

BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE

Dr hab. Piotr MICKIEWICZ

MIEJSCE I ZADANIA STRAŻY MIEJSKIEJ W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO

Straż Miejska jest jednym z organów zobligowanych do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Ta młoda struktura systemu ochrony i prewencji wzbudza wiele emocji, zaś większość krytycznych uwag wynika z braku powszechnej znajomości zasad jej funkcjonowania. Przyznać też należy, iż do roku 2004 była ona traktowana jako formacja o ograniczonej roli w systemie bezpieczeństwa państwa. Określenie na nowo, a w praktyce znaczne rozszerzenie obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, spowodowały, że Straż Miejska (Gminna) stała się jednym z istotnych elementów systemu bezpieczeństwa publicznego. Zaś nowe zasady jej funkcjonowania określono w zapisach ustawy „*O zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw*” z 12 czerwca 2003 roku¹, która weszła w życie 25 stycznia 2004 r.

Samorząd terytorialny a problematyka bezpieczeństwa publicznego

Zakres kompetencji i obowiązków poszczególnych struktur samorządu został jednoznacznie określony w zapisach kilku ustaw. Wynika z nich, że gmina odpowiada za sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej². Zaś art. 3 ustawy o Policji³ burmistrz (prezydent miasta, wójt) sprawujący władzę administracyjną ma obowiązek wykonania zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1190.

² Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

³ Dz. U. z 2002 r., Nr 7, poz. 58, z późn. zm.

Przedstawione rozwiązania prawne powodują, że gmina (miasto) wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jako zadania własne. Oznacza to, że – między innymi – jest zobowiązana jest je wykonywać i zapewnić finansowanie tych działań. Zobowiązanie samorządów lokalnych do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli nakłada na nie szereg zobowiązań. Polskie ustawodawstwo w tej kwestii zostało oparte na rekomendacjach Rady Europy, a zwłaszcza rekomendacji Nr R87/19 „*W sprawie organizacji zapobiegania przestępczości*”. W dokumencie tym 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:*

- a) *zbieranie informacji o przestępstwach i trendach kryminalnych, o grupach wysokiego zagrożenia przestępczymi 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.”*

Realizując te zadania organy administracji samorządowej są zobowiązane powołać *Komisje Bezpieczeństwa i Porządku*. W skład tej komisji 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 zaj-

mających się zwalczaniem zjawisk patologii społecznych i zapobieganiem bezrobociu,

- 4) po dwóch przedstawicieli delegowanych przez komendanta powiatowego (miejskiego) Policji,

Zadaniem Komisji jest przygotowanie *Programu Zapobiegania Przesiępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego*.

Ponadto 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.

Powyższe rozwiązania jednoznacznie nakładają na przedstawicieli samorządów lokalnych obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i konieczność realizacji planów prewencyjnych. Do ich wdrażania niezbędne jest posiadanie stosownego instrumentarium w postaci służb prewencyjnych. Należy jednoznacznie stwierdzić, że do skutecznej realizacji tych programów nie zawsze wykorzystać można lokalne struktur Policji, gdyż są one ograniczone rozlicznymi zarządzeniami. Dla przykładu liczba policyjnych posterunków dzielnicowych uwarunkowana jest jednoznacznie w stosownych dokumentach wykonawczych Policji i zależy nie tyle od lokalnych władz administracyjnych, ale Komendanta Głównego. W, obowiązującym od 31 grudnia 2002, zarządzeniu Komendanta Głównego Policji Nr 25 „*W sprawie szczególnych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek*

organizacyjnych Policji”⁴ oraz Zarządzenie nr 15/99 „W sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych” określono szereg kryteriów jakie muszą zostać spełnione przy powołaniu posterunku policji. Za najważniejsze uznaje się:

- 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 mieszkalnym⁵.

Niezwykle istotnym kryterium jest także nieodpłatne (lub na preferencyjnych warunkach) udostępnienie lokalu na siedzibę posterunku, a także finansowania części etatów⁶. W tej sytuacji Straż Miejska stanowi pewną alternatywę, gdyż jej struktura organizacyjna nie zależy od powyższych czynników.

Straż Miejska w systemie bezpieczeństwa publicznego

Zgodnie z definicją, przyjętą w ustawie „O strażach gminnych”⁷ Straż Miejska (Gminna) jest **samorządową umundurowaną formacją, powoływaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy**. W ustawie tej również jednoznacznie stwierdzono, że może ona zostać powołana przez Radę Miasta (Gminy), po zasięgnięciu opinii komendanta wojewódzkiego Policji. Takie usytuowanie powoduje, że formalnie Straż Miejska jest jednostką administracyjną gminy (miasta) i podlega strukturze administracyjnym tegoż miasta (gminy)⁸.

⁴ Dz. Urz. KGP z 2003 r. Nr 2, poz. 4 i Nr 22, poz. 127.

⁵ Zarządzenie nr 15/99 z dnia 23 września 1999 roku 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.

⁶ 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).

⁷ Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późniejszymi zmianami.

⁸ Rada określa stan etatowy, szczegółową strukturę organizacyjną, a także decyduje o wyposażeniu straży. To powoduje również, że koszty funkcjonowania straży w całości pokrywane są z budżetu gminy.

Zapisy wspomnianej powyżej ustawy określają także funkcje Straży. Za takowe uznaje się funkcje:

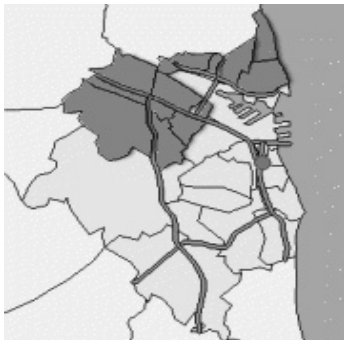
- ochronną – polegającą na utrzymywaniu porządku na terenie gminy,
- porządkową – zakładającą egzekwowanie przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego,
- prewencyjną – czyli stałe patrołowanie ulic i osiedli gminy oraz realizacja zgłaszanych do straży interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego,
- profilaktyczną – polegającą na zapobieganiu przestępstwom (wykroczeniom, zjawiskom kryminogennym) oraz działalność profilaktyczno-wychowawcza wśród dzieci i młodzieży,
- informacyjna – informowanie 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),

Tak określone funkcje determinują zakres kompetencji i działalności Straży Miejskiej. Tym bardziej, że znowelizowane zapisy nadały Straży Miejskiej stosunkowo szerokie uprawnienia. Spośród nich za najistotniejsze uznać należy:

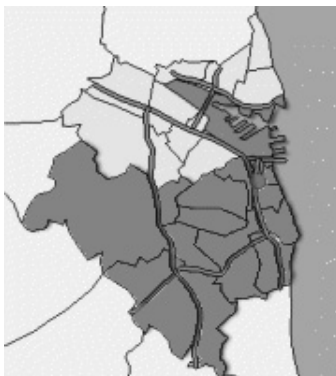
1. przyznanie prawa do przetwarzania danych osobowych – bez wiedzy i zgody osoby, których dane te dotyczą – uzyskanych w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz uzyskanych z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp,
2. ustanowienie 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. przyznanie prawa do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (tzw. monitoring wizyjny),
4. 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,

Opierając się na tych zapisach można wyselekcjonować zasadnicze zadania tego organu porządkowego. Za zasadnicze zadanie, bez wątplenia uznać należy **ochronę porządku w miejscach publicznych**.

Rys. 2. Regiony odpowiedzialności Straży Miejskiej w Gdyni



Rejon Gdynia - Północ
obejmujący dzielnice:
Grabówek Leszczynki
Chylonia Cisowa Pustki
Cisowskie-Demptowo
Obłuze Pogórze Oksywie
Babie Doły Targowisko
Chylonia



Rejon Gdynia-Południe
obejmujący dzielnice:
Śródmieście Kamienna Góra
Wzg. Św. Maksymiliana
Działki Leśne Redłowo
Orłowo Mały Kack Karwiny
Dąbrowa Witomino-
Radiostacja Witomino-
Leśniczówka Chwarzno-
Wiczlino Wielki Kack Hala
Gdynia

Źródło: Dane Urzędu Miasta Gdynia

W konsekwencji do zadań tego typu należy również **ochrona obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej oraz ochrona porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych**. W tej sferze mieszczą się również tak prozaiczne zadania jak **doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb zatrzymań (wytrzeźwień) lub miejsca ich zamieszkania**. Należy jednak pamiętać, że takowe działanie jest możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzsenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób.

Drugą sferą oddziaływania Straży Miejskiej to szeroko rozumiane reagowanie na zagrożenia kryzysowe. Do tych zadań zaliczyć należy: **współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń.** W praktyce zadania te powinny się ograniczać do **zabezpieczenia 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.** W tym aspekcie niezwykle ważnym zadaniem jawi się problem **informowania społeczności lokalnej o stanie i rodzajach i charakterze zagrożeń.**

Do typowych zadań, realizowanych przez Straż Miejską zaliczyć także należy konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy, informowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawisk kryminogennym oraz kontrola ruchu drogowego (*zakres określa ustawa O ruchu drogowym*). Jak wynika z prezentacji uprawnień Straży Miejskiej zakres kompetencji strażników miejskich nie różni się radykalnie od kompetencji policjantów szczebla posterunku dzielnicowego. Posiadają oni 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.

Strażnik może także stosować środki przymusu bezpośredniego. Do takowych zaliczono **chwytów obezwładniających, różnorodnych technik obrony, kajdanki, pałki obronne wielofunkcyjne, psy obronne, paralizatory elektryczne i ręczne miotacze gazu.**

Jednocześnie wprowadzono pewne ograniczenia, które nie umniejszają rangi Straży, ale wprowadzają rozróżnienie pomiędzy tą formacją, a Policją. Dotyczą one przede wszystkim kwestii posiadania broni. Zgodnie z tymi postanowieniami Strażnik powinien być wyposażony nie w gazową broń palną, ale **paralizator elektryczny.** Jedynie w ściśle określonych sytuacjach, a zwłaszcza w trakcie ochrony obiektów komunalnych i urzędów użyteczności publicznej oraz konwojowaniu dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych strażnik może posiadać i użyć broni palnej bojowej.

Należy jednak pamiętać, że zadania Straży Miejskiej to nie tylko przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego. Wspomniana już ustawa o strażach gminnych (miejskich) z dnia 29 sierpnia 1997 roku nakłada na tę formację także obowiązek *„informowania 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”*. Z tego względu Straż Miejska powinna aktywnie uczestniczyć w przedsięwzięciach wynikających z konsekwencji rozwojowych miasta (gminy) w sferze społecznej. Postępująca pauperyzacja społeczeństwa w dużych i średnich miastach powoduje powstanie nowych problemów w tej sferze⁹. Tendencje te powodują, że jednym z istotniejszych elementów oddziaływania staje się kwestia zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obywateli i likwidacji przyczyn i skutków patologii społecznych. Dlatego też niezwykle istotnym jest wykorzystanie Straży Miejskiej do

⁹ Dla przykładu dane statystyczne jednoznacznie dowodzą, że Gdynia stała się jednym z niewielu polskich miast odnotowujących przyrost ludności. Gdyńscy „imigranci” to z reguły osoby młode, poszukujące pracy. Prowadzi to do szybkiego przyrostu liczby bezrobotnych, wśród których dominują kobiety oraz osoby z wykształceniem podstawowym i zawodowym.

realizacji nie tylko funkcji prewencyjnych, ale także i zwalczania patologii. Klasyczną formą oddziaływania powinny być programy edukacyjne. W odniesieniu do młodzieży szkolnej za takowe uznać należy inicjowanie spotkań z rodzicami i nauczycielami oraz różnego rodzaju prelekcji i spotkań w klubach osiedlowych.

Należy pamiętać, że programy te muszą odnosić się do określonej grupy młodzieży szkolnej, uwzględniając poziom wiedzy oraz stopień rozwoju dzieci. Za zasadnicze uznać należy podział na grupy wiekowe.

Tabela 1. Zasadnicze formy działalności edukacyjnej Straży Miejskiej

Grupa wiekowa	Zakres oddziaływania
Przedszkole klasy I-III	Informacja o: <ul style="list-style-type: none"> • niebezpieczeństwie wynikającym z uczestnictwa w ruchu drogowym • niebezpieczeństwie wynikającym z kontaktów z obcymi • niebezpieczeństwie wynikającym z kontaktów ze zwierzętami
Klasy IV–VI Gimnazja szkół średnich	Przedstawienie <ul style="list-style-type: none"> • zasad zachowania się w sytuacjach zagrożeń • form i konsekwencji i uzależnień • przyczyn i konsekwencje agresji i przemocy rówieśniczej • problematyki odpowiedzialności prawnej osób nieletnich

Źródło: opracowanie własne.

Drugą formą aktywności w tej sferze oddziaływania są tak zwane przedsięwzięcia alternatywne. Zaliczyć do nich należy różnego rodzaju akcje typu „**Bezpieczna droga do przedszkola (szkoły)**”, „**Żyj normalnie**” (przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy), „**W domu, w szkole, na ulicy**”, „**Skrzynka pytań i odpowiedzi**” czy „**miasto bez promili**”. Za równie istotne uznać należy różnego rodzaju formy aktywizowania młodzieży w postaci turniejów sportowych czy festynów.

Dokonując oceny roli i zadań Straży Miejskiej stwierdzić należy, że wbrew powszechnym opiniom nie sprowadza się ona jedynie do funkcji prewencyjno-patrolowej. Straż Miejska może być wykorzystywana do realizacji wielu przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem publicznym. Uwarunkowania prawne umożliwiają stosowanie niezwykle szerokiego wachlarza działalności. Pytanie jednak na ile samorządy jak i struktury Straży są świadome możliwości, jakie umożliwiają im rozwiązania legislacyjne i czy są odpowiednio przygotowane na realizację tego typu przedsięwzięć.