



UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI
W KRAKOWIE

KOMISJE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU W ŚWIETLE SPRAWOZDAŃ Z ICH DZIAŁALNOŚCI W LATACH 2007-2009

Podsumowanie wyników badań

Michalina Szafrńska

KRAKÓW 2012

I. Założenia metodologiczne i realizacja próby

Przedmiotem badań prowadzonych od sierpnia 2011 r. do stycznia 2012 r. były **sprawozdania z działalności komisji bezpieczeństwa i porządku z lat 2007, 2008 i 2009** wszystkich 379 powiatów. Dokumenty poddano analizie treści z wykorzystaniem elektronicznego kwestionariusza (76 pytań, głównie zamkniętych, jedno- lub wielokrotnego wyboru).

Łącznie przeanalizowano **972 sprawozdania** (na 1137 możliwych¹) – 810 z powiatów ziemskich i 162 z miast na prawach powiatu. Poziom realizacji próby wyniósł zatem 85%.

Problemy w realizacji badań dotyczyły przede wszystkim:

- przygotowania przydatnego do badań kwestionariusza - wynikało to przede wszystkim z bardzo zróżnicowanej obszerności sprawozdań (od 779 do 112043 znaków ze spacjami) i ich treści;
- możliwości wyciągania wniosków na temat działalności komisji na podstawie treści sprawozdań - sprawozdania nie muszą odzwierciedlać w pełni realnej aktywności komisji: z jednej strony, nie wszystkie działania komisji muszą być wspomniane w sprawozdaniach, z drugiej, niektóre aktywności innych służb i podmiotów działających w powiecie mogą być – z uwagi na nieprecyzyjny język sprawozdań - komisji niesłusznie przypisane.

W związku z powyższym przedstawione wyniki badań mają charakter **eksploracyjny** i nie mogą one służyć jako jedyne źródło wiedzy o działalności komisji. Ich ustalenia powinny być traktowane z należytą ostrożnością oraz zweryfikowane z wykorzystaniem innych technik badawczych.

II. Problemy badawcze

Główny problem badawczy: Diagnoza aktywności powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku w świetle sprawozdań z ich działalności z lat 2007-2009.

Problemy szczegółowe:

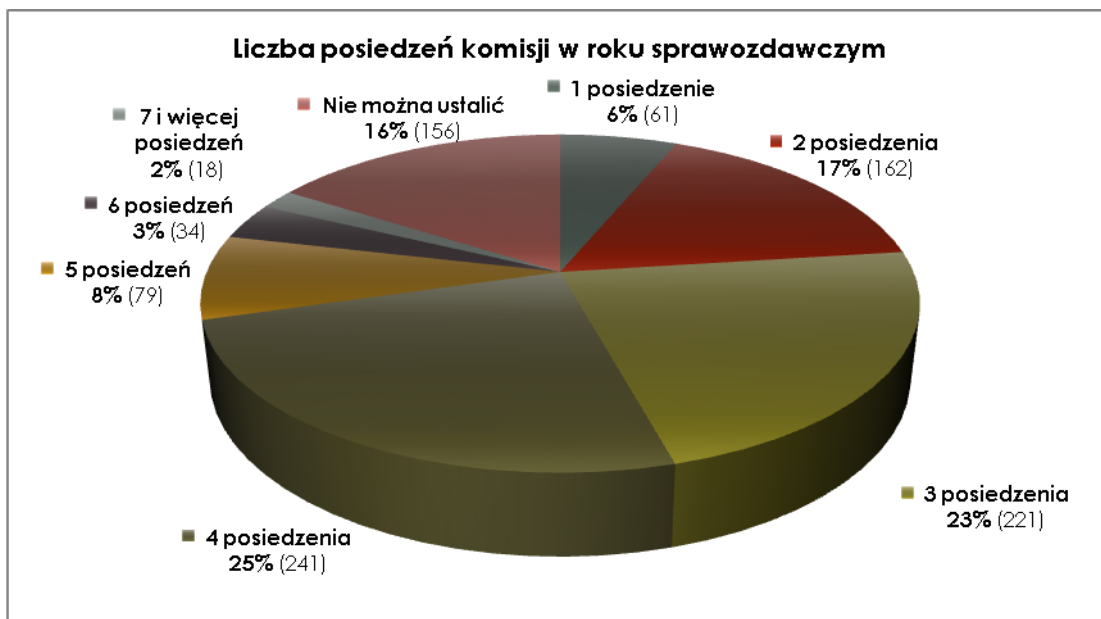
1. Czym zajmują się powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku?
2. Jaka część ich aktywności skierowana jest na prewencję kryminalną?
3. Czy komisje korzystają z ustawowych uprawnień sprzyjających koordynacji lub innych pozanormatywnych możliwości koordynowania działań na rzecz bezpieczeństwa?
 - poszerzanie składu lub zapraszanie innych podmiotów na posiedzenia
 - korzystanie z wiedzy eksperckiej
 - pozyskiwanie informacji o działaniach podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, ułatwianie przepływu informacji, podejmowanie konkretnych działań na podstawie powziętych informacji
 - opiniowanie programów współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo
 - współpraca w wykonywaniu zadań z samorządami gmin z terenu powiatu, ze stowarzyszeniami, fundacjami, kościołami i związkami wyznaniowymi oraz innymi organizacjami i instytucjami
 - działania inspirujące współpracę między podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo
4. Czy w sprawozdaniach znaleźć można informacje na temat działań na rzecz bezpieczeństwa realizowanych w powiecie?

¹ Zgodnie z prawem sprawozdania winny być publikowane w Wojewódzkich Dziennikach Urzędowych. Mimo to nie wszystkie dokumenty zostały tam zamieszczone. Dla maksymalizacji stopnia realizacji próby podjęto próby dotarcia do dokumentów w inny możliwy sposób, tj. poprzez przeszukiwanie Biuletynów Informacji Publicznej, stron internetowych powiatów, elektronicznych systemów informacji prawnej, nawiązanie kontaktu z przedstawicielami samorządu powiatowego i innymi podmiotami działającymi na rzecz bezpieczeństwa w powiecie (e-maile, telefony).

III. Kluczowe wyniki badań

KOMISJE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU – DANE PODSTAWOWE

- Komisje przeważnie spotykały się **trzy-cztery razy do roku** (48%). Nierzadko jednak - bo aż w 17 % przypadków były to tylko 2 posiedzenia. W 61 przypadkach (6%) komisje spotkały się tylko raz w roku.



Nieco częściej spotykały się komisje w powiatach grodzkich niż ziemskich, nie są to jednak znaczące różnice. Brak również istotnych różnic w częstotliwości posiedzeń w kolejnych objętych badaniami latach.

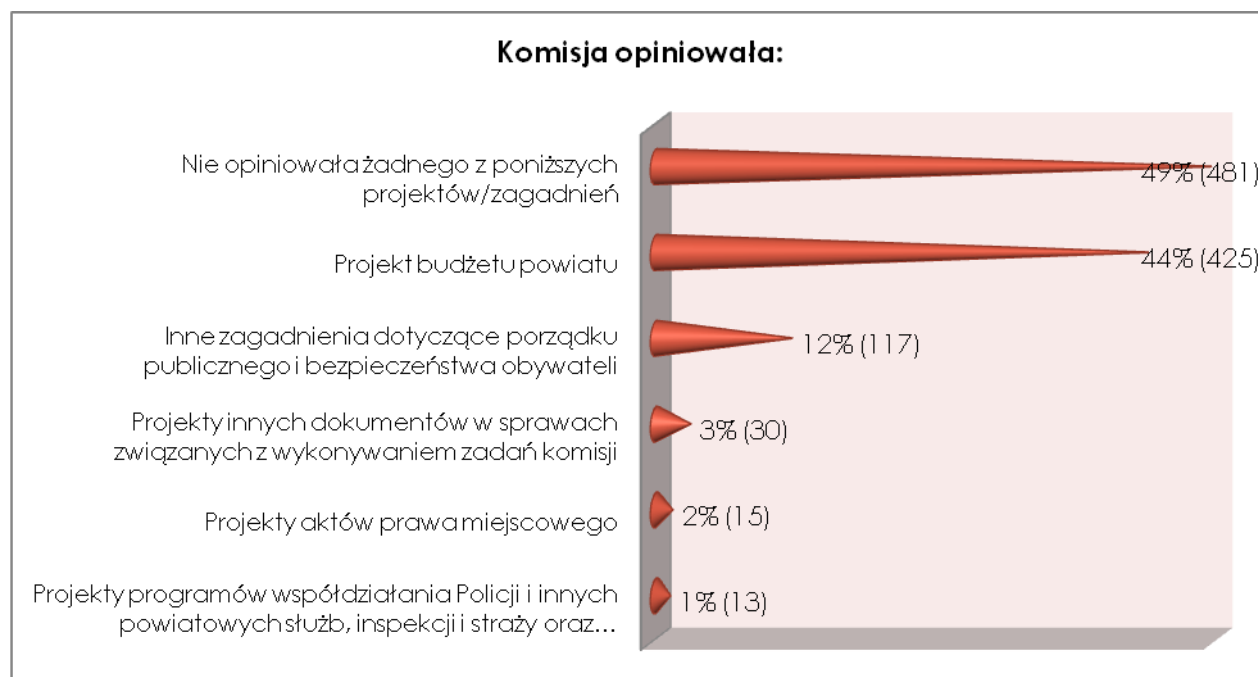
- Skład komisji wskazany był w nieco ponad połowie sprawozdań (547). W około **połowie** z nich (252) wskazano na **skład ustawowy** określony w art. 38a ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym (u.s.p.), w około **połowie** również (252) starosta skorzystał z ustawowej możliwości **poszerzenia składu** przewidzianej przez art. 38a ust. 7 u.s.p. W 7 % sprawozdań (68 przypadków) pojawiły się nieprawidłowości dotyczące składu komisji².
- Informacja o składzie poszerzonym częściej (o 12%) pojawiała się w sprawozdaniach z powiatów grodzkich niż ziemskich. Zdecydowanie najczęściej skład poszerzany był o przedstawicieli **powiatowej straży pożarnej**. W dalszej kolejności starosta powoływał przedstawicieli **inspekcji sanitarnej, samorządu powiatowego/miejskiego** lub **inspekcji weterynaryjnej** oraz **straży gminnej/miejskiej**.
- Relatywnie często – bo aż w **45%** przypadków - na posiedzeniu komisji co najmniej raz (choć z reguły częściej) w obradach wzięł udział przynajmniej jeden podmiot spoza składu komisji (ustawowego lub poszerzonego). Najczęściej zapraszano **przedstawicieli służb, inspekcji i straży** oraz (w powiatach ziemskich) przedstawicieli **samorządu gminnego**.

² Najczęściej polegały one na niedostatecznej liczbie przedstawicieli komendanta powiatowego/miejskiego Policji lub rady powiatu lub też zbyt małej (względnie zbyt dużej) liczbie osób powołanych przez starostę do składu podstawowego komisji.

- Mniej optymistyczne wnioski wynikają z analizy sprawozdań pod kątem **współpracy komisji z innymi podmiotami**. Jedynie w **11%** (117) sprawozdań znaleźć można informację na temat podjęcia przez komisję współpracy z innym podmiotem.
- Bardzo rzadko również, bo jedynie w **9,5 %** przypadków (92 sprawozdania), komisja obradowała wspólnie z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w powiecie³.
- Jeszcze rzadziej, bo jedynie w **1%** przebadanych sprawozdań, znaleziono informację na temat korzystania przez komisję z opinii ekspertów.

REALIZACJA ZADAŃ USTAWOWYCH

- W **znaczącej większości sprawozdań (78%)** zawarto informację o przynajmniej jednokrotnym przyjęciu sprawozdania albo wysłuchaniu informacji podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Najczęściej byli to przedstawiciele **Policji (64%)** oraz **powiatowej straży pożarnej (52%)**.
- Względnie częste wysłuchiwanie informacji lub przyjmowanie sprawozdań przez komisję, relatywnie rzadko szło w parze z opiniowaniem pracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – tylko w **nieco ponad 1/3 sprawozdań znaleziono informację o opiniowaniu**.
- Jeśli chodzi o inne zadania komisji uregulowane przez ustawę w art. 38a ust. 2 (opiniowanie innych dokumentów i spraw dotyczących bezpieczeństwa) w niemal **1/2 sprawozdań w ogóle nie pojawia się informacja na temat wykonywania jakichkolwiek zadań z tego zakresu**. Jeśli zaś nawet komisje opiniowały cokolwiek, to w przytłaczającej większości przypadków był to **projekt budżetu powiatu**.



- **59%** sprawozdań wskazuje na **dokonanie przez komisję** oceny zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu⁴.

³ Wspólne obrady w zasadniczej większości dotyczyły różnych instytucji zajmujących się zarządzaniem kryzysowym oraz komisji rady powiatu odpowiedzialnej za sprawy bezpieczeństwa i porządku.

⁴ Należy jednak zastrzec, że w badaniach „dokonanie oceny” rozumiane było bardzo szeroko i do wskazania przez badacza odpowiedzi twierdzącej wystarczyła nawet krótka wzmianka o dokonaniu oceny lub choćby jednozdaniowa ocena wyrażona w samym sprawozdaniu.

- Jednym z najważniejszych zadań komisji – wykraczających poza jej funkcję doradczą – jest przygotowanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 38a ust. 2 pkt 3)). Pomimo tego **w ponad 1/3 sprawozdań brak było jakiegokolwiek wzmianki na temat powiatowego programu.**

AKTYWNOŚĆ KOMISJI PREATER LEGEM

- Komisje działały głównie poprzez **zwykłe posiedzenia** (99% sprawozdań zawiera informację o takich posiedzeniach komisji). Inne niż zwykłe posiedzenia formy aktywności komisji to rzadkość (posiedzenia wyjazdowe – 5%, szkolenia – 5%, ćwiczenia – 3%, konferencje/szkolenia – 3%, zespoły robocze – 3%).
- Badano również to, czy komisje podejmują jakąkolwiek **aktywność w związku z programami prewencyjnymi** realizowanymi na terenie powiatu o różnym zasięgu terytorialnym (ogólnopolskimi, wojewódzkimi, powiatowymi, gminnymi, innymi lokalnymi). Jak wskazują dane z tabeli 8 i w tym zakresie zaangażowanie komisji nie było zbyt duże.

Czy komisja zajmowała się jakimikolwiek programami prewencyjnymi?

	Programy realizowane w ramach powiatowego programu zapobiegania przestępczości (...)	Programy realizowane w ramach programu „Razem bezpieczniej”	Inne programy
Tak	6% (59)	8% (75)	34% (333)
Nie	94% (913)	92% (897)	66% (639)

- Jedynie w **27% sprawozdań** pojawiła się informacja potwierdzająca zaangażowanie się komisji w działania na rzecz współpracy innych podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem. Ponadto jedynie w 43% z tego była to aktywność inspirująca współpracę a tylko w 21% - aktywność koordynacyjna.
- Komisje rzadko również (16%) podejmowały **działania związane z nagłymi, doraźnymi potrzebami.**
- Analizie poddano także aktywność komisji w zakresie kierowania do innych podmiotów wniosków związanych z przedmiotem ich działalności w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Jedynie ¼ **sprawozdań** zawierała informację o **przynajmniej jednokrotnym skierowaniu takiego wniosku przez komisję do innego podmiotu.**

WSPÓŁPRACA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA INNYCH PODMIOTÓW

W **47%** sprawozdań (456) znalazła się informacja na temat **przynajmniej jednego przejawu współpracy** na rzecz bezpieczeństwa pomiędzy innymi niż komisja podmiotami. Łącznie we wszystkich sprawozdaniach odnotowano **1146 przejawów współpracy.**

Wśród najczęściej wymienianych wskazać można:

- współfinansowanie działań na rzecz bezpieczeństwa oraz zakup sprzętu;
- wspólne patrole służb i straży odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny;
- współpracę różnych podmiotów (m.in. Policji, straży pożarnej, straży miejskiej, samorządu powiatu czy gminy) z placówkami oświatowymi w zakresie edukacji dzieci i młodzieży;
- współorganizowanie akcji prewencyjnych i informacyjnych, konkursów, imprez promujących bezpieczeństwo;
- wspólne akcje informacyjne mediów i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo;
- wspólne ćwiczenia na wypadek zdarzeń nagłych i katastrof;

- powoływanie i współpraca w ramach interdyscyplinarnych gremiów zajmujących się konkretnym problemem z zakresu bezpieczeństwa
- wspólne kontrole (np. placówek wypoczynku pod względem spełniania wymogów sanitarno-higienicznych, punktów sprzedaży alkoholu pod kątem przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, kąpielisk strzeżonych i niestrzeżonych, autokarów wożących dzieci i młodzież).

IV. WNIOSKI I PYTANIA DO DYSKUSJI

WNIOSKI:

1.Sprawozdania komisji cechuje **ogromna różnorodność** – zarówno w odniesieniu do ich obszerności, jak i treści (wynika to zapewne z braku wzorca czy też standardów dotyczących wymagań formalnych i merytorycznych, jakie spełniać winno sprawozdanie) – a także **nieprecyzyjność języka**. Niełatwo zatem na ich podstawie zrekonstruować rzeczywistą aktywność komisji.

2.W tych sprawozdaniach, na podstawie których możliwe było ustalenie składu komisji skład poszerzony (46%) występuje tak samo często, jak skład ustawowy (46%). Ponieważ jednak na 252 sprawozdania, w których zawarto informację o składzie poszerzonym 140 to sprawozdania pochodzące z tych samych powiatów, łącznie zatem skład poszerzony przynajmniej jednokrotnie wskazano jedynie w 112 powiatach. Starostowie zatem względnie rzadko korzystają z możliwości poszerzania składu. Relatywnie często za to w posiedzeniach komisji udział biorą inne podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Istnieje zatem – pod względem podmiotowym – **pewien potencjał koordynacyjny**, który jednak – jak się wydaje – **rzadko jest wykorzystywany**.

3.Komisje **bardzo rzadko korzystają z innych rozwiązań sprzyjających koordynacji** działań na rzecz bezpieczeństwa, tj.:

- współpracy z innymi podmiotami (12%)
- wspólnych obrad z innymi gremiami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo (9%)
- opinii ekspertów (1%).

4.**Realizacja zadań powierzonych komisjom przez ustawę** wydaje się – na podstawie treści sprawozdań – z reguły **znikoma**. Komisje głównie przyjmują sprawozdania i wysłuchują informacji innych podmiotów oraz opiniują budżet.

5.Komisje **bardzo rzadko** podejmują również jakiegokolwiek **inne aktywności** (niewymienione wprost w ustawie), także takie, które mogłyby sprzyjać koordynacji, tj.:

- zajmowanie się współpracą innych podmiotów (27%)
- kierowanie do innych podmiotów wniosków z posiedzeń komisji (25%).

PYTANIA DO DYSKUSJI:

1. **Czy i komu sprawozdania z działalności komisji są potrzebne? Czy obowiązek ich publikacji w WDU jest celowy?**
2. **Czy istnieje potrzeba wprowadzenia normatywnego lub organizacyjnego wzorca sprawozdania?**
3. **W jakim stopniu wyniki badań odzwierciedlają rzeczywistość, w jakim zaś są konsekwencją niezadawalającej jakości sprawozdań**