) zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

Za istotny element zwierzchnictwa i zespolenia administracji na szczeblu powiatu należy uznać uzyskanie przez starostę wpływu na obsadę stanowisk powiatowych komendantów (Policji i Państwowej Straży Pożarnej) i inspektora nadzoru budowlanego. Wskazany przepis wprost stanowi o kompetencji starosty do powoływania i odwoływania – w porozumieniu z wojewodą – kierowników tychże jednostek. Niemniej należy zauważyć, że przedmiotowa materia w przepisach szczególnych ulega mniejszym bądź większym modyfikacjom. Zawarte w tych ustawach przepisy wskazują na różne formy wpływu starosty na obsadzenie stanowisk:

- komendanta powiatowego miejskiego (Policji) powołuje i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stosuje się (art. 6c ust. 1 ustawy o Policji),
- komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej powołuje komendant wojewódzki PSP, w porozumieniu ze starostą. Natomiast odwołanie komendanta powiatowego (miejskiego) PSP przez komendanta wojewódzkiego PSP następuje, tak jak w Policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Również i w tym przypadku przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym nie stosuje się (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej),
- powiatowego inspektora nadzoru budowlanego powołuje starosta spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Starosta odwołuje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w uzgodnieniu z wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego albo na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 86 ust. 1 i 2 Prawa budowlanego).

Z uwagi na zmiany jakie wprowadziła ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.) zakres czynności składających się na to uprawnienie uzupełniony został o wykonywanie przez starostę wobec kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży

czynności z zakresu prawa pracy (art. 35 ust. 3 pkt 1). Wskazane unormowania nie precyzują treści tego uprawnienia, niemniej wydaje się ono stanowić ogólne domniemanie kompetencji starosty do dokonywania wszelkich czynności związanych z treścią stosunku pracy, uregulowanych szczegółowo przez postanowienia Kodeksu pracy, o ile przepisy ustaw szczególnych nie stanowią inaczej.

Wynikające z ustawy o Policji odrębności w tym zakresie, związane ze szczególnym charakterem danej służby mundurowej, skutkują nie tylko odrębnym trybem powoływania komendantów powiatowych i ich zastępców. Wyłączenie stosowania w tym zakresie przepisu art. 35 ust. 3 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym powoduje, iż starości nie przysługują wobec komendanta powiatowego Policji uprawnienia do podjęcia czynności z zakresu prawa pracy. Podobnie, jak w przypadku powoływania, również w odniesieniu do odwoływania komendanta powiatowego i jego zastępców – uprawnionym pozostaje merytorycznie i hierarchicznie organ nadrzędny, nie zaś sprawujący zwierzchnictwo (ale nie służbowe) nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami starosta.

Ustawa o samorządzie powiatowym - obok dotychczas omówionych kompetencji starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami (dotyczących wpływu na obsadę stanowisk) – przewiduje różnego rodzaju instrumenty służące koordynacji tych służb i okresowej oceny ich działalności.

Do tego rodzaju uprawnień zaliczyć należy, w myśl postanowień art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zatwierdzanie przez starostę programów działania powiatowych służb, inspekcji i straży. Nadto, kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży mają obowiązek przedkładania radzie powiatu i starości informacji ze swej działalności jak również informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z postanowieniami materii szczególnych informacje takie winny być przedkładane przynajmniej raz na rok (np. art. 14 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Z kolei ustawa o Policji stanowi, że komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności (art. 10 ustawy o Policji), a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, sprawozdania i informacje składa się tym organom na każde ich żądanie. Na podstawie składanych przez kierowników

powiatowych służb, inspekcji i straży informacji rada powiatu określa m.in. istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 10 ust. 3 ustawy o Policji).

Kolejnymi uprawnieniami starosty są: uzgadnianie wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu (art. 35 ust. 3 pkt 3) oraz kierowanie w sytuacjach szczególnych wspólnymi działaniami tych jednostek (art. 35 ust. 3 pkt 4). Wskazane przepisy są rozwinięciem i uzupełnieniem zwierzchnictwa organu administracji publicznej i znajdują swoje urzeczywistnienie w szczególności w stanach faktycznych regulowanych przez ustawę z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), gdzie starosta wskazany jest wśród podmiotów kierujących działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia (art. 8 pkt 2 i art. 10 ustawy).

Ponadto kompetencją, wynikającą z postanowień ustawy o samorządzie powiatowym, jaka przysługuje staroście, jest zlecenie w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenia kontroli (art. 35 ust. 3 pkt 5). Uprawnienie to uzupełnia pozostałe kompetencje starosty (wskazane w cyt. art. 35 ust. 3) i służy sprawnej i efektywnej realizacji zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Odnosić się ono może zarówno do działań koordynacyjnych starosty, jak i działań zapobiegających lub usuwających skutki zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Nie sposób także pominąć kompetencji starosty wynikających z postanowień materii szczególnych, a dotyczących w szczególności bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa – uprawnienie do wydania polecenia. W tych bowiem stanach faktycznych – tj. bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa – staroście przysługują uprawnienia do wydania komendantom i powiatowemu inspektorowi polecenia podjęcia działań zmierzających do usunięcia zaistniałych zagrożeń (art. 11 ust. 1 ustawy o Policji, art. 14 ust. 3 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 89c ust. 1 Prawa budowlanego). Polecenie nie może dotyczyć wykonywania konkretnych czynności służbowych ani określać sposobu wykonania działania. Starosta ponosi wyłączną odpowiedzialność za wydanie polecenia (żądania), z zastrzeżeniem, że za sposób jego wykonania odpowiada właściwy powiatowy komendant lub inspektor. Jest to konsekwencja wyżej wskazanego uprawnienia, stanowi przejaw zwierzchnictwa i w konsekwencji sprawowania władzy administracji publicznej. Polecenie podlega niezwłocznemu wykonaniu. Zawarte w przepisach regulacje wskazują, że polecenie naruszające prawo jest nieważne. O nieważności

wydanego polecenia rozstrzyga wojewoda (art. 11 ust. 6 ustawy o Policji, art. 14 ust. 8 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 89c ust. 5 Prawa budowlanego).

Odnotać również należy fakt, że 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, w powiatach tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku.

VIII. Komisje bezpieczeństwa i porządku

1. Koordynacja systemu bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym

Kwestia funkcjonowania systemu bezpieczeństwa obywateli i zapewnienie porządku publicznego na poziomie lokalnym uwarunkowane są jakością współpracy władz samorządowych, służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz społeczności lokalnych. Za bezpośrednie zwalczanie przestępczości i walkę z podstawowymi zagrożeniami odpowiedzialne są powołane w tym celu odpowiednie służby, inspekcje i straże, w tym przede wszystkim Policja i Państwowa Straż Pożarna. Natomiast władze samorządowe mogą skutecznie zapobiegać przestępczości i zagrożeniom eliminując ich przyczyny (np. bezrobocie, brak opieki nad małoletnimi, złe rozwiązania architektoniczne), a także utrudniać realizację niektórych przestępstw (np. poprzez właściwe oświetlenie ulic, parkingów). W celu zapewnienia skuteczności działań ww. organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli niezbędna jest również współpraca z lokalnymi społecznościami i ich organizacjami.

Prewencja lokalna odgrywa współcześnie istotną rolę w państwach europejskich, okazała się skuteczną metodą eliminowania różnorodnych patologii z życia lokalnych wspólnot. Zgodne i partnerskie współdziałanie jednostek samorządowych w Anglii, Holandii, Republice Federalnej Niemiec czy Danii przyczynia się do sukcesów lokalnych programów prewencyjnych i nie tylko wpływa na poprawę poczucia bezpieczeństwa obywateli ale i realnie przeciwdziała przestępczości i zagrożeniom porządku publicznego.

Na potrzebę wspierania instytucji koordynującej prewencję na szczeblu lokalnym wskazują również rekomendacje Rady Europy. Na przykład w rekomendacji Nr R 87/19 w sprawie organizacji zapobiegania przestępczości Komisja Ministerialna Rady Europy *„zaleca rządów krajów członkowskich, aby ustanowiły, propagowały i wspierały agendy zajmujące się prewencją na szczeblach krajowych oraz/lub regionalnych i lokalnych mających następujące funkcje (np.):*

- a) zbieranie informacji o przestępstwach i trendach kryminalnych, o grupach wysokiego zagrożenia przestępstwami oraz o eksperymentach prewencyjnych i ich efektach,*
- b) planowanie i realizacje programów prewencyjnych, ich ocenę,*
- c) koordynowanie działalności prewencyjnej policji i innych agend do zapobiegania przestępczości,*

- d) *zapewnienie aktywnej partycypacji publicznej w działalności prewencyjnej, poprzez informowanie o potrzebie i sposobach działania,*
- e) *szukanie wsparcia i współpracy mass mediów w działalności prewencyjnej,*
- f) *inicjowanie lub propagowanie badań nad występowaniem niektórych typów przestępstw oraz innych kwestii istotnych dla działań zapobiegawczych,*
- g) *współpracę z decydentami przy opracowaniu racjonalnej i skutecznej polityki antyprzestępczej,*
- h) *realizację programów szkoleniowych w dziedzinie prewencji.”*

2. Komisje bezpieczeństwa i porządku

Organem administracji ogólnej na poziomie lokalnym jest starosta, który jest kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. 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 w każdym powiecie tworzy się komisje bezpieczeństwa i porządku. W miastach na prawach powiatu i powiecie graniczącym z takim miastem, w drodze porozumienia, może zostać utworzona wspólna komisja.

Komisja bezpieczeństwa i porządku posiada specjalny charakter jako instytucja o ustawowym umocowaniu. Powołała je *ustawa 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)*, która m.in. znowelizowała *ustawę o samorządzie powiatowym* poprzez dodanie przepisów art. 38a - 38c, regulujących tworzenie i zasady działania tych komisji. Powyższa ustawa przekazała również do wyłącznej właściwości rady powiatu uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego (art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym).

Rady powiatu i komendanci powiatowi (miejscy) Policji byli zobowiązani do delegowania, a starostowie do powołania członków komisji bezpieczeństwa i porządku, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy. W tym samym czasie właściwy prokurator okręgowy był zobowiązany wskazać prokuratora okręgowego uczestniczącego w

pracach komisji (data wejścia ustawy w życie 19 października 2001 r. – ustawowy termin ustalenia składu komisji 19 stycznia 2002 r.).

Do zadań 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 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.

Ustawodawca statuuje więc komisję przede wszystkim jako organ opiniodawczo-doradczy starosty. Niemniej należy zwrócić szczególną uwagę na zadanie komisji nie posiadające takiego charakteru dotyczące przygotowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, który stanowi lokalną strategię bezpieczeństwa. W przeciwieństwie do innych programów w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowanych przez powiat, powiatowy program zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli uzyskał ustawowe umocowanie, a jego przygotowanie zostało zaliczone do podstawowych i obowiązkowych zadań komisji bezpieczeństwa i porządku, natomiast jego przyjęcie (uchwalenie) należy do wyłącznej właściwości rady powiatu.

Komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego przystępując do opracowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli powinna dokonać identyfikacji zagrożeń - źródeł zagrożeń

występujących na terenie powiatu. W trakcie tych działań można posiłkować się danymi statystycznymi oraz doświadczeniami w zakresie prewencji kryminalnej będącymi w posiadaniu Policji, badaniami opinii publicznej, informacjami prasowymi, opiniami nauczycieli, pedagogów szkolnych, organizacji pozarządowych itp. Efektem wyżej wymienionych czynności powinno być opracowanie informacji o rzeczywistych zagrożeniach lokalnych oraz sporządzenie mapy zagrożeń, pozwalającej na graficzne przedstawienie skali oraz rozmieszczenia negatywnych zjawisk. Do następnych przedsięwzięć należy wstępne określenie uwarunkowań zagrożeń. Prawidłowo przeprowadzona analiza daje całkowity ogład zagadnień i pozwala określić strategiczne kierunki działań profilaktycznych. Powyższe działania są podstawowym elementem prawidłowego rozwiązywania problemów. Takie metodologiczne podejście do diagnozowania problemów lokalnych stanowi podstawę opracowania programu, na który składają się:

- cele programu,
- planowane przedsięwzięcia (formy i metody działań),
- zakładane rezultaty,
- zasady działania - sposób realizacji programu,
- wykaz przedsięwzięć wymagających nakładów finansowych i wskazanie ewentualnych źródeł finansowania,
- harmonogram realizacji przedsięwzięć.

Program ten staje się w ten sposób bazą do budowy konkretnych cząstkowych programów profilaktycznych, ukierunkowanych na zwalczanie występujących zagrożeń i eliminowanie przyczyn ich powstawania.

W skład komisji bezpieczeństwa i porządku wchodzi:

- 1) starosta jako przewodniczący komisji,
- 2) dwóch radnych delegowanych przez radę powiatu,
- 3) 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,
- 4) 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. Ponadto do udziału w pracach komisji starosta może powołać (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. Przy czym członkostwo w komisji radnego ustaje zawsze z wygaśnięciem jego mandatu. Z ważnych powodów można również odwołać członka komisji.

Przewodniczący komisji (starosta), 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 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 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.

Koszty działania komisji bezpieczeństwa i porządku pokrywa się ze środków własnych budżetu powiatu. Obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo. Rada powiatu została zobowiązana do określenia zasad zwrotu członkom komisji i osobom powołanym do udziału w jej pracach wydatków rzeczywiście poniesionych w związku z udziałem w pracach komisji, stosując odpowiednio przepisy o zwrocie kosztów podróży służbowych dla radnych powiatu.

3. Ocena dotychczasowej działalności komisji bezpieczeństwa i porządku

Z zebranych przez MSWiA informacji wynika, że komisje na swoich posiedzeniach podejmowały problematykę dotyczącą głównie: przeciwdziałania przestępczości kryminalnej, zapobiegania przestępczości i demoralizacji nieletnich, poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przeciwdziałania alkoholizmowi i uzależnieniom, poprawy bezpieczeństwa

mieszkańców w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych i katastrof. Prace komisji stanowiły forum spotkań przedstawicieli komendantów powiatowych Policji, straży pożarnej, straży miejskiej, inspektorów sanitarnych, inspektorów nadzoru budowlanego, lekarzy weterynarii z terenu powiatu, dzielnicowych, wójtów i burmistrzów z okolicznych gmin, członków organizacji pozarządowych i środowisk lokalnych. Dzięki temu zakres tematyczny spraw dotyczących bezpieczeństwa i porządku podejmowanych przez komisje w swoich pracach był bardzo szeroki. To powodowało, że znalezienie efektywnych rozwiązań dotyczących zwalczania wszelkich patologii było łatwiejsze, a program przygotowany przez komisję miał większe szanse na zrealizowanie założonych celów.

Należy zauważyć, że po raz pierwszy działania podejmowane w ramach prewencji lokalnej dotyczące tak szerokiej współpracy zostały zagwarantowane ustawowo. Ustawodawca stwarza możliwość powołania do składu komisji przedstawicieli wszystkich odpowiedzialnych za porządek publiczny na terenie powiatu instytucji oraz przedstawicieli lokalnych środowisk. Na szczególną uwagę zasługuje również obecność prokuratora. Skład komisji może stanowić profesjonalne zaplecze dla działań starosty w zakresie porządku publicznego oraz może stanowić dobrą płaszczyznę współpracy i wymiany doświadczeń wszystkich organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. Ponadto komisja 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. Tak szeroki i różnorodny skład komisji stanowi realną szansę eliminowania negatywnych zjawisk i zagrożeń z życia obywateli powiatu

Potwierdzają to opinie starostów, którzy wskazywali głównie na:

- 1) ścisłą współpracę komisji z samorządami gminnymi poprzez planowane i uzgadnianie wspólnych działań dotyczących poprawy bezpieczeństwa mieszkańców w poszczególnych gminach,
- 2) koordynację przez komisje prewencyjnych działań Policji w zakresie zagrożeń przestępczością i bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz realizacji profilaktycznych zadań przez straże miejskie, służbę zdrowia, placówki oświatowe,
- 3) współdziałanie przez komisje ze stowarzyszeniami, fundacjami, klubami, zrzeszeniami i innymi instytucjami pozarządowymi poprzez organizowanie wspólnych spotkań ich

przedstawiciele w celu uzgadniania zakresu działań przez nich podejmowanych dotyczących poprawy bezpieczeństwa w powiecie.

Z drugiej jednak strony proces powoływania komisji bezpieczeństwa i porządku w niektórych powiatach był opieszły. Wydaje się, iż można wskazać jego kilka przyczyn:

- 1) komisje 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 obywateli, w związku z tym zakres działalności komisji bezpośrednio jest związany z zakresem odpowiedzialności starosty za sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu. W ostatnich latach nastąpiło jednak ograniczenie kompetencji samorządu powiatowego w zakresie porządku publicznego. W momencie wejścia w życie ustawy powołującej komisje bezpieczeństwa i porządku (2001 r.) do powiatowych służb, inspekcji i straży zaliczały się: komendy powiatowe Policji i Państwowej Straży Pożarnej, powiatowe inspektoraty weterynarii i nadzoru budowlanego oraz powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne (stacje sanepid). Z początkiem 2002 r. z powiatowej administracji zespolonej została wyłączona powiatowa inspekcja sanitarna. Pod koniec 2002 r. ograniczono wpływ samorządu powiatowego na funkcjonowanie komendy powiatowej Policji. A w kwietniu 2003 r. z powiatowej administracji zespolonej wyłączono powiatową inspekcję weterynaryjną,
- 2) koszty działania komisji bezpieczeństwa i porządku pokrywa się ze środków własnych budżetu powiatu, a obsługę administracyjno-biurową komisji zapewnia starostwo. Jakkolwiek zadania komisji o charakterze opiniodawczo-doradczym nie wymagają zbyt dużych nakładów finansowych, niemniej ustawodawca wymaga od komisji przygotowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli będącego najważniejszym zadaniem komisji i z pewnością wymagających środków finansowych. Nakładów finansowych mogą wymagać również inne potrzebne inicjatywy podejmowane przez komisję, np. przeprowadzenie badań nad stanem poczucia bezpieczeństwa mieszkańców,
- 3) jednym z poważniejszych problemów dotyczących funkcjonowania komisji bezpieczeństwa i porządku jest określenie wzajemnych relacji między tą komisją, a komisjami powoływanymi przez radę powiatu ze swojego grona do zadań o podobnym charakterze (art. 17 ustawy o samorządzie powiatowym). Problem ten był szczególnie istotny w momencie powstawania

komisji bezpieczeństwa i porządku. Należy jednak wskazać na odmienny charakter tych komisji. Komisję bezpieczeństwa i porządku tworzy się z mocy prawa 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. W dodatku skład komisji jest bardzo szeroki, podkreślenia zwłaszcza wymaga udział prokuratora i przedstawicieli społeczności lokalnych. Natomiast komisje powoływane przez radę powiatu, na podstawie art. 17 ustawy o samorządzie powiatowym, posiadają charakter fakultatywny i powoływane są spośród radnych powiatu do zadań określonych przez radę powiatu. Nie bez znaczenia jest również podział obowiązków pomiędzy komisją bezpieczeństwa i porządku, a radą powiatu przy konstruowaniu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

- 4) z dotychczasowych doświadczeń zebranych przez przedstawicieli resortu wynika również, iż poziom zrozumienia problemów i zainteresowania sprawami porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przez starostów (prezydentów miast na prawach powiatu) jest bardzo zróżnicowany i w niektórych przypadkach jest niewystarczający,

Reasumując, działalność komisji bezpieczeństwa i porządku umożliwia tworzenie zintegrowanego systemu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym oraz ułatwia współpracę wszystkich podmiotów zainteresowanych bezpieczeństwem i porządkiem publicznym na obszarze powiatu.

W załączeniu:

- 1) załącznik nr 1 *Tworzenie lokalnych programów prewencyjnych*, opracowany przez Komendę Główną Policji. Jest to przykładowy model tworzenia lokalnych programów prewencyjnych, który może być wykorzystany nie tylko na szczeblu powiatu,
- 2) załącznik nr 2 *Raport ze szkolenia starostów oraz członków komisji bezpieczeństwa i porządku*, opracowany w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

IX. Przepisy porządkowe stanowione przez organy gmin i powiatów

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. określa, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły są akty prawa miejscowego. Na podstawie istniejącej praktyki oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego można ustalić w oparciu o przedmiot normowania, pewne najistotniejsze grupy aktów prawa miejscowego. Jedną z kategorii tych aktów, są m.in. przepisy porządkowe wydawane przez jednostki samorządu lokalnego (tj. gminy i powiaty). Podstaw prawnych do wydawania przepisów porządkowych stanowiących akty prawa miejscowego poszukiwać należy w ustawach ustrojowych dotyczących wskazanych jednostek samorządu terytorialnego.

I tak, na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) rada gminy w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Są one ustanawiane przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały, jednakże w przypadku niecierpiącym zwłoki, przepisy porządkowe może wydać również wójt (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia. Ustawodawca sformułował wymóg, iż przedmiotowe zarządzenie powinno zostać zatwierdzone na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia, bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W przypadku nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia, rada gminy jest zobowiązana do określenia terminu utraty jego mocy obowiązującej. W dalszej kolejności wypada zauważyć, iż ustawa obliguje wójta do przesłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu. Poza tym, akty ustanawiające przepisy porządkowe, organ wykonawczy gminy ma obowiązek przekazania w ciągu 2 dni od ich ustanowienia wojewodzie.

Regulacje prawne obejmujące problematykę stanowienia przepisów porządkowych przez organy powiatu, precyzuje z kolei ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), która określa zasady i tryb stanowienia

powiatowych przepisów porządkowych. Ustawodawca przewiduje, iż - podobnie jak w przypadku gmin - w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile wszakże przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. Tym samym, zakres spraw, które mogą być uregulowane przez powiatowe przepisy porządkowe jest szerszy niż w przypadku gmin. Także powiatowe przepisy porządkowe mogą przewidywać za ich naruszenie kary grzywny, wymierzane w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

W świetle unormowań ustawy, rada powiatu stanowi przepisy porządkowe w formie uchwały. Natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki, powyższe przepisy porządkowe może wydać także zarząd powiatu, które w takim przypadku muszą zostać obowiązkowo zatwierdzone na najbliższej sesji rady powiatu. W razie nieprzedłożenia ich do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia przez organ stanowiący - tracą moc. Rada powiatu jest zobowiązana w takiej sytuacji określić termin utraty ich mocy obowiązującej.

Przepisy ustawy przewidują konieczność przesyłania przez starostę przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu. Ustawodawca dookreślił, iż przepisy porządkowe jako akty prawa miejscowego podpisuje niezwłocznie po ich uchwaleniu - przez organ stanowiący - przewodniczący rady powiatu i kieruje do publikacji. Również uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu przedstawicielowi Rady Ministrów w województwie w ciągu 2 dni od ich podjęcia.

Zasady i tryb ogłaszania przepisów porządkowych ustanowionych przez gminy oraz organy powiatów regulują przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718, z późn. zm.). W świetle art. 4. ust. 3 tej ustawy, przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. Jednakże w uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, takie przepisy mogą wejść w życie z dniem ich ogłoszenia. Z kolei, przepis art. 13 ustawy precyzuje, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego

stanowione przez organ powiatu oraz organ gminy, a więc także przepisy porządkowe obowiązujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Poza tym, przepisy porządkowe ogłasza się także w drodze obwieszczeń, oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. Trzeba mieć jednakże na uwadze fakt, że ogłoszenie przepisów porządkowych w ww. sposób, nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego wypada uznać, iż akty organów gmin i powiatów obejmujące przepisy porządkowe nie mogą regulować jeszcze raz tych samych zagadnień, które są już zawarte w obowiązujących ustawach. Takie akty, jako istotnie naruszające prawo, należy uważać za nieważne. Jak można sądzić, przepisy porządkowe mają za zadanie wypełnić ewentualne luki ustaw, normując zagadnienia z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych.

Ustanawiając przepisy porządkowe, właściwe organy winny mieć szczególnie na względzie zagwarantowane prawa i wolności obywatelskie. W szczególności prawodawca lokalny ma obowiązek respektowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do przewidywanych środków ograniczających te prawa i wolności tak, by nie przekroczyć pewnego stopnia uciążliwości, a zwłaszcza naruszyć proporcje między stopniem ograniczenia uprawnień jednostki a rangą dóbr chronionych (np. nie powinien ograniczać wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie generalnego zakazu sprzedaży określonych towarów lub zakazu prowadzenia określonej działalności handlowej lub wytwórczej).

Pomyślane są one jako akty regulujące sytuacje nietypowe lub mające charakter nadzwyczajny. A zatem, ich stanowienie w nagłych przypadkach powinno mieć miejsce w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji organu gminy czy powiatu. Co nie uzasadnia wszakże poglądu, że mogą być one wydawane wyłącznie w sytuacjach typu klęska żywiołowa, katastrofa czy epidemia, czyli nadzwyczajnych sytuacjach losowych.

Ustawodawca nie upoważnił organów wspólnot terytorialnych do ustalania we własnym zakresie kar za naruszenie przepisów porządkowych, ze względu na konstytucyjne gwarancje praw obywatelskich, stąd też mogą one jedynie określać za ich przekroczenie kary grzywny przewidziane w prawie o wykroczeniach. W ten sposób, organy przekazują adresatom uchwały, informację co do ich sytuacji prawnej np. na podstawie art. 54 Kodeksu wykroczeń.

W przypadku braku wskazania przepisów prawa, na podstawie których może zostać wymierzona sankcja za niestosowanie się do norm porządkowych, uzasadniona wydaje się konstatacja, iż w ten sposób właściwy organ dobrowolnie rezygnuje z sankcjonowania takich przepisów w sytuacjach ich naruszania, co powoduje niemożliwość bezpośredniego orzekania o karze grzywny przewidzianej w Kodeksie wykroczeń. Ponadto, niezależnie od tego, czy przepisy porządkowe zawierają sankcję karną, czy też nie, obowiązki z nich wynikające podlegają egzekucji w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968, z późn. zm.). Wypada również odnotować, że przedmiotowe akty prawa miejscowego mogą być stanowione na części lub całości danej gminy czy powiatu, z tym zastrzeżeniem, że przyczyny uzasadniające wydanie tych przepisów przez organy powiatu powinny występować na terenie więcej niż jednej gminy leżącej na jego obszarze.

W sytuacji, gdy przepis porządkowy normujący określony stan faktyczny został już wydany przez jeden z podmiotów (np. gminę), inny organ samorządowy (np. powiat) nie powinien wydawać w tożsamym zakresie, przepisu porządkowego obejmującego zasięgiem swojego normowania obszaru takiej wspólnoty. Instrumentem mającym zapobiegać takim sytuacjom, jest nałożony przez ustawodawcę na organ wykonawczy gminy i starostę, obowiązek informowania innych podmiotów o ustanowionych - przez odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego - przepisach porządkowych.

X. Wojewoda jako organ koordynujący działania organów administracji publicznej na obszarze województwa

Na każdym szczeblu administracji publicznej w państwie określony został jednoznacznie organ administracji ogólnej odpowiedzialny za rezultat działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Władzę administracji ogólnej mogą wykonywać zarówno organy samorządu terytorialnego jak i administracji rządowej. Organy te powinny również przejmować odpowiedzialność za wyniki działania zespolonej administracji w sytuacjach kryzysowych. Szczęólnego znaczenia nabiera jednak w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego pozycja wojewody jako koordynatora wszystkich działań podejmowanych przez organy administracji publicznej na obszarze województwa. Z tego też względu zarówno przepisy ustrojowe, jak i przepisy ustaw szczególnych przewidują stosowanie przez z wojewodę narzędzi koordynacyjnych (i nadzorczych), pozwalających na sprawne wykonywanie przez wojewodę zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kwestie współdziałania wszystkich jednostek administracji publicznej z obszaru województwa w sytuacjach nadzwyczajnych regulowane są przede wszystkim przez ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, z późn. zm.), w szczególności przez art. 15 pkt 4, zgodnie z którym wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach. Wojewoda może wydawać, w zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a ww. sytuacjach nadzwyczajnych obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra. Polecenia te nie mogą dotyczyć jednak rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Ponadto w sytuacjach nadzwyczajnych, wojewodzie przysługuje, niezależnie od uprawnień wynikających z odrębnych przepisów, uprawnienie do żądania wszczęcia

postępowania dyscyplinarnego wobec każdego pracownika rządowej administracji niespełnionej i pracownika samorządowego, który dopuścił się naruszenia prawa.

Szczególne uprawnienia przysługują wojewodzie w czasie stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.), w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy wojewoda kieruje działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W zakresie tych działań wojewodzie są podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Spis treści:

I. CHARAKTER ZADAŃ WYKONYWANYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE OCHRONY PORZĄDKU I BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO ..	3
II. WPŁYW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA DZIAŁALNOŚĆ POLICJI	6
III. ZASADY TWORZENIA I FUNKCJONOWANIE REWIRÓW DZIELNICOWYCH I POSTERUNKÓW POLICJI	10
IV. FINANSOWANIE POLICJI PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	14
V. WSPÓŁPRACA POLICJI, JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W KSZTAŁTOWANIU LOKALNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA.	23
VI. STRAŻE GMINNE (MIEJSKIE)	27
VII. STAROSTA JAKO ZWIERZCHNIK POWIATOWYCH SŁUŻB, INSPEKCJI I STRAŻY	32
VIII. KOMISJE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU	37
IX. PRZEPISY PORZĄDKOWE STANOWIONE PRZEZ ORGANY GMIN I POWIATÓW	45
X. WOJEWODA JAKO ORGAN KOORDYNUJĄCY DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA OBSZARZE WOJEWÓDZTWA	49

Tworzenie lokalnych programów prewencyjnych

Przystępując do prac nad utworzeniem programu powinno się określić: cel, potrzeby, sposób realizacji, podmioty realizujące program, oczekiwania i efekty oraz ocenę stopnia jego realizacji.

I. Cel

1. Cele główne

- wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli,
- podniesienie stopnia bezpieczeństwa miejsc zagrożonych.
- aktywna forma działalności Policji i administracji samorządowej,
- redukcja liczby przestępstw i zdarzeń kryminalnych,
- redukcja obaw przed staniem się ofiarą przestępstwa
- partnerstwo z mieszkańcami i innymi służbami.

2. Cele pośrednie

- uzyskanie pozytywnej postawy społeczeństwa dla inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa społecznego,
- budowa nowego wizerunku Policji, administracji samorządowej i zespolonych z nią inspekcji i straży,
- zaangażowanie środków masowego przekazu w działania prewencyjne,
- wypracowanie nowych procedur współdziałania w przypadkach zagrożenia,
- komunikacja dwustronna między ww. służbami.

II. Potrzeby

1. Potrzeby główne

- rozpoznawanie,
- informowanie,
- doradzanie,
- organizowanie.

2. Potrzeby wspomagania funkcjonalnego

Policja samodzielnie nie jest w stanie rozwiązać problemów związanych z przestępczością i zagrożeniami. W tym celu musi uzyskać wspomaganie ze strony innych służb, jak i osób zagrożonych.

Podstawą planowania działań zapobiegawczych jest gromadzenie i analiza informacji o zagrożeniach i ich przyczynach - w ujęciu wieloaspektowym.

Nie bez znaczenia również pozostaje pozyskiwanie informacji od osób "postronnych" - np. mieszkańców osiedli, klientów i właścicieli zagrożonych placówek.

Znalezienie funduszy np. na produkcję materiałów informacyjnych /broszur, ulotek, naklejek itp./, ewentualne pokrycie kosztów wynajmu pomieszczeń, w których będą się odbywały spotkania /np. przedstawicielami społeczeństwa, firmami ochrony mienia, przedstawicielami stacji monitorowania/.

III. Sposób realizacji

Należy dążyć do konsolidowania przedstawicieli środowiska zagrożonego i angażowania ich w realizację zaproponowanych i uzgodnionych działań.

Na bazie posiadanego rozpoznania Policja i służby podległe staroście /prezydentowi miasta/ przygotowują plan działań programowych, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa. Wskazaniem jest utworzenie wspólnego międzyinstytucjonalnego zespołu roboczego. Efekty pracy zespołu muszą być następnie przedyskutowane z przedstawicielami zagrożonego środowiska - odbiorcami programu.

Działania w tym zakresie powinny się sprowadzać do zachęcania i proponowania konkretnych rozwiązań, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i np. monitoringu miejsc zagrożonych, zabezpieczenia technicznego obiektów.

W sposobie realizacji rola Policji powinna zamykać się w sześciu aspektach:

1. rozpoznawania stanu zagrożeń i sytuacji w danym rejonie,
2. ścisłego współdziałania z innymi służbami administracji samorządowej,
3. informowania o faktycznym stanie zagrożenia i porównywania go z odczuciami społecznymi,
4. doradzania w zakresie rozwiązań organizacyjno-technicznych zwiększających stopień bezpieczeństwa,
5. organizowania działań zapobiegawczych - zarówno w sferze technicznej i organizacyjnej, jak i budowy klimatu oraz zainteresowania społecznego problematyką bezpieczeństwa,
6. współdziałania ze środkami masowego przekazu, na rzecz kształtowania polityki informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa sytuacyjnego.

Uwaga generalna: dla prawidłowej realizacji zaplanowanych przedsięwzięć starosta /prezydent miasta/ powinien powołać (wyznaczyć) osobę, która będzie koordynowała zakres wykonawczy i współdziałanie międzyinstytucjonalne.

IV. Podmioty realizujące program

przedstawiciele społeczeństwa

Jednym z głównych sposobów realizacji powinna być idea współdziałania międzyinstytucjonalnego. Partnerami w tym działaniu winni być m.in.:

- przedstawiciele administracji samorządowej,
- sami zainteresowani – przedstawiciele wybranych grup społecznych,
- przedstawiciele producentów i instalatorów sprzętu zabezpieczającego,
- przedstawiciele firm ochrony mienia i monitorowania stanów alarmowych,
- firmy ubezpieczeniowe,
- przedstawiciele środków masowego przekazu,

Zakres działalności partnerów:

- gromadzenie informacji o zagrożeniach i ich przyczynach – administracja terenowa /wg kompetencji/,
- współpraca z organami przedstawicielskimi zagrożonych środowisk,
- wewnętrzna koordynacja wszelkich działań związanych z realizacją przyjętych strategii,
- zapewnienie obiektów, w których będzie możliwe organizowanie okresowych spotkań z przedstawicielami środowiska zagrożonego,
- zabezpieczenie funduszy np. na produkcję materiałów informacyjnych (broszur, ulotek, naklejek, itp.), ewentualne pokrycie kosztów wynajmu pomieszczeń, w których będą organizowane spotkania.
- zabezpieczenie przekazu medialnego o podjętych i realizowanych przedsięwzięciach,
- dostosowanie "oferty technicznej" do potrzeb realizowanych strategii.

Policja (komendanci powiatowi/miejscy Policji)

Zakres działalności:

- dobór kadr, nadzór, kontrola i koordynacja pracy zespołów policyjnych (osób) bezpośrednio realizujących przyjęte strategie zapobiegania,
- zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających realizację zadań, w tym w szczególności zapewnienie koordynacji współdziałania między pionem prewencji a innymi pionami Policji, przede wszystkim w zakresie przepływu informacji i ich analizy,

- zapewnienie współdziałania z administracją samorządową,
- bezpośrednia realizacja założeń programowych,
- utrzymywanie kontaktów ze społecznością zagrożoną, budowa zaufania do Policji,
- prowadzenie bieżącej analizy przyjętych do realizacji działań i okresowe opiniowanie ich skuteczności.

V. Oczekiwania i efekty

Poprzez optymalne zarządzanie zasobami Policji, a także innymi służbami podległymi staroście /prezydentowi miasta/, przeznaczonymi do realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa, powinien nastąpić wzrost poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie. Związane to jest bezpośrednio ze strukturą organizacyjną służby, a także zadaniami administracji samorządowej, adekwatnymi do występujących zagrożeń i realizowanych strategii.

Oczekuje się, że nastąpi wzrost przepływu informacji o zagrożeniach pomiędzy Policją a innymi służbami podległymi staroście /prezydentowi miasta/ w ramach sprawnego funkcjonowania systemu współdziałania.

W oparciu o posiadane informacje będą wdrażane nowe koncepcje zapobiegania, nastąpi dopasowanie strategii zapobiegania do występujących zagrożeń. Powinno to być efektem współdziałania międzyinstytucjonalnego w zakresie prowadzenia i analizowania danych.

Zapewni to efektywność organizacyjno-ekonomiczną stosowanych rozwiązań, co w połączeniu ze współdziałaniem społecznym powinno pozwolić na budowę strategii zgodnych z oczekiwaniami środowisk zagrożonych i stworzenie swoistego lobby na rzecz bezpieczeństwa.

VI. Ocena stopnia realizacji programu

Należy przyjąć okresową ocenę stopnia realizacji programu – przez Rady Programowe, Komisje Bezpieczeństwa i Porządku, bądź to przez wspólne zespoły złożone z przedstawicieli Policji i innych służb podległych staroście /prezydentowi miasta/, albo niezależne podmioty - np. przedstawicieli zagrożonego środowiska itp.

Okresy oceny powinny być adekwatne do czasu trwania programu.

Podsumowując:

W ujęciu syntetycznym współdziałanie w ramach przyjętego programu na rzecz poprawy porządku i bezpieczeństwa obywateli w społecznościach lokalnych winno zawierać m.in. następujące zasady w ramach:

- 1) komendant powiatowy /miejski/ Policji utrzymuje ścisły kontakt ze starostą /prezydentem miasta/ w zakresie oceny i analizy zagrożeń,
- 2) wnioski z analizy zagrożeń są podstawą do prowadzenia doraźnych działań prewencyjnych oraz tworzenia długofalowych programów zapobiegawczych,
- 3) opracowane programy i plany działań prewencyjnych podlegają konsultacji z lokalną społecznością - mieszkańcami terenu, na którym ma być realizowany program, z przedstawicielami środowiska zagrożonego,
- 4) sporządza się okresowe raporty /kwartalne, półroczne, roczne/ o stanie zagrożenia przestępczością. Podstawą informacji merytorycznych ww. dokumentów są dane z jednostek Policji, organów administracji terenowej oraz z bezpośredniego monitorowania zagrożeń,
- 5) raporty te poddaje się analizie przez wspólne zespoły robocze, w skład których wchodzi przedstawiciele administracji terenowej, Policji i społeczeństwa,
- 6) realizacja przedsięwzięć przeciwprzestępczych prowadzona jest dwutorowo:
 - przez służby administracji terenowej w zakresie ich kompetencji,
 - przez służby policyjne w zakresie ich obowiązków,
- 7) koordynacja ww. przedsięwzięć pozostaje w gestii starosty /prezydenta miasta/,
- 8) środki finansowe w zakresie omawianych działań zapewniają:
 - a) starosta /prezydent miasta/ w rocznym planie budżetowym podległych instytucji oraz rocznym planie powiatu:
 - finanse na działania komisji ds. porządku i bezpieczeństwa,
 - finanse na działania celowe /programy, działalność informacyjno- edukacyjna/.
 - b) zakresie typowych działań policyjnych - komendant powiatowy /miejski/ Policji w rocznym planie finansowym,
- 9) działania w zakresie kształtowania bezpieczeństwa społecznego podlegają okresowej ocenie ustawowych organów administracji terenowej i są przedmiotem społecznej dyskusji.

Planowanie funkcjonowania Policji i służb administracji terenowej musi zawierać element wzajemnego uzupełniania się, celem zapobieżenia powielania działań i marnotrawienia środków finansowych.

Jakkolwiek starosta (prezydent miasta) jest zwierzchnikiem zespolonych służb inspekcji i straży, niemniej relacje między starostą /prezydentem miasta/ a komendantem powiatowym /miejskim/ Policji powinny opierać się na zasadach partnerskich, albowiem obydwaj są odpowiedzialni za stan bezpieczeństwa publicznego na podległym im terenie.

PROGRAM I JEGO POJĘCIE

Program to proces, poprzez który osiąga się określony cel. Poprzez program:

- określamy szeroki przekrój działań,
- łatwiej osiągać cele, gdyż są one określone,
- łatwiej osiągać cele priorytetowe,
- występuje ścisły związek kompetencji,
- określa się działania adekwatne do możliwości finansowych,
- eliminuje się dualizm rzeczowo-finansowy,
- wymusza określone w nim działanie.

I. Elementy procesów programowania

A. Analiza sytuacyjna

- badanie środowiska - warunki życiowe, środowiskowe, socjalne, kulturowe, technologiczne,
- analiza przestępczości i zagrożeń - określa się tematy, kategoryzuje najbardziej zagrożone podmioty,
- konsultacje - współdziałanie między służbami i innymi podmiotami, rozmowy w lokalnych społecznościach i z osobami zagrożonymi, konsultacja wśród policjantów i przedstawicieli innych służb podległych staroście,
- określanie innych czynników mających wpływ na sytuację - uwarunkowania prawne, źródła finansowania, zasady pozyskiwania finansów, partnerstwo z innymi podmiotami, wnioski z pracy poszczególnych służb, przygotowanie i kształcenie kadry, kierowanie projektem, kontrola przebiegu.

B. Proces programowania

Zadania starosty:

- pomoc w opracowywaniu analizy zagrożenia przestępczością, poprzez przekazywane informacje nt. oceny stanu zagrożenia przez służby podległe staroście i opinie władz samorządowych;
- pomoc w uzyskaniu niezbędnych informacji i danych dot. problematyki ruchu drogowego;

Zadania Policji:

- analiza stanu zagrożenia na podległym terenie, na podstawie której określone zostaną priorytety działania jednostki Policji;
- analiza stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym – wskazanie konkretnych zagrożeń;
- kompleksowa analiza zjawiska demoralizacji, przestępczości nieletnich oraz innych patologii społecznych;

II. Analiza posiadanych sił i środków

Zadania starosty:

Dokonanie podziału czynności i zadań wykonywanych w ramach lokalnego programu prewencyjnego przez uprawnione podmioty;

Zadania Policji:

dokonanie analizy będących w dyspozycji jednostki Policji sił i środków z jednoczesnym wykazaniem możliwości ich wykorzystania;

III. Priorytety działania

Zadania starosty:

- na podstawie własnych informacji i analiz dokonanie monitoringu zagrożeń;
- określenie priorytetów działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku z uwzględnieniem możliwości realizacyjnych jednostki Policji i podległych sobie służb;
- na podstawie obowiązujących przepisów prawa określenie obszarów działania dla podległych służb, z jednoczesnym zaznaczeniem sposobu realizacji i zasad współdziałania z Policją;

Zadania Policji:

- na podstawie wyników analiz określenie priorytetów działania;
- ograniczenie przestępstw i wykroczeń w miejscach publicznych;
- zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- zapobieganie zjawiskom patologii wśród dzieci, młodzieży i rodziny;
- przeciwdziałanie oraz zwalczanie przestępczości i demoralizacji wśród nieletnich, itp.

IV Sposób realizacji priorytetów działania

Zadania starosty:

- utworzenie na wniosek Policji wspólnego międzyinstytucjonalnego zespołu roboczego;
- współpraca z organami przedstawicielskimi zagrożonych środowisk;
- koordynacja wszelkich działań związanych z realizacją przyjętych strategii;
- zapewnienie niezbędnych funduszy na realizację zadań programowych;
- zapewnienie warunków organizacyjnych umożliwiających realizację zadań;

Zadania Policji:

- na podstawie analizy posiadanych sił i środków określenie możliwości realizacji priorytetów;
- ściśle współdziałanie z innymi służbami administracji samorządowej w realizacji zaproponowanych i uzgodnionych działań;
- wystąpienie o utworzenie wspólnego międzyinstytucjonalnego zespołu roboczego mającego na celu opracowanie działań programowych;

V Kontrola realizacji ramowego planu pracy.

Zadania starosty: kontrola całości realizacji zadań wynikających z ustawowych uprawnień organów administracji terenowej.

Zadania Policji: kontrola realizacji zadań wykonywanych przez Policję.