

Bezpieczeństwo społeczności lokalnej jako element jakości życia w świetle działań Straży Miejskiej w Jeleniej Górze

Safety of the local community as an element of quality of life in the light of the activities of the City Guard in Jelenia Góra

Beata Mucha¹

Instytut Przyrodniczo-Techniczny
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. A. Silesiusa
ORCID: [0000-0001-5103-5105](https://orcid.org/0000-0001-5103-5105)

Monika Mucha²

Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: [0000-0002-8525-0345](https://orcid.org/0000-0002-8525-0345)

Streszczenie

Celem pracy jest próba oceny, czy Straż Miejska zapewnia porządek i spokój społeczności lokalnej oraz w jaki sposób bezpieczeństwo społeczności lokalnej wpływa na poziom jakości życia i stan zdrowia mieszkańców. W pierwszej kolejności omówiono teoretyczne podstawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej, a także zadania, jakie należą do straży. W drugiej, praktycznej części, scharakteryzowano Straż Miejską w Jeleniej Górze. Podstawową metodą zastosowaną w badaniu była analiza dokumentacji Straży Miejskiej w Jeleniej Górze. Badanie polegało na wyodrębnieniu elementów składowych dokumentu według przyjętego kryterium, tj. interwencji, jakie przeprowadziła Straż Miejska w 2017 roku. Dobór próby był celowy. Ponadto do badania wybranej jednostki wykorzystano metodę obserwacji skategoryzowanej w oparciu o technikę obserwacji fotograficznej i technikę próbek zdarzeń. W technice próbek czasowych ustalono, że obserwacja będzie trwała 30 min co drugi dzień w różnych porach, przez dwa tygodnie. Badania wykonano w marcu 2019 roku. Jak wykazały badania, Straż Miejska w Jeleniej Górze podejmuje interwencje, które wpływają na poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, a tym samym na wyższą jakość ich życia i zdrowia. Społeczność lokalna powinna mieć większe zaufanie do służb odpowiedzialnych za ich bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej w dużej mierze uzależnione jest od służb do tego powołanych.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo lokalne, straż miejska, stereotypy

¹ E-mail: beatam3@onet.eu

² E-mail: mucha.monika.1987@o2.pl

Abstract

The purpose of the work is to assess whether the Place Guard ensures order and peace of the local community, and how the safety of the local community affects the quality of life and health of residents. First, the theoretical foundations of local community security were discussed, as well as the tasks that belong to the guard. In the second, practical part, the City Guard in Jelenia Góra was characterized. The basic method used in the study was the analysis of the documentation of the City Guard in Jelenia Góra. The study consisted in isolating the components of the document according to the adopted criterion, i.e. the interventions carried out by the Municipal Police in 2017. Sampling was deliberate. In addition, the categorized observation method based on photographic observation technique and event sample technique was used to examine the selected unit. In the technique of time samples it was determined that the observation would last 30 minutes. every other day at different times for two weeks. The tests were carried out in March 2019. Research has shown that the Municipal Guard in Jelenia Góra undertakes more interventions that affect the level of residents' sense of security, and thus their lower quality of life and health. The local community should have greater confidence in the services responsible for their safety. Local community security largely depends on the services appointed for this.

Keywords

local security, city guard, stereotypes

JEL: I280, R11, D63

Wstęp

Bezpieczeństwo publiczne jest przede wszystkim wartością konstytucyjną, dla której ochrony możliwe jest ograniczenie korzystania przez obywatela z jego konstytucyjnych wolności i praw³. Bezpieczeństwo publiczne to także zadanie publiczne terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminy gmina ma obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, co jest jej zadaniem własnym, a zadanie to obejmuje w szczególności sprawy porządku i bezpieczeństwa obywateli. Ochroną bezpieczeństwa zajmuje się wiele podmiotów, m.in. straż miejska⁴.

Straż Miejska stanowi istotny podmiot w rękach samorządu gminnego, gdyż jest uprawniona do podejmowania wielu czynności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego przez całą dobę. Strażnicy, podobnie jak funkcjonariusze Policji, wyposażeni są w środki przymusu bezpośredniego oraz w sprawną sieć łączności radiowej. Dzięki temu w nagłym wypadku trudnej interwencji mogą je wykorzystać wobec osób zagrażających bezpieczeństwu innych mieszkańców. Straż Miejska ma również obowiązek patrolowania różnych rejonów miasta w celu utrzymania porządku publicznego.

³ <https://marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk24/01.pdf> [dostęp: 20.02.2019].

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 506.

Wydaje się zatem słuszne stwierdzenie, że im wyższy poziom skuteczności działań Straży Miejskiej, tym większe poczucie bezpieczeństwa lokalnych mieszkańców.

W pracy skupiono uwagę na bezpieczeństwie społeczności lokalnej oraz wynikających z tej kwestii zadań omawianej służby.

1. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej

Bezpieczeństwo społeczności lokalnych daje podstawę do właściwego funkcjonowania nie tylko poszczególnym mieszkańcom i małym wspólnotom, ale w ujęciu globalnym decyduje o kondycji państw. Zaspokojenie jednej z podstawowych potrzeb człowieka, jaką jest poczucie bezpieczeństwa, wymaga podejmowania szeregu przedsięwzięć. Jednym z najbardziej efektywnych, chociaż wcale nie najłatwiejszym zadaniem, jest prowadzenie działań prewencyjnych, zapobiegających niepożądanym zjawiskom. Niejednokrotnie efekty takiej aktywności widoczne są dopiero po wielu latach, a jednocześnie wymagają podejmowania wielokierunkowych działań angażujących różne podmioty. Bezpieczeństwo społeczności lokalnej to szereg istotnych elementów, które wpływają na poziom jakości życia i zdrowia mieszkańców (tabela 1).

Tabela 1. Lista podstawowych obszarów bezpieczeństwa społeczności lokalnej

Lp.	Wyszczególnienie
1.	Bezpieczeństwo osobiste
2.	Porządek publiczny
3.	Dostęp do sądów powszechnych, obsługi i pomocy prawnej
4.	Dostęp do świadczeń pomocy społecznej (nie tylko w sytuacjach kryzysowych)
5.	Istnienie i dostęp do szlaków komunikacji i transportu
6.	Zapewnienie łączności użytkowników infrastruktury mieszkaniowej z infrastrukturą komunalną
7.	Dostęp do usług medycznych i rekreacji
8.	Dostęp do instytucji oświatowych i edukacyjnych
9.	Istnienie i dostęp do sieci łączności i przepływu informacji wewnątrz i na zewnątrz społeczności
10.	Dbłość o lokalny rynek pracy

Źródło: opracowano na podstawie: W. Fehler (red.), *op. cit.*, s. 32.

Jednym z podstawowych zadań administracji samorządowej, wynikających z ustaw o samorządach terytorialnych różnych szczebli, jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. W celu spełnienia oczekiwań społecznych wynikających z zadań administracji, inspekcji i służb mundurowych, podejmowane są liczne działania zmierzające do ograniczenia

występujących zagrożeń⁵. Ochrona tego bezpieczeństwa zaczyna się od prewencji państwa, które określa jego granice. Chodzi przede wszystkim o niebezpieczeństwa występujące w komunikacji, ruchu drogowym, wodnym, zagrożenia występujące w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i epidemii oraz niebezpieczeństwa wynikające z napadów, rozbojów. Ochrona społeczności lokalnej będzie zatem dotyczyła ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra⁶.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1993 roku określa bezpieczeństwo publiczne jako: „całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia, zdrowia”⁷. Również w artykule 76. Konstytucji RP uwzględniono aspekt bezpieczeństwa. Stwierdza się w nim, że: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”⁸.

Poza Strażą Miejską podstawowymi podmiotami, na których spoczywa zapewnienie szeroko rozumianego porządku publicznego, są wyspecjalizowane służby ratunkowe, m.in.: Straż Pożarna, Medyczne Służby Ratownicze, Lotnicza Służba Ratownicza, Straż Graniczna, Obrona Cywilna Kraju, Wodne Pogotowie Ratunkowe, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Weterynaryjna i inne. Współpraca Straży Miejskiej z innymi podmiotami podnosi skuteczność działań prewencyjnych, co z kolei wpływa na większe poczucie bezpieczeństwa lokalnych społeczności. Model lokalnego bezpieczeństwa powszechnego to opracowywanie systemowych rozwiązań dotyczących współdziałania administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w zakresie bezpieczeństwa powszechnego oraz inicjatywy na rzecz społecznego wsparcia służb publicznych w zakresie ratownictwa.

Poczucie bezpieczeństwa albo jego brak przesądza o jakości życia i rozwoju społeczeństwa, dlatego ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego należy między innymi do zasadniczych zadań samorządu. Samorząd terytorialny, Straż Miejska i inne formacje współdziałające w zapewnianiu bezpieczeństwa zyskują na zaufaniu obywateli, przy wspólnym działaniu doprowadzając do poczucia bezpieczeństwa i stabilności społeczeństwa. Z tych powodów koniecznością jest zapewnienie mechanizmów stałej współpracy Straży Miejskiej z pozostałymi jednostkami administracji rządowej, samorządu jeleniogórskiego oraz służb mundurowych. Utrzymanie bezpieczeństwa społeczności lokalnej wymaga także inicjowania i rozwijania współpracy z samymi mieszkańcami⁹.

⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

⁶ E. Ura, *Prawo administracyjne*, PWE, Warszawa 2004, s. 385.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 22 grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1-2, poz. 6.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ W. Fehler (red.), *op. cit.*, s. 32.

2. Straż Miejska

Współczesna Straż Miejska powstała w Polsce w 1991 roku. Początkowo nosiła nazwę Policji Muncypalnej, jednak zmiana regulacji prawnych i nowo powstała ustawa o strażach gminnych z 1997 r. zlikwidowała organ Policji Muncypalnej, tworząc nową formację o nazwie Straż Miejska. Zgodnie z art. 1.1 ustawy o strażach gminnych (dalej: u.s.g.) do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, zwana dalej „strażą”. W Polsce straż gminna i miejska jest to umundurowana formacja tworzona przez radę miasta (gminy) mająca na celu ochronę porządku publicznego na terenie miasta (gminy)¹⁰.

Ustawa z 1997 r. uporządkowała i ujedynoliciła system powoływania i funkcjonowania Straży Miejskiej. Jej zadania i uprawnienia ujęte zostały w odpowiednich aktach prawnych, przy czym podstawowe obowiązki wynikają z ustawy o strażach gminnych¹¹. Do najważniejszych zadań zgodnie z art. 11 zaliczyć można przestrzeganie ładu i porządku publicznego, czuwanie nad porządkiem ruchu drogowego, zabezpieczanie miejsc przestępstw, katastrof i innych zdarzeń zagrażających zdrowiu i życiu, ochronę obiektów komunalnych, konwojowanie osób bądź wartościowych przedmiotów oraz informowanie lokalnych mieszkańców o zagrożeniach występujących w danym terenie¹².

Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Strażą kieruje komendant, zatrudniany na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. W przypadku nieotrzymania opinii wójt burmistrz (prezydent miasta) może zatrudnić komendanta po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii¹³.

W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje również z Policją. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży i Policji. Współpraca Policji i straży polega w szczególności na¹⁴:

- 1) stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego;
- 2) zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży;

¹⁰ U.s.g.

¹¹ J. Bismor, J. Brodny, *Rola i znaczenie Straży Miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 117, s. 31-40.

¹² U.s.g.

¹³ *Ibidem*, art. 11.

¹⁴ *Ibidem*, art. 9.

- 3) koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie;
- 4) wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych;
- 5) organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych (miejskich);
- 6) wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Do zadań Straży Miejskiej należy m.in. współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku publicznego. Tymczasem niewystarczająca koordynacja działań, bierność i mała skuteczność podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i przestrzeń publiczną oraz brak ich współpracy z lokalnymi społecznościami i organizacjami powodują, że społeczność lokalna nie czuje się bezpiecznie¹⁵. Mimo iż brak jest ogólnopolskich badań na temat opinii mieszkańców Polski na temat Straży Miejskiej, badania przeprowadzone w 2009 r. w Krakowie wśród lokalnych mieszkańców pokazują, że Straż Miejska kojarzy się przede wszystkim z wystawianiem mandatów za złe parkowanie i spożywanie alkoholu w miejscu publicznym. Ankietowani wyrazili także brak zaufania do skuteczności prowadzonych interwencji funkcjonariuszy Straży. Zdecydowana większość badanych (74%) była za likwidacją Straży Miejskiej z powodu braku wiary w działalność tej służby oraz brak odpowiednich kompetencji¹⁶. Wyniki krakowskich badań pokazują, że społeczność lokalna traktuje Straż Miejską w wąskim zakresie, nie znając jej wszystkich uprawnień i obowiązków. Brak zaufania do tego organu dostrzeżono także na wyższych szczeblach władzy państwa. W 2018 r. powstał projekt uchylecia Straży Miejskiej oraz ponownego wprowadzenia Policji Muncypalnej. Podstawowym uzasadnieniem tych zmian był fakt, że w Polsce na 2477 gmin tylko w 488 funkcjonuje Straż Miejska¹⁷. Liczba ta od 2012 r. systematycznie maleje. Likwidacja jednostek Straży Miejskiej gwałtownie zaczęła spadać po 2015 r., kiedy to przyjęto w tym samym roku ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, odbierającą funkcjonariuszom Straży Miejskiej prawo do używania fotoradarów, co spowodowało spadek nakładanych mandatów o połowę.

Chociaż Straż Miejska straciła prawo do używania fotoradarów, jej misja i cele nadal obejmują szeroki zakres zadań wpływających na bezpieczeństwo społeczności

¹⁵ U.s.g.

¹⁶ J. Kwinta-Odrzywołek, J. Skrzyńska, H. Uhl, *Badania opinii mieszkańców na temat Straży Miejskiej Miasta Kraków. Raport*, Kraków 2009, s. 7.

¹⁷ *O Strażach gminnych i miejskich w MSWiA*, <https://www.gov.pl/web/mswia/o-strazach-gminnych-i-miejskich-w-mswia> [dostęp: 26.05.2019].

lokalnej. Wprowadzenie nowej jednostki w postaci Policji Muncypalnej nie rozwiąże problemu. Pomimo spornego wizerunku Straży Miejskiej wśród lokalnych mieszkańców obecność strażników jest pożyteczna i ważna, gdyż podnosi stan bezpieczeństwa mieszkańców.

Wysoki poziom przestrzegania prawa i porządku publicznego sprzyja działalności gospodarczej oraz tworzy dobry klimat współpracy międzyinstytucjonalnej. Dlatego też działania poprawiające stan bezpieczeństwa i porządku mogą stanowić płaszczyznę wspólnych przedsięwzięć różnych instytucji, które statutowo są odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek, jak i tych, które realizują swoją misję, działając w sferze komercyjnej.

Podstawą realizacji programu „Koalicja na rzecz bezpieczeństwa” jest pozyskanie sprzymierzeńców współdziałających z instytucjami Straży Miejskiej, Policji, Straży Pożarnej w sprawie przeprowadzenia wspólnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa w mieście. Koalicjant poprzez kontaktowanie się z instytucją pilotującą realizację programu definiuje grupę problemów, które dotyczą sfery jego działalności z zakresu przestrzegania porządku i bezpieczeństwa. Ustalone są też tematy współpracy.

Program „Koalicja na rzecz bezpieczeństwa” spełnia funkcję mikroprogramu, tzn. takiego, w skład którego wchodzi suma poszczególnych przedsięwzięć mających cechy jednorazowych lub powtarzających się programów autonomicznych. Głównym celem realizacji programu jest pozyskanie zainteresowanych stanem porządku publicznego i bezpieczeństwem. Współuczestnictwo w działaniach prewencyjnych prowadzi do podniesienia stanu wiedzy uczestników programu o problemach z zakresu nieprzestrzegania prawa, a także daje możliwość współdziałania koalicjantów ze służbami, które statutowo realizują działania prewencyjne na co dzień¹⁸.

3. Stereotypowy wizerunek pracowników Straży Miejskiej

Stereotypy to utrwalona konstrukcja myślowa, która w uproszczonej i niekiedy irracjonalny sposób tworzy nieprawdziwą wiedzę na temat osób lub zjawisk. Stereotypy dotyczące Straży Miejskiej powstają na skutek subiektywnej oceny obywateli, którzy mieli z nią do czynienia. Każda osoba mająca bezpośredni kontakt ze Strażą Miejską ma własne przemyślenia i skojarzenia dotyczące jej pracy i służby, co wpływa na ogólne postrzeganie tego organu. Przykładem są stereotypy wynikające z obserwacji zablokowanych pojazdów. Tworzą się przesady typu „jedyną aktywnością Straży Miejskiej jest zakładanie blokad w pozbawionych miejsc parkingowych terenach”. Innym przykładem utrwalania stereotypów są cechy dotyczące przeprowadzania interwencji porządkowych.

¹⁸ http://www.naukowiec.org/wiedza/metodologia/obserwacja-metoda-badawcza_661.html [dostęp 23.02.2019].

Interwencje porządkowe przeciwnie niż blokady są „doskonale niewidoczne”. Patrol po zidentyfikowaniu zaniedbań przystępuje do wszczęcia tzw. czynności wyjaśniających, polegających na ustaleniu administratora zanieczyszczonego terenu, wyznaczeniu terminu i zakresu prac porządkowych. Prace te z reguły nie są wykonywane w terenie, lecz w Wydziałach Urzędu Miasta, siedzibie zarządcy lub w siedzibie Straży Miejskiej. Jeżeli zaniedbany teren zostanie uprzątnięty, to powyższa czynność nie jest kojarzona z wizytą funkcjonariusza sprzed tygodnia. Co więcej, znany jest stereotyp, że strażnik się przespacerował i poszedł dalej, a brud pozostał. Bohaterem pozostaje ten, kto posprzątał, czyli wcześniejszy sprawca wykroczenia¹⁹.

Negatywnemu postrzeganiu organu Straży Miejskiej sprzyja zjawisko powielania stereotypów myślowych w mediach, a także cecha zjawisk dysfunkcyjnych związana z nieprzewidywalnością lokalizacyjną wystąpienia czynu zabronionego. Nieprzewidywalny charakter wykroczeń i przestępstw skutkuje powstaniem jeszcze jednego stereotypu. tj. „stereotypu braku skuteczności”. Wyraża się ono w formułowaniu oskarżeń typu „zawsze są tam, gdzie ich nie potrzeba, natomiast gdy coś się dzieje, to nigdy ich nie ma”. Stereotyp powyższy wyrasta z nieznamomości zagadnień związanych z zagrożeniami, szczególnie jeśli chodzi o popełnienie czynów o dużej uciążliwości społecznej, np. dewastacja infrastruktury miejskiej. Przytoczone wcześniej w artykule krakowskie badania opinii mieszkańców pokazują, że ludność nie zna wszystkich uprawnień strażników, przez co automatycznie etykietuje ich działania, poddając je najczęściej negatywnej ocenie. Szczególnie wyraźnie ujawnia się przy tym dominacja postaw roszczeniowo-rozliczeniowych tej części społeczeństwa, wyrażająca niewielkie oczekiwania w stosunku do siebie i nadmierne w stosunku do oczekiwań instytucjonalnych.

Negatywny wizerunek Straży Miejskiej wynika z kilku przesłanek, do których należy zaliczyć: stosowanie narzędzi oddziaływania na panujące w mieście standardy porządkowe o negatywnym charakterze odbioru społecznego, tj. mandaty, wnioski do Sądu o ukaranie, pouczenie. „Przedefiniowanie rzeczywistości” powoduje, że to sprawca czynu zabronionego w oczach społeczeństwa staje się „ofiara” działań funkcjonariusza²⁰. Strażnicy bywają utożsamiani z Policją, co wynika z niewiedzy lokalnych mieszkańców. W ten sposób tworzy się odgórnie nieprawdziwy i negatywny obraz strażników. Niestety, brak jest rzetelnych badań w kwestii wizerunku Straży Miejskiej w opinii lokalnych mieszkańców, przez co tworzone stereotypy należy uznać za problem, który należy skutecznie eliminować, aby przywrócić właściwy obraz strażników w naszym kraju.

¹⁹ Baza danych Straży Miejskiej za 2017 rok, http://www.strazmiejska.jgnet.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=54 [dostęp 10.03.2019].

²⁰ *Ibidem*.

Powielanie stereotypów na temat Straży Miejskiej jest także wynikiem nieodpowiednich działań ze strony jednostek samorządowych. Brakuje kampanii informacyjnych, które ukazywałyby prawdziwy charakter owej służby i realizowanych przez nią obowiązków i zadań. Obywatele nie mają możliwości poznania prawdziwej roli strażników. W mediach, zwłaszcza w Internecie, można znaleźć wiele artykułów, w których funkcjonariusze Straży Miejskiej są krytykowani za bezpodstawne wystawianie mandatów i zakładanie blokad. Systematyczne napotykanie negatywnych artykułów sprzyja budowaniu negatywnego wizerunku funkcjonariuszy i jego rozprzestrzenianiu. To z kolei rodzi niski poziom partycypacji służby w społeczeństwie. Zwiększona liczba kampanii informacyjnych pozwoliłaby na lepsze poznanie strażników. Kampanie powinny być organizowane nie tylko dla dorosłych mieszkańców miasta, ale również dla uczniów, którzy w toku edukacji kształtują swoją tożsamość i podejście do innych osób. Już od najmłodszych lat warto wdrażać działania przyczyniające się do budowania prawdziwego wizerunku Straży Miejskiej. Dzieci, jak i dorośli powinni być zapoznawani z zasadniczymi uprawnieniami strażników wynikającymi z regulacji prawnych. Konieczne zatem wydaje się podejmowanie dyskusji na ten temat, aby przywrócić obraz Straży Miejskiej jako instytucji dbającej o spokój i porządek publiczny.

4. Materiały i metody badania

Badaniem objęto Straż Miejską w Jeleniej Górze. W pracy wykorzystano metodę obserwacji skategoryzowanej, operując się na technice obserwacji fotograficznej i technice próbek zdarzeń. Zaletą obserwacji jest możliwość zarejestrowania zdarzeń w naturalnym otoczeniu, których badacz wcześniej nie przewidział i nie mógł zainscenizować²¹. W technice próbek czasowych ustalono, że obserwacja będzie trwała 30 min dwa razy w tygodniu w godzinach zarówno przed południem, jak i po południu w miesiącu marcu 2019 roku. Obserwator nie rejestrował wszystkich zachowań, lecz tylko te, które wcześniej zostały zaplanowane, tj. kiedy strażnicy realizują zadania interwencyjne. Drugą metodą pomocniczą zastosowaną w badaniu była analiza dokumentacji Straży Miejskiej w Jeleniej Górze.

²¹ http://www.naukowiec.org/wiedza/metodologia/obserwacja-metoda-badawcza_661.html [dostęp 23.02.2019].

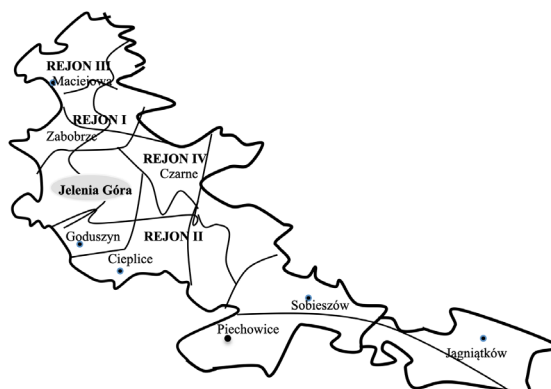
5. Wyniki i wnioski. Charakterystyka Straży Miejskiej w Jeleniej Górze

Siedziba Straży Miejskiej w Jeleniej Górze znajduje się przy ul. Armii Krajowej 19. Zgodnie z regulaminem Uchwały Rady Miejskiej jest to jednostka organizacyjna miasta utworzona na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Jeleniej Góry nr 1/91 z dnia 22 stycznia 1991 r. oraz na podstawie ustawy o strażach gminnych²².

Jeleniogórska Straż Miejska zasięgiem swojej pracy obejmuje teren gminy Jelenia Góra. W celu usprawnienia funkcjonowania instytucji ten rozległy obszar podzielono na cztery służbowe oddziały, które są zbieżne z zasięgiem funkcjonowania komisariatów Policji. Wspomniana powyżej organizacja pracy obejmuje rejony gminy Jelenia Góra, jak (rysunek 1):

- teren Maciejowej i Zabobrza – Rejon (Oddział) I,
- teren centrum Jeleniej Góry – Rejon (Oddział) III,
- teren śródmieścia Jeleniej Góry – Rejon (Oddział) IV,
- teren Cieplic, Goduszyna, Sobieszowa, Jagniatkowa – Rejon (Oddział) II.

Rys. 1. Mapa poglądowa



Źródło: opracowanie własne.

Mimo iż Straż Miejska w Jeleniej Górze istnieje od 22 stycznia 1991 roku, widok strażnika wykonującego swoje obowiązki wciąż wzbudza w mieszkańcach miasta różne, czasami ambiwalentne odczucia. Przeprowadzone badania pilotażowe wśród jeleniogórczan potwierdzają, że społeczność lokalna nie zna tak naprawdę zakresu działania i uprawnień funkcjonariuszy Straży Miejskich – ich obowiązków i praw określonych w stosownych rozporządzeniach i ustawach.

²² Uchwała Nr 529/XLIV/2006 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Straży Miejskiej w Jeleniej Górze.

W 2017 r. dla bezpieczeństwa w mieście jeleniogórska Straż Miejska dokonała reorganizacji w zakresie współpracy operatorów monitoringu miejskiego z patrolami interwencyjnymi. Poprawił on nie tylko subiektywne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, ale także w sposób znaczący zwiększył skuteczność bieżących interwencji oraz wykrywalność przestępstw i wykroczeń w monitorowanym rejonie ulic. System monitoringu ma 142 kamery, z których 33 są zaprogramowane na sekwencje śledzenia toru obserwacji, 13 pozostaje nieruchomych, skierowanych na monitorowany obiekt. Monitoring posiada 5 punktów obsługi zlokalizowanych w Straży Miejskiej w Jeleniej Górze, Komendzie Miejskiej Policji, Komisariacie II Policji w Cieplicach, Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz w Straży Granicznej. Centrum jest na bieżąco nadzorowane przez operatorów monitoringu wizyjnego, natomiast na każdy sygnał o tym, że na jakimś obszarze pilnowanego terenu dzieje się coś niepokojącego, podejmowana jest interwencja właściwych służb. Podnoszenie standardów porządkowych i zwiększenie bezpieczeństwa skutkuje spadkiem potrzeby interweniowania.

Dokładne zestawienie zaangażowania osobowego z uwzględnieniem poszczególnych miesięcy 2017 r. zawiera tabela 2.

Tabela 2. Zestawienie zbiorcze służb, współpracy z Policją oraz zestawienie przekazywanych interwencji za 2017 r.

Miesiąc	Liczba osób	Liczba patroli	Patrole z Policją	Interwencje przyjęte od Policji	Interwencje przekazane do Policji
Styczeń	471	242	17	56	4
Luty	414	223	17	35	4
Marzec	507	259	25	60	7
Kwiecień	368	191	10	40	2
Maj	371	183	18	41	8
Czerwiec	374	194	20	39	6
Lipiec	315	160	9	39	9
Sierpień	404	191	11	30	14
Wrzesień	412	217	8	40	3
Październik	483	232	9	44	6
Listopad	423	213	9	36	3
Grudzień	352	177	8	23	2
Suma:	4893	2482	161	483	68

Źródło: opracowano na podstawie: Baza danych Straży Miejskiej za 2017 rok, http://www.strazmiejska.jgnet.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=54 [dostęp 10.03.2019].

Zgodnie z danymi z tabeli 2 w 2017 r. Straż Miejska w Jeleniej Górze wystawiła ogółem 4893 służby (tj. o 2,78% mniej niż w 2016 r.). Zmalała też liczba wystawionych w 2017 r. patroli, wynosząc 2482 (czyli o 8,6% mniej niż rok wcześniej). W 2017 r. Straż oddelegowała do pełnienia wspólnych służb z Policją 161 strażników (tj. o 34,55% mniej niż w 2016 r.). Spadek liczby wystawionych służb oraz patroli, a także wspólnych służb z Policją, spowodowany był w głównej mierze brakami kadrowymi. Z tych samych powodów konieczne było ograniczenie czasu działania Straży Miejskiej w Jeleniej Górze, która nie miała możliwości wystawiania patrolu nocnego od poniedziałku do czwartku. Z powodu zwiększonego zagrożenia wystąpienia zakłóceń porządku publicznego w weekendy utrzymywane były patrole nocne z piątków na soboty oraz z sobót na niedziele. Duża liczba spraw do realizacji przekazana została przez Policję²³.

Straż Miejska w 2017 r. otrzymała od Policji 483 zgłoszenia (liczba zgłoszeń zmniejszyła się o 20,7% w stosunku do 2016 roku), natomiast przekazano Policji do realizacji 68 spraw i interwencji, które odnosiły się do jej merytorycznych uprawnień. Relacje powyższe świadczą o dużej samodzielności Straży Miejskiej w Jeleniej Górze w zakresie realizowanych zgłoszeń. Przekazywane są tylko te sprawy, które kompetencyjnie należą do Policji.

Rys. 2. Patrolowanie ulic w Jeleniej Górze



Źródło: materiały własne. [Fot. B. Mucha, 20.03.2019 r.]

Największa liczba interwencji w 2017 r. dotyczyła obsługi zdarzeń z zakresu wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów bezpieczeństwa w ruchu drogowym, tj. 7559. W kategorii wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku publicznego zarejestrowano 218 wykroczeń.

²³ Baza danych Straży Miejskiej.

Warto zwrócić uwagę na wykroczenia z kategorii czynów przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia. Ujawniono w powyższej kategorii 382 zdarzenia. Z zakresu zdarzeń związanych z wykroczeniami przeciwko obyczajności publicznej ewidencjonowanych zostało 41 wykroczeń, z czego 18 osób dopuszczających się czynów nieobyczajnych²⁴.

Tabela 3. Wybrane wykroczenia ewidencjonowane w 2017 roku według kryterium rodzaju i zastosowanych środków oddziaływania na sprawców

Lp.	Wyszczególnienie	Lata	
		2016	2017
1.	Rodzaj wykroczeń zawarty w ustawie – Kodeks wykroczeń	2016	2017
	a) wykroczenia przeciw bezpieczeństwu osób i mienia	329	382
	b) wykroczenia przeciwko porządkowi w komunikacji, w tym:	6514	11730
	– ujawnione przez urzędników rejestracyjnych	(-)	3953
	– urządzeniom użytku publicznego	345	218
	– bezpieczeństwa w ruchu drogowym	6468	7559
	c) wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej	46	41
	Przyjęte zgłoszenia od mieszkańców dotyczące ogółem:	5758	6557
	a) zakłócenia porządku publicznego	793	431
	b) zagrożenia w ruchu drogowym	1680	1164
	c) zagrożenie życia i zdrowia	634	431
2.	d) ochrony środowiskai gospodarki odpadami	868	836
	e) zagrożenia pożarowe	10	11
	f) awarii technicznych	35	100
	g) zwierząt	692	483
	Pozostałe zgłoszenia	1046	3101
Ogółem		12601	18669

Źródło: opracowano na podstawie: Baza danych Straży Miejskiej za 2017 rok, http://www.strazmiejska.jgnet.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=54 [dostęp 10.03.2019].

Zgodnie z klasyfikacją zgłoszeń przyjmowanych od mieszkańców dominującą pozycję w strukturze problemów ich nurtujących zajmują interwencje z kategorii zakłócenia porządku publicznego. Spadek dynamiki w stosunku do roku 2016 wyniósł 46%. Interwencje z powyższej kategorii dotyczyły m.in. spożywania alkoholu w miejscach, gdzie jest to zabronione, i porządków na posesji osób prywatnych oraz zaniechań porządkowych na nieruchomościach administrowanych przez instytucje i wspólnoty mieszkaniowe. Drugą pozycję stanowią zgłoszenia zagrożeń życia i zdrowia. Spadek dynamiki w stosunku do roku 2016 wyniósł 32%. Z reguły interwencje związane były z usunięciem zagrożeń, z uzupełnieniem pokryw studzienek telekomunikacyjnych bądź naprawami kanalizacyjnymi. Trzecią pozycję stanowią zgłoszenia z dziedziny zagrożeń

²⁴ *Ibidem*.

w ruchu drogowym. Pomimo że tego typu zgłoszenia są dominujące, to spadek dynamiki zgłoszeń o 31% w stosunku do roku 2016 świadczy o zmniejszeniu się zagrożeń powodowanych przez kierowców z tytułu nieprzestrzegania statycznych przepisów ruchu drogowego w mieście. Kolejną pozycję stanowią zgłoszenia związane z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska i gospodarki odpadami (3,7%). Spośród całego spektrum wykroczeń drogowych zgłaszanych do Straży Miejskiej w Jeleniej Górze należy wymienić parkowanie na zakazach, chodnikach i jazdę po zakazach ruchu, powszechne są także interwencje dotyczące parkowania w obrębie skrzyżowania, parkowania na zieleń, w obrębie przejścia dla pieszych, na drogach rowerowych oraz parkowania w sposób związany z zasłanianiem widoczności uczestników ruchu drogowego. Spośród pieszych wykroczenia dotyczą z reguły przejścia przez jezdnię w miejscach niedozwolonych lub nagłego wtargnięcia na przejście także na czerwonym świetle.

Dużą rolę odnośnie do poprawy zagrożeń w powyższej kategorii zawdzięczać należy monitoringowi wizyjnemu miasta i bieżącej współpracy między operatorami monitoringu i patrolami. Należy pamiętać, że operatorzy monitoringu w Straży Miejskiej posiadają możliwość utrzymywania bezpośredniego kontaktu z patrolami pracującymi w mieście²⁵. Dzięki tak zorganizowanej współpracy patrol często jest na miejscu zdarzenia przed czasem złożenia zgłoszenia o zagrożeniu. Zjawisko powyższe należy powiązać ze skutecznym współdziałaniem monitoringu z patrolami.

Poza wymienionymi działaniami utrzymywana jest zieleń miejska, poprawiana jest infrastruktura sanitarna (np. podziemne gniazda na segregację odpadów), komunikacyjna i drogowa, usuwane są zagrożenia wynikające z awarii budynków i urządzeń.

Opisane powyżej działania świadczą o poprawie standardów porządku i bezpieczeństwa w mieście. Dzięki temu społeczność lokalna czuje się bezpiecznej, a ich zdrowie i jakość życia jest na wyższym poziomie. Jednak porządek i bezpieczeństwo nie zawsze jest pochodną ilości przeprowadzonych interwencji. O tego typu standardach decyduje wiele z pozoru nie związanych ze sobą czynników, takich jak: wydolność infrastruktury technicznej, organizacyjnej i społecznej.

Zakończenie

Zaprezentowane w niniejszym artykule działania jeleniogórskiej Straży Miejskiej pokazują, że podejmuje ona wiele działań w celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców. Do najważniejszych problemów Straży Miejskiej, uniemożliwiających właściwe wypełnianie swoich funkcji, należy zaliczyć: zbyt niski poziom zaufania społeczeństwa do

²⁵ Baza danych Straży Miejskiej ..., *op. cit.*

formacji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zbyt małą gotowość do uczestniczenia w przedsięwzięciach partnerskich, niewłaściwą reakcję społeczną na przejawy zjawisk patologicznych w otoczeniu oraz na niezadowolający stan współpracy osób, a także instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w środowisku lokalnym. Opisanie problemy i trudności charakterystyczne dla miasta Jelenia Góra nie stanowią jednak wyzwania dla strażników.

Warto także zwrócić uwagę na liczbę spraw realizowanych przez patrole Straży Miejskiej, które są przekazywane do Straży przez Policję. Sprawy przekazywane do Policji odnoszą się do tych sytuacji, które kolidują z uprawnieniami strażników, np. brak ubezpieczenia OC, badań ważności technicznych pojazdów itp.

Przeprowadzone obserwacje patroli Straży Miejskiej w Jeleniej Górze pozwoliły na stwierdzenie, że strażnicy patrolując ulice zwracają uwagę, aby nie był zakłócany spokój mieszkańców (np. głośne zachowywanie się osób nietrzeźwych). Osoby w stanie nietrzeźwym odwożone są do miejsca zamieszkania bądź do izby wytrzeźwień, dbają o bezpieczeństwo osób bezdomnych odwożąc ich do domu Alberta. Dla zachowania porządku w miejscach publicznych w parkach i ogródkach dla dzieci był porządek (zakłócany przez osoby śpiące na ławkach).

Na podstawie materiału badawczego można wysnuć następujące wnioski:

- służby Straży Miejskiej w Jeleniej Górze powinny bardziej dbać o zaufanie społeczności lokalnej,
- szybka i skuteczna interwencja strażników miejskich zwiększa pozytywny wizerunek Straży Miejskiej, a tym samym poziom jakości życia i bezpieczeństwa lokalnych mieszkańców.

Bibliografia

Literatura

Bismor J., Brodny J., *Rola i znaczenie Straży Miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2018, z. 117, s. 31-40.

Fehler W. (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Arte, Grójec 2009.

Kwinta-Odrzywołek J., Skrzyńska J. Uhl, H., *Badania opinii mieszkańców na temat Straży Miejskiej Miasta Kraków. Raport*, Kraków 2009.

Ura E., *Prawo administracyjne*, PWE, Warszawa 2004.

Źródła

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Uchwała Nr 529/XLIV/2006 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Straży Miejskiej w Jeleniej Górze.

Ustawa o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 779), t.j. z dnia 24 października 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383) i z dnia 10 maja 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 706).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz. U. z 1990 r. Nr 16 poz. 95).

Wyrok Sądu Najwyższego z 22 dnia grudnia 1993 r., I KZP 30/93, OSNKW, 1994 r., nr 1–2, poz. 6.

Internet

Baza danych Straży Miejskiej za 2017 rok, http://www.strazmiejska.jgnet.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=54 [dostęp: 10.03.2019].

<https://marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk24/01.pdf> [dostęp: 20.02.2019].

http://www.naukowiec.org/wiedza/metodologia/obserwacja-metoda-badawcza_661.html [dostęp: 23.02.2019].