

**MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH  
I ADMINISTRACJI  
KOMENDA GŁÓWNA POLICJI**

**TWORZENIE I FUNKCJONOWANIE  
GRUP OSIEDLOWYCH  
ORAZ MIEJSKICH MAP BEZPIECZEŃSTWA  
PORADNIK**

**WARSZAWA 2007**

Opracowanie:

DEPARTAMENT BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO  
MINISTERSTWA SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI  
BIURO PREWENCJI I RUCHU DROGOWEGO  
KOMENDY GŁÓWNEJ POLICJI

Redakcja, skład i druk:

Wydział Wydawnictw i Poligrafii Centrum Szkolenia Policji  
w Legionowie

© Copyright by Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Warszawa 2007

**ISBN 978-83-89999-43-6**

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie  
Zam. nr 108/2007; nakład 2000 egz.

# Spis treści

Wstęp .....	5
1. Zapobieganie przestępczości a profilaktyka .....	7
2. Rozwiązania europejskie w zakresie integracji społeczności lokalnych .....	8
2.1. Przedsięwzięcia na rzecz sprawniejszego działania w Anglii i Walii .....	9
2.2. Obszar (wspólnych) działań „Together” .....	13
3. Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz map bezpieczeństwa na terenie polskich miast .....	14
4. Straże obywatelskie – podstawy prawne .....	27

## Wstęp

*„Policja to społeczeństwo, a społeczeństwo to policja” – ta idea Sir Roberta Peela, założyciela policji miejskiej w Londynie, zyskuje dziś nowy wydźwięk i staje się receptą na bezpieczeństwo w świecie. George Kelling, jeden z najwybitniejszych kryminologów Ameryki, i Catherine Coles, antropolog i prawnik, stwierdzają w swojej książce, że największe efekty w zwalczaniu przestępczości osiągnąć można dzięki współpracy obywateli z policją oraz poprzez przywracanie ład i porządku w najbliższym otoczeniu, czyli wstawianie „wybitych szyb”.*

*Autorzy dowodzą, że przesunięcie punktu ciężkości w pracy policji z oskarżenia i aresztowania przestępców na działania mające na celu utrzymanie porządku w mieście, przyczynia się do obniżenia liczby przestępstw, a mieszkańcom dodaje otuchy.*

*Można powstrzymać epidemię przestępstw – udało się to już w wielu miastach Stanów Zjednoczonych, od Nowego Jorku na wschodzie, po Seattle nad Pacyfikiem.*

# 1. Zapobieganie przestępczości a profilaktyka

Pojęcie zapobiegania przestępczości utożsamia się często z terminami „profilaktyka” czy „prewencja”. Używa się również terminów: „zwalczanie przestępczości”, „prewencja kryminalna”, „polityka kryminalna”, „kontrola przestępczości”.

„Prewencja” jest terminem najczęściej używanym dla określenia pojęcia zapobiegania przestępczości. Pochodzi od łacińskiego słowa *preventio* – zapobieganie (czemuś). Znacznie rzadziej używany jest termin „profilaktyka”, pochodzący od greckiego przymiotnika *prophylaktikos* – zabezpieczający (przed czym). Określenie „profilaktyka” stosuje się wtedy, gdy mówi się o zapobieganiu przestępczości przed jej powstaniem, a określenia „prewencja” wtedy, gdy mówi się o zapobieganiu dalszej przestępczości.

Pojęcie zapobiegania przestępczości bywa przeciwstawne pojęciu zwalczania przestępczości. Pierwsze określa zespół skoncentrowanych działań zapobiegawczych, drugie obejmuje wszystko to, co ma służyć do zatrzymania rozwoju przestępczości i przerwania łańcucha dalszych zachowań przestępczych.

**Praktyka krajów zachodnich, które już realizują sąsiedzkie programy przeciwdziałania przestępczości, tzw. „Neighbourhood Watch”, dowodzi, że przyjęcie strategii współdziałania społeczeństwa z policją i tworzenie właściwego klimatu poprzez budowę wzajemnego zaufania przynosi najbardziej wymierne efekty w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, a mottem w tym zakresie jest hasło „Pomagając policji, pomagasz sobie”.**

Dobrze zorganizowane i prężnie działające społeczności lokalne stanowią ważny element społeczeństwa demokratycznego. Silne wspólnoty lokalne z różnorodnymi formami aktywności społecznej są wynikiem miejscowych uwarunkowań historycznych, kulturowych i ekonomicznych. Często nawet tradycyjnie mobilne środowisko musi być jednak wspierane przez profesjonalne działania zarządzające i wspierające. Pytanie: „**Jak sprawić, aby ludziom chciało się chcieć?**” stanowi naczelną wyzwanie dla liderów grup instytucji działających w lokalnym środowisku.

sku. Istnieje, zwłaszcza w Europie Zachodniej, wiele udanych przykładów zdynamizowania trudnego środowiska poprzez długofalowe działania lokalnych grup społecznych.

W krajach tych znakomite efekty przynosi *community policing* – polityka, a zarazem strategia, nastawiona na osiągnięcie skutecznej kontroli przestępczości, zmniejszenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawienie jakości życia, usprawnienie pracy i poprawienie autorytetu policji. *Community policing* to strategia ciągłego rozwiązywania problemów.

Elementami tej filozofii są:

- *community partnership* – **długotrwała partnerska współpraca policjanta z mieszkańcami**, kościołem, szkołą, biznesem, szpitalem, stowarzyszeniami;
- *problem solving* – **wspólne rozwiązywanie problemów**, przy współpracy z administracją miasta, która zapewnia ich szybką likwidację.

Wskazując na cechy konstytutywne *community policing*, wskazuje się jednocześnie **argumenty za tworzeniem lokalnych grup osiedlowych**. Są to:

- konsultacje, polegające na prowadzeniu systematycznych badań na temat potrzeb mieszkańców w zakresie poprawy bezpieczeństwa i związanych z tym oczekiwań wobec policji;
- mobilizacja, polegająca na aktywnym zaangażowaniu ludzi i instytucji (publicznych i prywatnych) spoza Policji w rozwiązywanie problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa.

## 2. Rozwiązania europejskie w zakresie integracji społeczności lokalnych

W Wielkiej Brytanii zachowania antyspołeczne to duży problem. Jedna na pięć osób wyraża przekonanie, że w ich miejscu zamieszkania istnieje wysoki poziom niepokoju społecznego – wiele z tych osób zamieszkuje najbiedniejsze i najbardziej zdegradowane obszary. Powszechne jest stwierdzenie, że każdy obywatel ma prawo do prowadzenia życia wolnego od lęków i zagrożeń, ale w zamian spada na niego odpo-

wiedzialność za „niepowodowanie” obaw i zagrożeń. Jednakże nie wszyscy obywatele kierują się zasadami zwykłej przyzwoitości, a ich zachowanie uwłacza społeczeństwu.

Pomimo że to jedynie mniejszość obywateli stale zachowuje się w sposób, który utrudnia życie otoczeniu, ich zachowanie ma jednak nieproporcjonalny wpływ na jego funkcjonowanie. Rodzina, która nie liczy się z negatywnym przykładem, jaki „reprezentuje”, może spowodować utratę stałej kontroli nad zachowaniem dzieci na ulicach, dokuczliwym hałasem oraz obcymi kręcącymi się po okolicy i zagrażającymi spokojowi publicznemu. Ignorowane są przypadki nielegalnego wyrzucania śmieci, pozostawiania opuszczonych, starych wraków samochodów.

W wielu rejonach taka sytuacja nie jest tolerowana – miejscowa ludność oraz lokalne służby podejmują działania i wymuszają właściwe zachowanie. Zdaniem władz należy spowodować, by takie działania podejmowane były wszędzie, przynosząc ulgę miejscowym społecznościom pokrzywdzonym przez sprawców zachowań antyspołecznych. Istotą przykładowego planu działania jest pomysł, by nie tylko zmniejszyć liczbę przestępstw i aktów zakłócania porządku publicznego, ale w istocie pomagać **odbudować inicjatywę obywatelską (*civic renewal*)** – wzmocnić społeczności lokalne, odnowić lokalną demokrację oraz dać szansę i poczucie bezpieczeństwa wszystkim obywatelom.

## **2.1. Przedsięwzięcia na rzecz sprawniejszego działania w Anglii i Walii**

„**Together**” („**Wspólnie**”) to ogólnonarodowa kampania nawołująca do podejmowania działań przeciw zachowaniom antyspołecznym. Kampania ta kładzie nacisk na potrzeby **społeczności lokalnych**.

### **„Together” – zwalczanie zachowań antyspołecznych. Plan działania**

Podjęte w brytyjskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz innych ministerstwach prace wniosły wkład w zwalczanie zachowań antyspołecznych. Plan działania ma funkcję uzupełniającą dla programów mających na celu ograniczenie przestępczości, zwalczanie deprawacji

społeczeństwa, podnoszenie standardów usług powszechnych oraz umożliwianie młodym ludziom zdobywanie wykształcenia i zatrudnienia.

Władze postawiły sobie za cel redukcję zachowań antyspołecznych, w tym: hałaśliwego sąsiedztwa, wałęsających się nastolatków, niewłaściwego pozbywania się śmieci i odpadków, aktów wandalizmu, graffiti oraz innych czynionych umyślnie szkód na własności. Ponadto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zawiera umowy o świadczenie usług publicznych, przeznaczając je na 10 głównych celów, do których m.in. należą: redukcja przestępczości i niepewności społecznej, poprawa działania oddziałów policji oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

„**Together**” to:

- narodowa kampania wspierająca i promująca podejmowanie działań w celu zwalczania zachowań antyspołecznych;
- działania ukierunkowane na osiągnięcie właściwszej reakcji na zachowania antyspołeczne we wszystkich rejonach Anglii i Walii, co pociąga za sobą poprawę funkcjonowania oraz zwiększa możliwości grup Partnerstwa Społecznego do Walki z Przestępczością oraz Walki na Rzecz Przywrócenia Porządku Publicznego, władz lokalnych oraz specjalistów.

Wspólne obszary działań „Together”:

- skoncentrowane wysiłki mające na celu zwalczanie kłopotliwych rodzin, żebractwa i porzucania wraków pojazdów w 10 rejonach. Wiąże się to z podjęciem strategicznej współpracy ze specjalną jednostką policji do zwalczania zachowań antyspołecznych (BASU) w celu wypracowania najlepszych i innowacyjnych rozwiązań odnośnie do zwalczania zachowań antyspołecznych;
- ukierunkowane wysiłki w ponad 50 innych dodatkowych rejonach w celu wsparcia walki z zachowaniami antyspołecznymi. Chodzi tu o szereg różnych kwestii, takich jak ochrona ofiar i świadków oraz redukcja przestępstw związanych z łamaniem przepisów dotyczących ochrony środowiska;
- działania ogólnorządowe – skierowane na walkę z zachowaniami antyspołecznymi, polegające na dawaniu młodym ludziom zajęcia, dbaniu o czystość i bezpieczeństwo terenów publicznych oraz na zapewnianiu ochrony i wsparcia ofiarom i świadkom wykroczeń.

Efektywne rozwiązania stawiające sobie za cel zwalczanie zachowań antyspołecznych nie leżą w gestii pojedynczych instytucji czy agend



rządowych. Lokalne społeczności, odnajmujący nieruchomości, władze lokalne, ofiary, świadkowie czynów karalnych, policja, służby publiczne, prywatne przedsiębiorstwa, a także inne liczne podmioty czy osoby mają tutaj ściśle określoną funkcję do spełnienia i spada na nich odpowiedzialność za zwalczanie zachowań antyspołecznych.

W ramach „Together” postanowiono:

- w reakcji na zachowania antyspołeczne akcentować głos ofiar i świadków;
- kłaść nacisk na potrzeby lokalnych społeczności;
- zwalczać zachowania antyspołeczne w całym kraju przez zapewnienie podejmowania przez służby publiczne bardziej odpowiednich działań;
- dążyć do przedsięwzięć, których realizacja zakłada pomoc lokalnym społecznościom i ich wsparcie w wysiłkach zmierzających do osiągnięcia postulowanych zachowań.

Plan działania polega głównie na jasnym akcentowaniu podstawowego założenia, jakim jest zmiana warunków funkcjonowania tysięcy obywateli, doświadczających na co dzień skutków zachowań antyspołecznych, poprzez wsparcie jednostek i organizacji, którym zależy na uporaniu się z tą bolączką, oraz współpracę z nimi.

Walka z zachowaniami antyspołecznymi stanowi wyzwanie dla wszystkich organów publicznych. W wielu wymiarach jest to „nowa dyscyplina” – dotyczy mieszkalnictwa, edukacji, służb socjalnych, transportu, instytucji związanych z ochroną środowiska, zarządzaniem służbami w centrum miasta, systemem do walki z przestępczością kryminalną i działalnością policji. W związku z tym skuteczność zwalczania zachowań antyspołecznych bywa różna. Na niektórych obszarach skuteczność systemu jest mała lub wręcz system nie działa wcale. Inne organy wykorzystują w pełni swoje kompetencje, wypracowując rozwiązania innowacyjne i zorientowane na rozwiązywanie najtrudniejszych przypadków. Coraz więcej organów władz lokalnych decyduje się zakładać między-podmiotowe **grupy ds. walki z zachowaniami antyspołecznymi**, aby połączyć różne dziedziny działalności i instytucje.

Połączenie inicjatyw „Together”: eksperckiej linii wsparcia *Together ActionLine*, specjalistycznego serwisu internetowego, ośrodka szkoleniowo-informacyjnego *Together Academy*, dodatkowych funduszy, szerszych kompetencji oraz nowej infrastruktury – powoduje, że jednostki

i instytucje działające „na linii ognia” starają się działać bardziej efektywnie na rzecz lokalnych społeczności.

- *Together ActionLine* – telefoniczna linia pomocy i wsparcia, przeznaczona dla specjalistów, działająca od 2004 r. Linia świadczy porady i służy pomocą w kwestii możliwych środków do walki z zachowaniami antyspołecznymi; jest dostępna w każdy dzień pracujący. Pomaga specjalistom zwiększyć kompetencje, aby wykorzystywali pełnię dostępnych im narzędzi i pełnomocnictw. Daje też im dostęp do innowacyjnych i twórczych rozwiązań, a także umożliwia nawiązywanie kontaktów i dzielenie się wiedzą i doświadczeniami, umożliwiając wypracowanie najlepszych wyników. Uzupełnieniem linii jest serwis internetowy „Together”;
- *Together Academy* – centrum informacyjno-szkoleniowe utworzone w celu zwalczania wszystkich aspektów zachowań antyspołecznych. Oprócz szkoleń prowadzi konferencje oraz warsztaty wzbogacające umiejętności specjalistów wszystkich właściwych branż. Akademia zajmuje się zarówno takimi sprawami, jak sposoby uporania się z zachowaniem najtrudniejszych rodzin, jak i przestępstwami związanymi z ochroną środowiska.

W ramach centrum tworzy się grupy Partnerstwa Społecznego do Walki z Przystępnością oraz Walki na Rzecz Przywrócenia Porządku Publicznego (CDRP). Praca na zasadzie partnerstwa na poziomie lokalnym jest kluczem do poprawy warunków walki z przestępnością i zachowaniami antyspołecznymi, powodując poprawę odbioru działań na rzecz zwalczania tego typu aktów przez najważniejsze grupy interesariuszy, z którymi można by stworzyć tego typu partnerstwo.

Zakłada się, że grupy CDRP powinny:

- przedstawić w zakresie swojej strategii zmniejszania liczby przestępstw właściwe i konkretne działania, które przyczyniły się do uporania się z zachowaniami antyspołecznymi, zgodnie z lokalną specyfiką priorytetów, oraz przedstawić osobę kierującą, która jest zobowiązana do rozliczania się za funkcjonowanie partnerstwa;
- zapewnić, aby wszyscy właściwi specjaliści ze wszystkich organizacji zainteresowanych CDRP mogli korzystać z *Together ActionLine*, serwisu internetowego oraz eventów *Together Academy*.

## 2.2. Obszar (wspólnych) działań „Together”

- **Zwalczanie kłopotliwego sąsiedztwa** – do zadań Zespołu ds. Zwalczania Kłopotliwego Sąsiedztwa (*Nuisance Neighbours Panel*) należy podejmowanie działań przeciwko patologicznym rodzinom, które uporczywie i poważnie naruszają prawo, a ich zachowania antyspołeczne niszczą społeczność lokalną.
- **Operacja „Scrap-it” („Zezłomuj”)** – działania pionierskie w Londynie i Liverpoolu mające na celu zwalczanie procederu porzucania starych samochodów.
- **Operacja „Gate-it” („Ogranicz dostęp”)** – stworzona z myślą o społecznościach, polegająca na walce z przestępczością oraz degradacją (zanieczyszczeniem) prywatnych ogródków przydomowych.
- **Operacja „Scrub-it” („Zmyj to”)** – program inicjatyw wymierzony w graficiarzy, obejmujący stworzenie krajowej bazy danych oraz przeprowadzenie kampanii plakatowej we wszystkich środkach transportu, zachęcającej do informowania o takich zdarzeniach właściwych władz.
- **Program dla ofiar i świadków zdarzeń:**
  - badanie skuteczności działań w celu identyfikacji już istniejących wypróbowanych metod oraz najefektywniejszego sposobu pomocy ofiarom zachowań antyspołecznych,
  - stworzenie funduszu przeznaczanego na innowacyjność celem zachęcenia do popierania programów, które mają na celu poprawę losu ofiar oraz świadków,
  - wykorzystanie dotychczasowych sukcesów – wręczanie nagród za „Przyjęcie Zdecydowanej Postawy”.
- **Jednostka do Zwalczania Zachowań Antyspołecznych** – w 2003 r. rząd brytyjski stworzył Jednostkę do Zwalczania Zachowań Antyspołecznych (ASBU) podlegającą Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Została ona założona w celu wsparcia działań w walce z występami przeciwko społeczeństwu. ASBU, współpracując z innymi organami państwowymi, władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi, lokalnymi mieszkańcami, poszukuje skutecznych oraz trwałych sposobów poprawy losu ludzi, którzy na co dzień doświadczają skutków zachowań antyspołecznych. Działania te stanowią nową jakość

i zmierzają do zmiany utrwalonych standardów zachowań istniejących wśród niektórych społeczności, w których jak dotąd zachowania takie były tolerowane.

### **3. Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz map bezpieczeństwa na terenie polskich miast**

Z informacji zebranych na użytek publikacji przygotowywanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendę Główną Policji wynika, że na terenie kraju realizowane są przedsięwzięcia profilaktyczne zakładające udział grup osiedlowych w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa.

Ich wspólnym mianownikiem jest sformalizowanie w pewnym stopniu i usystematyzowanie działań przedstawicieli społeczności lokalnych i organów państwowych, w tym m.in. Policji, Straży Gminnej/Miejskiej i samorządu, w obszarze ograniczania przestępczości i patologii społecznych.

Na terenie Warszawy, na podstawie porozumienia zawartego przez Prezydenta m.st. Warszawy i Komendanta Stołecznego Policji, realizowany jest od 2004 r. program „Bezpieczne Osiedle”. Zakłada on aktywizację społeczności lokalnych oraz zbliżenie i integrację działań władz samorządowych oraz służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Najistotniejszym elementem dla właściwej realizacji programu są sprawnie działające grupy osiedlowe. Mają one istotny wpływ na kształtowanie bezpiecznej przestrzeni na osiedlach, inicjują przedsięwzięcia modernizacyjne w celu umożliwienia Policji i Straży Miejskiej skutecznej realizacji działań prewencyjnych. Jako program lokalny w 2006 r. uzyskał pozytywną opinię Komendy Głównej Policji.

Ponadto od 1992 r. niektóre jednostki Policji realizują program profilaktyczny z zakresu sąsiedzkiej czujności – „Sąsiedzki Program Przeciwdziałania Przestępczości”. Są to komendy wojewódzkie w Olsztynie, Katowicach, Gdańsku, Bydgoszczy, Radomiu, Białymstoku, Olsztynie, Rzeszowie, Szczecinie, Poznaniu.

Przełamywaniu bierności mieszkańców i ich niechęci do współpracy z sąsiadami może dobrze służyć wprowadzenie grup osiedlowych, składających się – w zależności od potrzeb – z przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych, rad osiedlowych, rad parafialnych, a więc z ludzi, którzy chcą i potrafią zrobić coś dla siebie i swoich sąsiadów w zakresie poprawy bezpieczeństwa. Istnieje potrzeba zachęcania ludzi, żeby przełamali bierność, współdziałali z Policją i Strażą Miejską/Gminną, ale najważniejsze jest, aby – na ile to tylko możliwe – wyeliminować anonimowość i brak identyfikacji ze swoim najbliższym sąsiedztwem. Otoczeni ludźmi znajomymi i życzliwymi czujemy się bezpieczniej. Ważne jest też to, aby służby ochrony porządku publicznego miały świadomość, iż podlegają stałej społecznej ocenie.

Głównym zadaniem grup osiedlowych jest ocena stanu bezpieczeństwa na terenie poszczególnych osiedli, a w szczególności ocena stanu infrastruktury osiedla, wpływającej na powstawanie i rozwój przestępczości. Działalność grup ma przygotować grunt pod ukształtowanie tzw. bezpiecznej przestrzeni na osiedlu i podjęcie działań modernizacyjnych w celu umożliwienia Straży Miejskiej/Gminnej i Policji skutecznej realizacji działań prewencyjnych.

Zadaniem grup osiedlowych jest dokonywanie „przeglądu” swojego osiedla pod kątem braków i nieprawidłowości w infrastrukturze wpływających na poziom bezpieczeństwa (pustostany, zakrzaczenia, brak domofonów czy oświetlenia, sklepy całodobowe, gdzie sprzedawany jest alkohol). Grupy osiedlowe są również zobligowane do wskazania miejsc szczególnie niebezpiecznych oraz rodzajów przestępstw i wykroczeń, co pozwala na kierowanie w te rejony dodatkowych patroli Policji i Straży Miejskiej, w szczególności w ramach służb ponadnormatywnych Policji.

Nadrzędną zasadą działania grupy osiedlowej jest przekonanie o konieczności prowadzenia tego typu działań. Niezbędna jest konsekwencja, systematyczność oraz stała współpraca z Policją, Strażą Miejską/Gminną. Istotne jest kreowanie charakteru otoczenia i stwarzanie atmosfery coraz większego bezpieczeństwa na terenie objętym programem (co należy również udowodnić poprzez prowadzone badania studyjne).

Grupa osiedlowa powinna zbierać się minimum raz w miesiącu – sporządza się wtedy listę problemów do załatwienia (przede wszystkim sprawy dotyczące bezpieczeństwa, w tym również bezpieczeństwa na

drodze), rozlicza ze spraw, które zostały wykonane, a także dokonuje samooceny i przedstawia wnioski.

Grupy osiedlowe powinny współpracować z Policją, Strażą Miejską/Gminną oraz – na zasadzie dobrowolności – z pracownikami urzędu miasta/gminy.

**Grupy osiedlowe mają zachęcać mieszkańców do wzięcia spraw bezpieczeństwa w swoje ręce. Nie chodzi tu jednak o samodzielne wymierzanie kary, lecz o zauważenie problemów i zasygnalizowanie ich właściwym służbom.**

**Celem stworzenia grupy osiedlowej jest:**

- wzajemne poznanie się mieszkańców – sąsiadów;
- budowanie zaufania w ramach danej społeczności grupy osiedlowej;
- rzetelne informowanie o skali zagrożenia przestępczością na danym obszarze (nie zawsze odczucia społeczne znajdują potwierdzenie w statystykach i raportach policyjnych);
- dostarczenie wiedzy o sposobach i metodach zapobiegania przestępczości;
- współpraca nad zabezpieczeniem terenu działania grupy, w tym głównie domostw, parkingów osiedlowych, najbliższych ulic.

Jako podstawową formę przekazu informacji o statusie obszaru i szczególnym rodzaju działalności jego mieszkańców przyjmuje się oznakowanie terenu specjalnymi umownymi nalepkami.

O efektywności grupy osiedlowej nie decyduje sto procent zaangażowania wszystkich mieszkańców, ale:

- stopień zagrożenia przestępczością na danym obszarze i poczucie zagrożenia społeczeństwa tam zamieszkującego;
- chęć mieszkańców a realne możliwości zaangażowania się do działań podnoszących stopień bezpieczeństwa w tym rejonie;
- świadomość mieszkańców, iż mogą mieć wpływ na stan bezpieczeństwa;
- pomoc Policji i Straży Miejskiej/Gminnej.

Zakłada się precyzyjne określenie najpilniejszych celów i wyznaczenie terminów ich realizacji, co pozwoli na efektywne działania.

Zasadniczym założeniem, a jednocześnie fundamentem grupy osiedlowej, jest współdziałanie na zasadach dobrowolności i partnerstwa między społecznością lokalną a Policją w celu efektywnego ograniczenia

lub wyeliminowania działalności kryminalnej na terenie działania grupy (dzielnicy, osiedlu).

**Proponowany skład grupy osiedlowej:**

- właściwy dzielnicowy,
  - strażnik miejski – właściwy inspektor do spraw rejonu,
  - przedstawiciel właściwej rady osiedla,
  - przedstawiciel urzędu miasta/gminy,
  - przedstawiciel urzędu wojewódzkiego
- oraz wszyscy, którzy chcą działać na rzecz poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie danego osiedla.

Członkowie grupy wybierają spośród siebie **reprezentanta** działań między Policją i Strażą Miejską/Gminną a grupą mieszkańców (sąsiadów). Powinna to być osoba dobrze znająca okolicę i ciesząca się zaufaniem członków grupy.

Do zadań reprezentanta-koordynatora (cywilnego) należy:

1. Stałe przedstawicielstwo grupy w kontaktach z Policją.
2. Zbieranie informacji od członków grupy.
3. Organizowanie spotkań.
4. Czuwanie nad działalnością grupy poprzez wspólne:
  - rozklejanie oznakowań na wejściach w obszar objęty programem (za zgodą właścicieli posesji, sklepów itp.),
  - pilnowanie mieszkań członków grupy podczas ich nieobecności (głównie w czasie wyjazdów urlopowych),
  - rozprowadzanie literatury prewencyjnej,
  - sporządzanie list członków grupy z numerami telefonów oraz numerami rejestracyjnymi pojazdów przeznaczonych do zadań patrolowych,
  - opracowywanie planów – „**map**” **terenu działania grupy oraz „map bezpieczeństwa”** – i przekazywanie ich członkom grupy oraz policjantowi „opiekującemu” się grupą.

**Mapa bezpieczeństwa** powinna przedstawiać realne zagrożenia, opierać się na informacjach pochodzących od samych mieszkańców, którzy mówią o swoich problemach – o tym, czego się boją, o miejscach w ich najbliższym otoczeniu, które są niebezpieczne, gdyż np. zbierają się tam grupy zakłócające porządek. Ponadto powinny przedstawiać informacje o takich przypadkach, których z reguły nie zgłasza się na Policję, gdyż

nie są przestępstwami, choć są wykroczeniami (brudzenie klatek, głośne awantury, imprezy pod oknami bloków itd.). Dotychczasowe, oficjalne statystyki przestępczości nie uwzględniają tych przypadków, opierają się tylko na wypadkach zgłoszonych na Policję. Policja i inne instytucje mają mylny obraz rzeczywistości. Zakłócenia ładu i spokoju – to, co przesądza o istocie, o życiu – są po prostu lekceważone. Mapa bezpieczeństwa istotnie skoryguje te nieścisłości. Ponadto w perspektywie będzie można korzystać z mapy bezpieczeństwa w wersji elektronicznej. Wszystkie przestępstwa byłyby nanoszone na nią przez Policję, Straż Miejską oraz jednostkę samorządu terytorialnego.

Lista oddelegowanych strażników i policjantów do prac w ramach grupy powinna zostać przygotowana odpowiednio przez Straż Miejską i Policję, a następnie przesłana do właściwego urzędu wojewódzkiego.

Dobrym i niezbędnym elementem ogniwa jest zaproszenie dzielnicowego do pracy grupy osiedlowej. Odgrywa on ogromną rolę w budowaniu poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności. Powinna to być osoba rozpoznawalna przez mieszkańców, do której można zwrócić się ze swoimi kłopotami. Dobry dzielnicowy powinien wykonywać obchody i sam docierać do mieszkańców, mieć rozeznanie w ich problemach, a w razie potrzeby służyć pomocą. Możliwe i potrzebne jest również nagradzanie najlepszych dzielnicowych, wyłanianych na podstawie opinii mieszkańców.

Dzielnicowy jest (powinien być) katalizatorem pomiędzy możliwością popełnienia przestępstwa czy wykroczenia a realnym bezpieczeństwem i niedopuszczeniem do możliwości popełnienia przestępstwa. Dzielnicowy jest najbliżej społeczności lokalnej wielkich aglomeracji. Wynika to z faktu, że dzielnicowy zna (powinien posiadać) takie informacje, jak:

- wykaz miejsc zagrożonych,
- wykaz nieletnich sprawców czynów karalnych,
- wykaz osób podejrzanych o stosowanie przemocy w rodzinie,
- wykaz miejsc gromadzenia się członków subkultur młodzieżowych,
- wykaz skupisk cudzoziemców,
- wykaz osób poszukiwanych,
- wykaz osób posiadających zezwolenie na broń,
- informacje o nadzwyczajnych wydarzeniach,
- ogólne dane na temat imprez masowych,



– okresową analizę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.  
Ponadto dzielnicowy powinien posiadać następujące informacje na temat:

- położenia geograficznego i ukształtowania terenu,
- podziału administracyjnego, zasięgu działania spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, jak również zarządcy budynków komunalnych,
- stosunków społeczno-ekonomicznych,
- przebywania osób uzależnionych od alkoholu, narkomanii itp.

**Członkowie grupy osiedlowej powinni propagować:**

- ochronę własnego mieszkania (domostwa) przez zainstalowanie technicznych środków zabezpieczających,
- wypracowanie w rodzinie przyzwyczajenia mającego na celu właściwe wykorzystywanie zamontowanych zabezpieczeń,
- nanoszenie znaków identyfikacyjnych na posiadane mienie,
- oznakowanie terenu działania grupy w celu odstraszenia (zniechęcania) potencjalnych przestępców,
- pomoc sąsiedzką w zakresie pilnowania mieszkań członków grupy podczas ich nieobecności – odbieranie korespondencji, włączanie oświetlenia, stwarzanie wrażenia pobytu w nim domowników,
- bezzwłoczne informowanie Policji lub Straży Miejskiej/Gminnej o każdym incydencie lub zachowaniu aspołecznym wzbudzającym niepokój.

We wszystkich spotkaniach grupy osiedlowej powinien uczestniczyć policjant (dzielnicowy), który będzie udzielał aktualnych informacji o stanie bezpieczeństwa w rejonie.

**Zadania koordynatora policyjnego (na szczeblu lokalnym):**

1. Propagowanie wiedzy na temat zasad funkcjonowania i realizowania programu „Razem bezpieczniej” wśród lokalnych społeczności.
2. Zbieranie informacji o akceptacji dla wyżej wymienionego programu wśród społeczeństwa.

Zadania te koordynator wykonuje w ścisłej współpracy z dzielnicowym, który powinien być podstawowym ogniwem terenowym Policji, dostarczającym w rejonie służbowym informacji o programie poprzez spotkania środowiskowe, rozmowy indywidualne z mieszkańcami lub za pomocą materiałów wydawniczych (poradniki, ulotki, broszurki),

a także inspirującym do nawiązywania więzi społecznych i tworzenia grup sąsiedzkiej obserwacji.

3. Uczestnictwo w spotkaniach organizacyjnych, będących pierwszym stopniem bezpośrednich kontaktów z grupą, na których koordynator przedstawia:
  - ogólne koncepcje działania w ramach programu „Razem bezpieczniej” na rzecz przeciwdziałania przestępczości i aspołecznym zachowaniom;
  - stan zagrożenia przestępczością na danym obszarze i poczucia bezpieczeństwa;
  - porady w zakresie rozpoznawania zagrożeń oraz okoliczności sprzyjających stwarzaniu sytuacji zagrażających życiu, zdrowiu i mieniu mieszkańców;
  - propozycje działań prewencyjnych i profilaktycznych w odniesieniu do zagrożeń w tym rejonie, dotyczących zabezpieczenia posesji, mieszkań, klatek schodowych parkingów, mienia osobistego itp.
4. Nadzór nad realizacją programu i koordynacją działań w ramach grupy.
5. Stała współpraca z lokalnymi mediami w celu uzyskania akceptacji dla działań grupy osiedlowej w ramach programu „Razem bezpieczniej”.

**Proponuje się również, aby na szczeblu właściwej jednostki samorządu terytorialnego został powołany koordynator grup osiedlowych. Jego zadaniem byłoby wówczas:**

- nawiązanie kontaktu i ścisłej, stałej współpracy z radami osiedli, funkcjonującymi na terenie dzielnicy lub, w przypadku ich braku, z organizacjami społecznymi, wspólnotami mieszkaniowymi (przedstawicielami wielu wspólnot) itp., które są aktywne i chętne do współdziałania;
- systematyczne organizowanie spotkań z przedstawicielami rad osiedli, z udziałem właściwych strażników miejskich – inspektorów do spraw rejonu i dzielnicowych. W miarę możliwości należy organizować spotkania z poszczególnymi grupami osiedlowymi przynajmniej raz w miesiącu w celu ustalenia planu działania (patrowania terenu), omówienia podjętych do tej pory działań, zebrania konkretnych informacji i danych na temat zdarzeń i zagrożeń występujących na terenie osiedla, a także omówienia propozycji działań, które powinny zostać podjęte w celu usunięcia braków w infrastrukturze osiedla;

- patrolowanie i dokonywanie przeglądu terenu osiedla pod kątem występujących braków i nieprawidłowości w infrastrukturze technicznej, wpływającej na bezpieczeństwo mieszkańców, np. braku oświetlenia, domofonów, bram, miejsc mocno zdrzewionych, pustostanów, murków – na tej podstawie właściwe podmioty będą zobowiązywane do podjęcia stosownych działań w celu usunięcia braków;
- sporządzanie szczegółowego wykazu miejsc niebezpiecznych wraz ze wskazaniem rodzajów przestępstw i wykroczeń popełnianych tam najczęściej;
- wskazanie propozycji miejsc do dyslokacji służb;
- przygotowanie **miesięcznego sprawozdania** z realizacji zadań. Sprawozdanie powinno być złożone z części, w zależności od liczby osiedli; musi zawierać opis zdarzeń, które miały miejsce w miesiącu poprzednim (z wyszczególnieniem rodzajów przestępstw i wykroczeń oraz wskazaniem dokładnego miejsca ich wystąpienia) oraz opis stanu infrastruktury wpływającej na występowanie przestępstw i wykroczeń, według stanu na miesiąc poprzedni (z wyszczególnieniem konkretnych nieprawidłowości, takich jak brak domofonów, ogrodzeń, oświetlenia, występowanie murków, płotów, pustostanów, zaznaczeniem miejsca, gdzie takie nieprawidłowości występują, oraz przedstawieniem propozycji ich usunięcia). W sprawozdaniu muszą również zostać wskazane rejonry najbardziej niebezpieczne, które stanowić będą podstawę do weryfikacji dyslokacji służb ponadnormatywnych Policji, powinna być także zawarta informacja, czy patrole ponadnormatywne były na terenie osiedla widoczne. Sprawozdanie powinno być sporządzone według opracowanego w tym celu wzoru, a następnie przesyłane w pierwszej dekadzie każdego miesiąca, pocztą i drogą elektroniczną, **do właściwych urzędów wojewódzkich**;
- koordynowanie przebiegu realizacji programu w podległych dzielnicach;
- ocenianie comiesięcznych sprawozdań z działalności grup osiedlowych;
- ustalenie partnerów do współpracy, czyli przedstawicieli aktywnych rad osiedli lub innych organizacji lub stowarzyszeń.

**Proponuje się, aby koordynatorzy byli odpowiedzialni za terminowe i rzetelne realizowanie zadań na całym podległym im obszarze, a ponadto:**

1. Przed przystąpieniem do tworzenia grup osiedlowych koordynatorzy powinni podjąć próbę zorganizowania spotkania z jak największą liczbą mieszkańców w celu przedstawienia pomysłu oraz nawiązania współpracy. Taka współpraca pozwoli na pozyskanie wiedzy dotyczącej zagrożeń i zdarzeń na terenie osiedla/dzielnicy.
2. Na pierwszym spotkaniu grupy powinni pojawić się przedstawiciele wyspecjalizowanych w zakresie komórek Policji i Straży Miejskiej; podczas tego spotkania powinny zostać zgłoszone największe zagrożenia dla mieszkańców danego osiedla.
3. Na pierwszym spotkaniu tworzonych grup powinno nastąpić:
  - opracowanie terminarza spotkań grupy (spotkania powinny odbywać się stale co 4-6 tygodni, a w zależności od potrzeb mogą być zwoływane doraźnie);
  - zdefiniowanie i hierarchizacja problemów charakterystycznych dla danego osiedla (wskazanie miejsc niebezpiecznych, infrastruktury zagrażającej bezpieczeństwu, określenie problemów związanych z zagrożeniami itp.), wybór najpilniejszych lub najłatwiejszych do załatwienia, a następnie ich realizacja;
  - wyznaczenie terminu kolejnego spotkania.
4. Na spotkaniach grup, w ramach roboczych kontaktów, należy wypracować szybsze reagowanie służb porządkowych (Policji i Straży Miejskiej/Gminnej) na zgłoszenia związane z bezpieczeństwem publicznym. Bezpośrednie kontakty z dzielnicowym oraz inspektorem ds. rejonu Straży Miejskiej stwarzają takie możliwości. W zakresie współpracy z Policją i Strażą Miejską istotne są następujące działania:
  - przygotowanie przez Policję i Straż Miejską/Gminną wykazu miejsc szczególnie zagrożonych, znajdujących się na terenie osiedla;
  - wzmożone kontrolowanie przez Policję i Straż Miejską miejsc szczególnie zagrożonych;
  - analiza danych dot. bezpieczeństwa w rejonie zagrożonym i planowanie służb ponadnormatywnych Policji i patroli złożonych z funkcjonariuszy służby kandydackiej, w oparciu o przygotowane wykazy miejsc zagrożonych (patrole umundurowane, nieumundurowane, organizacja służby itd.);
  - planowanie pracy patroli w oparciu o analizę danych dot. bezpieczeństwa;

- analiza danych dot. bezpieczeństwa w rejonie zagrożonym pod kątem planowania służb i wykorzystania danych przez właściwe komórki organizacyjne Policji w najtrudniejszych rejonach;
- rozpatrzenie możliwości poprawy bezpieczeństwa drogowego w zakresie ruchu drogowego przez Zarząd Dróg Miejskich.
- monitorowanie zgłoszonych w trakcie spotkań grup problemów oraz stanu realizacji zadań celem bieżącej oceny i weryfikacji podejmowanych działań.

Po dokonaniu wstępnej analizy stanu zagrożenia i zorganizowania właściwych ciał koordynacyjno-wykonawczych oraz analityczno-koncepcyjnych należy sformułować normy, jakie będą regulować podejmowane działania. Wśród nich największe znaczenie mają następujące zasady:

- precyzyjne określenie stanu zagrożenia przestępczością,
- doprowadzenie do międzyinstytucjonalnego porozumienia dla realizacji założonych celów,
- uzgodnienie sposobu i zakresu badania środowiska,
- analiza i ocena badań, a na tej podstawie – tworzenie szczegółowych działań prewencyjnych (uzupełnionych o wyniki badań wstępnych),
- wytypowanie miejsca reprezentatywnego dla realizacji programu cząstkowego w przypadku niemożności realizacji kompleksowego programu zapobiegania przestępczości (wówczas należy kierować się przekrojowym stanem zagrożenia),
- podział zadań pomiędzy poszczególne podmioty wykonawcze,
- określenie zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami,
- określenie zasad ewentualnego finansowania przedsięwzięć,
- określenie systemu opracowywania i uzupełniania bieżących zadań grupy (dokonywanie bieżących korekt),
- analiza i ocena działań – przy zachowaniu zasady etapowego oceniania efektów.

Realizacja priorytetowych zadań grupy następować powinna w sposób zorganizowany ściśle określonymi etapami.

Pierwszym krokiem jest wzbudzenie zainteresowania podmiotów wykonawczych i uzyskanie z ich strony akceptacji dla planowanych działań. Następnie należy przeprowadzić kampanię propagandową planowanego projektu w lokalnych środkach masowego przekazu, a także w miejscach użyteczności publicznej.

Jednocześnie przeprowadzone ankiety umożliwią ocenę stanu świadomości lokalnej społeczności (wiedzy, oczekiwań, możliwości działania).

Wśród instrumentów analityczno-badawczych umożliwiających etapową realizację znajdują się:

- ankiety wstępne, które służą określeniu problemu, a ich przeprowadzenie spoczywa głównie na dzielnicowych oraz przedstawicielach instytucji współdziałających;
- ankiety pomocnicze, wykonywane przy etapowej ocenie stopnia i zakresu realizacji;
- ankiety sprawdzające (kontrolne), informujące o stopniu zaangażowania społeczeństwa, np. aktualne wskaźniki statystyczne dotyczące przestępczości, liczba instytucji współpracujących, reakcja środków masowego przekazu na programowe działania Policji;
- sondaże opinii publicznej;
- spotkania ze społecznością lokalną.

**Wszelkie działania podejmowane w ramach grupy powinny uwzględniać każdorazowe uwarunkowania specyficzne dla danego osiedla (dzielnicy) i zamieszkującej go społeczności.** Wśród najważniejszych należy wyróżnić tu:

- stopień zagrożenia przestępczością na danym obszarze lokalnym i poczucie zagrożenia przez społeczeństwo tam zamieszkujące, co z kolei stanowi podstawowe kryterium doboru rejonu działania;
- chęci mieszkańców do uczestnictwa w działaniach mających na celu zwiększenie stopnia bezpieczeństwa w danym rejonie;
- realne możliwości zaangażowania się społeczności w działania prewencyjne, przy czym nie można zapomnieć, iż nie zawsze możliwości pokrywają się z chęciami i oczekiwaniami społecznymi;
- świadomość prawną mieszkańców oraz przeświadczenie o wpływie na poprawę własnego bezpieczeństwa;
- pomoc Policji, przy czym Policja inspiruje do określonych działań, popiera i zachęca do podejmowania inicjatyw społecznych, natomiast nie realizuje ich sama.

Nad prawidłowym funkcjonowaniem grup osiedlowych na terenie województwa czuwać powinien zespół koordynujący ds. programu „Razem

bezpieczniej”, funkcjonujący przy wojewodzie. Do szczegółowych zadań zespołu w ramach nadzoru nad grupą osiedlową należy:

1. Opracowanie regulaminu konkursu na najlepszą grupę osiedlową/radę osiedla, zawierającego kryteria i procedury oceny projektów, planów i zamierzeń własnych mieszkańców mających na celu poprawę bezpieczeństwa na terenie osiedla.
2. Powoływanie grup zadaniowych do spraw analizy i weryfikacji stanu infrastruktury osiedla.
3. Ocena pracy grup osiedlowych według standardów określonych w regulaminie pracy danej grupy.
4. Zatwierdzanie regulaminu pracy grupy osiedlowej.
5. Ocena pracy dzielnicowych i strażników miejskich – inspektorów do spraw rejonu pod kątem realizacji zadań, na podstawie danych i informacji uzyskanych od mieszkańców, a także danych Policji i Straży Miejskiej, zebranych i usystematyzowanych przez urząd wojewódzki.
6. Opracowanie kryteriów przyznawania nagród wyróżniającym się dzielnicowym i strażnikom miejskim – inspektorom do spraw rejonu, a następnie przedstawianie wojewodzie oraz komendantowi Policji/Straży Miejskiej/Gminnej umotywowanych wniosków o przyznanie nagrody lub wyróżnienia.
7. Ocena pracy patroli Straży Miejskiej/Gminnej i Policji pod kątem realizacji zadań grupy osiedlowej.
8. Systematyczne ocenianie pracy służb według kryteriów m.in. skuteczności podejmowanych interwencji, szybkości reakcji, współpracy z innymi podmiotami zainteresowanymi poprawą bezpieczeństwa.
9. Ocena pracy patroli dodatkowych (np. ponadnormatywnych) na podstawie szczegółowych danych Policji i informacji uzyskanych od mieszkańców, w tym weryfikacja skuteczności i poprawności rozmieszczenia patroli.
10. Włączenie mieszkańców – członków grupy osiedlowej w system oceny i weryfikacji lokalnej realizacji programu „Razem bezpieczniej” poprzez opracowanie ankiety skierowanej do członków Grupy i takie sformułowanie w niej pytań, by dowiedzieć się:
  - jakie jest ich zdanie na temat programu i grupy, w której działają;
  - jakie są największe problemy podczas realizacji programu;
  - co uważają za największy sukces;

- jakie sprawy są dla nich najistotniejsze;
  - co w pierwszej kolejności chcą zrealizować;
  - jakie mają propozycje usprawnienia i ulepszenia programu;
  - co należy zmodyfikować;
  - jakie elementy są czynnikiem zachęcającym do włączenia się do programu, a co zniechęcającym;
  - jaka jest ich ocena współpracy z Policją, Strażą Miejską/Gminną, urzędem wojewódzkim i samorządem terytorialnym.
11. Dokonanie oceny i analizy wyników ankiet.
  12. Wytypowanie najczęściej pojawiających się odpowiedzi.
  13. Podjęcie próby zrealizowania tych postulatów i zlikwidowania tych problemów, które wydadzą się najbardziej zasadne.
  14. Dostosowanie się, w sposób najbardziej optymalny, do oczekiwań mieszkańców.
  15. Utrzymanie tych podmiotów, a przynajmniej większości z nich, które biorą i dotychczas brały udział w realizacji programu oraz pobudzenie ich aktywności.
  16. Dalsze pozyskiwanie nowych podmiotów, w tym grup parafialnych.
  17. Zabezpieczenie środków finansowych na nagrody rzeczowe dla wyróżniających się przedstawicieli grup osiedlowych i innych podmiotów społecznych biorących udział w ramach działań grupy.
  18. Zapewnienie skutecznej realizacji wniosków i postulatów grup osiedlowych poprzez oddziaływanie na inne podmioty i jednostki, które są właściwe w zakresie zmian w infrastrukturze miejskiej (np. ZTM, ZDM, ZTP, ZOM, MPWiK), okresowe spotkania z ww. podmiotami celem omówienia zgłaszanych problemów.
  19. Oszacowanie kosztów realizacji wniosków i postulatów dotyczących infrastruktury i przedłożenie ich właściwym podmiotom w celu włączenia do budżetów i wieloletnich planów inwestycyjno-modernizacyjnych.
  20. Zwiększenie oddziaływania grup osiedlowych na lokalne środki masowego przekazu, w szczególności gazety lokalne – promocja programu i jego efektów, lokalnych społeczników, przekazywanie informacji na temat pracy Policji i Straży Miejskiej/Gminnej (dzielnicowy i rejonowy).



21. Dokonywanie bieżącej oceny grup osiedlowych, również przez mieszkańców (spojrzenie „od wewnątrz”).
22. Zbudowanie systemu PR dla wszystkich grup osiedlowych i przygotowanie przedstawicieli grup osiedlowych do kontaktów z mediami.
23. Przeanalizowanie możliwości wykorzystania programu „Razem bezpieczniej” do cyklu szkoleń dla przedstawicieli komitetów blokowych i gospodarzy domów osiedli objętych programem w ramach działalności grup osiedlowych dotyczących zachowań związanych z sytuacjami patologii społecznych (agresywna młodzież, narkomania i alkoholizm); szkolenia prowadzone byłyby przez doświadczonych funkcjonariuszy Policji i Straży Miejskiej/Gminnej.
24. Wypracowanie priorytetów dla danego obszaru działania i ukierunkowanie działań w taki sposób, aby wszystkie nieprawidłowości oraz przestępstwa czy wykroczenia stopniowo wyeliminować. Takie rozwiązanie wydaje się być słuszne, co wynika z faktu, że osiedle/dzielnica boryka się w mniejszym lub większym stopniu z różnymi problemami.

#### **4. Straże obywatelskie – podstawy prawne**

Polski system prawny umożliwia społecznościom lokalnym tworzenie różnych grup wzajemnej pomocy, w tym samoobrony, działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa, które mogą działać wyłącznie profilaktycznie, powstrzymując się od interwencji, zaś w krytycznych momentach wzywa Policję albo inne uprawnione organy. Interweniować mogą jedynie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia. Społeczna samoobrona może być w różnym stopniu powiązana z działaniami Policji i lokalnymi władzami. Obywatele mogą tworzyć organizacje samoobrony funkcjonujące w ścisłej współpracy z Policją i władzami lokalnymi lub niezależnie od nich. Dobrze zorganizowane i działające zgodnie z prawem organizacje mogą stanowić w niektórych społecznościach wskazany i mogący odegrać pozytywną rolę element w systemie bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym. Jednakże główną przesłanką powołania grupy

w danej społeczności lokalnej musi być wola samych mieszkańców, którzy będą stanowili członków tej staży.

Tworzeniu grup społecznej samopomocy sprzyja szereg rozwiązań prawnych. Do najistotniejszych należą: obrona konieczna, stan wyższej konieczności, ujęcie osoby na gorącym uczynku, udzielanie doraźnej pomocy policjantowi, społeczny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa, działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa obywateli, prawo do tworzenia stowarzyszeń, obowiązek współpracy Policji i Straży Miejskiej/Gminnej z organami samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także obowiązek współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi.

Przedstawiony model grupy osiedlowej jest oparty na wolontariacie oraz ścisłej współpracy z Policją, Strażą Miejską/Gminną i – na zasadzie dobrowolności – z lokalnymi władzami, która może podejmować skuteczne inicjatywy w ramach obowiązujących przepisów prawnych. Model ten wskazuje pewne możliwości działania lokalnych społeczności i może (a nawet powinien) być w różnym stopniu wykorzystywany i modyfikowany w zależności od lokalnych warunków. Jednak podstawą skutecznych działań jest konstruktywna współpraca i dobra wola wszystkich zainteresowanych stron. Przy czym decydującą przesłanką powołania grupy powinna być potrzeba i zaangażowanie społeczności lokalnych, natomiast Policja i lokalne władze mogą kreować i wspomagać ich tworzenie i działanie.

Tworzone w ramach grupy osiedlowej, w zależności od potrzeb, grupy samoobrony mogą przyjąć postać nieformalnych grup, które ograniczają się tylko do kontroli najbliższego otoczenia (np. grupy mieszkańców bloku pilnujących swoich samochodów na parkingu). Mogą też przyjąć formę zinstytucjonalizowaną i wówczas ze strony instytucji publicznych, Policji, władz lokalnych mogą otrzymywać wsparcie organizacyjne i finansowe.

W przypadku powoływania **straży obywatelskich** wydaje się niezbędne, aby funkcjonowały one w określonej formie prawnej, dzięki czemu mogłyby otrzymać odpowiednie wsparcie ze strony państwa – pozwoliłoby to również właściwym organom sprawować nad nimi kontrolę. Nieformalne grupy samoobrony będące poza kontrolą organów

publicznych mogłyby częściej podejmować działania niezgodne z prawem. Wydaje się również, że zinstytucjonalizowane straże obywatelskie, współpracujące ściśle z Policją, Strażą Miejską/Gminną i lokalnymi władzami, mogą szybciej uzyskiwać oczekiwane efekty.

Zinstytucjonalizowane straże obywatelskie mogą zostać zorganizowane w formie stowarzyszenia bądź powołane na podstawie uchwały rady gminy (rady miasta).

Zasady działania stowarzyszeń szczegółowo reguluje *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach* (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.). W tym miejscu można wyszczególnić przepis art. 45 tej ustawy, na podstawie którego osoby pragnące założyć stowarzyszenie prowadzące działalność bezpośrednio związaną z ochroną porządku publicznego są obowiązane uzgodnić zakres tej działalności z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych albo organami przez niego określonymi. Organem nadzorującym działalność stowarzyszeń jest starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia (a w przypadku terenowej jednostki organizacyjnej stowarzyszenia – starosta właściwy ze względu na siedzibę tej jednostki).

Forma stowarzyszenia umożliwia strażom obywatelskim współpracę z władzami lokalnymi oraz organami porządkowymi, bowiem współpraca z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społecznymi, do których zaliczają się również stowarzyszenia, należy do podstawowych zadań gminy (art. 7 ust. 1 pkt 19 *Ustawy o samorządzie gminnym*), powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 22 *Ustawy o samorządzie powiatowym*), Policji (art. 1 ust. 2 pkt 3 *Ustawy o Policji*), a także Straży Gminnej (art. 11 pkt 8 *Ustawy o strażach gminnych*).

Gminy stanowią najodpowiedniejszy szczebel samorządu terytorialnego, który może zająć się organizacją straży obywatelskich, z racji wykonywanych zadań własnych w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 *Ustawy o samorządzie gminnym* do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa obywateli. Ten poziom samorządu terytorialnego jest najwłaściwszy dla tworzenia organizacji społecznych mieszkańców w swoim, dobrze im znanym, najbliższym środowisku.

Analogicznie do zasad tworzenia straży gminnych, straże obywatelskie winny być tworzone w drodze uchwał rad gmin, określających ich formę prawną, zasady wyboru władz, naboru członków, formy działania, zasady współdziałania z Policją i Strażą Gminną oraz sposób finansowania. Forma takiej uchwały powinna być też dostosowana do lokalnych warunków, np. w dużych miastach uchwała rady miasta może określać zasady i formy działania straży obywatelskich, a decyzję o powołaniu konkretnej straży pozostawić w gestii organów samorządu osiedlowego.

W przypadku inicjatywy samorządu gminnego każdorazowo powołanie straży obywatelskiej musi być poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami, o których mowa w art. 5a *Ustawy o samorządzie gminnym*. Powodzenie takiej akcji zależy od akceptacji mieszkańców oraz ich zaangażowania. Konieczne wydaje się więc przeprowadzenie akcji informacyjnej wyjaśniającej mieszkańcom ideę i cele funkcjonowania straży obywatelskiej.