

Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie

UMK Toruń

## Recenzja

rozprawy doktorskiej mgra Adama Dudziaka **Straże gminne/miejskie w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego w regionie kujawsko-pomorskim po 1989 roku** przygotowanej pod kierunkiem profesora doktora habilitowanego Pawła Malendowicza, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2020, ss. 337.

Problematyka bezpieczeństwa na poziomie lokalnym budzi coraz większe zainteresowanie badaczy, o czym świadczą liczne artykuły naukowe oraz monografie. Powstają też prace doktorskie dotyczące działalności lokalnych straży miejskich, np. w Kaliszu czy Białymstoku. Opracowanie wpisuje się więc w pojawiający się trend badawczy, który ma duży potencjał rozwojowy. Szereg nowych opracowań nie wykracza jednak, jak określił to Thomas Khun, poza prace porządkowe w obrębie własnej dyscypliny. Recenzowana praca wyróżnia się na tle innych zwróceniem uwagi na wzajemne powiązanie działalności straży z rozwojem samorządności terytorialnej w Polsce. Zasadny i weryfikowalny jest wyartykułowany kilka razy przez autora wniosek o wpływie recentralizacji na osłabienie pozycji straży, których kompetencje są przejmowane przez Policję. Dostrzegł więc inspirującą rolę państwa, a w zasadzie aktualnie sprawujących władzę, na rozwiązania stosowane na poziomie samorządowym.

Pan mgr Adam Dudziak, podobnie jak autorzy przywołanych poprzednio prac, zwraca uwagę, że system bezpieczeństwa tworzy pewną całość, a obecność straży gminnych warunkuje właściwe funkcjonowanie całości. Zgadzam się więc z autorem, iż precyzyjnie przeprowadzona diagnoza stanowi etap wstępny dla dokonania uogólnień, sformułowania wniosków oraz wskazania sposobów optymalizacji działania straży.

W konsekwencji wśród celów rozprawy wymienił między innymi: określenie możliwości wpływu władz lokalnych na bezpieczeństwo, wskazanie lokalnych jednostek służących zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku na zarządzanym terenie, omówienie mocnych i słabych stron rozwiązań prawnych mających wpływ na realizację zadań struktur lokalnych na płaszczyźnie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz realizację zadań przez straże gminne czy wykorzystanie możliwości urzeczywistnienia idei community policing.

Poprawnie i bez zarzutu zostały sformułowane hipotezy badawcze. Charakteryzuje je innowacyjność, logiczność, spójność i zasadność. Cechują się odpowiednim stopniem szczegółowości stosownym do poziomu jednostki analizy.

Tak szeroko zakrojone zamierzenie wymagałoby właściwego określenia zakresu badań oraz odpowiedniego doboru metod badawczych i szerokiej kwerendy źródłowej. Obszar badań został zawężony do województwa kujawsko-pomorskiego. Wybór zrozumiały ze względu na osobiste zaangażowanie autora należało jednak bardziej uzasadnić. Tylko w jednym akapicie pracy odnalazłem informacje, iż na analizowanym obszarze straże zostały powołane w 23 procentach miejscowości przy średniej krajowej 24. Z tego punktu widzenia obszar województwa można uznać za typowy. Nie wiadomo jednak, czy podobna była dynamika zmian ilości straży czy form aktywności. Pewną

wskazówką mogłyby także być wyniki badań opinii publicznej dotyczące postrzegania przez społeczeństwo straży miejskich. Z dostępnych źródeł wynika, iż w 2008 roku ponad połowa respondentów w Polsce oceniała ich prace negatywnie, natomiast w odniesieniu do poszczególnych województw wskaźnik pozytywnych ocen ukształtował się na najwyższym poziomie właśnie w województwie kujawsko-pomorskim i wyniósł 50 procent. Najniższy natomiast był w województwie podlaskim.

Określenie region utożsamiał doktorant z obszarem województwa kujawsko-pomorskiego, co w świetle literatury przedmiotu i przyjętych definicji może budzić wątpliwości, które niweluje w pewnym stopniu szczegółowa delimitacja obszaru objętego badaniami.

Ramy chronologiczne pracy nie zostały szczegółowo zakreślone. Nie budzi wątpliwości cezura początkowa związana z transformacją ustrojową, brak jednak uzasadnienia cezury końcowej. Nie wydaje się, aby przyjęta data - początek 2020 roku - stanowiła akurat w przypadku straży jakiś punkt istotny oprócz zmian spowodowanych pandemią, ale ta ostatnia dotyczyła wszystkich sfer życia.

Szkoda, iż autor wskazując metody badawcze, nie wymienił obserwacji uczestniczącej. Asekuracyjnie zaznaczył, iż osobiste doświadczenie nie wywarło wpływu na przedstawione sądy. Oczywiście dokonywał badań *sine irea et studio*, ale w tym wypadku odwołanie do własnych spostrzeżeń mogło wzbogacić pracę.

Nie budzą natomiast zastrzeżeń inne z wymienionych metod. Odwołanie do analizy jest zasadne w sytuacji, gdy autor przeanalizował akty normatywne wielu instytucji. Przydatna była także komparatystyka, ale trzeba doprecyzować sensowność jej użycia, kiedy poddano porównaniu straże w

Toruniu czy Bydgoszczy ze strażą w Płużnicy. Zauważył to zresztą sam doktorant, stwierdzając w jednym z akapitów: „wydają się zasadne w części postulaty związane z odrębnym umiejscowieniem straży w miastach metropolitalnych lub realizujących zadania powiatów, czy też posiadających potencjał kadr na określonym liczbowo poziomie”(s. 283). Szkoda, że doktorant nie dokonał zestawień z innymi województwami czy krajami Europy. W jednym akapicie pojawiła się informacja o strażach gminnych w innych krajach grupy wyszehradzkiej. Brak natomiast informacji chociażby o Niemczech czy Szwajcarii. Można też było ze względu na charakter badań wykorzystać analizę instytucjonalną oraz systemową.

Na pozytywną ocenę zasługuje struktura pracy. Kolejne rozdziały dopełniają rozważania zawarte w poprzedzających je fragmentach. Przy czym, co istotne, brak rażących dysproporcji między objętością poszczególnych rozdziałów. Autor dążył do precyzyjnego określenia zawartości poszczególnych rozdziałów. Zdarza się jednak, że tytuły podrozdziałów sugerują więcej niż zawartość w ich treści. Przykładowo podrozdział 1.3, w tytule którego znalazło się sformułowanie „z uwzględnieniem potencjału kadrowego i merytorycznego” zawiera tylko jedno zdanie na ten temat i na dodatek jest to opinia Michała Kuleszy.

W pierwszym rozdziale doktorant zaprezentował rozwój instytucjonalny straży z uwzględnieniem kontekstu historycznego. Erudycja i umiejętność syntezy spowodowały, iż kontekst opisywanych wydarzeń nie został splotony. W tym ostatnim aspekcie za ciekawą uznaję sugestię, iż likwidacja ORMO pozostawiła swoiste pole do zagospodarowania w zakresie bezpieczeństwa, które wypełniły między innymi straże miejskie. Warto jednak zwrócić uwagę na anomie w pierwszym okresie transformacji, co skutkowało brakiem przestrzegania reguł i norm moralnych. Pan Dudziak akceptując tezę, iż podstawowym zasobem każdej instytucji jest jej uprawomocnienie, które wiąże

się z nadaniem formalnych uprawnień po raz pierwszy w znanej mi literaturze przedmiotu w takim szerokim zakresie dokonał analizy propozycji ustawowych zgłaszanych przed uchwaleniem prawa o strażach gminnych z 1997 roku.

Wniosek, iż „idea rozwoju formacji wydaje się wątpliwa” zyskałby wszakże na wiarygodności, gdyby autor dokonał pełniejszej analizy programów wyborczych partii oraz ruchów społecznych, zwłaszcza w wyborach samorządowych. Mam tu na myśli programy rozwoju samorządności, a zwłaszcza prace przygotowane pod auspicjami fundacji Stefana Batorego, gdzie pojawiła się propozycja powołania policji komunalnej o szerokich kompetencjach między innymi z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Autor dla zdiagnozowania projektów politycznych przyjął okres od 2012 do 2018, w którym, jak sam wskazał, w pierwszym okresie znaczącą rolę w parlamencie odgrywali posłowie PO, którzy programowo byli zwolennikami rozszerzenia kompetencji samorządu w zakresie instytucjonalnego oddziaływania na płaszczyźnie bezpieczeństwa i porządku publicznego (s. 82). Pominęto natomiast przygotowany przez klub Kukiz 15 projekt rozwiązania straży. Zresztą cała diagnoza została zaprezentowana tylko na jednej stronie. Uwaga ta nie zmienia pozytywnej oceny rozdziału a odnosi się do ewentualnych korekt, które może autor wprowadzić do publikacji.

W drugim rozdziale doktorant omówił rozwój i organizację straży w województwie kujawsko-pomorskim. Analizując przyczyny rozwiązania straży miejskich, zwrócił uwagę na wysokie koszty ich utrzymania. Czytelnik nie dowiaduje się jednak, jakie były koszty utrzymania straży, jaką część budżetu stanowiły wydatki i czy ewentualne wpływy z ich działań rekompensowały poniesione koszty. Porozrzucone w różnych częściach pracy informacje o czerpaniu zysków z fotoradarów to zbyt mała wskazówka. Zwraca też uwagę

brak analizy rozwoju strategii poszczególnych miejscowości, a zwłaszcza dużych miast. Ułatwiłoby to odpowiedź na pytania dotyczące ewentualnego rozwoju lokalnych instytucji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W tej części pracy autor bardzo kompetentnie dokonał omówienia współpracy straży z administracją zespoloną i niezespoloną. Szczegółowo przedstawił też współpracę z Policją.

W kolejnym rozdziale doktorant omówił działalność straży w województwie. Zwrócił uwagę na aktywność w zakresie kontroli ruchu drogowego czy realizację zadań w zakresie ochrony imprez masowych. Co istotne, ukazał odmienne wzory organizacji przyjmowane przez poszczególne samorządy. Przykładowo model toruński wzorowany był na przepisach dedykowanych dla Policji, natomiast rozwiązania bydgoskie i grudziądzkie związane były z wspierającym charakterem jednostki dla innych organów bezpieczeństwa publicznego. Natomiast rozwiązania włocławskie i inowrocławskie wynikały z ustaw o Policji, ale dotyczących aspektów administracyjnych (s. 160). Autor dokonał porównania zadań strażników wynikających z ze statutów straży miejskiej w Bydgoszczy z 1991 roku i 1994 roku. Zasadnie przyjął, iż rozwiązania normatywne mają co prawda charakter wskazań, ale praktyka często weryfikuje ich charakter. Dlatego dopełnienie stanowi analiza konkretnych zadań. Za istotną uznaje prezentację danych statystycznych dotyczących różnych przejawów działalności straży. Nie wiadomo jednak, dlaczego do zobrazowania działań straży wybrał lata 2017-2019. Wszak praca obejmuje swoim zakresem chronologicznym dłuższy czas. Zwłaszcza, iż dane dotyczące wykroczeń związanych z ruchem drogowym odnoszą się do okresu wcześniejszego, kiedy straże posiadały prawo do wykorzystywania fotoradarów. Z nie do końca też jasnych powodów autor w tym ostatnim wypadku odwołał się do aktywności staży z kilku małych miejscowości. Zgodzić

się natomiast można z opinią, że skuteczność instytucji zależy od wielu czynników, wśród których wyróżnił funkcjonalność czy poziom legitymizacji. Odwołując się do zasad prakseologii wskazał, że strażę mają działać szybko, skutecznie i ekonomicznie. Ważny jest więc dobór odpowiednich metod i form działania, a także wykorzystanie reguł wypracowanych przez badaczy. Zagadnienia te omówił autor wręcz wzorcowo. Istotne byłoby zwrócenie uwagi na zagadnienie fachowości. Zaskakuje więc brak analizy wymaganych od strażników kompetencji, przykładowo dotyczących np. wykształcenia, odbytych szkoleń, kursów itp. Brak też innych istotnych danych dotyczących stabilności zatrudnienia. W niewielkim też stopniu uwzględnione zostały zasady deontologii zawodowej.

Istotnym aspektem oceny społecznej straży jest kwestia rozpoznawania lub wskazywanie podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a także funkcjonujące stereotypy na temat funkcjonariuszy straży. Doktorant odwołał się do obecnego w literaturze przekonania, że na ocenę wpływał fakt, iż funkcjonariusze mogą karać tylko za wykroczenia. W jego ocenie wykroczenie jako czyn nie wyrządzający z zasady szkody i polegający na niedopełnieniu obowiązków wobec administracji nie wywołuje takiej niechęci wobec sprawcy jak popełnienie przestępstw a stosowana kara jest bardziej środkiem przymusu administracyjnego niż wymierzaniem sprawiedliwości, co powoduje mniejszą akceptację dla działalności omawianej instytucji. Zgadzam się z tą oceną, warto jednak było ten aspekt rozwinąć.

Ostatni rozdział dotyczy specjalistycznej działalności straży na omawianym obszarze.

Autor zwrócił uwagę na profilaktykę skierowaną do kobiet, aktywność w polityce senioralnej oraz uczestnictwo w kampaniach społecznych. Wskazał też

na możliwość wprowadzenia idei communitypolicing. Wyraźnie aprobatywna ocena koncepcji powinna być jednak uzupełniona o wskazanie trudności z jej implementacją a wynikających z przemian cywilizacyjnych związanych chociażby z oderwaniem aktywności jednostek od podłoża terytorialnego, co wiąże się z przeniesieniem aktywności do sieci internetowej.

Całość zamyka zakończenie zawierające szereg wartościowych wniosków.

Wśród mankamentów działalności straży autor wymienił autonomiczność i niezależność od centrum systemu bezpieczeństwa lokalnych straży, czemu towarzyszy brak skutecznego wykorzystania mechanizmów kontrolnych dla eliminowania przypadków występowania nieprawidłowości w działalności tych podmiotów. Zasadny jest więc wniosek: „W omawianym zakresie funkcjonujące rozwiązania wymagają uwzględnienia skuteczniejszych narzędzi pozwalających na reakcję w przypadku nieprawidłowości w działalności lub bierności straży ze strony administracji rządowej reprezentowanej przez właściwe organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny” (s. 285).

Również inne wskazane dysfunkcje wymagają korekt. Autor sugeruje jednak, że okres istotnych zmian dotyczących funkcjonowania straży został zakończony a ewentualne przekształcenia będą miały charakter korekty, nie całkowitej radykalnej zmiany.

Przeprowadzona diagnoza umożliwiła sformułowanie zasadnego wniosku końcowego: „Obecność w przestrzeni publicznej w badanym okresie lokalnych jednostek dowodzi, że system bezpieczeństwa potrzebuje takiego wsparcia, a przyjmowane rozwiązania prawne zmierzać powinny do usprawnienia działalności straży w przestrzeni porządku publicznego, wzmacniając ich obecną pozycję, przy jednoczesnym wyraźnym wskazaniu zakresu odpowiedzialności za część zdań. Działanie takie jest niezbędne dla zapobiegania alienacji domen



części systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zagospodarowanego do tej pory przez analizowane jednostki” (s. 289). Zgadzam się też z opinią, iż zbudowany przez lata kapitał zaufania społecznego stanowi ważny argument na rzecz utrzymania czy nawet rozbudowy straży i ich kompetencji. Lokalna wspólnota może zwrócić się poprzez właściwego wójta do Policji w celu likwidacji zagrożenia, ale nie gwarantuje to reakcji na dezyderat ze stron administracji. Dodatkowo, jak zaznaczono wcześniej, dostrzegł zjawisko alienacji domen, czyli obszarów, które zostają poza zasięgiem nadzoru Policji. Słusznie też wskazał, iż innowacyjne rozwiązania są częściej udziałem struktur lokalnych niż centralnych. Autor wykazał to, kompetentnie analizując działania tytułowej instytucji. Można się więc zgodzić, iż coraz większą rolę w działalności straży będzie odgrywało bezpieczeństwo ekologiczne. Dodałbym także - zwiększony nacisk na politykę senioralną.

Praca została oparta na bardzo rozległej bazie źródłowej. Autor skrupulatnie zebrał wszystkie akty prawa miejscowego, sprawozdania oraz publicystykę. Wykorzystał także obszerną literaturę przedmiotu, wywiady oraz odpowiedzi na pytania kierowane do władz. Oczywiście trudno, aby wykorzystał wszystkie opracowania naukowe, nie miałyby zresztą to większego sensu, gdyż jak słusznie zauważył, znaczna część opracowań powiela informacje i opinie zawarte w innych tekstach. Z obowiązku recenzenta upomniałbym się jednak o artykuł: J. Bismor, J. Brodny, *Rola i znaczenie straży miejskiej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej 2018.

Za walor pracy należy uznać dużą ilość przejrzystych wykresów, zestawień i tabel. Łącznie autor zamieścił 34 tabele oraz 16 wykresów. Zarówno tytuły tabel jak i wykresów są czytelne, a ich zamieszczenie ułatwia czytelnikowi dostrzeżenie dynamiki zmian czy skali działań.

Lekturę pracy ułatwia klarowny i precyzyjny język używanych sformułowań. Za warte podkreślenia uznaję szczegółowo przeprowadzoną delimitację używanych pojęć straże gminne/ miejskie. Zdarzają się drobne usterki językowe, np. nazwisko Bolesława Sprengla zostało zapisane Sprengiel. Autor ma predylekcje do nieprecyzyjnego określenia „narzędziowy”. Natomiast bardzo poprawnie i niemal wzorcowo sporządzono bibliografię i przypisy.

### **Konkluzje**

Reasumując stwierdzam, że recenzowana praca Pana magistra Adama Dudziaka spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim - art. 13 ust 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. *O stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki* (Dz.U. Nr 65, poz. 595). Zaprezentowany materiał stanowi twórcze opracowanie i rozwiązanie problemu naukowego, jakim jest działalność straży gminnych w województwie kujawsko-pomorskim.

Wnoszę o dopuszczenie Pana mgr. Adama Dudziaka do kolejnych etapów przewodu doktorskiego.