

Jarosław BISMOR
Straż Miejska, Gliwice
bismorj@gmail.com

Jarosław BRODNY
Politechnika Śląska, Gliwice
jaroslaw.brodny@polsl.pl

ROLA I ZNACZENIE STRAŻY MIEJSKIEJ W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Streszczenie. Bezpieczeństwo publiczne ma podstawowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa. Określa ono stan, w którym każdy obywatel i jego mienie oraz mienie społeczne są chronione przed niebezpiecznymi zjawiskami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Jedno z podstawowych zadań władzy lokalnej to zapewnienie bezpieczeństwa publicznego na administrowanym terenie. Bezpieczeństwo jest bowiem jednym z podstawowych filarów rozwoju gospodarczego i społecznego danego obszaru, w tym również miejskiego. Aby osiągnąć ten cel konieczna jest integracja wszystkich służb działających na administrowanym terenie. Jest to skomplikowane zadanie ze względu na fakt, iż obszar taki najczęściej jest bardzo zróżnicowany zarówno topograficznie, jak i sytuacyjnie. Dodatkowo bardzo często cały system ulega dynamicznym zmianom w czasie. Jedną z formacji, która ma realizować zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego jest straż miejska. Jej podstawowym zadaniem jest zapewnienie porządku publicznego na terenie miasta (gminy). W artykule omówiono podstawowe akty prawne związane z bezpieczeństwem publicznym oraz rolę i znaczenie straży miejskiej w zapewnieniu tego bezpieczeństwa. Sprawnie działająca straż miejska może bowiem znacząco wpłynąć na stan poczucia bezpieczeństwa publicznego w lokalnej społeczności. W pracy straży miejskiej bardzo istotne znaczenie mają również działalności edukacyjna oraz integracyjna. Wynika to z faktu, iż straż miejska, jako samorządowa formacja, ma za zadanie pełnić służebną rolę w stosunku do społeczności lokalnej. Prezentowany artykuł należy traktować jako wstęp do dyskusji na temat roli i znaczenia straży miejskiej w życiu społeczności lokalnej.

Słowa kluczowe: straż miejska, bezpieczeństwo publiczne, samorząd, społeczność lokalna

THE ROLE AND MEANING OF MUNICIPAL POLICE (CITY GUARD) IN ENSURING PUBLIC SAFETY

Abstract. Public safety is crucial for the proper functioning of society. It defines a state in which every citizen as well as their property are protected from dangerous external and internal phenomena. One of the main tasks of the local authority is to ensure public safety in the area administered. Security is one of the basic structures of the economic and social development of the area, including the urban areas. In order to achieve this objective, it is necessary to integrate all services in the area of administration. This is a complicated task due to the fact that the area is most often very diverse, both topographically as well as situationally. Furthermore, very often the entire system is rapidly changing over time. One of the formations, which is to carry out tasks related to the assurance of public safety is the City Guard. Its key task is to guarantee public order in the city (municipality). The article discusses the basic legislation related to public security and the role, as well as the importance of city guards in ensuring this security. A functioning city guard can significantly affect the state of public security in the local community. Educational and integration activities are also vital for the work of the City Guard. This is due to the fact that the City Guard, as a self-government formation, is intended to serve as a service role in the local community. The article presented should be seen as an introduction to the discussion of the role and significance of urban guards in the life of the local community.

Keywords: City Guard, public safety, local authority, local society

1. Wprowadzenie

Bezpieczeństwo publiczne jest pojęciem bardzo ogólnym, a zarazem bezpośrednio odnoszącym się do indywidualnych odczuć oraz potrzeb każdego obywatela. Niewątpliwie bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych potrzeb każdego człowieka, która uwzględniona została w piramidzie potrzeb Masłowa¹. Stwierdzenie, że „jest bezpiecznie” większości osób kojarzy się z odczuciem pewności i spokoju, tzn. uczucia, że „nic nam nie zagraża”.

W ustawodawstwie polskim pojęcie „bezpieczeństwa” nie zostało zdefiniowane wprost. Każda z osób może zupełnie inaczej odczuwać aktualny stan bezpieczeństwa, a jest to uzależnione od tego, co nas w danym momencie otacza oraz od sytuacji.

Rozważając stan bezpieczeństwa przez osoby obserwujące hipotetyczne zdarzenie w postaci np. bójki ulicznej, należy przypuszczać, że każdy z obserwatorów inaczej będzie odczuwał stan bezpieczeństwa. Obserwator, znajdujący się w bezpośredniej odległości kilku metrów od tego zdarzenia może odczuwać niebezpieczeństwo, z kolei inny, np. obserwujący

¹ Masłowa A.: *Motywacja i osobowość*. PAX, Warszawa 1990.

to zdarzenie z okna pobliskiego budynku prawdopodobnie będzie się czuł bezpiecznie, nie odczuwając żadnego niebezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo można uznać zatem za odczucie bardzo subiektywne, będące stanem, w którym człowiek nie odczuwa zagrożenia².

Nie podlega natomiast dyskusji, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego obywateli jest podstawowym zadaniem państwa. W ostatnich latach do realizacji tego zadania wskazane zostały różne służby, w tym także samorządowe. Rodzą się jednak pytania, czy służby te są odpowiednio przygotowane do wykonywania takich zadań i w jakim zakresie mają je realizować?

Samorządy w celu realizacji zadań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego powołały straż miejską (gminną). Jej zadania i uprawnienia ujęte zostały w odpowiednich aktach prawnych^{3,4}.

Podstawy prawne w zakresie zapewnienia porządku publicznego zawarte zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵. W celu jednoznacznego określenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne, należy w pierwszym etapie przyjrzeć się poszczególnym jej artykułom.

Zgodnie z artykułem piątym Konstytucji RP bezpieczeństwo obywatelom i ochronę środowiska (czyli bezpieczeństwo ekologiczne) zapewnia Rzeczpospolita Polska. Wynika to bezpośrednio z tego artykułu, którego treść brzmi: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”⁶.

W zakresie bezpieczeństwa i nienaruszalności granic właściwym organem są Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej. Określa to artykuł 26. Konstytucji, którego treść jest następująca: „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”⁷.

W dyskusji o bezpieczeństwie nie można także pominąć artykułu 31. Konstytucji, który w trzecim ustępie stanowi: „...ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁸. Zapis ten wprowadził możliwość

² Sulowski S., Brzeziński M.: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r., DzU. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

ustanowienia, za pomocą ustaw, ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, ale tylko ze względu na ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

Artykuł 45. Konstytucji w drugim ustępie odwołuje się do bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego: „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”⁹.

Kolejny artykuł, który mówi o ważnym elemencie ochrony państwa oraz porządku publicznego, to artykuł 53. Konstytucji. Odnosi się on do wolności religijnej, nadając prawa do jej ograniczenia w przypadku ochrony porządku publicznego. Zgodnie z tym artykułem: „Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób”¹⁰.

Artykuł 61. Konstytucji, mówiący o jawności działania organów publicznych, zezwala na ograniczenie tej jawności przez wytyczne ścieżki ograniczenia w wyniku uchwalenia ustawy. Jego treść brzmi: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”¹¹.

Z kolei artykuł 74. Konstytucji, wskazujący na bezpieczeństwo publiczne, jako bezpieczeństwo ekologiczne, w drugim ustępie precyzyjnie określa obowiązek już nie Państwa, ale władz publicznych, to jest rządu i samorządu, prowadzenia właściwej polityki zapewniającej bezpieczeństwo („Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”)¹².

Również w artykule 76. Konstytucji RP uwzględniono aspekt bezpieczeństwa. Stwierdza się w nim, że: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”¹³.

Artykuł 126. stanowi natomiast, że to Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej stoi na straży bezpieczeństwa państwa (bezpieczeństwa całego narodu). Artykuł ten brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”¹⁴.

Potwierdza to także treść przysięgi składanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej przed Zgromadzeniem Narodowym. Treść tej przysięgi określona jest w artykule 130., punkt 2 i brzmi: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyście

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”¹⁵.

W zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa organem doradczym dla Prezydenta Rzeczypospolitej jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Jej doradcą funkcję określa artykuł 135. Konstytucji: „Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”¹⁶.

W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego swoje zadania ma także Rada Ministrów. Jest to ujęte w artykule 146., pkt. 4., ppkt. 7 i 8. Treść zapisów brzmi: „... w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: ...”, „...7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, ...”¹⁷.

Analizując przytoczone zapisy, można stwierdzić, że praktycznie wszystkie najważniejsze organy i instytucje w Polsce odpowiedzialne są za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego obywateli. Jest sprawą oczywistą, że przytoczone zapisy muszą być potwierdzone bezpośrednimi działaniami odpowiednich, powołanych do tego celu służb. Dopiero bowiem bezpośrednie działania są w stanie zapewnić faktyczne bezpieczeństwo obywatelom. Jedną z takich służb, mających za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, jest straż miejska.

W artykule skoncentrowano się na określeniu roli i znaczenia straży miejskiej, jako formacji mającej na celu ochronę porządku publicznego na terenie miasta (ewentualnie gminy). Omówiono podstawowe pojęcia związane z pracą straży miejskiej, takie jak porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne oraz perspektywy rozwoju i dalszej działalności straży miejskiej. Zwrócono także uwagę na istotne znaczenie straży miejskiej, jako formacji mającej charakter służebny oraz w wielu przypadkach edukacyjny w stosunku do społeczności lokalnej. Bardzo istotne znaczenie w tym procesie ma odpowiednia komunikacja między społecznością lokalną a strażą miejską. Można bowiem przyjąć, że w wielu obszarach działalność straży miejskiej ma charakter usługowy w stosunku do społeczności lokalnej. Dobre stosunki z tą społecznością są gwarantem skuteczności i pozytywnej oceny jej działań. W pracy wskazano także, że bardzo istotne znaczenie dla skutecznych działań straży miejskiej mają także jej wyposażenie techniczne oraz prawidłowe zarządzanie bezpieczeństwem. Odpowiednie środki transportu, łączności oraz urządzenia kontrolne i pomocnicze są bowiem konieczne do realizacji wyznaczonych zadań. Jako przykład praktyczny przedstawiono wyniki pracy straży miejskiej w Gliwicach z 2016 roku.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

Niniejszy artykuł należy potraktować jako wstęp do dyskusji na temat roli i znaczenia straży miejskiej w ośrodkach miejskich i dla społeczności lokalnej.

2. Straż miejska jako służba dla społeczeństwa

Transformacja administracji publicznej, zapoczątkowana w latach 90. ubiegłego wieku, wytworzyła zasadniczy podział terytorialny państwa. Gmina stała się podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Zmiany te wiązały się z przeniesieniem wielu zadań ze szczebla centralnego na poziom: wojewódzki, powiatowy oraz gminny. Celem tych zmian było zwiększenie wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje na poziomie lokalnym. Spowodowało to, że podstawową jednostką terytorialną (wspólnotą lokalną) stała się gmina, która w pierwszej kolejności odpowiedzialna jest za zaspokajanie potrzeb mieszkańców na swoim terytorium. Zagwarantowanie mieszkańcom gminy właściwego porządku publicznego oraz bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych zadań samorządu na tym poziomie. Dlatego też, dla właściwego i skutecznego zwalczania zaistniałych zagrożeń stosuje się dostępne środki, które powinny skutecznie zapobiegać naruszaniu porządku, przy jednoczesnym zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa mieszkańcom. Takim narzędziem, które miało pomóc w realizacji tych zadań była straż miejska. Początkowo, przed wprowadzeniem ustawy o strażach gminnych, tj. pomiędzy latami 1990 a 1997, możliwość tworzenia straży gminnych wynikała z ustawy o policji. W początkowym okresie tworzenia straż miejska powstała na potrzeby zapewnienia wykonywania zadań publicznych scedowanych na samorządy przez organy centralne.

W tym okresie pewne wzorce czerpano z doświadczeń innych państw europejskich, w których takie formacje już zostały wprowadzone. Przykładem owych rozwiązań może być: policja miejska w Czechach (*městská policie, obecí policie*) oraz na Słowacji (*mestská polícia, obecná polícia*). Podobne jednostki istniały w Austrii (*Gemeindepolizei i Stadtpolizei*), Niemczech (*Stadtpolizei*), w Estonii (*Munitsipaalpolitsei*), we Francji (*Police municipale*), w Hiszpanii (Policia Municipal), w Holandii (Stadswacht) oraz we Włoszech (*Polizia Municipale*).

Analiza nazw tych służb jednoznacznie wskazuje, że są one ściśle związane z samorządem lokalnym. Z tego powiązania wynika także bardzo istotny czynnik, jakim jest źródło finansowania straży. Otóż wspólnym mianownikiem wszystkich służb policji municypalnych jest to, że źródło ich finansowania jest ściśle powiązane z terenem, na którym działa dana formacja, czyli z samorządem. Tak jest również w polskim systemie, w którym straż miejska finansowana jest przez samorząd lokalny. Rada Miasta na wniosek wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) decyduje o wysokości środków publicznych przeznaczonych na utrzymanie jednostki budżetowej, jaką jest straż miejska.

Jak już wspomniano, pierwsze jednostki straży samorządowej powstały w 1991 roku. W tym okresie były różnie nazywane, np. Policja Muncypalna. Dopiero ustawa z 1997 roku (obowiązująca od 1.01.1998 roku), uporządkowała i ujednotociła system powoływania i funkcjonowania straży miejskiej. Straż miejska (gminna) swoje zadania wykonuje na podstawie Ustawy o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 roku (DzU. z 2016 roku, poz. 706 z późn. zm.). Oprócz wielu innych zagadnień w Ustawie tej dokładnie określono także umundurowanie strażników oraz oznakowanie pojazdów straży.

Należy zauważyć, iż straż miejską (gminną) powołuje się fakultatywnie w celu ochrony porządku publicznego na terenie gminy lub miasta. Jednoznacznie wskazuje na to artykuł pierwszy punkt 1 Ustawy, w którym zapisano: „Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej „strażą”¹⁸.

W punkcie drugim tego samego artykułu jednoznacznie określono rolę straży miejskiej: „Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli”¹⁹. W Ustawie ustosunkowano się także do zakresu obowiązków i zadań, jakie ma wykonywać straż miejska. I tak w artykule 10. zapisano: „Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego”²⁰. Zapis ten wskazuje, jak szeroki może być wachlarz działania funkcjonariuszy straży miejskiej. Na potwierdzenie tego ustawodawca w rozdziale drugim ustawy (pt. Organizacja, zadania i zakres uprawnień straży), w artykule 11. zamieścił katalog wybranych zadań, które powinny być realizowane przez straż. Katalog ten obejmuje następujące zadania²¹:

- a) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- b) czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym; kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU. z 2015 r. poz. 1440, 1753, 1890 i 1893),
- c) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- d) 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,
- e) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,

¹⁸ Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 roku, DzU. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

- f) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- g) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- h) 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 oraz organizacjami społecznymi,
- i) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy,
- j) obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych, ewentualnie ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

Analizując powyższe zadania, można stwierdzić, że ustawodawca jednoznacznie określił rolę straży miejskiej, jako formacji mającej za zadanie służyć obywatelom (służebna rola wobec społeczności lokalne). W stosunku do obywatela ważne jest to, aby strażnik reagował na każde naruszenie porządku publicznego i zawsze starał się być w miejscu, gdzie naruszany jest system prawny. Niestety, w praktyce jest to często niemożliwe, co spotyka się z brakiem zrozumienia i jest negatywnie odbierane przez niektórych obywateli. Generalnie jednak funkcjonariusze starają się odpowiednio szybko reagować na wszelkiego typu przejawy łamania prawa i naruszania porządku publicznego. W zakresie skuteczności podejmowanych działań istotne znaczenie mają także szybkość i wiarygodność przekazywanych informacji o występujących nieprawidłowościach. W szczególności dotyczy to czasu, w jakim takie informacje docierają do funkcjonariuszy straży.

Oczekiwania społeczne w tym zakresie są bowiem najczęściej wprost proporcjonalne do występujących zagrożeń na danym obszarze. Inne będą w dużych miastach, a inne w małych gminach lub wsiach. W tym zakresie zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa prowadzi badania i analizy oraz sporządza raporty mające na celu identyfikację zagrożeń występujących na danym rejonie. Dane te stanowią podstawę do podejmowania określonych działań naprawczych oraz są wykorzystywane w systemie edukacyjnym. Rolą straży miejskiej jest w tym przypadku jak najszybsze podejmowanie konkretnych działań, aby zapobiegać bieżącym zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego. Bardzo często działania te podejmowane są wspólnie z innymi służbami działającymi na danym terenie.

W celu minimalizacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego tworzy się także wiele programów diagnozujących te zagrożenia, w połączeniu z opiniami i oczekiwaniami społecznymi. Działania takie mogą obejmować różne obszary życia i najczęściej są otwarte na wszelkie inicjatywy instytucjonalne, a także obywatelskie. Taki model działania ma na celu budowanie pozytywnego wizerunku straży miejskiej w społeczeństwie, przy jednoczesnym zaangażowaniu tego społeczeństwa w proces zapewnienia bezpieczeństwa. Bardzo istotne znaczenie w tym postępowaniu ma przekonanie społeczności lokalnej, że podejmowane działania budują dobro wspólne tej społeczności.

Straż miejska to formacja, która coraz bardziej wpisuje się w system porządku publicznego i znacząco wpływa na stan poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Natomiast oczekiwania społeczne koncentrują się głównie na poprawie praworządności, porządku i skuteczności w działaniu, obejmującym szybkie i zdecydowane reakcje na czyny niepraworządne. Dobre sparametryzowanie działań straży powinno bardzo mocno wpłynąć na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Niewątpliwie kluczowe w tym procesie będzie zbudowanie i doskonalenie funkcjonowania systemu reagowania na zagrożenia oraz metodyczne prowadzenie działalności edukacyjnej. Aby skutecznie realizować te cele straż miejska musi mieć odpowiednie środki techniczne oraz dobrze wyszkolona kadra.

Zgodnie z raportem²², w Polsce na koniec 2016 roku było 8890 funkcjonariuszy straży miejskich i gminnych. W sumie zatrudnionych było 10482 osób w 530 jednostkach straży. Dla porównania w 2016 roku w Policji zatrudnionych było około 100 tysięcy funkcjonariuszy.

Strażnicy dysponowali między innymi 1423 samochodami, 33 motocyklami, 137 motorowerami i 934 rowerami. Strażnicy mieli na wyposażeniu także 16 koni, służących jako środek transportu. Ponadto strażników wyposażono w 10092 sztuk kajdanek, 9890 sztuk pałek służbowych, 9391 sztuk chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, 567 sztuk przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej oraz 83 sztuki broni palnej. Na wyposażeniu straży było także 7925 różnego rodzaju środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych²³.

3. Funkcje oraz perspektywy rozwoju i dalszej działalności straży miejskiej

Straż Miejska, jako formacja powołana do pilnowania porządku i spokoju publicznego dynamicznie rozwinęła się w Polsce. Obok Policji, stała się drugim organem w hierarchii

²² Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.).

²³ Ibidem.

służb publicznych, zyskującym coraz szersze społeczne uznanie, jako formacja sprawna organizacyjnie, działająca praworządnie oraz zgodnie z powszechnym poczuciem sprawiedliwości. Aprobujący obraz Straży Miejskich przez społeczeństwo stwarza dla niej pozytywne perspektywy dalszej działalności oraz jej rozwoju. Jednocześnie podnosi prestiż samorządów lokalnych i niweluje tradycyjną niechęć społeczeństwa do umundurowanych służb porządku publicznego. Dostrzega to również ustawodawca, rozszerzając zakres kompetencji strażników miejskich. Jednocześnie zniesienie od 1 stycznia 2016 roku możliwości korzystania, z radarów przez samorzady, powinno wpłynąć na poprawę wizerunku straży miejskiej, bardzo często kojarzonej właśnie z obsługą tych urządzeń.

Pozytywnym przykładem nowego obszaru, w których rola straży miejskiej może być szczególnie pozytywnie oceniona jest działanie związane z ochroną środowiska. Ochrona środowiska na obszarze GZW, w tym także na terenie miasta Gliwice, ze względu na negatywne oddziaływanie przemysłu wydobywczego na środowisko ma istotne znaczenie²⁴.

Przykładem działań podejmowanych przez straż miejską na mocy specjalnego upoważnienia, wydanego przez Prezydenta Miasta Gliwice, jest możliwość kontroli jakości opału wykorzystywanego do palenia w piecach przez funkcjonariuszy straży miejskiej.

Zadanie to ma na celu wyeliminowanie źródeł niskiej emisji zanieczyszczeń. Zgodnie z upoważnieniami funkcjonariusze są uprawnieni do:

- wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na wszystkie tereny,
- przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych,
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego,
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

Działania w tym zakresie zostały bardzo pozytywnie przyjęte przez społeczeństwo. Rosnąca świadomość ekologiczna oraz bezsilność w stosunku do osób zanieczyszczających środowisko stworzyło nowy obszar do działania straży miejskiej. Zasadne wydaje się dalsze poszerzenie uprawnień straży miejskiej w tym zakresie.

Kolejnym istotnym działaniem, które powinno pozytywnie wpłynąć na skuteczność pracy funkcjonariuszy straży miejskiej oraz postrzeganie ich przez społeczeństwo jest wprowadzenie indywidualnych kamer. Umożliwi to rejestrację obrazu z miejsca zdarzenia oraz pełną transparentność podejmowanych działań przez funkcjonariuszy. Wprowadzanie kamer jest procesem kosztownym, ale koniecznym do budowy pozytywnego wizerunku straży miejskiej.

²⁴ Brodny J., Tutak M.: Analysis of gases emitted into the atmosphere during an endogenous fire. SGEM2016, p. 75-82. DOI: 10.5593/SGEM2016/HB43/S06.011.

Można więc przyjąć, że perspektywy rozwoju dla tej formacji są bardzo duże i nierozzerwalnie połączone z funkcjami służebnymi w stosunku do społeczności lokalnej. Oprócz wymienionych w punkcie 3. zadań straży miejskich bardzo istotne znaczenie mają właśnie jej funkcje (rys. 1). Podstawowe spośród nich to²⁵:

- ochronna – związana z utrzymywaniem porządku na terenie gminy,
- porządkowa – egzekwowanie przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego,
- prewencyjna – stałe patrolowanie ulic i osiedli gminy oraz realizacja zgłaszanych do straży interwencji dotyczących 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 – przez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych organizowanych przez gminę, organizacje społeczne, szkoły, straż gminną (miejską).

Analizując funkcje straży miejskiej, można stwierdzić, że szczególnie duży potencjał występuje w zakresie działalności informacyjnej, prewencyjnej oraz integrującej społeczność lokalną. Skuteczna działalność straży miejskiej musi bowiem opierać się na partnerskiej współpracy z tą społecznością. Zasadne wydaje się także szersze wykorzystywanie narzędzi informatycznych do badania i analizy zdarzeń oraz zwiększenie efektywności pracy formacji, tak jak to ma miejsce w wielu innych dziedzinach^{26,27,28}.

²⁵ Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.).

²⁶ Brodny J., Tutak M., Michalak M.: The use of the TGŚP module as a database to identify breaks in the work of mining machinery. BDAS 2017, p. 441-452. DOI: 10.1007/978-3-319-58274-0_35.

²⁷ Brodny J., Tutak M., Michalak M.: A Data Warehouse as an Indispensable Tool to Determine the Effectiveness of the Use of the Longwall Shearer. BDAS 2017, p. 453-465. DOI: 10.1007/978-3-319-58274-0_36.

²⁸ Stecula K., Brodny J., Tutak M.: Use of intelligent informatics module for registration and assessment of causes of breaks in selected mining machines. ISPEM 2017, p. 74-84. DOI: 10.1007/978-3-319-64465-3_8.



Rys. 1. Funkcje straży miejskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Omawiając funkcje straży miejskiej, warto także dokonać analizy wyników dotychczasowej pracy funkcjonariuszy tej formacji. W przypadku miasta Gliwice, w 2016 roku mieszkańcy najczęściej oczekiwali od strażników reakcji w zakresie „zagrożeń w ruchu drogowym”. Takich zgłoszeń było około 580 tysięcy²⁹. Na drugim miejscu były „zgłoszenia niesklasyfikowane” (ponad 276 tysięcy zgłoszeń). Kolejne zgłoszenia w liczbie ponad 221 tysięcy dotyczyły oczekiwań mieszkańców na reakcję na zdarzenia związane z „zakłócaniem porządku publicznego”. Zdarzeń w kategorii „ochrony środowiska i gospodarki odpadami” zarejestrowano blisko 165 tysięcy, a zgłoszeń dotyczących zwierząt ponad 160 tysięcy³⁰. Już wstępna analiza ilościowa i tematyczna przedstawionych danych wskazuje na bardzo szeroki zakres kompetencyjny działalności strażników. Istotna jest także liczba reakcji strażników na poszczególne zdarzenia.

W 2016 roku funkcjonariusze straży miejskiej w Gliwicach spośród 1,5 mln zgłoszeń ujawnili ponad 1,7 mln wykroczeń. Najwięcej ujawnianych spraw zaobserwowano w katalogu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji – 927 308, co stanowiło 71% wszystkich wykroczeń zawartych w Kodeksie wykroczeń, a także ponad 54% wszystkich ujawnionych wykroczeń dotyczących przepisów poza tymi ujętymi w Kodeksie. Każde wykroczenie kończyło się zastosowaniem środka wychowawczego albo mandatu lub skierowaniem wniosku o ukaranie do sądu rejonowego.

²⁹ Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r., DzU. Nr 123, poz. 779, z późn. Zm.

³⁰ Ibidem.

W raporcie o „Zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego...” doceniono ogromny wpływ pracy straży miejskich na porządek publiczny i poczucie bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Na wysoką ocenę pracy funkcjonariuszy złożyła się szybkość reakcji strażników na wszelkie wykroczenia przeciwko: urządzeniom użytku publicznego oraz porządkowi i spokojowi publicznemu, wykroczeniom określonym w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a także ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach włącznie z uchwałami, w których zawarto regulaminy czystości w gminach (miastach).

4. Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego jest jednym z podstawowych zadań państwa, co jest zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W procesie tym bardzo istotne znaczenie mają także samorządy. Jednym z narzędzi wykorzystywanym przez nie do tego celu są straże miejskie (gminne). Formacje te mają za zadanie ochronę porządku publicznego na terenie gminy, przy jednoczesnym pełnieniu służebnej roli wobec społeczności lokalnej. Jednocześnie swoje zadania mają wykonywać z poszanowaniem godności i praw obywateli.

Z punktu widzenia znaczenia i roli straży miejskich oraz perspektywy dalszej ich działalności, bardzo istotne znaczenie ma ocena straży przez społeczności lokalne. Wynika to z faktu, że straż finansowana jest z budżetów samorządowych, dla których ocena ta może mieć istotne znaczenie. Przez ponad 20 lat działalności opinia i postrzeganie straży miejskiej uległy dość istotnej zmianie. Analizując liczbę zgłoszeń oraz interwencji, można uznać, że społeczeństwo zaakceptowało obecność straży oraz coraz bardziej docenia jej pracę. Dane wskazują także na wzrost zaufania do tej służby, a także na potrzebę jej dalszego funkcjonowania. Bardzo pozytywnie na ten wizerunek wpłynęło ograniczenie działalności straży w zakresie wykorzystywania fotoradarów. Jednocześnie zwiększenie aktywności w obszarach edukacyjnym i prewencyjnym znacznie ociepliło wizerunek formacji. Nie sprawdziły się przepowiednie niektórych mediów o masowej likwidacji straży miejskich w związku z odebraniem jej uprawnień do „fotoradarów”.

Praktyka pokazuje, że w ocenie straży najważniejsze znaczenie ma jej bardzo pozytywny wpływ na porządek publiczny i poczucie bezpieczeństwa w społecznościach lokalnych.

Ostatnio działalność funkcjonariuszy straży, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, jest bardzo pozytywnie odbierana przez społeczności lokalne.

W celu dalszej poprawy wizerunku formacji zasadne wydają się poszukiwanie kolejnych obszarów działalności prospołecznej oraz intensyfikacja działań związanych z edukacją i integracją społeczną.

Bibliografia

1. Brodny J., Tutak M.: Analysis of gases emitted into the atmosphere during an endogenous fire. SGEM2016, p. 75-82. DOI: 10.5593/SGEM2016/HB43/S06.011.
2. Brodny J., Tutak M., Michalak M.: The use of the TGŚP module as a database to identify breaks in the work of mining machinery. 13th International Conference Beyond Databases, Architectures and Structures BDAS 2017, Beyond Databases, Architectures and Structures. Towards Efficient Solutions for Data Analysis and Knowledge Representation, p. 441-452. DOI: 10.1007/978-3-319-58274-0_35.
3. Brodny J., Tutak M., Michalak M.: A Data Warehouse as an Indispensable Tool to Determine the Effectiveness of the Use of the Longwall Shearer. 13th International Conference Beyond Databases, Architectures and Structures BDAS 2017, Beyond Databases, Architectures and Structures. Towards Efficient Solutions for Data Analysis and Knowledge Representation, p. 453-465. DOI: 10.1007/978-3-319-58274-0_36.
4. Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (stan prawny na dzień 1 lutego 2005 r.). Materiał został przygotowany przez: Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego MSWiA Dep. Administracji Publicznej MSWiA Komendę Główną Policji.
5. Informacja o działalności straży gminnych (miejskich) w 2016 roku oraz współpracy straży z Policją. Dane statystyczne za 2016 rok (www.mswia.gov.pl).
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
7. Maslow A.: Motywacja i osobowość. PAX, Warszawa 1990.
8. Stecuła K., Brodny J., Tutak M.: Use of intelligent informatics module for registration and assessment of causes of breaks in selected mining machines. The First International Conference on Intelligent Systems in Production Engineering and Maintenance ISPEM 2017. Intelligent Systems in Production Engineering and Maintenance ISPEM 2017, Advances in Intelligent Systems and Computing 637, p.74-84. DOI: 10.1007/978-3-319-64465-3_8.
9. Sulowski S., Brzeziński M.: Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.
10. Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r., DzU. Nr 123, poz. 779, z późn. zm.