

PAWEŁ MALENDOWICZ

Zarządzanie porządkiem publicznym na poziomie lokalnym. Stan, perspektywy, wyzwania

Abstract

Management of the Public Order at the Local Level. The Present State, Perspectives, Challenges

The article analyzes the activities of the municipal police in Poland, mainly in Bydgoszcz. The tasks of the municipal police are punishment for misconduct and the prevention of crimes. These goals are defined by the inhabitants of Polish cities. The fact that the duties of the municipal police are determined by citizens is of crucial importance in terms of the safety of local communities. Moreover, the article analyzes the present state, perspectives and challenges for the municipal police in Bydgoszcz. The main challenge for the aforementioned unit is the innovation of methods and forms of work.

Zarządzanie porządkiem publicznym jest planowaniem zadań, ich realizowaniem i osiągnięciem założonych celów w zakresie porządku publicznego przez organizacje i instytucje do tego powołane przepisami prawa. To także wszelkie działania wprost odnoszące się do funkcjonowania tych organizacji i instytucji, obejmujące regulowanie i kierowanie zasobami organizacyjnymi (ludzkimi, materiałowymi, finansowymi, intelektualnymi), nastawione na osiągnięcie zamierzonych celów w sferze skuteczności zapewnienia porządku. Zarządzanie porządkiem publicznym może być zatem rozumiane szeroko – jako osiągnięcie zamierzonych celów w tym zakresie, ale i wąsko – jako organizowanie zasobów i kierowanie nimi. Tak interpretowane zarządzanie stało się przedmiotem badań, których celem jest diagnoza stanu porządku publicznego na poziomie lokalnym, na przykładzie miasta Bydgoszcz, a także wskazanie metod działalności, wytyczonych kierunków aktywności oraz wyzwań w zakresie innowacyjności funkcjonowania instytucji działającej na rzecz porządku publicznego, tj. straży miejskiej w Bydgoszczy.

Straż gminna jako jednostka samorządowa utworzona na rzecz porządku publicznego

W prawie oraz naukach o bezpieczeństwie, administracji i polityce nie funkcjonuje jedna, powszechnie akceptowana definicja porządku publicznego. Wśród wielości ujęć teoretycznych tego pojęcia, jego syntezę sformułował Andrzej Misiuk, dla którego porządek publiczny oznacza „faktycznie istniejący układ stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm prawnych i innych norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie”⁴⁰. Terminem występującym łącznie z pojęciem porządku publicznego, a jednocześnie stanem będącym przezeń warunkowanym, jest bezpieczeństwo publiczne. Nie jest jednak ono tożsame z tym pierwszym. Bezpieczeństwo publiczne to „stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiającą normalny, swobodny jej rozwój”⁴¹.

Jako występujące łącznie, choć nie tożsame, pojęcia te potraktowali Elżbieta Ura i Stanisław Pieprzny. Określili oni porządek publiczny jako zapewnienie właściwego stanu sanitarnego urządzeń użyteczności publicznej, utrzymanie porządku na drogach, przestrzeganie przepisów meldunkowych, przestrzeganie zakazów i nakazów obowiązujących na mocy aktów prawnych, przestrzeganie przepisów o stowarzyszeniach, zbiórkach publicznych, rejestracji pojazdów, budowlanych, leśnych czy łowieckich, a także zwalczanie alkoholizmu i narkomanii, skutków klęsk żywiołowych i epidemii, przestrzeganie przepisów o aktach stanu cywilnego, znaków granicznych, przestrzeganie dyscypliny społecznej. Na pojęcie to składają się nie tylko przepisy prawa publicznego, ale i normy społeczne oraz etyczne i moralne. Również w opinii tych autorów porządek publiczny wiąże się z bezpieczeństwem publicznym, np. brak oświetlenia parków jest naruszeniem porządku publicznego, ale może też wpływać na zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, a zły stan dróg narusza porządek publiczny, ale za sprawą wypadków drogowych wpływa na bezpieczeństwo publiczne⁴².

Zgodnie z Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do zadań własnych gmin należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Na mocy tej ustawy właśnie na gminach spoczywa obowiązek zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli⁴³. Jednostki samorządu terytorialnego

⁴⁰ A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

⁴¹ Tamże, s. 17.

⁴² *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 49.

⁴³ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009, s. 32, 35.

wykonują swoje zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego w różnych prawnych formach, np.:

- rozstrzygają sprawy w tej dziedzinie w drodze referendum lokalnego,
- określają środki finansowe w budżecie na realizację zadań,
- stanowią akty prawa miejscowego, głównie przepisy porządkowe,
- poprzez organy uchwałodawcze powołują stałe lub doraźne komisje do wykonywania określonych zadań lub tworzą komisje bezpieczeństwa i porządku,
- wydają indywidualne akty administracyjne zawierające rozstrzygnięcia związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym,
- wreszcie powołują straże gminne (miejskie)⁴⁴.

Straż może zostać utworzona przez radę gminy po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji. Straże są finansowane z budżetów gmin⁴⁵.

Autorzy publikacji naukowych z zakresu nauk o bezpieczeństwie i administracji zgodnie przyznają, że straże gminne pełnią istotne zadania w systemie porządku publicznego na poziomie lokalnym. Już sam fakt decentralizacji uprawnień w zakresie porządku publicznego i cedowanie ich na samorządy lokalne, a następnie tworzone przez nie straże gminne, stanowi o nowatorstwie w myśleniu o samorządności w początkowym okresie transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. oraz o nowoczesności myślenia o kierunkach działań i zadaniach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wyznaczanych przez społeczności lokalne. Elżbieta Ura i Stanisław Pieprzny zgodzili się, że „straż gminna stanowi podstawową jednostkę wykonującą w zasadniczym zakresie przez samorząd gminny zadania związane z ochroną porządku publicznego”⁴⁶. Andrzej Urban dodał, że „Szeroki katalog uprawnień straży gminnych/miejskich, mimo obaw w początkowym okresie funkcjonowania, wpisał się w lokalne systemy bezpieczeństwa”⁴⁷.

Ustawodawca wskazał następujące funkcje straży:

- ochronna – polegająca na ochronie porządku na terenie gminy,
- porządkowa – przejawiająca się w egzekwowaniu przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego,

⁴⁴ Bezpieczeństwo wewnętrzne..., s. 169.

⁴⁵ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 41.

⁴⁶ *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 170.

⁴⁷ A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności...*, s. 42.

- prewencyjna – realizowana w formie stałych patroli ulic i osiedli gminy oraz interweniowania w odpowiedzi na zgłoszenia dotyczące naruszania porządku publicznego,
- profilaktyczna – której realizacja polega na zapobieganiu przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym, a także na realizowaniu zadań z zakresu profilaktyki wychowawczej wśród dzieci i młodzieży,
- informacyjna – wykonywana w zakresie informowania innych służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach, a także informowania społeczności lokalnych o stanie i rodzajach zagrożeń oraz o sposobach ich minimalizacji,
- społeczno-administracyjna – przejawiająca się we współdziałaniu w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- integracyjna – polegająca na integrowaniu społeczności lokalnych poprzez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych⁴⁸.

Cele i zadania straży gminnych na przykładzie straży miejskiej w Bydgoszczy

Straże gminne (miejskie) powstawały od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Najpierw działały na podstawie przepisów o samorządzie i policji, a następnie na podstawie Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴⁹. Zgodnie z ustawą straż to „samorządowa umundurowana formacja”, która pełni „służebną rolę wobec społeczności lokalnej”. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta) straż nosi nazwę „straż miejska”. Jest ona jednostką organizacyjną gminy, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach rada gminy może postanowić o umiejscowieniu komendy straży w strukturze urzędu gminy. Strażą kieruje komendant powoływany i odwoływany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji. Przełożonym komendanta i sprawującym nadzór nad strażą jest zatem wójt, burmistrz (prezydent miasta). W zakresie fachowym nadzór sprawuje komendant główny policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego policji⁵⁰.

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

⁴⁸ A. Misiuk, *Administracja porządku...*, s. 208.

⁴⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. 1997, nr 123, poz. 779.

⁵⁰ Tamże.

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- 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,
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania,
- 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 oraz współdziałanie w tym obszarze z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy⁵¹.

Podczas wykonywania zadań służbowych strażnik ma prawo do:

- udzielania pouczeń,
- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- ujęcia osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i doprowadzenia ich do najbliższej jednostki policji,
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone przepisami prawa,
- dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych,
- usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół,
- wydawania poleceń,
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej

⁵¹ Tamże.

oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy,

- obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych⁵².

Strażnik może stosować środki przymusu bezpośredniego, którymi są: siła fizyczna w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony, kajdanki, pałki obronne wielofunkcyjne, psy obronne, paralizatory elektryczne, ręczne miotacze gazu⁵³.

Struktury organizacyjne straży w Polsce nie są jednolite, choć jednolite są dystynkcje i symbolika. Analizując przykład straży miejskiej w Bydgoszczy należy zauważyć, że od powstania, a więc od 1991 r., doświadczyła ona kilku restrukturyzacji. W 2012 r. wprowadzona została struktura wewnętrzna bydgoskiej straży, którą tworzą referaty wydzielone na podstawie kryterium terytorialnego, realizujące głównie zadania patroloво-interwencyjne (Śródmieście, Błonie, Fordon, Szwederowo), oraz kryterium zadaniowego (Koordynacji Służby, Profilaktyki i Prewencji, Wykroczeń, Obsługi, Kadr i Szkolenia, Konwojowo-Ochronny, Kontroli i Analiz, Logistyki, a także Zespół Finansowy, Pełnomocnik Komendanta ds. Kontroli Zarządczej oraz Ochrony Informacji Niejawnych, Radca Prawny, Służba BHP)⁵⁴.

Do zakresu działania referatów Śródmieście, Szwederowo, Błonie i Fordon należy w szczególności:

- organizowanie służby patroloво-interwencyjnej,
- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, przeciwdziałanie popełnianiu wykroczeń i przestępstw oraz ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej,
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- kontrola publicznego transportu zbiorowego w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami,
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do punktu pomocy osobom nietrzeźwym lub miejsca ich zamieszkania,

⁵² Tamże.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Straż Miejska w Bydgoszczy, Biuletyn Informacji Publicznej, <http://www.bip.strazmiejska.bydgoszcz.pl/?cid=87>, stan na dzień 27.01.2016.

- rozpoznawanie zagrożeń i analizowanie danych na temat zjawisk oraz zdarzeń wywierających wpływ na stan ładu i porządku publicznego w dzielnicach stanowiących rejonu służbowe referatów,
- współdziałanie z jednostkami organizacyjnymi mającymi wpływ na pozycję porządku i bezpieczeństwa publicznego, np. radami osiedli, spółdzielniami mieszkaniowymi, Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej, Kościołami,
- udzielanie asysty w ramach ustawowych upoważnień,
- zapewnienie ładu i porządku w bezpośredniej bliskości placówek oświatowych oraz wdrażanie programów edukacji, profilaktyki i prewencji,
- prowadzenie czynności administracyjno-porządkowych zmierzających do ochrony estetyki w miejscach publicznych oraz interweniowanie w zakresie indywidualnych spraw i skarg mieszkańców,
- współpraca z właściwymi miejscowo komisariatami policji, szczególnie w zakresie koordynowania dyslokacji patroli oraz uczestniczenia we wspólnych patrolach, organizowania działań porządkowych, wspólnych akcji, zabezpieczenia imprez i meczów, zabezpieczania miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń, katastrof lub innych zdarzeń, albo miejsc zagrożonych takimi zdarzeniami,
- inicjowanie, dokumentowanie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, realizacja programów prewencyjnych oraz tworzenie we współpracy z organami samorządu terytorialnego, policją, organizacjami i instytucjami pozarządowymi programów prewencyjnych,
- realizacja programów prewencyjnych,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń,
- obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych⁵⁵.

Referat Koordynacji Służby to przede wszystkim służba dyżurna, która zajmuje się koordynowaniem dyslokacji patroli i przyjmowaniem zgłoszeń od mieszkańców. Referat Konwojowo-Ochronny wykonuje czynności ochronne obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz konwojuje dokumenty, przedmioty wartościowe lub wartości pieniężne dla potrzeb gminy. Do jego zadań należy też obsługa monitoringu miasta. Do zakresu działania Referatu Wykroczeń należy m.in. prowadzenie spraw o wykroczenia, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu, oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków odwoławczych. Referat Profilaktyki i Prewencji opracowuje i realizuje programy profilaktyczne, ale do jego zadań należy też współpraca ze szkołami, urzędami,

⁵⁵ Tamże.

instytucjami i organizacjami działającymi na terenie Bydgoszczy w zakresie profilaktyki społecznej oraz profilaktyki uzależnień⁵⁶.

Realizacja zadań przez straż miejską

Podsumowanie rocznej działalności straży miejskiej w Bydgoszczy następuje w drodze uchwały rady miasta, której załącznikiem jest *Informacja o działalności Straży Miejskiej w Bydgoszczy* za określony rok. Uchwały te wraz z informacjami publikowane są na stronach internetowych Urzędu Miasta. I tak np. w 2014 r. bydgoska straż zrealizowała 11 182 patrole w 19 668 służbach ośmiogodzinnych. Do straży wpłynęły 22 684 zgłoszenia, z których najczęściej dotyczyło nieprawidłowego parkowania (7298), osób nietrzeźwych (2449), bezdomnych (2474), spożywania alkoholu (1597) i niebezpiecznych psów (1228). Realizując zadania straż miejska wydała 587 dyspozycji usunięcia nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów, unieruchomiła 1746 samochodów, do punktu pomocy osobom nietrzeźwym przewiozła 2079 osób, zaś do policji – 44, szpitala – 36, schroniska dla bezdomnych – 61, a do miejsc zamieszkania – 156. Strażnicy 51 razy używali środka przymusu bezpośredniego, 661 razy dowozili zwierzęta do schroniska, przeprowadzili 493 kontrole punktów skupu złomu, zrealizowali 1430 konwojów. Straż miejska ujawniła 40 880 wykroczeń, udzieliła 22 605 pouczeń, nałożyła 17 568 grzywnien na łączną kwotę 2 089 199 zł, 707 razy kierowała wnioski o ukaranie do sądu. Analiza sposobu kończenia interwencji obrazuje, że 55,4% z nich kończyło się pouczeniami, 42,9% grzywnami, a 1,7% wnioskami kierowanymi do sądu. Liczba ujawnianych wykroczeń systematycznie malała w ostatnim czasie (2012 r. – 54 455, 2014 r. – 40 880), ale kilka lat wcześniej była na poziomie niższym niż w 2014 r. (np. w 2007 r. – 38 531)⁵⁷. Może to świadczyć zarówno o zmiennej liczbie popełnianych wykroczeń, ale i o zmiennej skuteczności straży.

Szczególnym rodzajem zadań wykonywanych przez straż miejską w Bydgoszczy są działania profilaktyczne. W tym zakresie straż realizuje akcje i programy skierowane m.in. na aktywizację seniorów, akcje krwiodawcze, uświadamiające w zakresie przestrzegania przepisów porządkowych, na rzecz zdrowego stylu życia ludzi młodych, bezpieczeństwa w Internecie, przeciwko zażywaniu narkotyków, czy też na rzecz bezpieczeństwa kobiet⁵⁸.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Uchwała Nr VIII/46/15 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia informacji Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy w 2014 roku, <http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/apps/uchwaly-rady-miasta/default.aspx>, stan na dzień 27.01.2016.

⁵⁸ Straż miejska w Bydgoszczy, <http://strazmiejska.bydgoszcz.pl>, stan na dzień 29.01.2016.

Ocena jakości działań i wyzwania w sferze innowacyjności

Jakość nie jest pojęciem interpretowanym tak samo w różnych kręgach kulturowych. Niemniej jednak w ocenach jakości zarządzania organizacjami i funkcjonowania organizacji zwykle zwraca się uwagę na zaspokajanie oczekiwań „klientów”, a do podstawowych instrumentów stymulujących jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli można zaliczyć: innowacyjność, podejście heurystyczne, zarządzanie przez cele i zarządzanie wiedzą⁵⁹.

W zakresie innowacyjności metod działalności straży miejskiej w Bydgoszcy należy wskazać na kilka przykładów. Pierwszym z nich jest wykorzystanie Internetu w codziennej aktywności strażników, komunikowaniu się straży z otoczeniem społecznym i zarządzaniu całą formacją. Na stronie internetowej⁶⁰ publikowane są codzienne raporty z podejmowanych działań, zawierające liczby ujawnionych wykroczeń, osób wylegitymowanych i przyjętych zgłoszeń. Za pośrednictwem strony można zgłosić problem (z zastrzeżeniem, że sprawy wymagające pilnej interwencji wymagają zgłoszenia w innej formie) lub zadać pytanie dotyczące kompetencji straży. Zakładka „aktualności” zawiera z kolei informacje dla prasy, co eliminuje częste telefoniczne, za pośrednictwem faxu lub e-maila kontakty z dziennikarzami. W Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) zamieszczane są, poza informacjami o zasadach działań i danymi teleadresowymi, ogłoszenia o naborze kandydatów do pracy.

Straż miejska w Bydgoszcy podjęła też działania mające na celu unowocześnienie środków transportu funkcjonariuszy. Jest to szczególnie ważne w zakresie dostępu do terenów zalesionych i w poruszaniu się po parkach miejskich. Z uwagi na koszty, po 2000 r. straż zrezygnowała jednak z utrzymywania Oddziału Konnego, a konie zostały zastąpione psami służbowymi oraz rowerami i pojazdami terenowymi. Rowery okazały się pomocne także w poruszaniu się po dzielnicach domów jednorodzinnych. Natomiast nie zdały egzaminu testowane pojazdy elektryczne – jednoosobowe, dwukołowe i samopoziomujące. Stan ciągów pieszych oraz układ zabudowań i ulic w mieście nie pozwoliłby na skutecznie podejmowanie interwencji przy użyciu tych pojazdów.

Formą innowacyjności w działaniu straży są próby współdziałania ze środowiskiem naukowym. Przedstawiciel straży miejskiej w Bydgoszcy jest interesariuszem zewnętrznym kierunku bezpieczeństwo narodowe, który jest prowadzony w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszcy. Planuje się także prowadzenie zajęć z zakresu bezpieczeństwa

⁵⁹ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 278.

⁶⁰ Straż Miejska w Bydgoszcy, <http://strazmiejska.bydgoszcz.pl/>, stan na dzień 29.01.2016.

i porządku publicznego na studiach drugiego stopnia kierunku politologia, specjalność bezpieczeństwo wewnętrzne właśnie przez przedstawiciela straży. Ponadto w 2002 r. straż miejska w Bydgoszczy zorganizowała *Pierwsze Bydgoskie Warsztaty Samorządowe nt. zapobiegania przestępczości wśród nieletnich*⁶¹. W przedsięwzięciu tym wzięli udział przedstawiciele nauki, straży gminnych i samorządów lokalnych.

Współdziałanie ze środowiskiem naukowym w formie organizowanych konferencji i warsztatów wiąże się z kolejnym instrumentem stymulującym jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem, jakim jest podejście heurystyczne. Pod tym pojęciem kryją się metody zespołowego rozwiązywania problemów, oparte na twórczości w myśleniu i na pomysłowości. Jest to zadanie leżące w gestii przede wszystkim Referatu Kontroli i Analiz, który podejmuje tego typu inicjatywy, ale też kolegium komendantów i kierowników referatów, którzy heurystykę realizują podczas codziennych odpraw i kontaktów zewnętrznych.

Zarządzanie przez cele i zarządzanie wiedzą, to kolejne instrumenty wykorzystujące podejście heurystyczne. Pierwszy z nich jest również procesem grupowym, dwukierunkowym i ciągłym. Polega na stworzeniu odpowiednich warunków i atmosfery w organizacji, ale przede wszystkim na określeniu jej celów⁶². Zadania, które wskazuje ustawodawca, są sformułowane na wysokim stopniu ogólności, a przez to nie mogą uwzględniać lokalnej specyfiki. Stąd właśnie określanie bieżących celów działań straży w końcowych częściach sporządzanej każdego roku *Informacji o działalności Straży Miejskiej w Bydgoszczy*. Nie wydaje się to jednak wystarczające. Planowane co roku działania nie uwzględniają bowiem zdarzeń i okoliczności niespodziewanych, jak np. ostre zimy, katastrofy, wzrost liczby osób bezdomnych, nagle zagrożenie powodzią na terenie miasta. Stąd zarządzanie przez cele realizowane jest także w ramach codziennych odpraw kierownictwa, które wykorzystuje bieżące analizy zgłoszeń od mieszkańców. Na ich podstawie dokonywana jest dyslokacja terenowo-zadaniowa patroli, która umożliwi rozlokowanie większej liczby patroli na obszarach zagrożonych określonym rodzajem zdarzeń i podjęcia działań na rzecz ich minimalizacji. Podczas odpraw kierownictwa analizowane są też doniesienia medialne o problemach społecznych leżących w zakresie kompetencji straży. Każdego dnia Referat Kontroli i Analiz sporządza wykaz wycinków prasowych dla komendanta i jego zastępców, a następnie kierowników innych komórek, które dotyczą straży miejskiej i spraw wymagających podjęcia przez nią interwencji.

⁶¹ P. Malendowicz, *Pierwsze Bydgoskie Warsztaty Samorządowe nt. zapobiegania przestępczości wśród nieletnich (Bydgoszcz, 28 maja 2002 roku)*, „Kronika Bydgoska” 2002, tom XXIII, s. 331-333.

⁶² M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, s. 284.

Ważnym instrumentem stymulującym jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli jest zarządzanie przez wiedzę. W okresie pierwszej i drugiej dekady istnienia straży zaobserwować można było systematyczny wzrost poziomu wykształcenia strażników i pracowników administracji. Dofinansowane doksztalcanie polegało w tym czasie przede wszystkim na podejmowaniu przez pracowników studiów w trybie niestacjonarnym, ukierunkowanych politologicznie i pedagogicznie, a następnie studiów z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Doksztalcanie polegało też na uczestnictwie w studiach podyplomowych i kursach specjalistycznych. Zaowocowało to otrzymaniem przez straż wyróżnień szczebla państwowego. Z kolei dla pracowników administracyjnych zorganizowane zostało szkolenie z zasad poprawności sporządzania pism urzędowych – choć to tylko jeden z wielu przykładów działań doskonalących ich warsztat pracy.

Ocena funkcjonowania organizacji przeprowadzona w ujęciu prakseologicznym obejmuje takie walory, jak skuteczność, korzystność i ekonomiczność⁶³. „Skuteczna organizacja funkcjonująca w sferze bezpieczeństwa to taka, na której obszarze odpowiedzialności występuje stosunkowo niski poziom zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego osiągany przede wszystkim przez działania prewencyjne, ale i restrykcyjne. Skuteczna organizacja minimalizuje ryzyko zagrożeń dla obywateli. Dążeniu do tak rozumianej skuteczności musi towarzyszyć ekonomiczność działań polegająca na racjonalnym gospodarowaniu zasobami organizacji. Wskaźnikiem jej może być wielkość nakładów finansowych ponoszonych na bezpieczeństwo pojedynczego obywatela”⁶⁴. Poziom zagrożeń jest jednak trudno mierzalny. Interpretacja wyników osiągniętych przez strażników może być bowiem dwojakiego rodzaju. Malejąca liczba ujawnionych wykroczeń może świadczyć o większej skuteczności strażników i realizowaniu przez straż funkcji odstraszenia i zniechęcania do naruszania prawa. Z drugiej strony może też świadczyć o niższym poziomie aktywności strażników. Natomiast realizacja zadań z zakresu profilaktyki społecznej i kryminalnej jest przykładem tzw. skuteczności odroczonej. Przyniesie ona efekty w przyszłości.

Korzystność działań straży można mierzyć przy pomocy analizy celów, kierunków i obszarów jej aktywności, a więc w ujęciu przedmiotowym. Służyć temu powinna bieżąca analiza zgłoszeń i doniesień prasowych. Nie bez znaczenia jest także analiza skarg wpływających do komendanta straży. Dotyczą one zwykle zasadności interwencji patrolu, sposobu interwencji i wysokości grzywny.

⁶³ Tamże, s. 287.

⁶⁴ Tamże, s. 288-289.

W 2014 r. do straży wpłynęły 42 skargi, z czego 3 były zasadne, a 5 zostało uznanych za częściowo zasadne⁶⁵.

Ekonomiczność – mierzona nakładami finansowymi – wskazuje na niższą kosztochłonność straży, w porównaniu do innych służb realizujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Straż miejska w Bydgoszczy w dniu 31 grudnia 2014 r. zatrudniała 248 osób, dysponowała 4 siedzibami, posiadała 20 samochodów, 4 skutery, rowery, pomieszczenia gospodarcze, sprzęt komputerowy i biurowy. Jednakże w analizowanym roku umowę o pracę straż rozwiązała z 44 osobami, zatrudniając 38⁶⁶. Może to świadczyć o niskim uposażeniu strażników, co pod względem motywacji do pracy może wpływać niekorzystnie na jej efektywność.

W straży miejskiej w Bydgoszczy realizowana jest kontrola zarządcza. Została ona wprowadzona zarządzeniem komendanta straży miejskiej w 2011 r. Stanowi „ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Jej celem jest zapewnienie:

- zgodności działalności straży z prawem,
- skuteczności i efektywności działań oraz realizacji zadań,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- prawidłowego zarządzania ryzykiem dla zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań⁶⁷.

W zakresie oceny jakości i wyzwań dla straży gminnych znajdują się podejmowane od 2015 r. działania rządu w zakresie standaryzacji straży. *Program Standaryzacji i Certyfikowania Straży Gminnych (Miejskich)* został opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, zaś Wojewoda Kujawsko-Pomorski powołał zespół interdyscyplinarny, do oceny standardu straży gminnych (miejskich) województwa kujawsko-pomorskiego oraz ewentualnego nadania im certyfikatu. Prezydent Bydgoszczy zgłosił wniosek o objęcie *Programem* bydgoskiej straży. Powołany przez Wojewodę zespół dokonał oceny wniosku pod względem zgodności z wymogami standardu w zakresie planowania, organizacji, realizacji zadań, kontroli oraz doskonalenia działań. W wyniku podjętych prac Wojewoda

⁶⁵ Uchwała Nr VIII/46/15 Rady Miasta Bydgoszczy...

⁶⁶ Tamże.

⁶⁷ Zarządzenie nr 34/2011 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Straży Miejskiej w Bydgoszczy, http://www.bip.strazmiejska.bydgoszcz.pl/?cid=132&bip_id=1392, stan na dzień 29.01.2016.

Kujawsko-Pomorski ocenił straż jako jednostkę skuteczną, sprawną i dobrze zarządzaną. W związku z tym została ona zarekomendowana do przyznania certyfikatu w ramach standaryzacji i certyfikowania straży⁶⁸. Standaryzacja ta może być jednak uznana za próbę podporządkowywania sobie przez rząd instytucji i organizacji tradycyjnie samorządowych, np. poprzez odgórne wymogi określone w proporcjach nakładanych grzywien w określonych rodzajach wykroczeń, bez uwzględnienia rzeczywistej konieczności proporcji powstających samorzutnie jako skutek popełniania wykroczeń w określonych rodzajach. Program ten wydaje się zatem krokiem wstecz, a zamierzenia jego autorów nie sprzyjają rozwojowi samorządności.

Pomimo aktywności komendanta, funkcjonariuszy i pracowników administracyjnych straży miejskiej w Bydgoszczy na rzecz jakości podejmowanych działań, funkcjonowanie tej formacji wymaga sprostania wyzwaniom, które wpływają na jej innowacyjny charakter i społeczną ocenę. Jednym z tych wyzwań jest dalsze doksztalcanie strażników i pracowników cywilnych w zakresie komunikacji społecznej i public relations (PR). Wyznaczeni pracownicy straży ds. kontaktów z otoczeniem i mediami, realizują zadania w formie prostego przekazu informacyjnego, a okresowo także z obszaru marketingu i promocji. Natomiast public relations jest działalnością mającą na celu ustanowienie i utrzymanie wzajemnego zrozumienia między organizacją a jej otoczeniem, przekonanie otoczenia, że organizacja zasługuje na dobrą opinię, przystosowanie organizacji do otoczenia, poprawę stosunku społecznego do organizacji, pozyskanie przychylności opinii społecznej, stworzenie atmosfery zaufania i ukształtowanie poparcia społecznego dla organizacji⁶⁹. Podjęcie działań w zakresie PR wymaga jednak opracowania i realizacji strategii długookresowej. Wiąże się też z działaniami rzeczywistymi na rzecz reputacji straży. W tym względzie należy dążyć do eliminacji skarg wpływających do straży i rozstrzygnięcia spraw na korzyść strażników, ale nie za sprawą świadczenia na swoją korzyść strażników z jednego patrolu, ale za sprawą dokumentowania przebiegu służby przez osobisty monitoring, który stanowić może element wyposażenia strażnika podczas pełnionej służby.

Wiąże się to z trudnym w realizacji postulatem „widoczności” patroli. To wpływa bowiem nie tylko na poziom bezpieczeństwa, ale też jego poczucie, a zatem i społeczną ocenę straży. Proporcje liczby pracowników niepełniących służby patrolowo-interwencyjnej i funkcjonariuszy pełniących ten rodzaj służby

⁶⁸ *Straż Miejska w Bydgoszczy z certyfikatem*, <http://strazmiejska.bydgoszcz.pl/index.php?view=mainpage&id=617>, stan na dzień 22.10.2015.

⁶⁹ W. Budzyński, *Public relations. Strategia i nowe techniki kreowania wizerunku*, Warszawa 2008, s. 10.

nie są określone w oparciu o główne zadania. Realizacji tego wyzwania sprzyjać może pozbawienie straży jej uprawnień dotyczących obsługi fotoradarów, a także wdrożenie postulatów przypominanych w każdej kampanii wyborczej, dotyczących odbiurokratyzowania tej formacji.

Wyzwaniem dla zwiększenia efektywności działań straży jest zmodyfikowanie systemu motywacji do pracy. Nie powinien on być uzależniony wyłącznie od wyników. W przypadku strażników pełniących służbę patrolowo-intwencyjną system motywacyjny obejmuje bowiem te wyniki, które możliwe są do ujęcia w sposób statystyczny i odzwierciedlają działania represyjne. System motywacyjny winien opierać się zatem na obserwacji jakości pracy i parametryzacji – ujętych łącznie.

Na jakość pracy osób zatrudnionych w straży miejskiej wpłynąć może też uelastycznienie godzin pracy administracji. Polegałoby ono nie na pracy w godz. od 7.00 do 15.00, ale na możliwości elastycznego ustalenia godzin, np. od 6.00/8.00 do 14.00/16.00. Warte rozważenia byłoby też zrezygnowanie z obowiązku wykonywania pracy przez niektórych pracowników wyłącznie w siedzibie jednostki. Część pracowników administracyjnych równie dobrze mogłaby wykonywać swoje zadania w domu. Dzięki łączom internetowym i telefonicznym jest to nie tylko potrzebne, ale i korzystne ekonomicznie, gdyż pozwala ograniczyć nakłady finansowe na utrzymanie pomieszczeń i siedzib. Pozwoliłoby to również na wygospodarowanie pomieszczeń do odbywania przerw dla strażników pełniących służbę patrolową.

Wśród innych wyzwań, wartych poważnej refleksji, jest postulat rezygnacji ze stałej współpracy z policją i innymi służbami na rzecz realizowania jej w formie akcyjnej, a nie codziennej. Należy także zaktywizować działania na rzecz profilaktyki społecznej i kryminalnej, które choć mają wymiar długookresowy, to jednak w konsekwencji przynoszą pożądane rezultaty. Byłoby to skuteczne uzupełnienie działalności placówek oświatowych, które cierpią na niedostatki materialne, np. dotyczące dostępu do fantomów i osób kompetentnych w zakresie praktyki edukacyjnej w tym obszarze. Wreszcie wyzwaniem jest skuteczność Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych (KRKSMiG). Choć działa ona na rzecz integracji straży, to jednak jej wpływ, jako grupy nacisku na władzę centralną, jest znikomy.

Najpilniejszym wyzwaniem pozostaje jednak podjęcie działań o charakterze strategicznym. *Strategia rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku* zawiera wprawdzie punkty dotyczące bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale nie precyzuje konkretnych rozwiązań obejmujących ukierunkowanie i metody działań

straży⁷⁰. Zarządzanie strategiczne, jako zorientowane prospektywnie, musi pozostać wolne od kampanii politycznych, szczególnie wyborczych, i być wynikiem konsensusu w społeczności lokalnej. Winno opierać się na prognozowaniu, metodzie refleksji i ekstrapolacji. Nadto powinno być oparte na analizie SWOT (S – *Strengths* – mocne strony, W – *Weaknesses* – słabe strony, O – *Opportunities* – szanse, T – *Threats* – zagrożenia), która jako zakończenie powyższej analizy, może być użyteczna dla straży miejskiej i powinna stanowić punkt wyjścia w planowaniu działań strategicznych w zarządzaniu organizacją na rzecz porządku publicznego na poziomie lokalnym.

	POZYTYWNE	NEGATYWNE
Czynniki wewnętrzne	<p>Mocne strony</p> <ul style="list-style-type: none"> • kompetencje merytoryczne funkcjonariuszy • pozytywna atmosfera pracy • właściwa infrastruktura 	<p>Słabe strony</p> <ul style="list-style-type: none"> • monotonia pracy i nierozwojowość • biurokracja • niskie wynagrodzenia • niechęć do aktywnych form kształcania • niekonstruktywna nadaktywność związków zawodowych • brak strategii działania
Czynniki zewnętrzne	<p>Szanse</p> <ul style="list-style-type: none"> • zapotrzebowanie na działalność organizacji i instytucji kształtowanych przez społeczności lokalne za pośrednictwem organów przedstawicielskich • realizacja oczekiwań mieszkańców • uzupełnianie obszaru działań policji 	<p>Zagrożenia</p> <ul style="list-style-type: none"> • polityka kadrowa uzależniona od sytuacji politycznej • próby ograniczania samorządności lokalnej • negatywne opinie społeczne o strażach gminnych • trudności w realizacji długookresowej polityki PR

Bibliografia

- Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.
- Budzyński W., *Public relations. Strategia i nowe techniki kreowania wizerunku*, Warszawa 2008.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.
- Malendowicz P., *Pierwsze Bydgoskie Warsztaty Samorządowe nt. zapobiegania przestępczości wśród nieletnich (Bydgoszcz, 28 maja 2002 roku)*, „Kronika Bydgoska” 2002, tom XXIII.

⁷⁰ *Strategia rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku*, http://www.bydgoszcz.pl/miasto/urząd_samorząd/Strategia_Rozwoju_Bydgoszczy_do_2030_roku.aspx#1, stan na dzień 29.01.2016.

- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Strategia rozwoju Bydgoszczy do 2030 roku, http://www.bydgoszcz.pl/miasto/urząd_samorzad/Strategia_Rozwoju_Bydgoszczy_do_2030_roku.aspx#1, stan na dzień 29.01.2016.
- Straż Miejska w Bydgoszczy z certyfikatem, <http://strazmiejska.bydgoszcz.pl/index.php?view=mainpage&id=617>, stan na dzień 22.10.2015.
- Straż Miejska w Bydgoszczy, Biuletyn Informacji Publicznej, <http://www.bip.strazmiejska.bydgoszcz.pl/?cid=87>, stan na dzień 27.01.2016.
- Straż miejska w Bydgoszczy, <http://strazmiejska.bydgoszcz.pl>, stan na dzień 29.01.2016.
- Uchwała Nr VIII/46/15 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie przyjęcia informacji Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy w 2014 roku, <http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/apps/uchwaly-rady-miasta/default.aspx>, stan na dzień 27.01.2016.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. 1997 Nr 123 poz. 779.
- Zarządzenie nr 34/2011 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Straży Miejskiej w Bydgoszczy, http://www.bip.strazmiejska.bydgoszcz.pl/?cid=132&bip_id=1392, stan na dzień 29.01.2016.

Streszczenie

W tekście została poddana analizie działalność straży gminnych (miejskich) w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem miasta Bydgoszcz. Straże realizują zadania prewencyjne i represyjne, które określane są przez społeczności lokalne polskich miast. Fakt ten ma zasadnicze znaczenie w kwestii działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponadto, w tekście tym autor analizuje stan obecny, perspektywy i wyzwania dla straży miejskiej w Bydgoszczy. Głównym wyzwaniem dla wspomnianej jednostki jest innowacyjność metod i form pracy.