

MAŁGORZATA KMAK

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii

Prewencyjny wymiar bezpieczeństwa lokalnego w Polsce w kontekście *community policing*

Wstęp

Organizacja struktury społeczeństw pozwala na powoływanie wyspecjalizowanych instytucji, których zadaniem jest ochrona i zaspokajanie potrzeb ogółu. Głównym zadaniem tych podmiotów jest kontrola przestrzeni publicznej, inicjowanie zadań profilaktycznych, zapewnienie bezpieczeństwa, eliminacja zagrożeń i sytuacji prowadzących do nich, zachowanie porządku i ładu w społeczeństwie. Realizacja takich zadań wymaga zaangażowania i nie jest możliwa bez nieustannego doskonalenia jednostek odpowiedzialnych i funkcyjnych.

Tezą główną niniejszego artykułu jest przekonanie o istotnym wpływie przestrzeni na przestępcze zachowania jednostek. Czy można zatem zaprojektować przestrzeń publiczną tak, by pod wpływem kontroli i nadzoru obniżył się poziom przestępczości? Policyjne patrole są tego przykładem, tu jednak chodzi o coś więcej¹ niż tradycyjne pojmowanie funkcji policyjnych. Celem tego wywodu jest próba udowodnienia, iż stały nadzór i kontrola idą w parze ze zmniejszoną przestępczością, przy czym ustawowo wpisane w tradycję zadanie Policji nie jest najważniejsze, lecz proaktywna kooperacja z obywatelem, który ze względu na swoje bezpieczeństwo powinien uważać zachowania niepożądane, zachowywać czynną postawę i zgłaszać je stróżom prawa.

Podstawą tego założenia jest przekonanie, że ludzie potrafią i powinni być współodpowiedzialni za swoje bezpieczeństwo w środowisku, w którym przebywają, a zwiększenie ich czujności pozwala lepiej zdiagnozować zagrożenia, jakie mogą wyniknąć z samej natury człowieka.

Koncepcja *community policing* (CP) łączy się z modelem policjanta powszechnie dostępnego dla obywateli, który wspólnie z mieszkańcami danej

¹ L. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s. 76.

społeczności próbuje znaleźć rozwiązania konkretnych problemów. Policjant ma być podmiotem, który zapewni nie tylko bezpieczeństwo, ale i ład, wykazuje zainteresowanie sprawami społeczności, gdyż sam do niej przynależy. Zadania tradycyjnie uznawane za policyjne często mają ograniczony wpływ na przestępstwo. Nowa koncepcja nie łączy się z twierdzeniem, że Policja powinna być dostępna we wszystkich sprawach. Policjant nie może być odpowiedzialny za te, z którymi ludzie mogą poradzić sobie sami. Nowe spojrzenie na zawód policjanta wiąże się z kształtowaniem jego nowego wizerunku (opiekowanie się dziećmi w różnych sytuacjach, wskazywanie drogi). Takie zachowania są naturalną konsekwencją funkcji opiekuńczej Policji, która jest jedną z głównych w modelu Policji środowiskowej.

Community policing

Community policing (CP) w szerokim znaczeniu jest koncepcją policji środowiskowej. Traktowanie społeczeństwa i jego instytucji jako partnera działań, w szczególności prewencyjnych, pozwala zaangażować ludzki potencjał dla dobra ogółu. Profilaktyka pozwala uniknąć niekorzystnie dobieganych działań i mechanizmów represyjnych, które mogą budzić strach i niechęć społeczeństwa².

Początki *community policing* sięgają lat 60. ubiegłego wieku. Koncepcja ta powstała w USA w czasie narodowego kryzysu i spadku autorytetu amerykańskiej policji. Jej jednostki w całym kraju stały się obiektem krytyki i ataków. W odpowiedzi na spadek zaufania do instytucji podjęto próbę zreformowania organizacji oraz działania policji. Pierwsze zmiany nastąpiły w latach 70. XX wieku, przyjmując formę *community partnership*. Przyjęto wówczas następujący schemat postępowania: policja miała za zadanie rozpoznać problemy lokalne, dokonać ich analizy i stworzyć propozycje ich rozwiązania. Podjęta pilotażowo inicjatywa nie od razu przyniosła zakładane efekty. W pierwszym etapie jednak zainteresowała funkcjonariuszy policji sprawami lokalnymi.

Za prekursora koncepcji CP uważa się Arthura Woodsa, szefa policji w Stanie New York w latach 1914–1919. Podstawą jego przekonań było dążenie do tego, aby funkcjonariusze docenili znaczenie społeczeństwa, a w wykonywanej pracy dostrzegli służebną funkcję i docenili jej wartość. Zdaniem Woodsa jedną z przyczyn przestępstw było bezrobocie. By je ograniczyć, policjanci mieli stanowić również źródło informacji o wolnych miejscach pracy w podległym im rejonie. W bezpieczny i nieinwazyjny sposób podjęto kwestie mniejszości, obejmując ochroną dzieci z najbardziej niebezpiecznych

² B. Bucqueroux, *What community policing teaches us about Community Criminal Justice*, 2007, <http://www.policing.com/articles/pdf/ccj.pdf> (dostęp: 10.06.2017).

dzielnic Nowego Yorku. Po śmierci Woodsa wprowadzone przez niego reformy zaczęły tracić wiarygodność, a policjanci, zyskawszy poparcie lokalnych społeczności, wykorzystali je, włączając się w politykę, przez co rezultaty były odmienne do zakładanych. Problemy, które ujawniły się w latach 60. XX wieku w USA, nie zniknęły, koncepcja CP zmotywowała jednak władze do poszukiwań nowych rozwiązań³.

Istota koncepcji *community policing*

Głównym założeniem *community policing* jest przekonanie, że policja i społeczności lokalne muszą wspólnie zapobiegać przestępczości⁴. Na służebną funkcję współpracy wskazują obserwacje potwierdzające, że odejście od tradycyjnego modelu represyjnego policjanta w kierunku proaktywnej relacji ze społecznością prowadzi do wzrostu jej zaufania i pozwala na szybsze zauważanie ludzkich problemów. Szczególnego znaczenia nabiera oddziaływanie charakteru pracy policjanta na jednostkę terytorialną, w tym czynniki kulturowe, ekonomiczne, architektoniczne⁵. Czynniki te wpływają na postawę jednostek i wyznawane przez nie wartości, kreują zachowania jednostek skłonnych do przestępstw (zachowań aspołecznych, uderzających w bezpieczeństwo społeczności).

W USA programy promujące prewencję kryminalną są uważane za perspektywę dla poprawy skuteczności pracy policji, jej zarządzania i relacji ze społeczeństwem⁶. CP z pewnością stanowi alternatywę dla bieżących sposobów rozwiązywania lokalnych problemów, jest jednak niejasna i niedookreślona. Koncepcja kształtowała się w trudnych warunkach, które z powodu niepowodzeń przy jej wdrażaniu rodziły wątpliwości dotyczące celu jej powstania i skuteczności. Z pewnością jest jedną z przyczyn zanikania tradycyjnych metod i przekonań policyjnych. Wymaga zmian w strukturze organizacyjnej i określenia nowego profilu policjanta patrolowego⁷.

³ N. Fielding, *Community policing*, Oxford Press, Oxford 1995, s. 230.

⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 321–340.

⁵ T. Skotarczak, M.J. Nowak, *Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012, s. 20–22.

⁶ G. Cordner, *Elements of community policing*, [w:] *Policing perspectives: An anthology*, ed. L. Gaines, G. Cordner, Roxbury Publishing Company, Los Angeles 1999, s. 137–149.

⁷ R.C. Trojanowicz, *An evaluation of a neighborhood foot patrol program: The Flint, Michigan Project*, [w:] *Community crime prevention: Does it work?*, ed. D.P. Rosenbaum, The University of Chicago Press, Beverly Hills 1990, s. 167–178.

Analiza dostępnej literatury przedmiotu pozwala wyróżnić kilka sposobów ujmowania koncepcji *community policing*⁸. Najczęściej badacze opisują tę koncepcję przez pryzmat jej zastosowania. Pierwsze podejście obejmuje programy z dwoma podstawowymi cechami: proaktywnym charakterem i możliwością przyniesienia korzyści dla społeczności lokalnej. Według Paula Ekbloma, psychologa kryminalnego, w ramach CP powinno się zakładać kryteria realizacji zadań: dzielnicowych, komunalnych policjantów kontaktowych (*community liaison officers*) i międzyinstytucjonalnych zespołów, których głównym zadaniem jest zapobieganie przestępczości i zapewnianie bezpieczeństwa. Do tej grupy można dołączyć grupy sąsiedzkie i lokalną prewencję kryminalną⁹. Do cech wspólnych CP dla większości kierunków badań należą: cel, za który uznane jest rozwiązywanie problemów społecznych (nie tylko kryminalnych), metoda oznaczająca współpracę policji i obywateli (podział władzy) oraz wskazanie konsekwencji, czyli przyjęcia odpowiedzialności za czyny przed społeczeństwem.

Idea *community policing* narodziła się w USA, dlatego w wielu aspektach odpowiada amerykańskiej rzeczywistości. Została stworzona w celu skutecznego realizowania zadań tamtejszej policji. W USA równie ważnym celem wprowadzenia koncepcji była konieczność zmiany wizerunku policji. Fundamentem CP jest autorytet. Żeby określić działania konieczne do podjęcia w ramach tej koncepcji, konieczne wydaje się wskazanie etapów, przez które musi przejść zarówno społeczność lokalna, jak również jednostka policji odpowiedzialna za dany teren zamieszkiwany przez tę społeczność. Pierwszym etapem jest adaptacja, która nie ogranicza się do przystosowania i zaakceptowania nowych rozwiązań, ale zakłada również zmianę dowodzenia, tak aby w niewielkich jednostkach lokalnych policji można było decydować o siłach i środkach potrzebnych do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Kolejnym etapem i zarazem cechą CP są konsultacje. Polegają na wprowadzeniu systematycznych badań potrzeb obywateli w zakresie bezpieczeństwa oraz oczekiwań społecznych wobec policji. Jednocześnie w koncepcji CP nie należy ograniczać się do konsultacji przyjmujących formę badań ankietowych. Zaangażowanie obywatelskie powinno być aktywne, z tego powodu konsultacje powinny przyjmować formę debat, wizyt domowych, podczas których poruszane są kwestie bezpieczeństwa, możliwych zagrożeń, problemów i sposobów ich rozwiązania. Podstawą konsultacji jest interakcyjny kontakt jednostki ze środowiskiem. Trzecim etapem realizacji koncepcji CP powinno być uświadomienie sobie przez interesariuszy celu, którym jest rozwiązywanie problemów. W CP nie koncentruje się uwagi na skutku, lecz na przyczynie problemu. Chodzi zatem o wylimi-

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

nowanie warunków i sytuacji, które mogą stać się przyczyną przestępstwa. Ostatnim etapem jest mobilizacja, rozumiana jako dobrowolne, wynikające z przekonania i poczucia obowiązku, aktywne angażowanie się jednostek i instytucji, zarówno w rozumieniu publicznym, jak również prywatnym, w rozwiązywanie problemów o charakterze bezpieczeństwa lokalnego.

Wymienione etapy stanowią zarazem zbiór cech CP (*CAMPS – Consultation, Adoption, Mobilisation, Problem Solving*). Zdaniem badaczy¹⁰ policja powinna spełniać przynajmniej trzy oczekiwania stawiane jej przez społeczeństwo: skuteczność działania, sprawiedliwe i właściwie traktowanie każdego obywatela i sprawność działania. Skuteczność policji można oceniać pod względem stopnia realizacji jej podstawowych funkcji. Pierwsza z nich to kontrola przestępczości, rozumiana jako odstraszenie, izolowanie bądź działania o charakterze resocjalizacyjnym. Funkcja ta oznacza szerszy zakres działań niż kontrola, jest z nią jednak bezpośrednio związana. Drugą funkcją jest wymierzanie sprawiedliwości, czyli reagowanie na naruszenie prawa. Ostatnia polega na zaangażowaniu w udzielanie pomocy w sprawach niezagrażających życiu. Ze względu na prewencyjny charakter w CP zwraca się szczególną uwagę na redukcję strachu przed przestępczością.

Omawiana koncepcja zmienia podejście do efektywności działań policji. W tradycyjnym postępowaniu przygotowawczym najważniejszym elementem jest czas ścigania, liczba aresztowań, ich skuteczność i trafność. W CP poprzez zwiększenie liczby patroli i posterunków dąży się do skrócenia tego czasu. Punkt ciężkości zostaje przeniesiony na zwiększenie kontaktów z obywatelami. Ma to na celu poprawę obywatelskich reakcji na sytuacje zagrożenia, zminimalizowanie biernego uczestnictwa w kreowaniu systemu bezpieczeństwa. Determinantem sprawności policji jest także efektywność zarządcza. W koncepcji CP kładzie się nacisk na właściwe zorganizowanie środków (materialnych i niematerialnych), które zaspokoją oczekiwania obywateli. To główny element sprawności policji. Drugim jest kontrola zatrudnienia, opierająca się na większym wykorzystaniu wiedzy i doświadczenia policjanta, poprzez różne formy decentralizacji zastosowane w procesie podejmowania decyzji oraz przeniesienie części odpowiedzialności z dowództwa na poszczególnych policjantów.

Geneza *community policing* w Polsce

Jedną z przyczyn wprowadzenia w Polsce założeń koncepcji *community policing* był znaczny wzrost przestępczości. Od lat 90. XX wieku do 2007 r. przestępczość w Polsce wzrosła niemal dwukrotnie w stosunku do lat 80. i trzykrotnie do lat 70. ubiegłego wieku. Najwyższy wzrost odnotowano

¹⁰ Ibidem.

w przedziale lat 1990–2001. Transformacja była jedną z bezpośrednich przyczyn pogarszającej się sytuacji kryminalnej w państwie. Najwięcej przestępstw odnotowano w: Trójmieście, Wrocławiu i Katowicach. Policjanci zarejestrowali w tych ośrodkach miejskich najwięcej zabójstw, wykroczeń, kradzieży, kradzieży z bronią, rozbojów i przestępstw o charakterze gospodarczym. W porównaniu z 1990 r. liczba popełnionych czynów zabronionych zwiększyła się o połowę¹¹.

Pogarszający się stan bezpieczeństwa w kraju i zmiany po 1989 r. stały się źródłem poszukiwań nowych rozwiązań dla funkcjonowania Policji. Podstawowym celem wziętym pod uwagę w przekształcaniu policyjnych zadań było zapobieganie¹², a nie jak dotychczas reagowanie. Metody działania Milicji Obywatelskiej (MO), oparte na strategii destruktywnej¹³, okazały się niewystarczające do walki ze skomplikowanymi zjawiskami przestępczymi. W jej założeniach usuwanie występujących patologii społecznych polegało na wymierzaniu kar w postaci mandatów, sporządzaniu wniosków o ukaranie i izolowanie przestępców w zakładach karnych. Wprowadzane na początku lat 90. XX wieku zmiany wiązały się z eliminacją skutków niepożądanych działań, stanowiących uzupełnienie strategii kreatywnej¹⁴, której celem było zapobieganie przestępstwom. Skupienie się na technikach strategii kreatywnej i działaniach Policji we współpracy z obywatelami oznaczało wprowadzenie do polskiej rzeczywistości założeń koncepcji CP.

Jednym z większych problemów była niemożność wprowadzenia tej idei w postaci, w jakiej uczyniono to w USA czy w krajach Europy Zachodniej. Uzasadnione to było zróżnicowanymi warunkami prawnymi, historycznymi i kulturowymi, najwięcej jednak barier wynikało ze spuścizny po MO. Braki budżetowe i kadrowe polskiej Policji nie pozwalały na konsekwentne i dynamiczne wdrożenie założeń koncepcji CP. Z kolei postulowane przez nią założenia nie odzwierciedlały pragmatyki pracy Policji w terenie. Filozofia prewencyjnego myślenia oparta na wzajemnej współpracy, wspólnocie sąsiedzkiej i obywatelskiej świadomości funkcjonowała głównie jako

¹¹ J. Warylewski, *Wymiar sprawiedliwości karnej w Polsce – diagnoza statystyczno-kryminologiczna wybranych aspektów*, http://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11978-ksiega-pamiatkowa-prof-lecha-gardockiego-darmowy-fragment.pdf (dostęp: 7.06.2017).

¹² K. Bronowska, *Współczesna przestępczość a profilaktyczna i taktyczna działalność policji oraz jej wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli*, [w:] *Kryminalistyka i inne nauki pomocowe w procesie karnym*, red. J. Kasprzak, B. Młodziejowski, Print Group, Olsztyn 2009, s. 81–93.

¹³ J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 1999, s. 469.

¹⁴ *Ibidem*.

temat debat i naukowych konferencji. W rzeczywistości zmiany okazały się minimalne, dalej koncentrowano się wokół działań destruktywnych.

W 1993 r. zostały przeprowadzone badania opinii społecznej na temat działań policyjnych¹⁵. Przeprowadzono je w dwóch turach: na reprezentacyjnej próbie pełnoletnich obywateli i na pięciu grupach dyskusyjnych. Celem badania było sprawdzenie, jak obywatele postrzegają przyszłość Policji i jaki jej model preferowany jest w społeczeństwie. Podstawowym założeniem badań było zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona porządku publicznego przez Policję, według dwóch odmiennych metod. W pierwszym modelu Policja jako instytucja prawna chroniąca życie miała uwzględniać w swoich działaniach zadowolenie, zaufanie, wygodę i bezpieczeństwo obywateli. Pod uwagę brano kulturę osobistą policjanta i łatwość w nawiązywaniu kontaktu z obywatelami. Druga rola Policji (jako organu władzy) miała polegać na skoncentrowaniu uwagi jej funkcjonariuszy na przestrzeganiu i respektowaniu ładu publicznego i norm społecznych. Policjant jest przedstawicielem władzy, jako jej reprezentant powinien budzić w ludziach respekt i szacunek. Każdy z modeli stawia nieco inne wymagania przed funkcjonariuszami. Wyniki badania podzieliły społeczeństwo. Za Policją jako organem użyteczności publicznej opowiedzieli się w większości mężczyźni zamieszkujący na stałe duże miasta, często z wykształceniem wyższym. Policję jako organ władzy w badaniu wybrali mieszkańcy miast średnich, z wykształceniem podstawowym lub zawodowym. Wzrost zainteresowania społeczeństwa działaniami reaktywnymi zamiast prewencyjnych na skutek rosnącej przestępczości oraz nakładające się na to problemy finansowania tej formacji w latach 90. XX wieku spowodowały, iż policja lokalna nie uzyskała wystarczającego poparcia, szczególnie ze względu na problem jej utrzymania (budżety gminne)¹⁶.

Do pierwszych zmian prakseologicznych w założeniach działań polskiej Policji doszło na początku XXI wieku. Podstawą zmian miała stać się komunikacja i zwiększenie zaufania społeczeństwa to tej formacji. Do realizacji tego celu konieczna była poprawa medialnego wizerunku Policji. Podjęte na początku XXI wieku działania ukierunkowane na wprowadzenie CP ostatecznie wpłynęły na działalność Policji w Polsce. Zbudowano kapitał pracy prewencyjnej. Społeczeństwo zaczęło postrzegać Policję jako formację prospołeczną, wzrósł także jej prestiż wśród innych grup zawodowych. W art. 1 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji przedstawiono jej zadania. Okre-

¹⁵ J. Szymańczak, *Przestępczość w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 1998, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-643.pdf (dostęp: 9.06.2017).

¹⁶ S. Pieprzny, *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17–18.

ślono ją jako formację, której celem jest służba społeczeństwu, utrzymanie porządku publicznego i zagwarantowanie bezpieczeństwa ludziom. Instytucją mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom na poziomie samorządowym jest straż gminna (miejska)¹⁷. Jest odpowiedzialna za realizację przypisanego gminie przez ustawę o samorządzie gminnym¹⁸ zadania własnego, polegającego na zapewnieniu porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli. Podstawą prawną funkcjonowania straży jest ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych¹⁹.

Wprowadzenie CP do polskiego systemu wymagało szeregu zmian. Za początek przekształceń należy uznać przyjęcie ustawy z 6.04.1990 r. o Policji²⁰. Aby umożliwić zwiększenie wydajności pracy funkcjonariuszy, wprowadzono podział stopni dzielnicowych na podstawie zarządzenia nr 15 Komendanta Głównego Policji z 23.09.1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych²¹. Zgodnie z tym aktem dokonano podziału na następujące stopnie:

- młodszy dzielnicowy – stopień przysługujący funkcjonariuszom po przynajmniej dwuletniej służbie w stanie ciągłym;
- dzielnicowy – stopień przysługujący po trzech latach służby stałej i dwuletnim stażu na stanowisku młodszego dzielnicowego;
- starszy dzielnicowy – stopień przysługujący po co najmniej czterech latach służby stałej i trzyletnim stażu na stanowisku dzielnicowego.

Podstawowym celem stworzonego podziału było zachęcenie nowych kandydatów do podejmowania funkcji dzielnicowego oraz wskazanie możliwości awansu na wyższe stanowiska.

Kwestię powoływania funkcjonariusza dzielnicowego reguluje zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z 6.06.2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych²². Wytyczne w sprawie wymagań kwalifikacyjnych ustalone są w rozporządzeniu z 19.06.2007 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Kandydat na dzielnicowego powinien łącznie spełniać trzy warunki. Pierwszy dotyczy wykształcenia (co najmniej średnie), drugi doświadczenia (co najmniej trzy lata wcześniejszej służby w Policji), ostatni – ukończenia szkolenia podstawowego.

¹⁷ Szerzej w: S. Pieprzny, A. Pietrkiewicz A., *Straże gminne (miejskie) – likwidować czy usprawniać*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2, s. 247–260.

¹⁸ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

¹⁹ Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779).

²⁰ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179).

²¹ Dz.Urz. KGP z 1990 r.

²² Dz.Urz. KGP z 2007 r. nr 12.

Podstawą skuteczności w pracy funkcjonariusza dzielnicowego jest szybkość zdobywania informacji i operowania nimi. Obecnie co dziesiąty policjant jest dzielnicowym, a większość z nich stanowią ludzie młodzi, którzy swoją karierę dopiero rozpoczęli pracą w Policji, bez praktycznego doświadczenia zawodowego. Stoi to w sprzeczności z koncepcją *community policing*. Zgodnie z jej założeniami dzielnicowy jest policjantem pierwszego kontaktu, dlatego ma obowiązek znać swój rewir, liczą się tu przede wszystkim wszechstronność i zaangażowanie w pełnieniu powierzonych obowiązków²³. Zakres działań policjantów dzielnicowych określono w zarządzeniu z 2007 r. Poprzedni regulamin pracy dzielnicowych z 1974 r. nakazywał w ramach działalności rozpoznawczej domowe patrole w każdym z domów przynajmniej raz w roku. W obecnym systemie prawnym, chociaż przepis ten zlikwidowano, koncepcja patroli domowych jest ciągle realizowana.

W działalności współczesnej Policji ważna jest także funkcja zapobiegawcza, wskazana w art. 8a ust. 3 pkt 2 ustawy o Policji. Jest realizowana głównie w ramach ogólnopolskiego policyjnego programu „Bezpieczne Miasta”, którego celem jest zmniejszenie przestępczości w średnich i małych miastach na zasadach współpracy jednostek samorządu terytorialnego, Kościołów, organizacji pozarządowych i innych. Zgodnie z ustawą dzielnicowy ma wypełniać obowiązki wynikające z funkcji represyjnej Policji. Musi reagować natychmiast na działania niepożądane poprzez podjęcie stosownych czynności, m.in.: zabezpieczenie miejsca zdarzenia, ustalenie tożsamości świadków i ewentualnych ofiar. Kontrola przydzielonego rejonu służbowego powinna zajmować co najmniej 60% czasu pracy funkcjonariusza dzielnicowego. Ustawa wyłącza z zadań dzielnicowego czynności administracyjno-porządkowe i inne niecierpiące zwłoki zadania, które mogłyby zakłócać podstawowe zadania funkcjonariusza. Ostatnie zmiany wprowadzone w 2016 r. miały na celu eliminację spośród zadań dzielnicowego dochodzeń i spraw o wykroczenia. Konsekwencją miało być zwiększenie czasu funkcjonariuszy dzielnicowych na obchody podległych im rejonów.

Realizacja *community policing* w ramach działalności dzielnicowych została szeroko ujęta w policyjnym programie „Dzielnicowy bliżej nas”. Realizację programu rozpoczęto w 2016 r. Jego celem jest zwiększenie zaufania między policjantami a obywatelami. Jednym z jego skutków było wprowadzenie zmian w katalogu obowiązków dzielnicowego. Zmiany te dotyczą

²³ J. Copik, *Rola dzielnicowego w profilaktyce i probacji w środowisku lokalnym*, „Resocjalizacja Polska” 2013, nr 5, [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)-r2013-t5/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)-r2013-t5-s203-217/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)-r2013-t5-s203-217.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)-r2013-t5/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)-r2013-t5-s203-217/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)-r2013-t5-s203-217.pdf) (dostęp: 12.06.2017).

także działów: kadr, szkoleń, organizacji służby, modernizacji i komunikacji społecznej. Dzięki programowi zostało wprowadzone stanowisko starszego dzielnicowego. Program zakłada uruchomienie systemu informacji, w ramach którego policjanci powinni posiadać ulotki z danymi kontaktowymi dzielnicowego dla danego obszaru do rozdawania mieszkańcom podczas patroli pieszych oraz informacje o aplikacjach mobilnych „Moja Komenda” oraz „Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa”, których celem jest ułatwienie kontaktu z Policją. Kolejną zmianą jest tworzenie przez policjantów planów działań w podległym im rejonie. Harmonogram tych działań ustalany jest co pół roku, wgląd do jego założeń mają mieszkańcy obszaru działań, dzięki czemu zyskują wpływ na metody zapewniania bezpieczeństwa.

Spółeczeństwo polskie wobec CP

Kilka czynników ma istotne znaczenie w procesie kształtowania postaw społecznych wobec Policji. Każdy obywatel ma indywidualny stosunek do Policji, oparty na subiektywnych odczuciach, ugruntowany doświadczeniami z przeszłości, opierający się na poczuciu bezpieczeństwa lub jego braku, informacjach zaczerpniętych z mediów. Zależy on również od niektórych cech osobowości, jak poziom bezradności czy stopień konserwatyzmu. Na postawy obywatelskie wobec aparatu policyjnego wpływają także cechy socjologiczno-demograficzne, takie jak: wiek, płeć, wyznanie, miejsce zamieszkania, wykształcenie. Równie ważne są także organizacja i priorytety wyznaczane przez Policję jako instytucję²⁴. Istotne znaczenie mają również metody działań stosowane przez Policję. Celem działań podejmowanych w ramach koncepcji CP jest zwiększenie zaufania obywateli do Policji.

W Polsce od 1990 r. po reformie Policji zmienił się stosunek społeczeństwa do tej instytucji. Był to proces stopniowy. Bezpośrednio po wprowadzeniu nowej ustawy regulującej działalność Policji społeczeństwo polskie niechętnie podchodziło do wprowadzenia nowej koncepcji. Doświadczenia związane z działalnością MO przez długi czas stanowiły istotną przeszkodę w budowaniu zaufania społecznego do nowo tworzonej formacji. Brak zaufania nie był jedyną trudnością. Rozpoczętej akcji promującej rolę dzielnicowego w latach 90. XX wieku towarzyszyła niechęć samorządów do finansowania Policji, brak konkretnych założeń CP i wreszcie brak kwalifikacji kandydatów do funkcji dzielnicowego, która cieszyła się ówczesnie dużym zainteresowaniem wśród lokalnych społeczności. W badaniach przeprowadzonych w 1992 r. w porównaniu z innymi państwami Polacy odnieśli się krytycznie do relacji społeczeństwo–Policja. Zadowolenie z pracy Policji wyraziło 26,5% respondentów. Polska znalazła się na przedostatnim miej-

²⁴ J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 168–169.

scu wśród 20 badanych państw europejskich²⁵. Przeprowadzone w styczniu 2015 r. badania wskazują na wzrost pozytywnych opinii na temat Policji. Według badań prawie ¾ Polaków, tj. 72%, deklaruje zaufanie do niej²⁶. Poprawiające się relacje implikują skuteczność działań i kontroli przestępczości w kraju. Zachowanie Policji ma wpływ na reagowanie obywateli na dotyczące ich sprawy. Od reakcji i działań obywateli w dużym stopniu zależy efektywność działań Policji i skuteczność wdrożenia założeń koncepcji CP.

Wprowadzane w Polsce obywatelskie patrole piesze powstają z inicjatywy obywateli. Są to specjalnie przeszkolone grupy, których celem jest wspieranie prac straży miejskiej. Pierwsze z nich pojawiły się na ulicach Sychowa i Zabrze w 2005 r.²⁷ Podobną inicjatywą obywatelską jest podjęty w nawiązaniu do angielskiego projektu „Neighbour Watch” program „Strzeżonego sąsiad strzeże”. Program został zrealizowany przez Urząd Miasta w Tychach. Celem kampanii jest poprawa bezpieczeństwa w tym rejonie. Podejmowane działania polegają na: organizowaniu festynów, spotkań, konferencji, w czasie których poruszane są kwestie dotyczące bezpieczeństwa w przestrzeni lokalnej²⁸. Kampania społeczna zachęca do zaangażowania na wiele różnych sposobów. Między innymi organizowany w jej ramach konkurs „CzuJNI sąsiad” i nagroda pieniężna motywują do aktywnej postawy sąsiedzkiej w przypadku zaistnienia zagrożenia. Aktywna działalność lokalnych społeczności w zakresie bezpieczeństwa to przykład realizacji założeń koncepcji CP. W ramach tych projektów wzrasta zaufanie obywateli zarówno do Policji, jak i do samej koncepcji²⁹.

CP w krajach zachodniej Europy przyjmuje postać sąsiedzkich programów, które opierają się na współpracy. W Polsce taka praktyka wykształciła się w ograniczonej formie. Realizowane są przedsięwzięcia profilaktyczne, których celem jest udział grup osiedlowych w ramach promowania bezpieczeństwa. Ich wspólną cechą jest częściowe sformalizowanie i usystematyzowanie działań przedstawicieli tych grup z organami władzy państwowej, np. Policją, Strażą Miejską czy samorządem terytorialnym. Przykładem tego typu inicjatyw jest program „Bezpieczne Osiedle” realizowany w Warszawie. W latach 2007–2016 w ramach tego programu zorganizowano 16 839 spotkań, funkcjonowało 127 grup osiedlowych, zrealizowano wspólnie 2246

²⁵ Ibidem.

²⁶ <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12834,Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html> (dostęp: 2.06.2017).

²⁷ <http://wiadomosci.onet.pl/kiosk/policja-i-obywatele-osobno-czy-razem/jqn11> (dostęp: 5.06.2017).

²⁸ M. Lauer, *Strzeżonego sąsiad strzeże*, „Tyski Miesięcznik Samorządowy. Twoje Miasto” 2007, nr 4, s. 3.

²⁹ <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12834,Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html> (dostęp: 5.06.2017).

spraw³⁰. Zadania w programowe podzielono między mieszkańców i organy władzy publicznej. Ich celem jest podniesienie aktywności mieszkańców w podejmowaniu bezpośrednich działań, uaktywnienie służb do podejmowania działań na rzecz zmniejszenia liczby przestępstw, podniesienie wiedzy mieszkańców na tematy związane z bezpieczeństwem lokalnym.

Od 1992 r. tworzone są tzw. programy czujności sąsiedzkiej, np. „Sąsiedzki Program Przeciwdziałania Przestępczości”³¹. W jego ramach współpracują komendy w Olsztynie, Katowicach, Białymstoku, Gdańsku, Bydgoszczy, Rzeszowie, Szczecinie i Poznaniu. Zadaniem programu jest eliminacja bierności lokalnych społeczności i zachęcenie ich do współpracy z jednostkami odpowiedzialnymi bezpośrednio za kwestie bezpieczeństwa. Do ważniejszych zadań należy zbieranie przez komendy informacji o stanie bezpieczeństwa na terenie osiedli objętych programem. Celem głównym podejmowanych działań jest znalezienie miejsc o podwyższonym ryzyku zagrożeń, eliminowanie ich oraz ostatecznie stworzenie tzw. bezpiecznych przestrzeni. Interesująca i aktualna jest kampania społeczna, zorganizowana przez MSWiA, „Kręci mnie bezpieczeństwo”. Kampanię zainaugurowano 24.04.2017 r. Jej głównymi odbiorcami są dzieci i młodzież. W jej ramach zorganizowane zostały pikniki i festyny, w czasie których zaprezentowano sprzęt policyjny i strażacki. Projekt zakłada spotkania funkcjonariuszy z uczniami przedszkoli i szkół, pogadanki i rozmowy na temat bezpieczeństwa. W najbliższych latach program obejmie największe miasta w Polsce.

Cele podejmowanych przedsięwzięć dotyczą przede wszystkim budowania społecznego poczucia bezpieczeństwa. Jednym z większych programów, zainicjowanym pod patronatem Rady Ministrów Rzeczypospolitej, jest „Razem bezpieczniej”, mający na celu ograniczyć przestępczość i aspołeczne zachowania jednostek. Doświadczenia innych krajów, a także Polski, świadczą jednoznacznie o poparciu społecznym dla tego rodzaju inicjatyw.

Podsumowanie

Popularne w 2006 r. w Polsce hasło „zero tolerancji”³² dla czynników zakłócających porządek publiczny jest również uwzględniane w zakresie działań CP. Celem programu jest powstrzymanie potencjalnych sprawców prze-

³⁰ *Bezpieczne osiedle*, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczestwo-publiczne/bezpieczne-osiedle> (dostęp 7.06.2017).

³¹ *Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa. Poradnik*, Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, Warszawa 2010, s. 12.

³² Rządowy projekt „Zero tolerancji dla przemocy w szkole” zaprezentowany przez ówczesnego Ministra Edukacji Narodowej Romana Giertycha dnia 3.11.2006 r. w gdańskim Gimnazjum nr 2. Jego celem według autora miało być „ukrócenie przemocy i agresji oraz poprawa bezpieczeństwa w polskich szkołach i placówkach edukacyjnych”. Na program ten

stępstw, czyli prewencja. Istotne jest pytanie, ile w zakładanej prewencji jest chęci wywołania strachu przed konsekwencjami czynu zabronionego? Im więcej strachu, tym mniej CP. Krytycy kampanii „zero tolerancji” postulują tolerancję, zwiększenie swobody, zaufania. Szansę na aktywizowanie opierają na kreatywnych inicjatywach.

W każdym społeczeństwie największy wpływ na skuteczność wdrażania koncepcji CP mają z jednej strony wewnętrzne możliwości Policji, z drugiej – zewnętrzne właściwości społeczeństw. Sukces koncepcji oznacza permanentne zaangażowanie społeczeństwa w realizację zadań i funkcji policyjnych. Służy temu podział zadań Policji (prewencyjnej i kryminalnej) w ramach wyodrębnionych służb. Istotą CP są działania podejmowane na najniższym szczeblu podziału terytorialnego. W ramach Policji środowiskowej do służby powoływani są „policjanci terenowi”. Ich rola polega na kontrolowaniu rejonu służbowego i podejmowaniu działań prewencyjnych. Koncepcja CP w podstawowej postaci to przede wszystkim jednak współpraca „sąsiedzkiego” funkcjonariusza z członkami społeczności. Strategie czy plany działań należy rozumieć, jako partnerstwo wypracowywane w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

Konkludując, zaprojektowanie środowiska w przestrzeni lokalnej, w której kontrola i nadzór wpłyną na niższy poziom przestępczości, jest realne, co więcej, jest praktykowane. Jednym z wielu, i zarazem szczególnie istotnym warunkiem, żeby to osiągnąć, jest proaktywna kooperacja służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z obywatelami w przestrzeni lokalnej. Ludzie potrafią i powinni być współodpowiedzialni za swoje bezpieczeństwo w środowisku, w którym przebywają, a zwiększenie ich czujności pozwala lepiej zdiagnozować zagrożenia, jakie mogą wyniknąć z samej natury człowieka.

Bibliografia

Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary, red. M. Leszczyński, Difin, Warszawa 2013.

Bezpieczne osiedle, <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/bezpieczenstwo-publiczne/bezpieczne-osiedle>. (dostęp: 10.06.2017)

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Wydawnictwo Arche, Gdańsk 1999.

Bronowska K., *Współczesna przestępczość a profilaktyczna i taktyczna działalność policji oraz jej wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli*, Print Group, Olsztyn 2009.

Bucqueroux B., *What community policing teaches us about Community Criminal Justice*, 2007, <http://www.policing.com/articles/pdf/ccj.pdf> (dostęp: 10.06.2017).

przeznaczono 67 mln złotych z budżetu państwa na 2007 r., http://www.lider.szs.pl/download/zero_tolerancji.pdf (dostęp: 27.08.2017).

- Community crime prevention: Does it work?*, ed. D.P. Rosenbaum, The University of Chicago Press, Beverly Hills 1990.
- Copik J., *Rola dzielnicowego w profilaktyce i probacji w środowisku lokalnym*, „Resocjalizacja Polska” 2013, nr 5, [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_\(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation\)](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Resocjalizacja_Polska_(Polish_Journal_of_Social_Rehabilitation)) (dostęp: 10.06.2017).
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Wolters Kluwer, Kraków 1999.
- Fielding N., *Community policing*, Oxford Press, Oxford 1995.
- Głowacki R., Łojek K., Ostrowska E., Tyburska A., Urban A., *CPTED jako strategia zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.
- Koordinacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Wydawnictwo JAK, Kraków 2014.
- Kryminalistyka i inne nauki pomostowe w procesie karnym*, red. J. Kasprzak, B. Młodziejowski, Print Group, Olsztyn 2009.
- Lauer M., *Strzeżonego sąsiad strzeże*, „Tyski Miesięcznik Samorządowy. Twoje Miasto” 2007, nr 4.
- Pieprzny S., Pietrkiewicz A., *Straże gminne (miejskie) – likwidować czy usprawniać*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2015, nr 2.
- Pieprzny S., *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Policing perspectives: An anthology*, ed. L. Gaines, G. Cordner, Roxbury Publishing Company, Los Angeles 1999.
- Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, red. A. Szymaniak, W. Ciepela, t. 2, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2007.
- Siemaszko A., *Atlas przestępczości w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.
- Szylar A., Zięba-Kołodziej B., Maciaszczyk P., *Bezpieczeństwo. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo PWSZ, Tarnobrzeg 2015.
- Szymańczak J., *Przestępczość w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Biuro Studiów i Ekspertyz, grudzień 1998 r., http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_98/i-643.pdf (dostęp: 10.06.2017).
- Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa. Poradnik*, Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji, Warszawa 2010, <http://www.csp.edu.pl/csp/biblioteka-teksty/594,POLICJA.html> (dostęp: 10.06.2017).
- Warylewski J., *Wymiar sprawiedliwości karnej w Polsce – diagnoza statystyczno-kryminologiczna wybranych aspektów*, http://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/11978-ksiega-pamiatkowa-prof-lecha-gardockiego-darmowy-fragment.pdf (dostęp: 10.06.2017).
- Wieczorek B., *Policja i obywatele – osobno czy razem?*, <http://wiadomosci.onet.pl/kiosk/policja-i-obywatele-osobno-czy-razem/jqnl1> (dostęp: 10.06.2017).
- Zarządzanie przestrzenią miasta*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19.06.2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 857).

Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).

Ustawa z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 779).

Zarządzenie nr 15 Komendanta Głównego Policji z 23.09.1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz.Urz. KGP z 1999 r.).

Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z 6.06.2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych (Dz.Urz. KGP z 2013 r., poz.38).

Netografia

<http://statystyka.policja.pl/> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.info.policja.pl/inf/historia> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.info.policja.pl/inf/kierownictwo-i-struktu/komendanci/86241,Komendanci.html> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.info.policja.pl/inf/organizacja/stan-zatrudnienia/96946,Stan-zatrudnienia-na-dzien-1-stycznia-2015-r.html> (dostęp: 10.06.2017.)

<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/138010,Program-Dzielnicowy-blizej-nas-przyblizamy-do-ludzi-polska-policje.html> (dostęp: 10.06.2017).

<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/142091,Ruszyla-kampania-MSWiA-Kreci-mnie-bezpieczenstwo.html> (dostęp: 10.06.2017).

<https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12834,Polakow-ma-zaufanie-do-Policji.html> (dostęp: 10.06.2017).

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445013/hosb0215.pdf (dostęp: 10.06.2017).

Streszczenie

Główną tezą niniejszego artykułu jest przekonanie o istotnym wpływie przestrzeni na przestępcze zachowania jednostek. Celem zaś jest próba udowodnienia, iż stały nadzór i kontrola idą w parze ze zmniejszoną przestępczością, nie jest tu jednak najważniejsze ustawowe wpisanie do zadań Policji, lecz proaktywna kooperacja z obywatelem, który ze względu na swoje bezpieczeństwo powinien zauważać zachowania niepożądane, zachować czynną postawę i zgłaszać je stróżom prawa. Koncepcja *community policing* (CP) łączy się w tym wypadku z modelem policjanta powszechnie dostępnego dla obywateli, który wspólnie z członkami danej społeczności próbuje odnaleźć rozwiązania problemów.

Słowa kluczowe: prewencja, bezpieczeństwo, przestępczość, kooperacja, przestrzeń publiczna, *community policing*

Preventive dimension of local security in Poland in the context of *community policing*

Abstract

The main thesis of this article is the conviction of the significant influence of space on criminal behavior of individuals. The aim of it, in turn, is to demonstrate that continuous surveillance and control go hand in hand with reduced crime, but the introduction of it to the traditional police task is not fundamental, rather a proactive co-operation with a citizen who, due to his or her safety, should actively observe undesirable behaviors, keep an active attitude and report it to law enforcement. The *community policing* (CP) concept is linked to a model of a police officer commonly available to citizens who, together with the residents of a community, is trying to find solutions to problems.

Keywords: prevention, security, crime, cooperation, public space, *community policing*

e-mail: mk.kmak@gmail.com