

Robert Socha

ORCID ID: 0000-0003-2388-1819

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

Wpływ oceny funkcjonowania formacji ochrony porządku publicznego na poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności

The impact of assessment of the functioning formation for the protection of public order on the sense of the security of the local community

Abstrakt

Na poczucie bezpieczeństwa niewątpliwie wpływają m.in. przekonania o skuteczności formacji ochrony porządku publicznego, jaką stanowi straż miejska i zaufanie do jej pracy. Jednym z czynników oceny straży miejskich jest ocena ich skuteczności. Stąd też celem opracowania jest próba ukazania wzajemnych zależności między oceną funkcjonowania formacji ochrony porządku publicznego na przykładzie działań gminnych a poczuciem bezpieczeństwa społeczności lokalnej na podstawie przeglądu literatury i wybranych wyniki badań własnych przeprowadzonych w 2017 r. techniką sondażu diagnostycznego na reprezentatywnej próbie 600 osób spośród dorosłych mieszkańców powiatu cieszyńskiego. Badanie obejmowało dwa główne wymiary: poczucie bezpieczeństwa obywateli w miejscu zamieszkania oraz ocenę działań straży miejskiej i Policji na rzecz bezpieczeństwa lokalnego. Artykuł nie zawiera przeglądu wyników badań naukowych prowadzonych w tym zakresie, ze względu na fakt, że straż miejska, w przeciwieństwie do Policji, nie należy do instytucji publicznych regularnie ocenianych w sondażach przeprowadzanych przez CBOS. Brak tego typu regularnych, panelowych badań oceniających działalność straży miejskich uniemożliwia określenie długofalowych trendów zmian postaw Polaków wobec tej formacji. Jak wynika z badań teoretycznych i empirycznych, ocena funkcjonowania formacji ochrony porządku publicznego, jaką jest straż miejska, ma wpływ na poziom poczucia bezpieczeństwa społeczności lokalnej i jest jednym z wielu czynników determinujących poziom poczucia bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: porządek publiczny, straż miejska (gminna), poczucie bezpieczeństwa, lokalna społeczność

Abstract

The sense of security is undoubtedly influenced by e.g. beliefs about the efficiency of the public order protection formation which is constituted by the municipal guard and confidence in its work. One of the factors in the evaluation of municipal guards is the assessment of their effectiveness. Hence, the aim of the study is an attempt to show the mutual dependencies between the assessment of the functioning of public order protection formations on the

example of communal efforts and the sense of security of the local community based on a review of the literature and selected results of the original study carried out in 2017, by the method of a diagnostic survey using the survey technique, on a representative sample of 600 people from the adult inhabitants of the Cieszyn powiat. The study covered two main dimensions: the citizens' sense of security in their place of residence and the assessment of the activities of the city guards and the Police for the benefit of local security. The article does not contain an overview of the results of scientific research conducted in this area, due to the fact that the municipal guard, unlike the Police, is not one of the public institutions regularly assessed in the polls conducted by CBOS. The lack of this type of regular, panel research assessing the activities of municipal guards makes it impossible to identify long-term trends in changes in the attitudes of Poles towards this formation. As it results from the theoretical and empirical research, the evaluation of the functioning of the public order protection formation, which is the municipal guard, has an impact on the level of the sense of security of the local community, and it is one of the many factors determining the level of the sense of security.

Keywords: public order, municipal (city) guard, sense of security, local community

Wprowadzenie

Zadaniem państwa, traktowanego jako organizacja polityczna wielkiej grupy społecznej, nierozdzielnie związana z określonym terytorium, na którym rozciąga się jego władza i obowiązują prawa przez nią stanowione, jest zagwarantowanie swoim obywatelom odpowiedniego, akceptowalnego poziomu i poczucia bezpieczeństwa. Współczesne państwo realizuje wiele funkcji, wśród których, z punktu widzenia przedmiotu badań, kluczową rolę odgrywa funkcja wewnętrzna, sprowadzająca się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku wewnątrz kraju, co osiąga się poprzez działanie organów administracji państwa. Należy zatem przyjąć, że w ujęciu wąskim przez bezpieczeństwo wewnętrzne państwa trzeba rozumieć stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz bezpieczeństwa ustrojowego. Rozważania naukowe należy zatem rozpocząć od wyjaśnienia kluczowych, z punktu widzenia przedmiotu badań, pojęć takich jak: poczucie bezpieczeństwa, lokalna społeczność oraz formacje ochrony porządku publicznego.

Subiektywny wymiar bezpieczeństwa

Mimo iż w literaturze znajdziemy szereg prób definiowania bezpieczeństwa, to wciąż nie ma jednej przyjętej definicji. Dlaczego jest tak trudno zdefiniować owo pojęcie? Przyczyn jest wiele, jedne leżą w naturze zabiegu, jakim jest definicja, inne w zjawisku jakim jest bezpieczeństwo. Ktoś powie: jaki jest cel definiowania bezpieczeństwa, skoro każdy wie, co to jest. To jednak nieprawda, gdyż większość ludzi używa go wieloznacznie. Przy czym precyzyjna definicja bezpieczeństwa nie wydaje się być osiągalna.

Etymologia „bezpieczeństwa” (z francuskiego *securite*, łacińskiego *securitas* czy anglosaskiego *security*) wyraża pierwotność poczucia zagrożenia w stosunku do poczucia pewności swego zabezpieczenia („bez pieczy”, czyli bez wystarczającej

ochrony i analogiczne *sine securo*). Uwzględniając zasady języka polskiego, przez „bezpieczeństwo” należy rozumieć stan niezagrażenia, spokoju, pewności, natomiast przez „bezpieczeństwo ludzi” stan niezagrażenia dla jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka, np. dla życia, zdrowia, godności osobistej, nietykalności.

Bezpieczeństwo oznacza zjawisko wielorakie, zmienne i płynne, jest ono dwustronne, tzn. subiektywne i obiektywne. Z kolei na stronę subiektywną składają się odczucia i oceny. Jednocześnie brak jest kryterium, kiedy odczucia i ocena są na tyle pełne i na tyle uzasadnione, by mogły być nazwane „bezpieczeństwem”.

Intuicyjne pojmowanie bezpieczeństwa prowadzi do stwierdzenia, że odnosi się ono do sfery świadomościowej danego podmiotu – człowieka, grupy społecznej, narodu lub narodów. Dla przykładu J. Kunikowski określa bezpieczeństwo jako „pojęcie odzwierciedlające brak zagrożeń i jego poczucie” (Kunikowski, 2005, s. 169), gdyż poczucie bezpieczeństwa to nic innego jak „spokój ducha wywołany przekonaniem, że nie należy się niczego obawiać (Sillami, 1994) bądź jako „poczucie wolności od strachu i lęku” (Reber, Reber, 2005). Podobne stanowisko zajmuje B. Malinowski, który wskazując na stany emocjonalne zauważył, że bezpieczeństwo jest wolnością od strachu (Malinowski, 2001). Z kolei T. Parsons zaznaczył, że brak bezpieczeństwa jest wyznacznikiem lęku (Parsons, 2009, s. 200). Podobnie, jak w koncepcjach psychologicznych, również dla socjologów bezpieczeństwo jest wolnością od strachu, lęku, niepewności i stanowi niezwykle ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb ludzkich.

Zagrażenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które są oceniane jako niekorzystne lub niebezpieczne. Możliwość wystąpienia niepożądanego zdarzenia zmusza podmiot, który może jej doświadczyć, do podjęcia środków zaradczych, gdyż bezpieczeństwo pozostaje w ścisłym związku z zagrożeniami i oznacza zdolność do przeciwstawienia się im. Zagrożenia te mogą prowadzić do powstania sytuacji kryzysowej, a brak reakcji podmiotu, którego sytuacja może dotknąć, wywołuje w konsekwencji stan naruszający oczekiwany i akceptowany, poziom bezpieczeństwa (Olszewski, 1998).

Zatem, w oparciu o dokonaną analizę, można przyjąć, że bezpieczeństwo ma miejsce wówczas, gdy występują jednocześnie: brak zagrożenia (czynnik obiektywny) i poczucie owego braku zagrożenia (czynnik subiektywny). Bezpieczeństwo będzie również wtedy, gdy zagrożenie będzie małe (czynnik obiektywny) i będzie traktowane jako niewielkie, przy właściwym jego postrzeganiu (czynnik subiektywny).

W polskiej kryminologii dla określenia „poczucia bezpieczeństwa” występuje pojęcie „lęku przed przestępczością”, które jest często używane zamiennie z pojęciem „strachu przed przestępczością”. Pierwsze użycie i zwrócenie uwagi na pojęcie lęku przed przestępczością (*fear of crime*) miało miejsce w drugiej połowie lat 60. XX wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w związku z pojawieniem się w społeczeństwie niepokoju dotyczącego przestępczości. Celem prowadzonych wówczas badań była koncentracja na tym niepokoju, a w konsekwencji zbadanie aspektów przestępczości, które ten niepokój wywołują, ocena jego wpływu na codzienne życie Amerykanów oraz określenie kierunków działania w celu jego ograniczenia.

Na lęk przed przestępczością można spojrzeć z trzech perspektyw: wiktyimizacyjnej, kontroli społecznej oraz problemu społecznego. Z punktu widzenia

przedmiotu badań istotną rolę zajmuje perspektywa wiktyimizacyjna, która dotyczy sfery indywidualnej jednostki, gdyż poczucie bezpieczeństwa jest rezultatem osobistych doświadczeń. Istotnymi czynnikami na poziomie indywidualnym, wpływającymi na odczuwanie bezpieczeństwa jest także ocena pracy służb powołanych do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz do ochrony porządku publicznego. Poziom lęku przed przestępczością może być zatem zależny od wielu czynników, zarówno od tych leżących po stronie jednostki, jak i od innych obiektywnych czynników, niezależnych bezpośrednio od sytuacji jednostki. Stąd też, można go rozpatrywać, m.in. w układzie relacji zachodzących między społeczeństwem a instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem.

Podkreślić należy, że pojęcie lęku przed przestępczością niesie za sobą większy zakres negatywnych skojarzeń, sugerując fakt przeżywania emocji, a nie pewien sposób postrzegania rzeczywistości. Stąd też na potrzeby prowadzonych badań przyjęto pojęcie poczucie bezpieczeństwa (Socha, 2021, s. 501–510).

Terytorialny zakres bezpieczeństwa społeczności lokalnej

Pojęcie bezpieczeństwa, jako wysoce cenionego dobra, dotyka wspólnie wszystkich sfer życia, „od losowych czynników fizykochemicznych poczynając (obejmujących zagrożenia klimatyczne, tektoniczne, pożarowe), poprzez zagrożenia biologiczno-egzystencjalne właściwe do przetrwania w świecie organizmów żywych (zapewnienie żywności, energii technicznej, zdrowotności), na czynnikach wynikających z wzajemnej inwazyjności ludzi w życiu społecznym kończąc” (Raczkowski, 2012, s. 69). Stąd też w nauce stosuje się szereg typologii bezpieczeństwa. Dodatkowo wskazując obszar bezpieczeństwa dookreśla się je używając zwrotów, jak np. narodowe, międzynarodowe, regionalne, lokalne, publiczne, powszechne, etc.

Podstawowym kryterium podziału jest kryterium podmiotowe, zgodnie z którym bezpieczeństwo dzielimy na: bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo międzynarodowe. Przy zastosowaniu kryterium czasowego wyróżniamy stan bezpieczeństwa i proces bezpieczeństwa. Stosując kryterium przestrzenne możemy mówić o bezpieczeństwie: lokalnym, subregionalnym, regionalnym, ponadregionalnym i globalnym (światowym). Z punktu widzenia podjętych badań konieczne jest wyjaśnienie znaczenie pojęcia bezpieczeństwo lokalnej społeczności i w tym kontekście określenie obszaru, jaki zamieszkuje lokalna społeczność. W literaturze można dostrzec wieloznaczność w definiowaniu pojęcia lokalna społeczność. Według P. Starosty społeczność lokalna to „typ struktury społeczno-przestrzennej ukonstytuowanej geograficznie, skupiającej ludzi zamieszkujących określone miejsce, tworzącej systemu powiązań w celu rozwiązywania zaistniałych problemów lokalnych oraz zapewniającej psychiczną identyfikację ludności z miejscem swojej egzystencji” (Starosta, 1995, s. 30-32). Z kolei B. Lewenstein przez społeczność lokalną rozumie „powiązane ze sobą sąsiedztwa, które wykorzystując posiadane zasoby lokalne, realizują szereg ważnych funkcji ekonomicznych (usługi), społecznych (tożsamość), politycznych (zarządzanie). Obszar społeczności wyznaczany jest przez sieć relacji międzyludzkich i stowarzyszeniowych (...) często nie pokrywają się one z granicami administracyjnymi danego układu lokalnego” (Lewenstein,

2006, s. 244). Przyjmując natomiast, że społeczność lokalna (z łac. *localis* – konkretne miejsce, usytuowanie w szerszej przestrzeni) jest zbiorowością zamieszkującą dane, wyodrębnione terytorium o stosunkowo małym obszarze oraz biorąc pod uwagę polskie regulacje prawne, w szczególności *Konstytucję RP* z 1997 r. (Konstytucja RP, 1997) oraz ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego, a przede wszystkim ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998), to trudno jest zgodzić się z definicją zaprezentowaną przez B. Lewenstein. Zgodnie z Konstytucją RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce stanowi gmina, a pozostałe jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego określa ustawa. I właśnie w ustawie o samorządzie powiatowym zawarto zapis stanowiący, że mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę. Biorąc pod uwagę przywołane zapisy należy przyjąć, że mówiąc o lokalnej społeczności mamy na myśli społeczność zamieszkującą teren powiatu. Zatem przez bezpieczeństwo lokalnej społeczności można rozumieć stan spokoju, swobody rozwoju i niezagrożenia zbiorowości zamieszkującej dane, wyodrębnione terytorium, tj. teren powiatu.

Formacje ochrony porządku publicznego

Zdefiniowanie pojęcia formacji ochrony porządku publicznego nie jest możliwe bez wyjaśnienia pojęcia porządek publiczny. Próby wyjaśnienia znaczenia owego terminu w literaturze naukowej były podejmowane wielokrotnie. Przy czym zarówno w procesie stanowienia i stosowania prawa, jak również w literaturze przyjęło się używanie terminu *bezpieczeństwo i porządek publiczny*. Mimo, iż pojęcie porządek publiczny jest zbliżone do pojęcia bezpieczeństwo publiczne, to jednak nie są one jednoznaczne.

E. Ura określa bezpieczeństwo publiczne jako stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby jego źródła (Ura, 1988). Z kolei J. Zaborowski uważa, że bezpieczeństwo publiczne to „taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) normalne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji (...) oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych konstytucją i innymi przepisami prawa” (Zaborowski, 1985, s. 129). S. Bolesta określa natomiast bezpieczeństwo publiczne jako system urządzeń i stosunków społecznych uregulowanych przez prawo oraz normy moralne i reguły współżycia społecznego, zapewniające ochronę społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed groźącymi niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak również sił przyrody” (Bolesta, 1972, s. 121). W rozważaniach S. Bolesty znajdziemy również jedną z pełniejszych definicji *porządku publicznego*. Według tego autora porządek publiczny to „system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych (tzn. w terenie otwartym oraz w miejscu użytku publicznego, z których mogą korzystać wszyscy ludzie) oraz stosunków społecznych

powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, a zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego” (Bolesta, 1975, s. 118).

Zwolennikiem ujęcia obiektywnego, ale i materialnego jest W. Kubala, który przez porządek publiczny rozumie aktualny stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego (Kubala, 1981). Na uwagę zasługują również rozważania podjęte przez Z. Kijaka. Autor ten zwraca uwagę na brak tożsamości obu stanów, a także na dynamizm i zewnętrzność ich zależności od całego szeregu czynników zewnętrznych. Podejmując próbę określenia treści obu pojęć, prezentuje pogląd, że bezpieczeństwo publiczne to oczekiwany stan faktyczny wewnątrz państwa, który niezależnie od szkód spowodowanych przez ludzi, siły natury i technikę umożliwia funkcjonowanie ogółu organizacji państwowych, społecznych, prywatnych, etc. oraz zachowanie życia, zdrowia i mienia osób, mieszkających w państwie. Natomiast porządek publiczny to oczekiwany stan faktyczny wewnątrz kraju, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego, których przestrzeganie umożliwia właściwe współżycie zbiorowe w określonym miejscu i czasie (Kijak, 1987, s. 47).

Rozpatrując porządek publiczny jako przedmiot działalności ochronnej organów administracji państwowej, można stwierdzić, że jest nim pewien pozytywny i jednocześnie pożądaný stan wewnątrz określonej społeczności, gwarantujący jej prawidłowy rozwój i funkcjonowanie w miejscach dostępnych lub przeznaczonych dla wszystkich. Zgodnie z zasadami podziału dychotomicznego, jeżeli uznajemy za pożądaný stan określany jako porządek publiczny, musi istnieć również stan przeciwny, który można określić jako nieporządek publiczny. Ponieważ zarówno ochrona porządku publicznego, jak i zwalczanie wszelkich form nieporządku należy do organów państwowych, zrozumiałe jest, że również i do nich należy określenie, co jest zgodne z porządkiem, a co stanowi jego naruszenie. Z takimi określeniami spotykamy się najczęściej w przepisach różnych aktów prawnych, najczęściej w przepisach ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Kodeks wykroczeń, 1971) (rozdział VIII – wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Kodeks karny, 1997) (rozdział XXXII – przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu). W przypadku porządku publicznego również konkretna społeczność określa co jest zgodne z owym porządkiem, a wynika to z obowiązujących zasada współżycia społecznego.

Tak jak w przypadku pojęcia „bezpieczeństwo”, również w przypadku pojęcia „porządek publiczny” nie ma jednej, powszechnie uznanej jego wykładni. Co prawda wielość definicji wpływa na trudności w identyfikacji tego obszaru, nie mniej jednak można wyodrębnić dwa charakterystyczne dla niego elementy. Pierwszym jest zagrożenie porządku publicznego, skierowane przede wszystkim przeciwko określonej społeczności, której rozwój i prawidłowe funkcjonowanie jest chronione przez akty prawne i zasady współżycia społecznego. Drugim jest *publiczny* charakter zagrożenia. Oznacza to, że może ono negatywnie oddziaływać na warunki życia zbiorowego, bez względu na to, czy bezpośrednio naraża na niebezpieczeństwo większą zbiorowość, czy też tylko pojedyncze jednostki. Mając na uwadze dotychczasowe

rozważania, przez porządek publiczny należy rozumieć istniejący aktualnie stan wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego, umożliwiający prawidłowe współżycie określonej społeczności, poprzez zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju oraz ładu w miejscach ogólnie dostępnych. Zatem formacjami ochrony porządku publicznego będą wyodrębnione, samodzielne struktury organizacyjne powołane ustawowo do zapewnienia bezpieczeństwa, spokoju oraz ładu w miejscach ogólnie dostępnych.

Straże gminne (miejskie) jako formacje ochrony porządku publicznego

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (Socha, 2018, s. 283–303). Jeżeli chodzi o uprawnienia gmin o charakterze organizacyjnym w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa lokalnym społecznościom, to należy przede wszystkim wymienić zagwarantowaną ustawowo możliwość tworzenia formacji w postaci własnych straży gminnych. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent miasta straż nosi nazwę „straż miejska”. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Ustawa o strażach gminnych, 1997) straż gminna jest samorządową, umundurowaną formacją powoływaną wyłącznie do ochrony porządku publicznego na terenie gminy i spełniającą służebną rolę wobec społeczności lokalnej. Stąd też na potrzeby rozwiązania postawionego problemu badawczego przyjęto, że w kontekście wykazania zależności między oceną funkcjonowania formacji ochrony porządku publicznego a poziomem poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, zostanie poddana ocenie jedynie działalność straży gminnej, jako formacji ustawowo powołanej wyłącznie do ochrony porządku publicznego. Pominięta zostanie natomiast ocena funkcjonowania Policji z uwagi na fakt, jak wskazał ustawodawca w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Ustawa o Policji, 1990), że jest ona umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wszystkie straż gminne wykonują zadania ukierunkowane na ochronę porządku publicznego, przy czym zakres zadań oraz ich efekty są zróżnicowane w zależności od wyznaczanych przez gminy kryteriów, współpracy z Policją, stanu zatrudnienia, wykształcenia i doświadczenia strażników, itp. Do zadań straży należy w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego oraz kontrola publicznego transportu zbiorowego w zakresie określonym w odrębnych przepisach, 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. Straż gminna współdziała także z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, a także z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas

zgromadzeń i imprez publicznych. Spoczywa na niej obowiązek doprowadzania osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorznięcia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób. Wśród zadań realizowanych na potrzeby gminy wymienić należy ochronę obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych. Straż gminna odgrywa także ważną rolę w zakresie prowadzenia działań profilaktycznych, gdyż została zobowiązana do informowania społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowania i uczestnictwa w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykroczeń i zjawiskom kryminogennym. Straże gminne, realizując ustawowe zadania z zakresu ochrony porządku publicznego współuczestniczą w regionalnych i lokalnych programach prewencyjnych, mających na celu ochronę porządku oraz ograniczanie patologii społecznych. W ramach tych programów współpracują z instytucjami i jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku w miastach. Zakresy współpracy są ustalane zarówno w porozumieniach, jak też wynikają z bieżących potrzeb (Socha, 2017, s. 47–58).

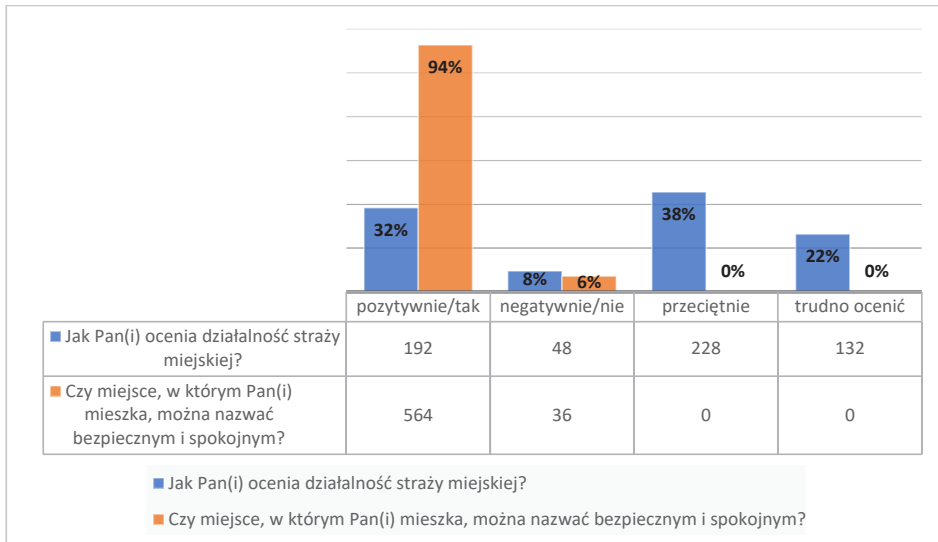
Jak wynika z aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju czynnikiem ograniczającym bądź spowalniającym prawidłowy rozwój straży gminnych może być w przyszłości zarówno sytuacja finansowa polskich gmin i miast, jak również zwiększająca się liczba osób negatywnie oceniających działalność tej formacji.

Ocena działania formacji a poczucie bezpieczeństwa

Analiza oceny działania straży gminnych oraz poziomu poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności została oparta na badaniu przeprowadzonym przez autora w 2017 roku metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem techniki ankiety na liczącej 600 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców powiatu cieszyńskiego. Należy zaznaczyć, że w 2017 r. powiat cieszyński zamieszkiwało 178 251 osób, w tym 144,5 tys. stanowili mieszkańcy powyżej 18 roku życia. Badanie objęło dwa zasadnicze wymiary: poczucie bezpieczeństwa jednostki w miejscu zamieszkania oraz ocenę działania straży miejskiej i Policji na rzecz lokalnego bezpieczeństwa.

Na potrzeby niniejszego opracowania, w kontekście wykazania zależności między oceną działania straży gminnych a poziomem poczucia bezpieczeństwa wśród lokalnej społeczności w dalszej części zostaną przedstawione wyniki badania sondażowego, dotyczące odpowiedzi na dwa kluczowe pytania: „Jak Pan(i) ocenia działalność straży miejskiej?” oraz „Czy miejsce, w którym Pan(i) mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym?”

Wykres 1. Ocena działania straży miejskich powiatu cieszyńskiego a poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności



Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie uzyskanych wyników ustalono, że 32% badanych pozytywnie ocenia działalność straży gminnych (miejskich) funkcjonujących na terenie powiatu cieszyńskiego, 38% ocenia przeciętnie, a aż 22% nie ma zdania w tym temacie. Tylko 8% ankietowanych ma negatywne zdanie na temat działania straży gminnych. Z przeprowadzonych badań wynika również, że aż 94% respondentów ocenia swoje najbliższe otoczenie jako bezpieczne. Tylko nieliczni (6%) deklarują, że mieszkają w miejscu niebezpiecznym. Zatem ocena działania straży gminnych ma wpływ na poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, w tym przypadku na mieszkańców powiatu cieszyńskiego. Im niższa liczba osób negatywnie oceniających pracę straży gminnych, tym wyższy poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności.

Wnioski

Poziom poczucia bezpieczeństwa jest zależny zarówno od czynników leżących po stronie jednostki, jak i od innych czynników obiektywnych – niezależnych bezpośrednio od sytuacji jednostki. Na poczucie bezpieczeństwa niewątpliwie wpływają, m.in. przekonania o sprawności formacji ochrony porządku publicznego jaką stanowi straż gminna i zaufanie do jej pracy. Jednym z czynników oceny straży gminnych jest natomiast ocena skuteczności jej działania. Biorąc pod uwagę liczbę osób negatywnie oceniających pracę straży gminnych oraz deklarowany poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności, w oparciu o przeprowadzone badania naukowe można postawić tezę, iż ocena działania straży gminnych, jako formacji ochrony porządku publicznego, stanowi jeden z determinantów poziomu poczucia

bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Zatem jest to stosunek odwrotnie proporcjonalny, tzn. im niższa liczba osób negatywnie oceniających pracę straży gminnych, tym wyższy poziom poczucia bezpieczeństwa lokalnej społeczności i odwrotnie, im wyższa liczba niezadowolonych z pracy formacji, tym niższy poziom poczucia bezpieczeństwa. Przy czym jest to stwierdzenie bardzo uproszczone, gdyż poczucie bezpieczeństwa lokalnej społeczności jest zależne od wielu czynników, a nie jedynie od oceny działania formacji ochrony porządku publicznego, jaką jest straż gminna.

Straż gminna, w przeciwieństwie do Policji, nie należy do instytucji publicznych ocenianych regularnie w przeprowadzanych przez CBOS sondażach (Socha, 2017). Z uwagi na brak tego typu regularnych, panelowych badań oceniających działania straży gminnych nie można określić długoterminowych trendów zmian postaw Polaków wobec tej formacji. Odbiór działalności straży gminnych przez społeczności lokalne jest bardzo zróżnicowany. Z jednej strony ilość zgłoszeń, próśb i wniosków mieszkańców gmin kierowana do straży wskazuje na bardzo duże zaufanie społeczne i zapotrzebowanie na działania, które straż realizuje. Z drugiej strony charakter niektórych działań nie przysparza im popularności, np. zakładanie blokad na koła pojazdów i mandaty za złe parkowanie. Natomiast dobrze się stało, że od 1 stycznia 2016 r. straże gminne zostały pozbawione możliwości przeprowadzania kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego, co niewątpliwie wpływa na wzrost społecznego zaufania do tej formacji.

Bibliografia

- Bolesta, S. (1972). *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*. Warszawa.
- Bolesta, S. (1975). Charakter i zakres prawny działalności Milicji. *Zeszyty Naukowe ASW*, 9.
- Kijak, Z. (1987). Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym. *Zeszyty Naukowe ASW*, 47.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- Kubala, W. (1981). Porządek publiczny – analiza pojęcia. *WPP*, 3.
- Kunikowski, J. (2005). *Słownik terminów z zakresu wiedzy i edukacji dla bezpieczeństwa*. W: Maliszewski W.J. (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*. Bydgoszcz.
- Lewenstein, B. (2006). *Nowy paradygmat rozwoju układów lokalnych – w stronę obywatelskich wizji społeczności lokalnych*. Warszawa.
- Malinowski, B. (2001). *Wolność i cywilizacja oraz studia z pogranicza antropologii społecznej, ideologii i polityki społecznej*. Warszawa.
- Olszewski, R. (1998). *Lotnictwo w odstraszeniu militarnym*. Warszawa.
- Parsons, T. (2009). *System społeczny*. Kraków.
- Raczkowski, K. (2012). *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*. Warszawa.
- Reber, A.S., Reber, E.S. (2005). *Słownik psychologii*. Warszawa.
- Sillami, N. (1994). *Słownik psychologii*. Katowice.

- Socha, R. (2017). *Kształtowanie wizerunku straży gminnych (miejskich) na przykładzie działań Straży Miejskiej w Skoczowie*. W: A. Kurkiewicz, J. Farysej (red.), *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia. Tom 2*. Wydawnictwo WSB, Poznań.
- Socha, R. (2017). *Straże gminne (miejskie) w działaniach na rzecz lokalnego bezpieczeństwa*. W: B. Wiśniewski, A. Babiński, A. Osierda, P. Kobes (red.), *Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy. Tom IV*. Bielsko-Biała.
- Socha, R. (2018). *Działania straży gminnych (miejskich) w zakresie ochrony porządku publicznego na przykładzie wybranych sytuacji kryzysowych*. W: J. Falecki, R. Koczańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*. Katowice.
- Socha, R. (2021). Sense of Security and Crime: The Residents' Perspective. *European Research Studies Journal*, XXIV, Special Issue 4.
- Starosta, P. (1995). *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*. Łódź.
- Ura, E. (1995). *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*. Rzeszów.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz.U. z 2021 r. poz. 1763).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz.U. z 2022 r. poz. 547).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882).
- Zaborowski, J. (1985). Administracyjno – prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych 1983–1984. *Zeszyty Naukowe AS*, 41.

Biogram autora

Robert Socha – doktor habilitowany w naukach o bezpieczeństwie, profesor Akademii WSB. Ekspert w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Absolwent Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Wydziału Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego i Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Oficer Policji w latach 1999–2011, obecnie wykładowca akademicki, dyrektor Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Transgranicznym, Dyrektor Akademickiego Centrum Edukacji o Auschwitz i Holokauście oraz prezes Śląskiego Oddziału Towarzystwa Wiedzy Obronnej. Autor ponad 100 publikacji naukowych dotyczących m.in. organizacji funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych zagrożeń, problematyki stanów nadzwyczajnych oraz lokalnego i transgranicznego wymiaru bezpieczeństwa. Za działalność na rzecz bezpieczeństwa odznaczony przez Prezydenta RP Brązowym Krzyżem Zasługi oraz wyróżniony przez Marszałka Województwa Śląskiego srebrną odznaką „Zasłużony dla Województwa Śląskiego”.