



Jadwiga Mazur

**KOMUNIKOWANIE SIĘ POLICJI  
ZE SPOŁECZEŃSTWEM,  
ORGANAMI ADMINISTRACJI  
PAŃSTWOWEJ  
I SAMORZĄDOWEJ**

Wydawnictwo Naukowe  
Uniwersytetu Pedagogicznego  
Kraków



**KOMUNIKOWANIE SIĘ POLICJI  
ZE SPOŁECZEŃSTWEM,  
ORGANAMI ADMINISTRACJI  
PAŃSTWOWEJ  
I SAMORZĄDOWEJ**

Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
Prace Monograficzne nr 634

Jadwiga Mazur

**KOMUNIKOWANIE SIĘ POLICJI  
ZE SPOŁECZEŃSTWEM,  
ORGANAMI ADMINISTRACJI  
PAŃSTWOWEJ  
I SAMORZĄDOWEJ  
STUDIUM SOCJOLOGICZNE**

Wydawnictwo Naukowe  
Uniwersytetu Pedagogicznego  
Kraków 2012

Recenzenci

płk rez. dr hab. Włodzimierz Chojnacki  
prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Michalczyk

© Copyright by Jadwiga Mazur & Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2012

redaktor prowadzący Urszula Lisowska  
projekt okładki Jadwiga Burek

Na okładce wykorzystano następujące zdjęcia:

- © Fotokon | Dreamstime.com
- © Scubabartek | Dreamstime.com
- © Kelly Boreson | Dreamstime.com

ISSN 0239-6025

ISBN 978-83-7271-757-3

Wydawnictwo Naukowe UP  
Redakcja/Dział Promocji  
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2  
tel./faks 12 662-63-83, tel. 12 662-67-56  
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:  
<http://www.wydawnictwoup.pl>

łamanie Jadwiga Czyżowska-Maślak  
druk i oprawa Zespół Poligraficzny UP, zam. 54/12

*Moim Rodzicom*





## Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I. Policja w procesie transformacji ustrojowej	23
1.1. Bezpieczeństwo i policja w teorii i badaniach społecznych	24
1.2. Władza polityczna a restrukturyzacja i modernizacja policji	46
1.3. Zmiany w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem	66
1.4. Płaszczyzny współpracy komunikacyjnej policji z administracją rządową i samorządową	78
Rozdział II. Policja jako grupa dyspozycyjna	95
2.1. System społeczny policji	97
2.2. System kierowania w policji	108
2.3. Struktura organizacyjna policji i rodzaje służb	115
2.4. Podstawa prawna, strategia i funkcje policji	127
2.5. Tożsamości policjantów w nowej Polsce	131
Rozdział III. Komunikowanie wewnętrzne i zewnętrzne w policji	143
3.1. System komunikowania wewnętrznego w strukturach hierarchicznych	154
3.2. Komunikowanie zewnętrzne policji z otoczeniem społecznym	162
3.3. Czynniki sprawnego komunikowania	182
3.4. Bariery w procesie komunikowania się policji ze społeczeństwem	194
3.5. Sfery doskonalenia komunikowania w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym	203
Rozdział IV. Komunikowanie się policji ze społeczeństwem – kontrapunkt empiryczny	228
4.1. Efektywność komunikowania zewnętrznego i wewnętrznego policji z perspektywy rzeczników prasowych	229
4.2. Wizerunek policji w społeczeństwie i jej komunikowanie się z otoczeniem w analizie prasoznawczej	271
Podsumowanie i wnioski	310
Bibliografia	340
Wykaz tabel, rysunków i wykresów	361



## Wstęp

Procesy globalizacyjne związane są z niestabilnością polityczno-gospodarczą i napięciami wewnętrznymi w poszczególnych krajach<sup>1</sup>. Z Bauman wskazuje na kurczące się w szybkim tempie rezerwy poczucia bezpieczeństwa i bezprecedensową „kruchłość dzisiejszych więzi międzyludzkich”<sup>2</sup>. Współcześnie kwestii bezpieczeństwa nie można sprowadzić do kategorii wyłącznie militarnych. Wyzwania w tym zakresie dotyczą zmniejszania źródeł napięć i konfliktów, współpracy między organizacjami. Nie bez znaczenia pozostają obiektywne zagrożenia wynikające z procesów politycznych, gospodarczych i kulturowych oraz subiektywna świadomość występujących zagrożeń, a także ich ocena<sup>3</sup>. „Aspekty subiektywne wyznaczają więc nam poziom świadomości społecznej w kwestii zapewnianego bezpieczeństwa oraz możliwości pojawienia się zagrożeń tego stanu”<sup>4</sup>.

Obecnie mamy do czynienia nie tylko z bezpieczeństwem militarnym, ale również ekonomicznym, kulturowym, ekologicznym czy publicznym. W ramach ogólnej polityki państwa mieści się polityka bezpieczeństwa, której elementami są przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna i jakość życia<sup>5</sup>.

Ważne pozostaje podejście do kwestii bezpieczeństwa z wykorzystaniem nauk społecznych, w tym socjologii, w ramach której wskazane jest dążenie do praktycznego wykorzystania wyników badań do rozwiązań użytecznych. Ograniczenia w tym zakresie wynikają ze złożoności problemów społecznych i ich zrozumienia<sup>6</sup>.

W rozwijającym się państwie i społeczeństwie oraz gospodarce zmiany obejmują cały system, w tym także kulturę i struktury społeczne<sup>7</sup>. Kultura, jako podsystem, zmienia się najwolniej, w niej zawiera się społeczna pamięć i mentalność,

---

<sup>1</sup> J. Maciejewski, *Oficerowie Wojska Polskiego w okresie przemian społecznej struktury i wojska. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 99–100.

<sup>2</sup> Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 263.

<sup>3</sup> T. Nowak, *Współczesne interpretacje bezpieczeństwa narodowego*, „Kwartalnik Bellona” 2007, nr 1, s. 12–13.

<sup>4</sup> J. Maciejewski, *Procesy społeczne a świadomość w kwestii bezpieczeństwa*, [w:] J. Maciejewski, W. Nowosielski (red.), *Tożsamość społeczna grup dyspozycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 11.

<sup>5</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2001, s. 41–42.

<sup>6</sup> W. Chojnacki, *Tożsamość i możliwości rozszerzania obszarów bezpieczeństwa wyzwaniem dla współczesnych społeczeństw*, [w:] J. Maciejewski, W. Nowosielski (red.), *Tożsamość społeczna grup dyspozycyjnych...*

<sup>7</sup> Z. Zagórski, *Społeczeństwo Trzeciej Rzeczypospolitej*, [w:] Z. Kurcz (red.), *Socjologia. Wybrane zagadnienia*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 1999, s. 163 i n.

strategię radzenia sobie ze zmianą i kompetencje cywilizacyjne<sup>8</sup>. Okres transformacji ustrojowej i gospodarczej został opisany i dość szczegółowo zanalizowany. Przedstawiany głównie jako proces charakteryzujący się pojawianiem, znikaniem lub restrukturyzacją dotychczas istniejących komponentów rzeczywistości społecznej<sup>9</sup>.

Dotychczasowe badania, opracowania i debaty<sup>10</sup> dotyczyły jej formy, głównych podmiotów oraz skutków społecznych. Prezentowane w nich stanowiska odnosiły się do dychotomii zmian rewolucyjnych i ewolucyjnych, przewyciężenia zacofania cywilizacyjnego i przeobrażeń modernizacyjnych, zmian struktur i zmiany instytucjonalnej, zastąpienia ładu monocentrycznego policentrycznym. Obejmowały poglądy socjologów reprezentujących prosocjalistyczną nostalgię, akceptujących nowe zmiany analizowane z punktu widzenia teorii modernizacji, wielkich zmian systemowych, cywilizacyjnego zacofania, podmiotowej roli elit władzy itp. Wśród opisów zmian nie sposób pominąć mediów, kształtujących opinie i postawy społeczne. Wiele prezentowanych podejść i poglądów dotyczących zmiany spotykało się również z krytyką J. Szackiego i J. Staniszkis<sup>11</sup>.

Rezultatem zmian było rozczarowanie tych, którzy nie mogli lub nie potrafili zrealizować swoich jednostkowych zamierzeń. Niewdzięczne społeczeństwo bardziej zajmowało się zaspokajaniem swoich potrzeb niż budową dobra wspólnego czy aktywnym uczestnictwem w wyborach. Jak wskazuje K. Doktor, masy pracownicze zostały zredukowane do roli konsumentów przez elitę reformatorów, która dokonała nowej alokacji ośrodków władzy i zarządzania w obszarze gospodarczym i politycznym kraju.

Zachodzące zmiany miały przebiegać przy aktywnym współdziałaniu społeczeństwa. Odgórnemu ich wymuszeniu, spowolnieniu modernizacji towarzyszyło zwolnienie oddolnych zmian, malejąca podmiotowość mas i słaba kontrola społeczna nad nowymi elitami władzy. Następowало zderzenie zachowawczości z modernizacją będącą następstwem transformacji.

<sup>8</sup> Z. Kurcz, *Naród*, [w:] ibidem, s. 111–146.

<sup>9</sup> Zob. M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Scholar, Warszawa 2007; M. Marody, A. Giza-Poleszczuk (red.), *Przemiany więzi społecznych*, Scholar, Warszawa 2004; W. Brus, R. Bugaj, J. Halbersztadt (red.), *Polskie przemiany*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2002; J. Błuszkowski, *Dylematy polskiej transformacji*, Elipsa, Warszawa 2007; G.W. Kołodko, *Polskie drogi i bezdroża transformacji*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007; H. Domański, A. Rychard, P. Śpiewak, *Polska jedna czy wiele?* Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005; J. Kochanowicz, S. Mandes, M. Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

<sup>10</sup> *Wielka transformacja: zmiany ustroju w Polsce po 1989*, koncepcja, wybór i komentarze I. Krzemiński, Łośgraf, Warszawa 2011; *Oswajanie wielkiej zmiany*, wybór i oprac. I. Krzemiński, J. Raciborski, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007; M. Bucholc, S. Mandes, T. Szawiel, J. Wawrzyniak (red.), *Polska po 20 latach wolności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011; W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.

<sup>11</sup> J. Szacki, *Liberalizm po komunizmie*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994; J. Staniszkis, *Dylematy okresu przejściowego*, [w:] W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego*, PWN, Warszawa 1994.

Nowy ład społeczny niekoniecznie przekładał się na faktyczne oczekiwania obywateli w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Łączył się z przeobrażeniami w grupach dyspozycyjnych, które dotyczyły procesów umiędzynarodawiania stosunków społecznych, szybkiego przepływu informacji powiązanego z nowymi tendencjami w rozwoju kultury. Wymagał też nowego pojmowania problematyki bezpieczeństwa w wielu jego obszarach, w tym w komunikowaniu<sup>12</sup>, głębokiej znajomości kultury i kodów kulturowych. Policja, podobnie jak inne organizacje państwa, podlegała zmianom i modernizacji. Proces ten, dość trudny zwłaszcza w początkowym okresie, wymagał wiedzy o zmianie i wizji, jak ją przeprowadzić. Wprowadzenie instrumentów prawnych, takich jak nowa Ustawa o Policji czy dofinansowanie, nie przekładało się w pełni na jakość policyjnej pracy. Wysokie oceny zaufania do tej formacji nie miały też przełożenia na faktyczną kooperację ze społeczeństwem. Obszar komunikowania zewnętrznego i wewnętrznego był długo zaniedbywany, a i teraz nie jest w pełni doceniany jako ważny instrument nie tylko zarządzania, ale i aktywnej współpracy ze społeczeństwem.

Komunikowanie się organizacji, przede wszystkim policji, z innymi podmiotami i społeczeństwem w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego jest szczególnie ważne, zwłaszcza w płynnej ponowoczesności. Obejmuje wszystkie poziomy organizacji oraz szczeble hierarchii zawodowej. W opisie i badaniach zmiany społecznej temat komunikowania się organizacji ze społeczeństwem jest rzadko poruszany, ewentualnie w zakresie dotyczącym obszarów związanych z wpływem mediów na społeczeństwo i analizy zachowań społeczeństwa wobec nadawanych komunikatów. Komunikowanie się organizacji publicznych z otoczeniem skupione jest z kolei na obszarze oddziaływania marketingu i public relations. Należy zaznaczyć, że ten rodzaj oddziaływania w praktyce odbywał się powoli, a waga tej sfery została doceniona przez decydentów organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny dopiero w ostatniej dekadzie.

Organizacje prywatne wykorzystują narzędzia komunikowania się z konsumentami dość sprawnie, ponieważ między innymi od komunikowania się zależy ich zysk. Organizacje publiczne produkujące dobra i usługi dla obywatela są monopolistami. Ich komunikowanie się z otoczeniem często ogranicza się do jednostronnego przekazu. Obywatel nie zawsze może też obejść się bez tych usług, a w kwestii bezpieczeństwa i porządku publicznego nie może nawet odmówić korzystania z nich, ponieważ obejmują całe społeczeństwo, może najwyżej poskarżyć się na działania tych organizacji lub zaniechanie z ich strony. Komunikowanie tych organizacji z założenia powinno być dwustronne i w literaturze przedmiotu w ten sposób jest omawiane. Dotyczy to jednak głównie organizacji zajmujących się obszarem zdrowia i edukacji. Natomiast organizacje odpowiedzialne za

<sup>12</sup> A. Giddens, *Socjologia*, PWN, Warszawa 2005, s. 50.

bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym policja, pozostają nadal niezbadane w obszarze komunikowania ze społeczeństwem, a podejmowane próby opisów w tym obszarze odnoszą się do działań i umiejętności praktycznych oraz przedstawiania ogólnej wiedzy z zakresu komunikowania w administracji publicznej<sup>13</sup>.

Zmiany zachodzące w ostatnich dwóch dekadach były rozumiane przez jej głównych aktorów, natomiast wiedza o jej mechanizmach nie była przekazywana społeczeństwu w sposób racjonalny i systematyczny. W poprzednim układzie społecznym, gospodarczym i politycznym istniała pewna wykształcona struktura z ośrodkiem tłumaczącym i komunikującym istotę zjawisk. Funkcję tę pośrednio pełniły propaganda i cenzura.

W pierwszym etapie zmian systemu zwykle nie ma takiego ośrodka. Natomiast po dłuższym czasie pojawia się potrzeba wyłonienia go na poziomie organizacji publicznej produkującej dobra i usługi dla obywatela-konsumenta. Zadaniem tego ośrodka powinno być objaśnianie istoty i konsekwencji zmian w organizacji w powiązaniu z głównymi potrzebami państwa powołującego ją do realizacji swoich funkcji. Public relations i marketing skierowane na tworzenie wizerunku organizacji i informacji o jej produktach i usługach są zbyt wąskimi kanałami informacji. Istnieje potrzeba rozumienia przekazu informacji w szerszym zakresie, jako procesu obejmującego komunikowanie wewnętrzne i zewnętrzne organizacji zgodne z realizowanymi przez nią celami. Dlatego konieczne jest potraktowanie tego obszaru jako jednej płaszczyzny ze ściśle ze sobą powiązanymi formami aktywności komunikacyjnej obejmującej public relations, marketing, reklamę, komunikację wewnętrzną z wszelkimi jej przejawami, a także ciągłość inwestowania w wiedzę, innowacje i kreatywność w tym obszarze. Wymaga to widzenia tej płaszczyzny jako spójnego procesu i podniesienia komunikowania do rangi takiego instrumentu zarządzania jak prawo czy finanse. Takie podejście zmienia również postawę wobec komunikowania i skłania do traktowania go nie jako oddzielnych kanałów przepływu informacji, lecz pełnego procesu toczącego się zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Wymaga to wiedzy socjologicznej i psychologicznej, uzupełniających o elementy zarządzania. W tym rozumieniu komunikowanie, połączone z zaufaniem do organizacji, może stać się głównym filarem przetrwania organizacji w płynnej ponowoczesności. Dotyczy to zarówno organizacji prywatnych, publicznych, jak i non profit.

Należałoby także wskazać potrzebę konsekwentnego budowania takich organizacji i instytucji życia publicznego, które stworzyłyby sprzyjający kontekst kulturotwórczy, odbudowujący powoli „kulturę zaufania”. W każdym układzie organizacyjnym powinien zostać wyłoniony ośrodek objaśniający cele, funkcje, zadania i zmiany, ponieważ informacja jest narzędziem tworzenia pewnej wizji w odbiorze społecznym.

---

<sup>13</sup> Jako przykład można podać pracę: W. Trzcińska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011. Dotyczy technik komunikowania i możliwości praktycznego ich wykorzystania przez policję; nie jest kompletnym opracowaniem, ale może służyć jako podręcznik dla słuchaczy Wyższej Szkoły Policji i funkcjonariuszy policji.

Oddawana do rąk Czytelnika praca jest próbą włączenia się w nurt rozważań nad komunikowaniem w obszarze funkcjonowania organizacji – na przykładzie policji. Dotychczasowy stan wiedzy socjologicznej o komunikowaniu się organizacji mających charakter monopolisty nie jest duży i obejmuje głównie zagadnienia związane z praktycznym przekazem informacji.

Powodem podjęcia tego tematu jest potrzeba wypełnienia luk w tym obszarze badawczym, co dałoby podstawy do objaśniania prawidłowości zachodzących zmian z perspektywy komunikowania treści przez organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Głównym obiektem badań jest policja. Prawidłowości opisywane w pracy odnoszą się również do innych organizacji wypełniających funkcje państwa i mające charakter monopolisty. Można je również odnieść do każdej organizacji realizującej procesy komunikowania, których celem jest skuteczne dotarcie z treścią przekazu połączone z kształtowaniem wizerunku.

Wielowymiarowa analiza komunikowania policji była możliwa dzięki socjologicznemu i interdyscyplinarnemu opisowi, wyjaśnieniu, wskazaniu obszarów jej możliwego zastosowania. Analiza komunikowania uwidacznia, jak istotny jest proces komunikowania wewnętrznego i zewnętrznego w policji, który powinien prowadzić do eksperckiej wiedzy i umiejętności wykorzystania jej w praktyce w celu podniesienia efektywności w zakresie współdziałania ze społeczeństwem i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Obiektywne okoliczności podjęcia tej problematyki sprowadzają się do tego, że mimo masowości rozwiązań technicznych jesteśmy społeczeństwem informacyjnym, ale jednocześnie przez nadmiar płynących informacji zdezinformowanym. Błędem jest też utożsamianie społeczeństwa informacyjnego z dostępem do Internetu<sup>14</sup>. Istnieje potrzeba wyjaśnienia istniejącego paradoksu, zwłaszcza w sytuacji szybko zachodzących zmian i ich konsekwencji zarówno dla jednostek, grup, jak i organizacji. Jednostki i grupy, całe społeczeństwo, powinny zostać wyposażone w narzędzia pozwalające rozumieć istotę i naturę zmian. Komunikowanie powinno być czytelne i oparte na zaufaniu nie tylko jako element kształtowania wizerunku organizacji i jej relacji z otoczeniem. Powinno ułatwiać pojmowanie zmian i ich konsekwencji, przyczyniać się do podejmowania przez aktorów społecznych wysiłku tworzenia więzi społecznych i kulturowych.

Perspektywa teorii racjonalnego wyboru przyjęta w analizie komunikowania wskazuje, że jednostki i grupy starają się skoncentrować na swoich priorytetach i wartościach. Zorientowane na cel, posiadają konkretne preferencje dotyczące użyteczności, racjonalnie kalkulują, wybierając kierunek działania, zakres kosztów, sposoby maksymalizacji zasobów, alternatywne strategie działania w ramach własnych hierarchii. Decyzje zbiorowe są wynikiem wyborów jednostek maksymalizujących korzyści. Emergentne zjawiska powstają na skutek racjonalnych wyborów określających zbiór czynników, które determinują dystrybucję zasob-

<sup>14</sup> Zob. M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, PWN, Warszawa 2008, s. 79–94.



bów, możliwości typów działania, norm i wymagań obowiązujących w określonej sytuacji<sup>15</sup>.

Jednostki i grupy są zależne od siebie w dążeniu do uzyskania dóbr i zasobów, jeśli same nie potrafią ich wytworzyć. Niektóre dobra, takie jak bezpieczeństwo, można osiągać w grupach. Bezpieczeństwo i porządek publiczny mogą być traktowane jako dobra zbiorowe, ponieważ powstają przez działanie jednostek i grup, są również dobrami publicznymi dzięki dostępności dla członków grup i jednostek. Wytworzone przez jednych są automatycznie dostępne dla wszystkich. Dobra prywatne są wytwarzane jedynie dla ich producentów, a ich konsumpcja jest dla innych w dużym stopniu ograniczona. Problem porządku dotyczy dóbr publicznych, z których mogą korzystać również ci, którzy nie biorą udziału w jego produkcji (*free-rider*)<sup>16</sup>. Istotą porządku społecznego jest więc zgodnie z teorią racjonalnego wyboru konstruowanie struktur społecznych umożliwiających wytwarzanie i konsumpcję dóbr z ograniczeniem zjawiska *free-riding*. Bodziec stanowi zależność jednostki od grup wytwarzających dobro, która prowadzi do tworzenia norm regulujących zachowania. M. Hechter wskazuje, że uległość wobec norm jest związana ze zdolnością grupy do sprawowania kontroli, monitorowania i sankcji<sup>17</sup>. W badaniach prezentowanych w pracy ten element jest widoczny w nawiązaniu do syndromu obłożonej twierdzy, gdzie wysoki stopień monitorowania i stosowania sankcji w grupie wpływa na prezentowanie jej wizerunku. Teoria racjonalnego wyboru według M. Hechtera jest użyteczna do zrozumienia makrostrukturalnych procesów przebiegających w dużych populacjach. Państwo w ramach umowy społecznej nakłada na swoich obywateli zespół obowiązków. Dając im dostęp do korzystania z dóbr publicznych, obciąża ich kosztami produkcji tych dóbr. Jednostki, funkcjonując w grupach kompensacyjnych i obligatoryjnych, podlegają monitoringowi i sankcjom, a uległość wobec nich zależy od optymalizacji systemu kontroli.

Natomiast według J.S. Colemana budowa struktur i norm społecznych nastąpiła dzięki zgodzie jednostek na oddanie ich praw pod kontrolę nad zasobami w zamian za spodziewane korzyści. Warunkami kształtującymi solidarność grupową są doświadczane przez działających negatywne skutki zewnętrzne lub niekorzystne dla nich konsekwencje motywujące do rozbudowy systemów kulturowych i struktury społecznej. Rezygnacja z własnych praw może pomniejszać niekorzystne konsekwencje. Rynki natomiast kształtują potrzebę i cenę zasobów. Ważne są także systemy norm, zaufanie i przywództwo<sup>18</sup>. Bezpieczeństwo i porządek publiczny to obszar, w którym aktorzy oddają swoje prawa do kontroli,

<sup>15</sup> Zob. M. Hechter, *Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkeley 1987.

<sup>16</sup> Zob. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1965.

<sup>17</sup> Zob. M. Hechter, *Principles of Group Solidarity...*

<sup>18</sup> Zob. J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1990.



spodziewając się w zamian korzyści, jakimi są poczucie bezpieczeństwa i świadomość ochrony życia, zdrowia i posiadanych dóbr.

Inne podejście reprezentuje G. Becker, wskazując na kwestie związane z kapitałem ludzkim i dokonywaniem racjonalnych wyborów w tym zakresie. Zakłada on możliwość stosowania metod analizy ekonomicznej do szerokiej problematyki zachowań ludzkich, biorąc pod uwagę to, że jednostka jest najcenniejszym kapitałem organizacji, a inwestycje w pracownika pozwalają na zwiększenie zasobów<sup>19</sup>. Inwestycja w wiedzę w zakresie bezpieczeństwa staje się w tym rozumieniu zasobem, który można skapitalizować zarówno dla zysku organizacji – policji, jak i społeczeństwa.

W płynnej ponowoczesności zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa jest trudne, dlatego proces komunikowania będący częścią relacji organizacji z otoczeniem, a zarazem procesem kształtowania własnego wizerunku, jest szczególnie ważny. To obszar, w którym toczy się gra o bezpieczeństwo, odbywa się ustalanie jego stopnia i zakresu korzystania z niego. Bezpieczeństwo łączy się tu z zaufaniem pokładanym w organizacji. Ponadto w trakcie komunikowania następują dalsze procesy uzgadniania rzeczywistości, negocjacje pozwalające na kreowanie przyszłości.

Policja jako organizacja pełni znaczącą rolę w życiu społecznym. Zapewniać ma bezpieczeństwo i porządek publiczny, a oczekiwania społeczne wobec niej są duże. W literaturze przedmiotu wymieniana jest w grupie organizacji publicznych produkujących dobra i usługi z zakresu bezpieczeństwa publicznego. W Ustawie o Policji traktowana jest jako formacja uzbrojona, na której oprócz obowiązku utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywa realizacja funkcji z zakresu zapobiegania przestępczości. Wymusza to kooperację i komunikowanie się z innymi organizacjami, np. organami administracji rządowej i samorządowej, podmiotami zainteresowanymi budową bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także społeczeństwem – zwłaszcza w zakresie jego udziału w realizacji programów o charakterze prewencyjnym.

Komunikowanie powinno usprawniać funkcjonowanie organizacji, zwłaszcza policji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wymaga jednak długookresowego programu wyjaśniania prawidłowości i konsekwencji rozwoju społecznego i samych zmian zachodzących w organizacji, kierowanego do jej systemu społecznego, jak i odbiorców jej usług – społeczeństwa. Dlatego trzeba stworzyć taki zespół metod, technik i paradygmatów badawczych o stałych regułach, które pozwalałyby w procesie zmian na komunikowanie umożliwiający utrzymywanie satysfakcjonujących relacji między policją a społeczeństwem. Problem główny sformułowano następująco: jakim zmianom ulegały sposoby komunikowania się policji ze społeczeństwem, administracją rządową i samorządową i pod wpływem jakich czynników? W pracy przyjęto założenie, że komunikowa-

<sup>19</sup> G.S. Becker, *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago 1993.

nie się policji ze społeczeństwem, władzami rządowymi i samorządowymi ulegało w dwóch ostatnich dekadach zmianom pod wpływem nowych strategii i wynikających z nich zadań dla policji. Należą do nich zmiany strategii w obrębie relacji z władzą polityczną, organami rządowymi i samorządowymi, społeczeństwem, wynikające z procesu transformacji ustrojowej i gospodarczej państwa, mających także wpływ na realizację przez policję ustawowych zadań. Zachodzące zmiany miały również odzwierciedlenie w samej policji: w obszarach kierowania, systemie społecznym, tożsamości, komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, strategii jej działania i realizacji swoich funkcji.

W badaniu rzeczników prasowych policji i analizie prasoznawczej przyjęto także szczegółowe hipotezy, że przemiany transformacyjne wymusiły na policji dostosowanie się do zmiany w sposób nagły, nieodwracalny, z niepełnym kapitałem wiedzy o jej mechanizmach. Głównie podmioty biorące udział w przemianach policji dysponowały zasobami pozostałymi po poprzednim układzie politycznym. Strategie ich działania zostały oparte na potrzebach wynikłych w danym czasie. Mechanizmami przyspieszającymi zmianę były innowacja, umiejętność odczytywania reguł gry i kapitalizacja posiadanych zasobów. Mechanizmami hamującymi zmianę był opór przed nią, rytualizacja, roszczeniowość. Policja na mocy kolejnych reform podejmowała działania związane z ochroną życia i mienia obywateli, kooperację w zakresie zapobiegania przestępczości. Reguły gry (normy, wartości) umożliwiające wykorzystanie posiadanych zasobów to główne zasady demokracji. Dostępne zasoby stanowiły dobre warunki wyjściowe do działań w zarządzaniu pionowym systemem bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. Rozpoznanie reguł gry (instytucji) w zarządzaniu pionowym nie korelowało z pełnym wykorzystaniem posiadanych zasobów, zauważalny był brak kooperacji podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, niezadowolający poziom komunikowania się policji ze społeczeństwem. Proces budowy strategii w obszarze systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego zależny był, i jest w dalszym ciągu, od kooperacji ze społeczeństwem oraz komunikowania się z nim policji i służb odpowiedzialnych za jego budowę.

Przyjęto również założenie, że skuteczność komunikowania się policji ze społeczeństwem nie jest zadowalająca. Wyniki badań dotyczące pracy policji i zaufania do niej nie mogą stanowić jedyne źródła świadczącego o dobrym komunikowaniu, które odbywa się w sposób statyczny i nie zawsze kompetentny. Widoczny jest też brak dbałości o wizerunek tej organizacji i lobbingu na rzecz działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Dalsze pozytywne zmiany w policji mogą uwzględniać systemowe oddziaływanie zgodne z zasadami komunikatyki jako najbardziej efektywnego sposobu komunikowania się tej organizacji. Komunikatyka jest tu rozumiana jako proces obejmujący strategię, odpowiednio do niej dobrane metody, techniki i narzędzia komunikacyjne, których celem jest spójne dwustronne komunikowanie się organizacji z jej otoczeniem. Zasady komunikatyki jako efektywnego komunikowania

się wyjaśniam w końcowym rozdziale pracy, po przedstawieniu wyników badań przeprowadzonych wśród rzeczników policji i analizie prasoznawczej. Celem badań rzeczników i analizy prasoznawczej było uzyskanie odpowiedzi na postawione wyżej pytania. Analiza prasoznawcza jest ponadto ilustracją odbioru komunikowania policji przez społeczeństwo – z perspektywy publicystów będących wyrazicielami opinii publicznej.

Komunikowanie organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny jest nowym obszarem wymagającym dalszych badań zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Tym bardziej że jest to obszar trudny do badania ze względu na swoją specyfikę – organizacji totalnych, oraz prezentowanie się ich z perspektywy obłądzonej twierdzy.

Komunikowanie policji jako organizacji współodpowiedzialnej za obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga łączenia kilku wątków, mianowicie opisu samej policji jako organizacji, jej systemu społecznego, obszaru komunikowania się z innymi organizacjami i społeczeństwem. Przeprowadzenie badań nad efektywnością komunikacyjną policji jest dość trudne z powodu barier stawianych ze strony funkcjonariuszy, jak i trudności wynikających z badania społeczeństwa w taki sposób, który można by uznać za reprezentatywny. Dlatego ten obszar wymagał analizy dostępnych badań dotyczących zaufania do tej organizacji; analizy prasoznawczej, której wyniki pozwalają na zrekonstruowanie odbioru policji w społeczeństwie; badań rzeczników, których z racji wiedzy i przygotowania uznano za ekspertów odpowiedzialnych za komunikowanie z perspektywy tej służby oraz wywiadów z ekspertami, byłymi wysokimi funkcjonariuszami tej organizacji w ostatnich dwóch dekadach.

Nauka „racjonalizuje nasz pogląd na świat, zmniejszając w nim znacznie wyobraźnię”<sup>20</sup>. Racjonalizacja poglądów wymaga zastosowania metody badawczej, którą J. Sztumski przedstawia jako „system założeń i reguł pozwalających na takie uporządkowanie praktycznej lub teoretycznej działalności, aby można było osiągnąć cel, do jakiego się świadomie zmierza”<sup>21</sup>. W pracy przyjęto metody ilościową i jakościową. Celem metody ilościowej było poznanie wiedzy i opinii rzeczników prasowych policji oraz ekspertów na temat zmian zachodzących w tej organizacji i płaszczyznach jej komunikowania się z otoczeniem zewnętrznym i wewnętrznym. W założeniu działania podejmowane przez głównych aktorów zmiany w policji są racjonalne i zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego zgodnie z wymogami obowiązujących ustaw. Natomiast analiza prasoznawcza jest wyrazem opinii społecznej prezentowanej przez publicystów w wybranych tygodnikach. Do zrealizowania celu badawczego wybrano technikę wywiadu, która pozwala poznać opinie respondentów dotyczące analizowanych obszarów. Wywiad skategoryzowany zastosowano w kontakcie z rzecznikami, natomiast częściowo skategoryzowany z ekspertami. Wywiad pozwolił na pozy-

<sup>20</sup> F. Bujak, *Nauka o społeczeństwo*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1984, s. 9.

<sup>21</sup> J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2010, s. 78.

skanie informacji również o charakterze jakościowym. Narzędziem badawczym był kwestionariusz wywiadu zawierający 45 pytań odnoszących się do zmian zachodzących w policji.

Badania prowadzono od 1 października do 31 grudnia 2010 i objęto nimi rzeczników prasowych Komendy Głównej Policji, komend wojewódzkich i powiatowych oraz czterech ekspertów – byłych wysokich stopniem i rangą funkcjonariuszy (w tym byłych zastępców komendantów Komendy Głównej Policji) oraz rzecznika prasowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie inspektora Dariusza Nowaka. Kwestionariusze wywiadu standaryzowanego przesłano i otrzymano w wersji elektronicznej, wywiady z ekspertami prowadzono osobiście. Prowadzenie badań w tej grupie zawodowej jest dość trudne – rzecznicy na ogół niechętnie wyrażali zgodę na wywiad, mimo zapewnienia o anonimowości badań i poparcia ich ze strony rzecznika prasowego Komendanta Głównego Policji inspektora Mariusza Sokołowskiego. Dało się zauważyć zamknięcie się tej grupy w metaforycznej obłożonej twierdzy, poszukiwanie na zewnątrz przyczyn braku możliwości realizacji niektórych przedsięwzięć czy silne wchodzenie w rolę. Pojawiały się również i pozytywne informacje zwrotne świadczące o zauważaniu potrzeby zmian i konieczności ich wprowadzenia. Uzyskane wyniki badań mimo mniejszej, niż się spodziewano, liczby zwróconych kwestionariuszy wywiadów pozwalają jednak na zobrazowanie przemian zachodzących w policji, zwłaszcza w obszarze komunikowania i jej relacji ze społeczeństwem, administracją rządową i samorządową.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym przedstawione zostały kwestie związane z miejscem bezpieczeństwa i policji w teorii i badaniach społecznych oraz efektywnością komunikacyjną tej organizacji. Trudności umocowania teoretycznego wynikają zarówno z faktu, że jest to nowy obszar zainteresowania naukowego, jak i z jego wielu aspektów odnoszących się do sfery bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, jak też płaszczyzn obejmujących bezpieczeństwo socjalne, zdrowotne, związane z wykonywaniem pracy itp. Widoczne jest zainteresowanie tą problematyką przedstawicieli takich dyscyplin, jak psychologia, socjologia czy nauka o zarządzaniu. Powoduje to pewne trudności w podejściu teoretycznym, jak i metodologicznym, ale jednocześnie daje możliwość szerokiej analizy sfery bezpieczeństwa oraz praktycznego wykorzystania. Zdaniem A. Kłoskowskiej dla rozwoju socjologii XX wieku specyficzne są powiązane ze sobą tendencje:

wzrastająca rola orientacji empirycznej prowadząca do ciągłego rozszerzenia ilościowego i tematycznego zakresu badań oraz postępująca specjalizacja wyrażająca się w rozczłonkowaniu socjologii i wyodrębnieniu z niej licznych subdyscyplin, ulegających dalszym jeszcze wewnętrznym podziałom. Drugie z tych zjawisk uznać można za konieczne następstwo pierwszego<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 17.

Szybkie przemiany w ponowoczesności powodują wzrost zainteresowania nauki nowymi obszarami, co z kolei wpływa na liczne subdyscypliny, które w sposób naturalny wymagają dalszych podziałów, dotyczących między innymi obszarów bezpieczeństwa, i dogłębnych badań. To z kolei wpływa na korzystanie z różnorodnych metod analizy badanych zjawisk, w tym także analizy prasoznawczej, która jest istotną formą zwrotną płynącą ze społeczeństwa, przedstawianą przez publicystów, często o dużej wiedzy teoretycznej, jak i praktycznej. W kolejnych podrozdziałach zwrócono uwagę na zmiany zachodzące w relacjach władza polityczna–społeczeństwo–policja. Transformacja wymogła w sposób naturalny zmianę w relacjach między tymi podmiotami. Policja, z założenia ustawowego apolityczna, powinna pozostać niezależna w swoich działaniach, niemniej wpływ polityki na nią jest zauważalny i może niepokoić. Społeczeństwo z kolei, przechodząc traumę transformacji, próbowało odnaleźć się w nowej rzeczywistości zarówno w praktyce życia codziennego, jak i kontaktach z ulegającymi przemianom organizacjami. Policja jako organizacja przeobrażała się przez dwie ostatnie dekady niejako w dwóch zakresach. Pierwszy dotyczy samej organizacji i dostosowania jej do warunków demokracji, również w obszarze zapobiegania przestępczości, co wymuszało nowe, niestosowane do tej pory działania z zakresu prewencji. Drugi zakres to system społeczny policji, jego wymiana we wszystkich garnizonach i szczeblach kierowania, zmiana w realizacji roli zawodowej, dążenie do zmian w systemie komunikowania wewnętrznego i zewnętrznego zauważalnego praktycznie dopiero w drugiej dekadzie transformacji. Poruszona została również kwestia współpracy policji z administracją rządową i samorządową wymuszonej Ustawą o Policji, jak i przez samorządy w obszarze budowania strategii bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach.

W rozdziale drugim dotyczącym roli policji jako grupy dyspozycyjnej przedstawiono system kierowania w policji, analizę jej systemu społecznego, strukturę organizacyjną i rodzaje służb, podstawę prawną regulującą jej działania, strategię i funkcje oraz poczucie tożsamości policjantów. Rola policji jako grupy dyspozycyjnej jest szczególna i odnosi się zarówno do represji, jak i prewencji. Połączenie tych dwóch ról jest w praktyce dość trudne i wymaga przygotowania zawodowego i praktyki w bezpośredniej realizacji w społeczeństwie. System kierowania w policji – zhierarchizowany – oparty na posłuszeństwie charakterystycznym dla organizacji totalnej, wymaga jednocześnie pewnej elastyczności w dwóch obszarach. Pierwszy to relacja ze społeczeństwem i innymi organizacjami, gdzie niezbędna jest umiejętność komunikowania i kooperacji w obszarach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz budowania bezpieczeństwa lokalnego. Pojawia się konieczność nie tyle dowodzenia, ile kierowania i sterowania. Natomiast wewnątrz organizacji typowe dowodzenie powinno przesunąć się bardziej w kierunku kierowania, zwłaszcza w obrębie organizowania i realizacji przedsięwzięć z zakresu prewencji. To również ważna kwestia komunikowania wewnętrznego, wymagającego przepływu informacji zwrotnej od funkcjonariuszy realizujących zadania



służbowe do przełożonych. Analiza systemu społecznego policji obejmuje zmiany zachodzące w nim w ostatnich dwóch dekadach, wynikające głównie z naturalnej wymiany pokoleniowej. Poczucie tożsamości zawodowej powiązane jest w dużym stopniu zarówno z siłą identyfikacji z organizacją, jak i realizacją zawodowej roli. To z kolei ma znaczący wpływ na kształtowanie wizerunku policji w założeniu zgodnym z ustawą i misją poszczególnych komend. Wpływa również na obszary komunikowania i budowania zaufania w relacjach policji z jej otoczeniem. Struktura organizacyjna policji i rodzaje jej służb mają odpowiadać potrzebom związanym z realizacją jej zadań. W organizacjach o zmilitaryzowanym charakterze struktury są dość sztywne, a zasady ich działania i współpracy szczegółowo opisane w ustawie i zarządzeniach. W realizacji zadań z zakresu zapobiegania przestępczości wymagana jest natomiast pewna elastyczność, co w sytuacji jasno sformułowanych przepisów nie zawsze jest możliwe.

Rozdział trzeci zawiera rozważania o systemie komunikacji wewnętrznej w strukturach hierarchicznych, a także komunikacji zewnętrznej policji z otoczeniem społecznym. Omówione tu zostały czynniki sprawnej komunikacji, bariery w procesie komunikowania się, obszary doskonalenia komunikowania w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym oraz analiza efektywności komunikowania się policji ze społeczeństwem w świetle analizy prasoznawczej i pracy rzecznika.

Rozważania o systemie komunikacji wewnętrznej w strukturach hierarchicznych dotyczą analizy systemu wewnętrznego komunikacji policji opartego na zhierarchizowanej strukturze, co w znacznym stopniu może utrudniać komunikację. Policja jako organizacja dopiero w ostatnich latach podjęła aktywność w tym obszarze – to trudne zadanie wymagające nie tylko rozwiązań systemowych, ale i zaufania wewnątrzorganizacyjnego. Sporą trudnością w usprawnieniu komunikacji może być sztywność organizacji, jak też sama rola pełniona przez funkcjonariusza, w założeniu opierająca się na obowiązku wykonania polecenia służbowego.

Komunikacja zewnętrzna policji z otoczeniem społecznym jest dosyć skomplikowana. W relacji z innymi organizacjami z otoczenia policji ten obszar jest łatwiejszy, ponieważ komunikowanie odbywa się na ustalonych zasadach i obejmuje wymianę dokumentów oraz uzgadnianie współdziałania i jego realizację na szczeblach kierowniczych lub między zespołami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Kontakty odbywają się głównie między kierownikami (lub wyznaczonymi do tych zadań policjantami) określonych szczebli policji z kierownikami lub oddelegowanymi pracownikami innych organizacji. Natomiast w komunikowaniu się ze społeczeństwem widoczne są trudności. Dotyczą praktycznie dwóch obszarów. Pierwszy to przekazywanie przez rzeczników informacji o zadaniach policji i ich sposobie wykonania, często w postaci oficjalnych komunikatów. Dotyczy to również wydarzeń trudnych dla policji, dotyczących przekroczenia uprawnień przez policjantów. Drugi obszar to bezpośredni kontakt społeczeństwa z funkcjonariuszami

szami liniowymi działającymi bezpośrednio w terenie, tj. funkcjonariuszami prewencji, ruchu drogowego, dzielnicowymi itp.

O ile w pierwszym obszarze wypracowano wstępne warunki współpracy i umiejętności komunikacyjne, o tyle w drugim konieczne jest ciągle uzupełnianie wiedzy i umiejętności. W poszczególnych podrozdziałach omówione zostały także czynniki sprawnej komunikacji, bariery w procesie komunikowania, obszary doskonalenia komunikowania zewnętrznego i wewnętrznego oraz analiza efektywności komunikowania się policji ze społeczeństwem w świetle analizy prasoznawczej i pracy rzecznika.

Rozdział czwarty zawiera wyniki badania rzeczników prasowych traktowanych jako ekspertów w zakresie komunikowania się policji z otoczeniem oraz analizę prasoznawczą ukazującą odbiór tej organizacji przez społeczeństwo reprezentowane przez publicystów. Analiza pracy rzeczników ukazuje obszar komunikowania się ze społeczeństwem od strony policji. Wyniki badań wskazują, że wymaga ona zmian, kreowania rzecznika nie tylko jako przekaziciela informacji, ale agenta zmiany w obszarze komunikowania zewnętrznego i wewnętrznego. Analiza prasoznawcza daje interesujący obraz policji jako organizacji, która dokonała już wielu pozytywnych zmian. Niemniej pozostały jeszcze obszary wymagające ciągłej pracy na wszystkich szczeblach i płaszczyznach działania. Wizerunek policji wyłaniający się z analizy prasoznawczej świadczy również o wielu dysfunkcjach, co budzi niepokój, i jest obszarem, w którym trzeba podjąć wysiłek zmiany, w tym także w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem. Analizy prasoznawczej nie można uznać w pełni za element dyskursu, niemniej podobnie jak on wskazuje na tworzenie się relacji społecznych, przenikanie ich do różnorodnych sfer: „spajając je w jeden wspólny świat komunikacji; świat z jednej strony głęboko przeniknięty przez stosunki władzy i szarpany konfliktami, ale też będący obszarem wspólnego rozpoznawania i definiowania problemów oraz wprowadzania społecznych zmian”<sup>23</sup>. Ponadto zwraca uwagę na kwestie ważne, dyskutowane, pozwalające w konsekwencji na twórcze rozwiązywanie.

W zakończeniu zawarte zostały wnioski i podsumowanie pracy. We wnioskach wskazano na obszary z zakresu komunikowania, które wymagają dalszych zmian, a nie tylko ich deklaracji. Dotyczy to zarówno komunikowania zewnętrznego i potrzeby budowania wizerunku policji nie tylko przez rzeczników, ale i pozostałych funkcjonariuszy, co z kolei wymaga uzupełniania deficytów w tym zakresie. To również kwestia uznania i docenienia pracy rzeczników, konieczność inwestowania w ich wiedzę oraz wsparcia ze strony kierownictwa w realizacji ich zadań z zakresu komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej. Odnosi się to również do sfery samego kierowania, zastosowania przynajmniej niektórych zasad *New Public Management*, np. w zakresie zapobiegania przestępczości i komunikowania się z otoczeniem. W końcowej części pracy zaproponowano model komunikowa-

<sup>23</sup> P. Pawliszek, D. Rancew-Sikora, *Wprowadzenie do socjologicznej analizy dyskursu (SAD). Kontekst społeczny i władza w socjologicznej analizie dyskursu*, „Studia Socjologiczne” 2012, nr 1, s. 7.

nia, oparty na komunikatyce, którego zastosowanie w praktyce powinno wpłynąć na poprawę relacji policji z jej otoczeniem.

Sposób prezentacji tematu wynikał z zakresu objętej analizą problematyki, ze zwróceniem szczególnej uwagi na te obszary, które stanowiły o istocie komunikowania się policji ze społeczeństwem, administracją rządową i samorządową. W pracy zaproponowano ujęcia i projekty skierowane na pogłębienie wiedzy w tym zakresie przez krytyczną analizę literatury przedmiotu, badań i podejmowanych praktycznych rozwiązań. Pisaniu pracy towarzyszyło przekonanie, że procesy komunikacyjne w policji, jak i jej modernizacja mają kluczowe znaczenie w budowaniu nowoczesnej organizacji tego typu. Odpowiedzialność w procesie komunikowania, która spoczywa na policji, jest duża i obejmuje zarówno decyzje, ponoszenie konsekwencji za nie, jak i wywiązywanie się ze zobowiązań. To również postępowanie zgodne z zasadami uczciwości wobec partnerów – społeczeństwa i jego organizacji – oraz swoich pracowników. Społeczna odpowiedzialność policji jest wielka i w czasach ryzyka i niepewności wymaga takich rozwiązań w zakresie komunikowania się, które pozwolą budować pozytywne relacje i klimat do kooperacji na rzecz dobra wspólnego, jakim jest bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Na koniec składam serdeczne podziękowania prof. dr. hab. Janowi Maciejewskiemu, prof. dr. hab. Kazimierzowi Doktórowi, prof. dr. hab. Januszowi Sztumskiemu, prof. dr. hab. Włodzimierzowi Chojnackiemu, prof. dr. hab. Tadeuszowi Michalczykowi – za życzliwość, cenne wskazówki i przekazane mi naukowe refleksje.

Dziękuję insp. Mariuszowi Sokołowskiemu z Komendy Głównej Policji a także rzecznikom prasowym policji, którzy wzięli udział w badaniach. Szczególne wyrazy wdzięczności składam insp. Dariuszowi Nowakowi z Komendy Wojewódzkiej w Krakowie, gen. Bogusławowi Strzeleckiemu, gen. Eugeniuszowi Szczerbakowi, gen. Michałowi Otrębskiemu, którzy w wywiadach zechcieli podzielić się ze mną swoimi refleksjami, doświadczeniem zawodowym i wiedzą o przemianach zachodzących w policji.



## Rozdział I

# Policja w procesie transformacji ustrojowej

Miejsce bezpieczeństwa, a także samej policji w teorii i badaniach społecznych jest dość trudne do określenia, co wynika zarówno z krótkiej historii badań nad obszarem bezpieczeństwa, jak i z jego złożoności. Widoczne jest zainteresowanie tą problematyką przedstawicieli psychologii, socjologii oraz nauk o zarządzaniu. Powoduje to pewne trudności w podejściu do bezpieczeństwa w obszarze teoretycznym, jak i metodologicznym, ale jednocześnie daje możliwość szerokiej analizy tej sfery z różnych perspektyw oraz praktycznego wykorzystania. Analiza socjologiczna pozwala na opis tego obszaru i jego podmiotów, którymi są zarówno organizacje zainteresowane budową bezpieczeństwa, jak i społeczeństwo. Dokonywanie racjonalnych wyborów w tym zakresie uwarunkowane jest wieloma czynnikami w dużej mierze zależnymi od posiadanych zasobów i dostępnych reguł postępowania. Posiadane zasoby, często ograniczone, wymagały podejmowania racjonalnych decyzji przez osoby pełniące znaczące funkcje kierownicze, tak aby ich kapitalizacja była opłacalna i przebiegała zgodnie z przyjętymi normami.

Transformacja wymogła w sposób naturalny zmianę w relacjach między podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Widoczne jest to zwłaszcza na styku policja–samorządy terytorialne, administracja rządowa, społeczeństwo. Kooperacja na rzecz dobra wspólnego wymaga nie tylko posiadania odpowiednich środków do jego zapewnienia, ale również zaangażowania i apolityczności.

Jako organizacja policja w ostatnich dwóch dekadach dostosowywała się do nowych zadań w obszarze zapobiegania przestępczości, wymiany systemu społecznego, zmian w realizacji ról zawodowych, dążenia do zmiany w systemie komunikowania wewnętrznego i zewnętrznego. Te ostatnie zmiany przebiegały powoli, wymagały nowych umiejętności, innowacyjności i otwartości, co w organizacji totalnej nie jest łatwe do osiągnięcia. Tzw. syndrom obłożonej twierdzy widoczny był w trudnościach związanych z przekraczaniem barier zarówno o charakterze mentalnym, jak i dotyczącym kooperacji z wieloma podmiotami. Otrzymane narzędzia prawne, zwłaszcza w zakresie zapobiegania przestępczości, wymagały wielu lat, żeby przelożyć je na faktyczne działania.

### 1.1. Bezpieczeństwo i policja w teorii i badaniach społecznych

Poczucie bezpieczeństwa jednostek jest subiektywne i trudne do zdefiniowania, jednocześnie w dobie płynnej ponowoczesności jest wartością pożądaną. Wpływ na wzrost zagrożenia ma wiele wydarzeń, w tym obserwowana dominacja interesów określonych grup społecznych nad innymi. Wydarzenia ostatnich dekad warunkują potrzebę budowania nowej filozofii bezpieczeństwa jednostki i grup<sup>1</sup>.

W rozważaniach o globalizacji Z. Bauman pisze o świecie konsumpcji połączonym z mobilnością, która staje się ważnym czynnikiem stratyfikacji społecznej, mającym wpływ na poczucie bezpieczeństwa<sup>2</sup>. Ponadto współczesny człowiek znalazł się w pułapce nadmiaru informacji i wielości wyborów. K. Kumar proponuje pięć fundamentalnych zasad w ujmowaniu swoistości rzeczywistości: indywidualizm – jednostka ma niezbywalne prawa jako obywatel i osoba ludzka, która sama decyduje o kształcie swojego życia; dyferencjację – autonomiczna jednostka w różnych społecznych kontekstach stoi przed nieograniczoną liczbą wyborów; racjonalność – efektywność, kalkulacja, obiektywność stają się domeną funkcjonowania organizacji i instytucji; ekonomizm – przejaw aktywności w produkcji i konsumpcji dóbr; ekspansywność – rozszerzanie się nowoczesnej formuły życia społecznego przekształcające wszystkie aspekty życia rodzinnego<sup>3</sup>. Zasadom K. Kumara towarzyszy „syndrom osobowości nowoczesnej” sformułowanej przez Alexa Inkelesa, który charakteryzuje innowacyjność i skłonność do zmian, świadomość wielości opinii i gotowość do formułowania i uzasadniania własnych, orientacja perspektywiczna wobec czasu, poczucie mocy podmiotowej, antycypowanie przyszłych wydarzeń i planowanie przyszłych działań<sup>4</sup>.

W krytyce nowoczesności zwraca się też uwagę na alienację, dehumanizację, utraconą wspólnotę, gdzie wola naturalna zastępowana jest wolą racjonalną prowadzącą do atomizacji i powstania „samotnego tłumu” Dawida Riesmana<sup>5</sup>, a jednostka jest typem sterowanym z zewnątrz. Człowiek zewnętrznie sterowany musi potrafić porozumiewać się z innymi, odgrywać różne role, tracąc świadomość, kim jest i dokąd zmierza. Otwarty na nowe doświadczenia, kreacje siebie i nastawiony na bieg do przodu w wielu dziedzinach życia, często jest niepewny,

<sup>1</sup> R. Rosa, *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu nowych wyzwań*, „Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne” 2000, nr 2.

<sup>2</sup> Zob. Z. Bauman, *Globalizacja*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2006.

<sup>3</sup> K. Kumar, *Prophecy and Progress: The sociology of Industrial and Post-Industrial Society*, Penguin, Harmondsworth 1978; idem, *The Rise of Modern Society: Aspect of the Social and Political Development of the West*, Blackwell, Oxford 1988; idem, *From Post-Industrial to Post-Modern Society*, Blackwell, Oxford 1995.

<sup>4</sup> A. Inkeles, D.H. Smith, *Becoming Modern*, Cambridge, Mass. 1974, podano za P. Sztompka, *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 565–568.

<sup>5</sup> Zob. D. Riesman, N. Glazer, R. Denney, *Samotny tłum*, PWN, Warszawa 1996.

sfrustrowany, żyje w świecie medialnych złudzeń. Przedstawia się jako jednostka dobrze poinformowana, jednak nieangażująca się emocjonalnie w sfery życia publicznego. Powstaje w ten sposób tłum niezdolny do zaspokojenia potrzeby bycia razem, ale poszukujący zastępczych więzi i alternatywnych wspólnot, bezpieczeństwa, ale podatny również na autokratyzm. Informacja jako komunikat staje się łącznikiem w tej sieci jednostek, daje poczucie namiastki wspólnoty przeżywania, uwidaczniającej się zwłaszcza przy realizacji funkcji integracyjnej mediów, głównie w sytuacjach dotyczących całego społeczeństwa lub jego poszczególnych grup (np. żałoba narodowa, wydarzenia sportowe).

Na niebezpieczeństwo skrajnej racjonalności i instrumentalności organizacji nowoczesnego społeczeństwa wskazuje M. Weber, z kolei E. Durkheim – na anomie w znaczeniu chaosu normatywnego jako skutku szybkich zmian. P. Drucker utrzymuje, że głównym towarem staje się wiedza. Niebywałą rolę odgrywa też dostęp do informacji w kulturze instant, w której dużą wagę przykładą się do skrótu, natychmiastowej konsumpcji niewymagającej wysiłku, połączonej z przyjemnością.

Przy ogromnym dostępie do niej jesteśmy społeczeństwem niedoinformowanym. Bariery dostępu do informacji tkwią w: analfabetyzmie funkcjonalnym, braku (zamierzonych lub niezamierzonych) dekodeowników kulturowych, gdy informacja sformułowana jest bez znajomości kultury społeczeństwa lub grup, do których jest kierowana; tunelach informacyjnych będących wynikiem rozwarstwienia sfery publicznej, przebiegających pasmowo w sieci, obejmujących określone grupy odbiorców znających specyficzny kod dostępu do informacji; posiadanych kapitałów kulturowych i społecznych (powiązanych wielokrotnie z kapitałem ekonomicznym).

W opisach społeczeństwa ponowoczesnego pojawiają się koncepcje wskazujące na refleksyjność, przesunięcia w kierunku wartości postmaterialistycznych. To rodzaj zdolności społeczeństwa do dostrzegania zagrożeń i podejmowania środków zaradczych powstających w wyniku rozwoju wiedzy, masowego przekazu, komunikowania i wymiany informacji, a nowe formy ryzyka obiektywnego i subiektywnego dotyczą ceny postępu cywilizacyjnego. U. Beck przedstawia świat jako coraz bardziej nieprzewidywalny i niepewny<sup>6</sup>. Teraźniejszość opisywana przez metafory jest realna, a pojawiające się zagrożenia wynikają z szybkiego rozwoju. Zmniejsza się poczucie bezpieczeństwa i brakuje nowych paradygmatów zarówno w świecie polityki, ekonomii, jak i w innych obszarach. Stare wzory nie przystają do współczesnej rzeczywistości, czas wyprzedził ludzi. Metafora stacji-widma, biletów, które trzeba nabyć, a które i tak nie dają żadnej gwarancji, pociągów, które są przepełnione lub odjeżdżają w innym kierunku, napęlnia lękiem<sup>7</sup>. Społeczeństwa nie są przygotowane na szybko następujące zmiany, dotyczy to edukacji, a także innych źródeł informacji, na przykład mediów. Beck sugeruje

<sup>6</sup> Zob. U. Beck, *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Scholar, Warszawa 2002.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 222.

konieczność prowadzenia badań dystrybucji ryzyka i przestrzennego rozdziału usług edukacyjnych, medycznych, kulturalnych itp., co pozwoli na odkrywanie społecznych uwarunkowań zagrożeń podobnego charakteru. Ryzyko wymyka się ludzkiemu spostrzeganiu, a wraz z jego dystrybucją widoczne stają się miejsca występowania zagrożeń. Pojawia się efekt bumerangu, w którym ryzyko oparte na modernizacji wraca do tych, którzy je produkują. Ryzyko powoduje utratę poczucia bezpieczeństwa i zanik zaufania. Powstaje wspólnota lęku w miejsce wspólnoty biedy<sup>8</sup>. Wzrasta więc znaczenie wiedzy, jej kształtowania, popularyzacji. Społeczeństwo ryzyka, będąc społeczeństwem nauki, mediów, jednocześnie daje ograniczony dostęp do informacji przez jej nadmiar i równoczesną reglamentację tej, która jest znacząca. Rozważania U. Becka można postawić nieco w opozycji do koncepcji S. Cohena<sup>9</sup>, który po prześledzeniu mechanizmu wydarzeń źródłowych proponuje model interpretowania zjawiska paniki moralnej jako powracających z określoną częstotliwością wydarzeń definiowanych jako zagrożenia dla obowiązującej i preferowanej przez autorytety i władzę wizji ładu społecznego. Pojawiające się przewartościowania moralne budzą niepokój, lęk przed zmianą. Nie wiadomo natomiast, czy w przyszłości staną się normą i będą akceptowane. Jednocześnie panika moralna jest chętnie wykorzystywana i prezentowana przez media. Oparta na sensacji i emocjach staje się łatwym nośnikiem nie tylko informacji, ale i przedmiotem socjotechniki środków perswazji.

Atrybutem ponowoczesnego stylu życia staje się niespójność, niekonsekwencja, fragmentaryzacja, epizodyczność różnych sfer aktywności jednostek<sup>10</sup>. Towarzyszą im następujące postawy wobec ryzyka i niepewności: pragmatyczna akceptacja życia takiego, jakim jest, konsekwentny optymizm, cyniczny pesymizm, walka z przyczynami niebezpieczeństw za pomocą organizowania kampanii propagandowych, kreowania ruchów społecznych. Baumanowskie społeczeństwo obłączone przewartościowuje się, korzystając z zastanej informacji. Późna nowoczesność, era postinformacyjna staje się zatem swoistym kalejdoskopem informacyjnym. Obroty zależne od układu luster odbijających i jednocześnie przetwarzających informacje dawać mogą efekt ich trakcyjności w zależności od ułożenia informacji. Treści zawarte w informacjach mogą stać się czytelne dzięki kodowi dostępu, którym jest wiedza odbiorcy, kody kulturowe, za pomocą których może je odbierać. Informacja daje podstawę do dodefiniowania bezpieczeństwa jednostek, grup i organizacji. Szybki jej obieg dzięki mediom pozwala na konstruowanie własnej racjonalności, gdyż w dążeniu do uzyskania bezpieczeństwa jednostki, grupy i organizacje korzystają z dostępnych zasobów materialnych i niematerialnych, dokonując ich racjonalnej wymiany.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> S. Cohen, *Folk Devils and Moral Panics and the Media*. Paladin, St. Albans 1972.

<sup>10</sup> Z. Bauman, *Ponowoczesne wzory osobowe*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1, s. 435.

W całokształcie zachodzących przemian bezpieczeństwo w naukach społecznych postrzegane jest jako stan i proces. W ogólnym rozumieniu oznacza zaspokojenie potrzeb i jest postrzegane w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Takie podejście ma charakter systemowy i pozwala na widzenie bezpieczeństwa państwa i jego organizacji w relacji z otoczeniem, jak i z samym sobą<sup>11</sup>. Natomiast według kryterium przedmiotowego można wyodrębnić wiele rodzajów bezpieczeństwa, np. polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne itp.<sup>12</sup> Wskazuje się też na rosnącą rolę sfery ekonomicznej i psychospołecznej, udział organizacji pozarządowych znacznie poszerzających chronione wartości. Pojawia się też różnicowanie się funkcji ochronnych państwa, w tym rozszerzenie ich na sferę prywatną, której zadaniem jest przeciwdziałanie wąskiej grupie zagrożeń. Pojawiają się też dysfunkcje organizacyjne w relacjach pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo<sup>13</sup>, jak i w relacjach organizacja–obywatel. Teoretyczne ujęcie bezpieczeństwa jest dość skomplikowane, analizując je, należy wziąć pod uwagę podejście socjologiczne.

P. Sztompka wskazuje na dwie jego odmiany: socjologię systemu społecznego, skupioną na mierzalnych zmiennych (klasy społeczne, status, pozycje, role społeczne), oraz socjologię uwzględniającą perspektywę działającego aktora, ujmującej społeczeństwo przez pryzmat działań podejmowanych przez wiele podmiotów zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych<sup>14</sup>. Zgodnie z teorią stawania się społeczeństwa zbiorowości ludzkie posiadają zróżnicowany stopień zdolności do samoprzekształcania, te, które tę zdolność posiadają, nazywa się społeczeństwami aktywnymi. Podmiotowość społeczeństwa zależy od stanu zasobów społecznych zgromadzonych w toku procesu historycznego i aktywizowanych przez okoliczności historyczne, a szanse samotransformacji od wielu rodzajów zasobów<sup>15</sup>. Dotyczy to także organizacji, którą w metaforyczny sposób można nazwać stającą się siecią, obejmującą zarówno kulturę, jak i strukturę społeczną z całym jej kapitałem społeczno-kulturowym.

Policja jako organizacja świadcząca zwłaszcza usługi publiczne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest monopolistą dokonującym zmian po-

<sup>11</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s.18.

<sup>12</sup> R. Zięba, *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Uniwersytet Warszawski, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 6–7.

<sup>13</sup> W. Pokruszyński, K. Straszewski, T. Terlikowski, *System bezpieczeństwa publicznego Polski*, AON, Warszawa 1996, s. 7.

<sup>14</sup> P. Sztompka, *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*, [w:] P. Sztompka (red.) *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, PWN, Warszawa–Kraków 1999; idem, *Trust*, Cambridge University Press, Cambridge 1999; idem, *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne koszty transformacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2000; idem, *Socjologia zmian społecznych*, Wydawnictwo Znak, Warszawa 2005.

<sup>15</sup> P. Sztompka, *Zaufanie: warunek podmiotowości społeczeństwa*, [w:] K. Górlach, Z. Serega (red.), *Oblicza społeczeństwa*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996, s. 115.

woli, dążąc do zachowania status quo. Czynnikiem spowalniającym zmianę jest opór przed nią. Policja tkwiąca w swoim otoczeniu musi liczyć się z tym, że funkcjonuje w społeczeństwie sieci w podwójny sposób, po pierwsze – społeczeństwo sieci jest w jej otoczeniu, po drugie – społeczeństwo tkwi również w niej samej, jako system społeczny organizacji wnoszący do niej swój kapitał społeczno-kulturowy, cele oraz sensy i znaczenia nadawane podejmowanym działaniom.

W sieci spotykają się również kultury świata, następuje „formowanie się transnarodowych tożsamości społecznych”<sup>16</sup>. W takim podejściu organizacje wytwarzające dobra i usługi publiczne powinny mieć wiedzę o sieciach, ich kodach, dynamice, zasobach, kapitałach i regułach, które nimi rządzą. Reguły gry zmieniają się w procesie transformacji, co wymusza w naturalny sposób przekształcenia w organizacjach zajmujących wygodną pozycję realizatorów funkcji państwa i monopolistów w wytwarzaniu dóbr i usług publicznych. Pojawia się potrzeba dokonywania racjonalnych wyborów opartych na wiedzy i posiadanych zasobach, które w szybko zmieniającym się otoczeniu są dość trudne, ponieważ niosą ze sobą ryzyko.

Badanie bezpieczeństwa jest dość skomplikowane. Wśród zwolenników nauki o bezpieczeństwie zauważalne jest poszukiwanie nie tyle teorii, ile paradygmatów pozwalających na uporządkowanie sposobu badania. Autorzy opracowań często korzystają z dorobku nauk społecznych, zwłaszcza socjologii. E. Babbie stwierdza, że paradygmaty nie są prawdziwe ani fałszywe, natomiast jako sposoby patrzenia na rzeczywistość są tylko mniej lub bardziej użyteczne. Proponują inny sposób postrzegania społecznej rzeczywistości, każdy z nich otwiera nowe możliwości rozumienia, może zasugerować inny rodzaj teorii, a także być inspiracją dla nowych badań<sup>17</sup>. Przyjętym paradygmatom odpowiadają zbiory podstawowych przekonań dotyczących opisu rzeczywistości przez naukę, co umożliwi wybór metodologii, która pozwala na opis zjawiska w świetle wcześniej poczynionych założeń<sup>18</sup>. Przyjęcie takich założeń ma podstawowe znaczenie, ponieważ pozwala na kształtowanie myślenia o tym, jaka jest badana rzeczywistość, w jaki sposób możemy do tego dojść, jak realizować te przedsięwzięcia i co osiągnąć w badanych obszarach. Ponadto badając bezpieczeństwo, należy zdać sobie sprawę z jego złożoności i wielowymiarowości, co sprawia, że istnieje potrzeba analizowania go jako całości, procesu, sieci, a także jego opisu<sup>19</sup>.

Mówiąc o bezpieczeństwie, można wskazywać opisy sytuacji, w których koegzystują paradygmaty różnie oddające rzeczywistość bezpieczeństwa, zarówno

<sup>16</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki, globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo Znak, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków 2005, s. 32; zob. też S. Sassen, *Globalizations and its Discontents*, The New York Press, New York 1999.

<sup>17</sup> E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, PWN, Warszawa 2006, s. 57.

<sup>18</sup> M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, PWN, Warszawa 2005, s. 18–20.

<sup>19</sup> J. Ziarko, *Paradygmaty i orientacje badawcze w nauce o bezpieczeństwie*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2008, nr 1–2, s. 12–13.



jednostkowego, jak i ogólnego. Opisywanie bezpieczeństwa, choć trudne, jest możliwe, a przyjęte paradygmaty pozwalają na próbę wyjaśnienia i zrozumienia problemów w wybranych obszarach bezpieczeństwa, pozwalają na modelowanie podejścia do podejmowanych analiz. Bezpieczeństwo ze względu na swoje zróżnicowanie daje możliwość analizy w różnych jego aspektów. W analizie i opisie bezpieczeństwa pojawiają się teorie i koncepcje różniące się założeniami, aparatem pojęciowym, sądami o rzeczywistości. Najczęściej wskazuje się na trzy dominujące paradygmaty, w kręgu których funkcjonują teorie szczegółowe i koncepcje, różnaitość metod, technik i narzędzi badawczych.

Wśród dominujących paradygmatów wskazuje się na: empiryczno-analityczny, zajmujący się sferą obserwacyjną i obejmujący parę teoretycznych perspektyw, takich jak behawioryzm, teorię systemów, teorie strukturalno-funkcjonalne; paradygmat hermeneutyczno-fenomenologiczny, o charakterze interpretatywnym, badający zjawiska sfery przeżyciowo-psychicznej (fenomenologia, teorie interakcjonizmu symbolicznego, etnometodologia); paradygmat realistyczny obejmujący obie poprzednie sfery opisywane z punktu widzenia współczesnego marksizmu, teorii racjonalnego wyboru, feminizmu<sup>20</sup>. Na potrzeby analizy policji wybrano teorię racjonalnego wyboru, która pozwala na badanie działania tej organizacji z punktu widzenia kierujących nią racjonalnych aktorów, ale również aktorów społecznych będących odbiorcami jej działań.

Opisując i analizując bezpieczeństwo publiczne, a zwłaszcza policję jako organizację odpowiedzialną za nie, trzeba podjąć też rozważania dotyczące jej systemu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego skłonnego w większym lub mniejszym stopniu do kooperacji<sup>21</sup>. Dotyczy to również wyborów, jakie to społeczeństwo i policja dokonują w obszarze współpracy i komunikowania pozwalającego na wymianę informacji i budowanie zadowalających obie strony strategii zapewniających bezpieczeństwo.

Spółeczeństwo można postrzegać przez pryzmat działań podejmowanych przez wielu aktorów (indywidualnych i instytucjonalnych) i charakteryzować je jako rzeczywistość, która bardziej się staje, niż jest<sup>22</sup>. Natomiast przy skupieniu się na działających aktorach można znaleźć znowu dwa podejścia odnoszące się do sposobu działania społecznego. Pierwsze można określić mianem „teorii działania strategicznego”<sup>23</sup>, w ramach którego działania ludzkie uważa się za wyłącznie

<sup>20</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>21</sup> J. Szacki wskazuje na konieczność refleksji naukowej nad istotą fenomenu społeczeństwa obywatelskiego, wskazując jednocześnie na dwie ścieżki: podejmowanie dalszych studiów historycznych nad drogami tej idei lub na potrzebę sporządzenia monograficznego opisu faktów, do których idea się odnosi. Zob. J. Szacki, *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] idem, *Ani książkę, ani kupiec – obywatel: idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1997, s. 53.

<sup>22</sup> P. Sztompka, *Socjologia: analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.

<sup>23</sup> A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, IFiS, Warszawa 2000, s.14.

racjonalne, opierające się na trwałej kalkulacji, ukierunkowane na maksymalizację zysków i minimalizację strat. W tym wymiarze działanie jednostki jest wypadkową ograniczeń i możliwości w sytuacji działania, a dynamikę całości tworzy wielość działań indywidualnych<sup>24</sup>. Zakłada się w tym paradygmacie racjonalność indywidualnego aktora, działającego w ustalonych warunkach brzegowych, które są parametrami uwzględnianymi w projektowaniu działania.

W drugim podejściu (tradycja humanistyczna) bierze się pod uwagę emocjonalne i kulturowe czynniki, takie jak więzi społeczne, wartości, solidarność, które mogą być rozpatrywane w wymiarze społeczno-psychologicznym i kulturowym – rolach, normach, wartościach. Z kolei R. Putnam<sup>25</sup>, wyjaśniając różnice w poziomie rozwoju tradycji obywatelskich, odwołuje się do koncepcji kapitału społecznego, konstytuowanego przez zaufanie, a A. Giddens wskazuje, że struktura jest zarazem podstawowym czynnikiem kształtującym ludzkie działania, jak i rezultatem tych działań. Struktura to reguły i zasoby wykorzystywane przez aktorów w odtwarzaniu systemów społecznych<sup>26</sup>.

Z kolei M. Hechter uznaje, że większość teorii kultury i struktury społecznej zakłada istnienie emergentnych zjawisk społeczno-kulturowych, a teoria racjonalnego wyboru wyjaśnia, jak i dlaczego się one pojawiły. Ponadto proces powstania solidarności grupowej można przedstawić za pomocą założeń nawiązujących do racjonalnego wyboru, podobnie też można próbować rozumieć przewagę emergentnych zjawisk społecznych<sup>27</sup>. Z założeń teorii racjonalnego wyboru wynika, że ludzie są zorientowani na cel, posiadają hierarchicznie uporządkowane preferencje użyteczności, a wybierając kierunek działania, dokonują kalkulacji związanych z alternatywnym sposobem działania w kontekście indywidualnych hierarchii preferencji. Natomiast emergentne zjawiska społeczne – struktury społeczne, decyzje i działania zbiorowe – są wynikiem racjonalnych wyborów podejmowanych przez maksymalizujące użyteczności jednostki<sup>28</sup>.

W pracy nawiązano również do teorii stającego się społeczeństwa P. Sztomпки, która pozwala na potraktowanie organizacji, jako „stającej się” nieomal każdego dnia w płynnej ponowoczesności. Tak potraktowana organizacja, nawet monopolistyczna, ma narzucony wymóg zmiany, żeby spełnić oczekiwania obywatela-konsumenta coraz bardziej świadomego i wymagającego. Natomiast w analizie policji skorzystano głównie z dorobku teorii racjonalnego wyboru w ujęciu proponowanym przez M. Hechtera, M. Olsona, J.S. Colemana. Podstawowym

<sup>24</sup> Zob. M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1990; J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1982.

<sup>25</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przy współpr. R. Leonardiego i R.Y. Nanetti, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków-Warszawa 1995.

<sup>26</sup> Zob. A. Giddens, *Nowe zasady metody socjologicznej*, „Nomos”, Kraków 2001.

<sup>27</sup> Zob. M. Hechter, *Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkeley 1987.

<sup>28</sup> Zob. ibidem.



założeniem jest racjonalność podmiotów działających, zgodnie z którą przeciętna jednostka kieruje się własnym interesem, maksymalizując korzyści i minimalizując koszty. Aktor racjonalny zgodnie z posiadaną wiedzą wybiera taki sposób postępowania spośród dostępnych, który doprowadzi go do celu najmniejszym kosztem, lub wybiera takie cele, które może osiągnąć za pomocą posiadanych środków. Teoria racjonalnego wyboru proponuje model optymalnego osiągania celu przez racjonalnego aktora w ustalonych warunkach. Model ten może służyć do wyjaśniania i przewidywania działań społecznych.

W podejściu M. Hechtera działania aktorów są celowe i intencjonalne, preferencje uporządkowane w hierarchię, która staje się podstawą wyboru celów w danym momencie z uwzględnieniem ograniczoności zasobów, instytucjonalnych ograniczeń możliwych sposobów postępowania i kosztów działań alternatywnych. Mimo że teoria racjonalnego wyboru w założeniu ma wyjaśniać i przewidywać działania jednostek, w sumie jednak zmierza do wyjaśniania zbiorowych działań, zachowań i zmian systemów w skali makro. Działania jednostek i działania zbiorowe w obszarze bezpieczeństwa są niezwykle istotne dla społeczeństwa. Jednostki i grupy podejmują wybory dotyczące swojego bezpieczeństwa na podstawie dostępnej wiedzy, a ich wybory są wynikiem przekazu informacji, komunikowania. Działania podejmowane przez jednostki w różnych miejscach struktury organizacyjnej zależą od celu organizacji, jej zadań i funkcji. Działania odbiorców organizacji w dużej mierze zależne są od kierowanych do nich komunikatów. Policja odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny podejmuje działania zgodne z ustawą. Do realizacji zadań z zakresu zapobiegania przestępczości potrzebuje aktywności społeczeństwa. W celu pozyskania partnerów w tym obszarze musi podejmować komunikację dwustronną, a nie tylko ograniczać się do informowania o zadaniach, które wypełnia. Do ich realizacji konieczna jest duża solidarność społeczna, a w jej ramach komunikacja wśród członków grupy, która może być negatywnie skorelowana z wielkością grupy lub pozytywnie skorelowana z gęstością powiązań sieciowych między członkami grupy<sup>29</sup>. Według M. Hechtera teoria racjonalnego wyboru zajmuje się raczej społecznymi skutkami działań. Decyzje podejmują jednostki, a decyzje grupowe są zbiorem wyborów indywidualnych, a nie specyficzną właściwością grupy. Ponadto władza grupy nad podejmowanymi decyzjami jej członków jest pozytywnie skorelowana ze stopniem ich uzależnienia od grupy w zakresie dostępu do ważnych dla nich dóbr<sup>30</sup>. W działaniu policji widoczne jest podejmowanie takich decyzji, które pozwalają jej na utrzymanie zarówno dostępu do władzy, jak i możliwości wywierania wpływu w tych obszarach, które w danym momencie dostępne (tworzenie lobby w obszarze dążenia do wywierania wpływu na konstruowanie norm prawnych czy

<sup>29</sup> J.H. Turner, *The Production of Social Solidarity: A Synthesis of Two Rational Choice Theories*, „Journal for the Theory of Social Behavior” 1993, No 22, s. 311–328.

<sup>30</sup> M. Hechter, S. Kanazawa, *Teoria racjonalnego wyboru a socjologia*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne, wybór i oprac.* A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, t. 1, Scholar, Warszawa 2006, s. 165.

pozyskiwania zasobów). Posiadane przywileje są też istotnym motywatorem do wielu działań przedstawiających pracę policji jako szczególnie trudną i stresującą, zwłaszcza w sytuacji próby ich ograniczenia.

Z kolei M. Olson wskazuje, że członkowie dużej grupy racjonalnie dążą do maksymalizacji osobistych korzyści, ale wspólne działania podejmą wtedy, gdy pojawi się mechanizm, który ich do tego zmusi, w postaci odrębnej nagrody – niezależnej od osiągniętego celu grupowego, oferowanej tym, „którzy osobiście poniosą koszt lub podejmą wysiłek działania w interesie grupy”<sup>31</sup>. Duża grupa nie stworzy więc organizacji realizującej cel grupowy, nawet przy zgodzie co do wspólnego interesu, bez nagród lub mechanizmów przymusu. Takim mechanizmem w przypadku bezpieczeństwa i porządku publicznego jest bycie monopolistą przez policję, która posiada wyspecjalizowaną wiedzę, normy prawne i specjalistyczny sprzęt. W dążeniu do wspólnego dobra, jakim jest bezpieczeństwo i porządek publiczny, wśród organizacji biorących udział w jego produkcji policja jest liderem. Zapewnia jej to nie tylko pozycję decydenta przy konstruowaniu i realizacji programów typu Bezpieczne Miasto, ale także głównego kreatora w organizacji np. bezpiecznych przestrzeni miejskich. Ponadto policja jako specjalista w obszarze tych działań ma dostęp do dóbr rzadkich – zwłaszcza władzy, sprzyja jej przy tym możliwość stosowania przymusu zarówno wobec społeczeństwa, jak i własnego systemu społecznego. Jest też zainteresowana zwiększaniem roli państwa kosztem społeczeństwa, co jest widoczne w domaganiu się przez tę służbę zwiększenia uprawnień nakładów finansowych.

Policja ma do dyspozycji odpowiednie instrumenty prawne – może korzystać z represji i prewencji. W swoim systemie społecznym styka się jednak z taką samą sytuacją jak przedsiębiorstwa na rynku konkurencyjnym. Indywidualny wysiłek jej pracowników nie ma wpływu na jej sytuację, korzyści z jej działania są dostępne dla każdego z nich bez względu na to, jaki wkład wniósł.

Według J.S. Colemana teoria racjonalnego wyboru służy badaniu funkcjonowania systemów społecznych i ekonomicznych, odwołuje się również do działań jednostek dotyczących ich związków z systemem, ponieważ działania jednostek tworzą system. Teoria odnosi się do poziomu systemu i poziomu aktorów. Bada wpływ zjawisk z poziomu systemu na indywidualne orientacje aktorów, działania racjonalnych jednostek, kombinacje tych działań w określonej strukturze instytucjonalnej, dające wyniki na poziomie systemowym<sup>32</sup>. Wskazuje na wagę kapitału społecznego. Z tej perspektywy możemy zobaczyć policję jako podsystem państwa, który mimo deklarowanej apolityczności stanowi jego przedstawicielstwo i reprezentuje jego interesy. W przełożeniu na system społeczny generuje to określone zachowania, zrjonalizowane na tym poziomie i powracające w postaci oczekiwań do poziomu państwa. Widoczne jest to przy podwyżkach pensji policjantów

<sup>31</sup> M. Olson, *Dobra publiczne i problem „pasażera na gapę”*, [w:] Ibidem, s. 139.

<sup>32</sup> J.S. Coleman, *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, [w:] ibidem, s. 146; J.S. Coleman, *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1, s. 7–27.

i zwiększaniu nakładów materialnych dla policji, zwłaszcza w sytuacjach trudnych społecznie jak kryzysy ekonomiczne wywołujące niepokoje społeczne. Do tej kategorii można zaliczyć również szereg racjonalizacji dotyczących utrzymywania zawodowych przywilejów – jak w przypadku policji możliwość odejścia ze służby po 15 latach pracy i protesty dotyczące wydłużenia czasu służby do 20 lat.

Teoria racjonalnego wyboru jest również stosowana w sektorze publicznym<sup>33</sup>. Wykorzystuje się ją do badania decyzji i działań obywateli oraz urzędników, jakby były ich decyzjami i działaniami podejmowanymi we własnym interesie – podobnie jak decyzje i działania producentów i konsumentów. W związku z tym można teorię racjonalnego wyboru traktować nie tylko jako teorię opisową, lecz również jako teorię normatywną, wskazującą, jak powinno lub może być. Patrząc z tej perspektywy, można potraktować sektor publiczny w kategoriach rynkowych. A. Smith wskazał już, że działania ludzi kierujących się własnym interesem mogą, poprzez mechanizm niewidzialnej ręki, przynieść zbiorowe następstwa korzystne dla całego społeczeństwa<sup>34</sup>.

Teoria racjonalnego wyboru zakłada, że siłą napędową przy podejmowaniu decyzji i działań jest własny interes. W odniesieniu do rynku usług publicznych obywatel-konsument próbuje otrzymać atrakcyjne dla siebie dobra i usługi publiczne, których producentami są konkurujące ze sobą organizacje, odpowiadające we własnym interesie efektywnie na popyt ze strony obywateli-konsumentów. Teoria racjonalnego wyboru posłużyła do wyjaśnienia zachowań urzędników i funkcjonowania organizacji biurokratycznych – za jej pośrednictwem przypisano urzędnikom kierowanie się własnym interesem i dążeniem do maksymalizacji użyteczności, chociażby przez kolejne awanse zawodowe zależne od oceny i pozytywnej rekomendacji przełożonego. Skutkować to może eksponowaniem lub ukrywaniem informacji przez urzędnika w zależności od spodziewanych korzyści lub kar, a zniekształcanie informacji lub nawet jej sabotowanie może prowadzić do podejmowania błędnych decyzji lub nawet ograniczenia sprawnego funkcjonowania organizacji. Ten element widoczny jest również w policji, zwłaszcza w obszarze komunikowania wewnętrznego, gdzie informacja zwrotna do przełożonego ograniczona jest głównie do potwierdzenia wykonania zadania służbowego.

Zmiana w tym wypadku może być nie do końca skuteczna, ponieważ w nieznacznym stopniu będzie dotyczyła indywidualnych motywów będących rzeczywistym powodem problemów. Policja jest dobrym przykładem tego, jakie znaczenie mają indywidualne motywy działania w sytuacji zmiany. Jako organizacja o charakterze monopolistycznym zmianę przyjmuje powoli mimo, wydawałoby się, dość szybkiej wymiany systemu społecznego. Powoduje to powstawanie ste-

---

<sup>33</sup> Zob. J. Wiklin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Scholar, Warszawa 2005; G. Lissowski (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Scholar, Warszawa 2001; J.P. Gunning, *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, WSBFiZ, Warszawa 2001.

<sup>34</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.

reotypów, a w dalszej konsekwencji również wchodzenie w określone role przez funkcjonariuszy, zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami.

Według zasady struktury społecznej M. Hechtera im więcej członków grupy bierze udział w produkcji dobra zbiorowego, konsumowanego poza grupą, tym bardziej ich produktywność zależy od wzrostu wielkości wynagrodzenia zewnętrznego w porównaniu z rekompensatą wewnętrzną. W policji ten mechanizm jest widoczny przy podejmowaniu działań związanych z represją i prewencją, kiedy swoistą nagrodą może być zadowolenie z wypełnionej roli zawodowej, poparte zewnętrzną pochwałą (media). Ponadto władza nad członkami grupy, ich decyzjami i działaniami jest dodatkowo skorelowana z poziomem ich uzależnienia od kosztów opuszczenia grupy, przeniesienia do innej, braku dostępu do innych atrakcyjnych źródeł dóbr, co z kolei generuje zachowania konformistyczne i zdolność do monitorowania i kontroli<sup>35</sup>. Nie bez znaczenia pozostają w tym przypadku teorie motywacji, które wskazują w pierwszym rzędzie na dążenie do zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa, a w dalszej kolejności także samorealizacji (potrzeba rozwoju, awansu i związane z nimi przywileje). Patrząc na zachowania organizacyjne z tej perspektywy, można stwierdzić, że jednostki w organizacji będą bardziej skłonne sprzyjać tym decyzjom i wykonywać te polecenia służbowe, które okażą się zbieżne z ich własnym interesem.

Teoria racjonalnego wyboru stosowana jest także w analizie makrostrukturalnych procesów zachodzących w dużych populacjach. Państwa mogą nakładać na obywateli szereg obowiązków, takich jak podatki, lojalność, gotowość do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego czy zbiorowego. Obywatele są z reguły uzależnieni od dostępu do dóbr publicznych i nie mogą zrezygnować z korzystania z nich. Do takich dóbr należą bezpieczeństwo i porządek publiczny. Nawet jeśli obywatel odmówi korzystania z nich, to i tak te dobra będą go otaczać, chociażby przez obecność patroli na ulicach czy działania policji z zakresu prewencji. Submisja wobec zakazów i nakazów, jakie państwo stosuje wobec obywateli, wynika zarówno z obowiązku, skuteczności aparatu kontroli państwa, jak i monitorowania obywateli skupionych w grupach obligatoryjnych i kompensacyjnych. Uległość obywateli według M. Hechtera zależy też od optymalizacji systemu kontroli, wdrażanego w grupach i między grupami<sup>36</sup>. Policja jako aparat kontroli państwa podejmuje się realizacji zadań zarówno z obszaru represji, jak i prewencji, które wymagają uległości obywateli. Represja jest oparta na jasno sformułowanych i sformalizowanych normach opisanych w ustawach, prewencja zaś na uległości wymuszonej nieformalną kontrolą społeczną. Racjonalnie działający aktorzy będą dokonywali wyborów korzystnych z ich punktu widzenia, chociaż w dużej mierze monitorowanych przez pozostałych członków grup. Dotyczy to zarówno policji i jej działania, jak i decyzji podejmowanych przez obywateli.

<sup>35</sup> J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa 2004, s. 359.

<sup>36</sup> Ibidem.

Organizacje biurokratyczne są monopolistami w zakresie wytwarzania różnych usług publicznych, a nabywcy praktycznie nie mają możliwości wyboru innych ani ich odmowy. Wraz z rozbudową sektora publicznego wzrastały koszty jego utrzymania przy jednoczesnym braku oczekiwanej efektywności. Wskazywano na takie przyczyny tego stanu rzeczy, jak: dążenie urzędników do maksymalizacji budżetu uznaniowego, dążenie do kontroli nad budżetem, wpływ organizacji politycznych na monitorowanie biurokracji. Pewnymi ograniczeniami tych działań mogą być odpowiedzialność przed opinią publiczną, normy zawodowe i etyczne<sup>37</sup>. W policji ten element jest widoczny w wywieraniu wpływu przez polityków, przedstawiony w analizie prasoznawczej, widoczny zresztą także w mediach w postaci nagłaśnianych afer z udziałem wysokich funkcjonariuszy.

Obywatele konsumują usługi i dobra publiczne podawane przez powołane do ich wytwarzania organizacje. Konsumpcja odbywa się według określonych wzorów ustalonych tradycją lub modyfikowanych przez zmianę, a dobrom i usługom oraz sposobom ich podawania nadaje się określone sensy również podlegające powolnym modyfikacjom. Sensy te tkwią w systemie kulturowym, a ten ze wszystkich podsystemów zmienia się najwolniej. W związku z tym często kolejne pokolenia w systemie społecznym organizacji w swoisty sposób dziedziczą je w procesie socjalizacji. Dobra publiczne, w tym bezpieczeństwo i porządek publiczny, wymagają decyzji zbiorowych i często są produkowane w niewystarczającej dla wszystkich ilości i jakości, dlatego podlegają kontroli państwa. Wydawać by się mogło, że przez to będą wytwarzane skuteczniej przez organy wyposażone w uprawnienia władcze.

Organizacje świadczące usługi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego (ale także zdrowotnego czy oświatowego) mają charakter monopolistów, co z kolei sprawia, że są ich niewydajnymi producentami. W obszarach występowania monopoli i konkurencji monopolistycznej pojawiają się nisze nieefektywności i zaniechania<sup>38</sup>. Jedyna możliwość konkurencji pojawia się w sferze organizacji bezpieczeństwa prywatnego, na które jednak nie wszystkich stać.

Zgodnie z teorią racjonalnego wyboru wprowadzanie zmian nie wydaje się wtedy racjonalne, ponieważ narusza wypracowany system działania i nie przyno-

---

<sup>37</sup> Zob. K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2004; K. Zuba (red.), *Biurokracja*, Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego, Toruń 2007; W. Niskanen, *Bureaucracy and Economics*, Edward Elgar Publishing, Brookfield 1994; D. Wood, R. Waterman, *Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, Boulder 1994.

<sup>38</sup> A.O. Hirschman stwierdza, że taka analiza przedsiębiorstwa może być również przeniesiona na inne organizacje, takie jak dobrowolne stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe „świadczące nieodpłatne usługi na rzecz swych członków”. Zakłada również, że gorsze funkcjonowanie przedsiębiorstwa czy też organizacji wynika z niezbyt określonych, losowych przyczyn, nie dość jednak silnych ani też nie na tyle trwałych, aby przekreślić szanse powrotu do poprzedniego stanu, jeżeli tylko menadżerowie poświęcą temu celowi dostatecznie dużo energii i uwagi. Typowym przejawem tego pogorszenia odnoszącym się zarówno do przedsiębiorstw, jak i organizacji jest bezwzględny albo choćby względny spadek jakości dostarczanych produktów czy usług. A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 11.



si dodatkowych korzyści organizacji, a pochłania dodatkową energię. Sprzyja to również opieszałości organizacji, niechęci do zmian, brakowi wizji, jej realizacji i dobrej relacji z otoczeniem, która wymagałaby dodatkowej aktywności. Przykładem może być próba wprowadzenia nowej filozofii policji przez generała Marka Papatę, który miał wizję zmian oraz zespół osób sprzyjających ich wprowadzeniu w życie, zabrakło mu jednak poparcia politycznego. Natomiast sam obywatel-konsument może jedynie dobro lub usługę nabywać w jedynej dostępnej formie. Brak konkurencji nie wymusza na organizacji zmian, a obywatel może najwyżej zaprotestować, często przez zwrócenie uwagi mediów lub składanie skarg bezpośrednio do policji lub nie zgłaszając np. przestępstw w ogóle, zwiększając tym ich liczbę. Jedynie konkurencyjny rynek usług publicznych mógłby w znacznym stopniu poprawić jakość i poziom usług i dóbr.

Zmiany tego stanu rzeczy można by upatrywać również w aktywności, wiedzy i innowacyjności oraz odpowiedzialności dążących do władzy i prestiżu głównych aktorów zarządzających organizacjami monopolistycznymi. W połączeniu z aktywnością obywateli i ich otwartością na kooperację z tymi organizacjami można by oczekiwać lepszej jakości dóbr i usług. Inną możliwością byłoby stworzenie konkurencyjnego rynku dóbr i usług publicznych, co również nie do końca wydaje się możliwe ze względu na dostępność dla wszystkich konsumentów. Dlatego policja jako monopolista dokonuje racjonalnych wyborów korzystnych głównie dla swojej organizacji oraz tych, które są wymuszane zmianą. Tutaj można zatem upatrywać niepowodzenia implementacji programów prewencyjnych lub słabości działań w nawiązywaniu relacji z otoczeniem, zwłaszcza w wymiarze współpracy ze społeczeństwem.

W tej relacji niezbędna jest komunikacja pozwalająca na przedstawienie oferowanego produktu czy usługi. Analizując komunikowanie z wykorzystaniem teorii racjonalnego wyboru, można prześledzić system tworzenia relacji w wymiarze komunikacyjnym. Wybory dokonywane przez nadawców i odbiorców informacji są racjonalne z ich punktu widzenia, stąd ocena przekazu informacji może być różna zarówno ze strony policji, jak i społeczeństwa. W policji wejście w rolę jest dość silne, a identyfikacja z organizacją bardziej skłania ku obszarom represji niż prewencji. Patrząc na zachowania organizacyjne z tej perspektywy, można stwierdzić, że jednostki w organizacji będą bardziej skłonne sprzyjać tym decyzjom i wykonywać te polecenia służbowe, które będą zbieżne z ich własnym interesem.

Policja jest monopolistą w zakresie ochrony obywateli, którzy praktycznie nie mają wpływu na jej formę. Jednocześnie wciąż wzrastają jej koszty przy jednoczesnym braku oczekiwanej efektywności. Pewnymi ograniczeniami w tym zakresie mogą być odpowiedzialność przed opinią publiczną, normy zawodowe i etyczne.

W dążeniu do maksymalizacji użyteczności organizacji publicznej XX wieku przyjęto konieczność jej odpolitycznienia i przyjęto strukturę organizacyjną nazywaną biurokratyczną. Bezosobowość biurokracji miała zapewnić zgodnie z my-

ślą M. Webera, bezstronność, a to wpływać pozytywnie na realizację zadań<sup>39</sup>. W latach osiemdziesiątych XX wieku pojawiła się koncepcja New Public Management, reprezentująca podejście menadżerskie do zarządzania publicznego, w którym kładzie się nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych, a administrację publiczną postrzega się z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego jako podmiotu zainteresowanego decyzjami władz publicznych.

Koncepcja nowego publicznego zarządzania może odegrać dużą rolę w procesie racjonalizacji funkcjonowania organizacji publicznych, w tym policji, gdzie stosowane są już takie określenia, jak: interesariusze, partnerstwo, współdecydowanie, współuczestnictwo obywateli w systemie decyzyjnym. Szybko zmieniająca się rzeczywistość w sposób naturalny wymusza zmianę. Chodzi o to, aby organizacja publiczna odpowiadała racjonalności swoich czasów, a niektóre wątki menadżerskie wykorzystywała z korzyścią dla niej samej i obywatela. Obszarem, który może być przez policję poddany zmianom analogicznym do menadżerskich, jest komunikowanie i relacje z otoczeniem, zwłaszcza społeczeństwem. Potraktowanie tego jako procesu może przynieść w rezultacie wzajemne lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania i organizacji i obywatela, a w konsekwencji podnieść jakość oferowanego bezpieczeństwa. Koncepcja ta pojawia się w opracowaniach dotyczących organizacji publicznych. W analizie policji również może być użyteczna, ale raczej w zakresie dotyczącym wykonywania przez nią funkcji dotyczących zapobiegania przestępczości. Dlatego występuje czasami w opisach budowy strategii bezpieczeństwa, kooperacji przy wdrażaniu programów prewencyjnych i profilaktycznych, przeważnie w postaci uwag na temat mechanizmów współdziałania, partnerstwa i współuczestnictwa obywateli.

Dość szybkie przeobrażenia w wielu obszarach życia, które obserwujemy przez dwie ostatnie dekady, wskazują, że zmiana w policji jest nieunikniona i musi być nastawiona na obywatela. Wymaga jednak otwartości i innowacyjności, zwłaszcza że oczekiwania wobec niej jako monopolisty są duże. Widoczne przemiany i poziom zaufania wobec policji w porównaniu do innych organizacji wymiaru sprawiedliwości jest już sporym zasobem, który można w sposób racjonalny skapitalizować. Osobnym rozważaniem można poddać kwestię odpowiedzialności policji przed władzą ustawodawczą i prawem, co niekoniecznie może być zgodne z tym, czego oczekują obywatele-konsumenci.

W analizie prowadzonej z perspektywy teorii racjonalnego wyboru warto zwrócić uwagę na dwa podejścia: mikroracjonalność, tzn. wzory działania pojedynczych aktorów dążących do realizacji ważnych dla siebie celów za pomocą wybranych przez siebie lub dostępnych środków, oraz makroracjonalność, czyli reguły funkcjonowania systemu jako całości. Zmiany zachodzące na poziomie mikro i makro w trakcie procesów transformacji są zauważalne w postaci odnajdowania swojego miejsca przez społecznych aktorów w wymiarze jednostkowym

<sup>39</sup> Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002, s. 161 i n.

i grupowym. Wsparciu zmian w tym wymiarze powinny służyć organizacje powołane do obsługi różnych segmentów, w tym bezpieczeństwa publicznego. Obserwując zmiany zachodzące w policji, należy zwrócić uwagę na pojawiające się szanse i ograniczenia zarówno ze strony organizacji, jak i społecznych aktorów.

Makroracjonalność w policji można rozumieć jako działanie tej organizacji (przez tworzenie reguł – nowych wzorów działania), polegające na realizacji istotnych dla niej celów (bezpieczeństwo) za pomocą wybranych przez siebie środków (represja, prewencja), wypracowanych reguł funkcjonowania systemu jako całości, które mają dwa wymiary. Pierwszy – realizacja założeń (reguł) reformy w zakresie przepisów prawnych i konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Drugi – stanowiący następstwo realizacji tych założeń w postaci zachowań zbiorowych aktorów<sup>40</sup>.

Instytucje<sup>41</sup> i organizacje ułatwiają grupom i jednostkom działania i wskazują warunki, które je ograniczają. Dlatego organizacja to dostępne zasoby (policja i jej system społeczny oraz sieć ich powiązań i relacji), a instytucje to reguły umożliwiające wykorzystanie tych zasobów (normy, wartości i możliwości kreowania bezpieczeństwa zgodnie z dopuszczalnymi prawnie regułami). Jeżeli zasoby są wykorzystywane zgodnie z regułami, istnieje szansa powodzenia, tj. kapitalizacji zasobów na rzecz bezpieczeństwa, które zgodnie z ustawą ma zapewnić policja.

W zakresie bezpieczeństwa policja stanowi warunek wyjściowy do działań w zarządzaniu pionowym, natomiast instytucje (w rozumieniu norm i wartości) stanowią skumulowany efekt tych działań wytworzonych w poziomie organizacji. W policji, podobnie jak w innych organizacjach, na początku pierwszej dekady przemian były tworzone reguły instytucjonalne, ale nie dokończono tego procesu. Zaczęto od zanegowania reguł wytworzonych przed rokiem 1989. „Reguły instytucjonalne tworzą racjonalność makrosystemu [...], proces tworzenia tych reguł wciąż postępuje [...], wyniknie ze splotu działań indywidualnych i społecznych, ze splotu mikroracjonalności”<sup>42</sup>. Przy takim podejściu można mówić o różnych mikroracjonalnościach i o ich relacji do istniejącego systemu. Ponieważ trudno określić standardy racjonalności, to właśnie te mikroracjonalności stają się elementem, który da się analizować. Analizując policję z tego punktu widzenia, można przyjąć, że mamy do czynienia zarówno z zastanymi regułami instytucjonalnymi, jak i tymi powstającymi z interakcji i strategii aktorów. Pierwsze ograniczały zmiany, drugie kształtują reguły w sposób racjonalny dla aktorów tej gry.

<sup>40</sup> Opracowano na podstawie pozycji: A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2000, s. 24.

<sup>41</sup> W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, PWN, Warszawa 2000, s. 11.

<sup>42</sup> Zob. M. Marody, *Kulturowe aspekty zmiany społecznej*, [w:] M. Marody (red.), *Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowanie polskiej rzeczywistości*, Scholar, Warszawa 2000, s. 39.



Budowanie nowego ładu społecznego po roku 1989 wymagało stworzenia warunków systemowo-prawnych, w których obywatel byłby podmiotem<sup>43</sup>. W trakcie decentralizacji władzy państwowej i przekazywania jej różnym organizacjom pojawiał się problem dotyczący uprawnień w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konieczne było świadome dzielenie odpowiedzialności z państwem, a w pewnych obszarach przekazania jej różnym organizacjom. To wymagało z kolei gotowości tych podmiotów do „samodzielnego kształtowania stosunków międzygrupowych”<sup>44</sup>. W tym wymiarze trudno skupiać się tylko na wielkich ruchach społecznych i niesystematycznych inicjatywach, które występują niezbyt często i są chwilowe, lecz trzeba także zwrócić uwagę na sieć powiązań społecznych, zaufanie, które w dłuższej perspektywie czasowej mogły okazać się bardziej trwałe i stabilne, dając jednocześnie poczucie bezpieczeństwa.

Policja jako organizacja wytwarzająca usługi z zakresu bezpieczeństwa publicznego jest ważna ze względu na wykonywanie wewnętrznych funkcji państwa. Z racji jej znaczenia warto obserwować rządzące nią mechanizmy. Problematykę policji w ostatnich dwóch dekadach podejmował A. Misiuk<sup>45</sup>, przedstawiając monografię policji granatowej i badając jej funkcjonowanie we współczesnym społeczeństwie. Tematykę tę poruszają również J. Czapska<sup>46</sup> i J. Widacki<sup>47</sup>, wskazując na potrzebę zmian w tej organizacji i dostosowanie jej do aktualnych wymogów, również z wykorzystaniem wzorów sprawdzonych w innych krajach. Niedostatek opracowań w tym obszarze uzupełniają branżowe czasopisma i wydawnictwa Wyższej Szkoły Policji, mające jednak w dużej mierze charakter podręczników<sup>48</sup>. Do kwestii związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym odnosi się również literatura z zakresu zarządzania bezpieczeństwem.

W zarządzaniu pionowym warto zwrócić uwagę na porównanie racjonalności systemu z instytucjonalnymi warunkami jego realizacji. Porównanie zachowań, wiedzy, decyzji i zaangażowania systemu społecznego policji z instytucjonalnym kontekstem może pozwolić na ukazanie kształtu tych instytucji i samej organizacji w różnych obszarach ich funkcjonowania, zwłaszcza w relacji i komunikowaniu się z jej otoczeniem.

---

<sup>43</sup> M. Borucka-Arctowa, *Sposoby myślenia o uprawnieniach*, [w:] M. Borucka-Arctowa, C. Kourilsky (red.), *Socjalizacja prawna*, Instytut Nauk Prawnych, Scholar, Warszawa 1993, s. 149.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 151.

<sup>45</sup> A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008; P. Majer, A. Misiuk (red.), *15 lat polskiej Policji (1990–2005)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2005.

<sup>46</sup> J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków 2004; J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999.

<sup>47</sup> J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998; J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczeństwo lokalne: społeczny kontekst prewencji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

<sup>48</sup> W. Trzcńska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.

W sytuacji zmiany społecznej powodem niedostatku instytucjonalizacji nowego ładu jest niedostosowanie faktycznych możliwości organizacji do wymagań nowych struktur działania. Teoria zmiany społecznej w dużym stopniu ułatwia próbę wyjaśnienia istoty policji jako instytucji, której działanie obwarowane jest konstytucyjnie, prawnie, determinowane przez rozmaite interakcje społeczne, również polityczne i kulturowe. Wszystkie te elementy mają znaczący wpływ na system społeczny organizacji, który w sytuacji zmiany mobilizuje się przez odwołanie do wartości znaczących społecznie<sup>49</sup>. Teoria racjonalności pozwala na sposób analizy działania policji jako organizacji, w którym podkreślane jest znaczenie stabilności i pewności w działaniu. Odnosi się to do podejmowanych decyzji, np. przeprowadzania reform policji bez jej jasnej wizji, gdzie pojawiło się niedoprecyzowanie, odmienne cele, działania i różne strategie głównych aktorów zmiany. Z założenia powinni oni być agentami wiedzy – ze względu na posiadane doświadczenie i umiejętności, co ma z kolei wpływ na realizację zadań przez policję i jej profesjonalizm.

Teorie i paradygmaty w naukach społecznych i ich złożoność mogą powodować pewne trudności w ocenie zachowań funkcjonariuszy policji. Chodzi tu zarówno o obiektywną, jak i subiektywną ocenę podejmowanych przez nich działań<sup>50</sup>. W konsekwencji niekiedy trudno wybrać odpowiednią metodologię badań, a także interpretować procesy związane z funkcjonowaniem policji i jej komunikowaniem zewnętrznym i wewnętrznym. Komunikowanie organizacji jest, ujmując metaforycznie, oddechem, który pozwala żyć organizacji i przetrwać w otoczeniu. To, jak organizacja oddycha, zależy od transferu wiedzy od agentów wiedzy – kierowników, menadżerów – do jej systemu społecznego, jego edukacji w tym zakresie. To z kolei pozwala na przynajmniej zadowalającą relację komunikacyjną. N. Luhmann, opisując systemy, wskazuje, że realizują się przez określone medium: dla organizmów jest to życie, świadomość dla systemów psychicznych, a dla systemów społecznych to komunikacja za pomocą symbolicznych kodów, takich jak słowa i inne środki przekazu. Komunikacja jest mechanizmem powodującym działania, które są wzajemnie powiązane. Systemy społeczne funkcjonując w wielowymiarowych środowiskach, powodują w rezultacie możliwie jak największą kompleksowość. System, chcąc się z nią uporać, rozwija mechanizmy redukcji kompleksowości, co w konsekwencji wytwarza granicę między systemem a środowiskiem<sup>51</sup>. Jednocześnie dla N. Luhmanna system nie jest prostą sumą jego części, a żaden z podsystemów nie pełni roli podstawowej rzeczywistości. Funkcjonalnie zróżnicowane społeczeństwo to systemem reprodukujący się przez operacje poszczególnych podsystemów z założeniem, że żaden z nich nie ma możliwości kontrolowania całości. Podsystem komunikacji w całym systemie

<sup>49</sup> W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna...*, s. 10–47.

<sup>50</sup> G. Morgan, *Obrazy rzeczywistości*, PWN, Warszawa 1997, s. 449.

<sup>51</sup> N. Luhmann, *Social Systems*, Stanford University Press, Stanford, California 2000, s. 218–219.

organizacji jest więc jedną z jej części, która pozwala na funkcjonowanie w otoczeniu bliższym i dalszym.

Badania dotyczące grup dyspozycyjnych skupiały się dotąd głównie na wojsku. Stanowiły podstawę analiz w wymiarze porównawczym, instytucjonalno-organizacyjnym<sup>52</sup>, ewolucyjno-funkcjonalnym oraz empirycznym. Ogólnie można przyjąć założenie, że policja to organizacja i instytucja, system społeczny o strukturze hierarchicznej, o określonym układzie władzy i ról, uwarunkowanym społecznymi potrzebami, wymogami organizacyjnymi<sup>53</sup>.

Zmiany w otoczeniu policji były spowodowane wieloma czynnikami, np. labilnością norm, niespójnością w przepisach prawnych i ich niedostosowaniem do przestępstw nowego typu (bankowe, czy te dokonywane przy użyciu broni, zwłaszcza na początku transformacji). Łączyły się z rodzącym się brakiem zaufania do służb odpowiedzialnych za sferę bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Institucje zawsze pozostawały obiektem zainteresowania nauk społecznych. Instytucjonalizm koncentrował się na instytucjach jako podstawach porządku społecznego. W dziejach myśli społecznej definicje instytucji różniły się, np. ważnym punktem odniesienia instytucjonalizmu jest analiza procesów biurokratyzacji i instytucji formalnych M. Webera. E. Durkheim wskazywał, że socjologia jest dziedziną nauki badającą instytucję, jej genezę i funkcjonowanie. Z kolei w ostatnich dekadach ubiegłego wieku pojawił się nowy instytucjonalizm, krytykujący legalizm, wskazujący na prawo jako podstawową instytucję określającą zakres działania, strukturalizm – gdzie struktura społeczna determinuje zachowania jednostek, holizm – przeciwstawiany indywidualizmowi, historycyzm – interesujący się procesami kształtowania się i zmian instytucjonalnych, normatywizm – zajmujący się ocenami funkcjonowania instytucji i tworzenia programów ich przekształceń.

Obecnie w analizie instytucjonalnej wskazuje się na konieczność pogodzenia podejścia do ludzkich zachowań proponowanych przez teorię racjonalnego wyboru odwołującą się do metodologicznego indywidualizmu, ale także historycznego instytucjonalizmu<sup>54</sup>. Widoczne jest nawiązywanie do neoklasycznej ekonomii, teorii racjonalnego wyboru, teorii gier, teorii wymiany. Poszukuje się rozwiązań instytucjonalnych ograniczających niepewność, zwiększających dostęp do informacji, które podwyższałyby możliwość racjonalnego działania jednostek dla dobra wspólnego<sup>55</sup>. W rozważaniach o neoinstytucjonalizmie D.C. North wskazu-

---

<sup>52</sup> J. Sztumski, *Metodologiczne problemy systemowej analizy społeczeństwa*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1987, s. 8–3; idem, *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999, s. 95.

<sup>53</sup> Zob. W. Chojnacki, *Socjologiczne aspekty tendencji instytucjonalno-organizacyjnego rozwoju wojska*, AON, Warszawa 2003; idem, *Transformacja instytucjonalno-organizacyjna na progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2004.

<sup>54</sup> Zob. P. Chmielewski, *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995, s. 236.

<sup>55</sup> A. Jasińska-Kania, *Neoinstytucjonalizm. Wstęp*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne...*, s. 551.

je, że instytucje strukturyzują interakcje polityczne, ekonomiczne i społeczne<sup>56</sup>. Natomiast V. Nee analizuje warunki, w jakich normy instytucjonalne stają się kapitałem społecznym pozwalającym na rozwiązywanie społecznych problemów. Stwierdza, że w koncepcji ograniczonego wyboru, która stanowi teoretyczny rdzeń paradygmatu nowego instytucjonalizmu, instytucje definiowane jako „sieci wzajemnie powiązanych reguł i norm rządzących relacjami społecznymi, tworzą formalne i nieformalne ograniczenia, a te z kolei nadają kształt katalogom wyboru dla aktorów”<sup>57</sup>. W ten sposób instytucje prowadzą do redukcji niepewności w relacjach międzyludzkich. Idea norm jako formy kapitału pojawia się w rozważaniach G. Homansa, według którego kod moralny podtrzymuje zaufanie między jednostkami. J.S. Coleman wskazuje na korzyści płynące z konformizmu w grupie, gdzie normy przyczyniają się do budowy dobra wspólnego. Natomiast E. Ostrom wykazała, że zarządzanie określonym dobrem przez jednostki jest często efektywniejsze niż to oparte na zasadach klasycznej teorii ekonomii kapitałowej. Takie systemy są częściej korzystniejsze niż odpowiadające im państwowe lub prywatne, ponieważ użytkownicy dobra czy zasobu potrafią się samoorganizować i skutecznie rozwiązywać konflikt interesów. Sprzyjające samoorganizacji czynniki to zaufanie, zaangażowanie we wspólne tworzenie reguł, należyta komunikacja, przepływ informacji. Vincent i Elinor Ostromowie wskazali, że aktywność jednostek jest kształtowana przez instytucje i konkretne impulsy do działania, a odczytanie i zrozumienie tych powiązań jest konieczne do dokonania analizy różnorodnych społecznych polityk<sup>58</sup>. Z kolei J. Meyer i B. Rowan postrzegają zasady i reguły instytucjonalne jako mity przedstawiające różne struktury formalne, jako racjonalny sposób osiągania celów. W rzeczywistości służą jednak uprawomocnieniu organizacji, pomagając im tym samym w przetrwaniu i czasami w ekspansji mimo braku efektywności działania<sup>59</sup>. Natomiast P.J. DiMaggio i W.W. Powell wskazują, że zmieniły się przyczyny biurokratyzacji i racjonalizacji. Widoczna jest biurokratyzacja korporacji i państwa oraz homogeniczność organizacji stały się homogeniczne. Z kolei biurokracja stała się ich wspólną for-

<sup>56</sup> D.A. North, *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] ibidem, s. 553–566; D.C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

<sup>57</sup> V. Nee, *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne...*, s. 561–565; V. Nee, P. Ingram, *Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure*, [w:] M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology...*, s. 19–45; V. Nee, *The New Institutionalism in Economics and Sociology*, [w:] N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, Russell Sage Foundation, Princeton & Oxford, Princeton University Press, New York 2005, s. 49–74.

<sup>58</sup> V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa–Olsztyn 1994, s. 159–180.

<sup>59</sup> J.W. Meyer, B. Rowan, *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne...*, s. 583–599; J.W. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, [w:] W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1991, s. 41–62.

mą działania co sprawia, że organizacje upodabniają się do siebie bez potrzeby powiększenia swojej efektywności<sup>60</sup>.

Według A. Rycharda instytucje to „zestawy powtarzalnych reguł, norm, a organizacje to sformalizowani aktorzy, normy te stosujące w praktyce”<sup>61</sup>. W idealnym typie instytucjonalizacji następuje zgodność trzech logik: działania indywidualnego, form organizacyjnych i reguł instytucjonalnych. Takie sytuacje zdarzają się rzadko, a w okresie transformacji formalne organizacje niekoniecznie są sprzymierzeńcem zmian<sup>62</sup>.

Według teorii sterowania w „społeczeństwie aktywnym” A. Etzioniego państwo powinno bezpośrednio służyć społeczeństwu. Jako zwolennik mocnej władzy centralnej, kontrolowanej przez społeczeństwo, a nie jednostki, zakładał, że ład i porządek społeczny powinny się opierać na równowadze między podporządkowaniem się a autonomią, tym, co indywidualne, a tym, co wspólne. A. Etzioni traktuje organizację jako duży złożony, wielopłaszczyznowy agregat społeczny. Według jego założeń w systemach organizacyjnych funkcjonują grupy mające zarazem cele zbieżne, sprzyjające współpracy, i rozbieżne, skutkujące rywalizacją. Podejmuje on problematykę odpowiedzialnego zajmowania się społeczeństwem i jego fundamentami oraz zasadami demokratycznego reagowania. Wskazuje, że współczesne społeczeństwo amerykańskie posiada nadmiar praw, a jednocześnie niedostatek poczucia odpowiedzialności, co skutkuje określonym zachowaniem<sup>63</sup>.

Ogólna tendencja do oczekiwania zamiast zaangażowania wskazuje na potrzebę zwrotu w kierunku odpowiedzialności za wspólnotę. Powrót od indywidualizmu ku kooperacji rozumianej jako dążenie do budowy dobra wspólnego jest niezbędny zwłaszcza we współczesnym społeczeństwie ryzyka. Filarami ma być rodzina i lokalny świat, a społeczne zadania powinni podejmować i rozwiązywać ci, którzy najlepiej to potrafią. Z kolei sprawy dobrze realizowane na szczeblu lokalnym nie powinny być przekazywane władzom wyższych szczebli. Wykorzystanie kapitałów na szczeblu lokalnym może sprzyjać w dużym stopniu reaktywowaniu więzi społecznych i dawać realne oparcie w płynnej i nieprzewidywalnej nowoczesności. W globalizującym się, przeinformowanym medialnie, ale jednocześnie niedoinformowanym świecie lokalna społeczność, swoiste siedlisko odpowiadające metaforycznie starożytnym państwom-miastom, może stać się generatorem bezpieczeństwa. To bezpieczeństwo, nawet jeśli okazałoby się

---

<sup>60</sup> P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę” instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne...*, s. 600–612; P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields*, „American Sociological Review” 1983, Vol. 48, No 2, s. 147–160.

<sup>61</sup> A. Rychard, *Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1, s. 461.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Zob. A. Etzioni, *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, Simon & Schuster, Touchstone Edition, New York 1994.



w dużym stopniu subiektywne, byłoby „swoim bezpieczeństwem” pozwalającym na uruchomienie pożądanych kapitałów w skali lokalnej.

*Community*, w rozumieniu wspólnoty/społeczności, łączy cechy tradycyjnych wspólnot i nowych społeczności, gdzie wspólnotowe więzi „pozostają w zgodzie z wzorami zmodernizowanych, wyposażonych w odpowiednie instytucje nowych (nowszych) społeczności [...] [odznaczają się – J.M.] atrybutami społecznego bycia razem i zdolności do działania na rzecz wspólnego społecznego interesu”<sup>64</sup>. Komunitaryzm/komunitarianizm „jest do pewnego przynajmniej stopnia – wszystkim, z czym mamy do czynienia w naukach społecznych”<sup>65</sup>. Dotyczy nie tylko społeczeństwa globalnego, ale także narodowego i wspólnoty/społeczności. Trzeba tu wskazać kilka wątków: potrzebę polegania na grupach pierwotnych, stowarzyszeniach, a nie tylko na instytucjach rządowych, odwołania się do wartości moralnych, wspólnotowej orientacji, operowania perswazją, korzystania z „miękkiej siły” dla wspólnych interesów, ogarniając wiele aspektów życia społecznego. Ponadto A. Etzioni stwierdza, że w ogólnej idei komunitarianizmu „podwaliny stwarzające warunki bezpieczeństwa oraz poczucie bezpieczeństwa wszystkich partnerów są najbardziej obiecujące”<sup>66</sup>. Z kolei Z. Bauman uważa, że z socjologicznego punktu widzenia komunitarianizm jest „całkowicie przewidywalną reakcją na przyspieszone «roztapianie się» nowoczesnego życia [...], na pogłębiającą się dysproporcję między indywidualną wolnością a bezpieczeństwem”<sup>67</sup>. Wskazuje też, że komunitarianizm jest odpowiedzią na odchylenie się wahadła bezpieczeństwa w pozytywnym kierunku w spolaryzowanym układzie ludzkich wartości i ma wielu zwolenników, ponieważ wyraża odczucia gniewu wobec opieszałych elit. Ponadto staje się obietnicą poczucia bezpieczeństwa w świecie niepewnych perspektyw: bezrobocia, starości i zagrożeń życia.

W ramach komunitarianizmu istnieje związek między założeniami teoretycznymi i kierunkiem zainteresowań empirycznych. To również bardzo silnie zaznaczony wątek aplikacyjny, obejmujący gotowość do udziału w sprawach społecznych i praktycznych działań. To „nurt ważny w naukach społecznych, a być może w szczególności w socjologii problemów społecznych, chociaż bywa nazywany «inną socjologią»”<sup>68</sup>. Komunitarianizm nie ma wyraźnych granic empirycznych. Komunitarystycznie analizuje się i interpretuje wielorakie procesy zmiany społecznej, zmierzając ku nowej interpretacji. Pyta się o potencjał pozytywnej intensyfikacji więzi i solidarności, mając na względzie indywidualną wolność, godność i odpowiedzialność<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, Scholar, Warszawa 2009, s. 251.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 249.

<sup>66</sup> Zob. A. Etzioni, *Security First: for a Muscular, Moral Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven, CT 2007, podano za: K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych...*, s. 249.

<sup>67</sup> Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 263.

<sup>68</sup> K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych...*, s. 249.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 258.

Płynność współczesności, permanentny brak czasu przy szybkim tempie życia sprawiają, że jednostka zmuszona jest do dużej wydajności. W rezultacie poczucie bezpieczeństwa zmniejsza się, a inne potrzeby z piramidy Masłowa trudno jest zaspokoić. Potrzeba bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym może zostać zaspokojona przez podejmowanie wspólnych przedsięwzięć przez organizacje regulujące i kształtujące życie lokalnej społeczności. Do pozytywnej realizacji tych zamierzeń i kształtowania relacji między społeczeństwem a organizacjami potrzebna jest taka forma komunikowania, która wyzwoli energię lokalną, reaktywuje poczucie odpowiedzialności za lokalną wspólnotę. To poczucie umocowienia może dać zaangażowanie się w budowę bezpieczeństwa lokalnego. Komunitarianizm jest teoretycznym podejściem umożliwiającym dobrą analizę tej przestrzeni również pod kątem komunikowania w policji.

Miękka kultura moralna proponowana w komunitarianizmie propaguje dialog zakładający równorzędność partnerów, który pozwala na porządkowanie i rozwiązywanie problemów z uwzględnianiem nowych potrzeb i oczekiwań. Komunitarianizm dąży do poprawiania społecznej rzeczywistości, wzmacniania wspólnoty, poszukiwania rozwiązań konkretnych sytuacji. Przeobrażenia policji jako organizacji publicznej produkującej usługi w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego w tym rozumieniu mają na celu poprawę relacji organizacja–obywatel z wykorzystaniem posiadanych zasobów, które można skapitalizować przez właściwe relacje i komunikowanie. Dotyczy to głównie wypełniania przez policję funkcji zapobiegania przestępczości wymagającej kooperacji i partnerstwa. Nie odnosi się to do wypełniania przez policję funkcji represyjnej. Działania zadowalające obie strony dają możliwość rozwiązywania ważnych dla społeczności problemów, a także budowy i odnowy więzi. Nie bez znaczenia pozostaje proces socjalizacji aktorów tych relacji, kultura danej wspólnoty, które mogą być znaczące dla budowy pożądanego ładu. Partnerstwo w tym wypadku zwiększa szanse powodzenia.

Przeobrażenia policji pozwalają na mocniejsze powiązanie jej ze społeczeństwem w obszarze proponowanej przez komunitarianizm kultury moralnej, gdzie obowiązek postrzegany jest nie tylko w sensie formalnym, ale i w charakterze dobra publicznego. Istnieje więc możliwość połączenia realizacji przez policję zadań z poczuciem wspólnoty wobec społeczeństwa.

Komunikowanie stanowi w płynnej ponowoczesności zasób, który można skutecznie skapitalizować w organizacji uczącej się, jaką powinna stać się policja. Ponadto komunikowanie wymaga budowy zaufania, co w czasach zmiany i niestabilności jest podstawą działania każdej organizacji.



## 1.2. Władza polityczna a restrukturyzacja i modernizacja policji

Procesy modernizacyjne po 1989 roku miały być „powrotem” do Europy. Przyjęto model demokracji i gospodarki rynkowej, którego realizacja była związana z racjonalnością w polityce i gospodarce. Nastąpił proces depolityzacji działań państwowych, procesu decyzyjnego, a projekty reform nie były wynikiem szerszego dialogu społecznego, ale raczej konsekwencją strategii wąskich elit modernizacyjnych. Dokonywanie wyborów przedstawiano jako konieczną „logikę rozwoju”. Za podejmowanymi decyzjami stały racjonalne jednostki i grupy wzmacniające swoją pozycję bez względu na konsekwencje dla państwa i społeczeństwa, które stało się obiektem zabiegów modernizacyjnych elit. W analizie procesów modernizacyjnych postuluje się unowocześnić strategię, która do tego służy<sup>70</sup>.

Instytucje i reguły mające wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny były (i są) obiektem oddziaływania elit zarządzających oraz indywidualnych aktorów wywodzących się z elit, w rezultacie czego system bezpieczeństwa może ewoluować w kierunku niekoniecznie zamierzonym (nawet w sytuacji dobrze zwerbalizowanych instytucji). Niewydolność systemu bezpieczeństwa występuje w sytuacjach niskiego stopnia zorganizowania jednostek i rozbieżności ich interesów. W społeczności lokalnej jednostki i grupy nie są jeszcze dobrze zorganizowane, ponadto ich interesy mogą się różnić od interesów organizacji. Przykładem jest dyslokacja służby w policji zależna często od liczby przestępstw popełnionych na mieszkańcach, a nie od braku poczucia bezpieczeństwa.

W budowie dobra wspólnego ogromną rolę odgrywa również kapitał polityczny traktowany jako możliwość tworzenia lobby na rzecz bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach, modyfikacji polityki bezpieczeństwa, sięganie po nowatorskie rozwiązania z jednoczesnym wykorzystaniem lokalnych diagnoz problemów społecznych, możliwości odbycia konsultacji społecznej czy chociażby prób dialogu. W wymiarze organizacyjnym to także budowanie dwustronnej komunikacji, pozwalającej na sprostanie oczekiwaniom lokalnej społeczności.

Zmiana w organizacji bezpieczeństwa i porządku publicznego odnosi się również do sfery publicznej definiowanej jako: „obszar, na którym toczy się gra o kontrolę nad dobrami i zasobami publicznymi [...] o wpływ na sprawy publiczne”<sup>71</sup>. To również możliwość podjęcia działań wpływających na rozwiązania w tej sferze, wymagające aktywności decydentów na różnych szczeblach organizacji. Przeobrażeniu ulega też struktura indywidualnych zasobów poprzez redefinicję wartości przez jednostki, których strategie działania zależą od osobistych

<sup>70</sup> Zob. Z. Krasnodębski, *Modernizacja po polsku*, [w:] J. Kloczkowski, M. Szudrzyński (red.), *Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2006.

<sup>71</sup> To jednak, jak ludzie postrzegają tę sferę, ma ogromne znaczenie dla ich zachowań: jeśli na przykład koszt partycypacji w procesach demokratycznych przekroczy postrzegane zyski, jakie może ona przynieść, jednostka będzie skłonna do wycofania się. M. Marody, A. Rychard, A. Giza-Poleszczuk, *Strategie i system...*, s. 28.

zysków i strat. Działania i mobilność, a także wybory w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego zależą więc od pozycji, jakie jednostka zajmuje wskutek tej zmiany, co z kolei ma wpływ na dynamikę procesów zbiorowych w zakresie bezpieczeństwa. Jednostki i grupy umocowane wyżej w strukturze społecznej, posiadające zasoby materialne, same zapewniają sobie bezpieczeństwo w wymiarze prywatnym. Niemniej dalej będą zainteresowane bezpieczeństwem publicznym. Stąd często pojawiające się w hasłach wyborczych deklaracje wzmocnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz obietnice kolejnych reform policji. Z perspektywy teorii racjonalnego wyboru policja jako organizacja niekoniecznie musi być zainteresowana zmianami, które mogą przynieść ograniczenie zawodowych przywilejów, jak i konieczność wydatkowania dużej ilości energii na reorganizację. Racjonalny wybór głównych aktorów zmiany dokonywany jest więc z perspektywy ich pozycji i możliwości uzyskania przez nich konkretnych korzyści. Tę perspektywę cechują racjonalizm i realizm. Organizacje i jej aktorzy muszą dostosować się do istniejących sztywnych struktur. Trudno zmienić strukturę, jeśli istnieje już określona hierarchia, a zmiana zachodzi w niej powoli i z oporem. Pojawia się presja, żeby zachować status quo, ważne stają się wysiłek aktorów i ich organizacji oraz działanie połączone z oczekiwaniem własnych korzyści. Pojawia się kalkulacja „wypłaty” za własny „wkład” w funkcjonowanie systemu. Wskazuje się na własną funkcjonalną użyteczność dla niego.

System, w tym system bezpieczeństwa i porządku publicznego, w swoim wymiarze adaptacyjnym może być skuteczny w określonych granicach. W sytuacji kiedy koszt partycypacji w budowie bezpieczeństwa publicznego przekroczy postrzegane zyski, jednostka lub nawet całe grupy mogą być skłonne do wycofania się. W sytuacji elit jest to obszar wart gry, ponieważ znakomicie wpisuje się w obietnice wyborcze. Na poziomie lokalnej społeczności obszar bezpieczeństwa jest atrakcyjny z racji podniesienia poziomu i jakości życia. Natomiast może być postrzegany jako mniej atrakcyjny, gdy konieczna jest partycypacja w jego budowaniu. Pojawia się też kwestia państwa jako gwaranta bezpieczeństwa, które z racji swoich licznych funkcji może być przeciążone, i elit niewywiązujących się w pełni z wyborczych obietnic (podczas gdy same chętnie korzystają z zasobów bezpieczeństwa sprywatyzowanego lub ochrony z racji pełnionych funkcji)<sup>72</sup>. W takiej sytuacji zbudowanie publicznego kapitału bezpieczeństwa może być znacznie utrudnione i sprzyjać z jednej strony powstawaniu postaw roszczeniowych wobec państwa w tym zakresie, a z drugiej wycofaniu się jednostek i grup z inicjatyw

<sup>72</sup> Premier Donald Tusk uważa, że ochrona dla polityków, wobec których padają groźby, jest uzasadniona. Wśród polityków, którzy przyjęli tę formę ochrony są Zbigniew Ziobro i Grzegorz Napieralski, [http://195.205.178.202/index.php?id=356&ctx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=8339&ctx\\_ttnews%5BbackPid%5D=353&cHash=035cb0d74d](http://195.205.178.202/index.php?id=356&ctx_ttnews%5Btt_news%5D=8339&ctx_ttnews%5BbackPid%5D=353&cHash=035cb0d74d) [dostęp 27.06.2011]. Metropolita lubelski abp Józef Życiński krytykował kolejnych polityków, którzy po zabójstwie w biurze PiS w Łodzi występowali o przyznanie im ochrony ze strony funkcjonariuszy BOR. „Jeśli ktoś bardzo boi się wychodzić na ulicę, nie powinien zajmować się polityką – uważa arcybiskup”, więcej [http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,8595015,Abp\\_Zycinski\\_Chca\\_ochrony\\_Nie\\_powinni\\_byc\\_politykami.html#ixzz17FpmoGRI](http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,8595015,Abp_Zycinski_Chca_ochrony_Nie_powinni_byc_politykami.html#ixzz17FpmoGRI) [dostęp 27.06.2011].

na rzecz bezpieczeństwa. Ważne jest również prawo jako instrument budowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, które nabiera bardzo istotnego znaczenia w okresie przełomu i przechodzenia do nowego i zupełnie innego systemu. Pojawiająca się labilność norm nie służy poczuciu bezpieczeństwa. Prawo pełni rolę nie tylko kontroli społecznej, ale także kulturową – poprzez oddziaływania na stosunki społeczne ma wpływ na zachodzące przemiany<sup>73</sup>. Warunkiem istnienia ładu społecznego jest realizacja „idei rządów prawa”. Tymczasem idea ta nie utrwalała się w mentalności przeciętnego obywatela naszego kraju, ponieważ nie sprzyjały temu niejednokrotnie jego osobiste doświadczenia życiowe. „Przekonanie, że prawo nie zawsze działa zgodnie z zasadą zdrowego rozsądku, nie realizuje tego, co «od prawa im się należy»”, wpływa na uogólniony obraz prawa pozbawionego racjonalności, prawa, które nie daje poczucia bezpieczeństwa<sup>74</sup>. Podejście do prawa w dużym stopniu może przesądzać o gotowości do kooperacji.

Popularność autorytaryzmu w propozycjach rozwiązań kwestii bezpieczeństwa publicznego może w rezultacie przynosić punitywność społeczeństwa, żądającego represji często wskutek informacji pochodzących z mediów (w tym wypowiedzi osób zajmujących wysokie stanowiska w państwie). J. Widacki, odnosząc się do wypowiedzi Lecha Kaczyńskiego w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” z 16 czerwca 2000, pisze: „Po pierwsze minister ujawnia nieznamość kodeksu karnego. Po drugie jawnie odcina się od wykształconego w tradycji europejskiej modelu prawa karnego, nawet od norm cywilizacji europejskiej. Kaczyński wierzy, że zaostrzenie kar zmniejsza przestępczość. Jest to pogląd archaiczny, naiwny i nienaukowy<sup>75</sup>. Wskazuje jednocześnie, że w przypadku zjawiska przestępczości: „różne są jego obrazy w zależności od tego, jaką metodę poznania się stosuje<sup>76</sup>. Poznanie społeczne opiera się na doświadczeniu osobistym, literaturze, filmie, mediach, które skupiają się na przestępstwach najcięższych z udziałem przemocy, podczas gdy „90% wszystkich przestępstw to przestępstwa przeciwko mieniu, z nich większość to różne formy kradzieży [...], ale ani te przestępstwa, ani śledztwa w tych sprawach, ani na koniec ich sprawcy nie są na ogół wdzięcznym tematem dla mediów<sup>77</sup>”.

Nie bez znaczenia pozostają różne koncepcje bezpieczeństwa proponowane przez polityków, zwłaszcza w deklaracjach przedwyborczych, czy próby ich wprowadzania przez kolejnych wysokich stopniem funkcjonariuszy policji. W takiej sytuacji aktualne pozostają pytania o kształt tej organizacji w procesie społeczno-

<sup>73</sup> E. Łojko, A. Turska, *Kilka refleksji o dysfunkcjonalności prawa w kulturze i kultury w prawie*, [w:] *Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, t. 2, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 1988, s. 537.

<sup>74</sup> M. Magoska, *Prawo, moralność, ład społeczny*, [w:] M. Borucka-Arctowa, C. Kourilsky (red.), *Socjalizacja prawna...*, s. 129.

<sup>75</sup> J. Widacki, *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007, s. 21.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 17.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 118.

-politycznym, a szczególnie, w jaki sposób ma być świadczona usługa, za pomocą jakich środków oraz w jaki sposób odbiorcy mogą wpływać na ostateczny kształt bezpieczeństwa w zakresie ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli.

Relacja między policją a władzą polityczną cechuje się sporą dynamiką. Odnosi się też do wszystkich szczebli administracji rządowej i samorządowej. Mimo wymogu apolityczności policja jest uwikłana w różnych obszarach swojego funkcjonowania.

W dążeniu do maksymalizacji użyteczności organizacji publicznej przyjęto konieczność jej odpolitycznienia, a bezosobowość biurokracji miała zapewnić zgodnie z myślą M. Webera bezstronność i depersonalizację – a to zwiększać efektywność wykonywanych zadań<sup>78</sup>. Patrząc na policję z perspektywy nie tylko formacji uzbrojonej czy administracji, ale również organizacji publicznej można stwierdzić, że jako element sektora publicznego funkcjonuje w zależnościach, które są wyjaśniane na podstawie czterech założeń, tj. celów sektora publicznego, które nie mają charakteru samodzielnego, tego, że sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem, warunki funkcjonowania sektora publicznego nie są czysto ekonomiczne, a efektywność działania sektora publicznego należy oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrosołecznym<sup>79</sup>. Policja realizuje cele wyznaczone przez ustawę, reprezentując tym samym cele państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jako element sektora publicznego i zgodnie ze wskazaniem Ustawy o Policji, zwłaszcza części dotyczącej zapobiegania przestępczości, jest zobowiązana do kooperacji ze społeczeństwem. Warunki jej funkcjonowania jako organizacji nie są czysto ekonomiczne, a główny cel to ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w sposób wskazany przez ustawę, dlatego jej efektywność powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrosołecznym. W obszarze makrosołecznym to przede wszystkim ochrona obywatela i jego poczucia bezpieczeństwa.

Ponadto zgodnie z przyjętymi wyżej założeniami działanie sektora publicznego zależy od państwa, popytu i podaży dóbr i usług publicznych, powiązań zewnętrznych i otoczenia organizacji produkujących te dobra, transformacji i jej dynamiki<sup>80</sup>. Działanie policji zależy zatem od państwa, popytu i podaży dobra, jakim jest bezpieczeństwo obywateli, jej otoczenia, z którym zobowiązana jest kooperować w odniesieniu do innych organizacji oraz społeczeństwa, zachodzących zmian i ich dynamiki. Zależności sektora publicznego wskazują na znaczenie tego obszaru i potrzebę zmian w jego funkcjonowaniu uwzględniających przeobrażenia w elementach określających te zależności. Założenia te są czynnikiem

<sup>78</sup> Zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002, s. 161 i n.

<sup>79</sup> Zob. J. Klerr, *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] J. Klerr (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, Cedetu, Warszawa 2005, s. 9–54.

<sup>80</sup> Ibidem.

wyznaczającym kierunki reform w tym sektorze, a jednocześnie same podlegają procesowi zmian.

Policja wykonuje wewnętrzne funkcje państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, tym samym reprezentuje interesy państwa, mając służyć również społeczeństwu. Oddziałuje na nią, mimo deklaracji apolityczności, podsystem polityczny, co często widoczne jest zarówno w decyzjach personalnych dotyczących obsady strategicznych stanowisk komendantów różnych szczebli, podejmowanych decyzjach dotyczących bezpieczeństwa, jak i komentarzach medialnych. Ponadto finansowana z budżetu państwa zależna jest od niego, funkcjonując jednocześnie jako monopolista w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Odbiorcą jej usług jest ogólnie społeczeństwo, aczkolwiek spoglądając na strukturę społeczną, można zauważyć, że im jednostka lub grupa usytuowana jest wyżej, tym bardziej jest skłonna do korzystania różnych form z bezpieczeństwa sprywatyzowanego. Odbiorcami monopolistycznych działań policji są więc głównie masy, prezentujące zachowania pasywne, pozbawione władzy, wpływów, prestiżu, zadowolających dochodów, tym samym często niechętnie w ogóle do współpracy.

Z. Morawski umieszcza policję w warstwach dyspozycyjnych w ramach szerszej kategorii warstw politycznych. Policja została wyposażona w kompetencje pozwalające na stosowanie środków przymusu lub zagrożenie jego użyciem. Obywatel w sytuacji przekroczenia uprawnień wobec niego przez policję może korzystać z różnych środków prawnych, jednak „niedookreśloność niektórych kompetencji może sprzyjać wykorzystaniu tej grupy dyspozycyjnej do działań nie zawsze zgodnych z prawem, natomiast zgodnych z interesami elit władzy lub warstw przez niereprezentowanych”<sup>81</sup>.

W wyniku zmian elity gromadziły kapitał polityczny, główni interesariusze, w tym wypadku policja jako monopolista, byli bardziej zainteresowani swoim przetrwaniem w takim kształcie jak dotychczas, natomiast społeczeństwo często samo było zmuszone dbać o własne bezpieczeństwo. Hasło „obywatelu broń się sam” zawierało w zasadzie wizję przeciążonego wieloma funkcjami państwa, kształtującego się dopiero społeczeństwa obywatelskiego, które w założeniu miało aktywnie brać udział w organizacji bezpieczeństwa i porządku publicznego i dbania o własne w zależności od posiadanego kapitału ekonomicznego.

E. Wnuk-Lipiński stwierdza, że punktem wyjścia do rozważań dotyczących elit jest teza, że dysponują one pewnymi zasobami, które za Pierre’em Bourdieu nazywa kapitałami. Ich rozmiar determinuje wejście do elity nowych członków lub krążenie między różnymi typami elit osób już w nich usytuowanych, co w dużym stopniu warunkuje utrzymanie już zajmowanej pozycji. Posiadane typy kapitałów: kapitał polityczny, kulturowy i społeczny<sup>82</sup>, umożliwiają docieranie

<sup>81</sup> Z. Morawski, *Funkcjonowanie policji strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 48.

<sup>82</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, PWN, Warszawa 1996, s. 149–151 i n.



do władzy, prestiżu i zasobów, usytuowania się wyżej w strukturze społecznej, dają możliwość oddziaływań lobbingsowych. Mają zasadniczy wpływ na władzę, kształtowanie się opinii, idei, postaw w społeczeństwie. Sprzyjać im może „magiczno-polityczne myślenie, [które – J.M.] służy także do uzasadniania rozmaitym ludziom tytułu do sprawowania władzy nad nimi”<sup>83</sup>.

Elity polityczne mające wpływ na kształt państwa i jego funkcjonowanie w okresie transformacji są przedmiotem wielu analiz. Jedną ze swoistych cech polskich polityków transformacji jest ich oderwanie od społeczeństwa, wyalienowanie, inny sposób i jakość życia<sup>84</sup>. Ogólnie widoczny jest brak komunikacji elit politycznych<sup>85</sup>, religijnych<sup>86</sup>, intelektualnych i kulturalnych z masami, któremu towarzyszy międzypokoleniowy konflikt obyczajów. Można też dostrzec zderzenie różnych wzorów obyczajowych, a także próby integracji różnorodnych interesów poszczególnych opcji politycznych. Tworzące się społeczeństwo obywatelskie w państwach postkomunistycznych nie spełniło oczekiwań elit, ponieważ: „okazało się, że ludzie, w których pokładano nadzieję na zmiany, stali się zagrożeniem reform ekonomicznych i demokracji”<sup>87</sup>. Elity w dużej mierze nie były też przygotowane merytorycznie do sprawowania władzy w transformującym się państwie. Ich mozaika to przedstawiciele poprzednich kontrelit, dawni działacze, którzy obecnie tworzą „układ multipolarny, w którym wszyscy dążący do władzy walczą o dostęp do jej atrybutów z podobnymi szansami”<sup>88</sup>. Widoczne to było również w zakresie podejmowania decyzji dotyczących bezpieczeństwa – skupiono się głównie na modernizacji zasobów technicznych, w dużo mniejszym zakresie natomiast na profesjonalizacji zarówno wojska, jak i policji. Zabrakło w obu wypadkach zmian systemowych, integracji strategii bezpieczeństwa ze strukturami i wizją organizacji<sup>89</sup>. Pominięto również w dużej mierze przemyślaną profesjonalizację systemu społecznego, związaną z modyfikacją szkoleń i przygotowaniem zawodowym zespołów profesjonalistów do pełnienia ustawowych,

---

<sup>83</sup> J. Sztumski, *Myślenie magiczno-mityczne we współczesnej myśli politycznej*, [w:] W. Kaute (red.), P. Świercz (współpr.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004, s. 125.

<sup>84</sup> Za uprzywilejowanych badani uznają ludzi władzy, bogatych i menadżerów. Zob. *Uprzywilejowani i dyskryminowani w opinii publicznej*, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/7257> [dostęp 04.09.2010].

<sup>85</sup> *Partie polityczne a interesy grup społecznych*, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/7257> [dostęp 04.09.2010].

<sup>86</sup> *Opinie Polaków o Kościele*, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/7257> [dostęp 04.09.2010].

<sup>87</sup> B. Goryńska-Bittner, *Utopia, która staje się rzeczywistością*, [w:] B. Goryńska-Bittner, J. Stępień (red.), *Spółczesność obywatelska w procesie integracji europejskiej*, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2002, s. 28.

<sup>88</sup> J. Sztumski, *Elity – ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2007, s. 152–153.

<sup>89</sup> K. Doktor, *Strategia i struktura w analizie socjologicznej*, [w:] J. Maciejewski, O. Nowaczyk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe a grupy dyspozycyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 44–45.

specjalistycznych funkcji<sup>90</sup>, w tym również w zakresie zapobiegania przestępczości. Ten wymóg jest szczególnie ważny w teraźniejszości, kiedy konieczne jest ustawiczne uczenie się i doskonalenie jednostek, grup i organizacji<sup>91</sup>.

Elity zarządzające obszarami bezpieczeństwa i porządku publicznego to w założeniu specjaliści wywodzący się ze służb mundurowych lub sprawujący cywilną kontrolę nad tymi służbami. Ponieważ reprezentują organizacje wykonujące zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, reprezentują interesy państwa. Zajmując strategiczne pozycje na poziomie państwa, województwa czy powiatu z założeniem uwzględnienia potrzeb społecznych w zakresie bezpieczeństwa, podejmują decyzje głównie w interesie swoich organizacji. Działania tej grupy elit chętnie komentują media, nadając przekazom aurę sensacyjności, pozostawiając wiele niedopowiedzeń i zmniejszając tym zaufanie do nich, a często i organizacji, którymi kierują.

Zmniejszeniu zaufania sprzyjają nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych organizacji, w tym również policji. Wpływ na taki stan rzeczy mają brak wiedzy obywatela na temat kompetencji organizacji, brak informacji lub niezrozumienie przekazywanych treści kierowanych przez nie do społeczeństwa. Można tu również wymienić swoistą postawę roszczeniową, łączącą się z nadmiernymi oczekiwaniami, połączoną – w sytuacji braku pomocy – z poczuciem bezradności i odrzucenia<sup>92</sup>. Następnym elementem związanym z zaufaniem są zasady sprawiedliwości, równości i niedyskryminowania obywateli.

Niejednokrotnie sam ustawodawca generuje wiele przepisów prawnych, a ich ilość i rozproszenie sprawiają, że obywatel nie posiada pełnej wiedzy o nich. Swoje przekonania o bezpieczeństwie opiera na osobistym doświadczeniu, doniesieniach mediów, wizerunku kreowanym przez policję oraz nierzadko przez pamięć historii (zwłaszcza pokolenia pamiętającego milicję jako organ nie tylko represyjny, ale również upolityczniony). Dlatego w relacji państwo–obywatel powinna być widoczna troska o dobrą władzę ustawodawczą, sądowniczą, sprawną administrację publiczną, ochronę praw obywateli, gdzie nie liczba ustaw, ale ich społeczne skutki są oczekiwane i oceniane przez obywatela.

Ważną kwestią pozostaje również autorytet państwa, które z jednej strony występuje jako gwarant bezpieczeństwa, a z drugiej strony w sytuacji nadmiernego przeciążenia z powodu wykonywania wielu funkcji skłania się ku kooperacji ze społeczeństwem. To z kolei może prowadzić do odczytania takiej sytuacji jako

<sup>90</sup> J.S. Coleman, *Racjonalna rekonstrukcja społeczna*, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1, s. 10–17.

<sup>91</sup> A. Toffler, *Szok przyszłości*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1998, s. 406.

<sup>92</sup> Tzw. wtórne zranienie w kontakcie z instytucją widoczne zwłaszcza wśród ofiar przemocy w rodzinie, gdy emocje powstałe wskutek złego traktowania przez sprawcę w połączeniu z chłodnym administracyjnym podejściem w kontakcie ze światem instytucji (np. przyjmowanie zgłoszenia o przemocy na policji, oczekiwania wobec opieki społecznej w zakresie pomocy materialnej) powodują wycofanie i brak zaufania zarówno do instytucji, jak i jej pracowników. Wynika to częściej z braku odpowiedniej informacji o funkcjonowaniu organizacji i zasadach pomocy oferowanej osobie pokrzywdzonej oraz subiektywnemu, opartemu na emocjach odczuwaniu kontaktu.



słabości państwa w ogóle lub z perspektywy idei społeczeństwa obywatelskiego – jako potrzeby naturalnej kooperacji na rzecz dobra wspólnego. Bezpieczeństwo publiczne nie stało się też, mimo upływu dwóch dekad, przedmiotem racjonalnej debaty społecznej i politycznej. Pośrednim rezultatem jest poczucie braku bezpieczeństwa i zagrożenia przez obywateli, którym dość sprawnie manipulują politycy i dziennikarze. Regulacje porządkujące relacje między państwem a społeczeństwem nie są oparte na zaufaniu.

Elity, zajmując strategiczne pozycje w lokalnej społeczności, mają wpływ na kształtowanie się instytucji i pełnią rolę wzorcotwórczą. Powinny być więc w podwójny sposób zainteresowane kreowaniem bezpieczeństwa, jako kreatorzy działań w tym zakresie i ich odbiorcy. Ponadto są one również zobowiązane do wypełniania przedwyborczych obietnic w zakresie bezpieczeństwa, co może mieć realny wpływ na jego pozytywne kształtowanie.

Zadaniem elit w wymiarze struktury pionowej (instytucje i organizacje) i poziomej (obszar społeczeństwa obywatelskiego) powinno być uruchomienie mobilności społecznej. W aspekcie negatywnym państwo nie powinno przeszkadzać obywatelom i grupom społecznym w kreowaniu i podejmowaniu własnych działań z pożytkiem dla interesu ogółu; w aspekcie pozytywnym – misją władzy powinno być pobudzanie i podtrzymywanie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne<sup>93</sup>. Dotyczy to roli władzy lokalnej w procesie rekonstruowania tożsamości wspólnot lokalnych. Władza zwłaszcza w procesie zmian powinna pełnić rolę mediatora i menadżera<sup>94</sup>. Dlatego menadżerowie organizacji, w tym policji, mieli i mają w dalszym ciągu możliwość wykorzystania zmian regulujących życie społeczne w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Komunikowanie dwustronne, charakterystyczne dla organizacji publicznych, w tym policji, daje możliwość wypracowania uzgodnień dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego na szczeblu lokalnym<sup>95</sup>. Gruntowna analiza przemian w tym obszarze nie może się odbyć bez odniesienia do lokalnych społeczności. Niedopasowanie kompetencji policji do wymogów nowych strategii działania może być powodem niepełnej realizacji zadań, w sposób niezgodny z oczekiwaniami lokalnej społeczności. Policja jako monopolista ma do wykonania zadania wymagające wykorzystanie w pełni posiadanych kapitałów. Przyglądając się policji z perspektywy organizacji publicznej, można stwierdzić, że konieczne jest jej dalsze reformowanie, ale z uwzględnieniem wykorzystania posiadanych kapitałów, a zwłaszcza ich właściwej alokacji. Posiadany kapitał ludzki wymaga właściwego zarządzania i kierowania. Jako organizacja totalna policja wymaga dowodzenia, jako organizacja publiczna produkująca usługę bezpieczeństwa i porządku publicznego dla konsumenta – społeczeństwa – wymaga już przewodzenia.

<sup>93</sup> Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 8–9.

<sup>94</sup> Zob. D. Niedźwiecki, *Władza – tożsamość – zmiana społeczna*, Universitas, Kraków 2003.

<sup>95</sup> T. Cichorz, I. Krzyna, A. Misiuk, *Komunikacja społeczna w policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1998.

W dobie szybkich zmian i możliwości komunikowania się potrzebuje aktywnego wykorzystania wiedzy, chodzi również o wiedzę o komunikowaniu połączoną z nowymi metodami przekazu. Komunikowanie przestało być jedynie przekazem informacji, to obecnie również transfer wiedzy potrzebny do realizacji strategii przyjętych przez organizację. W przypadku policji taki transfer wiedzy to nie tylko sukces wyznaczony statystykami, ale również kooperacja na rzecz bezpieczeństwa w lokalnej społeczności. To także możliwość uruchomienia lokalnych kapitałów – w tym pomostowego – powalającego na kształtowanie bezpiecznej publicznej przestrzeni i podniesienia poczucia bezpieczeństwa w społecznościach. Komendanci to nie tylko decydenci na poszczególnych szczeblach struktury policji, ale przede wszystkim agenci zmian. Na tym szczeblu kierowania wymagana jest wiedza i umiejętności z zakresu kierowania i komunikowania. Komendant powinien być agentem wiedzy i pozytywnej zmiany, a nie tylko osobą na stanowisku kierowniczym. Wchodząc z kolei w kręgi elit, może korzystać z kapitału społecznego w tworzeniu lobby.

Ponadto elity, wywierając wpływ na kształt bezpieczeństwa i porządku publicznego, powinny wziąć pod uwagę odmiennosć między podmiotem działającym na rzecz bezpieczeństwa a gwarantem bezpieczeństwa. To jednocześnie różnica między państwem opiekuńczym a państwem pomocniczym. Zasada pomocniczości odnosi się do dziedziny polityki, ale nie w sensie instytucjonalnym<sup>96</sup>. W tym wymiarze angażowanie czynników prywatnych w wypełnianie zadań podyktowanych przez interes ogółu uzasadniają dwa powiązane ze sobą argumenty. Po pierwsze wskazuje się na to, że jeżeli solidarność w jakimś stopniu jest konieczna, a interwencja państwa nie jest potrzebna w pełnym zakresie, nieodzowne jest pozostawienie części zadań społeczeństwu. Odnosi się to do inicjatyw obywatelskich podejmowanych dla interesu ogólnego, które z natury są korzystne dla obu stron. W odniesieniu do lokalnych społeczności to możliwość wspólnego działania, pobudzenia lokalnej energii z wykorzystaniem kapitałów obu stron, zarówno policji, jak i innych podmiotów funkcjonujących w społeczności czy działających na jej rzecz. Po drugie inicjatywa prywatna skierowana ku interesowi ogółu rodzi pewną formę obywatelstwa (np. firmy ochroniarskie, ale też i działanie samych obywateli w ramach programów bezpieczeństwa). Ważne jest też reaktywowanie więzi społecznej, zarówno ze strony społeczności, jak i podmiotów w niej działających.

Bezpieczeństwo oferowane przez policję jako swoista usługa jest dystrybuowane zbiorowym aktorom – społeczeństwu. Nie do końca jednak wiadomo, na ile określone sposoby kierowania są zbieżne (lub rozbieżne) z oczekiwaniami odbiorców. Częściową odpowiedź mogą dać badania opinii publicznej w sondażach dotyczących zaufania do policji lub oceny jej pracy. Nawet jeśli wyniki tych badań są korzystne, nie przekładają się na faktyczną pomoc tej służbie przez obywateli. W badaniach pojawiają się deklaracje zaufania do policji w wymiarze stra-

<sup>96</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości...*, s. 58–59.

tegicznym<sup>97</sup>, tj. pokładania ufności w organizacji, która została powołana przez państwo w celu ochrony bezpieczeństwa obywatela. Natomiast już na poziomie normatywnym, jednostkowym zaufanie nie przekłada się na kooperację na poziomie lokalnym, stąd często niepowodzenia we wdrażaniu skądinąd całkiem poprawnych i dobrych programów z zakresu prewencji kryminalnej czy programów, których celem jest poprawa bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. Organizacje publiczne, produkując dobra i usługi dla obywatela-konsumenta, zapewniają w domyśle poczucie bezpieczeństwa, w dużym stopniu oparte na zaufaniu do organizacji, która z racji swojego działania ma zabezpieczyć obywatela w sytuacjach dla niego trudnych. Stałość i pewność oparta na rozwiązaniach prawnych w domyśle powinna przekładać się na jakość i ciągłość produkcji dóbr.

W Unii Europejskiej przy podejmowaniu decyzji i działań stosowany jest model wspólnotowy, na który składają się cztery procedury: konsultacji, wyrażania zgody, współpracy i współdecydowania<sup>98</sup>. Trudno oczekiwać, żeby organizacja realizująca wewnętrzną funkcję państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego opierała się na tych procedurach w części dotyczącej egzekwowania prawa. Jest natomiast możliwe wykorzystanie tych procedur w procesie budowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w części prewencyjnej, zakładającej aktywność i kooperację lokalnych społeczności w tym zakresie.

Z kolei administracja publiczna w kontakcie z podsystemem prawa powinna podporządkować się władzy wykonawczej, prawu. W tym wymiarze polega to na wykonywaniu przez nią przepisów ustaw. Ma też cechy biurokracji, takie jak zależność od silnego ośrodka władzy, rutynowa praca zgodna z procedurami, mała zdolność reagowania itp. W procesie tworzenia porządku i bezpieczeństwa publicznego przemianom ulegały instytucje (rozumiane jako zespół reguł i wartości odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, np. uspołecznienie policji) oraz organizacje (służby do tego powołane wraz z ich systemami społecznymi). Zmiany dokonywane były również na poziomie lokalnych społeczności, np. projektowania przedsięwzięć prewencyjnych (programy Bezpieczne Miasto i podprogramy realizowane w poszczególnych organizacjach, np. prewencja kryminalna, profilaktyka szkolna) oraz indywidualne strategie działania (alarmy, ubezpieczenia, różne formy ochrony mienia).

W wymiarze praktycznym widoczne były jako swoista opieszałość we wprowadzaniu zmian w zakresie przedsięwzięć prewencyjnych w wymiarze lokalnym, które nie przekładały się na poczucie bezpieczeństwa obywateli, na co wskazują badania<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> E. Ulsaner, *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne*, [w:] P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 181–252.

<sup>98</sup> Funkcjonuje on w ramach tzw. pierwszego filara UE (Wspólnot Europejskich). Zob. B. Bidzińska-Jakubowska, *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 2000, s. 53.

<sup>99</sup> *Czy czujemy się bezpiecznie?* <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/308>, *Czy Polacy czują się bezpiecznie?* <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/464> [dostęp 27.06.2012].

Przestrzeń instytucjonalno-organizacyjna z reguły stanowi dla jednostek i grup określone zasoby, jakie mogą zostać spożytkowane w działaniach, stwarza warunki, w jakich mogą być zaktywizowane<sup>100</sup>. Organizacje i instytucje stwarzają więc jednostkom i grupom zarówno możliwości działania, jak i sytuacje je ograniczające. W segmencie bezpieczeństwa i porządku publicznego instytucje to prawo, wartości związane z bezpieczeństwem, poziomem i jakością życia, natomiast zasobami są organizacje (policja, straż miejska, systemy społeczne tych organizacji oraz ich wyposażenie materialne). Jedne i drugie są nie tylko ze sobą związane i oddziałują na siebie, ale jednocześnie stwarzają warunki, w jakich posiadane zasoby mogą zostać skapitalizowane. Nie bez znaczenia pozostają indywidualne strategie działania, zasoby oraz zasady przekształcające je w kapitały.

Pod pojęciem „policja” rozumie się działalność administracyjną, a także korpus zorganizowany w sposób wojskowy. Termin ten po raz pierwszy pojawił się w starożytności – wtedy greckie słowo *politeia* określało urząd państwa ateńskiego i formy rządzenia. *Politeia* w złożeniu miała zapewniać dobre warunki życia obywatelskiego. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku należało głównie do miast, z czasem stało się obowiązkiem państwa. Na określenie tych czynności stosowano termin *politese*, od *polir* – porządkować, dobrze urządzić. W XIV wieku pojawiły się terminy *politia*, *policite*, *police*, oznaczające działalność państwa realizującego wizję, bezpieczeństwa i porządku. W wieku XIV i XV zwiększył się treściowo zakres terminu *politia* (*ius polittiae*) – oznaczał w tym czasie bezpieczeństwo, porządek publiczny, dobrobyt jako cel państwa, wykonywany przez panującego, który do realizacji zadania państwowego, posiadał uprawnienie (*ius eminens*), które mógł wykorzystać w przypadku wyższej konieczności i w interesie dobra obywateli. W rzeczywistości równoznaczne było z przymusem administracyjnym. Pojawił się rozdział władzy państwowej na sprawy sądowe, w których orzekały sądy, i sprawy policyjne. W XVIII wieku wzorem dla formowania aparatu administracyjnego państwa absolutnego była nauka policji (z niem. *Polizeilehre*), której źródło stanowiła niemiecka doktryna kameralistyczna. Johann Heinrich von Justi w swoim dziele *Zasady nauki policji* podjął temat roli policji w państwie jako pośrednika pomiędzy państwem a społeczeństwem, która miała zapewnić przestrzeganie prawa i bezpieczeństwo publiczne, a Joseph von Sonnenfels – twórca *Zasad nauki policji, handlu i finansów*, wyróżnił cztery główne zadania państwa, jakimi są: polityka, policja, handel, finanse. Z kolei w dziełach z lat 1740–1749 Christian Wolff wyłożył istotę państwa policyjnego, wyodrębnił naukę o policji jako osobną dziedzinę. W dziele *Ius naturae et gentium methodo scientifico pertractatum* sprowadzał funkcję monarchy i podporządkowanego mu aparatu administracyjnego do sprawowania opieki nad społeczeństwem, która zapewniała

<sup>100</sup> Organizacje można rozumieć jako dostępne dla jednostek zasoby, możliwe do mobilizacji i użycia. Instytucje to natomiast reguły umożliwiające aktywizację owych zasobów, ich wykorzystanie. Zasoby ulegają kapitalizacji wtedy, gdy są użyte zgodnie z regułami. M. Marody, A. Rychard, A. Giza-Poleszczuk, *Strategie i system...*, s. 36.

dobrobyt, szczęście i bezpieczeństwo narodu. Podzielił policję na policję dobrobytu (która miała zajmować się sprawami ogólnymi, jak warunki bytowe, zdrowie czy edukacja) i policję bezpieczeństwa (związaną z wymiarem sprawiedliwości)<sup>101</sup>. Termin „policja” oznaczał wtedy zarazem ochronę bezpieczeństwa, porządku publicznego i spokoju, jak i obszar administracji wewnętrznej państwa. Z kolei Nicolas Delamare w *Traktacie o policji* wydanym w XVIII wieku we Francji wyznaczył kryteria skutecznego działania tej służby, której działania powinny mieć na względzie dobro poszczególnych jednostek i wiązać się z interesem państwa. Działania policji miały być szerokie i obejmowały między innymi walkę ze zbytkiem, zapobieganie epidemiom, ochronę przeciwpożarową, rozwój szpitalnictwa i służby medycznej, nadzór budowlany, zapobieganie i walkę z kłeskami żywiłowymi, nadzór nad prowadzeniem gier hazardowych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego<sup>102</sup>. Z kolei Jacob-Nicolas Moreau zainicjował porządkowanie dokumentów prawa publicznego (w tym prawa policji), co w rezultacie przyczyniło się do jego unifikacji w końcu XIX wieku.

Natomiast R.R. Roberg i J. Kuykendall definiują policję jako: „niemilitarne jednostki lub organizacje, którym rząd nadał generalne prawo do stosowania przymusu w celu wykonania prawa i których głównym celem jest reagowanie na indywidualne i grupowe konflikty wynikające z niezgodnego z prawem zachowania”<sup>103</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę 5 grudnia 1918 wydano dekret o organizacji państwowej Milicji Ludowej, a 24 lipca 1919 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił Ustawę o Policji Państwowej. Policja Państwowa, nazywana „policją granatową”, jako organ wykonawczy władz państwowych miała chronić bezpieczeństwo, spokój i porządek, była jednolitym korpusem, zorganizowanym na wzór wojskowy, któremu przewodził komendant główny, podległy służbowo ministrowi spraw wewnętrznych. Komendant główny był mianowany przez naczelnika państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych. Policja miała być apolityczna, dobrze wyszkolona<sup>104</sup>.

Milicja Obywatelska została utworzona dekretem z 7 października 1944, podporządkowano ją Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego, a od 1955 Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. W obszarze jej działania znajdowała się ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, dochodzenie i ściganie przestępstw, wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów, prokuratury w zakresie przewidzianym prawem. Organizacja ówczesnej milicji była odbiciem administracyjnego podziału kraju, podlegała kierownikowi resortu bezpieczeń-

<sup>101</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2002, s. 132.

<sup>102</sup> Ibidem, s. 131.

<sup>103</sup> R.R. Roberg, J. Kuykendall, *Police & Society*, Wadsworth Publishing Company, Belmont 1993, cyt. za: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 15.

<sup>104</sup> Zob. M. Mączyński, *Policja Państwowa II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania*, WSBNLU, Kraków 1997; A. Misiuk, *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.



stwa publicznego, a na jej czele stał komendant główny. Przyjęła metody i formy wysoce restrykcyjnego działania, czemu sprzyjała silnie scentralizowana struktura. Społeczną kontrolę nad nią miały sprawować rady narodowe za pośrednictwem swych prezydiów<sup>105</sup>.

W 1946 roku wyodrębniono przy Milicji Obywatelskiej oddziały Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej umocowane przy wojewódzkich i powiatowych komendach MO, które miały wspomagać ochronę porządku publicznego. Członkowie ORMO pełnili służbę patrolową, wartowniczą i konwojową, udzielali pomocy MO w zapewnieniu porządku na drogach publicznych. MO mimo upolitycznienia odnosiła sukcesy zawodowe w walce z przestępczością pospolitą, co w znacznym stopniu wpłynęło na ewolucyjny przebieg zmian w służbach porządkowych zapoczątkowanych w 1989 roku.

W 1956 ponownie połączono milicję ze służbami wewnętrznymi. Wydarzenia poznańskie spowodowały zmiany w polityce partii, przekształceniom uległy też struktury i sposoby działania wielu organów państwowych. Na podstawie ustawy o zmianie organizacji naczelných organów administracji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego zlikwidowano Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów, natomiast sprawy z zakresu ochrony ustroju ludowo-demokratycznego i interesów państwa przekazano ministrowi spraw wewnętrznych (na szczeblu wojewódzkim i powiatowym komendom Milicji Obywatelskiej). Nastąpiło zespolenie ogniw organizacyjnych SB i MO. W połowie lat sześćdziesiątych wyłączono Korpus Bezpieczeństwa Wewnętrznego ze struktury resortu spraw wewnętrznych i podporządkowano go ministrowi obrony narodowej (podobnie jak Wojska Ochrony Pogranicza, które jednak zachowały swoją odrębność). Do końca 1965 roku KBW zlikwidowano, a jego jednostki przemianowano na Wojska Obrony Wewnętrznej. Milicja wykonywała zadania związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym, ale również używana była w walce z opozycją i na manifestacjach. W 1983 utworzono wojewódzkie urzędy spraw wewnętrznych. Po 1989 roku społeczeństwo oczekiwało policji, która będzie chronić i służyć, co wyeksponowano w Ustawie o Policji z 1990 roku. Policja miała obowiązek respektowania, przestrzegania i ochrony praw człowieka i godności obywateli.

Policja jako formacja umundurowana i uzbrojona przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego została utworzona na mocy Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku. W celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze oraz administracyjno-porządkowe w granicach swych zadań. Wykonuje także czynności na polecenie sądu, prokuratury, organów administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego (w zakresie uregulowanym w odrębnych ustawach).

<sup>105</sup> Zob. M. Mączyński, *Policja Państwowa II Rzeczypospolitej...*, A. Misiuk, *Historia policji w Polsce...*

Na bazie przemian transformacyjnych dokonano w niej licznych zmian, nie tylko w obszarach formalnych regulowanych przez przepisy prawne, ale także w jej systemie społecznym. Wymiana kapitału ludzkiego w tej organizacji miała także pomóc w zmianie wizerunku i komunikowaniu się ze społeczeństwem. Ponadto pojawiała się ważna kwestia związana z zaufaniem do tej służby wzmacniającym jej pozytywny wizerunek. Wysiłki czynione w tym kierunku w dużym zakresie zostały zrealizowane z pozytywnym skutkiem, na co wskazują badania OBOP.

Niemniej w dalszym ciągu nierozwiązana pozostaje kwestia monopolu policji na utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obserwowany wzrost zapotrzebowania na bezpieczeństwo sprywatyzowane i rozwój tego obszaru wskazuje na złożoność problemu. Zwiększające się rozwarstwienie społeczne może powodować wzrost nieufności i dążenie do ochrony własności przez dodatkową ochronę (swoisty rodzaj prywatnej policji, wypełniającej funkcje zabezpieczające). Sytuacja ta może mieć tendencję wzrostową w zamożniejszych grupach społecznych i wiązać się z przesuwaniem granicy między brakiem zaufania do policji a strachem o własność, skutkującym prywatną ochroną, zamkniętymi osiedlami, dodatkowym monitoringiem. Ponadto destabilizacja ekonomiczna powoduje wzrost zapotrzebowania na usługi policji i dodatkowe uprawnienia dla niej. W takiej sytuacji jej monopol może wzrastać.

Oczekiwania wobec grup dyspozycyjnych w procesie transformacji wzrastają wraz z tempem przemian. Ważną kwestią pozostaje także autorytet państwa, które z jednej strony występuje jako gwarant bezpieczeństwa, a z drugiej strony w sytuacji nadmiernego przeciążenia w wykonywaniu wszystkich funkcji skłania się ku kooperacji ze społeczeństwem. Można przychylić się do stwierdzenia, że w sytuacji zmniejszania się autorytetu państwa, w tym jego organów i instytucji, zmniejsza się także skuteczność jego działania w zaspokajaniu potrzeb obywateli, może też zwiększać się „zagrożenie porządku prawnego oraz wartości etyczno-moralnych”<sup>106</sup>.

Reformowanie policji po roku 1989 przebiegało bez konkretnej wizji, jaka ta służba powinna być w rzeczywistości. Zmiany dotyczyły nie tylko wymiany kadry policyjnej, ale również odpolitycznienia tej służby, modyfikacji jej struktury i zadań, wprowadzenia elementu cywilnej kontroli MSW. Najważniejszym zadaniem w realizacji reformy było przygotowanie aktów prawnych, które w roku 1990 (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. 1990) narzuciły odmienną filozofię policji, która w założeniu miała być formacją służącą społeczeństwu. Wyodrębniono policję, nadając jej w ramach MSW daleko idącą autonomię, która miała służyć apolityczności (w tym zakaz przynależności policjantów do partii politycznych, oddzielenie politycznej roli ministra od fachowej wiedzy komendanta). Organy administracji terenowej i samorządy uzyskały szereg

<sup>106</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 280.



uprawnień wobec policji (np. opiniowanie kandydatów na komendantów, składanie okresowych sprawozdań)<sup>107</sup>. Z kolei reforma policji w roku 1995 umożliwiła nowelizację dotyczącą spraw ustrojowych i organizacyjnych (wojewoda, burmistrz, prezydent miasta, wójt uzyskali prawo żądania od właściwych organów policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa)<sup>108</sup>. Nastąpiła też likwidacja policji lokalnej. Natomiast reforma systemu bezpieczeństwa wewnętrznego przeprowadzona w 1998 r. – tzw. ustawa kompetencyjna z 24 lipca 1998 roku<sup>109</sup>, sprawiła, że zachowany został scentralizowany model policji, chociaż znacznie osłabiony, nastąpiło dodanie przepisu o rewirach dzielnicowych i ich zadaniach (nastawienie na działanie w lokalnych społecznościach). Reforma „osłabiła ustrojową pozycję policji, wmontowując policję w ramy administracji zespolonej”<sup>110</sup>. Wskazywano też na konieczność stworzenia programu poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego: „w którym zostaną wyraźnie wyznaczone role policji i innych formacji, a także administracji ogólnej, społeczności lokalnych, organizacji społecznych oraz podmiotów gospodarczych”<sup>111</sup>.

Policja powołana do strzeżenia porządku i bezpieczeństwa publicznego, postrzegana jako strategiczny mechanizm bezpieczeństwa indywidualnego i społecznego, ma chronić obywatela przed niebezpieczeństwami. Z tego punktu widzenia policjanci zaczynają być akceptowani i pozytywnie oceniani, chociaż w niektórych okolicznościach mogą budzić niechęć, a ich działania sprzeciw, zwłaszcza w momencie przekroczenia przez nich uprawnień lub popełnienia przestępstwa. To mimo nie zawsze zadowalających wyników pracy policji jest spory zasób, dający możliwość podejmowania kooperacji z innymi organizacjami w zakresie zapobiegania przestępczości.

Kolejne reformy policji mają na celu dokonywanie zmian, w tym nastawienia na działania w kooperacji z lokalnymi społecznościami. Służyć temu ma podstawa formalno-instytucjonalna i zdolność kooperacji z otaczającym środowiskiem społecznym. Takie proaktywne działania oznaczają wzmocnienie współpracy policjantów z lokalną społecznością, co skutkuje ich widocznością i pozwala wypełniać tym samym funkcje prewencyjne<sup>112</sup>.

Ważnym elementem przemian policji staje się również kwestia formułowania prawa i dostosowania go do wymogów transformacyjnych. Prawo może

<sup>107</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179, art. 10).

<sup>108</sup> J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] L. Kolarska-Bobińska, *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 229.

<sup>109</sup> Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

<sup>110</sup> J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego...*, s. 244–245.

<sup>111</sup> „Sprawowanie funkcji tradycyjnie przypisywanych wyłącznie państwowej policji stało się przedmiotem zmieniającej się równowagi między elementami publicznej (policja) a niepublicznej (prywatne firmy ochrony osób i mienia, obywatele w ramach samopomocy) kontroli społecznej”, ibidem, s. 247; zob. też J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 54 i n.

<sup>112</sup> K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych...*, s. 123–127.

być jednym ze źródeł braku stabilizacji szeroko pojętych stosunków społecznych w państwie. Z socjologicznej perspektywy prawo w państwie demokratycznym oparte jest na czterech głównych elementach: wolność jednostkowa, równość wszystkich jednostek wobec ustanowionych praw, zachowania jednostek, jeśli nie szkodzą innym jednostkom i całemu społeczeństwu, aktywność jednostek jako obywateli. W rzeczywistości między tymi „filarami państwa demokratycznego zachodzą wielorakie rozbieżności, sprzeczności, często konflikty”<sup>113</sup>.

Role i funkcje policji jako organizacji formalnej wyznacza Ustawa o Policji, która jest też podstawą jej działania, natomiast jej relacje z otoczeniem regulowane są także w innych aktach, takich jak kodeks postępowania karnego. Z. Morawski zwraca uwagę na ogólnikowość celów działania i zadań policji określonych w ustawie jako ochrona i bezpieczeństwo ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa publicznego. Rozważa on kwestie jej roli w rozumieniu socjologii jako zespół norm i zachowań, stwierdzając ostatecznie, że ochronę bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie tego bezpieczeństwa i porządku publicznego „można uznać za zbiorczą nazwę różnorodnych zachowań, oznaczającą pełnienie roli ogólnej (sumarycznej) przez organizację”<sup>114</sup>.

Po roku 1989 w policji pojawiły się nowe narzędzia do budowania dobrych relacji z otoczeniem, m.in. Ustawa o Policji, nowy kapitał ludzki, tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego. Kapitalizowanie tych zasobów przebiegało z oporami. Toczył się proces uspołeczniania policji, który miał wymiar formalny – w postaci budowy programów na określonych szczeblach organizacji. Powoływanie zespołów, wytwarzanie dokumentów w dużej mierze nie było poprzedzane diagnozami, konsultacjami społecznymi, dialog społeczny był rzadkim zjawiskiem. Podobnie przebiegał proces budowy programów prewencyjnych, których wprowadzanie w pierwszej dekadzie nie przynosiło oczekiwanych rezultatów. Wynikało to w dużej mierze z niepełnej wiedzy o prewencji twórców tych projektów, chociaż wśród nich również w było wielu pasjonatów tego zagadnienia. W 1999 r. wskazywano na zbyt małe zainteresowanie takimi projektami ze strony polityków, brak współpracy w tym zakresie na prawie wszystkich szczeblach policji i innych organizacji, zbyt małe nakłady finansowe, uwzględnianie w niewielkim stopniu strategicznej polityki prewencyjnej<sup>115</sup>.

W analizach i raportach dotyczących bezpieczeństwa państwa w pierwszej dekadzie transformacji sporządzanych przez MSWiA i policję diagnozowano głównie sytuację kraju, nie podejmowano natomiast dyskusji o możliwościach jej poprawy. Po roku 2000 zaczęto wskazywać na pozytywne tendencje w zakresie wykrywalności przestępstw, dofinansowania policji. Ówczesny minister M. Bier-

<sup>113</sup> E. Jurczyńska-Mc Cluskey, *Jednostka – obywatel czy „samotny myśliciel” w demokratycznym państwie prawa. Dylematy społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy socjologicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa...*, s. 286–287.

<sup>114</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia, Warszawa 1996/7, s. 40.

<sup>115</sup> N. van Ooik, *Prewencja kryminalna w projektowaniu przestrzeni*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 528.

nacki powołał CBS, zlecił policji zdecydowane działania w zakresie zwalczania przestępczości, rozpoczęto pracę nad pakietem antykorupcyjnym, opracowano plany przebrożenia policji i straży granicznej, przygotowano projekt ustawy o informacji kryminalnej, rozpoczęto negocjacje dotyczące przystąpienia Polski do Europolu, dokonano nowelizacji ustaw o broni i amunicji, o ochronie osób i mienia. Stworzono centralny rejestr pojazdów i kierowców, zawarto umowy o pomocy w sytuacji katastrof i klęsk z państwami ościennymi itp. Ponadto w wyniku reformy administracji publicznej kraju na każdym szczeblu administracji został jednoznacznie określony organ odpowiedzialny za rezultat działań w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wskazywano przy tym na potrzebę zmian w policji, przemodelowania w kierunku filozofii opartej na nowej idei społecznienia. Oczekiwano na zbliżenie się do lokalnych społeczności, gdzie dzielnicowy miał stać się koordynatorem organizacji działań prewencyjnych na szczeblu lokalnym. Bariery w przeprowadzaniu zmian można upatrywać w tym, że ich ewentualne rezultaty nie pozostawiały w kręgu zainteresowania tych, którzy w nich mogli uczestniczyć bądź mieli możliwość wziąć udział. Ponadto zabrakło w tych przedsięwzięciach nie tylko umiejętności włączenia w nie lokalnej społeczności, ale także przekazywania wiedzy na ich temat. W konsekwencji utrudniło to w znacznym stopniu kooperację na poziomie policja–lokalna społeczność.

Przyczyn można również upatrywać w tym, że być może same służby nie do końca były zainteresowane zmianą, ponieważ paradoksalnie mogłyby utracić poczucie bezpieczeństwa w sprawowaniu swoich funkcji. W tym okresie policja nie osiągnęła pozytywnych rezultatów w zakresie wprowadzania nowych strategii, ponieważ między intencje (zamierzenia zapisane w dokumentach) a konsekwencje (wyniki tych działań zgrabnie ujęte w statystykach) wkroczyły indywidualne i grupowe strategie działania (uznane za racjonalne przez pojedynczych aktorów i grupy). Pojawił się też brak zaufania do państwa i elit, spójnej koncepcji reformy policji, umiejętności odczytania zachodzących zmian i idei społeczeństwa obywatelskiego przez indywidualnych aktorów.

Można stwierdzić, że mimo posiadanych zasobów – przestrzeni instytucjonalnej i organizacyjnej – brakuje umiejętności odczytania i zastosowania w praktyce nowych reguł gry (nowych zasad). Jak stwierdza R. Putnam, instytucje są tworzone i kształtowane przez historię, mają swoją inercję i swoistą żywotność<sup>116</sup>. Inercja i żywotność tych instytucji zależne są od ich systemu społecznego i sposobów kierowania nimi. Ponadto jest to również kwestia wyborów dokonywanych z punktu widzenia racjonalności głównych aktorów zachodzących zmian. Przeorientowanie myślenia z działania policji wyłącznie w kategorii represji na działanie również w obszarze prewencji wymagało zarówno czasu, jak i zmiany sposobu działania. Prewencja przez długi okres była postrzegana jako praca „niepolicyjna”.

<sup>116</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu...*, s. 20.

W proponowanej w 2001 roku koncepcji wdrożenia zarządzania jakością w policji T. Cielecki wskazywał na konieczność zweryfikowania jej misji w wyniku korekty zadań i celów w państwie demokratycznym. Pierwszą dekadę transformacji uznał za okres zmian dostosowawczych, dopiero późniejszy okres jest skłonny określić jako planowy. Przyjęcie nowej strategii policji polegającej na realizacji celu głównego (utrzymanie porządku publicznego przede wszystkim przez zapobieganie) uznał za trafne przedsięwzięcie dostosowawcze. Zwrócił uwagę na brak całościowego modelu zarządzania, niedostateczne sprecyzowanie misji i strategii, niski poziom motywacji policjantów, które mają istotny wpływ na obniżenie sprawności i skuteczności działań. Proponuje on nowoczesny model zarządzania, który uruchomiłby zasoby tkwiące w kapitale ludzkim. Wskazuje też, że modele zarządzania policją w nowoczesnych krajach skupiają się na zarządzaniu przez cele i zarządzaniu jakością<sup>117</sup>.

Stworzenie nowego typu policji wymaga zmian w sposobie jej kierowania, sprecyzowanej misji i uruchomienia tkwiących w niej zasobów. Istniejące wzory takiego zarządzania pozwoliłyby wypracować własny model policji. Służą temu również obowiązujące normy, w tym Polska Norma ISO 9004-2, obowiązująca dla usług, a także dla policji.

Posiadanie instrumentów do zmian nie zapewnia sukcesu samych zmian. Niemniej ich wprowadzane po roku 2000 powoli poprawia obraz polskiej policji. Oprócz instrumentów prawnych i zmiany w Ustawie o Policji, instrumentów finansowych potrzebny jest jeszcze instrument komunikacyjny, który może być znaczący w uruchomieniu potencjału tkwiącego w systemie społecznym (komunikacja wewnętrzna) i komunikowaniu dwukierunkowym z otoczeniem (społeczeństwem i innymi organizacjami).

Decyzje kierownicze podejmowane w policji mają niebagatelne znaczenie dla jej funkcjonowania. Uwarunkowane są w dużej mierze przez środowisko, czynniki społeczne i specyfikę służby. Badania przeprowadzone w tym zakresie wskazują, że podejmowanie decyzji kierowniczych podczas wykonywania obowiązków służbowych przez policjantów jest charakterystyczne, towarzyszy im duży stres ze względu na odpowiedzialność dyscyplinarną, karną i cywilną. Przy podejmowaniu decyzji przełożeni starają się postępować racjonalnie, zbierają informacje i analizują je przed podjęciem decyzji. Niemniej czasami przy ich podejmowaniu kierują się doświadczeniem zawodowym i intuicją, zwłaszcza w sytuacjach nowych oraz wtedy, kiedy jest na to mało czasu. Obarczenie ich wieloma obowiązkami służbowymi sprawia, że podejmują je pod presją czasu. Poczucie stresu funkcjonariusza na szczeblu kierowniczym jest duże, co powoduje problemy rodzinne, emocjonalne, wypalenie zawodowe. Z badań wynika, że istnieje potrzeba wdrożenia nowych modeli kierowania, dostosowanych do nowoczesnego zarządzania<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> T. Cielecki, *Policja z jakością w XXI wiek*, KGP CSP Legionowo, Warszawa 2001, s. 229.

<sup>118</sup> J. Łuczak, „Model podejmowania decyzji kierowniczych w policji”, niepublikowana praca doktorska, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2010, s. 339–341.

Próby wprowadzenia nowoczesnego kierowania policją w okresie transformacji stały się widoczne dopiero w drugiej jego dekadzie. Opór wobec zmian pojawiał się zarówno na szczeblach kierowniczych, jak i wśród funkcjonariuszy. Podejmowane działania wymagają więcej czasu, a przygotowania do niej kadry kierowniczej i systemu społecznego policji więcej uwagi ze strony kreatorów zmian. Zmiany, chociażby w komunikowaniu wewnętrznym, zaproponowane w roku 2008 mają sens, niemniej od ich konceptualizacji do konkretnych rezultatów pozostaje długa droga. Z pewnością zmiany utrudniają różne bariery, w tym również mentalne, jak i sam profil policji jako organizacji. Konieczne jest również dogłębne zrozumienie misji, strategii działania oraz umiejętne wykorzystanie instrumentów posiadanych już przez policję lub wprowadzenie nowych.

Kwestie komunikacji zewnętrznej zostały uregulowane Rozporządzeniem nr 1204 Komendanta Głównego Policji 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej policji. Zarządzenie określa „formy i metody prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej w Policji, w szczególności sposób działania rzeczników prasowych i oficerów prasowych oraz udzielania przez nich informacji środkom masowego przekazu”<sup>119</sup>. Zgodnie z zarządzeniem działalność prasowo-informacyjną prowadzą w zakresie swojej właściwości komendant główny policji, komendanci wojewódzcy policji, komendant stołeczny policji oraz komendanci powiatowi (miejscy, rejonowi). Natomiast działalność prasowo-informacyjna prowadzona jest przez rzeczników prasowych działających w imieniu komendantów oraz innych funkcjonariuszy i pracowników policji upoważnionych do udzielania informacji.

W pierwszej dekadzie transformacji poszukiwano możliwości przekazania podmiotom prywatnym niektórych zadań wykonywanych przez państwo, które w dużej mierze pełniłyby, przynajmniej w obszarze bezpieczeństwa publicznego, również funkcję prewencyjną, chociaż nie mogłyby być włączone w system bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>120</sup>. W obszarze bezpieczeństwa publicznego powstało „bezpieczeństwo sprywatyzowane” (agencje ochrony mienia). Przyczyną warunkującą dynamiczny rozwój prywatnych firm tego typu w pierwszej dekadzie transformacji był m.in. kryzys instytucji państwowych w zakresie zapewnienia obywatelom ochrony przed przestępstwami. Ponadto przyczynił się do tego wzrost przestępczości i zmiany jej struktury (w tym wzrost przestępstw dokonywanych z użyciem przemocy i broni) – nagłaśniane przez media, rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa i zmiana stosunków własności. Rozwój firm ochrony osób i mienia od początku zależny był od zapotrzebowania na rynek usług

<sup>119</sup> Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji. Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 Ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz.U. z 2007 r. nr 43, poz. 277, z późn. zm.).

<sup>120</sup> Zob. W. Seruga, A. Zaborowski, *Policja a prywatne firmy ochrony osób i mienia w Polsce*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej...*, s. 737–757; Z.T. Nowicki, *Prawo o komercyjnej ochronie osób i mienia*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej...*, s. 717–731.



w społeczeństwie ryzyka. Dotyczy to również kwestii dostępu do bezpieczeństwa sprywatyzowanego przez obywateli umocowanych niżej w strukturze społecznej. Nieodzowne jest współdziałanie tych podmiotów w obszarze współpracy i kreowania ich wizerunku.

Zmianom tym towarzyszyło:

poszukiwanie nowej jej tożsamości przez policję, która ze względu na brak wystarczających środków i możliwości skutecznego działania próbuje z jednej strony wycofać się z wielu zadań i przekazać je innym instytucjom i osobom, z drugiej strony realizuje filozofię community policing, wymagających bardziej intensywnych kontaktów z obywatelami<sup>121</sup>.

Współpraca w tym zakresie wymaga umiejętności komunikowania się policji ze społeczeństwem. To trudne zadanie, zależące od przełamania wielu barier tkwiących w przeszłości tej służby, jej utrwalonego wizerunku jako represyjnej, obecnego w przekazach medialnych, osobistych doświadczeniach ludzi itp. Badania CBOS wskazują na spore zaufanie do policji w porównaniu z zaufaniem do sądu i prokuratury, niemniej deklarowane zaufanie nie przekłada się na realną współpracę w zakresie budowy bezpieczeństwa i jego poczucia wśród obywateli.

Zmiany w policji pociągały za sobą kwestie związane nie tylko z jej restrukturyzacją, ale również profesjonalizacją. W wiekach średnich zawód traktowany był jak powołanie, a aktywność życiowa człowieka warunkowana przez system wierzeń i system społeczno-ekonomiczny<sup>122</sup>. Praca jest celem, który służy zaspokajaniu potrzeb jednostki, jest czynnością społeczną i ważną płaszczyzną kooperacji<sup>123</sup>. Łączy się również z prestiżem, odzwierciedlając tym stratyfikację społeczną i kryterium odróżniające grupy zawodowe<sup>124</sup>. Według J. Maciejewskiego profesjonalizacja rozumiana jest jako uzawodowienie, uznanie danego zawodu za wartość, zasadę funkcjonowania w społeczeństwie, powiązane z wysokim poziomem wiedzy i umiejętności<sup>125</sup>. W. Chojnacki podkreśla, że „sformalizowany system nadawania i weryfikacji uprawnień zawodowych oraz kontroli ich wykorzystania wskazywany jest często jako istotna cecha zawodów uprawianych przez profesjonalistów”<sup>126</sup>.

<sup>121</sup> J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli...*, s. 7.

<sup>122</sup> J. Sztumski, *Socjologia pracy...*, s. 39.

<sup>123</sup> J. Szczepański, *Uwagi o przedmiocie i zadaniach socjologii pracy*, [w:] Z. Gałdziński (red.), *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1988, s. 22.

<sup>124</sup> H. Domański, *Struktura społeczna*, Scholar, Warszawa 2004, s. 121–150.

<sup>125</sup> J. Maciejewski, I. Wolska-Zagota (red.), *Zawód oficera Wojska Polskiego w toku transformacji. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 12; J. Maciejewski, O. Nowaczyk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe a grupy dyspozycyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 11–12; idem, *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

<sup>126</sup> W. Chojnacki, *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008, s. 23.

Wpływ na profesjonalizację policji ma wiele czynników, w tym system polityczny, ekonomiczny, system bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa z ich ośrodkami decyzyjnymi, jak i czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Do czynników zewnętrznych należy m.in. zmiana otoczenia zewnętrznego wymuszająca dostosowywanie działań do zagrożeń. Do ważnych czynników wewnętrznych należy proces rekrutacji i edukacji funkcjonariusza policji, tj. cały system szkolenia i przygotowania do pełnienia funkcji oraz system szkoleń, celem których jest podnoszenie jego kwalifikacji w trakcie służby. W odniesieniu do systemu komunikowania policji istotna jest kwestia przygotowania rzecznika, ale także i innych funkcjonariuszy pozostających w bezpośrednim kontakcie ze społeczeństwem do komunikowania dwustronnego. Rzecznik jako specjalista z powodzeniem może występować w funkcji brokera komunikacyjnego o wysokich kompetencjach, gdy jego profesjonalizm jest nie tylko wizytówką policji, ale także ważnym elementem budowy zaufania do tej organizacji. To kwestia połączenia wiedzy, umiejętności i kwalifikacji wynikających ze standardów zawodowych, jak i własnych cech. Kompetencja komunikacyjno-informacyjna związana z umiejętnością kodowania informacji adekwatnie do potrzeb i możliwości odbiorcy wymaga ciągłego uzupełniania kapitału wiedzy i wyszukiwania, niwelowania luk informacyjnych pojawiających się w kontakcie z otoczeniem.

Organizacje w ujęciu socjologicznym są ukierunkowanymi na osiągnięcie założonych celów, dbającymi o przetrwanie grupami społecznymi, które podtrzymują wewnętrzny system zarządzania, przystosowują się i kształtują środowisko zewnętrzne. Podejmują gry ze swoim otoczeniem, a zachodzące zmiany mają charakter regularnych sekwencji<sup>127</sup>. Zmiany te wymuszają profesjonalizację, organizacje muszą się uczyć, żeby przetrwać, nawet wtedy, gdy funkcjonują w charakterze monopolisty. Profesjonalizm w policji musi więc stać się dominującym czynnikiem organizacyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do komunikowania, ponieważ jego ciągła modyfikacja pozwoli na pełne zrealizowanie funkcji policji.

### 1.3. Zmiany w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem

Spółeczeństwo jest podzielone na klasy, warstwy posiadające różny dostęp do władzy, prestiżu, zasobów. To także system podziału pracy, wzajemnych zależności kooperacyjnych, funkcji i ról, agregat demograficzny i podmiot działań zbiorowych. System społeczny realizuje swe cele przez maksymalizację stabilności, elastyczności, czasu przetrwania, spójności i sprawiedliwości<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> J.J. Wiatr, *The Solidier and the Nation: The Role of the Military in Polish Politics 1918–1985*, Westview Press, Boulder–London 1988.

<sup>128</sup> G. Simmel wyjaśnia, że „jednostka pragnie rozwinąć całokształt swych zdolności, bez względu na to, jak chciałby rozporządzać nimi interes społeczny”. J. Poleszczuk, *Czym jest społeczeństwo?* [w:]



Transformacja we wszystkich obszarach wymusiła działania na jej uczestnikach. Przeedefiniowanie pełnionych ról, zmiana pozycji społecznych wymagały uzupełniania kapitałów. Rozwarstwienie społeczeństwa spowodowało potrzebę innego spojrzenia na wyłaniające się klasy<sup>129</sup>. Jednym z dostrzegalnych rezultatów zmian systemowych jest wzrost zróżnicowania społeczeństwa w wymiarze wskaźników położenia, stosunku do zachodzących zmian i sposobu radzenia sobie z nimi, rozumienia świata, wartości, stylu życia, poglądów.

Widoczne są też procesy rozpadu dawnej struktury, zanik starych i powstawanie nowych grup strategicznych w społeczeństwie polskim. Zjawisko to jest dodatkowo wzmocnione współczesnymi przemianami struktury społecznej – interesy klasowe są trudniej definiowalne, ulegają rozproszeniu, a jednostki funkcjonują w życiu publicznym w wielu rolach społecznych<sup>130</sup>. Wiedza o pełnieniu ról pochodzi zarówno z obowiązujących wzorów kulturowych, jak i kształtowanych przez zmieniającą się rzeczywistość. Nie bez znaczenia pozostają twory proponowane przez media zarówno w zakresie definiowania oczekiwań wobec nowych ról, jak i ich jednoczesne kreowanie.

Transformujące się społeczeństwo Polski stanęło również przed oczekiwaniami wobec niego, m.in. dotyczącymi idei społeczeństwa obywatelskiego, które rozumie się najczęściej jako obszar instytucji pośrednich między państwem a społeczeństwem. Stanowi on strefę działania wolnego rynku, dobrowolnych stowarzyszeń, prywatnych organizacji, które mogą razem współistnieć<sup>131</sup>. Mówiąc o kształtowaniu się podstaw społeczeństwa obywatelskiego, trzeba zarysować jego kształt, tym bardziej że pojęcie to jest wieloznaczne. P. Gliński wskazuje, że ten rodzaj społeczeństwa można opisać poprzez pewien rodzaj grupowych i jednostkowych norm i wzorów kulturowych. Składają się na niego oddolne, spontanicznie, dobrowolnie tworzone, poziome więzi społeczne, niezależne działania. Ponadto dojrzałe tożsamości grupowe umożliwiające trwanie i integrację w obliczu zagrożeń, a także odpowiedzialny stosunek do państwa i idei demokracji. Do czynników wspomagających budowę społeczeństwa obywatelskiego należą także szacunek dla reguł prawnych, aktywność społeczna, tolerancja, gotowość do działania w interesie dobra wspólnego, solidarność wspólnot lokalnych<sup>132</sup>. Społeczeń-

---

M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Scholar, 2009, s. 17. Zob. też J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, PWN, Warszawa 2002.

<sup>129</sup> Z. Zagórski, *Społeczeństwo Polski współczesnej. Strukturalne konsekwencje reglamentacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 167–180; idem, *Socjologiczne portrety grup społecznych. Tom szkiców i studiów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993; zob. też Z. Zagórski (red.), *Socjologiczne aspekty transformacji i integracji europejskiej. Szkice i studia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

<sup>130</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, PWN, Warszawa 1996, s. 97.

<sup>131</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>132</sup> P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), P. Frączak i R. Skrzypiec (współpr.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002, s. 363.

stwo obywatelskie można więc modelować w różnych segmentach życia przez wpływ na codzienność, poczucie odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, inicjatywę obywatelską, kształtowanie pożądaných norm i wartości.

Teoria społecznej niewdzięczności wskazuje na kwestie związane z ryzykiem przegranej tych grup społecznych, które znalazły się w niższej klasie szybko rozwarstwiającej się struktury społecznej<sup>133</sup>. Nie wszyscy byli przygotowani do nowych reguł gry. Niektórzy nie potrafili ich odczytać lub nawet jeśli je odczytali, to nie posiadali zasobów, żeby je wykorzystać. Badania wskazują, że Polacy lepiej i szybciej adaptowali się do nowego ustroju, ale „w efekcie mamy społeczeństwo zaradne zamiast obywatelskiego”<sup>134</sup>. Ponadto złożone życie polityczno-gospodarcze transformującego się państwa, szybkie i widoczne rozwarstwienie społeczne, powodują, że jednostka jest zdezorientowana. Taki stan w sposób naturalny generuje brak poczucia bezpieczeństwa w niedającej się przeniknąć rzeczywistości społecznej. To z kolei prowadzi jednostki i grupy do poszukiwań wsparcia w magii i mitach, co skłania do zaufania „rozmaitym guru socjologii, ekonomii, czy też historii i tworzonym przez nich mitom uzasadniającym jakieś racje polityczne lub społeczno-ekonomiczne [...]. Dotyczące «trzeciej drogi», «jedynie słusznej polityki»”<sup>135</sup>. Nie bez znaczenia pozostały oczekiwania elit wobec społeczeństwa i odwrotnie – społeczeństwa wobec elit jako organizatorów wielkiej zmiany. Specyficzny podział na „my” i „oni”, zwłaszcza w pierwszej dekadzie transformacji, nie wpływał pozytywnie na wzajemne relacje<sup>136</sup>.

Przemianom społecznym towarzyszył lęk, wzmacniany niepewnością jutra. Kryzys ekonomiczny sprawił, że oprócz typowego poczucia zagrożenia przed przestępczością dodatkowo pojawia się obawa przed ryzykiem w ogóle. Poczucie zagrożenia, dość trudno definiowalne, nie przekłada się na realne zagrożenie. Badania na ten temat wskazują, że nie odczuwamy strachu przed przestępczością w swoim miejscu zamieszkania, lęk dotyczy obszarów dalszych i jest wzmacniany przez doniesienia mediów.

Spółeczeństwo oczekuje od policji skuteczności i profesjonalizmu we wszystkich jej działaniach, łączących się z fachowością, rzetelnością i etyką zawodową, a także, że funkcjonariusze w trakcie wykonywania obowiązków będą szanowali i chronili godność ludzi i przestrzegali ich praw.

Zmiana nazwy z milicji na policję, nowa ustawa odpolityczniająca tę formację, regulująca jej pracę i nawiązująca do jej struktur przedwojennych miały być jednocześnie zapowiedzią współpracy ze społeczeństwem, swoistym uspołecnie-

<sup>133</sup> J. Czapiński, *Niewdzięczne społeczeństwo*, „Wiedza i Życie” 1997, nr 8.

<sup>134</sup> J. Czapiński, *Wzrost jakości życia w III RP, czyli fenomen rozwoju obywateli bez rozwoju społeczeństwa*, [w:] S. Kowalik (red.), *Spółeczne konteksty jakości życia*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2007, s. 78.

<sup>135</sup> J. Sztumski, *Myslenie magiczno-mityczne we współczesnej myśli politycznej*, [w:] W. Kaute (red.), P. Świercz (współpr.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie...*, s. 125.

<sup>136</sup> J. Sztumski, *Elity i ich miejsce i rola społeczna w społeczeństwie...*, s. 149–163.

niem tej służby. Zmiany organizacyjne nastąpiły, natomiast zmiany instytucjonalne były wolniejsze. Wymiana kapitału ludzkiego w policji po roku 1990 miała w założeniu przyspieszyć realizację nowych założeń, niemniej dalej widoczna była ta sama rytualizacja zachowań, często niechęć do współpracy ze społeczeństwem. Społeczeństwo z kolei mając w pamięci upolitycznienie tej służby, niekoniecznie otwierało się na współpracę nawet w imię budowy bezpieczeństwa i porządku publicznego w lokalnych przestrzeniach.

Widoczny był też brak informacji kierowanej do społeczeństwa, czym jest transformacja, jaki kształt przybiera państwo, jaka jest rola elit, jakie ma być społeczeństwo obywatelskie. Towarzyszyło temu niedostrzeganie rzeczywistych problemów społecznych będących spadkiem po poprzednim systemie. Ponadto podmiotem radykalnych reform okazało się nie społeczeństwo, lecz jego elity. Społeczeństwo w dużej mierze pozostało w traumie zmian, której towarzyszył brak poczucia bezpieczeństwa.

Badania opinii publicznej wskazują nie tylko w Polsce na wzrost punitywności postaw społeczeństwa – deklarowania przez nie potrzeby podniesienia wysokości kar wobec osób popełniających przestępstwa. Charakterystyczne jest również to, że oczekiwane kary często są wyższe w swojej surowości wobec sprawcy niż te, proponowane przez ustawy i wymiar sprawiedliwości<sup>137</sup>. Nie można całkowicie ignorować opinii publicznej, niemniej nie wolno dopuścić do przekształcenia takiej postawy w społeczną agresję wobec sprawcy<sup>138</sup>. Punitywne postawy są często wzmacniane przez media donoszące o wydarzeniach, w których sprawcy przestępstw wykazują się dużym okrucieństwem wobec ofiary. Strach przed przestępczością jest w dużej mierze kształtowany przez media, podczas gdy procent tych zdarzeń w odniesieniu do ogólnej liczby przestępstw jest niewielki. Znacząca większość z nich ma charakter przestępczości pospolitej, stale towarzyszącej społeczeństwom. Nie można jej lekceważyć, ale nie należy też traktować obrazu medialnego jako uniwersalnej miary tego zjawiska. Niemniej właśnie taki przekaz kształtuje poziom lęku przed przestępczością i nie można go całkiem lekceważyć. Stąd prewencja kryminalna ma ogromne znaczenie, ponieważ może być w dużym stopniu elementem programu redukcji tego lęku.

Wskazuje na to „hipoteza Marshala”, według której punitywność wynika z braku wiedzy większości ludzi dotyczącej kar, w tym o karze śmierci<sup>139</sup>. Punitywność polskiego społeczeństwa jest znacząca, jak wskazują badania, ponad

<sup>137</sup> Zob. K. Krajewski, *Punitywność społeczeństwa polskiego*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 173–197.

<sup>138</sup> Zob. L. Radzinowicz, *Adventures in Criminology*, Routledge, London–New York 1999.

<sup>139</sup> Zob. K. Krajewski, *Opinia publiczna a problem kary śmierci*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 9, s. 60–69; H. Kury, K. Krajewski, *Problem lęku przed przestępczością*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 5, s. 3–16; A. Szymanowska, T. Szymanowski, *Opinia społeczna w Polsce o niektórych zachowaniach patologicznych, kontrowersyjnych, przestępstwach i środkach kontroli prawno-karnej*, CSZK MS Stowarzyszenie „Patronat”, Warszawa 1999, s. 14 i n.

połowa Polaków deklaruje potrzebę surowej kary dla sprawców przestępstw<sup>140</sup>. Przyczyn takich postaw upatruje się zarówno w spadku po totalitaryzmie, jak i w punitywnej polityce karnej proponowanej przez wymiar sprawiedliwości, mającej później odzwierciedlenie w postawach społecznych.

Postawy takie łączą się z poczuciem bezpieczeństwa i poczuciem zagrożenia, które są trudno definiowalne, ponieważ odnoszą się do kwestii subiektywnych doznań jednostek i grup. Definicje nie wyczerpują wszystkich aspektów tego zagadnienia, czasami charakteryzują się zbytnią szczegółowością lub ogólnością. Doznawanie znaczącego zagrożenia własnego bezpieczeństwa należy do wydarzeń traumatyzujących i dezorganizujących psychicznie<sup>141</sup>. Ponadto samo funkcjonowanie we współczesnej cywilizacji nie daje gwarancji ani spokoju, ani bezpieczeństwa. Brak poczucia bezpieczeństwa utrudnia zaspokojenie potrzeb psychicznych i fizycznych jednostki, która nie może wtedy funkcjonować efektywnie. J. Czapka wskazuje, że obok źródeł bezpieczeństwa ustalić można również podstawowe źródła lęku i wyróżnia trzy zasadnicze źródła zagrożenia: lęk o własną pozycję, zagrożenie własnej wartości jako konsekwencje ujawnienia przez ludzi ich negatywnych cech, zagrożenia zewnętrzne związane z ludzką agresywnością<sup>142</sup>. Wskazuje również na podstawie spontanicznych skojarzeń respondentów dotyczących bezpieczeństwa i zagrożeń, że bardzo rzadko stany te kojarzą im się bezpośrednio z prawem oraz sytuacjami istotnymi prawnie. Łączą się silniej z prywatnością, zagrożeniami w stosunkach międzyludzkich, z negatywnymi cechami innych ludzi, działalnością instytucji stosujących prawo i normy prawne. Najważniejsze czynniki „decydujące o poczuciu bezpieczeństwa lub zagrożenia wyodrębnione na podstawie odpowiedzi nie dają się opisać przy pomocy pojęć zawierających bezpośrednio konotacje prawne”<sup>143</sup>.

Ogólnie poczucie bezpieczeństwa jest definiowane jako brak poczucia zagrożenia. Zagrożenie zaś wymaga dalszego definiowania, ponieważ zasadza się z kolei na odniesieniu do strachu i lęku, które u każdej jednostki mogą mieć inny poziom. W sposób bardzo ogólny można stwierdzić, że poczucie bezpieczeństwa to dodatni bilans życiowy w znaczących dla jednostki sferach życia i brak zagrożenia (lęku w kontaktach z innymi) ze strony ludzi, instytucji i przyrody.

Bezpieczeństwo z kolei może oznaczać określony stan lub proces, np. obiektywny – istniejący w negatywnym ujęciu (stan bez zagrożeń) i w pozytywnym (stan nienaruszalności dóbr). Jako stan subiektywny – psychologiczne poczucie bycia niezagrożonym. Bezpieczeństwo rozumiane jest więc jako: „proces wiodący do wyżej scharakteryzowanego stanu. Obejmuje dwa etapy: zapobieganie naru-

<sup>140</sup> Zob. J. Wojciechowska, *Wzrost przestępczości jako źródło obaw i niepokoju mieszkańców Warszawy*, „Przeгляд Prawa Karnego” 1994, t. 10, s. 32–42.

<sup>141</sup> R.C. Carson, J.N. Butcher, S. Mineka, *Psychologia zaburzeń*, t. 1, GWP, Gdańsk 2003, s. 238.

<sup>142</sup> J. Czapka, *Prawa pokrzywdzonego a poczucie bezpieczeństwa*, [w:] M. Borucka-Arctowa, C. Kourilsky (red.), *Socjalizacja prawna...*, s. 172–173.

<sup>143</sup> Ibidem, s. 174–175.

szeniu dóbr (prewencja) oraz reakcję na dokonywane właśnie naruszenia dóbr, późniejszą reakcję, wiążącą się z reguły z ukaraniem sprawcy oraz naprawieniem szkody”<sup>144</sup>.

Bezpieczeństwo, zwłaszcza we współczesnych społeczeństwach ryzyka, nie może pozostać wyłącznie w gestii państwa. W jego rozumieniu jako procesu wyróżnia się dwa etapy: zapobieganie zagrożeniom oraz reakcję na dokonane naruszenie integralności określonego dobra. Dopiero te elementy ujęte całościowo wyznaczają hierarchię celów szczegółowych, pozwalają ocenić i wybrać skuteczne metody poprawy bezpieczeństwa. W obu etapach zaangażowana jest policja i inne służby powołane przez państwo. Zaspokajając potrzebę bezpieczeństwa policja może przez przedsięwzięcia profilaktyczne i prewencyjne (zagrożenia życia, zdrowia itp.), działania interwencyjno-kompensacyjne (obronne, ochronne, wspierające), odczytywanie układu relacji między znajdującymi się w procesie ciągłych zmian społeczeństwem, instytucjami zajmującymi się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, poziomem zagrożenia przestępczością<sup>145</sup>. Odczytywanie układu relacji jest jeszcze niepełne i w dużej mierze wynika z braku dwustronnego komunikowania. Jednocześnie z punktu widzenia teorii racjonalnego wyboru to dziedzina, którą należy potraktować z wyjątkową starannością, odnosi się bowiem do strategicznych obszarów, takich jak bezpieczeństwo, a przede wszystkim strategicznych aktorów, jakimi są policja i społeczeństwo.

Mimo wielości proponowanych w ramach prewencji i profilaktyki rozwiązań niepokojąca jest wiara jednostek w prewencyjną skuteczność represji, która umocowana w społecznej świadomości widoczna jest w postaci żądań zaostrzenia kar. W Ustawie o Policji zawarto zapis mówiący, że do podstawowych zadań organów bezpieczeństwa należy inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i społecznymi. Jedną rolę policji w zakresie przeciwdziałania przestępczości jest zatem inspirowanie różnych podmiotów oraz społeczeństwa do podejmowania systemowych działań ochronnych zapobiegających popełnianiu przestępstw. Wypełnienie tej funkcji przez policję może odbyć się przez współdziałanie ze społeczeństwem. Taki rodzaj współpracy obywateli z policją w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości uznać można za jedną z cech społeczeństwa obywatelskiego.

W dużej mierze ta współpraca zależna jest od relacji między policją a społeczeństwem. W Polsce wpływ na te relacje w dużej mierze mają osobiste doświadczenia jednostek, jak i pozostające jeszcze w pamięci upolitycznienie tych służb sprzed 1989 roku. Nie bez znaczenia pozostaje tu też rodzaj zaufania widocznego w sondażach dotyczących policji i oceny jej pracy. W większości respondenci

<sup>144</sup> J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Wydawnictwo Pollpres, Kraków 2004, s. 1.

<sup>145</sup> Zob. A. Misiuk, *Społeczne poczucie bezpieczeństwa i czynniki wyznaczające jego poziom*, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998, s. 37.



deklarują zaufanie do niej, co jednak nie przekłada się na współpracę. Niemniej zmienia się obraz roli policjanta i widoczna staje się próba przenoszenia nacisku z funkcji represyjnej w kierunku opiekuńczej. Policjant pośredniczący między państwem a obywatelami z założenia powinien dążyć do społecznej akceptacji. Niemniej zamykanie się w totalności swojej organizacji niekoniecznie sprzyja budowaniu tej roli. Według projektów policjant powinien gwarantować obywatelowi poczucie bezpieczeństwa i chronić porządek publiczny.

Ponadto istnieje pewna rozbieżność dotycząca modelu wykonywania tego zawodu. Model policjanta jako reprezentanta organizacji użyteczności publicznej, gdzie kontakt z obywatelem powinien być dla tego ostatniego satysfakcjonujący, jest wskazany z punktu widzenia kontaktu ze społeczeństwem. Natomiast model policjanta jako organu władzy łączy się z represyjnością, stosowaniem prawa, a w wymiarze statystycznym (statystyka wykrywalności przestępstw i rozliczanie policjantów za wyniki, a nie prewencję, którą trudno statystycznie wykazać).

Przenoszenie nacisku z funkcji represyjnej policji na funkcję usługowo-opiekuńczą widoczne jest w idei, którą w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nazywano uspołecznieniem policji lub *community policing*. W idei *community policing* wskazuje się działania amerykańskiej policji w latach 1920–1970, gdzie skutek intensywnej profesjonalizacji działań tej służby skoncentrowano się na reakcjach związanych ze ściganiem sprawców przestępstw. W tym czasie nastąpiła redukcja pomocy obywatelom, co w rezultacie doprowadziło do oddalenia policji i społeczeństwa. Policjant patrolowy, którego znali mieszkańcy z dystryktu, został zastąpiony policyjnym samochodem i telefonem alarmowym. Strach przed przestępczością spowodował zwiększoną liczbę wezwań. Nie bez znaczenia pozostawały informacje z mediów, które potęgowały lęk. Z tego względu rozpoczęto poszukiwania nowych rozwiązań w tym zakresie. Prowadzono badania, które wskazywały na podniesienie sprawności działań policyjnych we współpracy z lokalnymi społecznościami. W 1982 roku J.Q. Wilson i G.L. Kelling w artykule *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*<sup>146</sup> wskazali na konieczność podejmowania w dzielnicach działań przeciwko zaniedbaniom, wandalizmowi i ogólnie – patologiom. W rezultacie oznaczało to powrót policji do jej pierwotnego zadania, tj. zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego obejmującego również niekryminalne patologiczne zachowania. W wyniku badań i prób rozwiązań doprowadzono do *community policing*, czyli najogólniej określając, zaspokajania społecznej potrzeby bezpieczeństwa.

W USA było to rozwiązanie polegające na zatrudnieniu większej liczby policjantów do realizacji szeregu programów sfinansowanych z budżetu państwa. Do takich programów należały Universal Hiring Program, dający możliwość ubiegania się policji o dofinansowanie na zatrudnienie nowych policjantów, COPS MORE (1998), umożliwiający wysyłanie większej liczby policjantów bezpośred-

<sup>146</sup> Zob. J.Q. Wilson, G.L. Kelling, *Making Neighbourhood Safe*, „The Atlantic Monthly” 1989, Vol. 263, s. 46–51, [www.theatlantic.com](http://www.theatlantic.com) [dostęp 27.06.2012].



nio na ulice, School-Based Partnership Grant Program (1998), pozwalający na realizację programów związanych z zapobieganiem przestępczości w szkołach, Distressed Neighbourhoods Pilot Project, zorganizowany w ramach programu *community policing* itp.<sup>147</sup>

*Community policing* to raczej filozofia niż strategia czy koncepcja rozwiązywania problemów, oscylujących wokół zwalczania strachu przed przestępczością, nieporządku o charakterze kryminogennym, przestępczości, z udziałem mieszkańców i policji polegająca na partnerstwie. Ogólnie zgodnie z tą ideą policja i społeczności lokalne powinny w kooperacji dążyć do zapobiegania przestępczości. Jej częścią w założeniu miały być konsultacje społeczne dotyczące potrzeb mieszkańców w zakresie poprawy bezpieczeństwa oraz związanych z tym oczekiwań wobec policji; dostosowywanie sił i środków w celu zaspokojenia potrzeb poszczególnych rejonów w zakresie bezpieczeństwa; mobilizowanie zaangażowania społeczności i podmiotów spoza policji dla zapewnienia bezpieczeństwa; eliminowanie sytuacji, które sprzyjają powstawaniu przestępczości i strachu przed nią (profilaktyka i prewencja w różnych obszarach lokalnych społeczności).

Wizję roli policjanta w odniesieniu do tych wskazań trudno wprowadzić w życie, ponieważ łączenie dwóch funkcji, represyjnej i prewencyjnej, jest niełatwe, przy czym w niektórych sytuacjach nakładają się one na siebie. Wymaga to przede wszystkim dobrego szkolenia policjantów, doświadczenia zawodowego i życiowego oraz sporej wiedzy z zakresu prawa, psychologii, socjologii, komunikowania społecznego. To również kwestia chociażby statystyki policyjnej – mimo deklaracji kolejnych komendantów głównych, że nie będzie podstawą rozliczania policjantów, nadal jest wykorzystywana przy ocenie ich pracy. Tymczasem na rezultaty osiągnięte w ramach *community policing* trzeba czasu i nie są one łatwo mierzalne. Z jednej strony zgodnie z teorią racjonalnego wyboru takie działanie byłoby korzystne i racjonalne, z drugiej wskaźniki wykrycia przestępstw dalej są uważane za podstawę oceny pracy policjanta.

Jednocześnie tradycyjne wykonywanie funkcji policyjnych, przekazywane zarówno na szkoleniach, jak i przez rytualizację w jednostkach policji, jest utrwalone w społecznej świadomości. Przesuwanie akcentu od represji ku prewencji i opieranie się w tej ostatniej na lokalnej społeczności w dużej mierze zależy od natury bezpośrednich kontaktów pomiędzy obywatelami a policjantami. To z kolei wymaga od przedstawicieli policji wiedzy i umiejętności z zakresu komunikowania się. Znaczny wpływ mają też na to utrwalone przekonania dotyczące podziału zadań w państwie (policja ma stać na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego za pieniądze podatników) oraz brak wiedzy dotyczącej skuteczności działań prewencyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje naruszanie prawa przez policjantów, chętnie nagłaśniane przez media, co nie skłania do włączania się w kooperację na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego i źle wpływa na

<sup>147</sup> K. Maiwald, *Community Policing w USA*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej...*, s. 234–237.

wizerunek tej organizacji. J. Michna, ówczesny komendant główny, w 1999 roku podał, że w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie i w Szkole Policji w Słupsku dzielnicowych szkoli się według programów nauczania stosowanych przez policje zachodnie, a w Polsce wprowadzono w życie 1268 różnych programów profilaktycznych inspirowanych przez policję, zakładających współuczestnictwo samorządów i lokalnej społeczności. Programy Bezpieczne Miasto, Mój Dzielnicowy realizowane były przez wszystkie komendy wojewódzkie w kraju<sup>148</sup>. Nie zmieniło to jednak ani statystyk dotyczących poczucia bezpieczeństwa, ani poziomu zaufania do policji.

Funkcję łączników między policją a społeczeństwem pełnią najczęściej dzielnicowi, służby patrolowe i funkcjonariusze ruchu drogowego, którzy mają bezpośredni kontakt z lokalną społecznością. Najczęściej to właśnie oni są oceniani w bezpośrednim kontakcie. Stąd konieczność wzbogacania szkoleń z zakresu komunikowania się oraz zwiększenia nacisku na wewnętrzne public relations.

W próbach zbudowania dobrego kontaktu ze społeczeństwem miało pomóc *community policing* – nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych, przetransformowana na polski grunt i oparta na bliskiej kooperacji „sąsiedzkiego policjanta» z członkami lokalnej społeczności (community)<sup>149</sup>. Pojęcie *community policing* precyzuje się jako wyszukiwanie programów mających proaktywny charakter i przynoszących korzyści społeczności lokalnej (kryteriami są dzielnicowi, komunalni policjanci kontaktowi, międzyinstytucjonalne zespoły zajmujące się bezpieczeństwem, w szczególności zapobieganiem przestępczości, policyjne komitety konsultacyjne, grupy sąsiedzkiej czujności, lokalna prewencja kryminalna); analiza programów, poszukiwanie ich wspólnych właściwości (komunalna prewencja kryminalna, piesze patrole, system odpowiedzialności policji przed społeczeństwem, decentralizacja dowodzenia); rozwiązywanie problemów społecznych – niekryminalnych, partnerstwo policji i społeczeństwa<sup>150</sup>. Do elementów *community policing* należą konsultacje społeczne, dostosowanie sił i środków do potrzeb poszczególnych rejonów, mobilizacja polegająca na zaangażowaniu ludzi i instytucji spoza policji (publicznych i prywatnych) w rozwiązywanie problemów

<sup>148</sup> J. Michna, *Policja Obywatelska*, „Przegląd Policyjny” 1998, nr 7, s. 3.

<sup>149</sup> CP wywodzące się z działań policji opartych na współpracy ze społeczeństwem w latach dwudziestych XX wieku w USA odrodziło się w latach osiemdziesiątych jako jedna z odpowiedzi na wzrost przestępczości. Ma służyć poprawie skuteczności pracy policji, jak i podniesieniu jakości życia mieszkańców lokalnych społeczności. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 129.

<sup>150</sup> Przyczyną braku precyzji w określeniu, czym właściwie jest CP, szukać należy w trzech podstawowych czynnikach: „Filozofia CP kształtowała się przez długi czas w wątpliwościach dotyczących jej celu i możliwości stosowania. Idea traci na ostrości, ponieważ niektóre jednostki policyjne domagają się wprowadzenia u nich CP, ale wcale nie wiedzą albo posiadają niewielką wiedzę o tym, na czym to polega, działają więc metodą prób i błędów oraz metodą kolejnych przybliżeń. CP zagraża status quo, co zwyczajowo wywołuje opór i kontrowersje, tym bardziej że prowadzi do kwestionowania tradycyjnych przekonań dotyczących policji. Wymaga też podstawowych zmian w strukturze organizacyjnej jednostek policyjnych i nowego określenia charakteru policjanta patrolowego”. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 137–138.

związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, eliminowanie warunków sprzyjających przestępczości<sup>151</sup>.

Każda z tych cech jest jednocześnie doskonałym kanałem komunikacyjnym, który można wykorzystać w oddziaływaniu ośrodka komunikującego zmiany na poziomie organizacji. W rezultacie może to pozwolić na zbliżenie się do społeczności, zwiększyć fachowość w zapewnianiu bezpieczeństwa oraz pozwolić na efektywniejsze wykorzystanie posiadanych sił i środków. *Community policing* nie jest wydzielonym projektem. Rozwija się w zależności od lokalnej społeczności oraz innowacyjności policji jest też dobrym obszarem dla komunikowania i jednoczesnego kreowania pozytywnego wizerunku policji jako organizacji, która służy i chroni.

Koncentracja policji na rozwiązywaniu problemów powoduje konieczność dodania do jej podstawowych zadań metod sytuacyjnego zapobiegania przestępczości<sup>152</sup>. To z kolei wymaga od policjanta wiedzy i umiejętności jej wykorzystania w praktyce. W *community policing* wskazuje się na konieczność zwiększenia odpowiedzialności policji przed lokalną społecznością, ochrony przed nadużywaniem społecznego zaufania, transparentności tej organizacji. Może to w rezultacie przynieść redukcję strachu przed przestępczością, wzrost poczucia bezpieczeństwa, poprawę relacji ze społeczeństwem. Według statystyki policję ocenia się w związku z liczbą wykrytych przestępstw, ale lokalne społeczności w ocenie stosują kryterium subiektywne – poczucie bezpieczeństwa. Wymaga to innego stylu kierowania, nastawionego na partycypację społeczeństwa i kooperację z nim. Nie jest to łatwe, zwłaszcza w sytuacji bycia monopolistą w zakresie bezpieczeństwa publicznego i obawy przed rozproszeniem sił i środków na „niepolicyjną” pracę. Wymaga to też zrozumienia logiki, jaką kierują się lokalne społeczności. Mieszkańców dzielnic nie interesuje dynamika przestępczości w rejonie czy liczba popełnianych przestępstw. Oceną pracy policji i jej efektywności staje się poczucie bezpieczeństwa mieszkańca zarówno w odniesieniu do przestępczości, jak i zdarzeń o charakterze kryminogennym.

Ponadto wpływ na to mogą mieć doświadczenia wiktyimizacyjne, własny poziom poczucia bezpieczeństwa, odbiór informacji pochodzących ze środków masowego przekazu i ich zrozumienie, posiadany kapitał społeczno-kulturowy, miejsce zamieszkania. Ważnym elementem miały być w tym przedsięwzięciu służby patrolowe, często niedoceniane, traktowane stereotypowo, powierzchow-

<sup>151</sup> Najważniejsze cechy *community policing* określić można krótko jako CAMPS – Consultation, Adaptation, Mobilisation, Problem Solving. Ibidem, s. 138–139.

<sup>152</sup> „Właściwe organizowanie środków do zaspokojenia oczekiwań obywateli to jeden z elementów sprawności policji. Drugi to kontrola nad zatrudnieniem w policji. *Community policing* opiera się między innymi na idei, że policjanci powinni mieć możliwości robienia większego użytku ze swej wiedzy i doświadczenia. Oznacza to różne formy decentralizacji podejmowania decyzji oraz przeniesienia części odpowiedzialności z ośrodka dowodzenia na policjantów wchodzących bezpośrednio w kontakty z ludnością”. A. Kossowska, *Funkcjonowanie kontroli społecznej, analiza kryminologiczna*, Scholar, Warszawa 1992; eadem, *Sytuacyjne zapobieganie przestępczości*, „Archiwum Kryminologii” 2006, nr XX, s. 7–20.

nie i nierzetelnie – widoczny jest tu nieprawidłowy sposób prowadzenia odpraw policjantów, niedostateczny nadzór nad ich przebiegiem, wysyłanie patroli na ulice bez bliżej zdefiniowanych zadań<sup>153</sup>. Służbie patrolowej nie może „przyświecać «filozofia pasterska», w myśl której policjanci niczym psy pasterskie strzegą biernych i bezbronnych obywateli przed przestępcami – wilkami, wyrażona przez Komendanta Głównego Policji na konferencji prasowej w lutym 1994 roku, słowami «Do strzeżenia ludzi nie trzeba matury»<sup>154</sup>. Tworzenie takiego wizerunku policji przez samego komendanta głównego nie jest najrzeczniejszym posunięciem z zakresu public relations. Powoduje nie tylko niską ocenę funkcjonariuszy w odbiorze społecznym, jak i wrażenie lekceważenia policjantów służby patrolowej przez ich przełożonego.

Krytyce podlega również powierzanie służby patrolowej funkcjonariuszom oddziałów prewencji czy, jak to się kilkakrotnie zdarzyło, również antyterrorystom, których wyszkolenie jest dość kosztowne. Ponadto widok antyterrorystów na ulicy może raczej potęgować poczucie zagrożenia – jest tak niebezpiecznie, że właśnie takie jednostki muszą strzec mieszkańców. W ten sposób uznano, że stosowane strategie policyjne są mniej skuteczne, niż się spodziewano. Ponadto zmniejsza się potencjał społeczeństwa potrzebny do utrzymania bezpieczeństwa i porządku bez państwowej ingerencji. Jednocześnie słabną więzi społeczne, dewalują się wartości, co z kolei wymaga pracy nie tylko z jednostkami naruszającymi prawo, ale także z innymi obywatelami<sup>155</sup>. Dlatego konieczny jest rozwój bliższych relacji z obywatelem i wspólne budowanie bezpieczeństwa. Widoczne staje się rosnące znaczenie wspólnot lokalnych i ich udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Policja przez ostatnie dwie dekady podjęła działania z zakresu *community policing* z zastrzeżeniem, że adaptowanie tej filozofii jest dość ograniczone z powodu różnic w systemie prawnym, uwarunkowaniach historycznych i kulturowych. Ponadto jako barierę wskazano procedury administracyjno-biurowe, które w warunkach polskich musiałyby być uproszczone<sup>156</sup>.

Stanu świadomości społecznej się nie lekceważy. Rekonstruowanie realiów życia na tej podstawie zazwyczaj okazuje się jednak nietrafne. Niemniej syste-

<sup>153</sup> O niskiej jakości służby patrolowej decydują: niedostateczna świadomość jej znaczenia i niski poziom wiedzy i umiejętności kadry policyjnej bezpośrednio ją nadzorującej, jak również oddelegowanie policjantów z ogniw patrolowych do innych zadań. To również swoiste błędne koło, jakie wiąże się z tym ostatnim zjawiskiem – wycofywanie policjantów z ulicy sprzyja popełnianiu przestępstw i wykroczeń, co powoduje zwiększone zapotrzebowanie na policjantów do ich „obsługi” procesowej, oczywiście kosztem czasu przeznaczanego na pełnienie służby patrolowej. I. Wachowski, *Służba patrolowa I*, „Gazeta Policyjna” 1995, nr 5, s. 5–6.

<sup>154</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 127.

<sup>155</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>156</sup> J. Gral, *Community Policing w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem instytucji dzielnicowego*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej...*

matyczne badania świadczą o poczuciu zagrożenia<sup>157</sup> wśród Polaków, które nie ma potwierdzenia w statystykach przestępczości. Ponadto w ostatniej dekadzie zaczęła maleć grupa respondentów obawiających się o fizyczne bezpieczeństwo. Statystycznie nie odbiegamy również od wskaźników przestępczości w innych krajach europejskich. Wskazuje się też na konieczność ostrożnej oceny policyjnych statystyk przestępczości. Dotyczy to tzw. ciemnej liczby przestępstw (przestępstw niezarejestrowanych)<sup>158</sup>. Z kolei A. Siemaszko stwierdza, że policja odmawia przyjęcia zawiadomienia o popełnionym przestępstwie z powodu znikomego stopnia szkodliwości społecznej czynu<sup>159</sup>. Różne też jest przestrzenne rozłożenie i dynamika przestępczości.

Socjologdy problemów społecznych wskazują na różne obrazy przestępczości i różne społecznie jej typy. Nie bez znaczenia w rozważaniach o przestępczości pozostaje wymiar sprawiedliwości jako podsystem społeczny. Jako złożona całość posiada łatwo dające się zidentyfikować elementy składowe – policję, prokuraturę, sądy, zakłady penitencjarne, które pozostają w relacji wzajemnej zależności. To również ważne role społeczne pełnione przez przedstawicieli tego systemu<sup>160</sup>. System ten jest oparty na współpracy, wymianie zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji, które dynamizują układ. Cechami tego systemu są: uprawnienia do względnej dowolności z jednoczesnym działaniem zgodnie z określonymi procedurami; uzależnienie od zewnętrznych zasobów – korzystanie z budżetu państwa (ale także relacja ze światem polityki i mediów); cele i czynności są sekwencyjne, a ich konsekwencją jest współdziałanie traktowane jako nakaz umożliwiający realizację celów; mechanizm i proces filtrowania przypadków – wymiar sprawiedliwości reaguje aktywnie tylko na niektóre zdarzenia przestępcze, które ostatecznie zakończone są całkowicie<sup>161</sup>. Składnikiem tego systemu jest policja funkcjonująca jako uosobienie oficjalnego ładu, kontroli, interwencyjności.

Policja tkwi w swoim otoczeniu, a jej kontakt z otoczeniem, nawet trudnym wymaga elastyczności działania, opartego na zaufaniu. Problem tkwić może w sztywności organizacji i opieraniu się bardziej na dowodzeniu niż zarządzaniu, niechęci do zmiany. Nie bez znaczenia pozostają społeczeństwo, jego postawy i dotychczasowe doświadczenia z wymiarem sprawiedliwości, policją. Komunikacja między policją a społeczeństwem jest wielotorowa i skomplikowana. Wymaga ze strony policji przemyślanych działań, dążenia do kooperacji, zmiany

<sup>157</sup> [http://www.bezuprzedzen.org/doc/poczucie\\_bezp\\_zagrozenie\\_przest\\_i\\_stos\\_do\\_kary\\_smierci.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/poczucie_bezp_zagrozenie_przest_i_stos_do_kary_smierci.pdf) [dostęp 27.06.2012].

<sup>158</sup> K.W. Frieske, *Przestępczość w Polsce na przełomie stuleci. Stereotypy i realia*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia codziennego*, Scholar, Warszawa 2009, s. 213–240.

<sup>159</sup> A. Siemaszko, *Kogo biją, komu kradną? Przestępczość nie rejestrowana w Polsce i na świecie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 213.

<sup>160</sup> K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, Scholar, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>161</sup> Ibidem.



w komunikowaniu w kierunku dwustronnego charakterystycznego dla organizacji publicznych. Jednocześnie przy realizacji zadań z zakresu zapobiegania przestępczości wymagana jest wiedza o tym społeczeństwie.

*Community policing* wymaga poznania społeczeństwa i nawiązywania z nim relacji, komunikowania dwustronnego i dobrego przygotowania zarówno do stosowania represji, jak i prewencji. Rozdzielenie tych dwóch funkcji bywa trudne, ale z racji przygotowania funkcjonariuszy oczekuje się, że będzie realizowane prawidłowo. Żądanie nadmiernej represji, punitywne postawy społeczne, będące częściowo konsekwencją funkcjonowania społeczeństwa w systemie totalitarnym, wymagają stosowania prawa z całą surowością, również przestrzegania go w najdrobniejszych sprawach, także tych o charakterze kryminogennym. Z kolei mit represyjności powoduje trudności z realizacją prewencji i budowaniem satysfakcjonującej relacji ze społeczeństwem jako głównym klientem tej usługi. W rezultacie wielu mieszkańców miast nie wie o programach prewencyjnych, nie włącza się w ich realizację, a braki w budowie obszaru komunikacyjnego w relacji ze społeczeństwem powodują nieaktywność głównych aktorów – odbiorców działań prewencyjnych.

Budowa społeczeństwa obywatelskiego jeszcze trwa, a traumy transformacji pozostają ciągle w pamięci. Budowa pozytywnych relacji ze społeczeństwem w ramach *community policing* i w obszarze komunikowania mogą przynieść pozytywne efekty w postaci owocnej współpracy. Wymaga to jeszcze jednak wiele pracy ze strony policji, zwłaszcza w bezpośredniej relacji z obywatelem.

#### 1.4. Płaszczyzny współpracy komunikacyjnej policji z administracją rządową i samorządową

Państwo poprzez swoje organizacje oprócz wykonywania zadań publicznych zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez prawo powinno również świadczyć obywatelom usługi odpowiadające normom prawnym i społecznym oczekiwaniom. Spełnienie tych wymagań decyduje o skuteczności działań państwa. Zależą one od prawa, standardów prawno-organizacyjnych, zarządzania, potrzeb społecznych wyrażonych w postaci oczekiwanych przez obywateli sposobów świadczenia usług publicznych oraz w dużej mierze od sposobu komunikowania.

Policja w literaturze przedmiotu wymieniana jest również wśród organizacji publicznych, świadczących usługi z zakresu bezpieczeństwa. Wpływ na kształt ich świadczenia ma zarówno ustawa, jak i sposób zarządzania policją przez kolejnych komendantów. W kwestii podniesienia jakości usług publicznych kładzie się nacisk na klienta, uczenie się, doskonalenie i innowacje, rozwój i zaangażowanie pracowników, zarządzanie procesowe w celu uzyskania właściwych wyników,



przywództwo i stałość celów, rozwój partnerstwa oparty na zaufaniu i integracji, odpowiedzialność publiczną i orientację na wyniki<sup>162</sup>.

Zadania państwa są określone, a struktury odpowiedzialne za ich wykonywanie, mimo krytyki nadal działają z różnym stopniem skuteczności. Wskazuje się na to, że słabość państwa objawia się tym, że się administruje, ale nie rządzi<sup>163</sup>. Obywatelowi pozostaje mieć nadzieję, że zapisy w ustawach zostaną wprowadzone w życie przez powołane do tego organizacje. Nie jest to łatwe do urzeczywistnienia, ponieważ w dużym stopniu zależy od systemu społecznego organizacji odpowiedzialnych za ich realizację, od ich innowacyjności, kreatywności. Wymaga to kooperacji między państwem a obywatelem, a nie skonfliktowania, chętnie nagłaśnianego przez media.

Przyczyn niepowodzeń doszukiwać się można w różnych interesach elit i sytuacjach, które doprowadzają do oddalania się obywateli od państwa. To z kolei powoduje brak zaufania do prawa i władz, które może zostać przywrócone przez wolę polityczną, dobre prawo, odpowiednio wykształconych urzędników<sup>164</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje kultura organizacyjna administracji państwowej, samorządowej, zburokratyzowana postawa funkcjonariuszy publicznych i urzędników wobec obywateli. W odniesieniu do policji, której dobrym funkcjonowaniem zainteresowane są wszystkie segmenty społeczeństwa, to czynniki znaczące, mające decydujący wpływ na wizerunek organizacji i jej komunikowanie się ze społeczeństwem.

W relacji policja–samorząd ważne jest ściśle zdefiniowanie terminu „bezpieczeństwo” – istotne chociażby z punktu widzenia powstawania sporów interpretacyjnych w samorządach o to, „czy pojęcie bezpieczeństwa obywateli jest szerszym czy węższym niż pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ma to doprowadzić do ustalenia, czy zadania powiatu mają charakter szerszy niż zadania policji czy odwrotnie”<sup>165</sup>. Pojęcie bezpieczeństwa przechodziło liczne przemiany i nadal ewoluje. W obszarze podjętych rozważań wypada zwrócić uwagę na jedną z najnowszych definicji, która traktuje bezpieczeństwo jako: „mający dynamiczny charakter stan, w którym dany podmiot ma nie tylko zapewniony na satysfakcjonującym poziomie dostęp do najbardziej cenionych przez niego wartości (dóbr), ale także pewność, iż dostęp ten nie będzie gorszy w przyszłości, a pojawiające się w tym obszarze zakłócenia będą skutecznie oddalane lub usuwane”<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> Zob. J. Czapotowicz, *Wspólna metoda oceny administracji publicznej w państwach Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4; K. Lisiecka, *O potrzebie planowania strategii jakości w sektorze usług publicznych*, [w:] M. Bugdoł, D. Wdowiak, R. Wiczorkowski (red.), *Zarządzanie jakością w jednostkach administracji publicznej*, ORGMASZ, Warszawa–Racibórz–Gliwice 2002.

<sup>163</sup> J. Hausner, M. Marody, *Miękki kraj. Ogląd i pogląd*, „Polityka” 2000, nr 50, s. 24.

<sup>164</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 275.

<sup>165</sup> W. Krupiarz, *Policja samorządowa – potrzeba czy kaprys?* [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej...*, s. 303.

<sup>166</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Arte, Warszawa 2010, s. 16.

Analizując kwestie związane z utrzymaniem bezpieczeństwa, należałoby zdefiniować termin „bezpieczeństwo publiczne”. W. Kawka określał je jako:

stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jak i państwo ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażającym im z jakiegokolwiek źródła. Porządek publiczny zaś to całokształt form umożliwiających normalny rozwój w organizacji państwowej. Na porządek publiczny składa się zespół norm nie tylko prawnych, których przestrzeganie warunkuje współzycie jednostek ludzkich w organizacji państwowej<sup>167</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne może być również definiowane jako:

ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego. Obowiązek ochrony bezpieczeństwa publicznego spoczywa na wszystkich organach państwowych i obywatelach. [...] W prawie karnym uważa się, że bezpieczeństwo publiczne jest wyższym stopniem porządku publicznego. Przyjmuje się więc, że między pojęciami bezpieczeństwo i porządek publiczny zachodzi różnica rodzajowa<sup>168</sup>.

Według innych autorów:

bezpieczeństwo publiczne to system urządzeń publicznoprawnych i stosunków społecznych, regulowany przez prawo i inne normy społeczne, którego celem jest ochrona społeczeństwa i jednostki oraz ich mienia przed groźącymi niebezpieczeństwami, zwłaszcza ze strony gwałtownych działań sił przyrody<sup>169</sup>.

E. Smoktunowicz definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustrój państwowy i majątek ogólnonarodowy”<sup>170</sup>. Definicja bezpieczeństwa publicznego według E. Ochendowskiego wskazuje na nienaruszalność życia, godności, wolności, majątku i porządku prawnego oraz podstawowych urządzeń państwa, a ponadto wspólnych dóbr<sup>171</sup>. Wyodrębnienie niektórych zagrożeń w aktach normatywnych zapewnia możliwość zapobiegania im, dlatego możemy mówić o bezpieczeństwie publicznym, zdrowotnym, socjalnym itp.

Z kolei S. Kwiatkowski, poddając analizie i krytyce definicje bezpieczeństwa i porządku publicznego w literaturze przedmiotu, stwierdza, że:

<sup>167</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46, cyt. za: S. Pieprzny, *Szczególne prawne formy działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa...*, s. 486.

<sup>168</sup> We wszystkich państwach istnieją specjalne organy powołane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego – Policja, UOP, nad którymi nadzór sprawuje minister spraw wewnętrznych i administracji, W. Pływaczewski, G. Kędzińska (red.), *Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001, s. 32.

<sup>169</sup> S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1, s. 241.

<sup>170</sup> E. Smoktunowicz, *Status administracyjny obywatela*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. IV, Ossolineum, Wrocław 1980, s. 80.

<sup>171</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1999.

bezpieczeństwo publiczne obejmuje sferę prawno-administracyjną, dotyczy klasycznych zadań organów administracji publicznej. Stanowi główne zadanie resortu spraw wewnętrznych (policji, służb, straży, inspekcji), ma na celu ochronę lub przywrócenie naruszonego porządku, ładu i spokoju społecznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia obywateli. Jest zatem domeną prawa administracyjnego. Natomiast bezpieczeństwo obywateli, tak jak i bezpieczeństwo państwa, jest domeną prawa konstytucyjnego<sup>172</sup>.

Dokonując próby klasyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, można najogólniej stwierdzić, że zadania w tym zakresie realizują organy administracji rządowej (organy o kompetencjach generalnych, organy wyspecjalizowane oraz opiniodawczo-doradcze); organy administracji samorządowej; podmioty prywatne; organizacje i instytucje (np. Ochotnicze Straże Pożarne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe)<sup>173</sup>; obywatele.

Zadania policji w zakresie przywracania bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały wyartykułowane w Ustawie o Policji. Zgodnie z art. 3. tej ustawy wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach. Komendanci policji zobowiązani są do składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym wojewodom, starostom, wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast), a także radom powiatu i radom gmin. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Natomiast sprawozdania i informacje dotyczące wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców mogą być przekazywane wyłącznie sądom i prokuratorom na ich żądanie. Rada powiatu (miasta) oraz rada gminy na podstawie sprawozdań i informacji może określić w drodze uchwały istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez policję. Komendanci powiatowi (miejscy) są zobowiązani do udostępnienia komisji bezpieczeństwa i porządku, na żądanie jej przewodniczącego, dokumentów i informacji dotyczących pracy policji na terenie powiatu, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych. Natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań

<sup>172</sup> S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2011, s. 42.

<sup>173</sup> S. Pieprzny, *Szczególne prawne formy działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego (zagadnienia wybrane)*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa...*, s. 488.

zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń, wykonania konkretnej czynności służbowej, określać sposobu wykonania zadania przez policję. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść żądania, a przekazane ustnie wymaga potwierdzenia przyjęcia na piśmie. Właściwy komendant policji pilnie przedkłada sprawę komendantowi policji wyższego stopnia, jeżeli nie jest w stanie sam spełnić żądania. Żądanie naruszające prawo jest nieważne, a o jego nieważności stwierdza wojewoda. Jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki organizacyjne, stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Ponadto na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach policji na terenie powiatu lub gminy może ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych w art. 12 ust. 2, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów ich utrzymania przez okres co najmniej 5 lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim policji i zatwierdzonym przez komendanta głównego policji<sup>174</sup>.

Administracja rządowa, „pozostając formalnie na straży własnych uprawnień konstruuje coraz to nowe możliwości sponsorowania policji przez samorządy”<sup>175</sup> ze wskazaniem na informacje dotyczące zwierzchnictwa powiatu nad policją i angażując przy tym media.

Samorządy terytorialne włączają się w ramach dbałości o bezpieczeństwo i porządek publiczny w programy bezpieczeństwa. W Polsce przedsięwzięcia tego typu pojawiły się po roku 2000 i wyznaczają w poszczególnych zakresach zadania dla podmiotów funkcjonujących w lokalnych społecznościach. Policja jest traktowana jako ekspert w tym obszarze działań z racji posiadanej wiedzy i dostępu do informacji na temat bezpieczeństwa. Na mocy obowiązujących aktów prawnych starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) są organami odpowiedzialnymi za stan bezpieczeństwa publicznego na obszarze powiatu i gminy, współdziałając przy realizacji zadań z tego zakresu z komendantami policji. Należy przy tym podkreślić, że policja na poziomie powiatu stanowi część administracji zespolonej. Ponadto powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku, powołane na mocy art. 38a Ustawy o samorządzie powiatowym stanowią właściwe forum, które może realizować zapisy tego dokumentu. Z racji swego składu oraz uprawnień komisje są na poziomie lokalnym właściwymi podmiotami do nawiązania współpracy

<sup>174</sup> Ustawa o Policji z dn. 6 kwietnia 1990 r., Dz.U. z 2007 r. nr 43.

<sup>175</sup> W. Krupiarz, *Policja samorządowa – potrzeba czy kaprys?* [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej...*, s. 310.

m.in. ze stowarzyszeniami, fundacjami oraz innymi organizacjami i instytucjami działającymi w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>176</sup>.

Bezpieczeństwo wymaga współdziałania, które stanowi element spajający zróżnicowane życie publiczne. Obok współdziałania konieczna jest koordynacja. Kwestie koordynacji i współpracy są szczególnie ważne w profilaktyce i prewencji, ponieważ biorą w nich udział różne podmioty o wyraźnie sformułowanych zakresach działania i ustalonych przepisami kompetencjach. Wzajemne poszanowanie i zrozumienie kompetencji ułatwia współpracę, zwłaszcza w sytuacjach wymagających otwarcia na wspólne działania, jak i ewaluację programów, nie mówiąc o kontroli ich przebiegu w sytuacji, kiedy na ich realizację przeznaczone są określone środki finansowe. Ważnym elementem tej współpracy jest też pozytywny klimat dla działań tego typu oraz wzbogacanie kapitału wiedzy samych uczestników tych przedsięwzięć.

W programach bezpieczeństwa uwzględnia się szereg uwarunkowań, potrzeb oraz występujących zagrożeń. Lokalne programy bezpieczeństwa są przed podjęciem stosownych uchwał przez rady powiatów zatwierdzane przez starostów. W dużej mierze wpływają one na współpracę policji i organów samorządu terytorialnego, jak również mają odzwierciedlenie w koordynacji rozmieszczenia służb policyjnych i straży (łączone patrole) w zależności od stanu zagrożenia porządku publicznego. Zadaniem komisji bezpieczeństwa jest opracowanie (powiatowego/gminnego) projektu programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. Działalność komisji ma w zamierzeniu ułatwiać współpracę wszystkich podmiotów, które mają zapewniać bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarze powiatu, a więc także policji.

Na poziomie województwa zadania wynikające z programu koordynuje wojewoda przy pomocy zespołu. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele administracji samorządowej, policji, straży pożarnej czy straży granicznej. Do zadań zespołu należy inicjowanie i koordynowanie realizacji programu na swoim terenie, zbieranie informacji o jego wykonaniu oraz przedkładanie ministrowi spraw wewnętrznych i administracji sprawozdania i wniosków.

Powiaty i gminy mogą włączyć się w realizację programu na zasadzie dobrowolności. W powiecie znaczącą i wiodącą rolę przy realizacji programu ma starosta, pełniąc funkcję przewodniczącego komisji bezpieczeństwa i porządku, w skład której wchodzi<sup>177</sup> przedstawiciele policji, państwowej straży pożarnej, prokuratury.

<sup>176</sup> Art. 38b ust. 2. Ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578) tekst jednolity z dnia 27 października 2001 r. (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592), Dz.U. z 2004 r. nr 102, poz. 1055, Dz.U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568, Dz.U. z 2002 r. nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 113, poz. 984, nr 153, poz. 1271, nr 200, poz. 1688, nr 214, poz. 1806. Dodać należy, że art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. nr 7 z 2002 r., poz. 58, z późn. zm.) nakłada na Policję zadanie nadzoru m.in. nad specjalistycznymi formacjami ochronnymi.

<sup>177</sup> Art. 38a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592).



Na poziomie gmin zadania inicjuje i realizuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), którego wspiera komisja rady gminy (miasta) oraz osoby i instytucje działające na rzecz bezpieczeństwa. Zadania mogą być realizowane przez grupy robocze, w skład których wchodzi lub mogą wchodzić przedstawiciele podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, specjaliści zaproszeni do współpracy, a partnerami są organizacje społeczne, kościoły i związki wyznaniowe oraz inne zainteresowane współpracą na rzecz bezpieczeństwa. Ważną sprawą jest również współpraca policji i samorządu lokalnego w ramach wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w zakresie planowania działań, które są związane z bezpieczeństwem i jego poprawą.

Istotną rolę w zakresie kooperacji na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego pełni Rządowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Obywateli „Bezpieczna Polska”. Płaszczyzną współpracy na poziomie lokalnym są właśnie powiatowe komisje bezpieczeństwa i porządku, które wykonują zadania z zakresu popularyzowania rozwiązań z obszaru bezpieczeństwa publicznego, do których zaprosić można inne podmioty zainteresowane współdziałaniem. W obszarze edukacji społeczeństwa proponowane jest kierowanie do niego oddziaływań edukacyjnych i informacyjnych. Na poziomach wojewódzkich proponuje się stworzenie platformy dla podmiotów działających w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa w celu umożliwienia wymiany doświadczeń i wypracowania „spójnej koncepcji współdziałania policji z podmiotami pozapolicyjnymi działającymi w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, zmierzającej do zapewnienia pożądanego stanu na poziomie lokalnym, odpowiadającej problemom danego regionu”<sup>178</sup>.

Na poziomie województwa organem inicjującym i koordynującym jest wojewoda korzystający ze wsparcia komendanta wojewódzkiego policji. Natomiast na poziomie centralnym monitorowanie pracy spoczywa na ministrze spraw wewnętrznych i administracji. Ogólnie nie wskazuje się jednak, jak zbudować strategię komunikacyjną, kto będzie za nią odpowiadać merytorycznie i finansowo. Nie wspomina się również o public relations czy marketingu bezpieczeństwa, pomijając ten zakres działania organizacji. Pomijany jest więc ważny aspekt komunikacyjny, niejednokrotnie warunkujący zrealizowanie celu.

Zarządzanie w sytuacji zmiany wymaga przede wszystkim odbudowania systemu komunikacyjnego formalnego, za pomocą którego można informować otoczenie, do czego zmierza organizacja, jak realizuje cele i w jaki sposób – w przypadku bezpieczeństwa publicznego – społeczeństwo może włączyć się do kooperacji. Wdrażanie programów profilaktycznych i prewencyjnych do dzisiaj napotyka na bariery. Brakuje efektywnych systemów komunikacji i faktycznej kooperacji podmiotów za nią odpowiedzialnych. Jako pozytywny przykład tego typu oddzia-

---

<sup>178</sup> Mechanizmy współdziałania policji z jednostkami samorządu terytorialnego, firmami ubezpieczeniowymi oraz podmiotami zajmującymi się ochroną osób i mienia na rzecz propagowania rozwiązań technicznych zmniejszających ryzyko stania się ofiarą przestępstwa. Wytyczne dla policji i propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2004.



ływań można podać politykę promocji zdrowia, gdzie znaczącą siłę stanowią grupy samopomocowe, zrzeszenia, ruchy nieformalne oraz inne elementy systemu społecznego w lokalnej społeczności zaangażowane we współpracę międzysektorową. Ważnym elementem tego typu działań jest także podejście „siedliskowe”. Siedlisko jest tutaj rozumiane jako obszar tworzący środowisko danej populacji, a punktem zainteresowania są społeczności i istniejące w nich organizacje<sup>179</sup>.

Ograniczenia efektywnej implementacji oddziaływań prewencyjnych i profilaktycznych można zauważyć zarówno w pracy policji, straży, jak i innych podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa publicznego oraz w lokalnej społeczności<sup>180</sup>. W funkcjonowaniu podmiotów i lokalnych społeczności widoczny jest wpływ procesu transformacji. W organizacjach najczęściej to proces reformowania, w społeczeństwie – sam proces transformacji. Najczęściej wskazuje się w tym wymiarze erozję więzi społecznej, dychotomiczny podział społeczeństwa na My–Oni, niewykształconą umiejętność współdziałania społecznego i brak doświadczeń w obszarze współdziałania pomiędzy państwem a społeczeństwem. Ważnym elementem zaangażowania w implementację programów jest kwestia uznania przez mieszkańców lokalnej społeczności danego problemu za ważny i aktualny z jej punktu widzenia. Jako pozytywny przykład może służyć program Dialog, przeniesiony w warunki polskie amerykański program zachęcający społeczności lokalne do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym. Realizację tego programu rozpoczęto w Białymstoku w 1992 roku, a od 1994 roku jest on realizowany w Kielcach. Program wdraża Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Forum for Intercultural Communication D.C. Integrowanie społeczności w ramach Dialogu odbywa się poprzez stymulowanie i pobudzanie tych zachowań, które w wymierny sposób służą interesom samych mieszkańców. „Sąsiedzka czujność” jako forma aktywizacji społeczności lokalnej na rzecz bezpieczeństwa stanowi jeden z elementów programu Dialog. Główne jego cele to: zachęcanie mieszkańców do aktywności i oddziaływania na sprawy publiczne; rozwój kontaktów między mieszkańcami na płaszczyźnie sąsiedzkiej, zawodowej i innych<sup>181</sup>.

Celem wymienionych oddziaływań jest integracja społeczności, wytworzenie i odtworzenie kontroli nieformalnej, opartej na sieci relacji z wykorzystaniem

<sup>179</sup> Zob. B. Woynarowska, *Edukacja zdrowotna: podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 2007.

<sup>180</sup> Zagadnienia związane z dostosowaniem pracy polskiej policji do działań w ramach *community policing* doczekały się już wielu pogłębionych analiz w literaturze dotyczącej prewencji kryminalnej w Polsce. J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczeństwo lokalne: społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000; J. Widacki, M. Mączyński, J. Czapska (red.), *Local Community Public Security: Central and Eastern European Countries under Transformation*, IPA, Warszawa 2001; J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*

<sup>181</sup> Celem programu jest poprawa wymiany informacji i współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi, władzą lokalną i obywatelami; kreowanie postaw współdziałania w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Formy realizacji: szkolenia i konsultacje dla liderów działających wśród społeczności lokalnych; wspieranie merytoryczne i pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację inicjatyw grup obywatelskich; realizacja różnorodnych projektów: m.in. na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa publicznego.

istniejącego już kapitału społeczno-kulturowego. Odbudowanie to może nastąpić poprzez rozwinięcie sieci kooperacji, norm i wartości, zaufania społecznego przy aktywnym wsparciu elit. To również rewitalizacja techniczna i społeczna w lokalnych społecznościach. Odbudowa i kształtowanie funkcjonującego już kapitału społecznego, sieci społecznej z jej walorami (kontrola społeczna, zaufanie, chęć partycypacji w lokalnych projektach) może odbywać się poprzez wsparcie podmiotów organizujących życie społeczne i sam proces komunikowania.

Oceny współpracy bywają różne. W strategii zwalczania przestępczości w Polsce z roku 2001 wskazano, że strategiczne założenia programu zwalczania przestępczości w Polsce opierają się na wyraźniejszej niż dotychczas koordynacji dwóch sfer – zapobiegania przestępczości i jej zwalczania oraz na wskazaniu podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne fragmenty systemu. Jednocześnie zaznaczono, że stosunek samorządów do kwestii odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, którą nałożyła na nie reforma administracyjna, jest zróżnicowany i różna jest wiedza samorządowców na temat ich praw i obowiązków w tym zakresie. Komenda Główna Policji podjęła też szkolenia dla przedstawicieli samorządów, brak jest jednak wstępnej oceny ich wartości<sup>182</sup>.

Obecnie zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712, z późn. zm.) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi konsultacje dotyczące projektu dokumentu pt. Krajowy program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2012–2016<sup>183</sup>.

W okresie transformacji zmienia się rola organizacji rządowej i samorządowej oraz pozostałych organizacji publicznych. Wskazuje się na rosnące z perspektywy widzenia interesu publicznego znaczenie regionów kraju i lokalnych środowisk. Rosną również wymagania dotyczące wykonywania przez nie zadań i usprawniania zarządzania tymi organizacjami, pomimo niewspółmiernie niskiej wiedzy i umiejętności w obszarze zarządzania w tych organizacjach, świadczących szeroko rozumiane usługi publiczne. Od dwóch dekad wskazuje się głównie na poznawanie istoty organizacji publicznej i sektora publicznego ze wskazaniem na różnice między „starym” a „nowym” zarządzaniem publicznym, wymiar strategiczny w zarządzaniu publicznym, orientację na klienta organizacji publicznych, ich produktywność, przewartościowanie podejścia do roli organizacji sfery publicznej w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym, wiedzę o jego źródłach, zwiększoną staranność o ludzi, a nie tylko produktywność sfery publicznej, ogniskowanie badań i działań na interesie publicznym oraz, a może przede wszystkim, służenie obywatelom, nie klientom<sup>184</sup>.

<sup>182</sup> Strategia zwalczania przestępczości w Polsce, MSWiA RP 2001, opracowanie: Departament Porządku Publicznego MSWiA, kwiecień 2001.

<sup>183</sup> <http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/710/9311/> [dostęp 27.06.2012].

<sup>184</sup> B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 10.

Poprawa usług organizacji widoczna była głównie w samorządach terytorialnych, służbie zdrowia czy edukacji, gdzie liczne szkolenia miały poprawić relację między urzędnikiem a obywatelem i podnieść jakość proponowanych świadczeń. Policja jako organizacja była obiektem reform, w tym również uspołecznienia, które miało poprawić poziom komunikacji między tą organizacją a obywatelem, a jednocześnie włączyć tę organizację w system budowy lokalnego bezpieczeństwa. To trudne zadanie polegało przede wszystkim na faktycznym włączeniu policji w budowę strategii lokalnego bezpieczeństwa przez stworzenie programów Bezpieczna Polska, Bezpieczne Województwo, Bezpieczne Miasto itd. Faktyczny, a zarazem techniczny wymiar tych przedsięwzięć polegał na uczestniczeniu oddelegowanego policjanta (ze szczebla kierowniczego lub samodzielnego stanowiska przeważnie z pionu prewencji) w procesie budowy programu, do którego włączano i tak zadania policji wykonywane zgodnie z ustawą. Wynikało to w dużej mierze, zwłaszcza w pierwszej dekadzie transformacji, z niezrozumienia idei planowania tych działań.

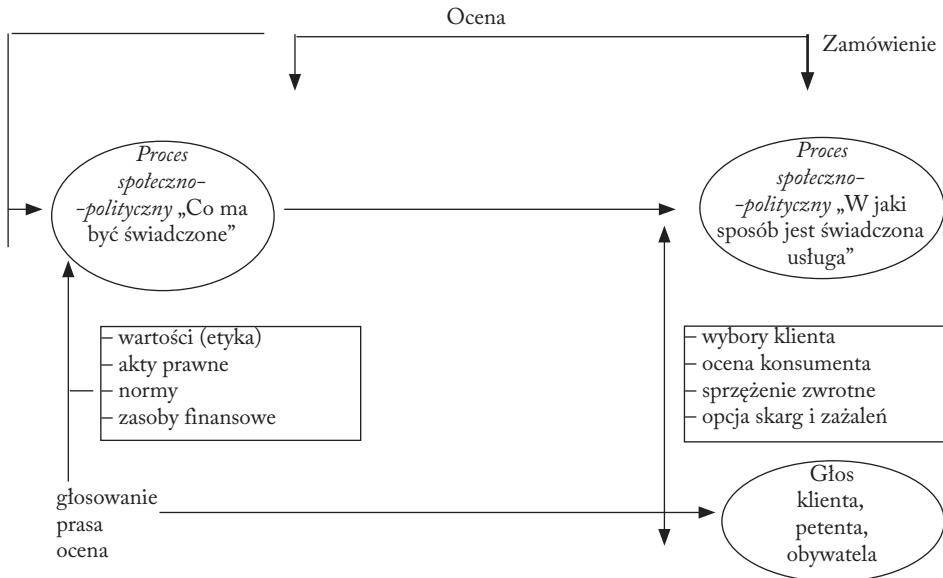
Poprawa jakości usług publicznych ma być w założeniu odpowiedzią na społeczne potrzeby, mimo nacisku na ograniczenie wydatków budżetowych. Badania w tym zakresie wskazywały także na potrzebę działania w interesie publicznym, nie tylko politycznym<sup>185</sup>.

Druga od administrowania do zarządzania w organizacji publicznej ma charakter ewolucyjny i wymaga zrozumienia roli nowoczesnego sektora publicznego, ważnego dla pozostałych sektorów i całego społeczeństwa. Stąd zainteresowanie nią kolejnych dziedzin od administracji publicznej do zarządzania oraz innych nauk społecznych, głównie socjologii organizacji. W przebiegu tego procesu wyróżniamy standard usługi (co ma być świadczone i w jakim zakresie), sposób świadczenia usługi oparty na badaniu potrzeb społecznych (w jaki sposób jest świadczona usługa i czy jest zadowolająca dla konsumenta), poprawę sposobu zapewniania usługi opartą na badaniach opinii obywateli. W przedsięwzięciach dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego w wielu zakresach brakuje jeszcze dbałości o standard usługi oraz o aspekt komunikacyjny, pozwalający zarówno na element marketingu, jak i możliwość stworzenia obszaru do kooperacji.

---

<sup>185</sup> Zob. J. Mazur, *Realizacja przedsięwzięć prewencyjnych przez samorządy terytorialne w wybranych powiatach województwa śląskiego*, [w:] E. Nycz (red.), *Budowa lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie integracji europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Polskie Towarzystwo Socjologiczne – Oddział Opolski, Towarzystwo Ziemi Kozielskiej, Opole 2003; eadem, *Projektowanie przedsięwzięć prewencyjnych w środowisku miasta przemysłowego. Studium socjologiczne na przykładzie Jastrzębia Zdroju*, [w:] M. Szczepański, A. Śliz (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe WSZiNS, Uniwersytet Opolski, Tychy–Opole 2004, s. 237–254; eadem, *Norwy kształt instytucji zapewniających poczucie bezpieczeństwa mieszkańców lokalnych społeczności. Od zaufania do krytyki*, [w:] R. Geisler, B. Pawlica, M.S. Szczepański (red.), *Razem i osobno, społeczności regionalne wobec skutków reformy administracyjnej z 1999 roku, przypadek Bielska-Białej, Częstochowy, Katowic, Opola*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe WSZiNS, Wydawnictwo WSP w Częstochowie, Tychy–Częstochowa 2004, s. 75–104 i inne artykuły z tej serii wydawniczej poświęcone reformom.

Narzędzia, jakości: normy ISO 9000, nagrody, jakości, ocena, oferta usług  
Parlament / Wola polityczna



Rysunek 1. Model przebiegu procesu świadczenia usług publicznych

Źródło: „Quality Strategy for Public Services – Productivity for the Future”, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Ministry of Finance, Helsinki 1998, s. 8, cyt. za: K. Lisiecka, *O potrzebie planowania strategii jakości w sektorze usług publicznych*, [w:] M. Bugdol, D. Wdowiak, R. Wiczorkowski (red.), *Zarządzanie jakością w jednostkach administracji publicznej*, ORGMASZ, Warszawa–Racibórz–Gliwice 2002.

Przedstawiony schemat pozwala na prześledzenie powstawania strategii świadczenia usługi i jej jakości, która może być z powodzeniem wykorzystana na poziomie współpracy samorządu terytorialnego i policji. Wskazuje, jakie usługi i w jaki sposób mają być świadczone, w tym przedstawione kwestie związane z wartością, aktami prawnymi, normami, zasobami finansowymi oraz wyborami dokonywanymi przez klienta. Oceną usługi przez konsumenta, sprzężeniem zwrotnym, możliwością składania skarg i zażaleń, które są ważnym elementem poprawy relacji klient–wytwórca usługi.

Opublikowane wyniki wskazują na niski – w ocenie obywateli – poziom poinformowania o tym, co dzieje się w instytucjach rządowych i samorządowych<sup>186</sup>. Opinie zostały ukształtowane głównie poprzez kontakty z administracją i wskazują na oczekiwania obywateli wobec urzędników: przychylność, usprawnienie pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystość procedur przy ich

<sup>186</sup> Zob. <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=2775&Itemid=62> [dostęp 27.06.2012]; P. Grudowski, J. Preihs, P. Waszczur (red.), *Współczesne nurty w inżynierii jakości*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2005.

załatwianiu, wyczerpująca i zrozumiała informacja. Podobna sytuacja występuje w kontakcie z policją. Jej oceny w badaniach w porównaniu z innymi organizacjami bywają dość wysokie, natomiast nie mają przełożenia na aktywność obywateli w procesie realizacji strategii bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. W bezpośrednim kontakcie z obywatelem deklarowane zaufanie nie przekłada się na kooperację, a nawet pomoc w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia funkcjonariuszy (śmiertelne pobicie policjanta na przystanku MPK w Warszawie). Nie bez znaczenia pozostaje system komunikowania się z obywatelem, któremu nie służy sztywność podziału na komórki organizacyjne, brak nastawienia procesowego w zarządzaniu tą sferą. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla jakości komunikowania się organizacji z otoczeniem, ale i kontaktu społecznego systemu organizacji z odbiorcami dóbr i usług publicznych<sup>187</sup>.

Obecne organizacje podlegają ciągłym zmianom przez powolne zastępowanie sztywnych struktur na rzecz elastycznych sieci opartych na współdziałaniu i partnerstwie. Jednym z najważniejszych zasobów organizacji stają się jej partnerskie związki z otoczeniem<sup>188</sup>. Powoduje to przekształcenie charakteru relacji z transakcyjnego na partnerski, gdzie zmienia się pozycja władz publicznych z roli kierownika w rolę przewodnika koordynującego działalność innych podmiotów. Wiąże się to z traktowaniem mieszkańców – odbiorców oferty terytorialnej – jako nabywców. Dotyczy to także w procesie komunikowania się z otoczeniem, zarówno w wyborze narzędzi, jak i przekazywanych treści dostosowanych do zdolności czytania ich i rozumienia przez odbiorców. Policja w tym zakresie ma spore możliwości komunikowania dwustronnego przez aktywność rzeczników, zespołów ds. komunikacji ze społeczeństwem oraz przez zazwyczaj przychylnie lokalne media. Nie bez znaczenia pozostaje komunikacja między strukturami z innymi organizacjami w lokalnej społeczności na poziomie struktur oraz przez funkcjonariuszy pracujących w bezpośredniej styczności ze społecznością (dzielnicowi, patrole policyjne).

Zgodnie ze propozycją D. Osborne'a i T. Gaeblera administracja publiczna powinna zmierzać do „sterowania, a nie wiosłowania”. Gwarantować, że pewne dobra i usługi będą oferowane, ale niekoniecznie musi to robić sama, może je zlecać organizacjom prywatnym i pozarządowym<sup>189</sup>. To z kolei sprawia, że granice między niektórymi organami administracyjnymi i ich otoczeniem stają się mniej

<sup>187</sup> System zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001 : 2000 pozwala organizacjom publicznym odejść od sztywnego, strukturalnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są w organizacji realizowane. Takie podejście umożliwia dostosowanie działania organizacji do wymagań klientów, a tym samym uzyskanie swojej „wartości dodanej” do tradycyjnych, administracyjnych czynności. Taką wartością dodaną w urzędzie będzie uzyskanie satysfakcji obywateli ze sposobu, w jaki są obsługiwani przy zwykłych czynnościach administracyjnych.

<sup>188</sup> Zob. I.H. Gordon, *Relacje z klientem. Marketing partnerski*, PWE, Warszawa 2001, s. 15.

<sup>189</sup> Zob. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1995, s. 61; E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.



wyraźne, mają charakter sieciowy, a nie hierarchiczny<sup>190</sup>. Zdolność władz publicznych do budowania i sterowania tymi sieciami (partnerskiego współdziałania) jest ważnym czynnikiem konkurencyjności i innowacyjności określonego obszaru (terytorium)<sup>191</sup>. Podejście partnerskie w działaniu władz publicznych nawiązujące do ustaleń ekonomii instytucjonalnej jest zauważalne w funkcjonowaniu władz lokalnych krajów europejskich<sup>192</sup>. Partnerstwo policji z innymi organizacjami w lokalnej społeczności może być widoczne w obszarze prewencji, możliwości implementacji programów współpracy z innymi podmiotami, takimi jak straże miejskie, firmy ochrony osób i mienia (które nie muszą, ale mogą być włączone w system prewencyjny), spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje non profit. To ogromny jeszcze nie w pełni zagospodarowany obszar wart uwagi i objęcia komunikowaniem. W tym wymiarze nowoczesna koordynacja działań odbywa się na wszystkich poziomach i łączy się z mobilizacją głównych aktorów przez partnerstwo i negocjacje. Otwiera to możliwość modyfikacji relacji pomiędzy policją a społeczeństwem oraz wzmacnia zdolność koordynacji. Ma to wpływ na strategiczne koalicje, trwałe dialog, partycypacyjne rządy w społeczeństwie obywatelskim, gdzie rolą władzy publicznej jest zarządzanie sieciami, ułatwianie procesów interakcyjnych. Ponadto ma to służyć rozwiązywaniu problemów w sieciach służących koordynowaniu działań podmiotów z różnych sektorów, wpływać na zaangażowanie obywateli jako interesariuszy, a nie tylko obywateli-konsumentów. Ma sprzyjać transparentności organizacji prowadzących dialog społeczny, gdzie władza zachowuje odpowiedzialność za dostarczanie dóbr i usług publicznych.

W rozważaniach dotyczących organizacji świadczących usługi z zakresu bezpieczeństwa publicznego (ale także zdrowotnego czy oświatowego) należy wziąć pod uwagę to, że mają charakter monopoli, co z kolei sprawia, że są niewydajnymi producentami i chętnie korzystają z możliwości zapewnienia sobie trwałej przewagi. Widoczne jest to w wielu przypadkach w policji – trudność w jej reorganizacji wynika chociażby z faktu, że jej system społeczny nie jest szczególnie zainteresowany zmianą. Zmiana łączy się z niepewnością i dodatkowym wysiłkiem, a zachowanie status quo daje swoiste poczucie bezpieczeństwa w tej organizacji. Wskazuje na to teoria racjonalnego wyboru, przedstawiając działania aktorów na różnych poziomach działania. Policja jako monopolista nie jest zainteresowana zmianą, system społeczny policji również jest jej niechętny – z obawy przed zmianą w ogóle, jak i w obawie przed utratą wypracowanych już przywilejów, co z kolei przekłada się z powrotem na organizację i jej działanie.

---

<sup>190</sup> Zob. W. Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 44 i n.

<sup>191</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999, s. 196.

<sup>192</sup> Zasada partnerstwa została sformułowana jako jedna z zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską; w artykule 10 zapisano zasadę lojalności i szczerzej współpracy, zwaną inaczej zasadą solidarności. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 68.



W zasadzie nie istnieje taki system społeczno-ekonomiczny, polityczny, gdzie wszystkie jednostki, firmy czy organizacje byłyby w pełni efektywne i racjonalne, działające zgodnie z wszelkimi obowiązującymi normami<sup>193</sup>. Przyczyny tego stanu rzeczy są różne: od niekorzystnych sytuacji niezależnych od organizacji, niedoceny kapitału ludzkiego, do błędów w zarządzaniu. Trudno wnikać w przyczyny, ponieważ mogą być różne, ale jeżeli powodują dezorganizację działań, należy im zapobiegać lub starać się je korygować. Policji zarzuca się przekraczanie uprawnień, zbyt chętnie stosowanie przymusu i wykorzystywanie posiadanych uprawnień (podśluchy) oraz wiele innych, które nagłaśniane przez media nie najlepiej wpływają na jej wizerunek. Przyczyn poszukuje się w słabym wykształceniu funkcjonariuszy czy nieudolnym zarządzaniu. Niemniej jako organizacja szczególnie odpowiedzialna za ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli policja podlega stałej ocenie medialnej i społecznej, co w szczególny sposób zobowiązuje ją do pozytywnych zmian.

W miejscu występowania „monopoli, oligopoli i konkurencji monopolistycznej pogorszenie efektów działalności przedsiębiorstw w tych obszarach może prowadzić do powstania względnie trwałych nisz nieefektywności i zaniechania”<sup>194</sup>. Sytuacja mogłaby uzdrowić działalność konkurencji. Jedyna możliwość konkurencji pojawia się jednak w sferze organizacji prywatnych, a ich usługi z racji możliwości nabywczych obywatela nie są dostępne dla wszystkich.

Brak konkurencji nie wymusza na organizacji zmian, obywatel-konsument może najwyżej zaprotestować. Trudno zaprotestować przeciwko policji lub zrezygnować z jej usług, niemniej sama jako formacja uzbrojona czy organizacja publiczna powinna dążyć (mimo swojego monopolu) do pozytywnej zmiany. A tej można by upatrywać w aktywności, wiedzy i innowacyjności, a także odpowiedzialności dążących do władzy i prestiżu głównych aktorów zarządzających policją. Nie bez znaczenia pozostaje aktywność i potrzeby obywateli oraz ich otwartość na kooperację z tymi organizacjami w celu wytwarzania lepszej jakości dóbr i usług.

Potrzeby zajmujące wyższą pozycję w hierarchii aktualizują się dopiero wówczas, gdy zostają zaspokojone potrzeby niższego szczebla (bardziej elementarne)<sup>195</sup>. Poczucie bezpieczeństwa w odniesieniu do organizacji o charakterze monopolistycznym można podzielić na trzy segmenty. Poczucie bezpieczeństwa publicznego: odnoszące się do uzyskania pomocy w sytuacji stania się ofiarą przestępstwa, poczucie bezpieczeństwa socjalnego: odnoszące się do sfery zabezpieczeń socjalnych, poczucie bezpieczeństwa zdrowia: odnoszące się do sfery zdro-

<sup>193</sup> A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 9.

<sup>194</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>195</sup> Zob. E. Piechocka-Błaszke, *Filozoficzne koncepcje człowieka*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr., Warszawa 2001, s. 35.

wia fizycznego, psychicznego i możliwości otrzymania wsparcia w sytuacji choroby i niepełnosprawności.

Tabela 1. Segmenty bezpieczeństwa publicznego, socjalnego i zdrowia

Segmenty bezpieczeństwa	Sposób zaspokajania	Skutki braku zaspokojenia potrzeb „segmentu bezpieczeństwa”
Bezpieczeństwo publiczne	Możliwość zgłoszenia przestępstwa; możliwość otrzymania podstawowych informacji o prawach ofiary przestępstwa; przekonanie o skuteczności działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; poczucie uzyskanie zadośćuczynienia, ukarania sprawcy;	Brak poczucia kompetencji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; niechęć do zgłaszania przestępstw; brak reakcji na naruszanie prawa przez innych; frustracja i agresja; niska ocena instytucji i jej pracowników odpowiedzialnych utrzymanie porządku publicznego;
Bezpieczeństwo socjalne	Stołość pracy i systematycznych dochodów umożliwiających ekonomiczne funkcjonowanie; realna możliwość otrzymania wsparcia materialnego w sytuacji biedy i ubóstwa ze strony instytucji pomocowych; otrzymanie pomocy w poszukiwaniu pracy i kontakcie z pracodawcą; otrzymanie pełnej informacji umożliwiającej poruszanie się na „rynku pomocowym” w regionie	Brak umiejętności aktywnego i stałego poszukiwania pracy; brak umiejętności korzystania z podanej informacji; zaspokajanie potrzeb materialnych w sposób nieakceptowany społecznie; wejście w „wyuczoną bezradność” i prezentowanie postaw roszczeniowych wobec instytucji; niska ocena instytucji pomocowych i jej pracowników funkcjonujących w regionie
Bezpieczeństwo zdrowia	Możliwość ciąglego korzystania z dostępnych placówek medycznych; stały dostęp do porad lekarskich; możliwość zakupu lekarstw; możliwość korzystania z usług dla „poratowania zdrowia” (fizykoterapia, rehabilitacja, terapia psychologiczna itp.); możliwość uzyskania niezbędnych świadczeń w sytuacji niepełnosprawności	Poczucie braku dostępu do wyspecjalizowanych jednostek służby zdrowia; brak ciągłości w dbałości o zdrowie fizyczne i psychiczne; niska ocena instytucji zajmujących się opieką zdrowotną i jej pracowników

Źródło: opracowanie własne

Brak możliwości zaspokojenia potrzeb z proponowanych segmentów bezpieczeństwa zarówno wśród jednostek, jak i całych grup społecznych może budzić niepokój, frustrację, prowadzić do wycofania, wejścia w wyuczoną bezradność, izolację i poczucie pozostania bez wsparcia, opieki i pomocniczości (ze strony państwa i jego organizacji, chociaż w umowie społecznej istnieje zapis o takiej

formie opieki). Opisane braki mogą kształtować też postawy roszczeniowe wobec państwa i jego organizacji. Odzwierciedleniem tych zachowań może być niska ocena instytucji zajmujących się sferą bezpieczeństwa publicznego, socjalnego oraz związanego z ochroną zdrowia. Stwierdzenie, że „gdy zmniejsza się autorytet państwa, jego organów i instytucji, zmniejsza się skuteczność działania w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych i indywidualnych obywateli, zwiększa się zakres wynaturzeń społecznych, a wraz z tym zagrożenie porządku prawnego oraz wartości etyczne-moralnych”<sup>196</sup>, staje się zasadne.

Funkcjonowanie instytucji, ich reformowanie powinno służyć społeczeństwu. Zmiana w organizacjach może mieć charakter techniczny, polegający na zmianach prawa czy zasad ich funkcjonowania i może przebiegać dość szybko. Natomiast zmiana systemu społecznego będącego częścią systemu kultury wymaga więcej czasu. Transformacja w tym obszarze jest ważna dla wszystkich podmiotów kooperujących na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Specyfika i charakter aktywności tych podmiotów są różne, ale cel pozostaje ten sam, co prowadzi do możliwości wymiany wiedzy i doświadczeń za pomocą wspólnych szkoleń dla policjantów, pracowników firm ubezpieczeniowych, firm fizycznej i technicznej ochrony osób i mienia<sup>197</sup>, przedstawicieli samorządu powiatowego, strażników gminnych<sup>198</sup>. Z kolei reforma policji będzie miała sens jedynie wówczas, „gdy stanie się fragmentem reformy całego systemu sprawiedliwości kryminalnej”<sup>199</sup>. Jej relacja z pozostałymi podmiotami może stać się znacząca w ocenie jej działań.

Szybkie zmiany w dobie ponowoczesności skutkują również wzrostem zainteresowania nauki nowymi obszarami, wykorzystywaniem wielu metod w ich

---

<sup>196</sup> B. Jastrzębski, *Obywatel a demokratyczne państwo prawa*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa...*, s. 280.

<sup>197</sup> Minister spraw wewnętrznych i administracji nie ma środków prawnych umożliwiających nałożenie na przedsiębiorców świadczących usługi ochrony osób i mienia obowiązków, które nie zostały określone w Ustawie o ochronie osób i mienia, a także w Ustawie prawo działalności gospodarczej. Minister spraw wewnętrznych i administracji nie może więc zobowiązać agencji ochrony osób i mienia do działań na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego, np. do patrolowania miejsc publicznych. Sprawowana przez tego ministra kontrola ma charakter administracyjny i dotyczy zgodności prowadzonej działalności z zasadami prowadzenia działalności gospodarczej określonymi w ustawie, ewentualnie zakresem tej działalności określonym w koncesji. Minister spraw wewnętrznych i administracji może zgodnie z art. 23 Ustawy o ochronie osób i mienia upoważnić komendanta głównego policji do kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia wymagającej koncesji. Uprawnienie ministra spraw wewnętrznych i administracji do kontroli działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia nie oznacza jednak podporządkowania tej części prywatnego sektora ochrony ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

<sup>198</sup> Mechanizmy współdziałania policji z jednostkami samorządu terytorialnego, firmami ubezpieczeniowymi oraz podmiotami zajmującymi się ochroną osób i mienia na rzecz propagowania rozwiązań technicznych zmniejszających ryzyko stania się ofiarą przestępstwa. Wytyczne dla policji i propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Warszawa, luty 2004.

<sup>199</sup> J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 247.

badaniu. W pracy podjęto badanie komunikowania policji z perspektywy socjologii i teorii racjonalnego wyboru. Główni aktorzy zmian w policji dokonywali wyborów reguł gry, kapitalizowali dostępne zasoby w wielu sytuacjach zależności od świata polityki, ekonomii czy aktywności społeczeństwa. Relacje między głównymi podmiotami wymuszały kooperację, niemniej jej rezultaty zależne były od wielu czynników. Policja zgodnie z ustawą miała być apolityczna, dążyła jednak przez różne formy lobbingu do uzyskania wpływu chociażby na kształt norm prawnych czy współpracy z organizacją rządową i samorządową. Społeczeństwo w trakcie transformacji próbowało odnaleźć się w życiu codziennym i kontaktach z organizacjami publicznymi i prywatnymi. Komunikowanie stawało się w sposób naturalny kłamrą spinającą relacje między głównymi aktorami zmiany. Dawało możliwość podejmowania ustaleń i sposobu ich realizacji.

Policja jako organizacja dostosowywała się do nowych warunków funkcjonowania w obszarze zapobiegania przestępczości, co wymuszało nowe, niestosowane do tej pory rozwiązania, także w obszarze komunikowania się zarówno z innymi organizacjami, jak i społeczeństwem.

## Rozdział II

### Policja jako grupa dyspozycyjna

Role grup dyspozycyjnych jest zapewnianie ładu społecznego głównie przez zastosowanie środków przymusu bezpośredniego. Grupy dyspozycyjne są definiowane jako:

katégorie osób, które czerpią środki swej egzystencji z przygotowania do ochrony i bezpośredniego sprawowania ochrony dóbr ważnych dla całego systemu społecznego i poszczególnych osób przez posługiwanie się lub zagrożeniem posłużenia się w imieniu państwa środkami przymusu fizycznego lub przez bezpośrednie oddziaływanie bodźcami<sup>1</sup>.

W trakcie zmiany społecznej:

grupy dyspozycyjne [...] usytuowane w strukturze społecznej, podlegają transformacjom na makro-, mezo- i mikropoziomie. Praktyczny wymiar tych przemian przejawia się w procesach transformacyjnych na poziomie międzynarodowym [...], czego efekty ekstrapolowane są na mniejsze struktury społeczne, takie jak armia, policja, straż pożarna, służba więzienna, straż graniczna, a także straż miejska<sup>2</sup>.

W literaturze przedmiotu termin „grupy dyspozycyjne” odnoszony jest głównie do służb mundurowych, reprezentujących interesy państwa i jego obywateli w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tak też rozumiany będzie w tym opracowaniu. Grupy dyspozycyjne na potrzeby tego opracowania definiowane są jako grupy uzbrojone i umundurowane, takie jak wojsko, policja, straż miejska, służba więzienna, powołane do wypełniania wewnętrznych i zewnętrznych funkcji państwa zgodnie z przepisami odpowiednich ustaw, mające zagwarantować bezpieczeństwo państwu i jego obywatelom.

Dyspozycyjność ogólnie pojmowana jest jako: „gotowość dostosowania się do czyjejś dyspozycji. Zawiera aspekt poddania się woli nadrzędnego decydenta bądź ogólnemu rozwojowi sytuacji, a także aspekt potencji i niepewno-

---

<sup>1</sup> Z. Morawski, *Funkcjonowanie policji strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 18.

<sup>2</sup> J. Maciejewski, *Wstęp*, [w:] J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojwa (red.), *Grupy dyspozycyjne w obliczu wielkiej zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 11.

ści<sup>3</sup>. Dyspozycyjność formacji uzbrojonych i mundurowych odnosi się głównie do reprezentowania interesów państwa zgodnie z prawem i dla bezpieczeństwa ogółu obywateli.

Dyspozycyjność grup typu wojsko, policja<sup>4</sup> można nazwać poddaniem się władzy zwierzchniej, bieżącym dyspozycjom, jak i tym, które wynikają z misji organizacji, hierarchicznej struktury i specyfiki więzi służbowej. Towarzyszy im także dyspozycyjność polityczna, chociaż z założenia grupy te są apolityczne, ale podlegają cywilnej kontroli politycznej. W wymiarze dyspozycyjności społecznej towarzyszy im służebna rola wobec społeczeństwa i oczekiwania związane ze sposobem wypełniania zadań<sup>5</sup>. W odniesieniu do policji to ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wypełnianie funkcji prewencyjnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw.

Apolityczność grup dyspozycyjnych zapewniana jest przez zapisy formalne i deklaracje ich decydentów i przedstawicieli. Niemniej powołane są przez państwo i reprezentują również jego interesy. Dyspozycyjność zatem dotyczy tych, którzy w danym momencie sprawują władzę. Grupy dyspozycyjne mundurowe wypełniające funkcje państwa wykonują te czynności, do których zobowiązuje je przepis formalny. Natomiast decyzje o użyciu tych grup podejmują sprawujący władzę polityczną.

Dyspozycyjność interwencyjna dotyczy niesienia pomocy w sytuacji kryzysowej nawet z narażeniem życia i zdrowia<sup>6</sup>. Towarzyszą jej takie czynniki, jak wypalenie zawodowe, stres związany z wykonywaniem czynności służbowych, czy chociażby kwestie związane z religijnością<sup>7</sup>.

Grupy dyspozycyjne charakteryzuje często duży poziom stresu, wynikający z charakteru pracy, jak i relacji z lokalną społecznością w miejscu zamieszkania. Zawodowa wspólnota tworzy swój system wartości osadzony w środowisku pracy. System oddziałuje na jednostki, a ograniczenie zakresu przenikliwości wytwarza bariery, którym towarzyszy jednorodność stylu życia<sup>8</sup>. P. Moczydłowski, badając system penitencjarny, wskazał na wysoki poziom wyizolowania społecznego i stresu wśród funkcjonariuszy, nieodpowiednie wykonywanie czynności służbowych, tłumienie krytyki, obojętność i małą kreatywność, jak i klikowość, nadużywanie alkoholu, nepotyzm i ogólnie brak troski o drugiego człowieka<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> S. Jarmoszko, *Dyspozycyjność wojskowych – Status quo czy zmiana*, [w:] J. Maciejewski (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 35.

<sup>4</sup> Z. Morawski, *Funkcjonowanie Policji w strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 39–61.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 62–77.

<sup>6</sup> S. Jarmoszko, *Dyspozycyjność wojskowych...*, s. 37.

<sup>7</sup> Mimo że ustalało oddziaływanie w kierunku przymuszonej ateizacji, nie notuje się odrodzenia religijności wśród policjantów. E. Wiszowaty, *Duszpasterstwo Policji. Studium pastoralno-socjologiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2002, s. 14.

<sup>8</sup> B. Mikołajewska, *Ochronna wspólnota i tożsamość jednostki*, [w:] I. Machaj (red.), *Małe struktury społeczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 189–190.

<sup>9</sup> P. Moczydłowski, *Drugie życie więzienia*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1991, s. 148–149.



Policja jest powołana do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Bezpieczeństwo rozumiane jako proces przebiega w dwóch etapach, jako „zapobieganie zagrożeniom i naruszenie integralnego dobra”<sup>10</sup>, posługuje się represją i prewencją. Trudność ich rozdzielenia pojawia się na etapie policyjnych działań bezpośrednio w społecznościach, w kontaktach z obywatelem. Policja zgodnie z ustawą jest też formacją uzbrojoną<sup>11</sup>. Jako instytucja administracji publicznej wymieniona jest w grupie instytucji pełniących różnego rodzaju usługi publiczne<sup>12</sup>, a jako organizacja publiczna wytwarza dobra i usługi publiczne, których odbiorcą (konsumentem) jest obywatel.

## 2.1. System społeczny policji

Zmiany w policji po roku 1989 realizowane były w pierwszej dekadzie w dużej części przy udziale kapitału ludzkiego pozostałego sprzed transformacji. Funkcjonariusze ówczesnej milicji nie przechodzili weryfikacji, jak było to w przypadku służby bezpieczeństwa. Proces wymiany postępował naturalnie poprzez fluktuację kadr, przechodzenie na emerytury lub odchodzenie ze służby z przyczyn ekonomicznych (możliwość wcześniejszego odejścia i zatrudnienia się w firmach prywatnych). Nie bez znaczenia pozostawały nieformalne informacje o możliwej weryfikacji, które przyspieszały decyzję o odejściu wielu funkcjonariuszy, którzy nabyli już uprawnienia emerytalne. Pozostali często przekazywali młodym funkcjonariuszom nie tylko swoje doświadczenie zawodowe, ale i również różnorodne formy rytualizacji związane z pełnieniem służby, stosunku do pokrzywdzonych, sprawców czy społeczeństwa w ogóle, które w sposób naturalny formować mogły „osobowość instytucji totalnej”. Łączyło się to trudnościami, a czasami i oporem związanym z realizacją prewencji kryminalnej oraz budowy strategii bezpieczeństwa. Wymiana systemu społecznego policji była zabiegiem wynikającym z naturalnej fluktuacji, ale także podyktowanym racjonalnością. Mimo zmiany nazwy organizacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny z milicji na policję dalej pozostawał w niej ten sam kapitał ludzki uznawany za upolityczniony i realizujący zadania poprzedniego systemu. Wymiana elit pociągająca za sobą wymianę w niższych strukturach policji trwała prawie dwie dekady. Spowodowana była kilkoma czynnikami, do których należały: nowa rekrutacja wymagająca pozyskania kandydatów do służby zgodnie z wymaganiami, jakie ta organizacja stawiała (niekaralność, psychiczna i fizyczna zdolność do służby); wyszkolenie

<sup>10</sup> J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków 2004, s. 17.

<sup>11</sup> Ustawa o Policji z dn. 6 kwietnia 1990 r., Dz.U. z 2007 r. nr 43.

<sup>12</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniewski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Astrum, Wrocław 2002, s. 19–20.

policjanta i czas przygotowania do służby; zdobycie doświadczenia zawodowego; wymiana kadry oficerskiej. Wymiana systemu społecznego często następowała po zapowiedziach kolejnych reform i zmian w policji, zwłaszcza późniejszej możliwości nabywania uprawnień emerytalnych.

System społeczny każdej organizacji wymaga dogłębnej analizy. Zdefiniowanie systemu nie jest łatwym zadaniem, zazwyczaj nawiązuje się do ogólnej definicji teorii systemów. J. Lipiec, omawiając zawartość materialną systemów społecznych, wskazuje na trzy warstwy – materialną, ludzi i kulturę<sup>13</sup>. Natomiast J. Sztumski do właściwości wspólnych wszystkich systemów zalicza morfologię, tj. wewnętrzną budowę systemu, strukturę tworzoną przez jego części składowe, które pozostają w stosunkach wzajemnych o różnym stopniu różnorodności, układ funkcji i pozycji, które są realizowane przez poszczególne części składowe systemu, hierarchię i zdolność do adaptacji. Wskazuje również na typy systemów, takie jak systemy pojęciowe, fizyczne, proste i złożone, dynamiczne, otwarte i zamknięte, stabilne i niestabilne, autonomiczne i zależne<sup>14</sup>. Rozwój systemu społecznego, zazwyczaj wielokierunkowy i wielosystemowy, prowadzi w rezultacie do zróżnicowania się struktury i funkcji oraz ich rosnącej zdolności adaptacyjnej<sup>15</sup>.

Większość systemów, w tym społeczeństwo, mają dwa mechanizmy: mechanizm adaptacyjny i ewolucyjny. Mechanizm adaptacyjny, nie zmieniając zasad funkcjonowania, w pewnych sytuacjach może reagować w określonych granicach na zewnętrzne czynniki. Jeśli zewnętrzny czynnik wymusza zbliżenie do granic adaptacji, to system wykazuje dysfunkcje i jest ich coraz więcej. Gdy możliwości adaptacyjne się wyczerpują, może dojść do kryzysu, a w dalszych etapach do dezintegracji systemu. Z kolei ewolucja systemu w dużej mierze opiera się na obserwacji mechanizmu adaptacji, która wyznacza kierunek ewolucji. Polega to na tym, że systemy, które mieszczą się w widelkach optymalnego reagowania, funkcjonują lepiej od systemu, który w tej samej sytuacji zbliża się do granic adaptacyjnych, np. są w stanie wygenerować lepsze zasoby.

Widelki optymalnego reagowania to moment, kiedy system zbliża się do granic, których przekroczenie może doprowadzić do jego załamania. (W biologii np. to moment najniższej i najwyższej temperatury, w której organizm jest w stanie przetrwać, w świecie społecznym moment, kiedy warunki nie pozwalają już na dalsze trwanie systemu i jeśli nie nastąpi zmiana, przestanie on istnieć). System jest w stanie przetrwać w określonych warunkach, jeśli warunki ulegają zmianie, system ewoluuje i odwrotnie, a jeśli warunki nie ulegną zmianie, system może się załamać.

Potencjał adaptacyjny określa, który z systemów w danych warunkach będzie miał szanse na przejście do następnego etapu. Kierunek zmian (ewolucji)

<sup>13</sup> Zob. J. Lipiec, *Podstawy ontologii społeczeństwa*, PWN, Warszawa 1972, s. 67.

<sup>14</sup> J. Sztumski, *Systemowe ujęcie przemysłowego zakładu pracy*, „Kultura i Społeczeństwo” 1978, nr 1–2, s. 165–173.

<sup>15</sup> Zob. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.

wyznacza środowisko, które także określa pewien zespół wymagań i jednocześnie jest współkształtowane przez zmieniający się system. Dlatego niekoniczne jest odwoływanie się do przyczyny i skutku (związku przyczynowo-skutkowego), można mówić o determinizmie w ogóle. W trakcie adaptacji może nastąpić negatywne dopełnienie systemu w postaci oporu wobec toczących się zmian, powodujące chwilową dysfunkcję systemu lub jego części. Negatywne dopełnienie może nastąpić jako naturalny proces oporu przed zmianą w chwili samej zmiany lub w momencie zbliżania się do widełek optymalnego reagowania.

Odnosi się to również do systemu bezpieczeństwa, który z jednej strony działa jako system realizowany przez powołane do tego organizacje, z drugiej strony system, funkcjonując w określonym środowisku społecznym, musi na tyle elastycznie dopasowywać się do niego, aby zaspokoić potrzebę bezpieczeństwa społeczności, która z kolei również oddziałuje na system poprzez swoje oczekiwania i działania. W trakcie transformacji zmieniają się również oczekiwania wobec systemu, w tym systemu bezpieczeństwa, ponieważ przekształceniu ulegają same zagrożenia, ich zakres oraz sposoby ochrony przed nimi. P. Sztompka wskazuje na cztery typy modeli systemowych w funkcjonalizmie: model systemu prostego, teleologicznego, funkcjonalnego i wielosystemowego, zakładającego, że każdy subsystem jest traktowany jako kierunkowo zorganizowany i jednocześnie zawierający mechanizm samoregulacji<sup>16</sup>. Z perspektywy modelu wielosystemowego podsystem bezpieczeństwa i porządku publicznego zależny jest od systemu, jakim jest państwo. System społeczny policji z kolei podlega organizacji. Widełkami adaptacji mogą być zarówno nowe formalne wymagania i oczekiwania wobec funkcjonariuszy, jak i cała gama wymogów nieformalnych (np. rozliczanie pod kątem statystyk policyjnych). W strukturalnym funkcjonalizmie T. Parsonsa pojawia się kwestia wielozłożoności systemu społecznego, funkcjonowania w nim zróżnicowanych subsystemów, które realizują funkcje adaptacji, integracji, osiągnięcia celów, motywowania<sup>17</sup>, widoczne także w systemie społecznym policji. W procesie zmiany system wymusił rozwijanie się nowych wzorców radzenia sobie, adaptacji do nowych wymagań ustawowych i wynikających z nich zadań, integracji na rzecz osiągnięcia złożonych celów, zwłaszcza realizacji zadań z zakresu zapobiegania przestępczości. Reorganizacji ulega zarówno organizacja z systemem społecznym, jak i jej otoczenie. Subsystemy i jednostki w nich funkcjonujące coraz szybciej i trafniej diagnozują nowe sytuacje i współtworzą nowe reguły. Zmiana zasobów i reguł oraz podejścia do nich i sposobów ich wykorzystania daje także możliwość przebudowy, dostosowania ich do rzeczywistości wymagającej nowego podejścia, swoistej adaptacji systemu połączonego z jego ewolucją.

<sup>16</sup> P. Sztompka, *Stacyczna i i dynamiczna wersja funkcjonalizmu*, „Studia Socjologiczne” 1969, nr 4, s. 157–191.

<sup>17</sup> Zob. T. Parsons, N.J. Smelser, *Funkcjonalne zróżnicowanie społeczeństwa*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006.

Koszty adaptacji systemu obejmują również koszty społeczne, połączone z konsekwencjami dla poszczególnych jednostek i grup. W policji oznacza to odejście wielu doświadczonych funkcjonariuszy, ale również trzymanie się reguł gry nieodpowiadających już nowej rzeczywistości. Nie zawsze też nowe struktury są dopasowane do ich realnych możliwości i kompetencji, a mechanizm adaptacji wyznacza trudny do przewidzenia kierunek zmian. W sytuacji policji przykładem są nowe, stosunkowo słabo określone zasady działania (np. założenia zaktywizowania lokalnych społeczności nie zawsze przekładające się na realne działania). To również zmiany dotyczące służby dzielnicowych, których praca z lokalną społecznością miała przynieść wymierne korzyści w zakresie współpracy w obszarze zapobiegania przestępczości, jak i działania na rzecz dobra wspólnego przy realizacji programów lokalnego bezpieczeństwa. Ten rodzaj kooperacji wymaga dobrego dwustronnego komunikowania się, które jednak zostało w dużej mierze zaniechane, chociażby z przyczyn nadmiernego obciążenia pracą tych funkcjonariuszy oraz braku inwestycji w ten obszar.

Ład społeczny jako system ma zapewnić istnienie, trwanie i rozwój zbiorowości. Oparty jest na współpracy i konsensusie. W podejściu funkcjonalistycznym każde społeczeństwo dąży do osiągnięcia wewnętrznej równowagi, a ład społeczny określa się jako samoregulujący się system dążący do równowagi. Natomiast zmiana jest przejściem z jednego ładu społecznego do drugiego. Według teorii konfliktu ład społeczny jest nieosiągalnym ideałem lub niepewną równowagą, ponieważ wewnątrz społeczeństwa dominuje ścieranie się interesów poszczególnych klas, warstw i grup społecznych. Z kolei pojęcie równości pojawia się w koncepcjach naturalnej równości ludzi, ideałów i postulatów moralnych, odnosi się do statusu ludzi, działania prawa państwowego czy ekonomicznych warunków życia ludzi<sup>18</sup>.

Utrzymanie ładu społecznego ma zapewnić obywatelom bezpieczeństwo, służą temu przyjęte normy i wartości, moralność i świadomość społeczna. W celu jego zachowania państwo powołuje organizacje formalne posiadające określone procedury postępowania i relacje między ich członkami. Wymusza to racjonalne działania głównych aktorów, które mają prowadzić do równowagi w systemie.

Policja jako system społeczny charakteryzuje się wielością i złożonością swoich subsystemów i można ją analizować z punktu widzenia typowych właściwości w ujęciu J. Sztumskiego<sup>19</sup>. Jako organizacja i szczególny przykład systemu społecznego policja posiada system techniczny, o wyposażeniu charakterystycznym tylko dla niej, wymagającym specyficznych umiejętności, a czasami również zezwoleń dotyczących korzystania z niego. To z kolei wiąże się z racjonalnością w rekrutowaniu do niego nowych jednostek. Wymaga również dbałości o ten subsystem w wymiarze ekonomicznym. W ostatnich dwóch dekadach policja

<sup>18</sup> F. Byłok, J. Sikora, B. Sztumska, *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2001, s. 61–62.

<sup>19</sup> J. Sztumski, *Systemowe ujęcie...*, s. 165–174.

w dużym stopniu została doposażona w nowy sprzęt techniczny: widoczne jest to w taborze samochodowym, środkach łączności, komputeryzacji, uzbrojeniu itp. Często zmianom towarzyszyło stawianie przez nią nowych wymagań dotyczących dodatkowych uprawnień przy korzystaniu z tego sprzętu, np. w kwestiach podsłuchu, podglądu, związanych z inwigilacją. W założeniu miało to służyć bezpieczeństwu obywateli, niemniej w mediach z czasem zaczęto dywagować na temat faktycznego celu wykorzystania tych urządzeń. Chodziło głównie o nadmierną kontrolę obywatela, zakres wolności i kontroli, orwellowski obraz rzeczywistości.

Policja wyposażona jest w system ekonomiczny, w założeniu mający być racjonalnie wykorzystywany według przyjętych mierników, oraz system organizacyjny, którego głównym celem jest zapewnienie dyspozycyjności tej służby w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. System organizacyjny został szczegółowo opisany w poprzednich podrozdziałach. Natomiast system społeczny policji obejmuje również relacje zachodzące w trakcie pełnienia służby przez policjantów w różnych miejscach struktury organizacyjnej. Wymienione subsystemy są ze sobą ściśle powiązane i wpływają na siebie, przy czym system społeczny jest spoiwem łączącym pozostałe i w dynamiczny sposób warunkującym istnienie całości poprzez relacje i stosunki międzyludzkie, układy grup stanowisk, pozycji i sposobów odgrywania wzorów zawodowych i kulturowych według narzuconych przez organizację standardów zachowań – wzajemnie wobec siebie, jak i w relacji kontaktu organizacji z otoczeniem.

Policja jako system społeczny została ukształtowana historycznie i jest swoistą wspólnotą świadczącą usługi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego dla społeczeństwa, wypełniając zarazem jedną z funkcji państwa w tym zakresie. Posiada określoną strukturę, układ ról zdeterminowany charakterem pełnionej służby, jak i potrzebami społecznymi, charakterystycznymi dla niej wymogami organizacyjnymi, a także wyposażeniem technicznym i prawnym z uwzględnieniem systemu wartości typowego dla danego środowiska. Termin „organizacja” jest tutaj rozumiany jako wyposażenie techniczne i społeczne, natomiast „instytucja” jako zespół obowiązujących norm i wartości charakterystycznych dla tego typu organizacji. Policjanci i osoby cywilne zatrudnione w policji stanowią razem swoistą wspólnotę, dla której charakterystyczne są wspólny zawodowy los i interes uwidaczniające się w prezentowanych postawach, zachowaniach, odczuciach, sposobach myślenia i reagowania oraz zwartości i spójności grupy. Zazwyczaj uwidaczniają się we wspólnocie sytuacji i losu zawodowego zależnego od organizacji, z którą są związani. Od nich w dużej mierze zależy pomyślność organizacji i funkcjonowanie jej pozostałych systemów. Nie bez znaczenia pozostają takie cechy obiektywne pracowników policji, jak wiek, płeć, doświadczenie zawodowe powiązane ze stażem pracy, miejsce w strukturze społecznej, oraz subiektywne – stosunek do pełnionej służby, świadomość, wiedza i umiejętność jej wykorzystania. Widoczne to było w okresie zmian w policji, wymianie pokoleniowej, jak i komunikowaniu się ze społeczeństwem. Wprowadzenie stanowiska rzecznika



i zespołów do spraw komunikowania pozwoliło na rozwijanie idei komunikowania, najpierw jednostronnego, a później dwustronnego. Powoli, bo dopiero od dwóch lat, zwraca się uwagę na komunikację wewnętrzną, co może pozytywnie wpłynąć na system społeczny policji w obszarze wymiany informacji służbowych i komunikacji nieformalnej.

Ze względu na morfologię w systemie społecznym policji można wyróżnić zarówno pracowników cywilnych pełniących rozmaite funkcje powiązane z obsługą finansową, informatyczną, sekretariatami itp., niebędących bezpośrednio związanych z wykonywanym czynności policyjnych w poszczególnych jednostkach, jak i policjantów pełniących służbę. Podobnie jak w innych organizacjach pojawiają się w tych grupach nieformalne kręgi koleżeńskie, swoiste „paczki” ze swoimi nieformalnymi przywódcami. Wśród tych zbiorów można wyróżnić kategorie osób według płci, wieku, wykształcenia, stażu pracy, zajmowanego stanowiska, pracy w określonym wydziale. Mają one zazwyczaj wpływ na kwestie kooperacji z innymi wydziałami czy komórkami, integrację, sposób kształtowania relacji formalnych i nieformalnych.

Relacje formalne z racji charakteru pełnionej służby są jasno zdefiniowane przez ustawę i wewnętrzne przepisy, nawiązywane są jednak przez ludzi. Policja jest jednocześnie subsystemem innego systemu (ministerstwo). Tu z kolei widoczne są następne powiązania i współzależności między systemem a subsystemem mające wpływ na atmosferę, sposoby reagowania w różnych sytuacjach, zachowaniach jednostek i grup, interpretacji obowiązujących standardów. Widoczne to było w trakcie transformacji, gdy za zmianą norm formalnych podążać musiały przemiany w relacjach z lokalną społecznością i sposobach organizowania przedsięwzięć prewencyjnych oraz strategii bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, wojewódzkim i państwa.

Z omawianej perspektywy system społeczny policji to zbiór elementów wskazujących na występowanie w jego obrębie pewnej organizacji, dzięki której następuje zespolenie elementów pozwalających na współdziałanie zgodnie z celami systemu. W systemie, jaki tworzy policja, zbiór ten jest dość mocno sformalizowany. Wynika to zarówno z celów systemu (bezpieczeństwo obywateli), jak i jego charakteru (instytucja totalna). Silne sformalizowanie wpływa na współdziałanie, komunikowanie formalne, służbowe (hierarchiczne), utrzymywane w płaszczyźnie pionowej zgodnie z przyjętym przepisem formalnym, które odbywa się w postaci poleceń służbowych i ma charakter układu informacyjnego. W policji system społeczny składa się z dwóch grup funkcjonalnych wobec siebie. Pierwszą stanowią policjanci, których rekrutacja odbywa się zgodnie z wymogami ustawy. Drugi stanowią pracownicy cywilni pełniący funkcje uzupełniające, logistyczne, wspomagające funkcjonowanie policji. Obydwie grupy, różniące się miejscem w strukturze organizacji i charakterem wykonywanych zadań, stanowią całość i wzajemnie uzupełniają się w realizacji głównego celu.



Istotna w systemie społecznym jest więź, ponieważ „każda grupa społeczna, jeśli ma trwać, musi posiadać coś, co ją trzyma wewnątrz, co powoduje lojalność jej członków”<sup>20</sup>. E. Durkheim wskazywał na dwa typy więzi – mechaniczną i organiczną. Mechaniczna jednoczyła członków grupy dzięki homogeniczności i podobieństwu ich cech, a organiczna związana była z wzrastającym podziałem pracy. Obydwa typy więzi są zauważalne w systemie społecznym policji. Pierwszy to nieformalna sieć kontaktów, umożliwiających przepływ informacji nieformalnej, druga jest odzwierciedleniem kontaktów służbowych wynikających z pełnionych funkcji, realizowanych zadań wynikających z piastowanego stanowiska służbowego. Typy więzi warunkowane są więc i specyfiką grupy, i jej strukturą. W tej integracyjnej koncepcji kładzie się nacisk na niezbędność więzi dla trwania grupy i jej rozwoju<sup>21</sup>. Typy więzi wiążą się też z pochodzeniem, terytorium, językiem, kulturą, organizacją życia zbiorowego czy też aktami świadomości, poczucia łączności i zależności z innymi ludźmi<sup>22</sup>. Więzy wspomagają komunikowanie między jednostkami, budują zaufanie, poczucie wspólnoty. W systemie społecznym przebiega komunikowanie poziome, nieformalne – towarzyskie, koleżeńskie, funkcjonujące w obrębie grup koleżeńskich i nie jest niezbędne dla funkcjonowania poszczególnych komórek organizacji. Komunikowanie formalne, odbywające się pionowo: góra–dół, ma charakter służbowy i połączone jest z wypełnianiem poleceń służbowych. Obydwa sposoby komunikowania dopełniają się wzajemnie.

Elementy składowe systemu społecznego zorganizowane w ten sposób umożliwiają realizowanie wielu celów, zarówno zawodowych, w tym dość skomplikowanych, jak przedsięwzięcia prewencyjne wymagające współdziałania, np. wydziału prewencji, służby ruchu drogowego przy organizacji bezpieczeństwa imprez masowych, jak i w zakresie szkoleń zawodowych wymagających aktywności i pozyskiwania wiedzy. Wymiana funkcjonariuszy zazwyczaj nie wpływa w znaczący sposób na system społeczny. Nowi funkcjonariusze nabywają w sposób naturalny sposobów porozumiewania się, często reagowania na sytuacje związane ze służbą w trakcie szkoleń zawodowych, jak i integracji w grupach nieformalnych.

W systemie społecznym policji wyraźnie zaznaczony jest układ funkcji i pozycji, podział szczególnych obowiązków, wynikający z nierównych pozycji. Zróżnicowanie funkcji wynika zarówno z charakteru, jak i ich znaczenia dla systemu, co łączy się z odpowiedzialnością za ich wykonanie lub nadzorowanie i podejmowanie decyzji. Funkcje określają pozycję jednostki w systemie. Funkcje pełnione np. przez komendanta są połączone z jego wysoką pozycją w systemie i w domyśle łączą się z wysokimi kwalifikacjami, doświadczeniem zawodowym i umiejętnością sprawnego zarządzania.

<sup>20</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1963, s. 8; W. Jacher, *Więź społeczna w teorii i praktyce*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1987, s. 13.

<sup>21</sup> J. Turowski, *Małe struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1993, s. 84.

<sup>22</sup> P. Rybicki, *Więź społeczna i jej przemiany*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Socjologia. Lektury*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 134.

W każdym systemie społecznym powstaje hierarchia wynikająca z istnienia zróżnicowanych pozycji połączonych z nadrzędnością, podrzędnością i równorzędnością. W systemie społecznym z porządkiem hierarchicznym połączone są charakterystyczne dla różnych szczebli kompetencje i zakresy władzy. Uprawnienia i władza zazwyczaj łączą się z autorytetem i prestiżem stanowiska, aczkolwiek nie zawsze w realnych sytuacjach zawodowych ma to miejsce. Zakres władzy w policji jest jasno zdefiniowany przez ustawę i odnosi się do określonych stanowisk służbowych. Zazwyczaj poszczególne stanowiska łączą się z określonymi kompetencjami i wiedzą, chociaż w sytuacjach nagłaśnianych przez media niejednokrotnie można spotkać przejawy patologii organizacji w zakresie nadużycia władzy, niekompetencji czy braku kontroli. Opis takich sytuacji został uwzględniony w analizie prasoznawczej w niniejszej pracy. Jako przykład można podać nacisk na wyniki w pracy doprowadzający do niewłaściwych zachowań podległych funkcjonariuszy, nadużycie stanowiska ze strony komendantów czy naczelników. Nagłaśnianie takich przypadków przez media rzutuje automatycznie na ocenę całego systemu społecznego policji i jest trudne zarówno dla tej organizacji, jak i społeczeństwa pokładającego nadzieję w uczciwości policjantów.

System społeczny posiada zdolność do adaptacji z uwzględnieniem oddziaływania nań samego środowiska. Przeobrażanie środowiska łączy się z praktyką społeczną i jest rezultatem działalności jednostek i grup zgodnym z ich potrzebami. Przystosowanie może nastąpić zarówno biernie, jak i aktywnie. Policja w trakcie transformacji kraju dokonała szeregu przeobrażeń i w wymiarze instytucji (normy, wartości), i w wymiarze organizacji (sprzęt, logistyka). Wprowadzono Ustawę o Policji, zmieniono szereg wewnętrznych zarządzeń, przystąpiono do tworzenia systemów bezpieczeństwa na poziomach lokalnych, wojewódzkich i ogólnokrajowych. Dokonano również wymiany kapitału ludzkiego w poszczególnych garnizonach. Wymiana odbywała się w sposób naturalny przez odchodzenie części funkcjonariuszy na emerytury, zwłaszcza po kolejnych zapowiedziach podniesienia progu emerytalnego (bardziej lub mniej realnych, ale nagłaśnianych głównie przez media i w kręgach zawodowych policjantów). Ponadto pojawiły się dążenia do uspołecznienia policji w kierunku modelu zachodniego, z zamiarem wprowadzenia zasady „chronić i służyć”. Rozwijanie działań prewencyjnych miało wzmocnić kontakt ze społeczeństwem i podnieść poziom poczucia bezpieczeństwa. Adaptacja systemu do nowych warunków odbywała się z różnym skutkiem oraz z oporem ze strony funkcjonariuszy na różnych szczeblach. Przykładem jest chociażby możliwość korzystania z public relations, tworzenia wizerunku komend. W badaniach rzeczników prasowych widoczne są wypowiedzi wskazujące, że ten obszar w zasadzie jest już rozumiany przez kierowników jednostek, niemniej często niedoceniany. Ma to również przeniesienie na kształtowanie się relacji między policją a społeczeństwem, tzn. obszar komunikowania się dwustronnego jest w dużym stopniu niewykorzystany.

Do specyficznych właściwości systemu społecznego należy hierarchia wartości dotyczących głównych celów realizowanych przez niego, w tym oceny własnej, poszczególnych jego elementów w związku z realizowanymi zadaniami i rolami. Określa ona sposób myślenia, postawy, zachowania i jest podstawą systemu moralnego, pełni funkcję integracyjną, inspiracyjną i zabezpieczającą. W policji łączy się z akceptacją wartości związanych z wykonywaniem tego zawodu, swoistą solidarnością zawodową, obroną własnych interesów, zwłaszcza w sytuacji ich zagrożenia (obrona przywilejów). Skutkuje inspirowaniem do określonych zachowań, postaw. Widoczne jest to chociażby w badaniach rzeczników, przede wszystkim w warstwie wypowiedzi dotyczących dziennikarzy, w tym deklaracji kary dla tych, którzy podają zmieniony dla potrzeb mediów przekaz rzeczników. Obejmuje to również postawy i zachowania dotyczące obrony nie tylko własnych interesów zawodowych, ale i współtworzenia wizerunku policji oraz funkcjonowania wśród innych grup.

Hierarchia wartości daje też możliwość oddzielenia i określenia dobra i zła zarówno w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, jak i oceny innych jednostek funkcjonujących w tej samej grupie zawodowej. Pozwala ona na przyjmowanie określonych wzorów zachowań obowiązujących w systemie, przewiduje bodźce pozytywne i negatywne.

Badając system społeczny organizacji, można przyglądać się jego elementom, relacjom, sprzecznościom będącym źródłem napięć. Pozwala to uchwycić układ strukturalno-funkcjonalny, umożliwi analizę jakościową i ilościową, dostrzeżenie zjawisk i procesów występujących w systemie oraz jego zależności z innymi systemami, zjawisk powtarzalnych, pozwalających na dostrzeżenie ogólnych prawidłowości.

W kolejnych etapach tworzenia więzi społecznych w systemie społecznym widoczna jest pojawiająca się więź psychiczna, pozwalająca na porozumienie i styczność społeczną. Ta z kolei pozwala na wzajemnie oddziaływanie i komunikowanie, wymianę informacji pozwalających na uzgadnianie rzeczywistości poprzez akty komunikacji. Więzi społeczne z kolei pozwalają na powstawanie stosunków społecznych odznaczających się pewną trwałością. Umożliwia to wytworzenie wzajemnych zależności świadomych i nieświadomych, subiektywnych i niesubiektywnych zamierzeń i działań. Zapewnieniu trwałości stosunków społecznych służą grupy, które wykonują określone działania mające na celu rozwiązanie problemów, często funkcjonujące w organizacji jako działy lub wydziały, formy organizacyjne, urządzenia materialne itp. Z kolei instytucje posiadają cele, zakresy czynności, sankcje, środki i urządzenia mogące służyć rozwiązywaniu spraw. Policja jako organizacja jest miejscem tworzenia i trwania więzi wspomaganych przez jej totalność, domykającą je w swoistej „oblężonej twierdzy”, gdzie wspólnota doświadczeń dodatkowo je zespała. Widoczna jest nie tylko w nazbyt mocnym wejściu w rolę, ale i komunikowaniu pośrednim.

Policjant jest reprezentantem tej organizacji i wymaga się od niego posiadania określonych indywidualnych zasobów, które składają się na zasób instytucjonalny policji. Dlatego ważna jest nie tylko więź, ale i pełniona przez niego rola. Szczególne wymogi dotyczące kandydatów do służby odnoszą się do ich sprawności psychofizycznej oraz odbycia przez nich służby przygotowawczej. Ograniczenia, jakie niesie ta rola, dotyczą podejmowania dodatkowego odpłatnego zajęcia poza służbą, przynależności do ugrupowań partyjnych itp. Celem tych ograniczeń jest zwiększenie dyspozycyjności, a przywileje zawodowe mają z kolei stanowić ich rekompensatę. Rola pełniona jest zgodnie z zakresem obowiązków, rotą ślubowania i wyznaczona przez stopnie policyjne regulowane ustawą.

Społeczeństwo ryzyka U. Becka wymaga dbałości o bezpieczeństwo. Zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego nie można pozostawić wyłącznie państwu. W ten sposób oprócz systemu wygenerowanego przez państwo powstają systemy wspomagające z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, jak systemy profilaktyki czy prewencji. W dużej mierze oparte są na idei komunitarianizmu<sup>23</sup>, odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, na sile aktywności społeczności lokalnej i jej kapitałach oraz potrzebie otwartości na współpracę w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa.

System społeczny zobowiązany jest do przestrzegania norm. Etyka jest częścią ogólnych norm moralnych, która dotyczy wykonywania danego zawodu, a etyka zawodowa odpowiada na pytanie, jak powinni zachowywać się przedstawiciele danego zawodu<sup>24</sup>. Tworzenie kodeksów etyki zawodowej dotyczy szczególnie tych profesji, których przedstawiciele stykają się ze szczególnie cennymi wartościami ludzkimi. Zawód policjanta wymaga moralnej postawy, szczególnie ważnej chociażby ze względu na brak bezpośredniej jednoznacznej więzi bądź ciągłości historycznej z milicją lub z policją państwową z okresu powojennego.

Dlatego 14 lipca 1999 roku wprowadzono w życie Decyzję Komendanta Głównego Policji O zasadach etyki zawodowej policjanta, wskazując, że zawód policjanta jest szczególnie doniosły społecznie i wymaga od jego przedstawiciela rzetelności oraz kwalifikacji zawodowych i moralnych, a przestrzeganie zasad powinno być sprawą honoru każdego policjanta. Do zasad wpisano poszanowanie godności i praw każdego człowieka, zasadę lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów, szacunek dla społeczeństwa – jego symboli, języka, zwyczajów, sumienne i rzetelne wypełnianie obowiązków nałożonych

<sup>23</sup> A. Etzioni traktuje organizację jako duży, złożony, wielopłaszczyznowy agregat społeczny. Według jego założeń w systemach organizacyjnych funkcjonują grupy mające zarazem cele zbieżne sprzyjające współpracy i rozbieżne skutkujące rywalizacją. Zob. Z. Martyniak, *Organizacja i zarządzanie. 70 problemów teorii i praktyki*, ANTYKWA, Kraków–Kluczbork 2001. A. Etzioni stwierdza, że w ogólnej idei komunitarianizmu „podwaliny stwarzające warunki bezpieczeństwa oraz poczucie bezpieczeństwa wszystkich partnerów są najbardziej obiecujące”. Zob. A. Etzioni, *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, Simon & Schuster, Touchstone Edition, New York 1994.

<sup>24</sup> C. Purowski, *Dylematy moralno-etyczne w pracy policjanta*, Szkoła Policji, Słupsk 1998, s. 8.

przez prawo. Wpisano też zasadę bezstronności, postępowania bez jakichkolwiek uprzedzeń rasowych, narodowościowych, wyznaniowych, politycznych bądź światopoglądowych, stosowanie siły i innych środków przymusu bezpośredniego ściśle w granicach wyznaczonych prawem i zgodnie z zasadami humanitaryzmu. Ponadto uwzględniono zasadę uczciwości, wykonywania wydanych przez przełożonych rozkazów i poleceń służbowych z wyjątkiem tych, które są sprzeczne z prawem, utrzymania relacji służbowych w duchu wzajemnego poszanowania. Ujęto również kwestię zachowania informacji mogących zaszkodzić dobru służby lub dobremu imieniu innych osób w tajemnicy, zasadę życzliwej pomocy wszystkim, którzy jej potrzebują z racji przyrodzonej godności i przysługujących im praw<sup>25</sup>. Realizacji tych zasad oczekuje społeczeństwo, a ich naruszenie jest nagłaśniane przez media, co z kolei ma wpływ na wizerunek policji i poziom zaufania do niej. Zasady te zostały w dużej mierze przedstawione w preambule Konstytucji, gdzie wskazuje się, że działaniu instytucji powinno zapewnić się sprawność i rzetelność. Ze sprawnością łączy się:

skuteczność, ekonomiczność, a więc minimalizacja kosztów i etyczność, którą w naszej sferze kulturowej jest postępowanie zgodne z zasadami etyki ogólnohumanistycznej, zbieżnej z tradycją chrześcijańską. Istniejące rozbieżności dotyczące ocen niektórych zachowań i postaw w dziedzinie etyki powinny być podporządkowane demokratycznej zasadzie większości. Rzetelność to: solidarność, terminowość, punktualność, dokładność, wysoka jakość i lojalność. Są to akurat te cechy, których niedobór w skali społecznej wielokrotnie występuje w Polsce w sposób zbyt rażący<sup>26</sup>.

Zmiana systemu społecznego w tej organizacji była racjonalna zarówno z punktu widzenia społeczeństwa, jak i samej policji. Spowodowana była w dużej mierze potrzebą reorganizacji służby zgodnie z założeniem nowej Ustawy o Policji zawierającej wątek współpracy ze społeczeństwem w zakresie zapobiegania przestępczości. To z kolei wymagało przemodelowania sposobów działania w zakresie prewencji kryminalnej i włączania się w budowę i realizację strategii bezpieczeństwa, zmianę postaw wobec społeczeństwa z typowo represyjnej na usługową w rozumieniu służenia mu, tj. realizację zasady „protect and serve”. Racjonalność wymiany systemu społecznego policji wynikała również z jego pamięci w społeczeństwie jako upolitycznionego i reprezentującego totalitarne państwo. Obie przyczyny nakładały się na siebie i wymiana, chociaż postępująca wolno, była niezbędna.

<sup>25</sup> Komendant Główny Policji, Decyzja nr 121/99 z 14 lipca 1999 o zasadach etyki zawodowej policjanta.

<sup>26</sup> W. Kieżun, *Patologia zarządzania publicznego. Materiały z konferencji, „W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009”*, 3.06.2009 r., s. 52, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12440173220.pdf> [dostęp 27.05.2012].

## 2.2. System kierowania w policji

Pojęcie „system” używane jest w różnych znaczeniach. N. Luhmann wskazuje, że system ma dwie strony: „system (jako stronę wewnętrzną formy) oraz otoczenie (jako jej stronę zewnętrzną). Dopiero obydwie strony stanowią rozróżnienie, stanowią formę, stanowią pojęcie”<sup>27</sup>. Stawia pytania, czy jedność systemu zależy od systemu, czy od otoczenia, gdzie są granice tej formy, w jaki sposób wytwarzana jest forma. Proponuje pojęcie wytwarzania – *poiesis*. „Pojęcie to zakłada rozróżnienie jako formę i stwierdza, że można coś wyprodukować także wtedy, gdy producent nie może sam wytworzyć wszystkich potrzebnych do tego czynników. Odpowiada to, jak nietrudno dostrzec, rozróżnieniu systemu i otoczenia”<sup>28</sup>. N. Luhmann zakłada, że system ma możliwość korzystania z wewnętrznych i zewnętrznych czynników wytwarzania swoich produktów i „może tak dysponować wewnętrznymi, by dawało to wystarczające możliwości kombinacji czynników wewnętrznych i zewnętrznych”<sup>29</sup>. Produktem, który jest wytwarzany, może być system i różnice między systemem a jego otoczeniem, co N. Luhmann określa jako *autopoiesis*.

W ogólnych teoriach systemów opisywana jest organizacja – jej struktura, sieci relacji między jej elementami, wyróżniane są podsystemy. Systemy są określone jako ściśle, niezmiennie w ten sposób, że zachodzące w nich zmiany mieszczą się w ramach ich określenia.

W sprawnym zarządzaniu organizacją znaczącą rolę odgrywa podsystem ekonomiczny i społeczny. W ich analizie pojawiają się terminy „sfera publiczna”, jako obszar działania administracji i organizacji publicznej, oraz „zarządzanie organizacjami publicznymi”<sup>30</sup>. Rozważania w tym zakresie koncentrują się wokół różnic między zarządzaniem, kierowaniem<sup>31</sup> i rządzeniem<sup>32</sup>, które definiuje się jako „wzorzec postępowania lub jako strukturę wyłaniającą się w systemie społeczno-politycznym jako «wspólny» rezultat działań lub skutek wszystkich uczestników”<sup>33</sup>. Organizacja jest miejscem pracy jednostek, ważną sferą ich aktywności życiowej, rozwoju i kreatywności. Praca jest fundamentem rozwoju moralnego

<sup>27</sup> L. Luhmann, *Pojęcie społeczeństwa*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne...*, s. 416.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Zob. B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s. 28.

<sup>31</sup> Kwestie te podejmują w swoich pracach M. Bielski, *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997; R. Rutka, *Kierowanie*, [w:] A. Czermiński (red.), *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999; W. Mikułowski, *Sprawna administracja publiczna*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 3.

<sup>32</sup> B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne...*, s. 34.

<sup>33</sup> J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, AE, Kraków 2001, s. 11–14.



jednostki, stwarza materialne warunki rozwoju i realizacji człowieka. Zapewnia mu godne życie oraz swobodny rozwój osobowości<sup>34</sup>. Kształtuje postawy i jest źródłem wielu przeżyć. Pełni ważną rolę w życiu społecznym, a pełnienie w niej roli kierownika jest szczególnie ważne w wykonywaniu zadań związanych z celem organizacji i powinno być czynione ze szczególną starannością. Kierownicy przyjmujący rolę lidera mogą czynnie motywować podwładnych, dostrzegać ich uzdolnienia i efektywnie je wykorzystywać przy projektowaniu i wykonywaniu zadań, dążyć do ich aktywnego udziału w zwiększaniu kreatywności i innowacyjności<sup>35</sup>. Mogą wpływać na postawy wobec innowacji, otwartość na zmiany, a także umiejętność redefiniowania tożsamości zawodowej stosownie do zachodzących zmian zarówno w organizacji, jak i jej otoczeniu.

Potencjał społeczny organizacji to zasoby możliwości twórczych, technicznych, społecznych, intelektualnych, które można wykorzystać zarówno w procesie decyzyjnym, kontroli, jak i partycypacji, partnerstwie i racjonalności działania. Można je skapitalizować na różnych poziomach struktury organizacyjnej w sytuacjach praktycznych.

Szczególnie efektywne jest to na poziomie komunikowania się organizacji wewnątrz, jak i na zewnątrz oraz w zarządzaniu informacją. Procesowe sterowanie organizacją z wykorzystaniem kapitału ludzkiego daje możliwość innowacyjności, a przez to lepszego poruszania się w otoczeniu, z którego wywodzi się system społeczny.

Wartości organizacji wpływają również na działania i zachowania, które stanowią w dużej mierze fundament kultury organizacyjnej. Mogą wpływać na standardy, klimat społeczny, umiejętności komunikacyjne, innowacyjność, profesjonalizm, zaufanie. Zwłaszcza innowacyjność jest elementem szczególnie ważnym. P. Drucker jako ważne powody ograniczające innowacyjność w organizacjach publicznych podaje wielkość budżetu, zależność od wyborców i dążenie do ich zadowolenia, oraz to, że jednocześnie produkcję dobra i usług publicznych nie powinno się mierzyć nakładami i wynikami. Podkreśla on potrzebę innowacyjności ze względu na wagę i rozmiar sektora usług publicznych oraz konieczność dostosowania go do możliwości i potrzeb gospodarki<sup>36</sup>. Chodzi o realne określanie celów z naciskiem na optymalizację i dążenie do innowacji. W tym celu konieczne jest umiejętne kierowanie organizacją. Policja jest organizacją hierarchiczną o sztywnej strukturze, gdzie kierowanie odbywa się zgodnie z przyjętymi procedurami określonymi ustawą i zarządzeniami. Pozostaje w nich przestrzeń na motywowanie podwładnego, instruktaż i inne formy, które mają zapewnić

<sup>34</sup> J. Sztumski, *Socjologia pracy w zarysie*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1981, s. 17.

<sup>35</sup> Zob. J. Sztumski, *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999; H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.

<sup>36</sup> Zob. P.F. Drucker, *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992, s. 193–197.

odpowiednią jakość wykonania zadania służbowego. Kierowanie w policji wymaga umiejętności nie tylko dowodzenia, ale przede wszystkim kierowania. Jako formacja uzbrojona policja posługuje się przyjętymi procedurami, jako organizacja publiczna czy przedstawiciel administracji wymaga kontaktów ze swoim otoczeniem, społeczeństwem. Wypełniając funkcję prewencyjną, policja siłą rzeczy nie może opierać się wyłącznie na kierowaniu, ale w odniesieniu do środowiska lokalnego – również na sterowaniu, zwłaszcza w obszarach związanych z budową bezpieczeństwa.

Oczekiwania wobec policji są duże, a zmieniająca się po roku 1989 rzeczywistość wymusiła przystosowywanie się jej do nowoczesnego państwa, co było procesem bardzo trudnym. Wyposażenie policji materialnie i w sprzęt, czy pod względem prawnym przez przyznanie jej szeregu uprawnień wymogło w sposób naturalny zmiany w jej strukturach organizacyjnych. Jednym z warunków skutecznego działania w organizacji jest zaangażowanie jej członków. Od kierowników w policji wymaga się odpowiednich predyspozycji i umiejętności, zwłaszcza merytorycznych i interpersonalnych.

W policji użytecznym modelem kierowania jest jej standardowy, zaproponowany przez H. Fayola, podział na planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie<sup>37</sup>. Decyzje związane funkcją planowania dotyczą wyznaczania celów, działań i środków do ich realizacji w odpowiedniej perspektywie czasowej, krótko-, średnio- i długookresowej. Dotyczą realizowania celów policji, uzyskiwania i przeznaczania przez nią środków do ich realizacji, działania oraz ewaluacji zgodnie z celami i procedurami.

Planowanie służby w policji to przygotowanie przez komendanta jednostki projektu rozmieszczenia sił, środków odpowiednio do przewidywanego zagrożenia na obszarze terytorialnego działania. Planowanie może być jednorazowe, trwałe, operacyjne strategiczne. Trwale obowiązujące określają zasady postępowania (wytyczne decyzji), procedury (wskazówki co do sposobu wykonania), reguły (określają konkretne działania)<sup>38</sup>.

W policji procedury tworzenia systemów organizowania regulowane są przepisami służbowymi, wyznaczającymi ramy działania, a postanowienia mają charakter dyrektywny i wskazują na ogólne zasady. Pozostawia to spory zakres swobody w przyjmowaniu rozwiązań kierownikom organizacyjnym, ale przebiega zgodnie z ustalonym porządkiem organizacyjnym. Niemniej w ramach organizowania służby określa się cel i kolejność wykonania zleconych do wykonania czynności, sposób przekazywania informacji o przebiegu realizacji zadań służbowych, udzielenia instrukcji na wniosek podwładnych lub w przypadku działań precedensowych lub o szczególnym znaczeniu, stosowanie formy pisemnej

<sup>37</sup> Zob. Z. Martyniak, *Historia myśli organizatorskiej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1996.

<sup>38</sup> J. Janicki, *Organizacja służby i kierowanie. Podstawowe pojęcia*, Wydawnictwo Szkoły Policji, Słupsk 1998, s. 20–21.

przy wydawaniu poleceń w sprawach wymagających działań wieloosobowych lub w przedłużonym czasie<sup>39</sup>.

Duże znaczenie ma również organizacja służby prewencyjnej, tym bardziej że właśnie funkcjonariusze prewencji najczęściej stykają się bezpośrednio z lokalną społecznością podczas wykonywania swoich zadań służbowych. Ogólnie służbę tę należy rozumieć jako zespół uzupełniających się zadań, które mają przygotować policjantów do pełnienia służby, ich rozmieszczenia w terenie. Ma tu miejsce proces planowania, koordynacji, realizacji zadań połączony z nadzorem i kontrolą przebiegu służby. Nie bez znaczenia pozostaje rozmieszczenie funkcjonariuszy w terenie, które najczęściej jest jeszcze planowane z uwzględnieniem liczby popełnionych przestępstw na tym obszarze, a niekoniecznie w związku z poziomem poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji reguluje dokładnie kwestie związane z przygotowaniem i kierowaniem policjantów do zadań służbowych. To ważny element strategii w komendach policji, gdzie oczekiwanie na zwiększoną liczbę patroli niekoniecznie pokrywa się z dynamiką popełnionych przestępstw. Informacje zwrotne dotyczące poczucia bezpieczeństwa lub zagrożenia w lokalnej społeczności wydają się w tej sytuacji priorytetem w planowaniu dyslokacji służby. Informacje zwrotne w komunikowaniu dwustronnym między organizacją a jej otoczeniem – społeczeństwem, pozwalają na taką formę dyslokacji policjantów, która zaspokaja oczekiwania mieszkańców.

Ważnym elementem dowodzenia w policji jest koordynowanie działań policyjnych, rozumiane jako określone i uporządkowane działanie, nadające kierunek realizacji zadań. Obejmuje integrację działań służb policyjnych i pozapolicyjnych, harmonizację działań poszczególnych służb dla realizacji celu i nadawanie im właściwego kierunku, wzajemne wspomaganie, dążenie do zwiększenia skuteczności i uzupełnianie się w realizacji tych przedsięwzięć. Koordynacja wspólnych działań bywa trudna i poszczególne rodzaje służb są oceniane z innego zakresu działania<sup>40</sup>. Niemniej komunikowanie z innymi organizacjami, zwłaszcza w obszarze dotyczącym oceny poczucia bezpieczeństwa mieszkańców, może w rezultacie pozwolić na koordynację uznaną przynajmniej za zadowalającą. To trudne zadanie, ale możliwe do praktycznej realizacji, wymagające jednak innowacyjności.

W każdej organizacji znaczącą rolę odgrywa motywowanie pracowników przez kierowników. Analiza systemu motywacyjnego policji wskazuje, że kierownicy mają większe możliwości stosowania bodźców negatywnych, np. kar dyscyplinarnych, natomiast bodźce pozytywne w wymiarze finansowym ze względu na braki budżetowe są niewielkie, co wpływa demotywująco również na wyko-

<sup>39</sup> Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynację działań o charakterze prewencyjnym.

<sup>40</sup> G. Dajewski, A. Brzozowski, *Organizacja służby prewencyjnej w jednostkach Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2003, s. 55–58.

nywanie obowiązków służbowych. Do skutecznych środków należą manipulacja dodatkiem służbowym, okresowe rozliczanie z całokształtu pracy, uznaniowa nagroda pieniężna, bieżące rozliczenie ze służby, osobisty przykład przełożonego, rozmowa służbowa, mianowanie na wyższe stanowisko służbowe, kara dyscyplinarna o charakterze porządkowym, ujemna opinia służbowa, kara dyscyplinarna ze skutkiem personalnym, nagroda inna niż pieniężna, ocena na forum całej jednostki. Z kolei do najczęściej popełnianych przez przełożonych błędów należą: uznawane za niesprawiedliwe rozdzielanie nagród, nadmierne obciążanie obowiązkami służbowymi, brak zaufania, niedoinformowanie, ukrywana niekompetencja, niezrównoważenie, wybuchowość, niekonsekwencja itp.<sup>41</sup>

Kierowanie w policji jest związane z pełnieniem określonych ról. Do nich można zaliczyć działanie mieszczące się obszarze wychowania, realizowane przez metody wpływu osobistego oparte na autorytecie i wiedzy oraz wpływu sytuacyjnego opartego na władzy. Odnosi się to w dużej mierze również do sposobu przekazywania zadań, które są istotnym elementem kierowania. W policji istnieje ustalony tryb postępowania w określonych sytuacjach, ze względu na strukturę bywa dość nieelastyczny, w związku z czym istnieje konieczność zlecenia zadań doraźnych. Od policjantów oczekuje się często rozwiązywania spraw trudnych połączonego z samodzielnością decyzyjną, co z kolei wymaga od nich wiedzy, doświadczenia zawodowego, współpracy z lokalną społecznością.

Dowodzenie i kierowanie wymaga komunikowania i umiejętnego przekazu informacji. Charakter informacji zależy od zajmowanego szczebla kierowniczego. Kierownictwo naczelne podejmuje długookresowe decyzje, gdzie przeważają działania planistyczne oparte na informacji zewnętrznej i wewnętrznej. Kierownictwo szczebla średniego wprowadza podjęte na wyższym szczeblu decyzje, gdzie uszczegółowienie informacji staje się koniecznością, natomiast kierownictwo szczebla podstawowego podejmuje decyzje wymagające bieżącej informacji, głównie wewnętrznej, pozwalającej na wykonywanie funkcji kontrolnej. Stąd zapotrzebowanie na informację dobrej jakości, aktualną i związaną z zadaniami.

W policji przyjęto zasadę jednoosobowego kierowania prawie na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej. Decyzje podejmowane są zarówno przez funkcjonariuszy na stanowiskach kierowniczych, jak i wykonawczych. Decyzje programowe dotyczą rutynowych problemów i są podejmowane zgodnie z określonymi zasadami i procedurami. Zasady są określone w Ustawie o Policji, a szczegółowe procedury w odpowiednich zarządzeniach i wytycznych. Natomiast nieprogramowe pojawiają się rzadko i są związane z nadzwyczajnymi zdarzeniami, np. udziałem w akcji ratowniczej. Sytuacje szczególne są rozpatrywane w kontekście zagrożenia lub naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

---

<sup>41</sup> T. Cichorz, A. Misiuk, I. Wiciak, *Komunikacja społeczna w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2006, s. 55–57.

W policji dominujące są funkcje kierownicze realizowane przez nadzór, kontrolę i sankcje. Natomiast narzędzia motywowania są wykorzystywane w niewielkim stopniu. Policja jako organizacja hierarchiczna podzielona jest na szczeble kierownicze – w zależności od nich różne są formy nadzoru i kontroli, w różnym stopniu wykorzystywane w praktyce. Kontrolowanie jako porównanie założonego celu ze stanem końcowym jest prowadzone z wykorzystaniem obowiązujących norm, oceny wyników i dokonywaniem korekt na ich podstawie.

W trakcie kontroli w policji ustalane są przyczyny opóźnień realizacji zadań służbowych, dokonywana jest ocena przebiegu ich realizacji, stosowanie podstawowych kryteriów oceny działania (jak zgodność z prawem, skuteczność ochrony, stopień realizacji, ekonomiczność). W związku z tym dokonywana jest okresowa analiza planów, podejmowanie decyzji o usprawnieniu czynności służbowych, rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących ich wykonywania<sup>42</sup>. Katalogi środków nadzoru są ujęte w szczegółowych zakresach obowiązków dostosowanych do szczebla kierowania, a nadzór służbowy przyjmuje formę w zależności od szczebla kierowania (zwierzchni, bezpośredni) oraz celu i zakresu (prewencyjny, weryfikacyjny, represyjny).

W policji w zależności od okoliczności i rodzaju zdarzenia stosowane są działania policyjne, takie jak: interwencje, które są reakcją na określone zdarzenia z wykorzystaniem sił i środków, jakimi dysponuje w stosunku do zaistniałego zdarzenia dyżurny właściwej terytorialnie jednostki policji; akcje, czyli zdarzenia, których zakres przekracza siły i środki dostępne w danym czasie dla dyżurnego jednostki. Dowodzenie operacją obejmuje ocenę zagrożenia wraz z przewidywanym rozwojem, określenie i koncentrację sił i środków koniecznych do jego usunięcia, zorganizowanie stanowiska dowodzenia i sztabu, systemów łączności i obiegu informacji<sup>43</sup>. Dowodzenie bardziej przypisane jest do zdarzenia nadzwyczajnego typu katastrofy i innych zagrożeń wymagających koncentracji odpowiednich sił i środków. Komunikowanie odbywa się zgodnie z wypracowanymi formami w tego typu organizacjach, głównie są to polecenia służbowe – komunikowanie odbywa się przeważnie w kierunku góra–dół.

Odpowiednie do ich wykonywania są sztaby w policji, które są komórkami organizacyjnymi o charakterze pomocniczym i wykonawczym dla dowódcy operacji (z zakresem zadań dostosowanych do rodzaju operacji), a ich skład określa

---

<sup>42</sup> Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynację działań o charakterze prewencyjnym.

<sup>43</sup> W ten zakres wchodzi również nadzorowanie i koordynowanie przebiegu operacji zgodnie z planem działania, wyznaczenie policjanta uprawnionego do kontaktów ze środkami masowego przekazu w zakresie przebiegu operacji. Konieczne jest także współdziałanie z innymi służbami specjalistycznymi, instytucjami właściwymi dla rodzaju zdarzenia i z właściwymi terytorialnie organami administracji publicznej, przygotowywanie i przekazywanie właściwemu przełożonemu meldunków o sytuacji i realizowanych działaniach. M. Dąbrowski, J. Gampf, *Wybrane zagadnienia pracy sztabowej w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2004, s. 23.

się na etapie planu operacji policyjnej<sup>44</sup>. Koncepcja sztabu nie narusza zasady jednoosobowego dowodzenia i odpowiedzialności.

W odniesieniu do systemu społecznego policji kierowanie i dowodzenie to także umiejętność wykorzystania wiedzy i kompetencji funkcjonariuszy, szukania pomysłów, koordynacji przedsięwzięć, ale także oczekiwanie wiarygodności i lojalności. Cechy te w kontakcie ze społecznością kształtują wizerunek policji.

W kierowaniu i dowodzeniu istotny jest również sprawny sposób komunikowania się zarówno z otoczeniem, jak też wewnątrz samej organizacji. Komunikacja zewnętrzna ma na celu zdobycie niezbędnych informacji na temat otoczenia, ma też za zadanie wypełnienie misji policji oraz wykreowanie wizerunku organizacji, zbudowanie wokół niej atmosfery zaufania, zwłaszcza w sytuacjach trudnych, kryzysowych. Dotyczy to zarówno sytuacji związanej z ratowaniem życia, zdrowia i mienia obywateli, jak i w przypadku przekroczenia przez funkcjonariuszy swoich uprawnień. Natomiast komunikacja wewnętrzna służy przetwarzaniu informacji w ramach systemu i jest jednym z warunków osiągnięcia zamierzonego celu i wyniku organizacji. Wymusza to na organizacji opracowanie odpowiednich wewnętrznych sposobów komunikowania się i dostosowania systemu do wymiaru wielokulturowego. Jednym z najbardziej widocznych segmentów komunikowania w policji są rzecznicy prasowi, którzy nie zawsze są w stanie sprostać oczekiwaniom mediów i społeczeństwa. Dotyczy to nie tylko umiejętności i sposobu przekazu informacji, ale również kompetencji językowych czy umiejętności porozumiewania się z mediami.

Nie bez znaczenia pozostaje dążenie do usprawniania zarządzania wybranymi elementami organizacji z pozytywnym skutkiem dla jej całości. Dotyczy to zwłaszcza sfery komunikowania. Chodzi także o zdolność do koncentracji na segmentach kluczowych i ich jakości<sup>45</sup>. Dotyczy to kierowania szczególnie komunikowaniem policji z otoczeniem i utrzymywania z nim satysfakcjonującej dla obu stron relacji, wymiany informacji na różnych szczeblach struktury organizacyjnej. To także dążenie do poszukiwania korzystniejszych rozwiązań, reagowanie na impulsy zmian napływające z otoczenia i wykorzystania ich do realizacji strategii komunikacyjnej. Ważnym elementem tej strategii jest preferowanie celów, a nie skupianie się tylko na szczegółowych programach, wykorzystanie możliwości kierowania informacją dla uruchomienia przewidywanego działania, liczenie się z czasem reakcji społecznej. Wymaga to od kierowników skupiania się nie tylko na kierowaniu wewnątrz policji, ale również uwzględnienia jej otoczenia, zwłaszcza przy kierowaniu segmentem prewencji.

---

<sup>44</sup> Struktura sztabu składa się z szefa sztabu, ogniwa rozpoznawczo-informacyjnego, taktycznego, analityczno-sprawozdawczego, materiałowo-technicznego. Sztab przygotowuje materiały dla dowódcy operacji służące do podejmowania decyzji, nadaje jego decyzjom odpowiednią formę, organizuje przekaz decyzji wykonawcom i nadzoruje ich wykonanie. Ibidem, s. 8–9.

<sup>45</sup> Zob. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.



Opóźnienie w wymiarze kultury ma swoje konsekwencje również w organizacji. Systemy społeczne organizacji są wybraną częścią otoczenia organizacji, ewoluują tak jak ona. Sieć społeczna w sieci organizacji wymaga także oddziaływań poprzez komunikowanie, ale z wykorzystaniem wiedzy o mechanizmach grupowych, psychologicznych, mechanizmach zmiany społecznej. Procedury związane z kierowaniem wypełniane są w policji wraz z innymi zadaniami doraźnymi, a funkcja prewencyjna wymaga realizacji zdań z zakresu komunikowania się ze społeczeństwem. Prewencja daje możliwość kreowania zmian w otoczeniu i wymaga innowacyjności oraz umiejętności komunikacyjnych na każdym szczeblu kierowania.

Policji potrzebne jest analizowanie swojej organizacji i jej otoczenia wielowymiarowe, w sposób planowy i ciągły. Wymaga to sztuki odczytywania i rozumienia zachodzących zmian. Odsłony kolejnych obrazów organizacji dają możliwość jej wielostronnej analizy, niezbędnej do podejmowania decyzji<sup>46</sup>. Ponadto w lokalnej sieci podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo można też pracować wspólnie nad określonymi projektami. Daje to policji możliwość tworzenia i realizacji konkretnych strategii. Przykładem mogą być przedsięwzięcia podejmowane na rzecz bezpieczeństwa publicznego typu Bezpieczne Miasto, gdzie sieć rozmaitych drobnych kooperacji na poziomie samorządowym, przy dobrym komunikowaniu może dać szanse powodzenia.

### 2.3. Struktura organizacyjna policji i rodzaje służb

Organizacja to „mechanizm społeczny umożliwiający efektywne osiągnięcie jakichś ustalonych celów za pomocą środków, jakie udostępnia grupowy charakter działającej zbiorowości”<sup>47</sup>. J.A.F. Stoner stwierdza, że termin „organizacja” ma dwa znaczenia – jedno określa instytucję lub grupę funkcjonalną, natomiast drugie odnosi się do procesu organizowania<sup>48</sup>. W ujęciu socjologicznym to:

zbiorowość społeczna, mająca określony cel, relatywnie wyodrębniona z otoczenia, odznaczająca się przewagą formalnie uporządkowanych stosunków wewnętrznych, która realizuje cele i utrzymuje równowagę wewnętrzną za pomocą środków społecznej regulacji zachowań uczestników, takich jak wartości, normy, mity czy symbole, które wyznaczają, obszar pełnionych w niej ról<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Zob. G. Morgan, *Obrazy organizacji*, PWN, Warszawa 2002.

<sup>47</sup> D. Katz, R.L. Kahn, *Spółeczna psychologia organizacji*, PWN, Warszawa 1979, s. 32–33.

<sup>48</sup> J.A.F. Stoner, C.H. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1994, s. 198.

<sup>49</sup> J. Łucewicz, *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 13–14.

Organizacja działa w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym. Sprawne zarządzanie organizacją wymaga obserwowania zachodzących w niej zmian i takiego komunikowania, które umożliwi realizację zadań i osiągnięcie postawionych celów. Monitorowanie wewnętrznych procesów komunikacyjnych daje aktualną wiedzę o zmianach. Podobnie komunikowanie z otoczeniem, bez którego organizacja nie jest w stanie funkcjonować, daje możliwość monitorowania zmian i takiej konstrukcji relacji, która pozwala na przetrwanie i rozwój organizacji. Współczesna organizacja musi dynamicznie dostosowywać się do zmian w otoczeniu, przeobrażając jednocześnie wewnętrzną strukturę. Realizacja celów i pokonywanie oporu przed zmianami wewnątrz i na zewnątrz organizacji wymaga zdolności do doskonalenia, innowacyjności i otwartości. Wiąże się z reformowaniem organizacji lub jej reorganizacją oraz alokacją zasobów.

Policja jest specyficzną organizacją – grupą dyspozycyjną. Identyfikuje się ją ze stabilnością, sztywnością struktur i zachowań. Posiada wyraźnie określoną strukturę podporządkowaną konkretnym celom, a normy prawne regulują realizowane przez nią zadania. Oczekuje się od niej pewności w działaniu i pokłada w wymiarze strategicznego zaufania<sup>50</sup> nadzieję, że zapewni bezpieczeństwo i porządek publiczny, chroniąc życie, zdrowie i mienie obywateli. Transformacja kraju wymusiła na policji zmianę, która widoczna jest nie tylko w Ustawie o Policji. W jej działaniu wpisana jest nie tylko represja, ale i prewencja, która pozwala na występowanie w charakterze inicjatora i kreatora pozytywnych zmian na rzecz bezpieczeństwa.

W analizie jakości pracy policji T. Cielecki, opierając się na modelu R.E. Quinna i K. Camerona, przedstawia fazy organizacji, wymieniając następujące etapy: przedsiębiorczości, gdzie umieszcza innowację, twórczość i pozyskanie zasobów; zespołowość związaną z zaangażowaniem, współpracą i osobistym przywództwem; formalizację i kontrolę, gdzie organizacja staje się bardziej konserwatywna ze względu na procedury, regulaminy sprzyjające stabilizacji, i etap dopracowania struktury, w którym umieszcza zbieranie informacji o otoczeniu i dostosowywaniu się do niego wraz z następującą decentralizacją struktury, do której niezbędna jest równowaga między zróżnicowaniem a integracją. Wskazuje, że w etapie wyodrębniania się organizacji z otoczenia następuje zwiększona zdolność do realizacji celów, a struktura jest prężna i dynamiczna. W procesie wtapiania następuje spadek zdolności do realizacji celów. A struktura organizacyjna usztywnia się i występuje opór wobec zmian. Badania policji prowadzone według tej koncepcji potwierdziły opór wobec zachodzących zmian<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> E. Ulsaner, *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne*, [w:] P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 181–252. Zob. też B. Misztal, *Trust in Modern Societies*, Polity Press, Cambridge, UK 1996; A.B. Seligman, *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton 1997.

<sup>51</sup> T. Cielecki, *Policja z jakości w XXI wiek*, KGP CSP Legionowo, Warszawa 2001, s. 13–14.

Grupy dyspozycyjne wypełniają zewnętrzne i wewnętrzne funkcje państwa w organizacjach do tego powołanych. Pełnią również zasadniczą rolę w zarządzaniu kryzysowym, obsługując określone obszary zagrożeń. Łączą je też wspólne zadania w ochronie państwa i obywatela. W grupach tych, z założenia formalnych, role przybierają postać stanowisk<sup>52</sup>, oznaczają status i pozycję społeczną, którym odpowiadają właściwe stopnie i oznaczenia. Organizacja określa potrzeby i interesy rynku, do którego kieruje swoje produkty, usługi, i dąży do ich zaspokojenia. Powinna też dostrzegać możliwe konflikty między potrzebami odbiorcy a jego długookresowym zadowoleniem.

W misji zazwyczaj akcentuje uczciwość i prawość. Do jej wypełnienia potrzebna jest zarówno strategia, jak i dostosowana do niej struktura organizacyjna. Szybkie tempo zmian może powodować, że strategie są modyfikowane, a zmiana struktury staje się koniecznością. Przyspieszają ją procesy globalizacyjne i technologie informatyczne. Prowadzą do uruchamiania nowych projektów skierowanych na zaspokojenie potrzeb odbiorców. Dotyczy to także agencji rządowych. Modernizacja pozwala na tworzenie i uruchamianie nowych możliwości pozwalających na dopasowanie się do aktualnych potrzeb, sprawniejsze realizowanie zadań.

Po roku 1989 policja zaczęła funkcjonować w nowych warunkach administracyjnych państwa, spowodowało to zmianę struktury organizacyjnej policji, co miało wpłynąć na przybliżenie jej do lokalnych uwarunkowań. Struktury, które były wyobcowane ze społeczeństwa, miały się stać jego integralną częścią. Policję zaczęto przedstawiać w pozytywnym świetle, zmiana wizerunku objęła więc całą organizację, łącznie z jej funkcjonariuszami. Wizerunek organizacji zaczęto kreować jako sprzyjającą obywatelowi, chroniącą jego bezpieczeństwo, prowadzącą otwartą i szeroką politykę informacyjną. Wzrost oczekiwań społecznych wymógł potrzebę doskonalenia i dostosowywania rozwiązań organizacyjnych tej formacji.

Cechami charakterystycznymi zawodu policjanta jest służba paramilitarna, hierarchiczne podporządkowanie, autokratyczny styl zarządzania i kierowania oraz instrumentalne traktowanie pracowników i ocenianie ich przez statystyki, co ma znaczny wpływ na zachowania policjanta i może być widoczne w jego postawie przy kontaktach zawodowych<sup>53</sup>. Policja jest organizacją, w której funkcjonują podsystemy – wydziały, oddziały, jednostki terenowe, służby specjalistyczne. Dla określonych potrzeb powoływane są czasowe zespoły do zrealizowania określonego zadania.

Struktura jako zbiór relacji pomiędzy jej elementami związana jest ze sobą zbiorem stosunków organizacyjnych, które mają znaczący wpływ na realizację zadań. Jej elementami są zasoby ludzkie i więzi między pracownikami, a także zasoby rzeczowe. Policja jak każda organizacja posiada wewnętrzną strukturę hierar-

<sup>52</sup> J. Maciejewski, *Oficerowie Wojska Polskiego w okresie przemian społecznej struktury i wojska. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 43.

<sup>53</sup> I. Krzyna, *Rola psychologa w Policji. Źródła stresu zawodowego w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1997, s. 11–12.

chiczną, która jest oparta na władzy formalnej, w której istnieje pionowa i pozioma zależność pomiędzy zakresami zadań, kompetencji, obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy zajmujących określone stanowiska służbowe i stopnie policyjne.

Jako organizacja hierarchiczna ma na celu utrzymanie jednolitości, sprawności, szybkości, ekonomiczności i efektywności czynności służbowych; zdolności struktur organizacyjnych do działań uporządkowanych; ustalania odpowiedzialności indywidualnej w sytuacji naruszenia prawa, zaniechania działań lub wadliwego ich wykonania. Ponadto ma umożliwić funkcjonowanie policji, polegające na przestrzeganiu określonej ustawami i przepisami wykonawczymi do ustaw właściwości terytorialnej i rzeczowej organów policji, przestrzeganiu określonych przepisami prawa policyjnego zasad podejmowania decyzji i wydawania poleceń niezbędnych do wykonania zadań policji, stosowania określonych sposobów i metod wykonywania czynności przełożonych oraz podwładnych, stosowania się do określonych zasad postępowania wynikających ze starszeństwa stopni policyjnych<sup>54</sup>.

W podobny sposób zarządzenie określa strukturę wzajemnych stosunków pomiędzy poszczególnymi pracownikami i ich przełożonymi, co jest istotne w strukturach typu militarnego. Przełożony to policjant uprawniony z tytułu zajmowanego stanowiska lub na podstawie przepisu prawnego lub upoważnienia do kierowania pracą lub przebiegiem służby innego policjanta. Natomiast podwładny to policjant zobowiązany do podporządkowania się podczas pełnienia służby lub wykonywania pracy poleceniom służbowym lub rozkazom przełożonego<sup>55</sup>.

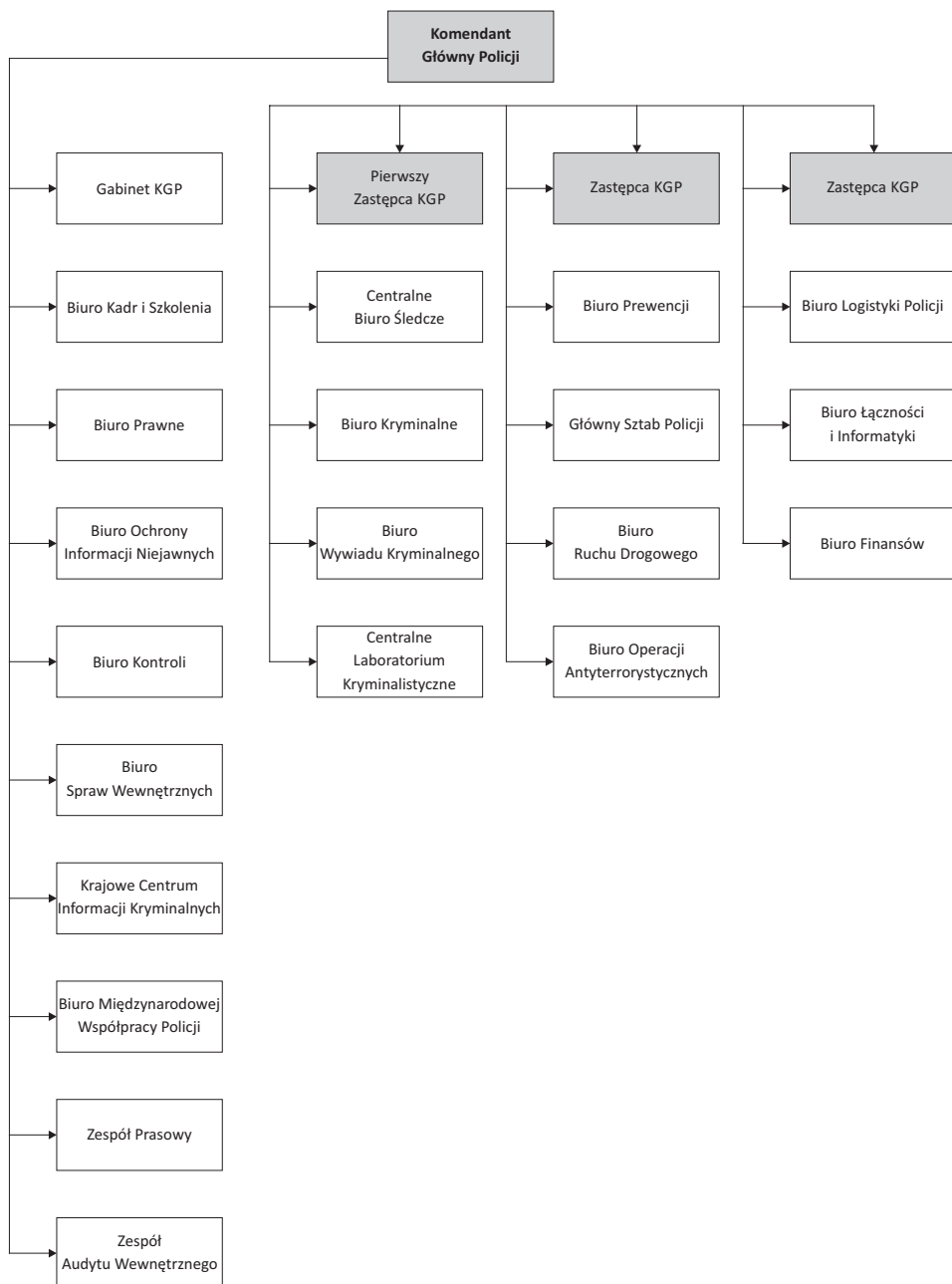
Role przełożonego i podwładnego przyczyniają się do realizacji zadań i utrzymania dyscypliny służbowej. Służy też określaniu powierzanych i wykonywanych zadań. W rezultacie tworzy się mechanizm wieloszczeblowego, pionowego i poziomego powiązania wszystkich komórek organizacyjnych policji.

Praca policji jest związana z przestrzeganiem dyscypliny, co zwłaszcza na najniższych szczeblach w bezpośrednim kontakcie ze społeczeństwem ma ogromne znaczenie. To właśnie tam najczęściej i najszybciej budowany jest wizerunek policji.

Struktura policji została ustalona w rozdziale 2 Ustawy o Policji. Wewnętrzna organizacja policji to ściśle określone stanowiska powiązane z pełnionymi rolami, które nie zawsze układają się w porządek hierarchiczny i wynikają z pełnienia służby w określonych przez ustawę rodzajach służb, np. kryminalnej, prewencji, logistyce, technice, szkołach policyjnych, policji sądowej itp. W wewnętrznej organizacji policji wymienia się również pracowników cywilnych, zajmujących stanowiska administracyjne, techniczne i gospodarcze.

<sup>54</sup> Kwestie te są uregulowane w Zarządzeniu nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 roku w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji.

<sup>55</sup> Ibidem.



Rysunek 2. Struktura Komendy Głównej Policji od 15 maja 2008

Źródło: <http://www.policja.pl/portal/pol/66/863/> [dostęp 5.03.2012]

Przełożonym wszystkich funkcjonariuszy jest komendant główny policji, który wnioskuje do ministra o powołanie komendantów wojewódzkich, ci z kolei powołują i odwołują komendantów powiatowych. Tym samym wyznaczane są

warunki do pełnienia tych stanowisk. Pełnienie tych ról wiąże się z dookreśleniem ich pełnienia wewnątrz i na zewnątrz organizacji. Status wewnątrzorganizacyjny policjanta wyznaczany jest przez korpusy i stopnie policyjne, a pozycja jest wypadkową stratyfikacji społecznej w organizacji i stanowiska (gdzie status jest w dużym stopniu określony przez rolę).

Na czele Komendy Głównej Policji stoi komendant główny policji, który za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych może powoływać, w uzasadnionych przypadkach, inne rodzaje służb, określając ich właściwość terytorialną, organizację i zakres działania. Pracownicy na stanowiskach administracyjnych, technicznych i gospodarczych w komendach i komisariatach policji, z wyjątkiem stanowisk określonych przez komendanta głównego policji, są zatrudniani na zasadach określonych w przepisach o pracownikach urzędów państwowych.

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest komendant główny policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy policji, którego powołuje i odwołuje prezes rady ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a zastępców komendanta głównego policji, w tym I zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego, określa też, w drodze rozporządzenia, właściwość terytorialną komendantów rejonowych policji, tworzy i znosi komendy rejonowe policji oraz ustala ich nazwy. Komendanta wojewódzkiego policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody. Komendanta powiatowego (miejskiego) policji powołuje i odwołuje komendant wojewódzki policji, po zasięgnięciu opinii starosty. Komendanta komisariatu policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) lub wójtów. Opiniowanie to nie dotyczy komendanta komisariatu specjalistycznego. Komendant wojewódzki policji oraz komendant powiatowy (miejski) policji są przełożonymi policjantów na terenie swojego działania i wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a komendant komisariatu policji – przy pomocy pracowników komisariatu<sup>56</sup>.

Komendant powiatowy (miejski) policji może tworzyć rewiry dzielnicowych oraz posterunki policji na zasadach określonych przez komendanta głównego policji. Do zadań kierownika rewiru oraz kierownika posterunku policji należy w szczególności: rozpoznawanie zagrożeń i przeciwdziałanie przyczynom ich powstawania; inicjowanie i organizowanie działań społeczności lokalnych mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz innym zjawiskom kryminogennym; wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz innych niecierpiących zwłoki czynności związanych z zawiadomieniem o przestęp-

<sup>56</sup> Ustawa o Policji z dn. 6 kwietnia 1990 r., Dz.U. z 2007 r. nr 43.



stwie i zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Koszty związane z funkcjonowaniem policji są pokrywane z budżetu państwa, a etaty policji określa ustawa budżetowa<sup>57</sup>.

W związku z pełnieniem konkretnej funkcji danej osobie zapewnia się konkretne warunki do jej spełnienia, które z kolei określają potrzeby społeczne, ekonomiczne i polityczne oraz oczekiwania obywateli. Rola w dużej mierze zależna jest również od oczekiwań społecznych, jej pozytywnej i negatywnej charakterystyki. Pojęcie roli związane jest z pojęciem statusu społecznego i wiąże się z miejscem w zbiorowości<sup>58</sup>. Traktowana jako zespół oczekiwań odnoszących się do jednostki zajmującej określoną pozycję w strukturze wiąże się z daną pozycją społeczną lub stanowiskiem<sup>59</sup>. To również oczekiwania realizacji roli zgodnie z określonym wzorem postępowania, postrzeganym jako część władzy. W sytuacji ról realizowanych w grupach dyspozycyjnych, mających bezpośredni wpływ na poczucie bezpieczeństwa i ładu społecznego, w tym zadań z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego, ich miejsce jest szczególne. Wymaga gotowości do działania, dyspozycyjności, poddania się rozkazom, a niejednokrotnie skoszarowania<sup>60</sup>. Wiąże się również z postrzeganiem ról w grupach dyspozycyjnych w kategoriach pozytywnych i negatywnych – zwłaszcza brak zaufania publicznego wzmacniany przez media może w znaczącym stopniu wpływać na obraz tych organizacji i nieufność społeczeństwa do funkcjonariuszy.

Realizowana rola społeczna, zwłaszcza zawodowa, znacząco wpływa na sposób myślenia i zachowania. Długotrwałe odgrywanie ról może wpłynąć na cechy osobowościowe<sup>61</sup>, łączyć się z możliwością manipulacji wrażeniem<sup>62</sup>. Powstawanie w świadomości społecznej pozytywnego i negatywnego postrzegania realizacji ról w grupach dyspozycyjnych może odnosić się do potocznych stereotypów, specyfiki przypisanej zawodowo roli. Świadomość społeczna jest rozumiana jako rodzaj utrwalonych w grupach symboli i wartości, publicznie artykułowanych w zachowaniach masowych, indywidualnych publikacjach, wystąpieniach i oświadczeniach osób uznanych za mandatariuszy odpowiednich grup społecznych<sup>63</sup>.

W kontekście socjologicznym odgrywanie określonych ról przez grupy dyspozycyjne ma charakter zinstytucjonalizowany. Role realizowane w policji łączą się z dyscypliną, która jest też przykładem specyfiki funkcjonowania policji. To powinności o charakterze ogólnym, zbliżonym do obowiązków pracowników administracji państwowej, szczególnym, wynikającym z relacji, kształtujących obo-

---

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003, s. 144.

<sup>59</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970, s. 131.

<sup>60</sup> J. Maciejewski, *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 11.

<sup>61</sup> Zob. P. Zimbardo, *Efekt Lucyfera*, PWN, Warszawa 2008.

<sup>62</sup> A. Giddens, *Socjologia*, PWN, Warszawa 2005, s. 116.

<sup>63</sup> J. Maciejewski, *Oficerowie Wojska Polskiego w okresie przemian społecznej struktury i wojska...*, s. 52.

wiązki służbowe, i indywidualnym, dotyczącym konkretnej osoby na konkretnym stanowisku służbowym. Naruszenie dyscypliny służbowej postrzegane jest w odbiorze społecznym jako szczególnie naganne. Najczęściej dotyczy pobić obywateli, nieuzasadnionego użycia broni, przyjmowania korzyści majątkowych, kolizji drogowych itp. Podejmowanie działań przez policję na podstawie niepełnych informacji wpływa na zmniejszenie zaufania do jej wiarygodności przy wypełnianiu obowiązków służbowych.

Ciąg instytucjonalny zapoczątkowują normy, te tworzą instytucje i powszechnie akceptowane wzory działania jednostek. Kolejnym etapem jest układ pozycji i ról społecznych wraz z wiążącymi się z nimi normami. Z kolei związek instytucyjny to zespół osób, które zajmują określone pozycje i wypełniają w związku z tym role w urzędzeniu instytucyjnym. Te z kolei wyznaczone są prawem i zabezpieczone jego normami. Z. Morawski stwierdza, że z punktu widzenia społeczno-prawnego normy te wytwarzają elity władzy (część warstwy politycznej). Elity grup dyspozycyjnych w sposób naturalny stanowią część tej władzy<sup>64</sup>.

E. Goffman wychodzi z założenia, że każda instytucja społeczna charakteryzuje się w jakimś stopniu tendencją do zawładnięcia zachowaniami i czasem swoich członków poprzez wywieranie wpływu na ich postawy i zachowania<sup>65</sup>. W społeczeństwie funkcjonuje wiele instytucji, które w różnym stopniu absorbują swoich członków i podporządkowują swoim celom. Niektóre z nich dążą do wytworzenia silnych i trudno przekraczalnych barier w sferze stosunków społecznych między uczestnikami tej organizacji a światem zewnętrznym. E. Goffman nazywa je instytucjami totalnymi, stanowią one hybrydę społeczną, będąc częścią społeczności rezydencjalnej i częścią organizacji formalnej. Wskazuje też na cechy totalitaryzmu tych instytucji, takie jak: jednolita władza zwierzchnika, to, że wszelkie aspekty życia przebiegają w tym samym miejscu. Codzienna działalność jest ściśle zaplanowana, system decyzji jest formalny, kategoriyczny, narzucony z góry. Wcześniejsze czynności łączą się z następnymi, które przebiegają w obecności tej samej grupy członków. Kierunki działalności tych organizacji są sprecyzowane, wykonywane zgodnie z racjonalnym planem, skonstruowanym świadomie w celu realizacji oficjalnych celów instytucji. Między nadzorcami i członkami instytucji istnieje wyraźny podział ze względu na ograniczoną ruchliwość społeczną między tymi grupami. Informacje dotyczące członków instytucji nie są udostępniane. Struktura pracy w zamkniętej instytucji obejmuje cykl dobowy i wymaga odmiennych motywów do pracy. Ustanawiane są symboliczne lub rzeczywiste bariery oddzielające grupy wewnątrz instytucji totalnej od społeczeństwa funkcjonującego na zewnątrz<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Z. Morawski, *Funkcjonowanie policji strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 20–21.

<sup>65</sup> Zob. E. Goffman, *Instytucje totalne. O pacjentach szpitali psychiatrycznych i mieszkańcach innych instytucji totalnych*, GWP, Gdańsk 2011.

<sup>66</sup> E. Goffman, *Charakterystyka instytucji totalnych*, [w:] W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, PWN, Warszawa 1975, s. 150–154.

Formacje mundurowe, w tym policję, można traktować jako „instytucję celowo powołaną do osiągnięcia możliwie najlepszych efektów pracy, które uzasadniają w sposób instrumentalny potrzebę ich istnienia”<sup>67</sup>. Według tych kryteriów policja wyróżnia się zinstytucjonalizowanym charakterem i hierarchiczną strukturą, wypracowanym przez siebie systemem dostosowanym do wykonywania zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Działanie jej członków dotyczy określonego obszaru, poszczególne fazy działalności są zaplanowane, odbywają się z udziałem innych członków grupy. Kierunki działalności są określone, a pomiędzy pracownikami na różnych stanowiskach jest widoczny dystans. Zauważalne są różnice kulturowe świata przełożonych i podwładnych (droga służbowa). Widoczny jest dystans między organizacją i jej otoczeniem, sformalizowany i przebiegający określonymi kanałami sposób komunikowania. Cykl pracy jest dobowy, jednostki policji – wyizolowane z otoczenia.

W świat organizacji totalnej jednostka wkracza z uformowaną osobowością i powiązaniem ze swoim środowiskiem. Proces degradacji, choć niekoniecznie do końca zamierzony, przebiega systematycznie, doprowadzając do zmian w przekonaniach, postawie moralnej, skupieniu się na realizacji wykonywanych zadań zgodnych z własnym interesem i oczekiwaniami najważniejszych w instytucji osób. Standaryzacja i depersonalizacja przekłada się na relacje w grupie zarówno uznanej za swoją, jak i z grupami spoza instytucji totalnej. Powodować to może lęk i poczucie zagrożenia w sytuacji niewykonania zadań (statystyki) czy niespełnienia wymagań przełożonych.

Ponadto zmiana społeczna wpływa na zachowania ludzkie w pięciu wymiarach: zaangażowania w cele, stosunku do norm społecznych, poczucia gratyfikacji płynącego z zaangażowania w cele i normy społeczne, typu nastawienia emocjonalnego do istniejącej rzeczywistości, kreowanej w ramach ładu społeczno-kulturowego i typu mechanizmu adaptacyjnego<sup>68</sup>. Według I. Goffmana instytucja totalna jest zakładem przymusowego przekształcania osobowości, „każda z nich swoicie eksperymentuje na naturze, zwykle brutalnie, aby wykazać, co może uczynić z ludzkim «ja»”<sup>69</sup>. Powoduje to, że brakuje w niej buntowników, a doświadczający porażek są zmuszeni do przesuwania granic i redefiniowania sensu zaangażowania w urzeczywistnianie idei i wartości. W rezultacie daje to możliwość wyboru między ucieczką i przystosowaniem<sup>70</sup>. Ten typ zachowań widoczny jest również w doniesieniach medialnych, w opisach konformizmu wobec

<sup>67</sup> Ibidem, s. 151.

<sup>68</sup> Zob. K. Szafranec, *Anomia – przesilenie osobowości*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1986, s. 149; eadem, *Człowiek wobec zmian społecznych. Studium empiryczne z lat 1981–1982*, PWN, Warszawa 1990, s. 137.

<sup>69</sup> E. Goffman, *Charakterystyka instytucji totalnych...*, s. 150.

<sup>70</sup> A. Baranowska, *Kształtowanie się tożsamości w instytucji totalnej*, [w:] J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojwa (red.), *Grupy dyspocyjne w obliczu wielkiej zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 29.

elit politycznych na wyższych szczeblach struktury lub poleceń przełożonych na szczeblach niższych (np. zależność od statystyk wykrywalności w policji).

To również kwestie związane z tożsamością zawodową, usytuowania poszczególnych jednostek i mniejszych grup w przestrzeni organizacyjnej i ich relacji z otoczeniem organizacji. Nie bez znaczenia pozostaje kształtowanie się świadomości grupowej, narażenia na podobne wyzwania, czasami nieufność i nieumiejętność działania w sferze publicznej, zwłaszcza w kontaktach ze społeczeństwem.

Struktura organizacji policji przedstawiona jest w dwóch ujęciach. Pierwsze to podział ze względu na pełnione zadania – obejmuje służby dochodzeniowo-śledcze, prowadzące postępowania przygotowawcze w sprawach dotyczących przestępstw; operacyjno-rozpoznawcze, do których należy zwalczanie przestępczości, ograniczenie zjawisk kryminogennych, poszukiwania, prowadzenie czynności identyfikacyjnych itp.; ruchu drogowego i prewencji, które wykonują ustawowe zadania w zakresie ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli przed bezprawnymi zamachami, zapewniają spokój i porządek w miejscach publicznych, wykonują zadania z zakresu rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości pospolitej, zjawisk kryminogennych, wykrywają przestępstwa, wykroczenia ścigają ich sprawców; policję specjalistyczną, w tym kolejową, wodną, lotniczą oraz techniki kryminalistycznej w zakresie techniczno-kryminalistycznego zabezpieczania dowodów przestępstwa i techniki operacyjnej do pozyskiwania niejawnych informacji, ochrony własnych informacji oznaczonych klauzulą poufności i tajności.

Drugie ujęcie to system organów policji w zakresie terytorialnym (zgodnie z podziałem terytorialnym kraju), tj. komenda główna, stołeczna, wojewódzkie, powiatowe, miejskie, komisariaty. Centralny organ administracji państwowej reprezentuje komendant główny policji, właściwy w sprawach bezpieczeństwa i porządku. Zmiany miały na celu przystosowanie policji do warunków współczesnej rzeczywistości<sup>71</sup>. Oprócz opisanej struktury policji funkcjonuje jeszcze sztab policji.

Pojawiające się sytuacje kryzysowe wymagają działań policji jako formacji powołanej do ich rozwiązania również we współdziałaniu z innymi służbami bądź instytucjami. Wymagają działań nierutynowych, często użyciem znacznych sił i środków. Dowodzenie tymi środkami i ich użyciem wyłoniło potrzebę wsparcia – i w tym celu w Komendzie Głównej Policji i komendach wojewódzkich oraz Komendzie Stołecznej Policji powołuje się sztaby wspierające kierowanie siłami policyjnymi w ramach całego systemu zarządzania kryzysowego w państwie lub na części jego terytorium.

Zadaniem Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji jest zarządzanie bieżącymi informacjami o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz podejmowanie działań w razie wystąpienia poważnych zagrożeń bezpieczeń-

<sup>71</sup> J. Widacki, P. Sarnecki, *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Reforma policji*, cz. I, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 27.

stwa i porządku publicznego<sup>72</sup>. Na szczeblu centralnym organem dowodzącym siłami policyjnymi w ramach zarządzania kryzysowego jest komendant główny policji, a na szczeblu wojewódzkim komendant wojewódzki policji. Odpowiednio powołuje się sztaby komendanta głównego policji i komendanta wojewódzkiego (stołecznego) policji.

W skład Sztabu Komendanta Głównego Policji wchodzi: kierownik / szef sztabu wyznaczony przez komendanta głównego policji, zastępca szefa sztabu, członkowie sztabu z odpowiednich służb, w zależności od potrzeb, naczelnik lekarz kraju – w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego lub gdy zachodzi taka konieczność. Natomiast w skład Sztabu Komendanta Wojewódzkiego Policji zazwyczaj wchodzi kierownik / szef sztabu wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego policji, jego zastępca i członkowie sztabu, głównie policjanci komendy wojewódzkiej policji reprezentujący służby i specjalności w zależności od potrzeb, przedstawiciele służb i innych podmiotów współdziałających z policją, przedstawiciele organów administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji społecznych współuczestniczących w działaniach, lekarz wojewódzki, jeśli zachodzi taka konieczność<sup>73</sup>. Ponadto aby umożliwić uzyskiwanie informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju oraz monitorowania i koordynowania działań policyjnych, komendant główny policji Zarządzeniem nr 1401/2004 z dnia 16 grudnia 2004 roku utworzył w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji. Centrum jest nieetatowym ogniwem organizacyjnie podległym kierownikowi biura Komendy Głównej Policji właściwego do spraw sztabowych. Centrum Operacyjne podejmuje działania w przypadku zarządzania operacji, kiedy działa Sztab Komendanta Głównego Policji, a także w innych okolicznościach, kiedy sztab Komendanta Głównego nie został powołany, np. w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju.

Zadaniem tego zespołu jest systematyczne analizowanie uzyskiwanych informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz aktualizowanie danych o siłach i środkach policyjnych wykorzystywanych do działań, ocena sytuacji i kalkulacja sił niezbędnych do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, przyjmowanie meldunków o wydarzeniach, realizowanych przedsięwzięciach

---

<sup>72</sup> W tym gromadzenie i analizowanie informacji o bieżących zdarzeniach i zagrożeniach na terenie kraju oraz podejmowanie działań służących ich zapobieganiu i eliminowaniu, zarządzanie działaniami policji o zasięgu ogólnokrajowym, zarządzanie flotą powietrzną pozostającą w dyspozycji komendanta głównego policji, opracowywanie procedur i planów reagowania w sytuacjach kryzysowych, tworzenie standardów funkcjonowania: służby lotnictwa policji, oddziałów i samodzielnych pododdziałów prewencji policji, komórek właściwych w sprawach sztabowych i dyżurnych w jednostkach organizacyjnych policji, zapewnienie funkcjonowania Stanowiska Kierowania KGP, Centrum Zarządzania Kryzysowego Komendanta Głównego Policji, Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji i Stacji Szyfrów KGP, koordynowanie przygotowań do realizacji zadań policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, [http://www.policja.pl/palm/pol/141/Glowny\\_Sztab\\_Policji.html](http://www.policja.pl/palm/pol/141/Glowny_Sztab_Policji.html) [dostęp 27.06.2012].

<sup>73</sup> Ibidem, s. 14–15.



i podjętych decyzjach, weryfikacja zapotrzebowań na siły i środki zgłaszanych przez komendy wojewódzkie policji, opracowywanie projektów decyzji, postanowień oraz innych dokumentów, w szczególności dotyczących wykonywania zadań oraz użycia sił, zapewnienie właściwego obiegu informacji, przekazywanie właściwym adresatom do wykonania decyzji podjętych przez kierownictwo KGP, współdziałanie z innymi zaangażowanymi instytucjami pozapolicyjnymi, prowadzenie dokumentacji rejestrującej przebieg działań<sup>74</sup>. To również ważny element komunikacji wewnętrznej przebiegający kanałami drogi służbowej i objęty w wielu sytuacjach tajemnicą służbową.

Policja dysponuje największym spośród służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny potencjałem, jest wyposażona w szerokie kompetencje i zakres obowiązków, dlatego jej udział w każdej prawie sytuacji kryzysowej jej jest wymagany, a planowane działania przebiegają w formie operacji policyjnych organizowanych na szczeblu komendy głównej i wojewódzkich policji. Sprawność i efektywność w zarządzaniu i kierowaniu siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych w państwie wymaga szczególnych rozwiązań odnoszących się do całej administracji. H. Tokarski wskazuje na:

nieadekwatność standardowo używanych sił i środków policji w stosunku do zwiększonych zadań, a struktury organizacyjne jednostek policji, spełniające swoje funkcje w normalnych warunkach stają się niewystarczające. Ponadto pojawia się potrzeba użycia do działań znacznie większych sił, często też innych jakościowo, co z reguły wiąże się z koniecznością ich przemieszczania, zachodzi konieczność powołania doraźnych struktur, w tym zwłaszcza wspomagających dowodzenie, to jest sztabów, wykonujących zadania na rzecz dowódców operacji<sup>75</sup>.

H. Tokarski zwraca uwagę na potrzebę rozbudowania istniejącego systemu dowodzenia, przez który należy rozumieć:

uporządkowaną zgodnie z zasadami kierowania (dowodzenia) siłami policji w sytuacjach kryzysowych (szczególnych) całość złożoną z organów i środków dowodzenia sprzężonych ze sobą informacyjnie i zapewniającą podejmowanie stosownych decyzji na wszystkich szczeblach organizacyjnych sił policji oraz ich sprawną, terminową i bezwzględna realizację<sup>76</sup>.

Policja ma dość sztywną strukturę, niemniej powołuje się również nieetatowe zespoły, które elastyczniej rozwiązują określone problemy. W ich skład wchodzi zazwyczaj doświadczeni funkcjonariusze i specjaliści z obszaru potrzebnego do wykonania zadania. Struktura organizacyjna i rodzaj służb mają w swoim założeniu zaspokoić potrzeby związane z utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku

<sup>74</sup> Zarządzenie nr 1401 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji.

<sup>75</sup> <http://www.dobrauczelnia.pl/upload/File/KONFERENCJE/BAZPIECZENSTWO/Tokarskic.pdf> [dostęp 27.06.2012].

<sup>76</sup> Ibidem; M. Dąbrowski, *Działania policji podczas niebezpiecznego zbiorowego naruszenia porządku publicznego*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2004, s. 5.



publicznego. Pozwala to przewidywać sposoby reagowania i działania zarówno w sytuacji pokoju, jak i wydarzeń kryzysowych. Te ostatnie zazwyczaj wpływają później na korekcję przyjętych strategii działania i modyfikację podejmowanych przedsięwzięć.

## 2.4. Podstawa prawna, strategia i funkcje policji

Podstawą prawną regulującą funkcjonowanie policji jest Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku z późniejszymi zmianami. Zgodnie z art. 1.1. policję utworzono jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W art. 1a ustawodawca stwierdza, że nazwa „Policja” przysługuje wyłącznie formacji, o której mowa w ust. 1.

Ustawa wymienia podstawowe zadania policji, do których należą: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym, na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Ponadto inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; wykrywanie przestępstw i wykroczeń, ściganie ich sprawców; nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi), specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach; kontrolowanie przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. Ustawa wymienia też współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej<sup>77</sup>.

O czym już była mowa wcześniej, centralnym organem administracji rządowej do spraw ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa

---

<sup>77</sup> Na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów. Ponadto policja realizuje zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych. W zakresie, trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach zadania przewidziane dla policji wykonują w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz w stosunku do żołnierzy Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe. W art. 3 widnieje też zapis, że wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach Dz.U. z 2010 r. nr 164, poz. 1108.

i porządku publicznego jest komendant główny policji<sup>78</sup>. Organami administracji rządowej na obszarze województwa są: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki policji działający w imieniu własnym w sprawach: wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią, komendant powiatowy (miejski) policji, komendant komisariatu policji. Pozycję policji określa jej podporządkowanie władzy wykonawczej, sprawowanej przez Radę Ministrów, która kieruje administracją rządową<sup>79</sup>.

Strategia policji zazwyczaj opiera się na dokumentach zewnętrznych dotyczących sytuacji w kraju (np. rządowe programy ograniczenia przestępczości, ustawy, biuletyny GUS) i wewnętrznych (np. Zarządzenie nr 159 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 lutego 2007 w sprawie planowania i sprawozdawczości w Policji, System Oceny Efektywności Pracy w Policji, Biuletyn Statystyczny Temida, analiza SWOT, badania społeczne) uzupełnionych o charakterystykę uwarunkowań demograficznych i infrastrukturalnych terenu działania, strukturę organizacyjną i strukturę zatrudnienia danej komendy policji, partnerów w budowie bezpieczeństwa i porządku publicznego, analizę stanu przestępczości danego rejonu, priorytetowe kierunki działań, sposoby realizacji strategii. Strategia policji przyjmuje postać dokumentu, a jej realizacja jest ujęta w planach z podziałem na poszczególne jednostki i wydziały. W planach opisany jest cel działania, zadanie i sposób jego realizacji, sposób oceny wykonania (miernik, sprawozdanie, kontrola), partnerzy i podmioty współpracujące, termin realizacji lub okresy ocenne, odpowiedzialni za realizację. Wśród odpowiedzialnych podaje się głównie komendantów i naczelników wydziału.

Policja przez ostatnie dwie dekady podlegała wielu przekształceniom. Funkcjonowanie i reformowanie organizacji powinno służyć społeczeństwu, mimo że zmiany te wiążą się z różnymi strategiami przystosowania, które w dłuższym okresie, odpowiadają na zachodzące zmiany<sup>80</sup>. Dłuższy przedział czasowy wydaje się stanem naturalnym, wymogiem związanym ze zmianą mentalności i postaw.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179, rozdz. 2 art. 5.

„Art. 6a. 1. W postępowaniu administracyjnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Policji, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, organem właściwym jest komendant powiatowy (miejski) Policji, a na obszarze m.st. Warszawy – komendant rejonowy Policji. W postępowaniu administracyjnym w sprawach, o których mowa w ust. 1, organami wyższego stopnia są: 1) w stosunku do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji – komendant wojewódzki Policji, 1a) w stosunku do komendanta rejonowego Policji – Komendant Stołeczny Policji, 2) w stosunku do komendanta wojewódzkiego Policji – Komendant Główny Policji. Art. 6b”.

<sup>79</sup> Art. 10 ust. 2 I art. 146 ust. 3 Konstytucji.

<sup>80</sup> M. Marody, *Kulturowe aspekty zmiany społecznej*, [w:] M. Marody (red.), *Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowanie polskiej rzeczywistości*, Scholar, Warszawa 2000, s. 16. Zob. E. Piechocka-Blaszke, *Filozoficzne koncepcje człowieka*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr., Warszawa 2001, s. 35.

Policja obecnie pełni trzy łączące się funkcje:

- PREWENCYJNĄ
  - REPRESYJNĄ
- } czynności administracyjno-porządkowe i dochodzeniowo-śledcze (w art. 14 ust. 1 Ustawy o Policji)

– USŁUGOWĄ – policja jest jedyną służbą dostępną całodobowo, mogącą pomóc mieszkańcom w polepszeniu jakości życia „mierzonej nie tylko wskaźnikami przestępczości czy wykrywalności”, co z kolei może doprowadzić do przedefiniowania jej „roli i miejsca w społecznościach lokalnych”<sup>81</sup>.

Bez względu na model zauważalne jest wąskie rozumienie funkcji policji przez polityków i decydentów ograniczone prawie wyłącznie do wykrywalności przestępstw. Przyczyn takiej postawy poszukuje się w sferach psychologicznej i ekonomicznej, ponadto w pokrywaniu się zadań policji z zadaniami innych służb z zakresu porządku publicznego<sup>82</sup>. W ten sposób powstają obszary niczyje, czego skutkiem jest często dążenie do zwiększenia liczebności policji zamiast zindywidualizowanie i zintensyfikowanie pracy funkcjonariuszy. Rozwiązaniem mają być stosowane czasami w różnej konfiguracji łączone patrole policji, żandarmerii wojskowej, straży granicznej i miejskiej. Pozytywnym zmianom miały służyć kolejne reformy.

Policja jest organizacją o strukturze hierarchicznej, gdzie widoczna jest dyspozycyjność organów niższego stopnia wobec organów nadrzędnych, która może być realizowana w różnych obszarach, prawnie określonych przez wskazanie jej zadań i celów. Policja wypełniając swoją rolę, obejmuje swoim działaniem dość rozległe obszary od działań ochronnych, zapobiegawczych, o charakterze materialno-ekonomicznym przewidującym wykrywanie przestępstw i ściganie sprawców, po działania nadzorcze wobec służb i formacji uzbrojonych tworzonych na podstawie oddzielnych przepisów. Posiada możliwość przymusu i władzy (zastosowania środków przymusu bezpośredniego) w większości z tych układów.

Status policji w rozumieniu miejsca zajmowanego przez nią w hierarchii systemu instytucjonalnego wyznacza dla otoczenia społecznego wartość posiadanych przez nią zasobów. Główną determinantą statusu w wymiarze makro jest władza nad innymi instytucjami, a w wymiarze mikro nad jednostką. Policja podlega organizacjom formalnym wyższego stopnia (resort spraw wewnętrznych, a jako organ minister MSWiA). W policji istnieją wyraźnie wydzielone stanowiska, w ramach których z kolei pełnione są instytucjonalnie zdefiniowane role.

Nie bez znaczenia pozostają inne elementy związane ze statusem policji. Należą do nich możliwość żądania od innych podmiotów pomocy, ale również przejawia się to w zakresie przywilejów zawodowych (np. uprawnienia emerytalne)

<sup>81</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 17–19.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 42.

związanych z charakterem pracy, a przede wszystkim dyspozycyjnością funkcjonariuszy czy zagrożeniami związanymi z wykonywanym zawodem. Status łączy się również z prestiżem zawodu, który w rankingach nie jest notowany wysoko<sup>83</sup>. Pozycję policji w dużym stopniu określają także jej relacje z różnymi podmiotami, np. komendanci wojewódzcy policji są powoływani za zgodą wojewody i odwoływani po zasięgnięciu jego opinii. Podobnie komendanci powiatowi powoływani są w porozumieniu ze starostą.

Podstawowym zadaniem policji według J. Ziółkowskiego jest działalność prewencyjna, której celem jest utrzymanie ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Natomiast działalność represyjno-pościgową uważa za wtórną. Uruchamiana jest w sytuacji zaistnienia konkretnego zdarzenia, które przybiera postać przestępstwa lub wykroczenia. Ponadto policja wykonuje inne czynności, jak zapobieganie lub zwalczanie skutków klęsk żywiołowych<sup>84</sup>.

Z kolei L. Zacher uważa, że rola, zakres i funkcje policji zależą od politycznego kształtu społeczeństwa, tymczasem policja powinna strzec bezpieczeństwa obywateli, a nie nadzorować, funkcjonowanie policji powinno być ściśle związane z wymiarem sprawiedliwości i przestrzeganiem praworządności<sup>85</sup>. Ponadto powinno się dążyć do jej rozsądnej decentralizacji.

Służebną funkcję policji podkreślono w Ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku, ten sposób ujęcia jej roli i funkcji jest odpowiedzią na przyjęty demokratyczny model służby publicznej. Policja w państwie demokratycznym, mimo że jest formacją państwową, ma służyć społeczeństwu, a nie być jednostką wyłącznie militarną, realizującą tylko zadania państwa.

Analizując funkcje policji w świetle obowiązującego prawa, można wyróżnić trzy obszary, w których pojawiają się powiązania między funkcjami policji a ochroną praw człowieka. W pierwszym policja występuje w roli bezpośredniego strażnika praw i wolności człowieka, dając mu ochronę przed zagrożeniami, wykazując się wiedzą na ten temat. Drugi obszar łączy się z obowiązkiem przestrzegania przez policjantów już w konkretnych działaniach podstawowych praw i wolności zagwarantowanych jednostkom ludzkim w normach prawnych krajowych i międzynarodowych. Ograniczenia swobody i dowolności w działaniu policji mają więc duże znaczenie, zarówno z jednostkowego, jak i społecznego punktu widzenia. Dotyczy to reguł etycznych określających postępowanie funkcjonariuszy policji. Trzeci obszar związków między aktywnością policji a ochroną praw człowieka wskazuje na to, że funkcjonariusze policji, aby chronić prawa

---

<sup>83</sup> Prestiż zawodów. Komunikat z badań 99. Źródło: CBOS BS/8/2009, [http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/dokumenty/PRESTIZ\\_ZAWODOW.pdf](http://www.solidarnosc.uni.wroc.pl/dokumenty/PRESTIZ_ZAWODOW.pdf) [dostęp 12.12.2011]; [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K\\_032\\_99.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K_032_99.PDF) [dostęp 12.12.2011].

<sup>84</sup> J. Sawicki, J. Ziółkowski, *Bezpieczny obywatel: samorząd, policja*, Akapit, Warszawa 1999, s. 19.

<sup>85</sup> L. Zacher, *Policja*, „Przegląd Policyjny” 2006, nr 1, s. 5.

człowieka i przestrzegać ich w pracy, powinni mieć zagwarantowaną ochronę własnych uprawnień<sup>86</sup>.

## 2.5. Tożsamości policjantów w nowej Polsce

Analiza funkcjonowania organizacji jest procesem złożonym. Wymaga spojrzenia na nią z różnych perspektyw i interpretowania jej z uwzględnieniem wiedzy, doświadczenia i innowacyjnego podejścia. Jednocześnie „mariaż socjologii i nauki o zarządzaniu jest obiecującym obszarem naukowej penetracji, która ma swoje nowe walory badawcze i niesie przy tym optymistyczną obietnicę przydatności praktycznej”<sup>87</sup>. Ponadto obszar ten obejmuje również zależności między ludźmi, ich zdolnościami, możliwościami kooperacji w nowoczesnych organizacjach<sup>88</sup>. Formalna analiza i diagnoza organizacji nie jest wystarczająca. Dopiero uwzględnienie zachodzących zmian daje pełniejszy jej obraz. Wszechstronne analizowanie, przyglądanie się organizacji umożliwia zobaczenie, jak mogą współistnieć i wzajemnie uzupełniać się różne jej elementy. Organizacja powołana jest do tego, żeby osiągnąć zysk lub wartość dodaną, jaką w przypadku organizacji publicznych jest zdrowie, edukacja czy bezpieczeństwo obywateli. Nie można jej jednak traktować, metaforycznie rzecz ujmując, jako maszyny. Posiadająca określony system społeczny, funkcjonując w kulturowym otoczeniu, wymaga innego spojrzenia. Organizacja, podlegając oddziaływaniom zewnętrznym i wewnętrznym, zmienia swój kształt, przede wszystkim pod wpływem komunikowania. Bez komunikowania nie jest w stanie transformować się w oczekiwany kierunku. Tymczasem ta sfera w dużym stopniu została w policji potraktowana peryferyjnie. Dopiero druga dekada transformacji przyniosła w tym obszarze zmiany, które wymagają jeszcze wielu modyfikacji, przemyśleń i wprowadzenia ich do praktyki działania. Policja jest w Ustawie o Policji określona jako formacja uzbrojona, ale również jako administracja publiczna i organizacja publiczna. Jako organizacja publiczna jest zobowiązana do dwustronnego komunikowania się z otoczeniem, zwłaszcza w obszarze zapobiegania przestępczości.

Organizacja publiczna to „społeczno-ekonomiczny system, którego podsystemy celów i wartości, materialno-techniczny i podsystem struktury, a przede wszystkim podsystem zarządzania i relacje z otoczeniem wyróżniają się publiczno-

<sup>86</sup> J. Alderson, *Policjant w państwie prawa*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 1994, s. 17–18.

<sup>87</sup> K. Doktor, *Zarys socjologii zarządzania sportem. Biblioteka Menadżera Sportu*, Polska Korporacja Menadżerów Sportu, Warszawa 2005, s. 7; idem, *Wstęp do socjologii organizacji sportu*, RCMSzKFIS, Warszawa 1991.

<sup>88</sup> S. Banaszak, K. Doktor (red.), *Socjologiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2007.

ścią, jako immanentną cechą odróżniającą ją od innych typów organizacji<sup>89</sup>. Cechy tej relacji z otoczeniem to większa złożoność wpływów, otwartość na wpływy otoczenia, funkcjonowanie w mniej stabilnym otoczeniu, niższa presja konkurentów, zorientowanie na zwiększoną liczbę celów i ich niedookreśloność, bardziej skomplikowana natura struktur organizacyjnych, procesy podejmowania decyzji właściwe dla modelu biurokratycznego, mniejsza niezależność menadżerów i powiązana z tym ich motywacja materialna, większe zorientowanie na posunięcia w interesie publicznym, mniejsze zaangażowanie w działania organizacyjne<sup>90</sup>. W sytuacji policji widoczne to jest w relacji z otoczeniem, zwłaszcza w obszarze budowania bezpieczeństwa i zapobiegania przestępczości. Otwartość na wpływy otoczenia w tym zakresie powinna być duża, ponieważ łączy się z poczuciem bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. Policja funkcjonuje też w mniej stabilnym otoczeniu, gdzie przestępczość trudno jest prognozować, a podejmowane przedsięwzięcia związane z ochroną obywatela mogą ulegać zmianom. Policja jako monopolista w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego ma też dużo niższą presję konkurentów niż np. szkolnictwo czy służba zdrowia. Służba ta po 1989 roku zorientowana jest też na większą liczbę celów w zakresie budowy bezpieczeństwa we współpracy z innymi podmiotami. Mimo hierarchiczności pojawia się też skomplikowana natura struktur organizacyjnych, gdzie chociażby same zakresy obowiązków dzielnicowych dotyczą współpracy ze społeczeństwem wymagającej wiedzy o nim i dobrej diagnozy, a wielość nakładanych obowiązków – np. na stanowisko dzielnicowego, sprawiają, że mimo racjonalnych założeń działania nie są one faktycznie możliwe do zrealizowania. Ponadto proces podejmowania decyzji w policji jest właściwy dla modelu biurokratycznego i oparty w dużej mierze na poleceniach służbowych. Komunikacja pionowa wewnątrz tej organizacji jest dobrze rozbudowana, natomiast informacja zwrotna polega głównie na potwierdzeniu wykonania polecenia służbowego. W policji stanowiska kierownicze nie są obsadzone typowymi menadżerami o dużej wiedzy z zakresu zarządzania, a łącząca się z tym motywacja materialna może nie sprzyjać nastawieniu na intensyfikację działań w interesie publicznym.

Definicja organizacji publicznej ma w literaturze przedmiotu rozległą interpretację, w której podkreśla się: przedmiot transakcji z otoczeniem – dobra publiczne, cele działania – publiczne i społeczne, źródła władzy – własność środków publicznych, społecznych i prywatnych, a także mandat polityczny lub społeczny, cechy procesu decyzyjnego, gdzie głównie wskazuje się na racjonalność, prakseologiczne kryteria oceny efektywności, procedury decyzyjne, przejrzystość, partycypacja społeczna, otwartość i demokracja<sup>91</sup>. Przedmiotem transakcji policji

<sup>89</sup> B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2, s. 27.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 26–27.

<sup>91</sup> Zob. M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa-Kraków 2001; B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia...*, s. 27; eadem, *Zarządzanie pu-*



z otoczeniem jest bezpieczeństwo i porządek publiczny, które można uznać za dobra publiczne, cele działania tej organizacji również mają charakter publiczny i społeczny. Własność środków publicznych oraz specyficzny mandat społeczny, a także cechy procesu decyzyjnego wskazują na to, że w działaniu policji można oczekiwać racjonalności, transparentności, kooperacji ze społeczeństwem. Nie bez znaczenia pozostaje jakość produkcji dóbr i usług publicznych. W reformach polskiej administracji prowadzonych od 1990 roku widoczne jest nastawienie na zmiany ustrojowe, strukturalne. Zmiany funkcji następują także w wyniku zmian kompetencji i zadań. Trudno jednak mówić o przejściu w administracji publicznej z modelu biurokratycznego na menadżerski. Ponadto na kształt organizacji publicznej wpływają: czynniki społeczne ukierunkowane na jej reformowanie, ekonomiczne, kształtujące stan administracji publicznej, zmiany instytucjonalne, rozwój trzeciego sektora, czynniki demograficzne, szybkość i jakość przepływu informacji, globalizacja obejmująca procesy transformacyjne w różnych obszarach.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego wiąże się z adaptacją do nowych warunków i wymagań stawianych służbom mundurowym, koniecznością sprostaną wymaganiom ze strony środowiska społecznego, które w sposób naturalny wyznaczają zmiany wewnątrz tej organizacji. Utożsamianie się z misją organizacji może być utrudnione z powodu nietraktowania jej celów jako własnych, co jest spowodowane zmiennością warunków pełnienia służby, trudnościami związanymi z realizacją powierzonych i wykonywanych zadań.

Jednostka według J. Szczepańskiego, aby stać się integralną częścią grupy, powinna choćby w części zinternalizować jej wartości, identyfikować się z jej dążeniami, uznawać jej cele, a kształtując odrębną indywidualność, wykorzystywać pewną część osobowości społecznej. Zachowanie tożsamości umożliwia zaspokajanie potrzeby bezpieczeństwa, a jego brak wyrządza szkodę jednostce i grupie, destabilizuje jej funkcjonowanie, zmniejsza efektywność działania zależną od woli zbiorowej grupy. Brak poczucia bezpieczeństwa może skłaniać do oporu wobec zmian uznanych za niekorzystne lub wskazywać na tendencje do zmiany. Bezpieczeństwo można zatem rozumieć jako proces społeczny, w którym podmioty stosują mechanizmy mające w rezultacie zapewnić im poczucie bezpieczeństwa<sup>92</sup>.

Utrzymanie ładu społecznego łączy się z bezpieczeństwem obywateli<sup>93</sup>. Wpływają na to zarówno procesy globalizacyjne, jak i szybkie zmiany we wszystkich obszarach funkcjonowania społeczeństw i jednostek. Towarzyszą im wyzwania cywilizacyjne i kulturowe. Wymaga to rozważnej organizacji społeczeństwa, państwa, w których możliwe jest korzystanie z naturalnych praw, urzeczywistniania idei wolności, równości i sprawiedliwości.

*bliczne. W teorii i praktyce polskich organizacji...*; B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

<sup>92</sup> J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii...*, s. 242.

<sup>93</sup> Z. Morawski, *Funkcjonowanie Policji w strukturze społecznej...*, s. 10–18.

Tożsamość organizacji to zestaw atrybutów, jakie próbuje przekazać otoczeniu, dotyczy w dużej mierze własnego wizerunku, który ma wpływać na percepcję organizacji przez otoczenie, sposób, w jaki publiczność odbiera ukazywaną przez organizację tożsamość<sup>94</sup>. Podkreśla się węzłową rolę tożsamości i komunikacji w budowaniu wizerunku i reputacji. Tożsamość jest rodzajem rzeczywistości, jaki organizacja przez system wymiany informacji z otoczeniem próbuje przekazać publiczności jako swój wizerunek. To obraz powstający w umysłach odbiorców jej usług. Na tożsamość organizacji składa się szereg atrybutów, takich jak: system wartości, strategia firmy, struktura organizacyjna, standardy zachowań, kultura organizacyjna firmy, system zachowań, czy wreszcie system komunikowania się z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym z wykorzystaniem systemu identyfikacji wizualnej. Wykorzystanie tych elementów warunkuje komunikacja. Policja dopiero w drugiej dekadzie transformacji kładzie większy nacisk na kreowanie wizerunku. Dużą rolę zaczynają odgrywać rzecznicy prasowi, którzy nie tylko przekazują informacje do społeczeństwa, ale zaczynają również powoli dołączać do nich komentarz pozwalający zrozumieć przekaz. Nie jest to łatwe zadanie, zwłaszcza w początkowym okresie działania rzeczników. Wymaga nie tylko wiedzy dziennikarskiej, socjologicznej i psychologicznej, ale również umiejętności nawiązania pozytywnego kontaktu z odbiorcami. Jeden z najbardziej rozpoznawalnych rzeczników policji – Paweł Biedziak – wykreował typ rzecznika komentatora, nie tylko rozpoznawalnego, ale i uwiarygodniającego przekaz informacji.

Z kolei S. Black uznaje za tożsamość organizacji jej złożoną osobowość obejmującą historię, kulturę, styl zarządzania i reputację<sup>95</sup>. Prawdłowo zdefiniowane elementy tożsamości pozwalają funkcjonariuszowi w dużej mierze zrozumieć cele organizacji, jej specyfikę i styl kierowania. Tożsamość umożliwia też policjantom pełniejszą adaptację do obowiązujących w organizacji norm i jej kultury oraz zrozumienie idei uspołecznienia policji. Duże znaczenie ma reputacja, która w sytuacji policji jest szczególnie ważna ze względu na ochronę obywatela. Medialne doniesienia o przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w poważnym stopniu mogą nadszarpać reputację i zaufanie wobec tej służby.

O sukcesie przekazu wizerunkowego przesądza tożsamość, trzeba ją zdefiniować w takich domenach, jak strategia, wartości, odpowiednia, spełniająca oczekiwania jakość usług, dobre traktowanie pracownika. Zmiana wizerunku organizacji jest transformacją jej tożsamości i zakomunikowaniem nowej przez narzędzia public relations<sup>96</sup>. Komunikowanie nowych wizji i zadań policji, nowego miejsca w strukturze zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu, wymaga zatem wykorzystania nowych narzędzi, sposobów polegających na zastosowaniu nowego kompleksu oddziaływań. Wizerunek policji jest konfrontowany z rzeczywistością,

<sup>94</sup> J. Altkorn, *Kształtowanie rynkowego wizerunku firmy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 9.

<sup>95</sup> S. Black, *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 97.

<sup>96</sup> J. Piasecki, *Wizerunek na miarę sukcesu. Rozmowa z Piotrem Lingarem*, „Gazeta Prawna” 09.05.2005, s. 20.

a rozczarowanie nim powoduje wycofanie się społeczeństwa z relacji, co widoczne jest w braku kooperacji w implementacji programów z zakresu prewencji kryminalnej, a także chociażby w niezgłaszaniu przestępstw z założeniem, że policja i tak nie wykryje sprawcy. Brak zaufania ze strony społeczeństwa jest widoczny na poziomie bezpośredniego kontaktu, chociaż deklarowanie zaufania w wymiarze ogólnym do policji jako organizacji jest spore. Ogólnie społeczeństwo ufa policji, służbie zdrowia, szkolnictwu w nadziei, że będą wypełniać swoje funkcje, natomiast na poziomie kontaktu bezpośredniego jednostki lub nawet całe grupy mogą się wycofywać się ze współpracy<sup>97</sup>.

Wizerunek i tożsamość są kategoriami pojęciowymi powiązаныmi ze sobą. Wizerunek policji stanowi platformę do kooperacji, ale i pomocy lub jej zaniechania w sytuacjach trudnych dla policjantów. Ranga tożsamości rośnie w procesie usprawniania działań organizacyjnych i w świadomym uczestniczeniu kierownictwa w procesie zarządzania organizacją. Kształtowanie wizerunku oparte na funkcjonariuszach polega na dostrzeganiu przez nich ich roli w relacjach ze społecznością i wpływie postrzegania wizerunku policji na efektywność ich pracy. Te dwa aspekty zdeterminowane są w dużym stopniu identyfikacją z organizacją. Umiejętność tworzenia satysfakcjonującej relacji z lokalną społecznością jest istotną kwestią do rozwiązania. Społeczności oczekują rozwiązania zgłaszanego problemu, zainteresowania nim, a funkcjonariusze przez komunikację werbalną i niewerbalną wpływają na postrzeganie policji. Skuteczność pożądanych zachowań można uzyskać dopiero, gdy funkcjonariusz będzie identyfikował się z reprezentowaną przez siebie organizacją. Przekonanie do identyfikowania się w dużej mierze zależy od kierowania i kierowników poszczególnych szczebli struktury policji.

Policjanci tworzą sobie własny wizerunek organizacji, a stopień identyfikacji z organizacją jest konsekwencją ich zaangażowania w wypełnianie czynności służbowych, efektywną pracę<sup>98</sup>. Identyfikacja z organizacją jest określaną najczęściej jako percepcja własnej osoby w stosunku do organizacji i najczęściej jest to odpowiedź na pytanie, kim jestem jako członek tej organizacji i jaki mam do niej stosunek<sup>99</sup>. To również kwestia relacji z własną organizacją połączona z systemem wsparcia pozytywnego i negatywnego z jej strony. Składa się na nią również własne postrzeganie tożsamości organizacji, a także jej wizerunek w oczach innych pracowników i publiczności. Odnosi się to do funkcjonariuszy na wszystkich szczeblach struktury policji. Badania zaufania i oceny pracy policji w pewnym stopniu oddają kwestie tożsamościowe. Można przyjąć, że pozytywna ocena jest również wskazaniem stopnia integracji funkcjonariuszy z policją.

<sup>97</sup> E. Ulsaner, *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne...*, s. 181–252.

<sup>98</sup> W. Budzyński, *Zarządzanie wizerunkiem firmy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 136.

<sup>99</sup> B.E. Ashforth, F. Mael, *Social Identity Theory and the Organization*, „Academy of Management Review” 1989, Vol. 14, No I, s. 20–39.

Wpływ na kwestie tożsamościowe w organizacji ma komunikacja, w trakcie której następuje również uzgadnianie stopnia identyfikacji z organizacją przez policjantów. Stres w pracy, niesatysfakcjonujące zarobki, trudne wydarzenia, w których policjanci zostają poszkodowani, mogą determinować efektywność ich pracy i stopień ich zaangażowania. Ponadto klimat organizacji i minimalizacja konfliktów są istotnymi wartościami, które również wpływają na kwestie tożsamościowe. Nie najlepszy wizerunek organizacji bierze się z braku komunikacji wewnętrznej. Właściwy system komunikacji spełnia dwoistą rolę, umożliwia efektywną organizację pracy (ważne przy złożoności zadań) oraz kształtowanie pożądanych postaw, tworzenie wzorców zachowań i standardów. Funkcjonariusze potrzebują stałej informacji zwrotnej dotyczącej jakości i poziomu wykonywanej pracy, a regularne przekazywanie takiej informacji może pomóc w budowaniu zespołu. To pomaga wprowadzić w życie wizję podmiotowego traktowania zarówno funkcjonariuszy, jak i społeczności, a to daje z kolei możliwości kształtowania pozytywnego nastawienia wobec policji.

Tożsamość policji powinna być oparta na działaniach, które realizują wszyscy funkcjonariusze, ponieważ to nie tylko kwestia zarządzania wrażeniami, ale przede wszystkim wizerunku organizacji. Ogromne znaczenie w tworzeniu tożsamości organizacji ma tożsamość jednostkowa określana jako „indywidualny refleks więzi moralnej”<sup>100</sup> lub definicja i interpretacja samego siebie<sup>101</sup>.

Podejścia do tożsamości człowieka zmieniały się na przestrzeni wieków. W oświeceniowym sposobie jej rozumienia wskazywano na jednostkę i jej atrybuty: rozum, świadomość, zdolność do działania, które w swoim rdzeniu pozostają niezmiennie, chociaż w ciągu życia mogą być rozwijane. Wraz z rozwojem nowoczesnej socjologii w kształtowaniu tożsamości wskazywano na rolę „znaczących innych” w przekazywaniu przez nich wartości, znaczeń i symboli kulturowych, a także relację między zindywidualizowanym „ja” (z założeniem istnienia osobniczego rdzenia) a społeczeństwem. W koncepcji postmodernistycznej tożsamość staje się zmiennym wyróżnikiem jednostki podlegającym ciągłym przekształceniom i kształtowaniu w zależności od systemu kulturowego, w którym jednostka funkcjonuje. W ten sposób ciągle konstruowana tożsamość przestaje być rdzeniem stanowiącym część biologicznego wyposażenia<sup>102</sup>. Przyjmując postmodernistyczną koncepcję tożsamości jednostki, można stwierdzić, że tożsamość podobnie jak społeczeństwo zanurzone w kulturze ciągle staje się na nowo, kon-

<sup>100</sup> P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 37.

<sup>101</sup> R.F. Baumeister, *Identity. Cultural Change and the Struggle for Self*, Oxford University Press, New York–Oxford 1986, s. 4, cyt. za: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki, globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005 s. 207.

<sup>102</sup> S. Hall, *The Question of Cultural Identity*, [w:] S. Hall, D. Held, T. McGrew (red.), *Modernity and its Futures*, Polity Press, Cambridge 1992, s. 275–277, cyt. za: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 208 i n. Zob. też A. Kłoskowska, *National Conversion. A Case Study of Polish – German Neighborhood*, [w:] R. Grathoff, A. Kłoskowska (red.), *The Neighborhood of Cultures*, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw 1994, s. 8.

struje się każdego dnia w zależności od zmian zarówno środowiska społecznego, jak i przyrodniczego. Jednocześnie będąc indywidualnym refleksem moralności, opiera się na jej filarach, jest uzgadniana, redefiniowana praktycznie każdego dnia również w procesie komunikowania się z innymi.

Informacje zwrotne od „znaczących innych” kształtują tożsamość, zmieniają jej charakter, wpływając w konsekwencji na podejmowane decyzje, sposoby komunikowania się, relacje z innymi. Tożsamość zawiera w sobie również dwa elementy: *l'ipseite*, traktowane jako odrębność własnej osoby od innej, oraz *la memete* – ciągłość osoby i jej trwanie mimo zmiennych okoliczności życia i wpływu czasu. Problemy te stają się miernikiem i przedmiotem troski jednostki ponowoczesnej, ciągle poszukującej własnej tożsamości<sup>103</sup>.

Punktem wyjścia do rozważań o kształtowaniu się tożsamości osobniczej w warunkach trzeciej fali globalizacji powinna być „kultura, stanowiąca najszerszą ramę interpretacyjną świata otaczającego człowieka”<sup>104</sup>. Świat interpretowany to świat uzgadniany przez komunikowanie z innymi w określonych kontekstach kulturowych.

Jednostka zanurzona w kulturze korzysta z gotowych wzorców interpretacyjnych dostarczanych przez nią, które ułatwiają kształtowanie relacji z innymi, odpowiadając sobie na pytanie, kim jest. Zarówno w wymiarze tożsamości przypisanej (płeć, pokrewieństwo), jak i nabytej (zawodowa, polityczna itp.), osobowej (dookreślenie roli)<sup>105</sup> i kolektywnej (pochodzącej z grupy, w której jednostka funkcjonuje)<sup>106</sup>. Swoista wielość tożsamości jednostki w sposób naturalny ciągle się staje, jest ciągle od nowa uzgadniana w zależności od kontekstu spotkań z innymi i nabywanych doświadczeń. Funkcjonariusz policji w szybko zmieniającej się rzeczywistości również redefiniuje swoją tożsamość zawodową. Wpływ na nią ma miejsce w strukturze organizacji, miejsce w systemie społecznym, awanse i degradacje zawodowe oraz odczytywanie jego tożsamości przez innych.

W stającym się społeczeństwie tożsamość jednostki jest ciągle tworzona, modyfikowana w zależności od kontekstów. W wymiarze zawodowym w administracji i organizacji publicznej łączy się nie tylko z kwestią tożsamości zawodowej, ale również powinności nałożonych na realizację zawodowych funkcji. Wymagających wchodzenia nie tylko w określone role, ale i kreowania wizerunku swojego i organizacji, w której jednostka funkcjonuje. W organizacjach fraktalnych jednostka staje się w ten sposób fraktalem – najmniejszą cząstką systemu spo-

<sup>103</sup> Z. Bauman, *Ponowoczesne wzory osobowe*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1, s. 436–437.

<sup>104</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 209. Zob. J. Rutheford (red.), *Identity*, Lawrence & Wishart, London 1990.

<sup>105</sup> Tożsamości są tworzone przez jednostki, a role społeczne definiowane są przez instytucje społeczne i mogą się na siebie nakładać.

<sup>106</sup> Tożsamość w tym rozumieniu staje się czynnikiem wyodrębniającym jednostkę lub grupę z szerszej zbiorowości. Zob. S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 1997, s. 212.



łecznego, w kontakcie z którą obywatel-konsument kształtuje relacje, pozyskuje dobro produkowane przez tę organizację. Tożsamość jednostki/pracownika/fraktala i jednostki/konsumenta/obywatela może być współtworzona w procesie komunikowania. Podczas samego aktu spotkania i komunikowania się włączony zostaje system oczekiwań opartych na zaufaniu obu stron. Akt spotkania powinien się odbywać (i często się odbywa) na polu zaufania, lojalności i solidarności, gdzie następuje uzgadnianie siebie nawzajem – dedefiniowanie tożsamościowe. Funkcjonariusz policji jest reprezentantem organizacji, która ma zapewniać bezpieczeństwo i porządek publiczny, dlatego sam jest fraktalem (najmniejszą częścią) systemu, a jednocześnie jego wizerunkiem. Sposób, w jaki się komunikuje, daje obraz całej organizacji. W kontakcie ze społeczeństwem często właśnie ten liniowy funkcjonariusz jest współkreatorem obrazu swojej organizacji.

Kontekst społeczny decyduje, czy tożsamość staje się znakiem wyodrębnienia czy wspólnoty. Na ile w kontakcie z organizacją publiczną obywatel-konsument decyduje się na dedefiniowanie siebie jako uczestnika wspólnoty (my wspólnota, my społeczeństwo obywatelskie zdolne do kooperacji na rzecz dobra wspólnego), wyodrębnienia z innych (ja obywatel, któremu należne jest dobro/produkt/usługa podawana przez organizację publiczną), zależy od przyjęcia przez niego określonej tożsamości lub jej redefiniowania w kontakcie z tą organizacją. W trakcie komunikowania redefiniowanie zależne jest od obu stron, umiejętności odczytywania kontekstów, zdolności porozumiewania się, wartości, norm, nabytych doświadczeń itp. Komunikowanie się oparte na zaufaniu daje obietnicę pozytywnych negocjacji, wymiany zadowolającej dla obu stron interakcji.

Transformacja społeczna wymusza zmianę tożsamości. Powolna daje czas na zmianę, nagła powoduje istotną modyfikację czy może nawet prowadzić do kryzysu, zmieniając w sposób zasadniczy perspektywę, w której lokuje się jednostka. Zmienia, a czasami wymusza punkt odniesienia i powoduje konieczność porównywania siebie z innymi jednostkami, grupami. Powoduje, czy czasami wręcz wymusza nowe strategie radzenia sobie. Redefiniuje również zasady relacji. Przykładem jest bezpieczeństwo i porządek publiczny, gdzie z jednej strony zaistniała konieczność działania kolektywnego na rzecz bezpieczeństwa wspólnoty, a co za tym idzie kooperacji z odpowiednimi organizacjami publicznymi (policja), a z drugiej pozostała pamięć tych organizacji jako uwikłanych w politykę (przed rokiem 1989). To także kwestia tożsamości zawodowej w tych organizacjach związanej chociażby z uspołecznieniem policji, dążeniem do nowego modelu pod hasłem „chronić i służyć”.

Funkcjonując zarazem w świecie globalnym, narodowym i lokalnym, jednostka poszukuje stałości, która dawałaby poczucie bezpieczeństwa. Identyfikacja lokalna może być czynnikiem skłaniającym do kooperacji, dążenia ku zaufaniu, dyskursu na polu moralności opierającej się na zaufaniu, lojalności i solidarności. Komunikowanie się na tym poziomie daje jednocześnie możliwość uzgadniania rzeczywistości. Jednocześnie towarzyszący globalizacji proces detradycjonaliza-



cji zmniejsza znaczenie jednego z czynników umacniających lokalność – tradycji, która siłą swojej dawności była (i w dużej mierze jeszcze jest) jedną z więzi spajających wspólnotę, dających kapitał społeczno-kulturowy, z całym zespołem norm, wartości, źródłem legitymizacji władzy i autorytetów. Zmniejszanie się wpływu tradycji skutkuje emancypacją jednostki, zmianą perspektywy postrzegania rzeczywistości. Tym procesom towarzyszy wymiana pokoleń – nastanie innych, wręcz odmiennych jakościowo, widoczna jest nie tylko naturalna przepaść międzygeneracyjna, ale także inna perspektywa postrzegania rzeczywistości. A. Giddens wskazuje, że kiedy upada tradycja i szybko zmienia się jakość i styl życia na bardziej swobodny, uszczerbku doznaje tożsamość, która musi być odtworzana szybciej i aktywniej niż przedtem<sup>107</sup>.

Kryzys tożsamości – „indywidualnego refleksu więzi moralnej” – może skutkować dwojako. W wymiarze indywidualnym jako brak adekwatności siebie i przywiązania do określonych celów i wartości akceptowanych kulturowo, któremu towarzyszy zjawisko anomii charakterystyczne nie tylko dla procesu dojrzewania. Takiego rodzaju kryzysu doświadczają również funkcjonariusze policji. Najczęstszym zauważalnym jego przejawem jest wypalenie zawodowe, swoista ucieczka w chorobę, częste depresje – zwłaszcza po wydarzeniach mających związek ze służbą.

„Deficyt tożsamości wywołany relatywizacją rzeczywistości społecznej oraz jej fragmentacją i detradycjonalizacją jest tym bardziej dotkliwy i trudniejszy do usunięcia, im w późniejszej fazie życia człowiek go doświadcza”<sup>108</sup>. W wymiarze jednostkowym to również kwestia niespełnienia oczekiwań ze strony organizacji. Odmienny obraz policji ukształtowany przed przyjęciem do służby, a inny budowany już w związku z wykonywaniem codziennych zadań służbowych.

W wymiarze grupowym kryzys może objąć tożsamość grupową w sytuacji odchodzenia tradycyjnych monopolii interpretacji na rzecz zmienności, w wyniku której stajemy przed kwestią wyboru i braku stabilizacji w czasie<sup>109</sup>. Tożsamość grupowa policjantów w dużej mierze, przynajmniej na początku zmian, była odnieszona do milicji, postrzeganej jako służba, która stała w opozycji do społeczeństwa, mimo wykonywanych przez nią zadań dotyczących przestępczości. Miało to odzwierciedlenie w dowcipach o policjantach, ale i opisach medialnych nieudolności funkcjonariuszy. Nagłośnione zdarzenia odbijały się szerokim echem w społeczeństwie. Wymiana funkcjonariuszy oraz poprawa w ocenie społecznej ich działań w ciągu ostatnich dwóch dekad wpłynęła na ocieplenie wizerunku policji.

Kryzys tożsamości przebiegający w warstwie indywidualnej i grupowej ma swoje przełożenie na system społeczny organizacji. Zarówno ten system, jak i całe

<sup>107</sup> Zob. A. Giddens, *Runway World how Globalization is Reshaping our Lives*, Routledge, New York 2000, s. 65. Podano za: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 226.

<sup>108</sup> Ibidem, s. 228. Zob. P. Bourdieu, J.D. Wacquant Loic, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.

<sup>109</sup> Zob. C. Offe, *Modernity and State, East, West*, Polity Press, Cambridge 1996, s. 7. Podano za: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 228–229.

społeczeństwo wraz ze wszystkimi organizacjami zanurzone są w kulturze. Nagła zmiana powoduje głębokie zachwianie, powrót do stabilności wymaga nie tylko czasu, ale również i odpowiednich zabiegów rewitalizujących.

W przypadku organizacji konieczne jest nie tylko zarządzanie zmianą w jej ramach, ale również sięganie do głębszych warstw tożsamościowych wymagających znajomości nie tylko socjologii, ale i psychologii. Może to mieć ogromne znaczenie dla pozytywnego komunikowania organizacji z otoczeniem, swoistego dialogu opartego na nowej filozofii komunikowania się sięgającego nie tylko zaspokajania naszych potrzeb, ale również reprodukcji tożsamościowego. W sytuacji organizacji publicznych to szczególnie ważne, ponieważ z jednej strony są powołane przez państwo do wypełnienia określonych funkcji oraz produkcji dóbr i usług dla obywateli, i są w związku z tym zarządzane w odpowiedni sposób.

Z drugiej strony, podążając za nowym zarządzaniem publicznym (New Public Management), wykorzystującym zarządzanie organizacją prywatną, należy przyjąć takie sposoby, które będą skuteczne w nowej rzeczywistości. Trzeba ustalić, czy jakkolwiek zmiana musi odbywać się za pomocą komunikowania, które nie może ograniczać się wyłącznie do badania opinii konsumentów czy wskaźników statystycznych. Konieczne jest opieranie się na miękkich elementach wspólnoty, elementach moralności, takich jak lojalność, zaufanie, solidarność.

Doświadczenie kryzysu tożsamości towarzyszy zmianie społecznej, sprzyja syndromowi braku zaufania. Jako proces jest rozciągnięty w czasie, a odtwarzanie tożsamości zależy od strategii radzenia sobie ze zmianą i jej traumą. Uzgadnianie czy redefiniowanie rzeczywistości wymaga komunikowania między jednostkami, jednostkami a grupami oraz między grupami. Do komunikowania potrzebny jest odpowiedni język, sposób uzgadniania rzeczywistości i ciągła otwartość na stającą się coraz szybciej rzeczywistość, szacunek i zaufanie. Obszar moralności wymaga komunikowania zaspokajającego podstawową potrzebę bezpieczeństwa jednostkowego i grupowego.

Kryzysowi tożsamości towarzyszy kryzys motywacji, z którego wyrasta kryzys uprawomocnienia

narastającej rozbieżności pomiędzy motywami, jakimi powinny się kierować grupy, aby cały system społeczny [...] funkcjonował w miarę sprawnie, a motywami oraz zasobami sensu zakodowanymi w lokalnej tradycji kulturowej [...], jednym z istotnych skutków habermasowskiego kryzysu motywacji musi być – w wymiarze grupowym – kryzys tożsamości<sup>110</sup>.

Skutek kryzysu motywacji widoczny jest w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

---

<sup>110</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 231. „Nie można być obywatelem, nie angażując się w sprawy publiczne, choćby na najbardziej elementarnym poziomie, którym jest udział w wyborach. Młodzi muszą odwrócić rolę: z konsumentów przestoczyć się w obywateli”. E. Wnuk-Lipiński, *Obywatel konsument*, „Tygodnik Powszechny” 2010, nr 15.

Z jednej strony mamy kształtujące się społeczeństwo obywatelskie, które powinno działania podejmować na rzecz bezpieczeństwa swojego i lokalnej wspólnoty. Z drugiej – działania podejmowane przez organizacje publiczne (policja) w postaci programów bezpieczeństwa na różnych poziomach, których implementacja nie przynosi oczekiwanych wyników. W formułowaniu programów pominięto więc kwestie związane nie tylko z mechanizmami zmiany społecznej, ale również zmian zachodzących w obrębie kultury. Brak wnikliwej analizy spowodował nie tylko niepowodzenie we wdrażaniu programów, ale również rodzaj marnotrawstwa sił i środków. Brak aktywnej kooperacji ze strony społeczeństwa to również błędy w komunikowaniu zmiany w ogóle, i błędy w komunikowaniu w węższym zakresie – bezpieczeństwa publicznego i dalej w policji. Jeden z byłych wysokich funkcjonariuszy policji w wywiadzie przeprowadzonym na potrzeby pracy stwierdził, że liczba statystycznie wykazanych programów prewencyjnych przeprowadzonych przez policję nie przekłada się na ich rzeczywiste oddziaływanie. Widoczne jest to głównie w liczbie wypracowanych dokumentów, w przedstawianych sprawozdaniach, a nie w faktycznym działaniu. Niemniej przyglądając się e-public relations na stronach internetowych poszczególnych komend, w tym KGP, można zobaczyć dużą liczbę proponowanych rozwiązań z zakresu prewencji kryminalnej i innych oddziaływań zapobiegawczych. Sukcesy nielicznych potwierdza analiza prasoznawcza.

Wysokie oczekiwania wobec społeczeństwa w okresie transformacji były niejako błędem wynikającym z postrzegania społeczeństwa jako całości. Szybka transformacja przebiegła na poziomie elit, natomiast im niżej w dół struktury społecznej – tym bardziej jej rozmach się zmniejszał. Wynikało to z: braku komunikowania o charakterze i skutkach zmiany, wysokich oczekiwaniach wobec społeczeństwa pogrążonego w traumie transformacji i wychodzącego z niej z różną dynamiką, dezorientacji aksjologicznej, postaw towarzyszących zmianie: wyuczzonej bezradności, postaw roszczeniowych wobec organizacji publicznych i państwa, kryzysu tożsamości, kryzysu motywacji (w tym do działania w sferze publicznej), utraty orientacji grup społecznych co do lojalności wobec innych grup (podział My–Oni), utraty dotychczasowego kontekstu społecznego i zbiorowych znaczeń, trudności w formułowaniu nowych kontekstów społecznych i nadawania im nowych sensów adekwatnych do zachodzących zmian, deficytów w zakresie bezpieczeństwa materialnego, zawodowego, zdrowotnego, wycofania grupowej lojalności i zaufania.

Transformacja wymogła w sposób naturalny próbę reprodukcji tożsamości indywidualnej i grupowej przebiegającej w dwóch wymiarach. Pierwszy to rodzaj ucieczki w przyszłość, poddanie się zmianom i rekonstrukcja już w kierunku nowej tożsamości, wymagającej poznawania nowych reguł gry, przyjmowania ich i wykorzystywania posiadanych zasobów. Drugi to powrót do przeszłości, wycofanie, korzystanie z posiadanych, chociaż nieaktualnych już zasobów i reguł. Tworzenie „indywidualnego refleksu więzi moralnej” będzie trwało do końca wymiany poko-

leniowej, chociaż zmiana jest już widoczna w wielu obszarach. Pozostaje jednak dalej kwestia kooperacji z organizacjami publicznymi z nowym tożsamościowym wizerunkiem, widoczna chociażby w obszarze bezpieczeństwa publicznego, gdzie konieczna jest wspólna praca i komunikowanie oparte na dialogu.

Zmiany w grupach dyspozycyjnych miały dostosować je do wymogów demokratycznego państwa zarówno w wymiarze prawnym, sposobów kierowania nimi, jak i tożsamości systemu społecznego. Nie bez znaczenia pozostają różnice tożsamości kulturowej tych podmiotów i charakteru ich kultury bezpieczeństwa, które mają wpływ na sprawność, efektywność i skuteczność radzenia sobie i działania w sytuacjach kryzysowych<sup>111</sup>. Te działania odnoszą się również do policji, jej umiejętności kooperacji ze społeczeństwem, komunikowania się i utrzymywania pozytywnych relacji. Racjonalna zmiana tożsamościowa może być ważnym przyczynkiem do realizacji funkcji policji w szybko zmieniającej się płynnej ponowoczesności.

System kierowania w policji, struktura organizacyjna, podstawa prawna, strategia i funkcje, analiza jej systemu społecznego wskazują, że w okresie transformacji przeprowadzono wiele zmian mających na celu usprawnienie działania tej organizacji. System kierowania w policji jest zhierarchizowany i oparty na posłuszeństwie charakterystycznym dla organizacji totalnej, niemniej wymaga pewnej elastyczności w obszarze relacji ze społeczeństwem, gdzie niezbędna okazuje się umiejętność komunikowania i kooperacji. Struktura organizacyjna policji i rodzaje jej służb mają odpowiadać potrzebom związanym z realizacją jej zadań, niemniej są sztywne, a zasady ich działania i współpracy szczegółowo opisane w ustawie oraz zarządzeniach. Przy realizacji zadań z zakresu zapobiegania przestępczości wymagana jest natomiast pewna elastyczność, co w sytuacji jasno sformułowanych przepisów nie zawsze jest możliwe. Ponadto oprócz dowodzenia pojawia się również potrzeba kierowania i sterowania, zwłaszcza w obszarze zapobiegania przestępczości. To również ważna kwestia komunikowania zewnętrznego i wewnętrznego wymagającego przepływu informacji zwrotnej od funkcjonariuszy realizujących zadania służbowe do przełożonych. Widoczna jest potrzeba dalszych zmian związanych ze strategią komunikacyjną oraz koniecznością inwestowania w kapitał ludzki. Analiza systemu społecznego wskazuje na zmiany zachodzące w ostatnich dwóch dekadach, oparte głównie na naturalnej wymianie pokoleniowej, poczuciu tożsamości zawodowej powiązanym w dużym stopniu zarówno z siłą identyfikacji z organizacją, jak i realizacją zawodowej roli. Wpływa to w dużym stopniu na obszary komunikowania i budowania zaufania w kontaktach policji z jej otoczeniem.

---

<sup>111</sup> Zob. M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2006; idem, *Informacyjno-komunikacyjna kultura funkcjonowania człowieka i zorganizowanych grup społecznych*, AON, Warszawa 2005.

## Rozdział III

### Komunikowanie wewnętrzne i zewnętrzne w policji

Komunikowanie jest procesem wymiany znaków, nadawania im sensów, znaczeń, wpływa na kształtowanie się jednostki, grupy i kultury. To również zasób pozwalający jednostkom i grupom na uzgadnianie społecznej rzeczywistości, umożliwia nawiązywanie relacji i porozumiewanie się w różnych kontekstach, we wspólnocie doświadczeń. J. Rifkin wskazuje na bliskie relacje wiążące komunikację z kulturą<sup>1</sup>. Język, sztuka, media pozwalają na uzgadnianie rzeczywistości, są narzędziami do tłumaczenia i odtwarzania znaczeń.

Naturalne komunikowanie nie wystarcza już dzisiaj do zbiorowego funkcjonowania, społeczności potrzebne są już inne sposoby przekazywania informacji. Znane są różne formy komunikowania i ich podziały, niemniej w odbiorze komunikatu decydująca jest postawa odbiorcy. Jeśli będzie nieufny, nie będzie wykazywał dyspozycji do przyjęcia komunikatu. Komunikowanie społeczne ma więc wieloaspektowy charakter, stąd też i sposoby komunikowania informacji mają ogromne znaczenie.

Rozumienie komunikacji jest różne, sytuuje się ją blisko kultury: „powiada się tedy w duchu semiotycznym, że kultura jest komunikacją oraz że jednocześnie komunikacja ma charakter uregulowany kulturowo”<sup>2</sup>.

Definicje wskazują, że „komunikować się” to: podawać do wiadomości, za-wiadamiać, „utrzymywać kontakt, porozumiewać się, udzielać się otoczeniu”<sup>3</sup>. Pierwsze rozważania o komunikowaniu oparte są na trójelementowej koncepcji Arystotelesa, mówca–mowa–słuchacz<sup>4</sup> i stanowiły podwaliny pierwszych współczesnych koncepcji nauk o komunikowaniu/komunikologii, która dopiero wypracowuje sobie swoje miejsce wśród innych nauk, a jej twórcy i kreatorzy wywodzą się głównie z nauk społecznych, w tym socjologii. Zainteresowanie komunika-

---

<sup>1</sup> J. Rifkin, *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003, s. 146.

<sup>2</sup> W.J. Burszta, *Świat jako więzienie kultury. Przemyslenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008, s. 136.

<sup>3</sup> S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1989.

<sup>4</sup> Arystoteles, *Retoryka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 6, PWN, Warszawa 2002, s. 265–478.

niem jest szerokie od przekazu komunikatu, badania języka w kontekście sytuacyjnym, jak i komunikowania jako typu działania społecznego<sup>5</sup>.

Komunikowanie społeczne opisują liczne podejścia badawcze i interpretacyjne. Określane jest jako dwustronny, dynamiczny proces przekazywania informacji w formie symbolicznej przez właściwe kanały między nadawcą a odbiorcą, których skutkiem jest wzajemny kontakt<sup>6</sup>, dzielenie się informacją<sup>7</sup>, rozumienie innych. Rozumienie jest „dopasowaniem tego, co widzimy, do naszych wzorów mentalnych”<sup>8</sup>. Celem jest „wymiana myśli, dzielenie się wiedzą, informacjami i ideami”<sup>9</sup> – w tym rozumieniu nazywana jest koncepcją telegraficzną lub hydrauliczną sprostowaną do przekazu informacji<sup>10</sup>. W tradycji retorycznej komunikacja to umiejętność przemawiania publicznego, sposób rozwiązywania problemów politycznych, traktowana jako sztuka, była wówczas domeną mężczyźni<sup>11</sup>. C.H. Cooley w definicji komunikowania wskazywał na to, że jest to mechanizm powstający i funkcjonujący dzięki kontaktom międzyludzkim, jedyna droga ludzkiego uczenia się, mechanizm, przez który istnieją i rozwijają się stosunki międzyosobowe, ogół symboli wraz z drogami ich przekazywania i przechowywania w czasie. Cooley nawiązuje również do komunikacji niewerbalnej<sup>12</sup>. Z kolei według szkoły chicagowskiej komunikowanie jest procesem symbolicznym, w wyniku którego kształtuje się kultura, gdzie akcent położony jest głównie na interakcje społeczne i interpersonalne<sup>13</sup>. W podejściu dotyczącym wpływu interpersonalnego C. Hovland wskazuje na proces wysyłania bodźców mających na celu modyfikację zachowań innych jednostek<sup>14</sup>.

Z kolei C. Shannon i W. Weaver traktowali informację jako środek wymiany wiedzy i redukcji niepewności między maszynami i ludźmi, a w swoim modelu komunikowania wskazują na źródło informacji (nadawcę), tworzenie przekazu, przekształcanie go w sygnał przez nadajnik. Sygnał dostosowany do kanału prowadzi do odbiornika, który rekonstruuje przekaz z odebranego sygnału

<sup>5</sup> Zob. J.L. Austin, *Mówienie i poznawanie*, PWN, Warszawa 1993.

<sup>6</sup> Zob. J. Stankiewicz, *Komunikacja w organizacji*, Astrum, Wrocław 1999.

<sup>7</sup> „[...] tak długo jak odbiorca nie zrozumie informacji w ten sam sposób co nadawca, nie ma dzielenia się”. A. Barker, *Doskonała umiejętność komunikacji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008, s. 8.

<sup>8</sup> T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe*, PWN, Warszawa 2006, s. 42.

<sup>9</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 1999.

<sup>10</sup> Zob. Y. Winkin, *Antropologia komunikacji. Od teorii do badań terenowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

<sup>11</sup> E. Griffin, *Podstawy komunikacji społecznej*, GWP, Gdańsk 2003, s. 59.

<sup>12</sup> Zob. J. Mucha, *Cooley*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1992.

<sup>13</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, PWN, Warszawa 2006, s. 21–59; zob. też J. Fiske, *Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem*, Astrum, Wrocław 2003; T. Goban-Klas, *Media in komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, PWN, Warszawa 2005.

<sup>14</sup> C. Hovland, I. Jenis, H. Kelly, *Communication and Persuasion*, Con. Yale University, New Haven 1953, s. 37.



docierający do adresata. Sygnał w tym procesie komunikowania jest podatny na zakłócenia (szum). Z kolei H. Lasswell proponował w swoim schemacie pięć podstawowych pytań: kto komunikuje, co, komu, poprzez jaki kanał i z jakim skutkiem. Podkreślał rolę mediów, skupiał się na zawartości komunikatu, wskazując na propagandę jako racjonalny i skuteczny środek oddziaływania, poszukiwał związków między propagandą a postawami i opiniami. Wskazywał na modelowanie grupowych zachowań przez manipulowanie znakami (symbolami) dla osiągnięcia celu. Cel niekoniecznie musi być znany i rozumiany przez opinię publiczną<sup>15</sup>. Semiotolog I.A. Richards wskazuje, że słowa to symbole, które same w sobie nie znaczą nic, a R. Barthes zajmował się również znakami niewerbalnymi. W podejściu socjokulturowym komunikowanie jest tworzeniem i odgrywaniem rzeczywistości społecznej. Jednostki tworzą, przetwarzają kulturę, a przez komunikację kreują rzeczywistość. Z kolei w tradycji krytycznej opartej na szkole frankfurckiej komunikacja jest wyzwaniem przeciw niesprawiedliwemu dyskursowi. W podejściu fenomenologicznym komunikacja poprzez dialog jest doświadczaniem siebie i innych, gdzie, jak wskazywał K. Rogers, relacje międzyludzkie mogą być autentyczne, jeśli podtrzymywane są przez dialog pojmowany jako zrozumienie wzajemnych sytuacji<sup>16</sup>.

Natomiast Schramm w swoim modelu wskazuje na przekaz jako treść komunikacji (informacja, która jest przekazywana). Następnym elementem jest koder przetwarzający informację w formie, w której ma być zakomunikowana (także w postaci, która nie jest wprost rozumiana przez zmysły). Ponadto kanał jest medium (systemem) transmisyjnym stosowanym do przekazu komunikatu (z jednego miejsca do innego). Dalej dekodek odwraca proces kodowania i pojawia się kolejny element – odbiorca będący adresatem komunikacji. Sprzężenie zwrotne między źródłem a odbiorcą może posłużyć do regulacji przepływu komunikacji. W schemacie Schramma szum jest niepożądaną deformacją, która może utrudniać wymianę informacji. Kolejne schematy komunikowania wskazywały na zależności tkwiące zarówno w samym przekazie, jak i otoczeniu, w którym ono przebiega. W podawanych schematach komunikacyjnych wskazuje się głównie na skutki komunikowania, a niekoniecznie na same treści, są one pomocne w konkretnych badaniach, analizach obejmujących konkretne obszary, takie jak badanie perswazyjności czy skutku komunikatu.

„Szkółka procesu komunikacyjnego” zwraca uwagę na interakcję społeczną, definiując ją jako proces, w którym nadawca komunikatu – jednostka – zwracając się do innych, wywiera wpływ na ich zachowania, stany psychiczne i emocjonalne<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> H. Lasswell, *The Theory of Political Propaganda*, „The American Political Science Review” 1927, Vol. 21, No 3 podano za: [www.leeds.ac.uk](http://www.leeds.ac.uk) i [www.jstor.org](http://www.jstor.org); B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne...*, s. 3; B. Dobek-Ostrowska, J. Frasz, B. Ociepka, *Teoria i praktyka propagandy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, 59–60; J. Street, *Mass media, polityka, demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 197.

<sup>16</sup> E. Griffin, *Podstawy komunikacji...*, s. 65–67.

<sup>17</sup> J. Fiske, *Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem*, Astrum, Wrocław 1999, s. 16.

Komunikowanie werbalne daje możliwość wymiany informacji za pomocą słów. Natomiast komunikacja niewerbalna realizowana jest na wielu płaszczyznach od biologicznej wykorzystującej naturalny proces wyrażania emocji, po kulturową, w którą wpisane są wzory zachowań nabyte i zinternalizowane w procesie socjalizacji.

Jednostka odgrywa wiele ról w zależności od zajmowanej pozycji i przynależności do grup. Według określenia Kennetha Burke'a „wszystkie faktyczne zależności między ludźmi są «przefiltrowane» przez symboliczne interpretacje, które się do nich odnoszą”<sup>18</sup>, gdzie „badanie motywów ma za bezpośredni przedmiot zjawiska semiotyczne, językowe. W językowych kategoriach formułowany jest cel działania, gdy do takiego formułowania dochodzi”<sup>19</sup>. Cele są jednym z warunków (choć nie jedynym), określającym rzeczywiste działanie. Ludzie ogólnie nastawieni są na cel. Dla E. Goffmana kontekstem dla interakcji jest porządek społeczny traktowany jako „zespół norm moralnych, określający, w jaki sposób ludzie dążą do celów”<sup>20</sup>. Komunikowanie zachodzi w elastycznych ramach z użyciem artefaktów.

Zwolennicy symbolicznego interakcjonizmu rozwinęli analizę symbolicznych działań społecznych, skłaniali się również do przypisywania tym działaniom podstawowej roli w kształtowaniu całości życia społecznego. Język staje się w tym nurcie systemem znaczeń budowanych w interakcji, a znaczenia powstają w procesie komunikacyjnym, kontekst społeczny ma wpływ na interpretację znaczeń, pełni też funkcję komunikacji<sup>21</sup>. A. Kłoskowska wskazuje, że residua interakcyjne, „realne akty ukształtowane w ramach układu stosunków i interakcji społecznych [...] występują zarówno w makrostrukturze, jak i mikrostrukturze. Te drugie zresztą są wcześniejszym czynnikiem bezpośredniego doświadczenia”<sup>22</sup>. Niemniej dopiero wzięcie pod uwagę różnorodnych czynników warunkujących społeczne działanie ludzi pozwala na analizę roli, „jaka przypada w życiu społecznym operacjom dokonywanym na samych symbolach i za pomocą wszelkich kategorii znaków i symboli”<sup>23</sup>.

Zbiorowe działania ludzi, odgrywanie ról społecznych, interakcje w procesach społecznych oparte są na komunikowaniu się. Teorie i badania masowego komunikowania odnoszą zjawiska do struktury społecznej, w części mają charakter opisowy i przyświeca im cel praktyczny. Z kolei te o genezie lingwistycznej formułują twierdzenia o wyższym stopniu i odnoszą się do zjawisk, „których mo-

<sup>18</sup> K. Burke, *A Grammar of Motives and a Rhetoric of Motives*, World Pub, Cleveland 1945, cyt. za: A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007, s. 155.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 155.

<sup>20</sup> E. Goffman, *Zachowanie w miejscach publicznych*, PWN, Warszawa 2008, s. 11.

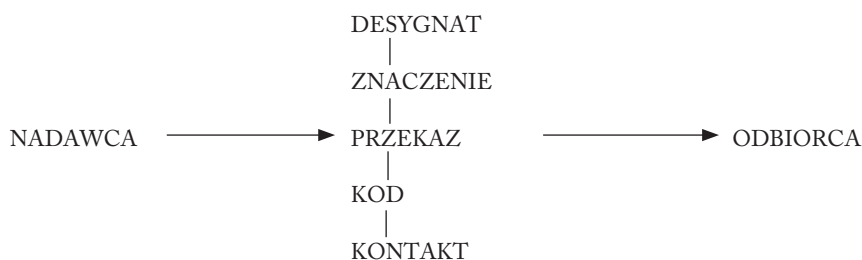
<sup>21</sup> Zob. E. Hałas, *Interakcjonizm symboliczny*, PWN, Warszawa 2006.

<sup>22</sup> „Powiązanie residuów z sytuacją ekonomiczną jest częstym zjawiskiem, ale nie wyczerpuje wszystkich postaci residualnych zależności ludzi”. A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 157.

<sup>23</sup> Ibidem.

dele rozciągają się na ogół procesów komunikacyjnych<sup>24</sup>. A. Kłoskowska, przyjmując takie dwie płaszczyzny rozróżnień socjologicznej analizy kultury symbolicznej, wskazuje na tę, która uwzględnia uwarunkowanie tej kultury, tj. zjawiska struktury społecznej (z jej zróżnicowaniem), procesy przeobrażeń społecznych związanych z kulturą bytu, dynamiką stosunków międzygrupowych.

W tej płaszczyźnie kultura symboliczna ujmowana jest jako: zależna od tej kategorii zjawisk jako czynnik wywieranych na nie wpływów (historycznie zmiennej i zależny od rozpatrywanej dziedziny działania). Natomiast druga płaszczyzna analizy symbolicznej kultury (bezpośrednia społeczno-techniczna rama komunikowania w zakresie kultury symbolicznej) wyodrębniona została ze względu na: czynniki społeczne przynależne do kultury i należące do kultury bytu (wpływy bezpośredni) związane z konstytuującymi ją warunkami działania, środkami symbolicznego przekazu, ich technicznymi cechami, komunikacyjnymi właściwościami<sup>25</sup>. W ujęciu pragmatycznym znaki są ujmowane jako czynniki społecznego procesu komunikowania się i powiązania jednostek w semiotycznej interakcji. Mogą być ujęte jako dynamiczny model kilku elementów i rozpatrywane jako proces lub system semiotycznej interakcji. Zob. rys. 3.



Rysunek 3. Dynamiczny model kilku elementów

Źródło: A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 159

Badania mass mediów poprzedzone teoretyczną analizą kierowały uwagę na makrosocjalne skutki oddziaływania rozpowszechnianych treści wynikające z założenia o uniformizującym wpływie mediów skutkującym zatowarowaniem społeczeństwa. Koncepcja została poddana krytyce, zmodyfikowana odkryciem procesu dwustopniowego przepływu informacji, gdzie za ogniwo uznano małe grupy nieformalne (rozpatrywane jako ogniwa oceny i dalszej selekcji przekazu) pośredniczące między odbiorcami a masowymi nadawcami transmisji<sup>26</sup>.

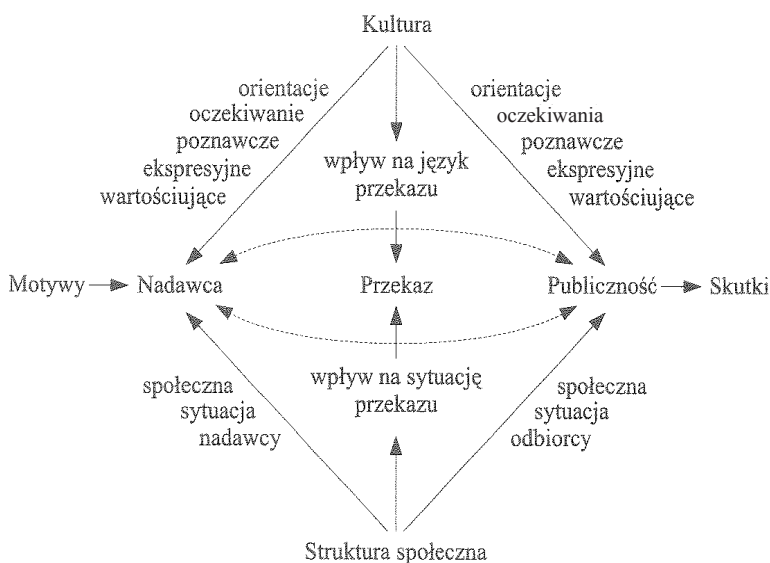
<sup>24</sup> Ibidem, s. 158.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 158–159.

<sup>26</sup> Zob. prace E. Katz, P.F. Lazarsfeld, *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, Free Press, Glencoe 1955; W. Schramm, *Process and Effects of Mass Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1955; J.W. Riley, M.W. Riley, *Mass Communication and the Social System*, [w:] R.K. Merton, L. Broom, L.C. Cottrell (red.), *Sociology Today*, Basic Books, New York 1959.

Makrospołeczna rama odniesienia dotyczyła koncepcji masowego społeczeństwa i nie odnosiła się do zróżnicowanych procesów komunikowania ze względu na charakter struktury społecznej. Proponowane kolejne modele komunikowania (M. De Fleura, A. Molesa, A. Tudora, K. Bruhlera, R. Jakobsona) stawały się coraz bardziej skomplikowane<sup>27</sup>. Lingwistyczne wyodrębniają z całości zjawisk społeczno-kulturalnych procesy semiotyczne (przekaz, znaczenie, kod), a przekaz umieszczają w punkcie przecięcia osi wyznaczających główne linie analizy procesu (w centrum umieszczany jest czynnik, ze względu na który realizowane są badane funkcje). Terminy: nadawca–odbiorca znajdują się na poziomej osi. W rzeczywistości nie da się ich odłączyć od instytucjonalnych wyznaczników, ponieważ odnoszą się do ról społecznych wyznaczonych w procesie komunikowania się. W semiotycznej interakcji społeczni aktorzy nie są odłączeni od czynników instytucjonalnych (residuów interakcyjnych) uwarunkowań i w socjologicznej analizie nie można zrezygnować z ich uwzględnienia. Powstaje „konieczność odnoszenia ról obu tych kategorii społecznych do przekazu i z jego punktu widzenia przede wszystkim ujmowania ich charakteru”<sup>28</sup>.

W modelu Tudora wskazuje się na kulturę, strukturę, motywy i skutki przekazu, oraz sam przekaz, na które wpływ mają orientacje, oczekiwania poznawcze, ekspresyjne i wartościujące oraz społeczna sytuacja nadawcy i odbiorcy.



Rysunek 4. Model komunikowania Tudora

Źródło: A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 161

<sup>27</sup> Zob. prace B. Dobek-Ostrowskiej, T. Gobana-Klasa.

<sup>28</sup> A. Kłoskowska, *Socjologia kultury...*, s. 162–163.

Jak wskazuje A. Kłoskowska, w trakcie realizacji takiego podejścia można napotkać pewne trudności w analizie wynikające zarówno ze „stanowiska teoretycznego, jak i przypadkowych ograniczeń czy trudności wywołanych złożonością przedmiotu badań, [...] a [...] także z teoretycznie uzasadnionych przyczyn w pewnych układach komunikowania związki, które należy i można uchwycić, ograniczają się do stosunku: nadawca–przekaz–odbiorca”<sup>29</sup>. Zgodnie z koncepcją K. Buhlera można temu schematowi nadać funkcję emotywną.

Odbiorca dekoduje znaczenie, a następnie filtruje je poprzez wiedzę i doświadczenie, często również dyskusję w grupie pierwotnej i wtórnej. Ponadto komunikowanie wymaga umiejętności rozumienia informacji. Zależne to jest od kodowania informacji oraz jej dekodowania w kodzie kulturowym nadawcy i odbiorcy. Nadawca komunikatu, jeśli jest rzeczywiście zainteresowany jego poprawnym zdekodowaniem, powinien zadbać o te obszary z uwzględnieniem u odbiorcy: jego kapitału kulturowego (postaw, preferencji, wiedzy, zachowań, kwalifikacji) wykorzystywanych do kulturowego i społecznego wykluczenia. Transmisja pokoleniowa sygnałów i zasobów służących do wykluczenia odbywa się na drodze socjalizacji oraz edukacji przez włączenie ich do dyspozycji osobowościowych lub habitusu jednostek; wpływu grupy pierwotnej i grup znaczących dla odbiorcy; kapitału społecznego (cech życia społecznego – sieci, normy, zaufanie, które umożliwiają uczestnikom skuteczniej działać razem w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów)<sup>30</sup>, wartości postmaterialistyczne (samorealizacja i życie w harmonii z naturą, kultywowanie tradycji, jakości życia, zdrowia, kondycji, godności osobistej)<sup>31</sup>, kompetencji cywilizacyjnych (szeroki zbiór predyspozycji kulturowych obejmujących gotowość do partycypacji politycznej i samorządności, dyscyplinę pracy, aspiracje edukacyjne, zasady i wrażliwość etyczną)<sup>32</sup>, kultury „stanowiącej najszerszą ramę interpretacyjną świata otaczającego człowieka”<sup>33</sup>. Należy również uwzględnić wymiar tożsamości przypisanej (płeć, pokrewieństwo), nabytej (zawodowa, polityczna itp.)<sup>34</sup>, osobowej (dookreślenie roli) i kolektywnej (pochodzącej z grupy, w której jednostka funkcjonuje), deficytu tożsamości wywołanego „relatywizacją rzeczywistości społecznej oraz jej fragmentacją i detradycjonalizacją”<sup>35</sup> (tzw. ruchome piaski), wartości, wpływu i zasięgu odbioru innych komunikatorów niż nadawca. Wszystkie te elementy są niezbędne przy nadawaniu

<sup>29</sup> Ibidem, s. 163.

<sup>30</sup> Zob. P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzypoki...*, s. 209. Zob. J. Rutheford (red.), *Identity*, Lawrence & Wishart, London 1990.

<sup>34</sup> Tożsamości są tworzone przez jednostki, a role społeczne – definiowane przez instytucje społeczne i mogą się na siebie nakładać.

<sup>35</sup> Tożsamość w tym rozumieniu staje się czynnikiem wyodrębniającym jednostkę lub grupę z szerszej zbiorowości. Zob. S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 1997, s. 212.

komunikatu, przekazie informacji przez policję. Z racji charakteru tej organizacji, jej przeszłości, aktualnej oceny pracy, czy deklarowanego zaufania ze strony społeczeństwa oraz świadomości, do jakich segmentów informacja jest kierowana, to ważna wiedza, wymagająca dobrego przygotowania.

N. Luhmann stawia pytanie: „jaka operacja produkuje system społeczny”<sup>36</sup> i wskazuje, że produkuje go ze swoich wytworów, tzn. reprodukuje. Odwołuje się do pojęcia komunikacji, przedstawiając „teorię socjologiczną z pojęcia działania na pojęcie systemu”<sup>37</sup>, co pozwala na ukazanie systemu społecznego jako systemu zamkniętego, operacyjnie reprodukującego komunikację z komunikacji. Przypisane działanie odnosi do stanów rzeczy, „które nie zostały ukonstytuowane społecznie: podmiotu, jednostki, [...] jedynie za pomocą pojęcia komunikacji można pomyśleć system społeczny jako system autopoietyczny, złożony jedynie z elementów – mianowicie z komunikacji – które sam produkuje i reprodukuje przez sieć właśnie tych elementów, przez komunikację”<sup>38</sup>. W ten sposób pojęcie komunikacji jest czynnikiem określającym pojęcie społeczeństwa, a sama jego definicja zależy od definicji komunikacji rozumianej jako określenie granic. N. Luhmann, zakłada, że komunikację produkuje jedynie komunikacja w otoczeniu, które umożliwia i toleruje je w całości. Korzysta z rozróżnienia, które określa „jako rozróżnienie informacji zapośredniczenia i rozumienia”<sup>39</sup>, jeśli te warunki zostaną spełnione, kolejna komunikacja może przebiegać dalej, ponieważ jak twierdzi: „Rozróżnienie informacji, zapośredniczenia i rozumienia stanowi tym samym rozróżnienie, które produkuje rozróżnienia i które raz uczynione, utrzymuje system w ruchu [...]. Komunikacja nie jest też niczym więcej, jak tą właśnie operacją, która dokonuje takiego przekształcenia rozróżnień w rozróżnienia”<sup>40</sup>.

Komunikat i informacja są terminami używanymi zamiennie. Nie wszystkie komunikaty dostarczają informacji, „jedynie niewielka część komunikacji dostarcza informacji, której celem jest wpływ i zmiana. Istnieje sfera wspólnoty, ładu i trwałości, która jest nieustannie potwierdzana w codziennym plebiscycie, jakim jest komunikowanie”<sup>41</sup>. Część z nich jest elementem skryptów komunikacyjnych używanych w życiu codziennym, mających charakter stwierdzeń czy symbolicznej wymiany między jednostkami.

Ważnym elementem konstrukcji komunikatu jest też świadomość, że jednostki i grupy przekładają informację na obrazy, wyobrażenia, które w zależności od ich kształtów mogą wpływać na przyjęcie komunikatu i jego interpretację. Mogą być również podstawą dyspozycji do działania zgodnie z intencją nadawcy

---

<sup>36</sup> L. Luhmann, *Pojęcie społeczeństwa*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006, s. 416.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 417.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

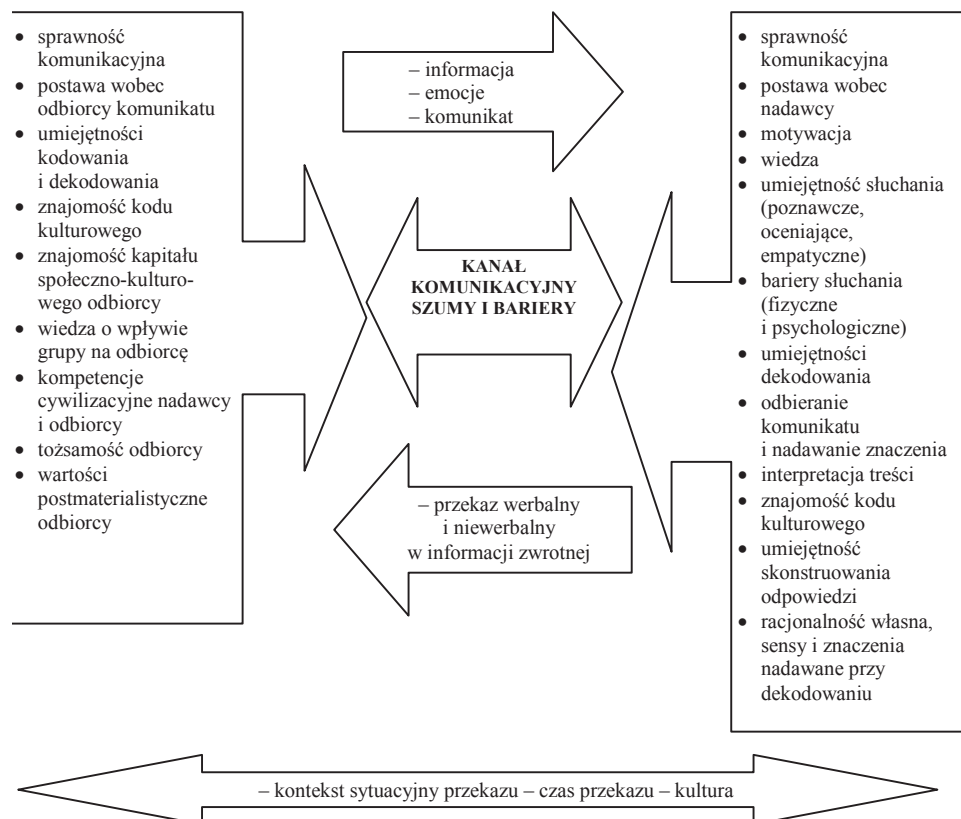
<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 418.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> W.J. Burszta, *Świat jako więzienie kultury...*, s. 137.



komunikatu. Dlatego ważne są umiejętności, wiedza nadawcy zarówno w zakresie nadawania komunikatu, jak i znajomości jednostek i grup, które komunikat dekodują.



Rysunek 5. Przekaz informacji nadawca–odbiorca z uwzględnieniem kontekstu sytuacyjnego

Źródło: opracowanie własne

W tym modelu nadawca komunikatu powinien wykazać się takim przygotowaniem, jak: sprawność komunikacyjna, umiejętności kodowania i dekodowania, znajomość kodu kulturowego własnego i odbiorcy, kapitału społeczno-kulturowego, wiedzą o wpływie grupy na odbiorcę, kompetencjami cywilizacyjnymi, wiedzą o tożsamości i wartościach postmaterialistycznych własnej i odbiorcy.

Natomiast przy konstruowaniu komunikatu należy brać pod uwagę u odbiorcy jego sprawność komunikacyjną, postawę wobec nadawcy i treści, które przekazuje, motywację do przyswojenia komunikatu, wiedzę, umiejętność słuchania (poznawczego, oceniającego empatycznego), zdiagnozować bariery słuchania (fizyczne i psychologiczne), umiejętności i możliwości odbierania, dekodowanie komunikatu i nadawanie mu znaczenia, interpretacja treści, znajomość kodu kul-

turowego nadawcy, umiejętność skonstruowania odpowiedzi, racjonalność własną, sensy i znaczenia nadawane przy dekodowaniu. To ważne elementy, które muszą być osadzone w kontekście sytuacyjnym, czasie i miejscu nadania i odbioru komunikatu.

Cechą komunikacji społecznej jest traktowanie jej jako symbolicznego procesu społecznego, dokonującego się nieprzerwanie, werbalnie i niewerbalnie w kontekstach społecznych intencjonalnych i nieintencjonalnych, bardziej lub mniej świadomych.

W strukturze systemu komunikowania społecznego wyróżnia się poziom intrapersonalny, interpersonalny, grupowy, instytucjonalny/organizacyjny i masowy<sup>42</sup>. Głównym celem komunikowania informacyjnego jest wyjaśnianie, instruktaż, dzielenie się ideami<sup>43</sup>, a perswazyjnego informowanie o faktach opatrzonych sugestiami i opiniami, które są interpretacją ogólnie dostępnej wiedzy. To interaktywny proces wywierania wpływu zmierzający do modyfikacji postaw za pomocą werbalnych i niewerbalnych symboli<sup>44</sup>.

Organizacje, żeby przetrwać w otoczeniu, posługują się instrumentami prawnymi, finansowymi. Nieodzowne jest korzystanie z instrumentu komunikacyjnego zarówno w obszarze komunikowania z otoczeniem, jak i wewnątrz organizacji. Odbywa się ono przez elementy komunikowania społecznego. W obszarze działań marketingowych zadaniem organizacji jest komunikacja z nabywcami jej dóbr i usług. Policja również oddziałuje w tym zakresie – jest producentem usług z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wytwarza dobro społeczne, jakim jest bezpieczeństwo. Współczesna racjonalność wymaga zatem wiedzy od systemu społecznego tej organizacji, w jaki sposób korzystać z komunikowania. W obszarze oddziaływań public relations policja nawiązuje kontakt komunikacyjny ze swoim otoczeniem społecznym i politycznym. Kształtuje swój wizerunek, próbuje dostosować swoje cele i działalność w celu osiągnięcia oczekiwanej kooperacji ze społeczeństwem. Natomiast obszar wewnątrz organizacji jest przedmiotem komunikowania wewnętrznego, które ma zapewnić przepływ informacji w systemie społecznym, doprowadzić do integracji formalnej w zakresie planowania i realizacji działań.

Ważne są kompetencje komunikacyjne w organizacji, a zwłaszcza umiejętność kapitalizacji posiadanych zasobów w tym zakresie z racjonalnym wykorzystaniem zdolności, wiedzy i kompetencji systemu społecznego. Wiedza w uczącej się organizacji może być kumulowana z wykorzystaniem edukacji formalnej oraz posiadanego doświadczenia zarówno menadżerów, jak i pracowników. Role kierownicze i pracownicze, pełnione umiejętnie, mogą ją generować. Tymczasem wyniki badań przedstawione w trzecim rozdziale wskazują, że obszar we-

<sup>42</sup> M. Quail, *Mass Communication Theory*, Sage Publications, London 1987, s. 6.

<sup>43</sup> B. Sobkowiak, *Public relations jako forma komunikowania masowego*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Studia z zakresu komunikowania masowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 65.

<sup>44</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego...*, s. 33.

wewnętrznego komunikowania w policji jest zaniedbywany, natomiast komunikacja zewnętrzna jest sferą wymagającą jeszcze wielu działań – uzupełniania wiedzy i doświadczenia z zakresu komunikowania organizacji z jej otoczeniem.

Komunikacja wewnątrz organizacji jest ogólnie niedoceniana, tymczasem może być jednym z fundamentów tworzenia wizerunku policji. Dobrze zaprojektowany otwarty system komunikowania się między członkami organizacji pozwala na pozyskiwanie informacji niezbędnych do realizowania kontaktów z otoczeniem organizacji. Zazwyczaj funkcjonariusze są nią bardziej zainteresowani niż otoczenie. Zaangażowani w wypełnianie ról zawodowych, mogą stanowić cenne źródło informacji pozwalające na przygotowanie informacji dla zewnętrznej komunikacji. Ponadto mogą stać się ważnym elementem budowy kultury organizacyjnej i w znacznym stopniu wpływać na jej wizerunek w bezpośrednim kontakcie z lokalną społecznością. Policjanci mający z nią bezpośrednią styczność są jednocześnie agentami wiedzy o policji. Ponadto zintegrowani wewnątrz organizacji, mając o niej dobrą opinię, łatwiej i lepiej się z nią identyfikują, przyjmując aktywną postawę<sup>45</sup>.

Usprawnienie wewnętrznej komunikacji jest trudne, zwłaszcza w organizacjach zhierarchizowanych, sięgających korzeniami czasu reglamentowanej informacji. Tymczasem informacja niebędąca tajemnicą służbową, podawana wewnątrz organizacji, może ograniczać w dużym stopniu manipulowanie nią. Ponadto pozostaje jeszcze kwestia kanałów jej przekazu i ich drożności, odchodzenia od biernych postaw wobec komunikowania wewnątrz organizacji i filtrowania jej przez nieformalne grupy. Dwukierunkowy system komunikowania się wewnątrz organizacji uruchomić może motywację do dwukierunkowego komunikowania się z jej otoczeniem.

Modyfikowanie systemu komunikacji wewnętrznej wymaga pokonania biernego oporu kierownictwa różnych szczebli, uświadomienia potrzeby zmian w komunikowaniu się zarówno kierownictwa, jak i funkcjonariuszy. Aby to osiągnąć, trzeba uruchomić, posługując się stwierdzeniem T. Gobana-Klasa, „sumienie korporacji”, czyli zacząć wdrażać zadania z zakresu public relations, pamiętając przy tym, że brak lojalności i zaangażowania pracowników może być bardziej kosztowny niż utrzymywanie sprawnej komunikacji wewnętrznej<sup>46</sup>. Należy więc dążyć do takich działań, których rezultatem będzie na tyle duże nasycenie informacyjne wewnątrz organizacji, że pozwoli ono na sprawną komunikację wewnętrzną. Wpływie to na lepszą wiedzę dotyczącą organizacji, zwiększy zaufanie do informacji przekazywanej przez kierownictwo, wpłynie na pozytywny wizerunek kierownictwa i organizacji, zwiększy stopień identyfikowania się z nią, a przez to wpłynie na podniesienie poziomu komunikowania się z jej otoczeniem. Komunikowanie staje się w ten sposób podstawą integracji elementów organizacji.

<sup>45</sup> Zob. S.P. Robbins, *Zasady zachowania w organizacji*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 77

<sup>46</sup> T. Goban-Klasa, *Public relations, czyli promocja reputacji*, Business Press, Warszawa 1997, s. 160.

### 3.1. System komunikowania wewnętrznego w strukturach hierarchicznych

W analizie systemu komunikacji wewnętrznej w każdej organizacji należy uwzględnić nadawców, odbiorców, kanały informacyjne, czynniki sprawności komunikacyjnej i czynniki hamujące komunikowanie się oraz sprzężenie zwrotne.

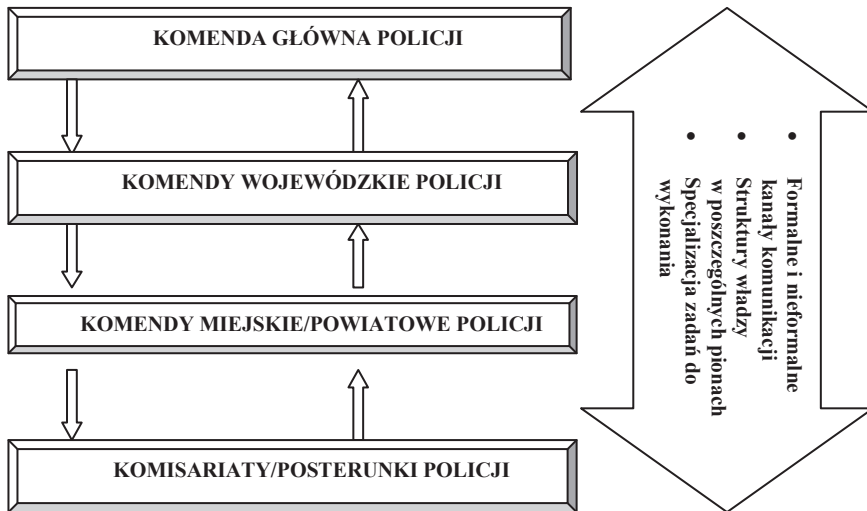
W procesie budowy systemu komunikacji wewnętrznej organizacji hierarchicznej należy dążyć do odpowiedniego doboru metod, narzędzi i technik przekazu. Powinny skupiać się na komunikowaniu służbowym i konstrukcji skutecznych, drożnych kanałów przesyłu informacji znaczących dla organizacji. Opierając się na strukturze, przesył ten powinien funkcjonować z wykorzystaniem wypracowanego schematu komunikacyjnego. Obok służbowego kanału komunikacyjnego przebiega niemal równolegle drugi kanał niemający charakteru służbowego, również i nim następuje przesył informacji związany z wykonywaną profesją.

Policja jest organizacją silnie zhierarchizowaną, zatrudniającą policjantów i pracowników cywilnych. Komunikacja przebiega na wielu poziomach, a przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami i służbami ma niezwykle istotne znaczenie dla jej prawidłowego funkcjonowania. Głównie jest to przekaz pionowy oparty na komunikowaniu polecenia służbowego. Dlatego w pełnieniu ról kierowników ważne jest wykorzystywanie umiejętności przekazu informacji, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. To z kolei wymaga wiedzy, w jaki sposób to czynić, uwzględniania wpływu otoczenia, w jakim odbywa się przekaz komunikacyjny i jego interpretacja. Komunikowanie w tym rozumieniu jest więc częścią strategii zarządzania wspomagającej realizację głównego celu organizacji. Strategia komunikacyjna jako główna część strategii policji pełnić może kluczową funkcję w realizacji przez nią głównego celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym funkcji prewencyjnych przez komunikowanie się ze społeczeństwem.

Przekaz w strukturze organizacyjnej odbywa się od Komendy Głównej Policji kolejno przez komendy wojewódzkie, powiatowe, miejskie w dół struktury, przez kadrę kierowniczą aż do policjantów realizujących konkretne zadania. W obu przypadkach pojawia się proces przekazu informacji zwrotnej dotyczącej wykonania zadań służbowych w odwrotnej kolejności. W policji dominująca jest komunikacja w dół struktury. Sztywność komunikacyjna wynikająca z charakteru organizacji, jaką jest policja, powodować może wydłużanie przekazu lub różne interpretowanie informacji.

W policji, podobnie jak w innych organizacjach, komunikowanie się przebiega w płaszczyźnie pionowej formalnej i poziomej nieformalnej. Komunikacja formalna jest rozbudowana z wykorzystaniem linii podporządkowania i występuje w relacjach przełożony i podwładny oraz komenda wyżej położona w strukturze

organizacyjnej policji do komendy położonej niżej, o czym decyduje scentralizowany charakter organizacji. Kryterium podziału stanowi stopień kategoryczności zlecenia, które może przybierać formę rozkazu, polecenia służbowego, zlecenia czy rady.

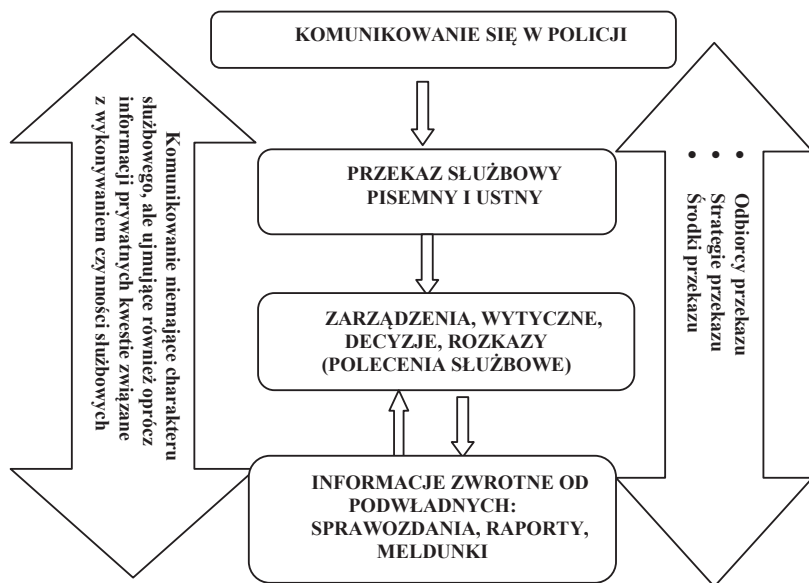


Rysunek 6. Pionowy schemat przepływu komunikacji pomiędzy jednostkami policji

Źródło: opracowanie własne

Komunikacja w płaszczyźnie pionowej i poziomej przebiega między jednostkami policji, jak i wewnątrz nich (między służbami, wydziałami, sekcjami, zespołami komend i komisariatów). Obejmuje formalne i nieformalne kanały przepływu informacji, uwzględnia strukturę władzy w poszczególnych pionach i specjalizację w wykonywaniu zadań. Komunikacja pozioma dominuje wśród policjantów w relacjach pozasłużbowych. Uzupełnia formalne porozumiewanie się, sprzyja nawiązywaniu kontaktów i tworzeniu więzi koleżeńskich. Odbywa się w tych samych komórkach organizacyjnych w trakcie wykonywania i koordynacji zadań, rozwiązywania problemów czy konfliktów.

W komunikowaniu wewnętrznym organizacji można wyróżnić dwa kanały komunikacyjne, góra–dół oraz dół–góra, formalny i nieformalny. Znaczącą barierę w komunikowaniu się między kierownikami a podwładnymi mogą stanowić zarówno nie najlepsze umiejętności w tym zakresie, jak i jakość tego procesu. Przyczyn można upatrywać w słabych umiejętnościach komunikacyjnych, braku szkoleń w tym zakresie wśród kadry kierowniczej, opór wobec zmian w sposobach komunikowania się.



Rysunek 7. Schemat komunikowania się w policji

Źródło: opracowanie własne

Widoczna jest bariera komunikowania z dołu do góry, co w rezultacie odcina przełożonych od informacji zwrotnej kierowanej od funkcjonariuszy pracujących na pierwszej linii styku z lokalną społecznością. Dotyczy to również spraw ważnych dla systemu społecznego samej organizacji. Funkcjonariusze mogą w podobny sposób odbierać polecenia przełożonych, traktując je jako trudne do realizacji. Charakterystyczne jest to dla działań w obszarze zapobiegania przestępczości, gdzie brak informacji kierowanej do funkcjonariuszy o naturze zachodzących zmian w ogóle, w tym w policji, skutkowało oporem wobec realizacji zadań z tego zakresu. Rezultatem jest „funkcjonariusz za szybą” realizujący zadania bez zaangażowania, doznający wypalenia zawodowego, rezygnujący z komunikowania się w sytuacjach trudnych. Skrajnym przykładem są samobójstwa funkcjonariuszy podczas służby z użyciem broni palnej.

Komunikowanie się w policji ma specyficzną formę. Droga służbowa jest obowiązującym sposobem załatwiania spraw służbowych i przebiega od podwładnego w postaci ustnej lub pisemnej wyłącznie do bezpośredniego przełożonego. Informację do wyższego stanowiskiem przełożonego lub poza policję można przekazać wyłącznie przez przełożonego bezpośredniego w ustalonej kolejności, którą reguluje Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 roku w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w policji. Natomiast komunikowanie się pozasłużbowe jest charakterystyczne dla każdego systemu społecznego organizacji. Można więc potraktować przekaz służbowy jako przekaz informacji, natomiast przekaz pozasłużbowy jako komunikowanie,



którego zadaniem jest motywowanie, wspieranie innowacyjności i kreatywności, stwarzanie odpowiednich warunków pracy, rozwijanie kultury organizacyjnej, opartej na akceptowanych wartościach odwołujących się do misji organizacji, ukierunkowanie kadry zarządzającej na potrzeby funkcjonariuszy, przygotowanie ich do zachodzących zmian i zmniejszenie oporu wobec nich.

Komunikacja odbywa się wówczas w grupach nieformalnych, innymi kanałami komunikacyjnymi. Komunikacja nieformalna jest płaszczyzną budowania więzi nieformalnych. To także obszar interpretacji przekazów formalnych ze strony przełożonych, uzgadnianie sposobów ich wykonania. Połączona z rytualizacją może być elementem przekazu nawyków i postaw. Może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na poziom i jakość wykonywanych zadań służbowych. Komunikacja pozasłużbowa, nawet jeśli dotyczy spraw służbowych, ma na celu odczytywanie i przekaz informacji w sposób zrozumiały dla grupy, często z wykorzystaniem specyficznych sformułowań charakterystycznych dla określonych grup zawodowych. Sieć komunikacji pozasłużbowej nie nakłada się na sieć komunikacji służbowej. Komunikacja między przełożonym a podwładnym odbywa się za pomocą komunikatów werbalnych i niewerbalnych, dlatego ze strony przełożonych wymagane jest jasne i precyzyjne wypowiedzanie się, umiejętność słuchania, perswazji, negocjowania i motywowania.

W obszarze komunikacji wewnętrznej można wyróżnić mechanizmy motywujące funkcjonariuszy, takie jak szkolenia, dobra polityka personalna, przejrzyste kryteria awansu i systemu ocen policjantów. Znaczącym elementem procesu komunikacji wewnętrznej jest komunikacja interpersonalna i kompetencje komunikacyjne nadawców i odbiorców informacji. Ponadto w komunikacji wewnętrznej organizacji, aby dobrze i sprawnie działała, konieczna jest komunikacja dwustronna zarówno interpersonalna, między grupami, jak i między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Tymczasem w policji jako organizacji o charakterze autokratycznym w relacji przełożony–podwładny widoczny jest dystans sprzyjający raczej komunikowaniu jednostronnemu. Droga służbowa jest niezbędnym elementem utrzymania dyscypliny służbowej i jest też sprzeczną dla tej służby.

Podwładny raczej nie ma możliwości przedstawiania swojej koncepcji, zobligowany jest do działania według określonych regulaminów, zarządzeń, wytycznych. Wpływa to na proces komunikowania się i pozyskiwania cennych informacji zwrotnych, powoduje powstawanie barier komunikacyjnych wynikających i z charakteru organizacji, jaką jest policja, i z samego jej systemu społecznego. Rezultatem są pomyłki, nieskoordynowanie rozmaitych przedsięwzięć, czy nawet powtarzanie czynności. Tymczasem w nowym zarządzaniu publicznym wskazuje się na konieczność zmian kapitału innowacyjności wśród pracowników, gdzie kreatorami innowacyjności mają być między innymi menadżerowie, potrafiący wykorzystać potencjał kapitału ludzkiego. R. Florida wskazuje, że przyszłość to kreatywność i innowacyjność i na niej może opierać się rozwój organizacji, a statyczne zarządzanie kapitałem ludzkim jest już domeną przeszłości. Trudno od

organizacji totalnej spodziewać się kreatywności, niemniej w takich obszarach jak zapobieganie przestępczości wiele działań odbywa się przy udziale innych podmiotów, gdzie współpraca wymaga właśnie innowacyjności i kreatywności.

Większość zadań służbowych w policji przyjmuje charakter projektów, zwłaszcza w obrębie zapobiegania przestępczości i oddziaływań o charakterze prewencyjnym. Projekty wymagają komunikowania opartego na wiedzy i na umiejętności komunikowania się w ogóle. Pozwala zgodnie ze wskazaniami inwentyki na uruchomienie innowacyjności, kreatywności w realizacji zadania.

Rola komunikacji w organizacjach wzrasta za sprawą zmian gospodarczych i społecznych, takich jak globalizacja, znaczenie wiedzy, a potencjał przewagi konkurencyjnej tkwi w kulturze i kapitale ludzkim. Komunikacja wspiera realizację strategii organizacji, tymczasem ciągle nie jest w pełni doceniana. Konieczne jest zastosowanie takich instrumentów, które pozwolą na skutecznie komunikowanie zarówno zmian, jak i realizowanych projektów czy ogólnie celów organizacji. Potrzebne jest budowanie pomostów i kanałów dla sprawnego przepływu informacji między pracownikami w komunikacji pionowej i poziomej.

Badania w zakresie komunikowania wewnętrznego w organizacjach wskazują, że w zasadzie organizacje próbują w tym obszarze działać lepiej, niemniej problemy i wyzwania pozostają ciągle te same. Poszukuje się odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie łączyć pracowników z celami strategicznymi organizacji i sobą nawzajem przy niewystarczającym wsparciu ze strony kierownictwa wyższego i średniego szczebla<sup>47</sup>. Jednocześnie pracownicy każdej organizacji chcą odczuwać satysfakcję z wykonanego zadania, rozwiązanego problemu czy zrealizowanego projektu<sup>48</sup>. Organizacja, dążąc do uzyskania maksymalnej i racjonalnej sprawności, powinna zmierzać do sprawnej komunikacji wewnętrznej, gdyż jest istotnym elementem wewnętrznego public relations, dopełniającego inne dziedziny komunikacyjne. Stanowi ono stały element modelowania wizerunku.

Komunikacja wewnątrz policji jest niedoceniana jako skuteczny instrument zarządzania. Sprawna komunikacja wewnętrzna to również element marketingu szeptanego, który tworzą sami funkcjonariusze, przekazując opinię o policji do otoczenia zewnętrznego. W systemie komunikowania wewnętrznego powinno przekazywać się znacznie więcej informacji niż w kontaktach z mediami, lobbiniem czy podczas komunikacji antykryzysowej. Sprawna i dobra komunikacja wewnętrzna powinna się opierać na przesłance, że pracownicy są bardziej zainteresowani sprawami policji niż jej otoczenie. W związku z tym pracownik powinien otrzymać pełne informacje o sytuacji organizacji i jej planach, zwłaszcza w trakcie zmian zachodzących w otoczeniu, które mogłyby powodować zmiany w organizacji. To również dobra płaszczyzna uzgadniania informacji dla zewnętrznej

<sup>47</sup> *Komunikacja wewnętrzna w Polsce 2010 – raport GFMP i PRoto*, [http://www.proto.pl/raport\\_proto/info?itemId=89928](http://www.proto.pl/raport_proto/info?itemId=89928) [dostęp 12.12.2011].

<sup>48</sup> R. Florida, J. Goodnight, *Zarządzanie kreatywnością*, [w:] *Sprawna i efektywna organizacja*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2007, s. 180.

komunikacji organizacji. Komunikacja wewnętrzna w organizacji jest więc ważnym narzędziem budowania kultury organizacyjnej i elementem przeciwdziałania kryzysom wewnętrznym.

Wizerunek policji powinien być kształtowany przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych. Jeśli policja przez nich samych jest odbierana pozytywnie, wpływa to na kształtowanie ich postaw, a przez to zwiększa wiarygodność w otoczeniu. Następuje lepszy i szybszy proces identyfikacji z organizacją. Wprowadzenie zmian w otwartej komunikacji wewnętrznej budzi opór zwłaszcza w grupach dyspozycyjnych opierających się na sztywnej biurokratycznej zasadzie funkcjonowania i dość ściśle określonych procedurach.

W dużym stopniu odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi ukształtowana przed 1989 rokiem kultura organizacji przenoszona przez proces rytualizacji na postawy kolejnych pokoleń funkcjonariuszy. Niemniej ważnym wskazaniem przy konstruowaniu metod, technik i narzędzi komunikacji wewnętrznej jest dążenie do tego, by funkcjonariusz czuł się dobrze poinformowany. Taka sytuacja nie sprzyja już wpływowi, jaki zazwyczaj wywierają informacje z drugiego, nieformalnego obiegu przekazywane kanałem niesłużbowym. Kanał ten, oparty na przekazie prywatnym, zazwyczaj wykorzystuje domysły, dociekania, plotki. Silnym elementem są dodatkowe emocje wynikające z poczucia zagrożenia. Do systemu komunikacji wewnętrznej powinny być przekazywane informacje, które nie stanowią tajemnicy organizacji (nie mają klauzuli poufności lub tajności) – daje to realną możliwość otrzymywania informacji zwrotnych.

Komunikacja wewnętrzna powinna być pełna, oparta na faktach, obiektywna, proces informowania konsekwentny, zrozumiały dla funkcjonariusza i zaopatrzone w całokształt zasad i norm działania, dostosowany do segmentu odbiorców. Informacja powinna być przekazana odpowiednio szybko tym, dla których jest niezbędna. Powinno zaistnieć sprzężenie zwrotne, a przełożeni powinni być przygotowani do udzielenia odpowiedzi w ramach swoich kompetencji. System komunikacji wewnętrznej powinien być zarządzany przez kompetentnych pracowników, weryfikowany, aktualizowany i traktowany w kategorii procesu.

Zmiany dotyczące komunikacji wewnętrznej w policji stały się przedmiotem zainteresowania dopiero pod koniec drugiej dekady transformacji. Wyniki badań przeprowadzonych w 2008 r., dotyczące mocnych i słabych strony policji, wskazują, że respondenci komunikację jednostronną góra–dół zaliczają do mocnych stron policji, natomiast do słabych komunikację dwustronną i poziomą. Wskazali również na brak sprzężenia zwrotnego<sup>49</sup>. Komunikacja góra–dół w takiej organizacji jak policja jest bardzo dobrze rozwinięta, ale wynika ze specyfiki jej działania.

<sup>49</sup> M. Hermanowski, S. Weremiuk (red.), *Komunikacja wewnętrzna policji: praca zbiorowa oparta na materiałach ogólnopolskiej konferencji naukowej Istota komunikacji wewnętrznej w policji, WSUS Poznań 6 maja 2011 roku*, Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu, Poznań 2011; T. Hoffman, *Komunikacja wewnętrzna policji*, „Zeszyty Naukowe” 2012, nr 1, [www.wso.wroc.pl](http://www.wso.wroc.pl) [dostęp 27.06.2012]. „Wyniki badania mocnych i słabych stron polskiej policji. Raport ilościowy”, KGP, Warszawa, czerwiec 2008 (materiały wewnętrzne).

Zgodnie z Decyzją nr 175 KGP z dnia 21 marca 2008 r. w Komendzie Głównej Policji powołano zespół, który we wnioskach wskazał na potrzebę przygotowania strategii funkcjonowania służb prasowo-informacyjnych 2008–2009, rozpoczęcia budowy systemu komunikacji wewnętrznej opartego na komórkach prasowych. Ponadto dokonano zmiany zarządzenia nr 1204 KGP z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w policji. W wyniku tego w 2008 roku decyzją nr 476 z dnia 1 sierpnia 2008 r. Komendant Główny Policji powołał pełnomocnika do spraw komunikacji wewnętrznej<sup>50</sup> oraz 15 listopada 2008 r. uruchomiono portal o nazwie Internetowy Serwis Policyjny.

W budowie systemu komunikacji wewnętrznej wskazano na potrzebę wypracowania kanałów informacyjnych opartych na istniejących strukturach prasowo-informacyjnych w Komendzie Wojewódzkiej Policji i działalności nieetatowych oficerów prasowych. Zwrócono uwagę na konieczność budowy kanału wymiany informacji z IFP (Informacyjne Forum Policji), a także organizowania bezpośrednich spotkań kierownictwa Komendy Głównej Policji z policjantami. Uznano też za konieczne dążenie do utworzenia na tym poziomie zespołu ds. komunikacji wewnętrznej, który zajmłby się budową kanałów komunikowania wewnętrznego, umożliwiającemu z kolei stworzenie systemu komunikacji wewnętrznej i koordynację polityki informacyjnej przez standaryzację informacji przekazywanych na zewnątrz i do wewnątrz organizacji. Podczas budowy systemu przeprowadzono szkolenia dla kadry kierowniczej średniego szczebla w garnizonach wojewódzkich. Wdrożono program „Rozmawiajmy”, skierowany do kadry kierowniczej całej policji, a w trakcie jego realizacji odbyło się 398 spotkań, w trakcie których 25 koordynatorów wojewódzkich ds. komunikacji wewnętrznej przeszkoliło 9280 policjantów i pracowników zajmujących kierownicze stanowiska różnego szczebla. Uruchomiono cotygodniowe telekonferencje na linii Komenda Główna Policji–komenda wojewódzka policji, prowadzono wymianę informacji z Internetowym Forum Policyjnym w ramach uruchomionej w sierpniu 2008 roku Platformy Wymiany Informacji. Ujednolicono system przyznawania patronatów, rozpoczęto współpracę z pionem informatyki nad elektronicznym systemem obiegu dokumentów. Przeprowadzone badania wskazały na dalszą konieczność zapewnienia sprawnego przepływu informacji od kierownictwa do policjantów (co w dalszym ciągu jest komunikacją góra–dół), zwiększenie zaangażowania kadry kierowniczej w proces komunikacji wewnętrznej, udrożnienie kanałów komunikacji poziomej, dalsze szkolenia z zakresu komunikacji wewnętrznej. W 2009 roku dokończono również proces uetatowania oficerów prasowych w komendach miejskich i powiatowych – ważnego ogniwa w systemie komunikacji wewnętrznej<sup>51</sup>. Proces ten przebiega w dalszym ciągu, z badań przeprowadzonych na potrzeby pracy wśród rzeczników prasowych wynika, że nie wszyscy badani pełnią tę funkcję, dla wielu

<sup>50</sup> Decyzja KGP nr 476 z 1 sierpnia 2008 r. o powołaniu Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw komunikacji wewnętrznej.

<sup>51</sup> [www.policja.pl](http://www.policja.pl) [dostęp 27.06.2012].

jest to funkcja przypisana oprócz innych obowiązków służbowych, zdarza się też, że zajmują inne stanowisko niż rzecznik.

We wnioskach z analizy dotyczącej komunikacji wewnętrznej policji wskazuje się na konieczność zwiększenia wykorzystania sieci wewnętrznej Intranet, a także dokonywania analiz rodzaju informacji płynących z tego kanału komunikacyjnego, zastąpienia tradycyjnego obiegu dokumentacji wewnętrznej dokumentacją elektroniczną. Proponuje się wypracowanie należytej komunikacji pomiędzy podwładnymi a przełożonymi, opartej na wzajemnym szacunku (szczególnie w systemie odpraw służbowych, zakresu i sposobu przekazywanych informacji). Wskazano na małą aktywność po stronie nadawców informacji mimo funkcjonujących kanałów informacyjnych i zidentyfikowanych potrzeb odbiorców. Ponadto kompetencje komunikacyjne nadawców są niewystarczające, a podawane przez nich informacje są fragmentaryczne, brakuje jednolitego przekazu i widoczna jest niechęć do dzielenia się informacjami. Podejmowane do tej pory próby zaktywizowania nadawców nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Przeszkodą jest również to, że w wielu garnizonach nie funkcjonuje jednolity system komunikacji wewnętrznej. Informacje przekazywane do najniższych szczebli organizacyjnych są wytwarzane przez różne komórki organizacyjne<sup>52</sup>.

Powoduje to niespójność informacyjną, mechaniczne wykonywanie zadań. W sytuacji działania zgodnie z przepisem służbowym taka komunikacja płynie zgodnie z regulaminem służbowym – w sposób niewymagający dodatkowego zaangażowania. Natomiast tam gdzie potrzebne jest myślenie koncepcyjne, innowacyjne, może stanowić pewne utrudnienie. Dlatego działają dwa wewnętrzne systemy komunikacyjne – formalny oparty na przekazie służbowym i nieformalny przebiegający na linii kontaktów nieformalnych. Kanały nieformalne pozwalają na formułowanie opinii, tworzenie klimatu dla działania służbowego, co może wpływać na jakość wykonywania zadań.

Kanałami nieformalnymi przepływają również informacje o czynnikach stresogennych, takich jak nadmierne obciążenie pracą i presja związana z jej wykonaniem, pełnienie ról organizacyjnych związanych w wykonywaną profesję, konfliktogenność w pracy wynikająca z relacji interpersonalnych z przełożonymi i współpracownikami. Ponadto w przepływie informacji nieformalnej mogą pojawiać się komunikaty dotyczące konfliktu pełnionych ról, konfliktu między nadawcami komunikatów, przeciążenia związanego z pełnieniem roli, braku wsparcia ze strony przełożonych. Na skutek tego stresory wewnątrzorganizacyjne i zewnątrzorganizacyjne mogą powodować dodatkową blokadę przepływu informacji i prowadzić do trudnych sytuacji i wydarzeń, w których uczestniczą funkcjonariusze policji.

Rolę integracyjną w środowisku policyjnym pełnią też pisma typu „Policja 997” (wydawana przez Komendę Główną Policji) oraz Internetowe Forum Policyjne ([www.ifp.pl](http://www.ifp.pl)). Komunikacja wewnętrzna jest fundamentem wizerunku poli-

<sup>52</sup> Ibidem.



cji, a każdy policjant i pracownik cywilny może być agentem pozytywnych zmian i rzecznikiem w relacji organizacja–otoczenie. To również element wsparcia pozytywnego dla samych funkcjonariuszy, który może być ważnym uzupełnieniem komunikacji tej organizacji z otoczeniem.

### 3.2. Komunikowanie zewnętrzne policji z otoczeniem społecznym

Zmiany w procesie komunikowania się policji z otoczeniem mają długą historię. Po roku 1989 wraz z przekształceniami zachodzącymi w tej organizacji pojawiła się funkcja rzecznika prasowego. Jednym z pierwszych rozpoznawalnych rzeczników Komendy Głównej Policji był Paweł Biedziak. Jego wiedza, doświadczenie oraz umiejętności przekazywania komunikatów sprawiły, że przekaz informacji kreowany przez niego był chętnie prezentowany przez media. Z tego względu piastował swoją funkcję przez kadencje co najmniej trzech komendantów głównych. W komentarzach dotyczących jego wystąpień wskazywano na dyplomację i dystans w stosunku do wydarzeń trudnych, również tych z udziałem policji.

W ciągu pierwszej dekady przy komendzie głównej, jak i komendach wojewódzkich powstawały zespoły ds. kontaktów ze społeczeństwem. W tym okresie odbywały się szkolenia rzeczników i kandydatów na rzeczników rekrutowanych spośród funkcjonariuszy policji. Preferowano w nich wykształcenie humanistyczne i umiejętności komunikacyjne. Szkolenia dotyczyły zarówno kwestii związanych z komunikacją, jak i autoprezentacją, kontaktami z mediami. Mariusz Sokołowski, obecny rzecznik Komendy Głównej Policji, w wywiadzie stwierdza:

wiele lat temu postawiliśmy na otwartość w polityce komunikacyjnej i to się opłaciło. Informujemy o wielu zdarzeniach, wychodzimy z tą informacją do mediów, dzielimy się także informacjami negatywnymi – tymi, które mogą nieść za sobą obawę wobec naszej instytucji [...] policja jest firmą, która ma na co dzień wiele sytuacji kryzysowych i to jest wyzwaniem dla rzecznika [...] w pracy z mediami trzeba być aktywnym, nie reaktywnym. Czyli – nie czekaj tylko i wyłącznie na pytania, wychodź z informacjami sam, bo tu obowiązuje zasada pomóż dobrym informacjom, złe poradzą sobie same. Informuj zatem na tyle, na ile możesz, pokazuj swoją instytucję, bądź pomocny dla dziennikarzy. Traktuj dziennikarza, jako partnera [...]. Dwa główne cele w pracy rzecznika to informowanie mediów i utrzymywanie dobrych relacji z nimi. I te dobre relacje to m.in. wzajemny szacunek<sup>53</sup>.

Sokołowski wskazuje na wymagania stawiane funkcjonariuszom pretendującym do tego stanowiska, a przede wszystkim umiejętności kontaktu z mediami, myślenia i pozytywnego nastawienia do trudnej i odpowiedzialnej pracy. Szczególnie ważne są kompetencje i umiejętności rzeczników w sytuacjach kryzysowych.

<sup>53</sup> <http://www.proto.pl/wywiady/info?itemId=95122> [dostęp 3.02.2012].



Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. wyznacza organy administracji publicznej jako właściwe do podejmowania działań, których celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym i które na bazie posiadanych informacji podejmują stosowne decyzje konieczne do realizacji zadań publicznych<sup>54</sup>. Informacja podawana obywatelom wiąże się z określonym stanem faktycznym, prawnym i wynikającymi z nich konsekwencjami prawnymi<sup>55</sup>. Informacja jest konieczna do podejmowania decyzji, realizowania zadań, sprawnej komunikacji, która może ułatwiać działania, jak i wpływać na ocenę stopnia zagrożenia<sup>56</sup>.

Media i dziennikarze mogą być również ważnym źródłem sygnałów ostrzegawczych o narastających problemach<sup>57</sup>. Właśnie w sytuacjach kryzysowych ważna jest rola rzecznika, stopień jego profesjonalizmu i umiejętność współpracy z mediami. Szkolenia dla rzeczników prasowych służb obejmują kwestie odnoszące się do sytuacji kryzysowych, niemniej ważna jest w takiej sytuacji i wiedza i doświadczenie<sup>58</sup>.

Obecnie w komendzie głównej i 17 komendach wojewódzkich funkcjonują zespoły prasowe. Nazwiska rzeczników i kontakty do zespołów prasowych zamieszczone są na stronie internetowej policji<sup>59</sup>. Na stronach internetowych poszczególnych województw prezentowane są aktualne wydarzenia związane z pracą policji i jej kontaktami ze społeczeństwem. Natomiast zadaniem Zespołu Prasowego KGP jest realizacja polityki prasowo-informacyjnej Komendanta Głównego Policji.

Do jej zadań należą:

kształtowanie polityki informacyjnej Komendanta Głównego Policji; monitorowanie i analizowanie informacji prezentowanych w środkach masowego przekazu, w celu uzyskiwania danych niezbędnych do kształtowania polityki informacyjnej; informowanie środków masowego przekazu o działaniach podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji; uczestnictwo w kształtowaniu strategii i koncepcji działań informacyjnych na terenie kraju, dotyczących przedsięwzięć jednostek organizacyjnych policji zmierzających do rozwiązywania najważniejszych problemów w zakresie patologii społecznej, zjawisk kryminogennych oraz profilaktyki i kontaktów ze społeczeństwem; informowanie środków masowego przekazu o inicjatywach i przedsięwzięciach realizowanych przez komórki organizacyjne KGP; udzielanie środkom masowego przekazu informacji

<sup>54</sup> I. Lipowicz, *Komentarz do art. 51 Konstytucji, Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 99.

<sup>55</sup> P.W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 21.

<sup>56</sup> J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Astrum, Wrocław 1999, s. 13.

<sup>57</sup> W. Trzycińska, I. Wiciak, *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011.

<sup>58</sup> W. Chojnacki, B. Kaczmarczyk, *Optymalizacja procesu zarządzania kryzysowego*, Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej, Lubań 2011, s. 177–197.

<sup>59</sup> [http://www.policja.pl/portal/pol/85/752/Zespoły\\_prasowe\\_komend\\_wojewodzkich\\_Policji.html](http://www.policja.pl/portal/pol/85/752/Zespoły_prasowe_komend_wojewodzkich_Policji.html) [dostęp 3.02.2012].

o problemach i zagadnieniach, dotyczących funkcjonowania policji oraz odpowiedzi na zgłaszane pytania; koordynowanie i udzielanie pomocy merytorycznej jednostkom organizacyjnym policji i komórkom organizacyjnym Komendy Głównej Policji w kontaktach ze środkami masowego przekazu; obsługa prasowo-informacyjna zdarzeń o znaczeniu ogólnopolskim, we współpracy z rzecznikami prasowymi komendantów wojewódzkich (stołecznego) policji, oraz oficerami prasowymi komend powiatowych (miejskich, rejonowych) policji; udzielanie odpowiedzi na krytykę prasową; opiniowanie przedsięwzięć informacyjnych, publicystycznych i promocyjnych o zasięgu ogólnopolskim inicjowanych i podejmowanych przez jednostki organizacyjne policji; prowadzenie strony internetowej<sup>60</sup>.

Prezentowany zakres zagadnień, które podejmuje zespół prasowy Komendy Głównej Policji, jest dość obszerny. Jednocześnie dowiadujemy się, z jakich obszarów działania informacje mogą być udostępniane.

Natomiast na stronach internetowych komend wojewódzkich podawany jest jedynie kontakt do zespołu prasowego wraz z zasadami, jak go nawiązać oraz numery telefonów do rzeczników prasowych poszczególnych jednostek. Również na stronach internetowych poszczególnych komend widnieje kontakt do rzeczników poszczególnych jednostek.

Na podstawie analizy stron internetowych i wystąpień rzeczników prasowych w mediach można przyjąć, że komunikacja w wymiarze e-public relations i kontaktów z innymi mediami najlepiej jest widoczna na poziomie makro. Realizowana jest na poziomie państwa przez Komendę Główną Policji w Warszawie, dysponującą wyspecjalizowanym zespołem prasowym. Przekaz informacji przez media dociera do dużej liczby odbiorców i na jej podstawie w dużym stopniu widoczny jest proces kreowania wizerunku tej organizacji. Ponadto zespół prasowy dysponuje też dużą liczbą informacji, których filtrowanie do społeczeństwa jest już wypracowane przez doświadczenia zdobyte w ostatnich dwóch dekadach.

Na poziomie mezo reprezentowanym przez komendy wojewódzkie policji widoczny jest już bardziej ograniczony kontakt zespołu prasowego ze społeczeństwem. Strony internetowe ograniczają się do podania danych teleadresowych rzeczników, którzy są mniej widoczni w mediach i prezentują informacje dotyczące obszaru województwa. Informacje o policji i jej pracy czerpane są na tym poziomie przez społeczeństwo głównie ze stron internetowych tych komend, wystąpień rzeczników w regionalnej telewizji i prasie oraz spotkań funkcjonariuszy policji z poszczególnymi wydziałów z innymi podmiotami biorącymi udział w budowaniu strategii w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Obowiązki funkcjonariuszy polegają na wykonywaniu zadań w zespole prasowym, co daje im zarówno czas, jak i spore możliwości przygotowania komunikatów na podstawie dostępnych źródeł.

---

<sup>60</sup> [http://www.policja.pl/portal/pol/1036/54963/Zespol\\_Prasowy\\_Komendy\\_Glownej\\_Policji.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1036/54963/Zespol_Prasowy_Komendy_Glownej_Policji.html) [dostęp 3.02.2012].

Na poziomie mikro można umieścić komendy powiatowe i miejskie dysponujące stanowiskami rzeczników prasowych, na których spoczywają również inne zadania służbowe. Rzecznicy prasowi tych komend oprócz przygotowywania komunikatów dla mediów i przekazywania ich również przed kamerami, często kontaktują się w ramach wykonywania innych zadań z lokalną społecznością. Z badań prowadzonych na potrzeby tego opracowania wynika, że często są to osoby pracujące w wydziale prewencji, zajmujące się nieletnimi, prewencją kryminalną i podobnymi zagadnieniami. Z racji swoich stanowisk często są oddelegowywani do kontaktu z lokalnymi społecznościami, gdzie kreują również wizerunek policji.

Na tym liniowym poziomie często spotkania odbywają się bezpośrednio, co daje możliwość komunikacji dwukierunkowej w tych zakresach służbowych, które obowiązują poszczególnych funkcjonariuszy. W tym obszarze potrzebna jest zwiększona liczba szkoleń w zakresie komunikowania. Dotyczy to nie tylko funkcjonariuszy pełniących obowiązki rzecznika prasowego, ale również dzielnicowych i funkcjonariuszy prewencji, którzy z racji pełnienia służby bezpośrednio w kontakcie z lokalną społecznością potrzebują dodatkowej wiedzy z tego zakresu.

Ogólnie można stwierdzić, że poszczególne poziomy komunikowania pełnią nieco odmienne funkcje – im niższy poziom, tym większa możliwość bezpośredniej komunikacji dwukierunkowej, wymagającej dodatkowych umiejętności komunikowania interpersonalnego. Natomiast im wyższy poziom struktury organizacyjnej, tym większa możliwość kreowania wizerunku organizacji z wykorzystaniem mediów, przy czym ta komunikacja zbliżona jest bardziej do jednokierunkowego przekazu, chociaż w przygotowaniu do niego brane są pod uwagę również informacje zwrotne z prasy (publicystyka jako odzwierciedlenie opinii publicznej).

Pojęcie otoczenia organizacji jest dość szerokie i ujmuje zarówno to, co wewnątrz, jak i to, co na zewnątrz wraz z czynnikami wywierającymi na nią wpływ. Otoczenie ogólne analizować można, uwzględniając otoczenie prawno-polityczne, ekonomiczno-finansowe, społeczno-kulturowe, techniczno-technologiczne, ekologiczne i międzynarodowe. Opis teraźniejszości i przyszłości należy łączyć również z przeszłością organizacji, zwłaszcza tych, których pamięć w otoczeniu nie zawsze wiąże się z pozytywnymi wydarzeniami. W przypadku policji chodzi o pamięć zarówno granatowej policji z okresu drugiej wojny światowej, jak i milicji z lat 1945–1989. Negatywne wydarzenia z tego okresu pozostają w pamięci społecznej i w sytuacjach trudnych, naruszania norm przez policję, mogą automatycznie powracać.

Otoczenie prawno-polityczne wpływa na funkcjonowanie organizacji w państwie i stosunki zachodzące między nimi. Ekonomiczno-finansowe odnosi się do kondycji systemu gospodarczego, społeczno-kulturowe obejmuje kapitały posiadane przez jednostki i grupy, technologiczne umożliwia przekształcanie posiadanych zasobów w produkty i usługi. Międzynarodowe kształtuje uczestnictwo

w działalności innych państw z uwzględnieniem wpływu, jakiemu jest poddawana organizacja. Wpływ otoczenia ogólnego jest długofalowy, wielotorowy i rozłożony w czasie. Wymaga dogłębnej analizy ze strony organizacji.

Policja nie funkcjonuje jedynie w otoczeniu państwa i lokalnych społeczności. Wpływ na nią mają również procesy toczące się w Unii Europejskiej oraz procesy globalizacyjne. Otoczenie międzynarodowe policji odnosi się głównie do jej zadań wykonywanych na obszarze Unii Europejskiej zgodnie z międzynarodowymi umowami czy standardami. Jako otoczenie zewnętrzne te procesy nie mają wpływu bezpośrednio widocznego dla obywatela, niemniej w sferze działania, chociażby prawa, jest to obszar dostosowania norm do prawa unijnego.

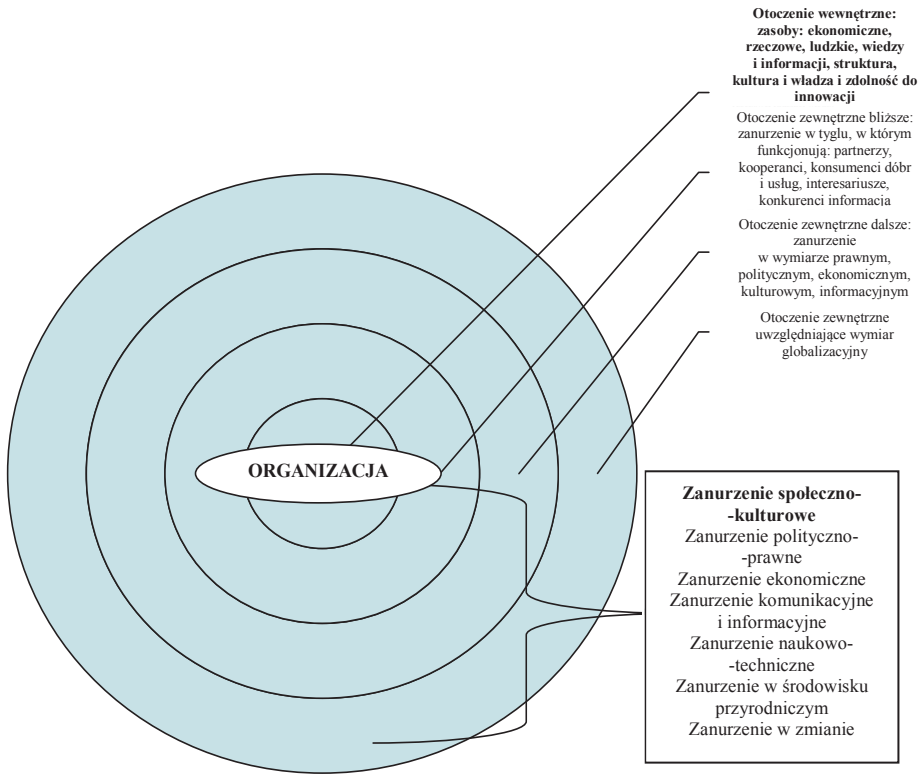
Otoczenie globalne to wszystkie te wydarzenia, które dotyczą globalizującej się przestępczości i wymagają od policji nie tylko nowoczesnego sprzętu, ale również umiejętności rozpoznawania zagrożeń w społeczeństwie ryzyka. Wiąże się to również z procesami migracyjnymi niosącymi ze sobą wielokulturowość, a także z samym procesem komunikowania oraz uniformizacji życia na poziomie odnoszącym się do konsumpcji, co pośrednio wpływa na bezpieczeństwo i jego organizację na szczeblu narodowym.

Otoczenie zewnętrzne dalsze to: wymiar prawny, polityczny, ekonomiczny, kulturowy, informacyjny. Nie bez znaczenia pozostają procesy globalizacyjne wpływające na kształt organizacji, rozmycie jej granic i płynność zależne zarówno od zmian w przyrodzie, jak i ekonomii czy upodobnień kulturowych.

Wielotorowe zmiany mogą oddziaływać w sposób ciągły (sfera demograficzna, społeczna, poziom i styl życia, rozwój technologiczny) lub w sposób nieciągły (niestabilność otoczenia, np. zmiany rządów, przepisów). W sytuacji policji wymiar prawny ma cechy stałości, prawo nie zmienia się szybko. Natomiast w wymiarze politycznym, mimo że deklaracje apolityczności są wyraźnie werbalizowane w Ustawie o Policji, widoczny jest wpływ – chociażby przez rotację na stanowiskach komendantów policji na poziomie państwa i województwa – przy zmianie kolejnych ekip rządowych i obejmowaniu głównych stanowisk w państwie przez określone partie polityczne. Wymiar ekonomiczny policji jest dookreślony przez państwo w zakresie wyposażenia materialnego i przygotowania funkcjonariuszy do służby. Natomiast jeśli chodzi o budowanie koalicji w zakresie zapobiegania przestępczości, jest ono współfinansowane lub nawet całkowite finansowane przez samorząd terytorialny i inne organizacje.

Wymiar kulturowy dotyczy wszystkich organizacji. W sytuacji policji to również kwestia postaw wobec niej jako organizacji, pamięci tej służby jako upolitycznionej, zaangażowanej w wydarzenia stanu wojennego, w którym nieobce były jej brutalne działania wobec społeczeństwa. Stąd wynikać może również opór związany z kooperacją z tymi służbami ze strony społeczeństwa. Nie bez znaczenia pozostaje również swoista świadomość społeczna wynikająca z postaw wobec tej organizacji jako monopolisty. Utrzymywanie tej służby z podatków łączyć się może z wysokimi oczekiwaniami wobec niej bez brania pod uwagę ko-

nieczności ochrony własnej czy kooperowania z policją w ramach funkcjonowania już w społeczeństwie obywatelskim.



Rysunek 8. Model zanurzenia organizacji w otoczeniu z uwzględnieniem podziału na otoczenie wewnętrzne, zewnętrzne, bliższe i dalsze

Źródło: opracowanie własne

Wymiar informacyjny jest jednym z najważniejszych, z tego względu, że informacja i wiedza dają władzę. Współczesne społeczeństwo, przesycone informacją a jednocześnie niedoinformowane w strategicznych obszarach funkcjonowania, potrzebuje informacji, którą jest w stanie zrozumieć w swoim kodzie kulturowym. Powinna być przez organizację nadana w taki sposób, który pozwalałby na zrozumienie głównej idei jej funkcjonowania. Policja w tych obszarach nie funkcjonuje najlepiej. Dąży do budowy pozytywnego wizerunku, powołując rzeczników prasowych i zespoły ds. komunikowania ze społeczeństwem, tworząc strony internetowe mające charakter publiczny połączone z e-PR. Jednak nie są to narzędzia wystarczające do komunikowania dwustronnego. Zaniebane w dużej mierze są obszary związane z różnego rodzaju konsultacjami społeczny-

mi, dialogiem na rzecz bezpieczeństwa i dwukierunkowym komunikowaniem się charakterystycznym dla organizacji publicznych.

Z kolei otoczenie zadaniowe (celowe) to wpływ wywierany przez inne organizacje i grupy funkcjonujące w otoczeniu organizacji, do których należą zarówno klienci, jak i konkurenci, kooperanci i strategiczni sojusznicy, dostawcy, regulatorzy (grupy nacisku, interesu, lobbings). Otoczenie zadaniowe policji obejmuje organizacje współpracujące w ramach budowy strategii bezpieczeństwa i jej realizacji, interesariuszy, którymi są nie tylko społeczności, ale również wszyscy ci, którzy korzystają z relacji z policją, tj. firmy produkujące zabezpieczenia, zajmujące się ochroną osób i mienia itp. Znaczącym elementem są regulatorzy w postaci lobby, grup nacisku, którymi mogą być zarówno politycy, lokalni liderzy, jak i inni interesariusze realizujący swoje cele w powiązaniu z policją.

Otoczenie bliższe związane jest z domeną, w jakiej funkcjonuje organizacja i realizuje swoje cele. Otoczenie wewnętrzne to zarządy, właściciele, system społeczny organizacji (pracownicy i ich związki zawodowe), kultura organizacyjna, otoczenie fizyczne. Organizacje i ich otoczenie oddziałują na siebie, wpływają na podejmowane przez nie decyzje. Miernikiem w tym zakresie jest skuteczność organizacji<sup>61</sup>. Skuteczność policji jest mierzona głównie poprzez statystki, które nie oddają faktycznego poczucia bezpieczeństwa obywateli. Interpretacja statystyk może też wskazywać albo na duże oddziaływanie prewencyjne, jeśli przestępczość spada, lub być interpretowana jako brak zgłoszeń o przestępstwach z powodu braku wiary w wykrycie sprawców (tzw. ciemna liczba przestępstw), co może świadczyć o nieefektywności pracy policjantów. Ponadto nacisk na wykrywalność przestępstw czy wyniki w ogóle może doprowadzać do patologii zachowań (opis takich zdarzeń podano w analizie prasoznawczej).

Makrootoczenie to zespół uwarunkowań zewnętrznych pozostających poza zasięgiem oddziaływania organizacji, mające jednak istotny wpływ na jej funkcjonowanie. To zarówno otoczenie prawne, ekonomiczne, jak i społeczne policji, na które nie ma ona możliwości oddziaływania, a od którego w dużym stopniu jest zależna.

Mikrootoczenie (otoczenie bliższe, zadaniowe) to ogół podmiotów i sił konkurencyjnych wchodzących z organizacją w bezpośredni kontakt, rozpoczynających grę o określonych regułach. W odróżnieniu od makrootoczenia w tym wypadku istnieje możliwość dwustronnego, wzajemnego wpływu aktywnych podmiotów. Ten wzajemny wpływ obejmuje również kanały komunikacyjne, które w przypadku policji nie są w pełni wykorzystywane. Policja w swoim mikrootoczeniu nie ma jako monopolista konkurencji, a organizacje oferujące bezpieczeństwo sprywatyzowane zainteresowane są dobrą relacją z tym podmiotem. Podobnie inne organizacje w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego

---

<sup>61</sup> Zob. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami. Otoczenie organizacji i menadżerów*, PWN, Warszawa 1997.



uznają policję za organizację wyspecjalizowaną, posiadającą zasoby niedostępne dla innych, a pożądane we współpracy, np. wiedzę, sprzęt, instrumenty prawne.

Otoczenie ciągle ulega zmianom, a ich tempo zależy od wielu powiązanych ze sobą czynników. Zmianom towarzyszy potrzeba otwarcia na nie, redefiniowania tożsamości zarówno systemu społecznego, jak i samej organizacji. Wymaga to specyficznej czujności pozwalającej na monitorowanie otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego. W płynnej ponowoczesności zmiany przebiegają szybko, niejednokrotnie burzliwie, dlatego ze strony organizacji potrzebna jest innowacyjność.

Czynnikami zmian są zarówno rewolucja technologiczna, jak i procesy globalizacyjne przynoszące korzyści z poszerzenia rynków zbytu i zaopatrzenia oraz możliwości współpracy z innymi organizacjami w ramach wirtualnych sieci organizacyjnych. Towarzyszą im niejednokrotnie niepokoje związane z otoczeniem politycznym organizacji. Widoczne to jest zarówno w wymianie funkcjonariuszy na najwyższych stanowiskach w policji przy zmianie kolejnych rządów, jak i w nagłaśnianych przez media aferach z udziałem tej organizacji, np. afera starachowicka związana z przeciekami informacji.

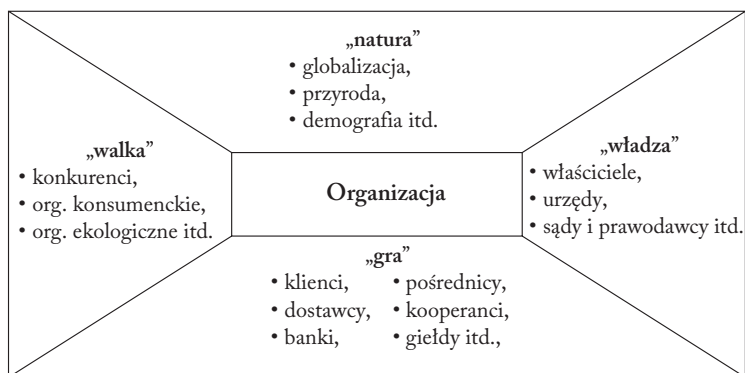
Nowość zmiany w dobie płynnej ponowoczesności polega między innymi na tym, że wydarzenia o znaczącej wadze odbiegają od przyjętych i wypracowanych w przeszłości rozwiązań – wymagają większego wydatkowania energii, zasobów i szybkiej ich kapitalizacji. Wzrost tempa zmian otoczenia skracza czas między podjęciem decyzji a wprowadzeniem jej w życie w organizacji. W policji jako monopoliście, a zarazem organizacji totalnej zmiany zachodzą wolniej, niemniej wymagają już od funkcjonariuszy na szczeblach kierowniczych umiejętności menadżerskich, bez których nowoczesna organizacja, nawet taka jak policja, nie może się obejść.

Również rośnie złożoność otoczenia, współzależność procesów i zjawisk. Połączenie tych mechanizmów z kulturą instant (poszukiwania natychmiastowej gratyfikacji) sprawia, że organizacja, aby przetrwać, musi się dostosować do szybko zmieniającej się rzeczywistości. Okresy stabilizacji są coraz krótsze, a burzliwość i niestabilność otoczenia wymusza zwiększenie częstotliwości i głębokości zmian. Konieczna jest też informacja o zachodzących zmianach, podana często również w kodzie kultury instant, tj. szybka, zrozumiała, niewymagająca dłuższego zatrzymania się nad nią, połączona z dynamicznym przekazem. Dla policji to proces dość trudny, którego jednak nie można i nie da się już zatrzymać. Jednostka potrzebuje ochrony życia, zdrowia i mienia ze strony policji, ale również szybkiej informacji i działania. To organizacja, która ma działać, a nie trwać w społeczeństwie, gdyż ma ono coraz większą wiedzę o swoich prawach i silnie werbalizuje swoje potrzeby w zakresie bezpieczeństwa.

Menadżer współczesnej organizacji zmuszony jest podejmować decyzje na podstawie informacji płynących z różnych źródeł i w sposób elastyczny dostosowywać się do otoczenia, potrafić korzystać z wiedzy specjalistów, a niejednokrotnie również z intuicji. Granice organizacji coraz częściej ulegają rozmyciu,

stają się sieciowe, wirtualne, oparte na dodawaniu wartości w procesie świadczo-nych wzajemnie usług w ramach wewnętrznej gospodarki rynkowej<sup>62</sup>. Ponadto węzły sieci budowane są wokół kluczowych, podstawowych kompetencji, a nie jak dotąd tylko wokół produktów<sup>63</sup>. Zmiany powinny ewoluować w wytyczonym kierunku. W sytuacji policji to nie tylko kwestia realizacji funkcji państwa. Konsument ich dóbr i usług stał się wymagający, świadomy swoich praw. Stanowiąc część otoczenia organizacji, nie może być lekceważony. Odejście od monopolistycznych zachowań jest już koniecznością wymagająca przewartościowań w zakresie komunikowania. Musi to być zorganizowany, przemyślany proces, oparty na odpowiednich metodach, technikach i narzędziach. W przypadku policji brak właściwego komunikowania skutkować może nie tylko odmową współpracy lub krytyką otoczenia, ale również w przyszłości ogromnymi nakładami energii na odbudowanie pozytywnych relacji ze społeczeństwem.

Istniejące modele organizacji i jej otoczenia wskazują na kilka ważnych obszarów. Segment *natura* wskazuje na elementy o ograniczonym wpływie na organizację, segment *gra* wskazuje na procesy zachodzące w otoczeniu, mające charakter kooperacji, i jest on korzystny dla jej uczestników, w policji to segment współpracy ze społeczeństwem i mediami. Media wpływają w znacznym stopniu na odbiór policji i kształtowanie jej wizerunku, bazując w wielu przypadkach na wydarzeniach trudnych dla tej organizacji. Toczące się wówczas dyskusje nie mają nawet charakteru debat dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sedno dyskusji stanowi raczej samo wydarzenie i próba dociekania przyczyn działań i zaniechań ze strony policji. Z kolei *walka* wskazuje na ograniczoną możliwość wspólnoty interesów, a segment *władza* obejmuje procesy i organizacje oddziałujące na organizację w wymiarze normatywnym.



Rysunek 9. Otoczenie organizacji

Źródło: A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie*, PWN, Warszawa 1997, s. 78

<sup>62</sup> Zob. P. Płoszajski, *Organizacja przyszłości: wirtualny spłot kontraktów*, [w:] W.M. Grudzewski, I. Hejduk (red.), *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Difin, Warszawa 2000.

<sup>63</sup> Zob. G. Hamel, C.K. Prahalad, *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999.

W innych modelach, np. R.W Griffina<sup>64</sup>, czy nawiązującego do niego B. Glińskiego<sup>65</sup>, uwzględniany jest wymiar demograficzny i ekologiczno-przyrodniczy otoczenia, wskazuje się na aspekt edukacyjny, psychologiczny, socjokulturowy. To obszary ważne dla policji, zwłaszcza edukacyjny, związany z wychowaniem do bezpieczeństwa, i socjokulturowy, odnoszący się do komunikowania – tworzenia i odgrywania rzeczywistości społecznej.

Wizja rzeczywistości jest kształtowana przez język, a rzeczywistość jest tworzona i usprawniana w toczącym się procesie komunikacji, podczas którego następuje internalizacja modeli podawanych w procesie edukacji. Na poziomie przekazu komunikacja to dostarczenie treści od głównego nadawcy, np. mediów, do rozproszonego odbiorcy, który na poziomie interakcji odbiera przekaz i reaguje na niego, a na poziomie wspólnoty nadawca i odbiorca tworzą podzielaną przez siebie wspólną wiedzę<sup>66</sup>.

W policji aspekt edukacyjny i psychologiczny wraz z socjokulturowym odnosi się zarówno do wnętrza, jak i otoczenia organizacji. Wewnątrz policji chodzi o szkolenie u funkcjonariuszy ich zdolności psychologicznej do pełnienia służby czasami w dość trudnych warunkach oraz cały pakiet socjokulturowy związany z posiadanymi kapitałami (i umiejętnością korzystania z nich według przyjętych reguł), z którymi jednostka wchodzi do organizacji totalnej. Zwraca się uwagę na rolę organizacji w otoczeniu celowym i wewnętrznym (władza, struktura, kultura organizacyjna), a także makrootoczenie oddziałujące dość ogólnie, ale również znacząco.

W wymiarze celowym obecne są takie elementy, jak właściciele i stosunki własności, konkurenci i stosunki konkurencji, klienci, dostawcy, regulatorzy i władze lokalne, grupy interesu, grupy nacisku, organizacje non profit, związki zawodowe, sojusznicy i interesariusze. Wszystkie te podmioty funkcjonujące wokół policji oddziałują na nią w sposób bardziej lub mniej znaczący. Powodują również określoną reakcję zwrotną uruchamiającą kolejne działania i decyzje o wzajemnej relacji.

Otoczenie wewnętrzne obejmuje w większości modeli władzy w organizacji zarząd, style kierowania, przywództwo i dowodzenie, kulturę organizacyjną, komunikowanie i obieg informacji, zasoby ludzkie, prawne, finansowe, rzeczowe, technologie. Analizując otoczenie organizacji, można również włączyć te obszary, które są powiązane z procesami innowacyjnymi i zdolnością do aktywnego korzystania z obiegu informacji między wszystkimi segmentami w organizacji, jej otoczeniu oraz między organizacją a otoczeniem.

W otoczeniu wewnętrznym zostały ujęte zasoby: ekonomiczne, rzeczowe, ludzkie (system społeczny organizacji), wiedzy i informacji, struktura, kultura or-

<sup>64</sup> Zob. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami...*

<sup>65</sup> B. Gliński, B.R. Kuc, P. Szczepankowski, *Zarządzanie strategiczne. Geneza, rozwój, priorytety*, Key Text, Warszawa 1996, s. 117.

<sup>66</sup> Zob. E. Hall, *Ukryty wymiar*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2003; idem, *Bezgłośny język*, PWN, Warszawa 1979.

ganizacyjna i władza (rozumiana jako przywództwo, dowodzenie lub sterowanie), zdolność do innowacji w każdym tym segmencie.

Informacja i wiedza – ich transfer i absorpcja przez organizację – umożliwiają rozwijanie się i dostosowywanie do wymagań otoczenia. Organizacja jest zanurzona w otoczeniu zewnętrznym i podlega kolejnym falom zmian. Otoczenie zewnętrzne bliższe to: partnerzy, kooperanci, interesariusze, dostawcy, konkurenci, konsumenci dóbr i usług, którzy z racji swoich potrzeb są zainteresowani organizacją, kontaktem z nią oraz pozyskiwaniem o niej i od niej informacji i wiedzy. W obszarze *gry* między organizacją a otoczeniem mieszczą się kwestie komunikacyjne, które powinny być traktowane jako i proces i zasoby, które można szybko skapitalizować.

W relacji policji z otoczeniem można zaobserwować odzwierciedlenie wzajemnego wpływu na siebie, bardziej lub mniej uświadomionego – między dwoma lub większą liczbą podmiotów, przedmiotów, obiektów. Relacje między nimi z reguły są asymetryczne, przystępowanie do nich odbywa się z różnych pozycji w strukturze i z nierównymi zasobami. Policja posiada specjalistyczne zasoby w zakresie egzekwowania prawa, natomiast w wymiarze organizacji zapobiegania przestępczości musi korzystać z zasobów innych organizacji, takich jak samorząd terytorialny, spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje non profit, a nawet media (w obrębie komunikowania).

Relacje policji opierają się zarówno na wypracowanych zasadach, jak i stworzonych w trakcie relacji. Relacje mogą ulegać zmianom w płynnym i dynamicznym otoczeniu. Niezrównoważone pozycje wynikają z usytuowania ich w strukturze. Policja jest monopolistą w świadczeniu swoich usług, jako specjalista w tej dziedzinie ma też ważące zdanie dotyczące organizacji bezpieczeństwa w lokalnej społeczności. Niemniej nie jest sama w stanie w pełni wywiązać się ze swoich zobowiązań w zakresie prewencji, stąd konieczność współpracy z otoczeniem, a zwłaszcza z innymi podmiotami z jednoczesnym uwzględnieniem ich oczekiwań.

Relacje zachodzące między organizacjami a ich otoczeniem są zwykle w jakimś stopniu dookreślone, niemniej wymagają ciągłego monitorowania i dostosowywania ich do zachodzących zmian. Ustawa o Policji jasno reguluje jej relacje z otoczeniem w zakresie egzekwowania prawa, natomiast w części dotyczącej zapobiegania przestępczości wskazuje na obszary, które już w wymiarze indywidualnym, w zależności od lokalnej społeczności, policja może realizować sama z uwzględnieniem głównych wskazań zawartych w porozumieniach z innymi organizacjami.

Relacje te opisywane są jako proces stałej wymiany zasobów materialnych i niematerialnych<sup>67</sup>. Otoczenie policji nie jest jednolite, a oczekiwania społeczne wobec niej są różne i niekoniecznie zadowolające tę organizację. Obywatel korzysta z ochrony, nie mogąc jej odmówić (pojedynczy obywatel nie może zrezygnować z bezpieczeństwa publicznego w ogóle), może jedynie poddać ją krytyce.

<sup>67</sup> Zob. M. Hirszowicz, *Wstęp do socjologii organizacji*, PWN, Warszawa 1967, s. 124–134.

Relacje między państwem a jego organizacjami i społeczeństwem są ważne dla każdego z tych głównych aktorów. Oczekiwania obywateli wobec państwa są duże, a samo państwo wydaje się przeciążone wypełnianiem wszystkich swoich funkcji. Jednocześnie szacuje się, że niewielu jest obywateli angażujących się aktywnie w sprawy państwa i inicjatywy obywatelskie, jednocześnie mają oni duże oczekiwania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, mimo że „przekroczyliśmy wyobrażenia Orwella o możliwym zakresie kontroli”<sup>68</sup>. Wyniki badań wskazują, że Polacy bardziej angażują się w sprawy lokalne, a państwo jako takie przestaje być punktem odniesienia<sup>69</sup>. Angażowanie się w sprawy lokalne nie oznacza jednocześnie przełożenia na rzeczywiste angażowanie się w tych obszarach zwłaszcza ludzi młodych<sup>70</sup>.

Policja jako organizacja produkująca usługi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego dla obywatela-konsumenta również funkcjonuje w otoczeniu i kształtuje relacje z nim wielotorowo. W relacjach zawiera się: konsumowanie przez obywateli produktu/usługi, jakim jest bezpieczeństwo i porządek publiczny, finansowane z budżetu państwa (proces redystrybucji dóbr), z uwzględnieniem braku właściwej oceny jakości i wartości tych usług; brak skutecznych środków kontroli ze strony obywatela nad policją, które mogą się w efekcie przejawiać jedynie w krytyce lub odmowie kooperacji z nią. Jedną z przyczyn takiego stanu jest brak innych organizacji, które byłyby w stanie osłabić lub rozbić monopol policji, pomijając sferę bezpieczeństwa sprywatyzowanego, dostępnego dla niewielkiej, zamożniejszej części obywateli.

Obywatel traktowany jest raczej jako jeden z wielu podmiotów oddziałujących na organizację – policję (oprócz innych organizacji, interesariuszy takich jak politycy, grupy nacisku itp.). W relacji tej widoczna jest próba wywierania wpływu na kształtowanie norm prawnych, posiadanie zdolności ekonomicznej do strzeżenia obywateli (posiadanie bazy materialnej oraz środków przymusu i możliwość ich wykorzystania). Policja dysponuje też władzą nad zasobami ludzkimi w swojej organizacji, ich przygotowaniem do pełnienia ustawowych obowiązków oraz posiada możliwości oddziaływania na inne struktury i jej menadżerów w swoim otoczeniu.

---

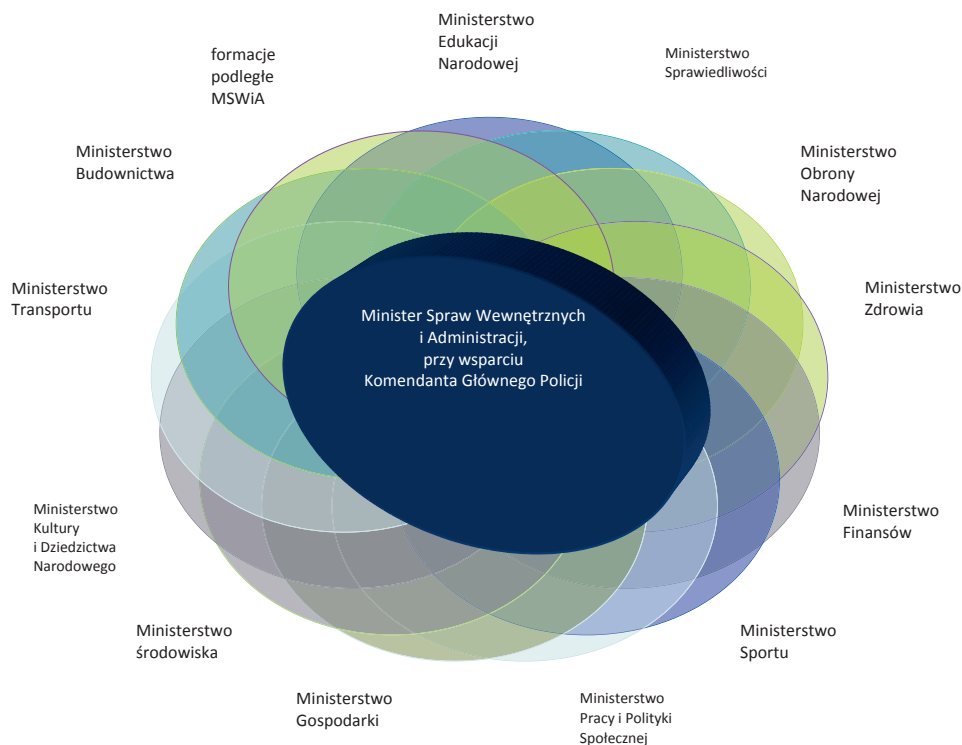
<sup>68</sup> J. Raciborski na Zjeździe Socjologicznym przedstawił tezę, że „współczesne państwo jest potężne jak nigdy dotąd, a lud chce, a nawet coraz bardziej chce, by takie ono właśnie było”. J. Raciborski stwierdza, że „oczekiwania obywateli wobec państwa są [...] tak wielkie, że nie sposób im sprostać. Współczesne państwa są przeciążone tymi obowiązkami. Tu nie ma paradoksu. Bo państwo jest potężne z powodu funkcji, jakie wypełnia, choć nie wypełnia ich tak dobrze, jak chcieliby obywatele. To źródło stałych napięć między obywatelami a konkretnymi rządami” (J. Raciborski, *Lud chce srogiego państwa*, <http://civopedia.ngo.pl/x/593354> [dostęp 20.11.2011]).

<sup>69</sup> „Choć większość ludzi nadal czuje się dumnymi z bycia Polakiem, to państwo przestaje być dla nich punktem odniesienia, a decyzje władz czynnikiem sprawczym dla ich zachowań. Oni gdzie indziej lokują swoje lojalności, sympatie, zainteresowania. Ważne jest to, co dzieje się w ich najbliższym otoczeniu – w miejscowości, gdzie mieszkają, a także na Facebooku. Lud urabia sobie państwo”, rozmowa Agnieszki Kublik z Mirosławą Marody, „Gazeta Wyborcza” 4.10.2010.

<sup>70</sup> A. Niewińska, *Młodzi, zdolni, aspołeczni*, „Rzeczpospolita” 18.05.2011, nr 114, [http://www.rp.pl/artukul/2,659729/Mlodzi\\_zdolni\\_aspoleczni.html](http://www.rp.pl/artukul/2,659729/Mlodzi_zdolni_aspoleczni.html) [dostęp 20.11.2011].

Policja nie jest jedynym podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i porządek publiczny, innymi zaangażowanymi w realizację programu bezpieczeństwa są wchodzące w zespół koordynacyjny przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sportu, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Transportu, Ministerstwa Budownictwa oraz formacji podległych MSWiA. Głównym koordynatorem działań jest minister spraw wewnętrznych i administracji, przy wsparciu Komendanta Głównego Policji.

Wymienione na rysunku 10 podmioty współpracujące w ramach programu zobowiązane są do koordynacji na różnych szczeblach struktury. Istotną kompetencją policji w jej relacji z otoczeniem jest jej uprawnienie do żądania pomocy od innych podmiotów (w zakresie obowiązujących przepisów prawa), takich jak organy administracji rządowej, samorządowej, jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Odnosi się to do sytuacji udostępnienia ze strony tych podmiotów np. środków transportu, ale w wymiarze relacji z otoczeniem również do możliwości kooperacji, a nie tylko podkreślenia statusu.



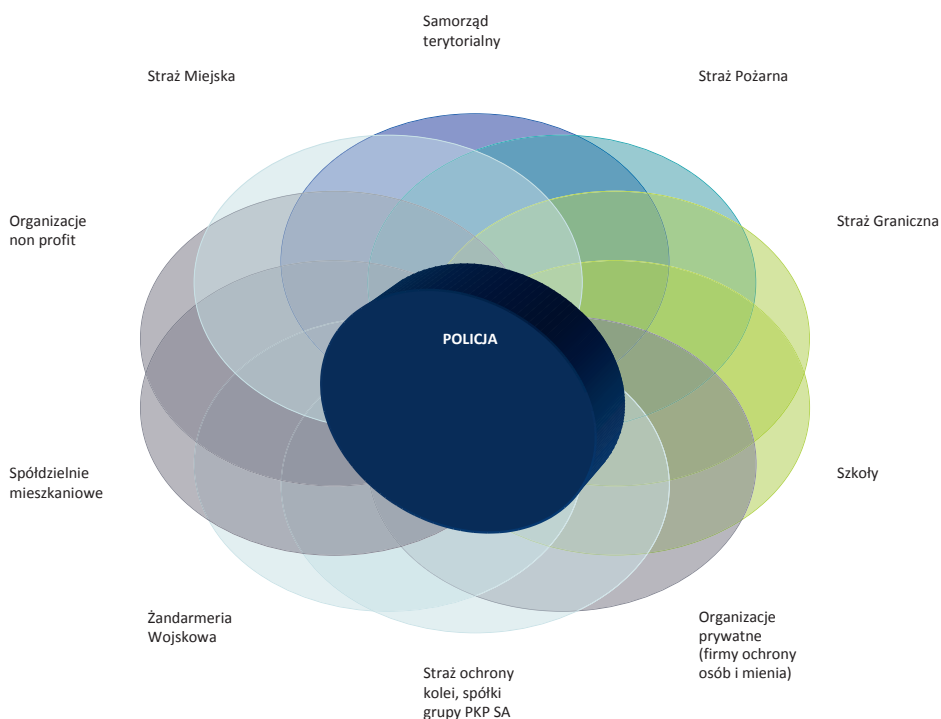
Rysunek 10. Otoczenie policji na poziomie państwa

Źródło: opracowanie własne



Istotna jest także kwestia współpracy w sytuacjach kryzysowych – w jej trakcie istnieje potrzeba dokonywania uzgodnień co do kompetencji podczas wykonywania określonych czynności służbowych. Na różnych szczeblach tych organizacji chodzi również o współpracę w zakresie projektowania i realizacji strategii bezpieczeństwa.

Przykładem współpracy policji z otoczeniem jest program Bezpieczna Polska, który został przyjęty w roku 2002 i obejmuje szereg przedsięwzięć, jakie powinny być podejmowane w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa obywateli. Wyznacza zadania dla wszystkich resortów i obejmuje społeczny aspekt i genezę przestępczości, przyjmuje konstruktywne w założeniu propozycje rozwiązań w tym zakresie.



Rysunek 11. Otoczenie policji na poziomie lokalnej społeczności

Źródło: opracowanie własne

Celem programu jest między innymi utrzymanie autorytetu państwa jako gwaranta bezpieczeństwa obywateli. Obejmuje on również realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej zgodnie ze standardami i procedurami przyjętymi przez UE. Jednym z głównych zamierzeń jest pobudzenie obywateli do zaangażowania i pozytywnych form aktywności oraz partycypowanie w budowie bezpieczeństwa.

Program Bezpieczna Polska jest zbiorem wielu projektów, przy których konieczna jest systematyczna współpraca wielu organizacji. Jednym z jego celów jest zwiększenie sprawności funkcjonowania organów państwowych (a także innych) odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa oraz zwiększanie aktywności obywatelskiej. W programie zwraca się uwagę na płaszczyzny: zapobiegania przestępczości, skutecznego ścigania i karania sprawców przestępstw, stwarzania warunków organizacyjnych i finansowych do podejmowania tych działań. Ponadto program obejmuje: wprowadzanie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i logistycznych odpowiadających rzeczywistym potrzebom społeczności lokalnych, opracowanie jednolitego i spójnego zintegrowanego systemu statystyki organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, przeciwdziałanie bezrobociu oraz skuteczne ściganie i karanie sprawców przestępstw<sup>71</sup>.

Przedstawione na rysunku 12 otoczenie policji składa się z wielu podmiotów, które kooperują z nią w różnych obszarach – od związanych z ochroną obywatela i mienia po wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym i dotyczącym realizacji strategii bezpieczeństwa w ramach lokalnych programów bezpieczeństwa. Najczęściej współpraca na tym poziomie odbywa się w ramach przyjętych strategii programu Bezpieczne Miasto w zakresach, za które odpowiadają. W trakcie realizacji konkretnych projektów poszczególne podmioty włączają się w zależności od potrzeb.

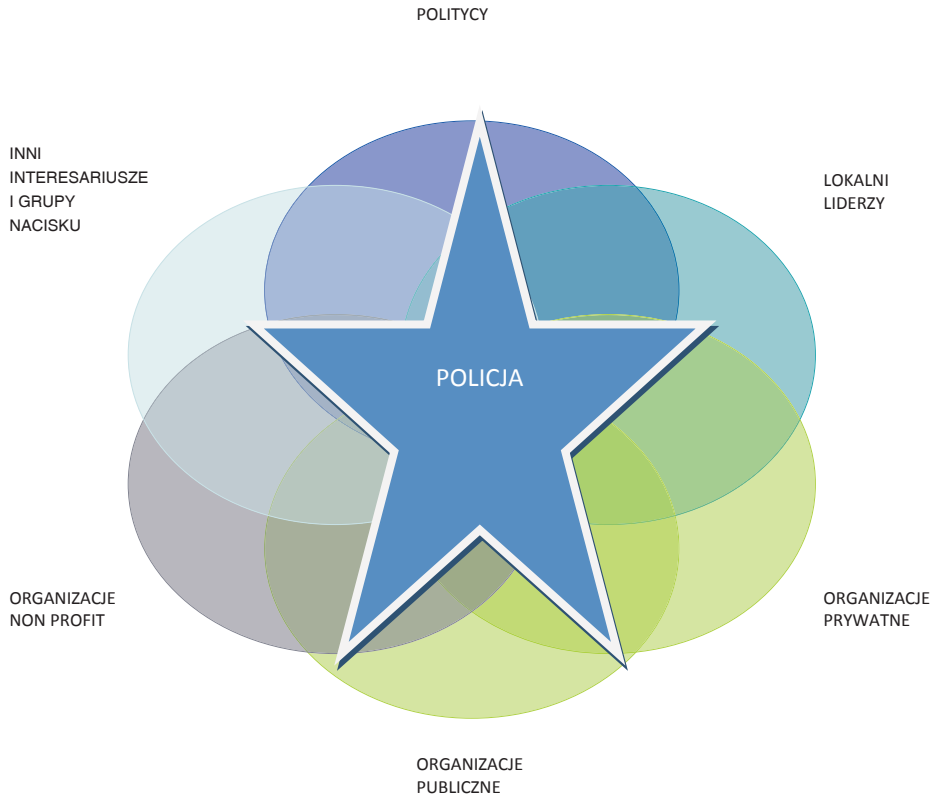
Jako przykład można podać współpracę przedstawicieli wydziałów prewencji ze szkołami w ramach programów Bezpieczna Szkoła. Do ich realizacji przyłączają się także policjanci wydziału ruchu drogowego i firmy ubezpieczeniowe. W obszarze spędzania wolnego czasu włączają się spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje non profit i inne podmioty mające odpowiednią bazę. Natomiast strażę, żandarmeria i inne służby mundurowe mają zapewnić zarówno bezpieczeństwo i porządek publiczny, jak i służyć wiedzą z zakresu zapobiegania zagrożeniom.

W relacjach organizacji z otoczeniem konieczna jest również umiejętność gry – operowania niewidocznymi relacjami, oddziaływaniami, związkami pośrednimi, do których potrzebna jest rozbudowana wyobraźnia. Wyobraźnia jest konsekwencją wiedzy i umiejętności innowacyjnego jej wykorzystania. Swoista gra widoczna jest w opracowywaniu strategii bezpieczeństwa, gdzie konieczny jest udział wielu podmiotów realizujących swoje cele. Ważne jest uwzględnienie zakresu działania i kompetencji poszczególnych podmiotów, gdzie policja pełni rolę głównego kreatora w obszarze zapobiegania przestępczości.

Obszar, w którym toczy się gra o zasoby, to również obszar działania wielu aktorów – intresariuszy. Aktorzy biorący udział w tej grze są produktami i kreatorami bezpieczeństwa równocześnie. Agencje ochrony mienia zajmują obszar bezpieczeństwa sprywatyzowanego. Jako organizacje prywatne nie mogą być automatycznie włączone w system prewencji, niemniej sama obecność ich patroli

<sup>71</sup> <http://www.senat.gov.pl/k5/agenda/seminar/a/050315.pdf> [dostęp 27.06.2012].

może wpływać na poczucie bezpieczeństwa. Jako kooperanci w tworzeniu bezpiecznej przestrzeni zaznaczają swoją obecność, podając też informacje o zakresie swoich usług.



Rysunek 12. Otoczenie policji z uwzględnieniem interesariuszy biorących udział w ustalaniu reguł w prowadzonych grach o zasoby

Źródło: opracowanie własne

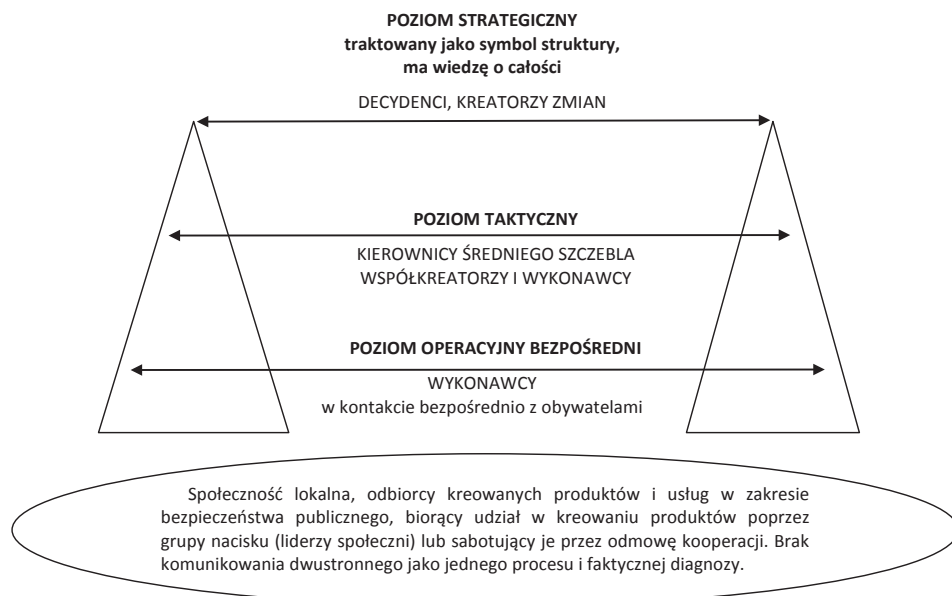
Interesariusze mają swoje miejsce w strukturze systemu bezpieczeństwa i wynikające z niego potrzeby, aspiracje i interesy. To także w ich strategii działania mieszczą się pola do zagospodarowania w przyszłości, a otoczenie może się równie dobrze okazać sprzyjające, jak i konkurencyjne. Produkcja środków prewencji technicznej (zabezpieczenia, kamery, zamki, ochrona) ma oprócz bezpośredniego zysku dla organizacji prywatnej również wartość dodaną, którą jest dodatkowe zabezpieczenie przed przestępstwem, a przez to podniesienie poczucia bezpieczeństwa.

Współdziałanie między organizacją i jej otoczeniem daje wiele korzyści, ale jest też specyficzną grą, której reguły są ciągle modyfikowane i nieustannie toczy się walka o nowe lub te same zasoby. Strategie ofensywne dają możliwość przesu-

nięcia pola działania, defensywne umożliwiają zachowanie pozycji. Zachowania aktorów z reguły są racjonalne, skorelowane z pozycją w strukturze. W przypadku policji – dające czasami możliwość zachowania status quo, lidera w kreowaniu bezpieczeństwa bez naruszania monopolistycznej pozycji. Działania społeczne w tej grze odbywają się w interakcjach między głównymi aktorami mającymi dostęp do władzy, zasobów i prestiżu.

Interesariusze w otoczeniu policji komunikują się ze sobą, ale często na poziomie określonych miejsc w strukturze. Daje to wymiar konkretnie wypracowanych wspólnych strategii, gdzie na ogół zachodzi podział dóbr. Mają one konkretny wymiar i nazwę, np. programy Bezpieczna Polska, Bezpieczne Miasto, przy których kooperują ze sobą lub mają gwarancję kooperacji konkretne organizacje. W sytuacji przełożenia programów na działanie bezpośrednio w kontakcie z lokalną społecznością ich implementacja często nie przebiega zgodnie z oczekiwaniem, zarówno policji, jak i jej odbiorców (lokalna społeczność).

Przyczyną niepełnej komunikacji często jest brak diagnoz otoczenia, co może być skutkiem braku dofinansowania w tym zakresie oraz bariery wynikającej z braku wiedzy na temat oddziaływań prewencyjnych, jak i nie w pełni wykształconego społeczeństwa obywatelskiego. To także wynik nie najlepszego komunikowania w otoczeniu o przedsięwzięciach związanych z opracowaniem i wdrażaniem programów, a często również braku zaufania do ich realizatorów na poziomie zaufania normatywnego.



Rysunek 13. Poziomy współpracy między strukturami

Źródło: opracowanie własne

Ponadto trudno zachęcić społeczność miejską czy osiedlową do realizacji programu, jeśli wcześniej nie przygotowano strategii komunikowania się z nią. Dzielnicy, chociażby najlepiej pełnił swoją służbę, przy nadmiernym obciążeniu obowiązkami i przypadającej na niego liczbie około 3 tysięcy mieszkańców, nie jest w stanie włączyć się w sposób zadowalający w jego realizację. Stąd konieczna jest właściwa forma komunikowania się i kooperacja wielu podmiotów.

Poziom strategiczny i taktyczny są poziomami wykorzystywanymi we współpracy między strukturami, np. policja, samorządy terytorialne, straże miejskie i inne organizacje. Przekaz ma charakter formalny, ustalony zgodnie z obowiązującymi normami. Spotkania odbywają się na poziomie kierowników-menadżerów usytuowanych najwyżej w hierarchii organizacji. Pełnią oni rolę decydentów i kreatorów zmian w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na tym poziomie komunikat przybiera charakter informacji przygotowanej w sposób wcześniej już ustalony.

Podjęmowane są określone ustalenia i następuje przekaz oficjalnych komunikatów. W założeniu przedstawiciele tego poziomu mają wiedzę o procesach społecznych, systemach i przestrzeni relacji społecznych. Posiadają kompetencje, kapitał społeczno-kulturowy, obejmujący zarówno wiedzę, wykształcenie, jak i kapitał relacyjny dający się wykorzystać w działaniach lobbingowych. Znają otoczenie kulturowe swoich organizacji i wykorzystują innowacyjność swoją i zespołów, którym przewodzą, reagują na potrzeby lokalnych środowisk, działają na rzecz dobra wspólnego. Jako przedstawiciele elit mają zdolność pobudzania społecznej aktywności i innowacyjności, konsolidacji lokalnych elit. Wiedza daje im zarówno władzę, jak i pozwala na kształtowanie rzeczywistego autorytetu. Takie założenie dotyczące umiejętności kierowania nie zawsze ma przełożenie na praktykę działania.

Na poziomie strategicznym i taktycznym kierownicy mogą pełnić rolę liderów zespołów. Działając w zespole, mogą dążyć do spowodowania zmian, mają holistyczne spojrzenie na organizację i toczące się wokół niej procesy. W tym podejściu można analizować społeczeństwo w kategorii zbiorowości wielokulturowej, jako rodzaj ogromnego zasobu możliwości tkwiących w różnorodności. Ta różnorodność uaktywniona może stać się motorem działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tu pojawia się możliwość zmiany od dowodzenia w kierunku przewodzenia, czy jak zakłada P. Drucker – sterowania. Dowodzenie pojawia się w sytuacji realizacji norm skodyfikowanych przez ustawę, przewodzenie przy budowie bezpieczeństwa w wymiarze prewencyjnym.

Poziom operacyjny jest najniższym poziomem kontaktów bezpośrednich z wielokulturowością. Na nim bezpośrednia relacja między funkcjonariuszem a obywatelem może spowodować uaktywnienie grup i jednostek funkcjonujących w społeczności. Uaktywnianie przez funkcjonariuszy (pracowników organizacji) może odbywać się poprzez wykorzystanie wzorów/skryptów komunikacyjnych nabytych w systemie szkoleń.

Całość jako proces przebiegać może w sposób planowy, zgodny z wizją i misją organizacji oraz z uwzględnieniem zaufania strategicznego. Liderzy i jednostki wypełniający strukturę za pomocą wypracowanych metod, technik i narzędzi, uwzględniając wielokulturowość otoczenia organizacji, dają sobie możliwość otwarcia na nią i wejścia w kooperację.

To także bezpośrednia realizacja procesów integracji zarówno systemów organizacyjnych mających wspólny cel, jak i procesów integracji społecznej na kolejnych etapach porozumienia, współpracy, współistnienia, dążenie do dynamizacji zmian i niwelowania asymetrii. Oczekiwanym rezultatem oprócz poczucia bezpieczeństwa staje się rosnąca wartość zasobów niematerialnych, takich jak zaufanie, porozumienie, współdziałanie, kooperacja, dobro wspólne. Dyfuzja wiedzy i działań z zakresu bezpieczeństwa do społeczności i z powrotem może w znacznym stopniu wpływać na sprawność działania grup odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, a tym samym na zwiększenie skuteczności samej organizacji.

Na poziomie strategicznym i taktycznym funkcjonuje zaufanie strategiczne wynikające z informacji. To rodzaj zaufania oparty na budowie reputacji, wizerunku i kooperacji z innymi organizacjami. Z kolei już na poziomie najniższym – operacyjnym – można dążyć do korzystania z zaufania normatywnego i zasobów kapitału spajającego.

Zaufanie strategiczne wobec tych organizacji widoczne w deklarowaniu zaufania do policji nie przekłada się na zaufanie normatywne, dające rezultat w postaci bezpośredniej kooperacji. Pojawiają się deficyty w zakresie komunikowania dwustronnego, często na najniższym poziomie struktur organizacyjnych, między funkcjonariuszami lub pracownikami tych organizacji, którzy mają bezpośredni kontakt ze społeczeństwem. Nie bez znaczenia pozostają grupy nacisku, które biorą udział w grze o zasoby, są nimi zarówno liderzy społeczni, jak i lobbyści.

Policja jako monopolista, organizacja publiczna posiadająca specyficzne zasoby, których nie mają inni gracze (władza, specjalistyczna wiedza, zasoby materialne, instrumenty prawne), także realizuje swoje interesy. Posiadając ze względu na typ i zasięg organizacji spory obszar działania, tworzy znaczące pole gry interesów, widoczne w więziach z elitami innych organizacji. Jako organizacja jest dość scentralizowana, niemniej poddana w jakimś stopniu cywilnej kontroli, co może sprzyjać kooperacji. Funkcjonując jako organizacja publiczna, reprezentuje interesy państwa i społeczeństwa, niemniej na jej decyzje mogą mieć wpływ różne grupy interesu. Ogólnie wpływy te mają legalny charakter, powinny służyć społeczeństwu, a nacisk może spowodować pozytywny skutek (rodzaj korporatyizmu społecznego, gdzie grupy interesu mogą wywierać większy wpływ na decyzje związane z zapobieganiem przestępczości, prowadzącym do podniesienia poczucia bezpieczeństwa obywateli). Element korporatyizmu państwowego widoczny jest w zakresie egzekwowania prawa. Swoiste układy pośrednie mogą być wypracowane w odniesieniu do relacji organizacja–społeczeństwo, np. policja–lokalna



społeczność (reprezentowana między innymi przez grupy nacisku – liderów społecznych), jednak wymaga to wielu zabiegów i otwartości na kooperację, tworzenia putnamowskiego kapitału pomostowego.

Nie bez znaczenia pozostaje swoisty opór wobec zmiany, jaki towarzyszy przy podejmowaniu przedsięwzięć zarówno przez organizację, jak i jej interesariuszy. W kreowaniu zmiany konieczne jest wzięcie pod szczególną uwagę nie tylko otoczenia i jego głównych aktorów, ale również toczących się procesów, takich jak negocjacje, partycypacja w organizacji bezpieczeństwa i porządku publicznego, spory oraz przewidywanie ich wyników w postaci nowych wypracowanych układów i koalicji.

Zalecenia dotyczące komunikowania zewnętrznego są szczególne ważne, gdy rozpatrujemy policję w kategoriach organizacji publicznej traktowanej jako element sektora publicznego. Sektor ten funkcjonuje w zależnościach, które są wyjaśniane w formie czterech założeń: cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego, operuje on w powiązaniu ze społeczeństwem, warunki funkcjonowania sektora publicznego nie są czysto ekonomiczne, efektywność działania tego sektora należy oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym<sup>72</sup>. Ponadto zgodnie z przyjętymi wyżej założeniami działanie sektora publicznego zależy od: państwa, popytu i podaży dóbr i usług publicznych, powiązań zewnętrznych i otoczenia organizacji produkujących te dobra, transformacji i jej dynamiki<sup>73</sup>. Analiza tego sektora w odniesieniu do policji została przedstawiona we wcześniejszych rozdziałach. W opisanych relacjach widoczny jest brak mechanizmów rynkowych w sektorze publicznym, a jeśli się pojawiają, to w formie marginalnej. W obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego to segment bezpieczeństwa sprywatyzowanego uzupełniającego zapotrzebowanie na dodatkową ochronę.

Zauważalne jest dążenie policji do: zwiększenia zakresu władzy, prestiżu i zasobów, takich jak budżet i rozbudowa administracji (zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia interesów tej organizacji lub jej zasobów, np. krytyka jakości wytwarzanych dóbr i usług). Widoczne jest to w werbalizowaniu przez policję potrzeby dofinansowania zarówno w zakresie unowocześniania sprzętu, jak i podniesienia pensji funkcjonariuszy. Pojawiają się też rozbieżności pomiędzy celami policji a jej odbiorcami zgłaszającymi oczekiwania wobec niej często na podstawie subiektywnego poczucia zagrożenia.

Widoczna jest też asymetria informacji w relacji organizacja publiczna–konsument dóbr publicznych (brak umiejętności nadawania komunikatu w kodzie kulturowym odbiorcy lub w sposób pozwalający na odczytanie i zrozumienie zgodnie z intencją nadawcy) oraz brak diagnoz umożliwiających sformułowanie czytelnego przekazu. Jednak luki w tym obszarze są nadrabiane przez poli-

<sup>72</sup> Zob. J. Klerr, *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] J. Klerr (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, Cedetu, Warszawa 2005, s. 9–54.

<sup>73</sup> Ibidem.

cję zwłaszcza w ostatniej dekadzie. Ponadto w komunikowaniu wewnętrznym widoczny jest nieostry i niekoniecznie zrozumiały w przekazie informacyjnym proces decyzyjny. Konieczne jest też przemodelowanie procesu kontaktu komunikacyjnego organizacji z otoczeniem, wprowadzenia do sektora publicznego rozwiązań podobnych do tych z sektora prywatnego (public relations, marketing, dobra komunikacja wewnętrzna itp.), dopiero powoli wprowadzanych w policji.

### 3.3. Czynniki sprawnego komunikowania

Motyw jest najczęściej swoistym bodźcem, przyczyną inspirującą działanie jednostki, wynikającą z jej potrzeb. Potrzeba bezpieczeństwa – podstawa piramidy A. Masłowa – wpływa na to, że ludzie podejmują się realizacji celów, które mogą ją zapewnić. To działanie najczęściej świadome, chociaż i nieświadome również ma wpływ na postępowanie i podejmowanie decyzji. Współczesne organizacje, żeby móc funkcjonować w niespokojnym otoczeniu, podejmują działania mające zapewnić skuteczną realizację celu, przetrwanie i rozwój poprzez przyjmowanie różnych strategii działania. Efektywność komunikacji zależna jest od wielu czynników, takich jak kooperacja z otoczeniem, pozyskanie zaufania będącego podstawą dalszej relacji, spójność w działaniu, ekonomiczność zarówno długości komunikatów, jak i kosztów ich transmisji czy ekspresyjności, jakiej nadaje się przekazowi, aby odbiorca był nim zainteresowany. Celem jest przede wszystkim zysk materialny lub niematerialny.

Organizacje prywatne realizują cel powiązany z zyskiem o charakterze ekonomicznym, organizacje publiczne zaś cele mające zapewnić obywatelom bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo zdrowotne, socjalne, edukacyjne itp., w których wartością dodaną jest zadowolenie obywatela. Organizacje publiczne, administracja publiczna są swoistymi monopolistami, którzy zgodnie z założeniami mają służyć społeczeństwu. Sposób realizacji tych założeń nie zawsze jest zadowalający dla odbiorców organizacji. Współczesne organizacje publiczne podejmują więc działania mające na celu komunikowanie się z otoczeniem. Zmiana w postrzeganiu tych organizacji sprawia, że one same dokonują przekształceń, które powoli, bez naruszenia norm, pozwalają budować pozytywne relacje z otoczeniem.

Celem komunikowania jest budowanie zaufania między nadawcą i odbiorcą komunikatu, dzielenie się wiedzą, z założeniem, że nadawca nie ma żadnych negatywnych wobec odbiorcy intencji w zakresie wpływania na postawy i zachowania. W takiej formie komunikowania wiedza, fakty, opinie wykorzystane w tym procesie powinny być z natury rzeczy prezentowane w sposób neutralny, rzeczowy i obiektywny. Ważnym elementem jest narracja, definiowane ważnych znaczeń oraz wiarygodność informacji. W przekazie perswazyjnym celem jest modyfika-

cja postaw i wpływanie na postępowanie odbiorcy, dążenie do zaakceptowania w sposób dobrowolny przez niego nowych zachowań, idei i postaw zgodnych z intencją nadawcy.

W poszczególnych fazach przekazu pojawia się dążenie do uruchomienia uwagi odbiorcy, zrozumienia komunikatu, refleksji i zapamiętania jego treści, a w następnej kolejności zmiany postawy. Nie bez znaczenia pozostaje filtr przekazu – swoista selekcja percepcji jednostki, tzn. odbiorca chętniej słucha, czyta czy ogląda przekazy leżące w polu jego zainteresowań. Filtr włącza się świadomie lub bez zaangażowania świadomości. Pojawiać się może również zjawisko oporu, polegające na psychologicznej niechęci jednostki do akceptacji proponowanych jej poglądów czy postaw. Ważna jest również wiarygodność nadawcy połączona w dużej mierze ze stopniem jego gotowości do przyjęcia czy odrzucenia komunikatu przez odbudowę.

Głównym motywem komunikowania policji jest pozytywna relacja z otoczeniem, prezentowanie misji, wizji, tradycji, historii, rzeczywistości, w jakiej funkcjonuje ta służba, oraz realizowanie jej celów i przyjętej strategii działania. Zapis ustawy zapewnia, że ma służyć społeczeństwu i tego od policji się oczekuje. Dlatego ważnym motywem działania jest prezentowanie cech, które z punktu widzenia interesów otoczenia są ważne i warte realizowania. Wartością dodaną jest kooperacja i pozyskiwanie informacji zwrotnej, a także pomoc w realizacji celów z zakresu zapobiegania przestępczości. Dlatego dość często, zwłaszcza przed wyborami, w ramach marketingu politycznego informuje się o inwestowaniu w bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz służby mające je zapewnić. To często także informacja o tkwiącym w policji potencjale, posiadanych zasobach i sposobach ich kapitalizacji, korygowanie krytycznych informacji, które pojawiają się w jej otoczeniu, zwłaszcza w sytuacji negatywnych wydarzeń z udziałem funkcjonariuszy.

Z kolei tworzenie i upowszechnianie symboli, znaków identyfikacyjnych policji jest elementem wyróżniającym ją spośród innych organizacji w jej otoczeniu, a ponadto ma oddziaływać prewencyjnie. Prezentowanie informacji o policji jako znaczącym podmiocie w otoczeniu, ważnym ze społecznego punktu widzenia ma wpływać na sposób pojmowania organizacji w otoczeniu, wzrost jej znaczenia i prestiżu. Służy temu także koordynowanie działań z innymi podmiotami na rynku bezpieczeństwa z uwzględnieniem jej znaczącej pozycji, prowadzenie akcji promocyjnych, realizowanie strategii wizerunkowych, tworzenie marki bezpieczeństwa i marki organizacji jako podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, aktywność na rynku prewencyjnym przez tworzenie i współtworzenie programów bezpieczeństwa.

Ważnym motywem komunikowania się jest dążenie policji do interpretacji jej decyzji z perspektywy korzyści społecznych, zdobywania poparcia partnerów – kooperantów na rzecz bezpieczeństwa, tworzenia dobrego klimatu wokół jej działań. Służy temu podejmowanie dialogu ze społeczeństwem, dążenie do minimalizowania ryzyka braku akceptacji społecznej dla swoich działań. To nieja-

ko ukryty motyw komunikacyjnego działania policji, mający na celu stworzenie zarówno marki bezpieczeństwa, jak i akceptacji dla działań z użyciem środków przymusu (demonstracje, strajki).

Dążenie do pozyskania zaufania powinno uwzględniać korzystanie ze sprzyjającego klimatu zaufania, zaspokajanie potrzeb komunikacyjnych otoczenia, budowanie prestiżu własnego systemu społecznego w organizacji, a także pozyskiwanie wsparcia. To także identyfikowanie mocnych i słabych sygnałów z otoczenia policji, które mogą mieć wpływ na działanie organizacji w bliższej lub dalszej perspektywie. Policja ponosi również społeczną odpowiedzialność za swoje działanie, dlatego ważne jest, aby w przekazie umiejętnie precyzowała swe cele, stosowała logiczną argumentację, umiała rozpoznać postawy i wzory zachowań odbiorców, korzystała z języka motywującego do działania, budowy i rozwijania wiarygodności oraz prezentowała komunikaty w przekonujący sposób.

Wiele komunikatów ze strony tej organizacji jest kierowana przez media, które pełnią funkcję informacyjną, rozrywkową, w niektórych sytuacjach integracyjną. Dla publiczności są soczewką umożliwiającą obserwację otaczającego świata i uzgadniania rzeczywistości. W przekazie informacji wykorzystywane jest m.in. milczenie, pomijanie, nadmierne eksponowanie niektórych treści, łączenie informacji ważnych z rozrywką, wybiórcze, a nawet nieprawidłowe ich przedstawienie, nadmierne uproszczenia w związku z ograniczeniami czasowymi na ich przekaz, nieuwzględnianie kontekstu sytuacyjnego. Siła mediów tkwi w ich możliwości przyciągania i kierowania uwagi społecznej, możliwości zmiany opinii i poglądów, perswazji.

Publiczność mediów stanowi wspólnotę poglądów, która jest rezultatem ciągłego wpływu tych samych obrazów i informacji. Obraz często powtarzany powoduje utrwalenie w umyśle widza. Interpretacja treści przekazów medialnych jest różna w różnych grupach publiczności, dlatego motywy komunikacyjne kierowane do społeczeństwa powinny być traktowane nie tylko w formie różnych technik komunikacyjnych, ale postrzegane i realizowane z perspektywy procesu.

Głównymi czynnikami sprawności komunikacyjnej są udrożnione kanały komunikacyjne, dbałość o dobry przepływ komunikatów formalnych zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Opisane w poprzednich rozdziałach czynniki znacząco wpływają na jakość przekazu, z uwzględnieniem szumu informacyjnego zakłócającego ten przekaz. Oprócz drożności kanałów, umiejętności konstrukcji komunikatów ważna jest kwestia zaufania do organizacji, która komunikaty przekazuje. Mimo różnorodności sposobów przekazywania treści komunikacja w wielu sytuacjach zawodzi.

Zaufanie pozwala prognozować, przyjmować optymistyczną wersję przyszłych wydarzeń, ale nie daje pewności. G. Friedman stwierdza, że „geopolityka i ekonomia zakładają, że gracze są racjonalni, przynajmniej w tym sensie, że znają swój samolubny, doraźny cel”<sup>74</sup>. Realizacja celów odnosi się do rzeczywisto-

<sup>74</sup> G. Friedman, *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek*, AMF, Warszawa 2008, s. 25.

ści, która daje ograniczone możliwości wyboru i określone reguły gry, których nie można łamać, żeby nie przekraczać racjonalności działań samej organizacji. Dlatego można przyjąć założenie, że działania są zdeterminowane przez okoliczności, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i kulturowym. Jedną z nich jest zaufanie, niemierzalne, ale stanowiące jedną z miękkich sieci społecznych powiązań. Zaufanie opiera się w dużej mierze na doświadczeniu i posiadanych informacjach, jest zaufaniem opartym na wiedzy, „generalnym zaufaniu”<sup>75</sup>, na doświadczeniach z udziałem konkretnych osób w przeszłości<sup>76</sup>, i wspólnocie doświadczeń. D. Hume wskazywał, że „gdybyśmy myśleli, że przyrzeczenia nie wytwarzają żadnego zobowiązania moralnego, nie mielibyśmy nigdy skłonności, by ich dotrzymywać”<sup>77</sup>.

E. Uslaner proponuje określenie „zaufanie strategiczne”, które oparte jest na wiedzy i zakłada ryzyko, i „zaufanie normatywne” oparte na zaufaniu do nieznanymi, które jest fundamentem społeczeństwa obywatelskiego<sup>78</sup>. Zaufanie strategiczne dobrze tłumaczy deklarowanie zaufania do policji w różnego rodzaju badaniach. Ogólnie ufamy tym, którzy mają nas zgodnie z ustawą chronić i raczej nie spodziewamy się złego traktowania ze strony funkcjonariuszy policji (choć i takie sytuacje się zdarzają). Z kolei jednostki wchodzące w świat organizacji policji ufają, że funkcjonowanie w niej spełni ich oczekiwania. R. Putnam wskazuje na zaufanie oparte na wiedzy, stwierdzając, że „ufność wymaga założenia dotyczącego zachowania niezależnego aktora”<sup>79</sup>. Natomiast A. de Tocqueville pisze „o dobrze rozumianym własnym interesie”<sup>80</sup>, którego podstawy umocowane są w wartościach tkwiących w religii.

W swoim funkcjonowaniu jednostki łączą się w grupy, odczuwają tożsamość grupową i skłonne są do lojalistycznych zachowań wobec niej. Lojalność jest jednym z filarów zaufania pozwalających na utrzymywanie trwałości grupy i angażowanie się w jej interesy, jest pozostawaniem w tej samej wspólnocie moralnej. M. Ossowska wskazuje na kwestie związane z ufnością w rozum każdego człowieka i możliwość racjonalnego urządzenia świata oraz zasadę odpowiedzialności

<sup>75</sup> T. Yamigishi, M. Yamigishi, *Trust and Commitment in the United States and Japan*, „Motivation and Emotion” 1994, 18, s. 129–166, cyt. za: E. Uslaner, *Varieties of Trust*, Department of Government and Politics University of Maryland–College Park, <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/uslanereps.pdf> [dostęp 27.06.2012].

<sup>76</sup> Zob. C. Offe, *Trust and Knowledge, Rules and Decisions: Exploring a Difficult Conceptual Terrain*, [w:] M. Warren (red.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

<sup>77</sup> D. Hume, *Traktat o naturze ludzkiej*, t. II: *O uczuciach*, PWN, Warszawa 1963, s. 323.

<sup>78</sup> E. Uslaner, *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne*, [w:] P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 181–252. Zob. też B. Misztal, *Trust in Modern Societies*, Polity Press, Cambridge, UK 1996; A.B. Seligman, *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton 1997.

<sup>79</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przy współpr. R. Leonardiego i R.Y. Nanetti, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995, s. 265.

<sup>80</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996, s. 131–132.



za skutki decyzji i działań indywidualnych, a także rzetelność w realizacji wzajemnych zobowiązań. Kwestie zaufania wiąże z czynnikiem decydującym o pozycji społecznej jednostki<sup>81</sup>. To zaufanie jest powiązane z rolą pełnioną przez policjanta i wysokimi wymaganiami wobec niej, oczekiwaniem na działania zgodne z prawem, w interesie obywateli.

Łączy się to także z kwestią zaufania do lokalnej społeczności i pozostawieniem jej aktywności w sferze działań również na rzecz bezpieczeństwa publicznego. To także kwestia „uczenia się” tych społeczności w nowych warunkach gospodarki wolnorynkowej połączonej z odbudowaniem więzi społecznej i zaufania. Zaufanie przywiązujące nas do wspólnoty, pomagające rozwikływać jej problemy z podejmowaniem działań zbiorowych związane jest w dużej mierze z zaufaniem normatywnym, polegającym głównie na tym, że się ufa<sup>82</sup>. Zaufanie strategiczne wiąże się z przewidywaniem i „może pomóc z wycofania się z podjętej umowy”<sup>83</sup>, a doświadczenia mogą zniechęcać do obdarzania zaufaniem. W odniesieniu do policji chodzi o pamięć tej organizacji sprzed roku 1989 jako upolitycznionej i nadmiernie represyjnej. Ponadto medialne negatywne zdarzenia z nią związane też mają wpływ na poziom zaufania do niej. Wysokie wskaźniki zaufania do policji świadczą o tym, że ufamy tej organizacji jako odpowiedzialnej za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast na poziomie lokalnych społeczności pojawia się obszar zaufania strategicznego, opartego na wiedzy i informacji, również tej medialnej. W tym wymiarze zaufania gotowość społeczeństwa do kooperacji z policją maleje, chociażby dotyczyła tak ważnych kwestii jak bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania. Tu w dużej mierze tkwi przyczyna niepowodzenia w implementacji programów z zakresu prewencji, profilaktyki czy bezpieczeństwa w ogóle.

Przyszłość jest zawsze obszarem niepewności, a „działania zorientowane ku przyszłości są podejmowane zawsze w warunkach ryzyka. Zaufanie pozwala nam zredukować tę niepewność, zmniejszyć poczucie ryzyka, umożliwiając podjęcie bardziej swobodnej i skutecznej aktywności”<sup>84</sup>. To także istotny aspekt więzi społecznej, ponieważ jesteśmy zdani na innych. Każda jednostka ma spory obszar swobody działania, a w swoich decyzjach podobnie jak inni jest w dużej mierze wolna.

Zaufaniu i jego brakowi towarzyszy pamięć historyczna, gdzie „stosunek do innych grup i jednostek oparty na emocjonalnych uprzedzeniach i stereotypach, a nie racjonalnym postrzeganiu innych, jako posiadających te same prawa jednostek członków demokratycznych społeczeństw”<sup>85</sup> utrudnia komunikowanie się,

<sup>81</sup> M. Ossowska, *Moralność mieszczańska*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 74, 81 i n.

<sup>82</sup> Zob. E. Ulsaner, *Zaufanie...*, s. 188–189.

<sup>83</sup> Ibidem, s. 189.

<sup>84</sup> P. Sztompka, *Zaufanie: warunek podmiotowości społeczeństwa*, [w:] K. Górlach, Z. Seręga (red.), *Oblicza społeczeństwa*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996, s. 116.

<sup>85</sup> E. Jurczyńska-McCluskey, *Jednostka – obywatel czy „samotny myśliwy” w demokratycznym państwie prawa. Dylematy społeczeństwa obywatelskiego z perspektywy socjologicznej*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka*



a w rezultacie kooperację. Nie bez znaczenia pozostają uwarunkowania postaw i zaufania wobec demokracji, które zależą od zmiennych, takich jak: elementy podłoża historycznego (wspólnota protestu, a nie wspólnota konstruktywnego oddolnego działania), czynniki o charakterze strukturalnym: poziom zamożności, wykształcenie, stan nierówności i związane z nimi konflikty, ramy instytucjonalne życia społeczno-politycznego (rozwiązania prawne, procedury czy konkretne decyzje, instytucje i funkcjonujące wokół systemy), uwarunkowania psychologiczne (autorytaryzm, poglądy polityczne, poczucie umiejscowienia kontroli)<sup>86</sup>.

Polskie społeczeństwo nieinformowane o charakterze procesów transformacyjnych, doznając ich bezpośrednio w działaniu wolnego rynku, stanęło między oczekiwaniami własnymi i Europy Zachodniej. Mit człowieka zniewolonego zastąpiono mitem człowieka wolnego, dojrzałego do podejmowania decyzji, orientującego się regułach i zasobach otaczającego go świata. Tymczasem jednostka nie wyrosła jeszcze z wizerunku homo sovieticus, a w pogoni za odnalezieniem siebie i przetrwaniem ekonomicznym nie zastanawiała się nad ideą społeczeństwa obywatelskiego. Przeobrażenia rodziły nieufność, powodowały wycofanie, rytualizację zachowań, co ogólnie osłabiło uczestnictwo obywateli w procesie przeprowadzanych reform społecznych. Obecnie „państwo i społeczeństwo obywatelskie to dające się wyodrębnić ze współczesnych systemów społecznych odrębne struktury, obejmujące wprawdzie swym zakresem ten sam obszar, stanowiące jednak dwie osie organizacyjne”<sup>87</sup>. Te dwie osie organizacyjne widoczne są ze strony państwa w wykonywaniu funkcji przez powołane do tego organizacje, zaś w społeczeństwie obywatelskim tam, gdzie obywatele podejmują próby rozwiązywania problemów na poziomie lokalnych społeczności.

Zaufanie stanowi w obu osiach podstawę współdziałania. Cykliczne badania wskazują jego poziom. W komunikatach OBOP-u przedstawiano notowania dotyczące między innymi zaufania do związków zawodowych, instytucji władzy, mediów, instytucji finansowych, firm i organizacji, służby publicznej oraz do instytucji związanych z bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości<sup>88</sup>. W roku 2002 pod względem ufności netto, czyli różnic między opiniami o charakterze pozytywnym i negatywnym, najlepszy wynik spośród niemal czterdziestu instytucji uzyskały straż pożarna, Polskie Radio, pogotowie ratunkowe, wojsko i Poczta Polska. Wyraźną przewagę ocen pozytywnych nad negatywnymi odnotowano

---

w demokratycznym państwie prawa, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003, s. 294.

<sup>86</sup> P. Sekuła, *Społeczne i kulturowe uwarunkowania postaw współczesnych Polaków do demokracji*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa...*, s. 579–580.

<sup>87</sup> B. Goryńska-Bittner, J. Stępień (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej. Wstęp*, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2002, s. 8. Zob. J. Szacki, *Wstęp. Powrót społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec – obywatel: idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1997.

<sup>88</sup> <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/1201> [dostęp 20.11.2010].

w przypadku prezydenta, prasy, banków państwowych, NIK i TVP. Prawie 50% wynik ufności netto uzyskała też policja, prywatne stacje radiowe i NBP. Natomiast najniższą ocenę netto otrzymały NSZZ Solidarność i sejm. Ze znaczną przewagą ocen pozytywnych nad negatywnymi mieliśmy też do czynienia przy ocenie senatu i rządu. Kilkunastopunktowy wynik ujemny był udziałem Rady Polityki Pieniężnej, sądów, ZUS i Sądu Lustracyjnego. Minimalnie więcej nieufności niż zaufania uzyskały także prokuratura oraz banki prywatne<sup>89</sup>. Badania wskazują na spadek zaufania do instytucji związanych z obrotem pieniądza, związków zawodowych oraz instytucji związanych z wymiarem sprawiedliwości. Niepokojący jest spadek zaufania do tak ważnych instytucji dla obywateli, wskazuje to na istniejący podział My–Oni.

Z kolei w rankingu instytucji władzy z 2003 roku najwięcej osób (ponad dwie trzecie pytanym) zadeklarowało zaufanie do Organizacji Narodów Zjednoczonych i prezydenta, a także Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i NATO. Ponad połowa Polaków ufała Unii Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom swoich gmin i miast. Natomiast najwięcej nieufności wyrazili pod adresem rządu, sejmu i premiera (nie ufało im ponad trzy czwarte Polaków). Ponad połowa z nieufnością podchodziła także do senatu (dwie trzecie osób). Najwięcej trudności sprawiło badanym ustosunkowanie się do swojego wojewody oraz starosty (niemal co drugi pytanym odpowiadał „trudno powiedzieć”), co wynikało prawdopodobnie z braku wiedzy o jego działaniach<sup>90</sup>. Badani ogólnie bardziej ufali instytucjom międzynarodowym niż rodzimym. Brak zaufania mógł mieć przełożenie na nieangażowanie się w kolejne wybory (niska frekwencja wyborcza) i zmniejszenie zasobów kapitału społecznego.

Z badań zaufania do instytucji związanych z bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości przeprowadzonych w listopadzie 2003 roku wynika, że Polacy najbardziej ufają instytucjom gwarantującym bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski: wojsku, policji, straży granicznej, NATO (przy czym NATO, co znamienne, uzyskuje niższy wynik niż wojsko polskie), a spośród instytucji wymiaru sprawiedliwości wyróżnili tylko Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Polskie instytucje reprezentujące wymiar sprawiedliwości – sądy powszechne, prokuratura, sąd lustracyjny – uzyskały najwyższe wskaźniki nieufności spośród omawianych instytucji<sup>91</sup>. Niepokojący jest niski wskaźnik zaufania do rodzimych

<sup>89</sup> *Zaufanie do instytucji*, Warszawa, kwiecień 2002 roku, TNS OBOP, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/1201> [dostęp 20.11.2010].

<sup>90</sup> *Zaufanie do instytucji 2, instytucje władzy*, Warszawa, listopad 2003 roku, TNS OBOP, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/1201> [dostęp 20.11.2010].

<sup>91</sup> Wyraźnie gorzej niż w 2002 r. badani odnieśli się do Rzecznika Interesu Publicznego (wzrost nieufności o 10 pkt procentowych, a nieufność netto – o 21 pkt). Nieco więcej osób niż poprzednio wyrażało nieufność także wobec Sądu Lustracyjnego (wzrost nieufności o 8 pkt proc.) oraz prokuratury (o 6 pkt proc.). *Zaufanie do instytucji 4, instytucje związane z bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości*, Warszawa, listopad 2003 roku, TNS OBOP, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/1201> [dostęp 20.11.2010].

instytucji wymiaru sprawiedliwości, który oznacza ogólną nieufność obywatela wobec państwa. W badaniach dotyczących zaufania do instytucji publicznych z 2006 roku zauważalne jest duże społeczne zaufanie do mediów – ufa im przeszło trzy piąte Polaków. Wśród instytucji władzy największym zaufaniem cieszył się premier, prawie połowa badanych pozytywnie wypowiadała się na temat wójta, burmistrza, prezydenta swojej gminy lub miasta (nad negatywnymi wyraźnie przeważały oceny pozytywne). Największą nieufnością obdarzane były sejm, senat, rząd i prezydent (ponad połowa respondentów).

Wśród instytucji związanych z bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości największym zaufaniem cieszyły się nadal wojsko i policja – ufało im odpowiednio: ośmiu na dziesięciu i siedmiu na dziesięciu Polaków. Ufność ponad połowy społeczeństwa zyskały także straż graniczna, Sąd Najwyższy oraz Trybunał Konstytucyjny. Największą nieufność wśród instytucji związanych z bezpieczeństwem i wymiarem sprawiedliwości (z przewagą opinii krytycznych nad pozytywnymi) wzbudzały sądy powszechne, Sąd Lustracyjny oraz prokuratura. Najwięcej trudności sprawiło badanym ocenienie służby więziennej, Rzecznika Interesu Publicznego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Śledczego, co mogło wynikać z braku wiedzy respondentów dotyczących tych instytucji. Natomiast Europejski Trybunał Sprawiedliwości cieszył się wśród Polaków większym zaufaniem niż polskie instytucje związane z wymiarem sprawiedliwości – sądy, prokuratura, a nawet Sąd Najwyższy<sup>92</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, poziom zaufania do organizacji państwowych nie był wysoki. Nie uległy zmianie notowania sprzed trzech lat. To niepokojący symptom, wskazujący na utrzymujące się podziały My–Oni mające określone skutki w innych obszarach życia społecznego.

Natomiast badania CBOS z roku 2010 wskazują, że duże i nieograniczone zaufanie Polacy mają jedynie do członków najbliższej rodziny. 72% respondentów opowiada się raczej za zachowaniem ostrożności w kontaktach z innymi ludźmi niż za zbytnią otwartością. Tylko 26% Polaków jest zdania, że większości ludzi można ufać. Zaufanie do lokalnych działaczy społecznych deklaruje 60% respondentów, w tym 10% w sposób zdecydowany. Zaufanie w sferze publicznej (do instytucji publicznych) CBOS ocenia jako wysokie, zaobserwowano jednak widoczny spadek zaufania do wielu z nich w porównaniu z 2008 r.: rząd stracił 25%, telewizja 20%, parlament 18%, gazety 17%, sądy 15%, partie polityczne 14%, UE, związki zawodowe, władze lokalne – 13%. Niezmiennie wysokim zaufaniem cieszą się wśród Polaków (największe i najbardziej znane) organizacje charytatywne: WOŚP (ufa jej 88%), Caritas (82%) i PCK (78%). Z badań CBOS wynika, że otwartość na innych ludzi i zaufanie w sferze instytucjonalnej wiążą się z poziomem materialnym respondentów. Zaangażowanie społeczne jest powiązane z poziomem zaufania. Jak podsumowuje w swoim raporcie CBOS, brak

<sup>92</sup> *Zaufanie do instytucji*, Warszawa, czerwiec 2006 roku, TNS OBOP, <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/1201> [dostęp 20.11.2010].

zaufania może być poważnym hamulcem w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce<sup>93</sup>.

W badaniach sondażowych widoczne jest zwykle zaufanie strategiczne oparte na informacji i wiedzy. Z zasady ufa się organizacjom, które mają na mocy ustawy zapewnić nam bezpieczeństwo. Natomiast w wymiarze zaufania normatywnego obywatel wycofuje się ze współpracy z nimi. Wpływ na to mają często osobiste doświadczenia jednostki, brak wypracowanego modelu współdziałania z obu stron, rozwijające się dopiero społeczeństwo obywatelskie. Nie bez znaczenia pozostaje pamięć tych służb z poprzedniego ustroju, które są doświadczeniem zbiorowym i mogą długo trwać w pamięci. Ponadto warto pamiętać, że zaufanie trudno jest rozwinąć w silnie rozwarstwionym społeczeństwie, gdzie trudniej jest dostrzegać wspólny interes w sytuacji znaczących różnic w poziomie życia<sup>94</sup>.

„Podstawą uogólnionego zaufania jest zaufanie normatywne”<sup>95</sup>. Zaufanie uogólnione opierające się na słabych więziach jest stabilne, ale niestałe w czasie, co widoczne jest w badaniach sondażowych. Poziom zaufania zależy od indywidualnie od jednostki, a na poziomie zawężonym odnosi się do swojej grupy. We współdziałaniu na rzecz bezpieczeństwa publicznego ten rodzaj zaufania można wykorzystać do budowy faktycznych działań na rzecz wspólnoty. Wspólne działania deklarowane między strukturami organizacji, chociaż oparte na wytworzonych dokumentach, nabierają często cech działań pozorowanych. Dopiero faktyczne przełożenie ich na zakończone sukcesem implementacje konkretnych programów może wpłynąć na budowanie kapitału spajającego, a tym samym zaufanie również w wymiarze zawężonym. Zaufanie strategiczne w tym wypadku pomagać może w redukowaniu niepewności. Stąd w sposób naturalny wynika potrzeba szacowania zaufania w lokalnych społecznościach. Zmiana w kierunku kooperacji jest możliwa, ale wymaga czasu i procesowego działania, strategii opartej na wiedzy i edukacji. W tym wypadku wiedza i edukacja mogą wzmacniać zaufanie. Ponadto sama interakcja z innymi sprawia, że jednostka staje się bardziej ufna, a „udział w organizacjach obywatelskich wpaja umiejętność współpracy, jak i poczucie odpowiedzialności za zbiorowe przedsięwzięcia”<sup>96</sup>.

Zaufanie i współdziałanie wymagają także spojrzenia z perspektywy zrównoważonego rozwoju, gdzie ważne jest formowanie różnorodnych modeli współpracy w organizacjach i zespołach, delegowanie władzy dla efektywniejszego działania<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> Zaufanie społeczne BS/29/2010, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_029\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF) [dostęp 26.06.2012].

<sup>94</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu...*, s. 134 i 271.

<sup>95</sup> E. Ulsaner, *Zaufanie...*, s. 195. Pytania sondażowe mierzą stosunek do innych uogólnionych, pewnej większości. W większości ufamy ludziom, organizacjom, natomiast niekoniecznie konkretnym ludziom czy organizacjom w naszym otoczeniu, zwłaszcza gdy nie spełnili oni naszych oczekiwań lub spotkało nas z ich strony złe traktowanie (nawet jeśli ocena tego traktowania jest subiektywna).

<sup>96</sup> R. Putnam, *Demokracja w działaniu...*, s. 137.

<sup>97</sup> B. Kozusznik, *Wpływ społeczny w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 146. Zob. też W.M. Grudzewski, I.K. Hejduk, A. Sankowska, M. Wańtuchowicz, *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa 2007.

Ponieważ żadna organizacja nie ma możliwości rozwiązania problemów swojego otoczenia sama, nie ma też poczucia indywidualnej odpowiedzialności. Dlatego ważne jest zrozumienie szerokiego kontekstu kwestii do rozwiązania i wspólne poszukiwanie płaszczyzn w celu ustalenia procedur współdziałania. Płaszczyznami rozwiązań mogą być: forum, gdzie formułowane są sprawy publiczne, miejsca podejmowania i wprowadzania decyzji o charakterze rozwiązań prawnych, sądy – miejsce ich oceniania w celu rozwiązywania zastanych konfliktów<sup>98</sup>.

Nie bez znaczenia w budowie zaufania pozostaje wykorzystanie elementów miękkich więzi moralnych, kultury obywatelskiej (w tym wartości, przekonania i kompetencji) połączonych siecią lojalności grupowej, zobowiązań i solidarności między jednostkami. Ważną rolę odgrywa w tym zakresie kapitał kulturowy i społeczny, wartości postmaterialistyczne i kompetencje cywilizacyjne rozumiane jako „zbiór predyspozycji kulturowych obejmujących gotowość do partycypacji politycznej i samorządności, dyscyplinę pracy, aspiracje edukacyjne, zasady i wrażliwość etyczną”<sup>99</sup>.

Policja wytwarzająca usługi publiczne, działając według norm prawnych, posiada system społeczny, który jest częścią innych grup, wspólnot. System społeczny policji jest więc obszarem interakcji nie tylko wewnątrz organizacji, ale i na zewnątrz, mającym znaczący wpływ na tworzenie nastrojów, klimatu zaufania, otwartości komunikowania. W kontakcie z konsumentami – społeczeństwem, nie jest oddzielony wyraźną nieprzepuszczalną granicą. Te dwa światy pozostają ze sobą w kontakcie, tworząc granicę, na styku której powstają są niemierzalnie empirycznie pozytywne nastroje, zaufanie, gotowość do kooperacji lub ich odwrotności: syndrom nieufności, zamknięcie na kooperację, negatywne nastawienie.

Miękka sieć relacji na granicy styku policji i społeczeństwa na każdym ich poziomie jest połączona z komunikowaniem. Komunikat i reakcja na niego jednostek i sieci społecznych zachodzi na różnych poziomach. Ta skompilowana dwoistość sieci oparta jest na uzgadnianiu wzoru kulturowego pełnionych w niej ról, producenta i konsumenta bezpieczeństwa, co wynika z zaufania, lojalności i solidarności według katalogu powinności i zachowań. Pojawia się też specyficzna dwoistość sieci komunikowania między organizacją, jej systemem społecznym i odbiorcą. Wzory kulturowe pełnionych ról podlegają w sposób naturalny modyfikacjom zależnym od kultury organizacji i zachodzących zmian w jej otoczeniu.

Dotyczy to również konsumpcji dóbr i usług w wymiarze materialnym i niematerialnym. Wiąże się to też z produkcją znaczeń i symboli. Symbole są kreowane przez grupy społeczne, obdarzane są przez nie mniejszym lub większym stopniem zaufania. Konsumpcja to „elementarna konieczność życia”<sup>100</sup>, w której:

<sup>98</sup> Zob. B. Kożusznik, *Wpływ społeczny w organizacji...*, s. 146–147 i n.

<sup>99</sup> P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007, s. 34.

<sup>100</sup> J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981, s. 132.



wyróżniamy trzy różne stany rzeczy, czy też trzy różne zjawiska i procesy nazywane konsumpcją: bezpośredni akt spożycia, czyli bezpośrednie zaspokojenie pewnej potrzeby poprzez zużycie określonego środka, proces złożony z działań i zachowań człowieka zmierzający do pośredniego i bezpośredniego zaspokajania potrzeb, faza procesu reprodukcji społecznej, tzn. ta część gospodarki narodowej w skali makro, którą można nazwać także „sferą spożycia”, na którą składają się „warunki życia społecznego”, warunki pracy, poziom życia ludności, fundusz spożycia – słowem to wszystko, co w gospodarce narodowej ma pośredni lub bezpośredni związek z zaspokajaniem potrzeb ludności<sup>101</sup>.

W fazie reprodukcji społecznej nie bez znaczenia pozostaje obszar miękkich więzi moralnych. Moralność to „sposoby postępowania wobec innych i określających, jak powinny przebiegać właściwe, stosowne czy wymagane relacje z nimi. Przy uzasadnieniu pożądanego zachowania odwołuje się przy tym raczej do wartości niż interesów”<sup>102</sup>. Wspólnota moralna w takim rozumieniu oparta jest na zwyczajach i zinternalizowanych etycznych i moralnych wzajemnych zobowiązaniach<sup>103</sup>, gdzie „w takim ujmowaniu społeczeństwa mniej ważna jest formalna organizacja niż poczucie przynależności, zaufanie i odpowiedzialność oraz obowiązki wobec tych, którzy dzielą nasze wartości, interesy i cele”<sup>104</sup>. Wymaga to postrzegania społeczeństwa jako wspólnoty moralnej w kategoriach *My*, która aby trwać, musi być oparta na filarach zaufania, lojalności, solidarności i komunikowania. Komunikowanie pozwala na dyskurs o kształcie wspólnoty i zasadach jej funkcjonowania.

Nie bez znaczenia w takim dyskursie pozostaje kwestia jakości i dostępności dóbr i usług publicznych, związanych z „opieszalnością” organizacji, które „chcą zazwyczaj osiągnąć jedynie «zadowalającą», a nie najwyższą możliwą stopę zysku”<sup>105</sup>. Obywatelowi pozostaje w tym wypadku krytyka, która „staje się skuteczną metodą postępowania, stanowiącą substytut lub uzupełnienie rozstania”<sup>106</sup>. W ten sposób krytyka w formie wyartykułowanego komunikatu może stać się dążeniem do przywrócenia zaufania i lojalności, a „wybór rozwiązania polegającego na krytyce, a nie na rozstaniu oznacza dla konsumenta lub członka organizacji podjęcie próby spowodowania zmian zasad działania, polityki”<sup>107</sup>. Ważna jest również

<sup>101</sup> Ibidem, s. 133–134.

<sup>102</sup> P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa...*, s. 36.

<sup>103</sup> Zob. F. Fukuyama, *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław 1995.

<sup>104</sup> B. Misztal, *Trust in Modern Societies...*, cyt. za: P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa...*, s. 36.

<sup>105</sup> A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 18.

<sup>106</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>107</sup> „Jeśli w danych warunkach dojdzie do krytyki ze strony niezadowolonych klientów/ członków organizacji, nie zaś do rozstania, wówczas efektywność krytyki będzie rosła wraz z rozwojem jej natężenia. Ale prawdopodobnie jak w przypadku rozstania dawka krytyki może okazać się nadmierną; niezadowoleni klienci/ członkowie mogą stać się tak uciążliwi, że ich protesty zaczną w końcu stanowić przeszkodę na drodze działań naprawczych, zamiast do nich skłaniać [...] na arenie politycznej, a więc w najbardziej



kwestia dobra publicznego, gdzie „organizacje i firmy dostarczające dóbr publicznych – lub publicznego zła – tworzą środowisko, w którym zachowania lojalistyczne (czyli odsuwanie chwili rozstania pomimo niezadowolienia i skrupułów) rozwija się szczególnie dobrze”<sup>108</sup>. Komunikowanie jako czwarty filar wspólnoty moralnej daje szansę ustalania tych ról i ich negocjowania, jeśli chodzi o wzór i sposoby ich realizacji, a przez to powiększanie obszaru zaufania.

W organizacjach publicznych, w tym w policji, widoczny jest powolny proces ustalania filarów wspólnot moralnych. Dokonywany jest przez wprowadzanie prób nowego zarządzania i odbudowywanie zaufania. Zaufanie staje się podwaliną komunikowania, w trakcie którego następuje ustalanie rzeczywistości.

Ludzkie działania są zorientowane ku przyszłości, ta z kolei jest niepewna, powstaje w wyniku warunkowych działań innych jednostek, zbiorowości i instytucji. Jednostki z założenia racjonalne dokonują kalkulacji opartej na ocenie wiarygodności, reputacji innych jednostek, grup i organizacji. Czynnikiem ważnym jest przy tym stopień własnego zaufania wobec innych. Zdolność do obdarzania zaufaniem innych wynika z osobowości jednostki, orientacji typowej, rozumianej jako coś więcej niż postawa. W tym sensie „zdolność do obdarzania innych zaufaniem staje się cechą ludzkich zbiorowości, kapitałem kulturowym, z którego jednostki czerpią, podejmując różnorodne działania”<sup>109</sup>.



Rysunek 14. Idea tworzenia wspólnot moralnych w zarządzaniu organizacjami publicznymi

Źródło: opracowanie własne

charakterystycznym miejscu uprawiania krytyki, nie można wykluczyć, że po przekroczeniu pewnego progu krytyka zaczyna rzeczywiście szkodzić”. Ibidem, s. 36–37. Robert Dahl wymienia możliwość zaskakująco silnej reakcji obywateli w sytuacji, gdy zagrożone są ich żywotne interesy. „Taka reakcja może mieć miejsce wtedy, gdy zazwyczaj większość obywateli nie wykorzystuje w pełni swoich uprawnień, co pozwala im użyć owych «uśpionych» środków i metod oddziaływania, gdy znajdzie taka potrzeba”. R. Dahl, *Who Governs?* Yale University Press, New Haven 1961, s. 309–310.

<sup>108</sup> A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie...*, s. 100.

<sup>109</sup> P. Sztompka, *Zaufanie, nieufność i dwa paradoksy demokracji*, [w:] P. Sztompka, M. Kucia (red.), *Sociologia. Lekturey*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005, s. 398.

Cztery filary: zaufanie, lojalność, solidarność i komunikowanie (wewnątrz – system społeczny i na zewnątrz organizacji – obywatele-konsumenci) stwarzają perspektywę wytworzenia w złożonych polach (grupy, wspólnoty, organizacje) tkanki – relacji przechodzącej od twardych, racjonalnych do miękkich więzi moralnych opartych w większym stopniu na wartościach niż interesach. Z takiego punktu widzenia można dążyć do odbudowy zaufania do organizacji w ogóle i jego utrzymania.

Nie bez znaczenia pozostaje moralność jako „komponent całkowicie formalnych, instrumentalnych i związanych z interesami relacji”<sup>110</sup>, gdzie oprócz wymiaru formalnego, znaczący jest nieformalny wymiar – kontrakt psychologiczny obejmujący współpracę, wiarygodność, zaufanie, lojalność, empatię, komunikowanie się wpływające na tworzenie pozytywnej atmosfery, co w sytuacji działania policji jest niezbędne.

### 3.4. Bariery w procesie komunikowania się policji ze społeczeństwem

Według M. Castellsa w strukturze społecznej epoki informacyjnej, w której wszystko, co ma dla nas znaczenie, generuje władzę, pieniądze i informację, i dokonuje się w sieciach, które nie mają swojej logiki, służą do wymiany informacji, której nikt nie kontroluje. Społeczeństwo sieciowe nie jest społeczeństwem nierówności i wyzysku, jest zaawansowane w obszarze technologii i informacji gospodarczej, ale zdaje się zapóźnione w sferze kultury, kontroli społecznej i polityki. W epoce informacyjnej sposób myślenia warunkuje sposób wytwarzania produktów materialnych i niematerialnych i życia. Produkcja kodów kulturowych staje się rodzajem władzy, a większość z nich podlega kontroli. Zmiany społeczne zachodzą wtedy, gdy ludzie usiłują przedefiniować określające ich kategorie, a przyswajane kody, utrzymują nas w stanie ciągłej zależności<sup>111</sup>. W sieci spotykają się też różne kultury, stajemy się obywatelami świata przez „formowanie się transnarodowych tożsamości społecznych”<sup>112</sup>. Nowa w naszej rzeczywistości sieciowej staje się ich asymetryczność. Sieć informatyczna nie nadkłada się na sieć społeczną, a te jeszcze na sieci struktury społecznej i kolejno na sieci kodów kulturowych.

Patrząc w ten sposób, możemy oglądać asymetryczność poszczególnych sieci i ciągle stawanie się ich od nowa. Język kodów sieci też jest zróżnicowany w zależności od kultury. Sieci zanurzone w kulturach wymagają przy transmisji informacji takiego dekodowania, żeby były zrozumiałe. Widoczne jest to na poziomie przekazu reklamowego kierowanego do konsumentów, sformułowany w odpo-

<sup>110</sup> P. Sztompka, *Zaufanie, fundament społeczeństwa...*, s. 37.

<sup>111</sup> M. Castells, *Społeczeństwo sieci...*

<sup>112</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 32; S. Sassen, *Globalizations and its Discontents*, The New York Press, New York 1999.

wiednim kodzie kulturowym – ma szansę na powodzenie w postaci zwiększenia sprzedaży produktów.

Kody zależne są od kultury, znajomość kodów i sprawne posługiwanie się nimi i ich tłumaczeniami może czynić jednostkę i organizację na tyle sprawną, że będzie w stanie przetrwać. To z kolei wymaga wiedzy, umiejętności czytania rzeczywistości i otwarcia na zmiany oraz zdolności systemu do zachowań samoregulacyjnych i procesów wymiany informacji. Jednocześnie zespoły norm, wartości, wierzeń, podlegają relatywizacji i chociaż w dalszym ciągu stanowią dla większości ważne punkty odniesienia, to nie są już wystarczające, ponieważ pojawiają się nowe znaczenia. Kod bycia np. obywatelem w społeczeństwie obywatelskim jest równie ważny dla państwa, samego obywatela, procesu zmiany, jak i organizacji, zobowiązuje i nadaje tożsamość<sup>113</sup>. Jednostka i organizacja, aby przetrwać, powinny posiadać umiejętność czytania i wytwarzania kodu. Tymczasem żeby dokonywać w nim zmian, konieczne jest jego opisanie i zrozumienie. Wydaje się to dość trudne, ponieważ zmiana następuje dynamicznie. Człowiek współczesny znalazł się w pułapce wielości informacji i wyborów.

Jednocześnie w początkowym okresie transformacji zabrakło informacji kierowanej do społeczeństwa, na czym polegają zmiany, jakie są ich konsekwencje. W odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego to często również brak informacji, jakie ma ono być i w jaki sposób można wytworzyć energię obywatelską i spożytkować dla dobra wspólnego. Równocześnie w toku relacji masa–władza kampanie wyborcze, protesty społeczne, debaty sejmowe, inicjatywy ustawodawcze były pretekstem do wysuwania kolejnych, wzajemnych zarzutów<sup>114</sup>. W ogólnym odbiorze utrudniony dostęp do dóbr dał dodatkowo wzmocnienie obrazu My–Oni, pogłębiane przez konformizm i kontestację, kolektywizm i indywidualizm.

W wyniku procesów globalizacyjnych jednostka i społeczeństwo ulegają dynamicznym przemianom. Społeczeństwo wieku informacji wiąże się z rozwojem technologii informacyjnych, co daje możliwości wytwarzania oraz ulepszania informacji, a w rezultacie zysku. Informacja trafia w obieg przez system mediów, co skutkuje wpływem na politykę, a w konsekwencji na sposób komunikowania. Kształt i wartość informacji zależy w dużym stopniu od jej nadawców, kodowania kulturowego, soczewek jej przekazu i zdolności społeczeństwa do jej odbioru i konsumpcji. Wiedza staje się towarem, który jest nieustannie wytwarzany i przetwarzany. Przetwarzanie informacji łączy się również z jej zawartością i wykorzystywaniem dla społeczeństwa i przez społeczeństwo. W sytuacji policji to niezbędna wiedza i umiejętność pozwalające na budowanie pozytywnych relacji, a w rezultacie kooperacji.

<sup>113</sup> Zob. E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*

<sup>114</sup> M. Marody, *O pewnych osobliwościach klasy politycznej*, [w:] B. Wojciszke, M. Jarymowicz (red.), *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, PWN, Warszawa–Łódź 1999, s. 244.

Dużą rolę odgrywa dostęp do informacji: przy ogromnym dostępie do niej jesteśmy zarazem społeczeństwem niedoinformowanym. Bariery tkwią: w analfabetyzmie funkcjonalnym (wyniki badań tego zjawiska wskazują na brak rozumienia przyjmowanych informacji); braku (zamierzonych lub niezamierzonych) dekodery kulturowych (informacja sformułowana bez znajomości kultury społeczeństwa lub grup, do których jest kierowana, może być nieefektywna lub dawać skutek odwrotny od zamierzonego); tunelach informacyjnych będących wynikiem rozwarstwienia sfery publicznej, przebiegających pasmowo w sieci; tworzeniu niszowych sfer komunikacyjnych obejmujących określone grupy odbiorców znających specyficzny kod dostępu do informacji; posiadanych kapitałów kulturowych i społecznych (powiązanych wielokrotnie z kapitałem ekonomicznym).

Późna nowoczesność czy era postinformacyjna przypomina swoisty kalejdoskop informacyjny. Treści zawarte w informacjach mogą stać się czytelne dzięki kodowi dostępu, którym jest stan wiedzy odbiorcy i kody kulturowe, za pomocą których może je odbierać. Ten stan rzeczy widoczny jest już dzisiaj poprzez ogrom sieci, brak dostępu do niej lub nawet zdolności jednostki do czytania informacji.

Utrudnieniami w komunikowaniu policji są bariery społeczno-kulturowe odnoszące się do kodów językowych nadawcy i odbiorcy, odmienność stylów komunikowania, różne kapitały wiedzy. Jako przykład tych ostatnich można podać informacje przekazywane przez policję na temat przestępczości nieletnich. Spośród odbiorców mediów niewiele osób ma wiedzę, czym różni się nieletni od małoletniego czy młodocianego oraz dlaczego nieletni popełnia czyn karalny, a nie przestępstwo i jakie są tego konsekwencje prawne. Odbiorcy bez wiedzy prawniczej najczęściej rozumieją komunikat, że „nieletni są bezkarni”. Za suchym przekazem powinien podążać komunikat wyjaśniający.

Utrudnieniami w przekazie mogą być również nadmierna złożoność komunikatu, stereotypy, uprzedzenia, kwestie osobowościowe odbiorcy i umiejętność słuchania<sup>115</sup>. Mimo stałego napływu informacji z mediów i organizacji nadal istnieje poważny problem braku kompetencji do zrozumienia ich treści, umiejętności wiązania z posiadanym kapitałem wiedzy i aktywnego wykorzystania. Proces analfabetyzmu funkcjonalnego można porównać do białych plam w sieci informacji.

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że z wynalazków informatycznych lepiej, częściej i chętniej korzysta młode pokolenie, co dodatkowo powodować może przepaść międzygeneracyjną w nadawaniu i odbiorze informacji. Podział, wydawałoby się, nieco sztuczny i przesadzony na pokolenie analogowe i cyfrowe jest już rzeczywistością i wiąże się nie tylko z dostępem do Internetu. To także bariery mentalne i dotyczące wyposażenia w wiedzę, umiejętności i kreatywność w nadawaniu informacji oraz umiejętność jej dekodowania przez odbiorców. Grupy odbiorców są zróżnicowane, a dotarcie do nich wymusza zmianę w procesie komu-

<sup>115</sup> Zob. M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, PWN, Warszawa 2008, s. 35–47.

nikowania. W społeczeństwie grupa młodych ludzi korzystających z Internetu będzie korzystać z e-public relations policji, starsze pokolenie natomiast chętniej z mediów, takich jak telewizja czy prasa. W zależności od wykształcenia spośród tych grup można wyodrębnić takie, które chętniej będą oglądać czy czytać publicystykę, oraz takie, które będą budować swoje wyobrażenie o policji na podstawie tabloidów czy seriali. To duże wyzwanie dla rzeczników prasowych komunikujących wydarzenia związane z udziałem funkcjonariuszy przekraczających swoje uprawnienia. Wymaga to wiedzy o odbiorcy: jaki jest, jakim kodem się posługuje i jaki jest jego obraz otaczającej rzeczywistości.

Natomiast w jego przekazie i odbiorze należy wziąć pod uwagę również analfabetyzm funkcjonalny, tzn. brak rozumienia większości komunikatów i umiejętności budowania wypowiedzi pisanych. Z kolei analfabetyzm informacyjny to nieumiejętność posługiwania się informacją i „jest wynikiem nieefektywnej edukacji, która przyzwyczaja do bierności, a nie uczy myśleć logicznie”<sup>116</sup>. Nie można traktować tych zjawisk jako tożsamy, niemniej mają wspólne obszary i wywołują u jednostki braki nie tylko w komunikowaniu, ale również w wiązaniu informacji z już posiadanymi i umiejętności wykorzystania ich w praktyce. Jak wykazują badania, poziom analfabetyzmu funkcjonalnego w Polsce jest dużym problemem. Jako przykład można podać wyniki badań z tego zakresu przeprowadzone w 1994 roku w ośmiu krajach świata, w tym w Polsce. Wykazały one, że: 70% badanych Polaków uplasowało się na najniższym poziomie analfabetyzmu funkcjonalnego, 16% osób z wyższym wykształceniem nie potrafiło swobodnie czytać nieskomplikowanych tekstów i uogólniać wniosków z nich wypływających, 64% urzędników miało kłopoty ze zrozumieniem prostych instrukcji, 75% badanych nie potrafiło na podstawie rozkładu jazdy odpowiedzieć prawidłowo na pytanie o godzinę odjazdu ostatniego autobusu w sobotę wieczorem, respondenci z wykształceniem wyższym mieli gorsze wyniki niż respondenci z wykształceniem średnim w większości badanych krajów. Funkcjonujące w społecznym obiegu słowo pisane jest nie tylko odbierane, ale i tworzone przez osoby mające kłopot z formułowaniem myśli, kilkanaście procent osób z wyższym wykształceniem, w tym 1/5 menadżerów i specjalistów oraz 1/3 urzędników, znalazło się na najwyższym poziomie analfabetyzmu<sup>117</sup>.

Pozytywne wnioski dotyczące umiejętności rozwiązywania problemów przez polskich uczniów pojawiły się dopiero w wynikach badania z 2006 r. w Polsce (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA) – polscy uczniowie nie mieli problemu z zadaniami polegającymi na wyszukiwaniu informacji, osiągnęli w nich lepsze wyniki od średniej światowej (były to jednak

<sup>116</sup> D. Kondrat, *Zjawisko analfabetyzmu funkcjonalnego*, „Remedium. Profilaktyka uzależnień i innych zachowań problemowych” 2006, nr 2, s. 8.

<sup>117</sup> Były to pierwsze tego typu badania w Polsce, a ich wyniki uznano za alarmujące. M. Jadczyk, *Alfabetyzm funkcjonalny Polaków*, „Wychowanie. Miesięcznik dla nauczycieli, wychowawców i rodziców” 1997, nr 4–5, s. 6.

zadania z grupy najłatwiejszych). Uczniowie dobrze sobie radzili z zadaniami, w których należy podjąć decyzję, biorąc pod uwagę jakieś ograniczenia lub połączyć informacje z kilku źródeł, ale przedstawionych w jasny, znany sposób. Mniej kłopotu sprawiały im zadania, które były umiejscowione w znanym dla ucznia kontekście lub sytuacji.

Negatywne wnioski dotyczące umiejętności rozwiązywania problemów przez polskich uczniów wskazują na to, że gorzej niż w krajach OECD radzili sobie z zadaniami mierzącymi umiejętności na najtrudniejszym, trzecim poziomie. Wypadli gorzej w zadaniach, gdzie poza wyszukaniem informacji należało przedstawić wielostopniowe rozwiązanie, odnaleźć hierarchię i zależności pomiędzy wieloma poziomami odpowiedzi. Uczniowie nawet dysponując informacjami potrzebnymi do rozwiązania problemu, nie próbowali go rozwiązać, zwłaszcza gdy odbiegał on od znanych im schematów. Rozwiązywanie problemów to dziedzina, w której polscy uczniowie wypadli najsłabiej. Ponad połowa uczniów nie uzyskała drugiego poziomu umiejętności<sup>118</sup>. Wyniki badań wskazują jednocześnie, z jakimi odbiorcami pracują rzecznicy nie tylko policji. Wymaga to dodatkowej wiedzy, jak konstruować nawet prosty komunikat, aby był odczytany zgodnie z intencją nadawcy. Dotyczy to zwłaszcza komunikatów tworzonych na bazie emocji.

Warto zaznaczyć wzrost umiejętności polskich uczniów w czytaniu i rozumowaniu w kolejnych edycjach PISA: Polska jako jeden z nielicznych krajów odnotowała dwukrotną poprawę. Zmiana pomiędzy wynikami z lat 2000–2003 to poprawa wśród najsłabszych uczniów, z lat 2003–2006 to wzmocnienie umiejętności na dwóch najwyższych poziomach<sup>119</sup>.

Niepokojące są również dane dotyczące czytelnictwa. Badania przeprowadzone przez Instytut Kultury i Czytelnictwa Biblioteki Narodowej potwierdzają, że do lektury słowa pisanego przyznaje się 56% Polaków, spośród nich tylko co dziesiąta osoba czyta miesięcznie trzy i więcej książek (łącznie z broszurami i skryptami), a połowa badanych czytała cztery–pięć książek rocznie. Jedynie 12% Polaków ma „mały” księgozbiór domowy. Natomiast w 2002 r. tylko 37% badanych kupiło jedną publikację (w tym podręczniki), tylko 20% z nowo zakupionych książek to nie podręczniki, słowniki i inne pozycje obowiązkowe. Ponadto młode pokolenie nie pamięta, że wiele pozycji literackich w latach osiemdziesiątych XX w. nabywało się na subskrypcje, talony lub z wykorzystaniem kapitału relacyjnego. Średni nakład książki wynosił wtedy trzydzieści tysięcy egzemplarzy, obecnie trzy tysiące. Współcześni czytelnicy nieczęsto sięgają po książki dla przyjemności, głównie z konieczności (lektury obowiązkowe, poradniki, wydawnictwa encyklopedyczne, informacyjne, opracowania, streszczenia i skrypty). Z lite-

<sup>118</sup> Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2006 w Polsce, MEN 2007; *Umiejętności polskich gimnazjalistów: Pomiar. Wyniki. Zadania testowe z komentarzami*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2007; [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org) [dostęp 15.05.2012].

<sup>119</sup> Ibidem.



raturą fachową ma kontakt 12% ogółu czytelników<sup>120</sup>. Natomiast „zaledwie 38% Polaków zadeklarowało przeczytanie przynajmniej jednej książki w 2008 r.”<sup>121</sup>. Przeglądanie, a nie dogłębne zapoznanie się z tekstem skutkuje przyzwyczajeniem się do pozyskiwania informacji w krótkiej, gotowej, przetworzonej formie, co zwalnia jednostkę od refleksji, rozumienia, spojrzenia z różnych perspektyw, a ostatecznie może prowadzić do analfabetyzmu funkcjonalnego.

Pozostawienie innym przetwarzania informacji prowadzi w rezultacie do swoistego wyjałowienia informacyjnego, przez co stajemy się bardziej podatni na kierowanie i stosowania inżynierii społecznej. Skoro taki jest odbiór informacji, a badania wskazują, że ten proces ulega pogłębieniu, należy tak formułować, kodować informację, aby grupa docelowa była zdolna do jej odczytania. Dotyczy to zwłaszcza komunikatów wypływających z policji, opartych w dużej mierze na emocjach czy podsycanych jako sensacyjne przez media.

Informacja skrócona, wyjałowiona daje uproszczony obraz otaczającej rzeczywistości. Wspomagana przez stereotypy i schematy poznawcze ukazuje społeczeństwo posługujące się kodami, ikonami, piktogramami. Te z kolei dają możliwość wielokrotnej interpretacji.

Brak (zamierzony lub niezamierzony) dekodeńców kulturowych dotyczy głównie informacji sformułowanych bez znajomości grup, do których są kierowane, co może powodować nieefektywność przekazu. Dotyczy to głównie informacji ze sfery prawa – dla większości odbiorców nie do końca są zrozumiałe terminy dotyczące np. kwestii nieletnich, popełnianych przez nich czynów karalnych, możliwości zastosowania środków wychowawczych przez sąd rodzinny, czy różnic między aresztem śledczym a zakładem karnym. Brak zrozumienia terminów prawnych czy sytuacji prawnej osób może spowodować niezrozumienie całości przekazu.

Barierą w komunikowaniu się może być wielość tunelów informacyjnych powstałych w wyniku rozwarstwienia sfery publicznej, przebiegających pasmowo w sieci Internetu, telewizji, radia oraz komentarzy towarzyszących informacji. Komentarze pozwalają odczytać informację, ale jednocześnie stanowią jej interpretację. Odbiorcy informacji bazujący na jednym lub dwóch tunelach informacyjnych przyjmują interpretację komunikatu i według niej dokonują oceny (filtrują ją również w swoich grupach pierwotnych).

<sup>120</sup> A. Pfeiffer, *Sprawdzian po klasie VI i badania OECD/PISA*, Raport po Badaniach Czytelnictwa w Polsce przeprowadzonych przez Instytut Kultury i Czytelnictwa Biblioteki Narodowej – 2002 r., M. Czubaj i J. Wróblewski, *Kraina analfabetyzmu*, „Polityka” 2003, nr 21; B. Śliwerski, *UNESCO o analfabetyzmie*, „Edukacja i Dialog” 2000, nr 1; E. Jurkiewicz, *By uczeń czytał poprawnie*, „Edukacja i Dialog” 1999, nr 6. Źródło: Instytut Kultury i Czytelnictwa Biblioteki Narodowej.

<sup>121</sup> W 2008 r. czytanie książek (tzn. kontakt w ciągu roku przynajmniej z jedną) zadeklarowało 38% badanych. Był to najniższy wskaźnik czytelnictwa, jaki został zanotowany od czasu systematycznie prowadzonych na ten temat obserwacji, tj. od 1992 r. (W porównaniu z latami wcześniejszymi w dostępie do książek dominującą pozycję utrzymały biblioteki, przy spadku znaczenia zakupów i księgozbiorów rodzinno-towarzyskich, <http://www.bn.org.pl/aktualnosci/26-tylko-38%25-polakow-czytalo-ksiazki-w-2008-r.html> [dostęp 27.06.2011].

Dotyczy to także niszowych sfer komunikacyjnych obejmujących określone grupy odbiorców znajdujących specyficzny kod dostępu do informacji, tj. innych grup podejmujących współpracę z nadawcą komunikatu o posiadanych kapitałach kulturowych, społecznych i zawodowych. Przykładem mogą być inne grupy zawodowe współpracujące z policją, takie jak straże miejskie, graniczne, sądy, prokuratury, posługujące się swoim językiem zawodowym.

Inną pośrednią barierą może być sam proces zmian w policji. Zmiana nazwy z milicji na policję nastąpiła stosunkowo szybko, za zmianą norm prawnych nie podążały zmiany mentalne. System społeczny praktycznie pozostał ten sam, dopiero wymiana, która nastąpiła w dwóch dekadach, powoli dawała szansę na zrozumienie nowej misji i wizji policji. Idea uspołecznienia policji nie znalazła pełnego poparcia w samych jej szeregach, ale również wśród polityków. Ponadto brak komunikowania zmian w ramach własnego systemu społecznego nie pozwalała na pełne zrozumienie ich jakości.

Innego rodzaju barierą komunikowania się z otoczeniem była kwestia zrozumienia sposobu zarządzania w policji. Policja jako organizacja totalna oparta na posłuszeństwie i wypełnianiu rozkazów, poleceń służbowych zgodnie z obowiązującymi normami niekoniecznie była gotowa do informowania o swoich działaniach. Hierarchiczny przekaz informacji góra–dół nie sprzyjał nowym wyzwaniom, zwłaszcza w nowym dla tej służby obszarze zapobiegania przestępczości, postrzeganym jako „niepolicyjny”. Stąd też pierwsze działania z tego zakresu były raczej dziełem pasjonatów prewencji niż przemyślanymi, cieszącymi się poparciem kierownictwa przedsięwzięciami. W tym obszarze konieczna już była wizja, umiejętność pozyskiwania partnerów do prewencyjnych projektów, informowanie o nich społeczności i włączanie jej w realizowane programy. W tym zakresie bardziej potrzebne jest kierowanie, przewodzenie niż dowodzenie.

Barier komunikacyjnych można się doszukać również w kształtującym się dopiero społeczeństwie obywatelskim, które zaczynało swoją aktywność, a ta z kolei wymagała odpowiedzialności, włączania się w projekty realizowane dla dobra wspólnego. Innym obszarem, ważnym i zaniechanym ze strony policji, ale też i innych podmiotów, była kwestia współpracy i partnerstwa w kontakcie ze społeczeństwem. Współpraca z policją, zwłaszcza w pierwszej dekadzie przemian mogła kojarzyć się bardziej z kolaboracją niż kooperacją.

Barierą komunikacyjną był też sam proces dojrzewania policji do informowania społeczeństwa o swoich działaniach, kooperowania z nim na zasadzie partnerstwa. W dużej mierze zależało to od kierownictwa policji na różnych szczeblach organizacyjnych i wypracowania technik komunikacyjnych przez osoby oddelegowane do sprawowania funkcji rzeczników. Ważną przeszkodą w tym zakresie był system komunikacji wewnętrznej policji, którego usprawnianie łączyło się przewyciężaniem barier we wzajemnym komunikowaniu się. Usprawnienia pojawiły się dopiero w 2010 roku i zaczynają dopiero być akceptowane, gdyż trzeba

pokonać nie tylko barierę łączącą się z usprawnieniem tego systemu, ale również barierę mentalną.

Najczęstsze problemy z zakresu komunikacji wewnętrznej to tylko jednostronne komunikowanie wybranych przekazów „z góry w dół”. W rezultacie kierownictwo komunikuje, ale nie przyjmuje informacji zwrotnej. Znaczącym problemem komunikacyjnym w policji jest też niesprawność komunikacji poziomej. Wielu przełożonych i złożona struktura to przyczyny powstawania szumów informacyjnych. Ponadto kadra kierownicza średniego szczebla niechętnie wprowadza narzędzia komunikacji, jest postrzegana, jako niechętna do komunikowania. Widoczne jest także nadmierne obciążenie pracą ekspertów i specjalistów, którzy blokują przepływ informacji. Powoduje to brak zaangażowania i aktywności obu stron, a wadliwy przepływ informacji i wiedzy między pracownikami skutkuje „drugim obiegiem” nieformalnej informacji, powodującej ich niepokój. Funkcjonariusze wskazują, że nie są dobrze poinformowani o przyszłości organizacji i swojej sytuacji zawodowej. Trwający ponad dwa lata proces budowy systemu komunikacji wewnętrznej w policji powoli wpływa na ujednoczenie zasad komunikowania, budowane są nowe kanały informacyjne. Pozostaje nadzieja, że skuteczni organizatorzy mogą zapewnić dobrą komunikację przez nabycie kompetencji komunikacyjnych i posiadanie zdolności do odgrywania swojej roli. Specjalnie powołany pełnomocnik Komendanta Głównego Policji ds. komunikacji wewnętrznej reprezentuje obecnie kierownictwo KGP w kontaktach z policjantami i organizacjami zrzeszającymi funkcjonariuszy policji, organizuje spotkania z pracownikami, związkami zawodowymi oraz stowarzyszeniami, organizacjami i fundacjami działającymi w środowisku policyjnym. Informuje o zamierzeniach kierownictwa policji, a swoje zadania wypełnia przy pomocy zespołu ds. komunikacji wewnętrznej. Na poziomie województw w proces komunikacji wewnętrznej włączeni są naczelnicy wydziałów komunikacji społecznej, rzecznicy prasowi, jak również osoby pełniące rolę koordynatorów ds. komunikacji wewnętrznej. Zadania z zakresu komunikacji wewnętrznej na szczeblu powiatowym realizują oficerowie prasowi (pełnomocnicy ds. komunikacji wewnętrznej). Oficer prasowy ma być partnerem dla kierownictwa danej jednostki, kreatorem i inicjatorem działań w obszarze komunikacji wewnętrznej<sup>122</sup>.

Ważną barierą w komunikacji pozostaje sama struktura organizacji. Organizacje na różnych poziomach struktur wypracowują różne formy współpracy oparte na przepisach, porozumieniach, zbliżonych strategiach działania. Na podstawie analizy dokumentów można prześledzić współdziałanie między policją, strażą miejską, samorządem terytorialnym, chociaż te dokumenty nie gwarantują faktycznego współdziałania. W ramach programów współdziałania typu Bezpieczne Miasto gmina czy szkoła mają zamiar budować poczucie bezpieczeństwa

<sup>122</sup> Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 listopada 2007 w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Polisji (Dz.Urz. KGP 26 listopad 2007), [www.policja.pl](http://www.policja.pl), [www.nettax.pl](http://www.nettax.pl) [dostęp 27.06.1012].

obywateli. Zawarte w nich założenia wymagają jednak przełożenia na działanie faktyczne wymagające budowania kapitału pomostowego między dwoma grupami: jedną umocowaną w strukturze i drugą otaczającą tę strukturę. Kapitał pomostowy może być budowany z wykorzystaniem komunikacji opartej na zaufaniu strategicznym, deklarowanym w sondażach, oraz na pozytywistycznej wręcz pracy u podstaw w bezpośrednim działaniu – kontakcie przebiegającym często na najniższym poziomie struktury: funkcjonariusz–obywatel.

Jako barierę komunikacyjną można wskazać także nieefektywność pracy policji. W roku 2000 w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 159 jednostkach policji, od poziomu komendy głównej, przez wojewódzkie, miejskie, po komisariaty, wykazano, że w 1/4 jednostek były przypadki nieprzyjmowania zgłoszeń o zaginięciu osób, a poszukiwania rozpoczynano z dużym opóźnieniem, nawet po kilkunastu dniach. W co drugiej stwierdzono nieprzygotowanie funkcjonariuszy do pełnienia służby, a przestępstwa zgłaszane telefonicznie nie były rejestrowane. Kontrola NIK wykazała również używanie przez policję przestarzałego sprzętu łączności, a wyposażenie komend uznano za niewystarczające, wskazując na nie najlepsze warunki pracy mające wpływ na jakość pracy policjantów<sup>123</sup>. Zwrócono także uwagę na braki wyposażenia stanowiska oficera dyżurnego – w 80% brakowało sprawnego komputera, broni na naboje gumowe w 57% jednostek, szafy metalowej do przechowywania broni w 25% oraz mapy terenu w 18% kontrolowanych jednostek<sup>124</sup>. Przedstawione nieprawidłowości nie są bezpośrednim czynnikiem hamującym komunikowanie, niemniej można je uznać za pośrednie, dające obraz kultury organizacyjnej policji po pierwszej dekadzie zmian. Obecnie sytuacja policji jest dużo lepsza, dofinansowana i wyposażona w ostatniej dekadzie powinna sprawniej wykonywać swoje funkcje.

Zamierzenia w zakresie komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej policji w prezentowanych przez Komendę Główną Policji materiałach są wartościowe. Wymagają jednak zmiany zarówno mentalnej systemu społecznego tej organizacji, jak i włączenia w proces zmian kierownictwa wszystkich szczebli. Pozostaje mieć nadzieję, że prowadzone w tym zakresie działania przyczynią się do faktycznej komunikacji. To z kolei w dłuższej perspektywie czasowej może pozytywnie wpłynąć na proces komunikowania się między policją a społeczeństwem, zwłaszcza funkcjonariuszy niższych stopniem i o mniejszym doświadczeniu zawodowym w kontakcie z ludnością cywilną.

---

<sup>123</sup> A. Kojder, *Prawo w impasie*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polska ale jaka?* Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

<sup>124</sup> Zob. S. Cybulski, *Policjanci i ich klienci. Prawo w działaniu. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001.

### 3.5. Sfery doskonalenia komunikowania w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym

Policja jest finansowana ze środków budżetowych i posiada względem obywateli pozycję monopolistyczną, z niekoniernie zadowalającą efektywnością działania i jakością świadczonych usług. Warunki sprawnego funkcjonowania organizacji, takich jak szkoły, szpitale, służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne, urzędy państwowe są w dużej mierze nierozpoznane. Organizacja publiczna powoli przestaje być statyczna, wypełniać jedynie funkcje i produkować dobra dla obywatela-konsumenta. Nie może oddalić się od obywatela, ponieważ to dla niego została powołana. Musi jednak dokonywać istotnych zmian w kontakcie i komunikowaniu się z nim. Zmianę może oprzeć na normach, wartościach, lojalności, zaufaniu i solidarności, które mogą stać się podstawą faktycznej kooperacji.

Nie jest to łatwe zadanie, ponieważ na „światowym rynku idei i wartości przeważa multikulturalizm i powstrzymywanie się od otwartego wartościowania i hierarchizowania poszczególnych kultur [...], nie ma uniwersalnego systemu wartości, istnieje raczej wielość kryteriów ocen, wedle których ten sam fakt o znaczeniu globalnym może być oceniany jako dobro lub zło”<sup>125</sup>. Chaos aksjologiczny i brak uniwersalnego systemu wartości widoczny jest także na niższych poziomach – państwa narodowego, wspólnoty również na poziomie organizacji. Tam wartości werbalizowane w misjach niekoniernie mają przełożenie na faktyczne działania. Widoczne jest to nie tylko na styku formalnych przepisów prawnych, ale również w kontakcie między producentem i konsumentem dóbr publicznych, gdzie sztywność przepisu wspierana sztywnością w jego wykonaniu skutkuje brakiem zaufania, dystansem, czy nawet próbą wycofania się z relacji.

Z tej perspektywy dobro publiczne może stać w ocenie jego odbiorców nawet złem publicznym. Ocena dobra lub zła publicznego może wynikać z subiektywnej oceny obywatela-konsumenta albo być korygowana lub zmieniana w dialogu komunikacyjnym. Wysyłanie licznych patroli na ulice może być odbierane jako wzmocnienie bezpieczeństwa lub odwrotnie – wzmocnić poczucie zagrożenia. Komunikowanie dwustronne w postaci dialogu daje w takiej sytuacji możliwość zbudowania nowej relacji opartej na zaufaniu i kooperacji. Jego konstruowanie może być oparte na podstawowych potrzebach – bezpieczeństwa i więzi kooperacyjnej – łączących wspólnotę wokół zbieżnych interesów.

Idea komuniatrianizmu<sup>126</sup> na tym poziomie może być realizowana przez uruchomienie energii społecznej przez organizacje. Każdy z podmiotów tej relacji ma również swoją racjonalność. Racjonalność organizacji opiera się na jej normach,

<sup>125</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, s. 18.

<sup>126</sup> Zob. A. Etzioni, *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, Simon & Schuster, Touchstone Edition, New York 1994.



wartościach, przyjętych strategiach w realizowaniu misji – i w tym rozumieniu jest racjonalna. Chociaż sztywność przepisów formalnych może być odbierana jako nieadekwatna do wydarzeń czy zaistniałych sytuacji. Natomiast racjonalność drugiego podmiotu – społeczeństwa – oparta jest na kulturze, normach grupowych, postawach wobec określonych sytuacji, zdarzeń, osób czy organizacji. Wpływ na racjonalność obu podmiotów ma kultura, przeszłość, zaufanie opierające się na lojalności oraz formy komunikowania. Nie bez znaczenia pozostaje idea społeczeństwa obywatelskiego.

Organizacja społeczeństwa obywatelskiego wynika z ludzkich działań, a dobro wspólne powstaje w wyniku współdziałania. Wzajemne zależności państwa i jego polityki, ekonomii i społeczeństwa pozostają w obszarze komunikowania. Obszar ten dotyczy wielu wymiarów: dostępu do informacji w różnych jej formach, które zapewniają jednostce wiedzę i efektywne korzystanie z niej. To z kolei wymaga niezależnych ośrodków komunikowania tłumaczących stan rzeczy, sprawnie posługujących się kodami kulturowymi odbiorców. Wymaga to również dostępu do analiz, debat dotyczących obszarów wyborów politycznych, społecznych i gospodarczych, by za ich pomocą i dostępnych środków, sfer komunikowania (fora komunikacyjne) wpływać lub proponować inny sposób działania. Konieczna jest też możliwość wkładu własnej treści do istniejących zasobów informacyjnych, które można wykorzystać w procesie komunikowania.

Komunikowanie, jako naturalna potrzeba społeczna, wymaga uczestnictwa w nim grup i jednostek, rozwinięcia się nie tylko sfery publicznej lub nawet alternatywnych sfer publicznych (fora dyskusyjne), ale także stopnia zrozumienia informacji. Do tego z kolei konieczna jest umiejętność czytania kodów kulturowych i uwzględniania poziomu analfabetyzmu funkcjonalnego odbiorców.

Komunikowanie się na każdym poziomie – od lokalnego do centralnego – należy uznać za proces naturalny z założeniem swobodnego dostępu do środków komunikowania. W sytuacji słabości struktur organizacyjnych państwa rozwijanie komunikowania się daje możliwość zrozumienia zmian, a przez to świadomego w nich uczestnictwa. W kulturze obywatelskiej to możliwość odgrywania różnych ról w społeczeństwie, praktyki współpracy, zaufania. Niedoinformowani obywatele nie są w stanie odgrywać swoich ról, a w konsekwencji wywierają wpływ na sprawy publiczne lub angażować się w nie lub zmierzać w kierunku „społecznej niewdzięczności”.

Społeczeństwo w swojej zróżnicowanej strukturze posiada dynamiczne grupy reprezentujące różne interesy. Podejmują one wolne i racjonalne (racjonalne z punktu widzenia poszczególnych grup) wybory i cechują się dużą niezależnością wobec struktur państwowych. Polityka i ekonomia w informacji kierowanej do społeczeństwa (w założeniu obywatelskiego) korzysta z dostępnych metod, technik i narzędzi komunikowania. Natomiast treści kierowane tymi środkami technicznymi nie zawsze pozostają spójne i zrozumiałe dla odbiorcy – społeczeństwa, co może prowadzić do ich niezrozumienia, fragmentaryzacji i braku



możliwości interpretacji w rozumieniu kodu nadawcy. Komunikowanie między organizacją a jej otoczeniem pozwala na nawiązywanie satysfakcjonujących dla obu stron relacji.

Komunikowanie publiczne, które ma charakter formalny, zachodzi w określonej przestrzeni informacyjnej i skierowane jest do konkretnej publiczności. Jego celem jest przekazywanie informacji o ważnym publicznym znaczeniu przez organizacje publiczne. W okresie totalitarnym funkcję jednokierunkowego komunikowania pełniła propaganda. Obecnie komunikowanie publiczne w założeniu powinno być oparte na zasadzie jawności, swobodnego dostępu do informacji, jej przepływu oraz kompetencjach komunikacyjnych uczestników<sup>127</sup>. Policja powoli zaczyna wykorzystywać tę formę poprzez rozbudowę zespołów prasowych, odpowiedzialnych nie tylko za komunikowanie zewnętrzne, ale także wchodzące powoli w komunikowanie wewnętrzne.

Komunikowanie publiczne ogranicza się do sfery publicznej, opiera się na obowiązujących normach. Instytucje publiczne zwykle dzielone są na kilka segmentów: organy władzy państwowej i samorządowej; instytucje administracji publicznej – rządowej (premier, rada ministrów, ministrowie, ministerstwa, wojewodowie i urzędy wojewódzkie) i samorządowej (marszałkowie z zarządami województw i urzędami marszałkowskimi, starostowie oraz zarządy i urzędy powiatowe, prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie wraz z zarządami i urzędami miast lub gmin)<sup>128</sup>; instytucje pełniące usługi publiczne podległe administracji, rządowej i samorządowej, jak: policja, straż pożarna, inspekcje sanitarne, izby i urzędy skarbowe i inne; dowódcy okręgów i szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, urzędy celne i inne; publiczne instytucje oświatowe i edukacyjne, publiczna służba zdrowia, opieka społeczna, instytucje i placówki kulturalne; instytucje sądownicze i więziennictwo; przedsiębiorstwa publiczne; organizacje pozarządowe<sup>129</sup>.

Organizacje zajmujące się usługami publicznymi, w tym wymieniona wyżej i zaliczona do organizacji publicznych policja, przy wypełnianiu swoich funkcji mają obowiązek informowania społeczeństwa, składania sprawozdań, budowy i podtrzymywania prestiżu organizacji, słuchania i badania uwag obywateli i monitorowania debat publicznych, przyczyniać się do współtworzenia więzi społecznych, pobudzania świadomości przynależności do wspólnoty<sup>130</sup>. Usługi publiczne są kierowane do szerokiej sieci obywateli i mają realizować interes publiczny.

<sup>127</sup> I. Trzeciecka-Schneider, *O porozumiewaniu się w demokracji*, [w:] J. Pluta, E. Stawowy, S. Wilkanowicz (red.), *Demokracja dla wszystkich*, Wydawnictwo Znak, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 1993, s. 78.

<sup>128</sup> B. Ociepka, *Komunikacja w administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 152.

<sup>129</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniewski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Astrum, Wrocław 2002, s. 20.

<sup>130</sup> P. Zemor, *La Communications publique*, PUF, Paris 1995, s. 5, podano za: B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniewski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego...*, s. 21.

Komunikowanie publiczne należące do sfery publicznej jest atrybutem wszystkich głównych aktorów do niej należących. Komunikacja ta ma charakter formalny, niemniej nie wyklucza się dopływu informacji opartej na spontaniczności jako reakcji publicznej na zaistniałe wydarzenia. Ze względu na dużą liczbę aktorów biorących udział w komunikowaniu publicznym konieczne jest zrozumienie zjawisk i procesów społecznych. Niezrozumienie toczących się zjawisk, nieadekwatny sposób porozumiewania się mogą powodować konflikty między obywatelami a władzą. Racjonalne jest więc informowanie o swojej działalności, strategiach i udziale w nim otoczenia organizacji, w tym społeczeństwa.

Publiczność nie jest jednakowa, składa się z wielu specyficznych segmentów, niemniej prawie w każdej sytuacji obywatele występują jako klienci lub konsumenci dóbr produkowanych przez organizacje publiczne. W związku z tym konieczny jest przekaz dwukierunkowy oparty na dialogu odbywającym się w ramach przyjętych norm prawnych umożliwiających obywatelom udział w podejmowaniu decyzji, uruchomienie mechanizmów gwarantujących swobodny dostęp do informacji, konsultacje społeczne, jawność podejmowanych decyzji, ciągłe wzbogacanie kapitału wiedzy przez wymianę informacji, opinii, debaty publiczne<sup>131</sup>. Kanały komunikacyjne wykorzystywane w komunikowaniu publicznym to – interpersonalne, grupowe, instytucjonalne, medialne i masowe. Komunikat powinien być kompromisem interesów, mieć charakter regulacji, stanowić gwarancję praw człowieka, powinien wyprzedzać działanie instytucji<sup>132</sup>.

W komunikowaniu publicznym niezbędna jest znajomość kodu kulturowego, który jest swoistym „wdrukiem informacyjnym” opartym na treściach, emocjach i pamięci doświadczeń pozwalających na zapamiętanie przekazu i automatyczne odtwarzanie go w zinternalizowanym kodzie kulturowym. Działa na poziomie podświadomych sensów, determinuje ludzkie postawy, jest ramą znaczeniową.

Ponadto wskazuje na znaczenia przedmiotów i zjawisk, sposoby nadawania im sensów, wartości, jakie występują w określonej kulturze i ułatwiają zrozumienie ludzi tej kultury. Kiedy pojawiają się w zbiorowym życiu, sygnalizują coś przez odwołanie się do kultury danej zbiorowości. W tym wymiarze znajomość kodów kulturowych jest ważnym uzupełnieniem wiedzy. Dotyczy formułowania przekazu w taki sposób, aby mógł zostać zdekodowany na poziomie jednostek i odbiorcy byli w stanie go powiązać z posiadaną wiedzą. To z kolei pozwoli jednostce i grupie na zrozumienie całości procesów toczących się we współczesnym świecie.

Znajomość kodu kulturowego pozwala na kodowanie informacji przeznaczonych dla grup docelowych i jej prawidłowe zdekodowanie<sup>133</sup>. Umiejętność

<sup>131</sup> Zob. J. Regulska, *Polityka informacyjna a udział obywateli w życiu publicznym*, [w:] J. Regulska (red.), *Grochem o ścianę?...* Wydawnictwa Samorządowe FRDL, Warszawa 1995, s. 44–47.

<sup>132</sup> B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego...*, s. 32–33.

<sup>133</sup> Zob. C. Rapaille, *The Culture Code*, Broadway Books, New York 2006, <http://www.archetype-discoveriesworldwide.com/> [dostęp 26.05.2012].

posługiwania się kodem kulturowym widoczna jest w reklamie, ale może zostać z powodzeniem wykorzystana dla celów społecznych, dobra społecznego. Formułowanie przekazu w kodzie grupy docelowej daje możliwość tłumaczenia zachodzących zmian, toczących się procesów, zrozumienia ich natury i prowadzić może do zmniejszenia poczucia zagrożenia.

Informacja jest tworzywem służącym do kreowania pewnej wizji w odbiorze społecznym, funkcjonując jako proces i produkt. W sytuacji asymetrii posiadanych informacji (zarówno pod względem ilości, jak i jakości) przez różne grupy społeczne istnieje potrzeba tłumaczenia zmian i procesów zachodzących w społeczeństwie, takich jak zmiany społeczne, ustrojowe, ekonomiczne czy procesy globalizacyjne. W przypadku policji chodzi o konieczność tłumaczenia przekształceń w niej samej oraz jej otoczeniu. Odczytanie kodu kulturowego ma też niebagatelne znaczenie w sytuacji coraz powszechniejszego funkcjonalnego analfabetyzmu, którego rezultatem jest brak zrozumienia informacji.

We współczesnym świecie nieuchronnie widoczna jest postępująca „polaryzacja w mikro-, makro- i megaskalach społecznych, a w konsekwencji tego marginalizacja coraz liczniejszych grup ludzi”<sup>134</sup>. Społeczeństwo informacyjne, ale niedoinformowane w sytuacji zagrożenia może podejmować działania na podstawie dostępnych informacji, interpretując je zgodnie ze swoim kodem kulturowym. To z kolei może prowadzić do zachowań społecznych dzielących społeczeństwo lub potęgujących sytuacje trudne.

Biorąc pod uwagę stopień analfabetyzmu funkcjonalnego społeczeństwa oraz jego przyzwyczajenie do skrótów, bezrefleksyjnej formy przekazu informacji, należy tak projektować komunikat, żeby był zrozumiały. Daje to szerokie możliwości jego nadawania, takiego kształtowania treści, które pozwala na dotarcie i zrozumienie jej, a w rezultacie na wywołanie oczekiwanych zachowań lub kształtowanie odpowiednich postaw. Przekaz kierowany z policji do otoczenia powinien uwzględniać wszystkie te okoliczności towarzyszące odbiorowi komunikatu. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że z tego otoczenia rekrutuje się też system społeczny policji. Wskazane byłyby więc badania stopnia analfabetyzmu funkcjonalnego również w tej organizacji – dałoby to możliwość takiego projektowania szkoleń z zakresu komunikowania, które pozwalałoby na jego modelowanie w kontakcie ze społeczeństwem.

Nie bez znaczenia pozostaje wizerunek medialny policji, która od początku transformacji przebywa dość trudną drogę. Chodzi o pracę rzeczników prasowych, zespołów powołanych do kontaktów z mediami i społeczeństwem, funkcjonariuszy i pracowników cywilnych na wszystkich szczeblach tej organizacji. To trudne i odpowiedzialne zadanie wymagające przeorientowania myślenia, czym jest relacja z otoczeniem, komunikowanie się z nim, kształtowanie wizerunku

<sup>134</sup> J. Sztumski, *Myslenie magiczno-mityczne we współczesnej myśli politycznej*, [w:] W. Kaute (red.), P. Świercz (współpr.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004, s. 130.

i public relations. Nie wystarczy myślenie typowo zadaniowe oparte na wykonaniu określonego przepisu, ale działanie procesowe, wymagające dobrej diagnozy, zbudowania strategii w odniesieniu do zewnętrznego i wewnętrznego działania komunikacyjnego w celu tworzenia dobrej relacji z otoczeniem i wewnątrz organizacji.

Komunikowanie milicji, a później policji ze społeczeństwem nie było zadowalające. Proces zmian w niej nie był tłumaczony przez żaden ośrodek władzy. Transformacja policji była postrzegana raczej w kategorii zmiany nazwy z milicji na policję, a wojewódzkich i rejonowych urzędów spraw wewnętrznych na komendy policji. Jednym z zabiegów mających na celu uaktywnienie społeczeństwa na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego są różnego rodzaju programy bezpieczeństwa, działania prewencyjne, uspołecznienie policji i komunikowanie dwustronne. Zwłaszcza komunikowanie jako jeden z elementów pobudzania aktywności może być ważnym obszarem oddziaływania, często deklarowanym, ale niedocenianym w praktyce przez policję.

Policja jako organizacja publiczna jest zobowiązana do komunikowania się dwustronnie z obywatelem. Powinna informować swoją publiczność, budować swój prestiż, słuchać uwag i pytań obywateli, być uważnym obserwatorem debaty publicznej, przyczyniać się do poszerzania więzi społecznych, pobudzać poczucie przynależności do wspólnoty, towarzyszyć zmianom zachowań obywateli<sup>135</sup>.

Społeczeństwo wyobrażenie o policji kształtuje na podstawie własnych doświadczeń i informacji z mediów. Przekaz medialny budowany jest na informacji opartej na emocjach, często podany w charakterze sensacji, poruszającej opinię publiczną. Przekazy o porażkach policji są nagłaśniane i mają wpływ na budowanie jej wizerunku. Dużą rolę w tych przekazach odgrywa rzecznik prasowy. Zmiana społeczna spowodowała w naturalny sposób zmianę w tym zakresie również w policji. Dotyczyła między innymi polityki informacyjnej – powołania w zależności od miejsca w strukturze organizacji nowych stanowisk – rzeczników prasowych, zespołów ds. komunikacji ze społeczeństwem. Funkcjonariusze pełniący tę funkcję oprócz przygotowania i podania informacji, wpływali na kreowanie wizerunku policji, wykorzystywania metod public relations zewnętrznego i wewnętrznego.

Rzecznik prasowy posiada dość trudny i szeroki zakres działania obejmujący takie dziedziny, jak public relations i dziennikarstwo. Zazwyczaj wykonując swój zawód, kreuje wizerunek organizacji i korzysta z dostępnych technik, jednocześnie dobrze orientuje się, czego oczekują media i dziennikarze. Rzecznik prasowy jest odpowiedzialny za całość informacji o organizacji, którą reprezentuje. Tworzy strategię stosowaną wobec mediów, korzystając z posiadanych informacji i będąc też często zaangażowanym w kształtowanie komunikacji wewnętrznej. Rzecznik powinien być komunikatywny, znać podstawowe zasady związane

<sup>135</sup> P. Zemor, *La Communications publique...*, s. 5; podano za: B. Dobek-Ostrowska, R. Wiszniowski, *Teoria komunikowania publicznego i politycznego...*, s. 21.

z procesem wymiany informacji, wiedzieć, jak funkcjonują media, znać prawo prasowe. Ponadto powinien być wyposażony w umiejętności z zakresu organizowania konferencji prasowych, redagowania materiałów prasowych, a także umieć się wykazać subtelnością i dyplomacją.

Trudna jest rola rzecznika w sytuacji kryzysowej organizacji, dlatego powinien mieć gotowe scenariusze działania w sytuacji kryzysu, wiedzieć, do kogo się zwrócić o pomoc i jak zorganizować zespół antykryzysowy. Odgrywa dużą rolę w zarządzaniu komunikacją wewnętrzną, w jego ramach powinien dążyć do procesu szybkiej wymiany informacji wewnątrz organizacji, dbałość o wewnętrzne e-public relations, które również jest znaczącym narzędziem w budowaniu wizerunku. Trudno ocenić działanie rzecznika, ponieważ należy podchodzić do niego całościowo. To praca pełna wyzwań i wymagająca kreatywności i innowacyjności.

Z prezentowanych badań rzeczników wynika, że swoją ścieżkę kariery przeważnie rozpoczynali od prewencji, dzięki temu mieli bezpośredni kontakt ze społeczeństwem. Kierując informację do mediów, powinni znać poszczególne grupy swoich odbiorców. Nie zawsze jednak ich wystąpienia są w pełni przygotowane, a przekaz zredagowany w sposób zrozumiały. Oczywiście zdarzają się osobowości medialne, które znakomicie potrafią nawiązać kontakt z odbiorcami komunikatów, stają się niejako osobami publicznymi, niemniej proces szkolenia i przygotowania rzeczników powinien być stale kontynuowany.

Według Międzynarodowego Stowarzyszenia Public Relations:

PR jest funkcją zarządzania o ciągłym i planowym charakterze, dzięki której organizacja pozyskuje i podtrzymuje zrozumienie, sympatię i poparcie tych, którymi jest zainteresowana obecnie lub może być zainteresowana w przyszłości – poprzez badanie ich opinii o organizacji, w celu maksymalnego dostosowania do nich swoich celów i swojej działalności, aby osiągnąć – poprzez planowe, szerokie rozpowszechnianie informacji – lepszą współpracę ze społeczeństwem oraz skutecznie realizować swoje interesy<sup>136</sup>.

Działania PR, które muszą mieć charakter planowy i ciągły, są niezmiernie szerokie i można do nich wykorzystać wiele metod i technik, za pomocą których organizacja wpływa na swoje otoczenie. Obok działań zewnętrznych wyróżnia się działania wewnętrzne PR, również o charakterze planowym i ciągłym, których celem powinno być dążenie do identyfikacji pracownika z organizacją, stworzenia klimatu wspólnej odpowiedzialności za obecny i przyszły los firmy. Działania wewnętrzne PR zmierzają do wzrostu efektywności kapitału ludzkiego. Istotne znaczenie ma koncentracja kierownictwa nad praktyczną realizacją strategii – pracownicy, jeśli nie widzą jednoznacznego zainteresowania nią, uznają, że strategia nie jest ważna<sup>137</sup>.

Dla działań public relations i tworzenia wizerunku powołano w Komendzie Głównej Policji zespół prasowy. A w komendach wojewódzkich tworzone są

<sup>136</sup> W. Budzyński, *Public relations – zarządzanie reputacją firmy*, Poltext, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>137</sup> K. Obłój, *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1998, s. 73.



podobne – zajmują się budową wizerunku, kontaktami z mediami, współpracą z samorządami i partnerami policji, ewentualnie także zarządzaniem jakością, obsługą stron internetowych, badaniem opinii publicznej.

Do ich zadań zazwyczaj należy, wypracowywanie zasad i realizacja strategii komunikacji wewnętrznej, analizowanie i doskonalenie funkcjonującego systemu obiegu informacji pomiędzy jednostkami i komórkami organizacyjnymi, wypracowanie zasad i nadzór funkcjonowania intranetu oraz redagowanie informacji do niego dla policjantów i pracowników, pozamedialna prezentacja działań policyjnych, w tym promowanie jednostek organizacyjnych, inicjowanie projektów i programów marketingowych mających na celu promocję policji, koordynacja imprez mających na celu promocję i upowszechnianie kultury, sztuki i sportu wśród policjantów i pracowników policji, analiza merytoryczna, stylistyczna i wizualna materiałów promocyjnych (ulotek, broszur, prezentacji, informatorów itp.) jednostek i komórek organizacyjnych, bieżąca współpraca z urzędami i organami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w działalność na rzecz zwalczania przestępczości i poprawy stanu bezpieczeństwa publicznego, prowadzenie współpracy z komórkami organizacyjnymi i jednostkami komendy, dokonywanie okresowej analizy stopnia realizacji strategii, formułowanie wniosków i przekazywanie ich komendantowi, opracowanie okresowych analiz zleconych przez komendanta, przygotowywanie, prowadzenie oraz analiza wyników badań społecznych i wewnętrznych i wypracowywanie na ich podstawie wniosków, koordynacja procesu udzielania informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, wydawanie czasopisma/biuletynu wewnętrznego oraz redagowanie w jego ramach informacji dla policjantów i pracowników policji, współtworzenie i uaktualnianie strony internetowej, realizacja innych zadań służbowych zleconych przez komendanta oraz inne uprawnione organy, a także wynikających ze współpracy z innymi komórkami komendy<sup>138</sup>.

Ważnym elementem budowania wizerunku jest Internet, gdzie prezentowane są podstawowe wiadomości z zakresu pracy tej organizacji. Wskazuje się, że potrzebne jest też policji Corporate Identity – zbiór zasad prezentowania instytucji zarówno w kontaktach zewnętrznych, jak i w relacjach wewnętrznych poprzez logo i paletę kolorów, które dzięki konsekwentnemu stosowaniu są powszechnie identyfikowane.

Przyglądając się stronom internetowym komend policji, można jednak stwierdzić, że nie zawsze są przygotowane fachowo, a ich twórcom brakuje wiedzy i doświadczenia. Na policyjnych stronach jest sporo zdezaktualizowanych informacji i odnośników, nieczytelnej nawigacji itp.<sup>139</sup> Na niektórych stronach komend brakuje informacji o kierownictwie policji, strukturze, a osoby obsługujące

<sup>138</sup> Zadania zespołu ds. komunikacji na przykładzie KWP Łódź, <http://www.lodzka.policja.gov.pl/content/view/62/129/> [dostęp 25.06.2012].

<sup>139</sup> T. Jankowski, *Kolorowy zawrót głowy*, „Policja 997” 2005, nr 6, s. 29.



te strony angażowane są również w inne zadania. System stron internetowych policji sprawia wrażenie braku profesjonalnego podejścia, a jest jednym z ważniejszych kanałów komunikowania się ze społeczeństwem.

Programami, które w jakiś sposób informują o pracy w policji, są sfabularyzowane programy typu *W11. Wydział Śledczy*, w którym aktorami są policjanci Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie. Produkcje telewizyjne typu *Oficer*, *Fala zbrodni*, *Kryminalni* powstają pod opieką merytoryczną komendy policji. Programy te nie wpływają w sposób zasadniczy na wizerunek policji, niemniej pokazują w formie sfabularyzowanej jej pracę i są przeznaczone dla niekoniecznie wyrobionej publiczności. Spełniają w pewnym zakresie funkcje edukacyjne, chociaż w sposób nieco tabloidalny.

Policja w ciągu ostatnich dwóch dekad zmieniła się z organizacji sterowanej przez władze w organizację, dla której wizerunek powoli staje się znaczącym elementem funkcjonowania w świadomości społeczeństwa. Dla skutecznej budowy wizerunku nadal konieczne jest angażowanie w jego budowę zasobów ludzkich i technicznych, docenienie wpływu poszczególnych służb (zwłaszcza prewencji jako będącej najbliższej społeczeństwa przez bezpośredni kontakt z nim), określenie zadań w zakresie jego kształtowania. Rozbudowywanie i podnoszenie roli komunikacji wewnętrznej, w tym wykazanie dbałości o zasady, kanały, częstotliwość i sposoby komunikowania się i wymiany informacji przez poszczególne służby i szczeble w strukturze, dokładny podział kompetencji i zadań, wyrzysty system awansu zawodowego, odpowiedni system motywacyjny.

Komunikowanie się jest procesem wymiany znaków, wpływającym na kształtowanie się zarówno jednostki, jak i kultury. Naturalne komunikowanie się nie wystarcza już dzisiaj, do zbiorowego funkcjonowania społeczności potrzebne są już inne sposoby przekazywania informacji. Komunikowanie medialne (za pomocą medium) szeroko upowszechniło informację. Z wykorzystaniem znaków językowych i jego systemów, kodów, nośników, środków transmisji i instrumentów wykorzystywanych do przekazu oraz rozmaitych instytucji, które temu służą, wspólnie ludzie mają możliwość przekazu, odbioru i wymiany informacji. Media, wypełniając funkcję rozrywkową, informacyjną, edukacyjną czy nawet integracyjną, mogą wpływać na wytwarzanie opinii.

Poznanie opinii społeczeństwa jest istotne, ponieważ wiedza w tym zakresie ma priorytetowe, wręcz strategiczne znaczenie przy prognozowaniu i definiowaniu działań w życiu politycznym, publicznym i organizacji. Społeczeństwo ma obecnie dostęp do informacji w każdym momencie, dlatego tak ważna jest znajomość jego aktualnych opinii. Sposoby oddziaływania stosowane wobec niego w przekazie informacji w założeniu nadawców mają być skuteczne. Stosowane zgodnie ze sztuką przekazu nie zawsze gwarantują sukces. Policja od 2002 roku prowadzi cyklicznie badania, w których zadawane są pytania o ocenę pracy policjantów i częstości widywania patroli, poczucia bezpieczeństwa w miejscu za-

mieszkania badanych. Podobne badania prowadzi CBOS. Wyniki badań mają wpływać na modyfikowanie kontaktów policji ze społeczeństwem.

Media jako przekaziciel informacji wpływają na społeczeństwo i odwrotnie, wpływ jest wzajemny i dla obu stron ważny<sup>140</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia niezależności mediów od instytucji politycznych, co wiąże się z ich rolą w społeczeństwie. Chodzi o stopień autonomii mediów oraz to, w jaki sposób i do jakiego stopnia mogą być ograniczane<sup>141</sup>. Ważny jest wybór sposobu komunikowania się, koncepcje przekazu informacji, które warunkują sukces lub niepowodzenie na poziomie interpersonalnym, grupowym i organizacyjnym.

Zainteresowanie komunikowaniem na każdym poziomie wzrasta z roku na rok, powodując ciągle poszukiwanie coraz doskonalszych metod w tym obszarze. W dobie szybkich przemian to obszar nie tylko sprawnej wymiany informacji, ale również pozyskiwania zaufania i budowania opartej na nim wiarygodności i reputacji organizacji. W czasie konkurencyjności, elastyczności i sieciowości konieczne jest doskonalenie narzędzi komunikowania, a przede wszystkim takie formułowanie treści przekazu, żeby mógł on zostać zdekodowany przez odbiorcę zgodnie z intencją nadawcy. To z kolei generuje potrzebę posiadania takich kompetencji komunikacyjnych przez jednostkę i organizację, które umożliwią realizację przyjętych strategii.

Policja jako organizacja realizująca wewnętrzne funkcje państwa jest w szczególnej sytuacji. Odpowiedzialna za bezpieczeństwo obywateli, musi wykazywać dbałość o szeroko pojętą reputację, ale również kreować pozytywny wizerunek wzbudzający zaufanie, którego wartością dodaną jest możliwość kooperacji z nią ze strony społeczeństwa. System rzeczników prasowych nie wystarcza, zapewnia co prawda jedną z form komunikowania się, ale o charakterze jednostronnym. Tymczasem policji jako organizacji publicznej, czy nawet administracyjnej, potrzebne jest komunikowanie dwustronne.

Deklaracje z badań społecznych policji niekoniecznie przekładają się na dwukierunkowe komunikowanie, są raczej informacją zwrotną dotyczącą oceny pracy policji czy obywateli zaufania do niej. Oceny i deklarowane zaufanie nie przekładają się na faktyczną współpracę na poziomie oddolnym. Opracowanie dokumentów w postaci programów, kontakty na różnych szczeblach kierowniczej hierarchii nie podnoszą bezpieczeństwa obywateli. Dopiero wtedy oczekiwania społeczne są zaspokojone, kiedy istnieje możliwość odpowiedzi na nie przez konkretne konsultacje społeczne. Te z kolei ze względu na sytuację finansową komend czy policji w ogóle nie są przeprowadzane systematycznie na terenie całego kraju. Nie znaczy to, że w ogóle się ich nie prowadzi, są przykłady komend

<sup>140</sup> E.K. Rosenberg, *Mass Media and Social Change: Some Current Approaches*, [w:] E. Katz, T. Szecsko (red.), *Mass Media and Social Change*, Sage, London–Beverly Hills 1981, s. 247–264.

<sup>141</sup> M. Gurewicz, J.G. Blumer, *Linkages between the Media and Politics: a Model for the Analysis of Political Communications System*, [w:] J. Curran, M. Gurewicz, J. Woollacott (red.), *Mass Communication and Society*, Edward Arnold, London 1983, s. 315–348.

dobrze funkcjonujących w tym zakresie, ale jest to zasługą raczej dobrego zarządzania i entuzjastów działań o charakterze prewencyjnym i wynikiem faktycznej kooperacji.

Ważnym elementem przekazu informacji do otoczenia i częścią komunikowania się z nim są media i sfera publiczna. Metody i narzędzia komunikowania stosowane w sferze publicznej mają za zadanie usprawnić proces przekazywania informacji. Podać ją w taki sposób, żeby jej nadawca osiągnął założony cel. Trudności definicyjne sfery publicznej wynikają pośrednio z jej złożoności, szybkich zmian współczesnych mediów. Pojęcie sfery publicznej może być rozumiane, jako synonim procesu kształtowania się opinii publicznej, mediów samych w sobie, jako kategoria analityczna. Ponadto jako narzędzie koncepcyjne, które wskazując na istnienie jakiegoś zjawiska społecznego, powinno umożliwić jego analizę i badanie<sup>142</sup>.

Elementy sfery publicznej wywodzą się, pośredniczą, służą istniejącemu porządkowi społecznemu. Im bardziej społeczeństwo będzie zintegrowane wokół wartości uznanego przez nie porządku społecznego, tym większe są szanse na wspólną sferę publiczną. Natomiast w sytuacji podzielonego społeczeństwa różne grupy będą skłonne do wytwarzania w swoim obrębie instytucji kształtujących i konstytuujących różne sfery publiczne<sup>143</sup>. Służą temu współczesne środki komunikowania, zwłaszcza Internet, w ramach którego określone portale społecznościowe żywo reagują na zachodzące zmiany. Tworzą równoległe do innych mediów obszary dyskusji, formułowania opinii, których nie można lekceważyć. Powstające w wirtualnej przestrzeni sieci mogą mieć swoje konsekwencje w rzeczywistości.

Wraz z ewolucją wizji demokracji zmieniał się pogląd na konieczność i potencjał istnienia forów w celu przedstawiania i kształtowania się poglądów obywateli. Tymczasem wraz z transformacją i rozwojem mediów zmniejsza się polityczne i kulturalne znaczenie tradycyjnych, lokalnych forów. J. Habermas wskazuje, że razem z rozwojem reklamy, PR i rozrywki opinia publiczna przestaje być przedmiotem racjonalnego dyskursu, a staje się wypadkową reklamy i społecznej inżynierii mediów. Zdefiniował sferę publiczną jako miejsce, gdzie jednostki gromadzą się jako społeczność, a przemiana forum racjonalnej debaty między zainteresowanymi obywatelami w widowiska medialne jest następstwem

<sup>142</sup> Sfera publiczna może być też rozumiana jako przestrzeń publiczna, która powstała wraz z rozwojem kapitalizmu w Europie Zachodniej. Przekształcanie się sfery publicznej: XVIII w. – przestrzeń społeczna między państwem a społeczeństwem obywatelskim, XIX – debaty i pisma (kształtujące się różnie sfery publicznej w różnych państwach), zacieranie się różnic między tym, co publiczne a prywatne w sferze politycznej i ekonomicznej, kierowanie się ku masowej publiczności konsumentów XX w. – opinia publiczna nie jest już procesem racjonalnego dyskursu, ale wypadkową reklamy i społecznej inżynierii mediów. Zob. P. Dahlgren, C. Sparks (red.), *Komunikowanie i obywatelskość: mass media w społeczeństwie, czyli atak na system nadawców publicznych: plotki, sensacje, doniesienia*, Astrum, Wrocław 2007.

<sup>143</sup> P. Dahlgren, *Ideology and Information in the Public Sphere*, [w:] J.D. Slack, F. Frjes (red.), *Ideology of Information Age*, Ablex Publishing, Norwood 1987, s. 24–46.

rozwoju mediów i public relations. Krytycy tego podejścia wskazują, że J. Habermas nie podejmuje „kwestii alternatywnych «plebejskich», popularnych, nieformalnych czy opozycyjnych sfer publicznych”<sup>144</sup>, które mogą mieć znaczenie w procesie nadawania znaczenia (*meaning production*) przez konkretne warunki społeczne i czynniki kulturowe. Daje się jednak w postpolityce zaobserwować, że politycy zmieniają się w artystów, którzy przywiązują coraz większą wagę do kreowania siebie w mediach niż przemówień parlamentarnych<sup>145</sup>. Policja – jej reformowanie, obietnica bezpieczeństwa – znakomicie wpisuje się w ten rodzaj wystąpień zwłaszcza w kampaniach przedwyborczych. Tymczasem koncepcja sfery publicznej powinna proponować konkretne wizje społeczeństwa, uczynić ją obiektem zainteresowania, uwagi i ingerencji obywateli<sup>146</sup>. Ponadto zauważalne są tendencje do prywatyzacji mediów, powrót do upublicznienia reprezentacji, w której elity biorą udział w spektaklach medialnych, komunikując się ze sobą, a nie ze społeczeństwem<sup>147</sup>. Jednocześnie taki typ społeczeństwa informacyjnego nie pomaga większej liczbie ludzi w faktycznym dostępie do ważnych informacji (dostęp do istotnych informacji staje się coraz droższy i połączony miejscem w strukturze społecznej).

Takiemu stanowi rzeczy sprzyjają przebiegające wielotorowo i z różną dynamiką procesy globalizacyjne. Widoczne są w segmentowaniu się publiczności medialnej o różnych możliwościach przyswajania informacji, zależnych od posiadanych kapitałów i dostępu do informacji znaczącej. Istotne są także interpretacje oraz sensy i znaczenia nadawane podanej informacji oraz sposoby jej dekodowania.

Jednocześnie powstają zarysy nowych historycznie uwarunkowań dla powstawania sfery publicznej, nowa oś, którą można skonstruować z dotychczas przeważającą osią państwa i jego dominujących mediów. Punkty sporne to: media dominujące mogą podejmować próby delegalizacji ruchów społecznych, które mogłyby zagrażać systemowi. Wizje rzeczywistości rozpowszechniane przez dominujące media nie mogą się zbytnio różnić od doświadczenia i perspektywy uczestników ruchów, muszą zwracać do pewnego stopnia uwagę na interpretacje wysuwane przez te ruchy. Media należące do nowych ruchów społecznych mogą konkurować z bardziej utrwalonymi w strukturze organizacjami stanowią-

<sup>144</sup> Zob. P. Dahlgren, *Wstęp*, [w:] P. Dahlgren, C. Sparks (red.), *Komunikowanie i obywatelskość...*, s. 18–20; B. Fay, *Critical Social Science*, Polity Press, Cambridge 1987.

<sup>145</sup> A. Davis, *Public relations*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 180.

<sup>146</sup> P. Dahlgren, *Wstęp*, [w:] P. Dahlgren, C. Sparks (red.), *Komunikowanie i obywatelskość...*, s. 21.

<sup>147</sup> „[...] oferta programowa mediów elektronicznych w coraz wyższym stopniu oscyluje wokół form rozrywkowych [...] prowadzi [...] do powstrzymywania się ludzi od udziału w życiu społecznym i pozostawiania tej sfery profesjonalistom”. S. Jędrzejewski, Materiały z „Seminarium nauczanie społeczne Kościoła a szanse i zagrożenia rozwoju ludzkiego e-świecie zdominowanym przez media”. Warszawa, 25.11.1993, Polskie Radio, Katolicki Ośrodek Informacji i Inicjatyw Europejskich, Biblioteka Radiowca, (tekst wystąpień i głosów w dyskusji spisany z taśmy, nieautoryzowany; pewne niewielkie skróty spowodowane są nieczytelnością nagrania), s. 3.

cymi źródła informacji, prowadząc lobbing na rzecz czasu i miejsca w mediach dominujących przez działania lansujące powstawanie wiadomości. Może to być zapowiedzią „dwuwarstwowej sfery publicznej (powiązanej z doświadczeniami i interpretacjami życia codziennego ich członków i mającej zdolność polityczną przekazywania swojej wersji rzeczywistości politycznej dominującym mediom). Nowe fora generalnie nie zagrażają triadzie (dominującej osi) państwo–korporacje–media, ale mogą stanowić obszar uzupełniający”<sup>148</sup>.

W sferze publicznej trudno dookreślić jedną oś instytucjonalną i jednoznaczny proces nadawania sensu. Postępujące zmiany są na tyle szybkie i złożone, że wymagają stałej analizy w różnych kontekstach i wymiarach kulturowych. Analizy tego, jakie treści, jakimi metodami, technikami i kanałami przekazujemy do tej sfery oraz w jaki sposób, nadawane są sensory i znaczenia tym treściom w procesie dekodowania komunikatów. Obserwacja sfery publicznej jest ważna dla policji, daje informację zwrotną, jak można ją wykorzystać do komunikowania ze swoim otoczeniem zarówno w wymiarze kontaktu z innymi organizacjami, jak i społeczeństwem. Ponadto system społeczny policji wywodzi się z jej otoczenia i wnosi do organizacji własne postawy i racjonalności. To również odbiorcy sfery publicznej i jej uczestnicy, korzystający z różnych forów społecznościowych. Ponadto system społeczny wchodzi do organizacji z kapitałem własnych racjonalności, racjonalności swoich grup pierwotnych i wtórnych, których jest uczestnikiem. Ma to istotny wpływ na kwestie komunikowania się z pozycji bycia reprezentantem policji przy wypełnianiu swojej roli zawodowej.

W całym procesie przekazu informacji pozostaje kwestia publiczności i jej przedmiotowego traktowania jako obszaru dostarczonego skomercjalizowanym mediom. To obszar zarówno świadomych konsumentów komunikatów, dokonujących wyborów, uczestników wspólnoty komunikacyjnej biorących udział w formułowaniu opinii, jak i biernych odbiorców nie do końca świadomych oddziaływań mediów. To grupy znaczące dla policji wymagające wnikliwej analizy, która pozwala na dostosowanie systemu komunikatów do odbiorcy.

Sfera publiczna w Polsce zmieniała się przez ostatnie dekady. W modelu stalinowskim nie funkcjonowało społeczeństwo obywatelskie, zadaniem mediów było wspieranie ideologicznego aparatu państwa. Instytucje sfery publicznej służyły do przekazu informacji i idei zgodnie ze wskazaniem władzy. Alternatywna sfera publiczna związana była z Kościołem katolickim, a od połowy lat siedemdziesiątych XX w. z opozycją<sup>149</sup>. Po roku 1989 media zostały zliberalizowane, z dążeniem do definiowania przez nie reguł wspólnych dla wszystkich. Komunikowanie demokratyczne było ujmowane jako „równoznaczne z demokracją ko-

<sup>148</sup> Zob. P. Dahlgren, *Wstęp*, [w:] P. Dahlgren C. Sparks (red.), *Komunikowanie i obywatelskość...*, s. 23.

<sup>149</sup> P. Szarzyński, *Oficyny bez adresu*, „Polityka” 1989, nr 9.



munikacyjną [...] mass media miały służyć jako instrument artykulacji i kontroli w demokratycznym państwie”<sup>150</sup>.

W latach 1989–1990 władza korzystała jeszcze z aparatu propagandowego, a rzecznicy raczej strzeżli informacji. Z kolei za rządów premierów Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego niechętnie budowano sprawną służbę informacyjną, prawdopodobnie ze względów psychologicznych, mimo konieczności jej posiadania. Ewolucja stosunków między władzą, mediami a społeczeństwem w przepływie informacji widoczna była w kolejnych kampaniach wyborczych – możliwa już była budowa sprawnych i rzetelnych służb informacyjnych administracji rządowej<sup>151</sup>. Zauważalny jest jednak trend do przedkładania zysków prywatnych nad interes publiczny, zwiększanie się segmentacji odbiorców i dążenie do przyciągania publiczności i zachowania reguł logiki komercyjnej nawet w programach informacyjnych i publicystycznych. Tendencja taka widoczna była od 1989 roku w dyskusjach nad „nowym ładem medialnym”, którym towarzyszyły zabiegi mające umożliwić wejście na polski rynek medialny nadawcom komercyjnym<sup>152</sup>.

Zniesienie w 1990 roku państwowej cenzury i wprowadzenie niezależności mediów ujawniły bezradność dziennikarzy i reprezentantów władzy odpowiedzialnych za informowanie społeczeństwa. Zabrakło wyjaśnienia zachodzących przemian, eksplikacji mechanizmów demokracji, wolnego rynku. Małgorzata Niezabitowska, rzecznik prasowy rządu Tadeusza Mazowieckiego, zauważyła, że „to, co należy stworzyć, i to, co istnieje w państwach rozwiniętej demokracji, to system prawny, gwarantujący swobodny przepływ informacji między władzą, środkami masowego przekazu i społeczeństwem”<sup>153</sup>.

Komunikowanie wymaga określenia jasnego celu, z założenia realistycznego, uwzględniającego diagnozę i swoiste dossier odbiorców, ich oczekiwania. To również wiedza, jakie działania powodują reakcję lub jej brak, w tym znajomość kodów kulturowych, zdolność rozumienia przez społeczeństwo odbieranej informacji. Ważna jest umiejętność odczytywania ukrytych celów działania grup, do których kierowany jest przekaz. Nie bez znaczenia pozostaje przedstawienie

---

<sup>150</sup> T. Goban-Klas, „Mass media w Polsce 1989–1992. Rekonstrukcja sfery publicznej – raport bardzo osobisty – na prawach rękopisu”, Uniwersytet Jagielloński, Pracownia Socjologii Kultury i Komunikowania, Kraków 1992, s. 39.

<sup>151</sup> J. Kozłowski, *Doświadczenia parlamentarne*, [w:] J. Kwiek-Pietrzykowska, J. Weidemann (red.), *Prasa jako kontrola władzy. Polityka informacyjna w Polsce na tle doświadczeń w Europie. Wyniki międzynarodowej konferencji „Od kontroli prasy do kontroli władzy” zorganizowanej w 12–13 czerwca 1993 r. w Warszawie*, Wydawnictwo Presspublica, Warszawa 1994.

<sup>152</sup> Zob. J. Braun, *Telewizja publiczna w czasach transformacji*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 61; K. Pokorna-Ignatowicz, *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL: między polityką a widzami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 308; K. Jakubowicz, *Media publiczne – początek końca czy nowy początek*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 188.

<sup>153</sup> M. Niezabitowska, *Doświadczenia parlamentarne*, [w:] J. Kwiek-Pietrzykowska, J. Weidemann (red.), *Prasa jako kontrola władzy...*, s. 16.



znaczącej informacji jako problemu, interesu dużej grupy, zwłaszcza w sytuacji, kiedy jeden cel został osiągnięty z sukcesem. Pozwala to na niezwłoczną realizację następnego, nawet odłożonego wcześniej z innych powodów (np. ze względu na niesprzyjającą oprawę medialną lub mało interesującego).

Cele władz publicznych, w tym policji, są mniej podatne na wpływy, ale możliwe do osiągnięcia i z reguły dostosowane częściej do sytuacji politycznej i jej trendów niż obywateli. Ich realizacja może mieć większe szanse na powodzenie, jeśli zostanie sformułowana zbieżnie z kierunkiem działania organizacji, spójnie i w sposób niebudzący wątpliwości będzie pozwalała na uelastycznienie tych elementów, które są mniej nienaruszalne w zmieniającej się sytuacji. Cel jest również inwestycją, ponieważ są w nim trwale ukryte inne cele, takie jak poprawienie wizerunku (np. prewencja kryminalna, programy telewizyjne o pracy policji, przedstawiające ją w pozytywnym świetle i wskazujące na niebezpieczeństwa związane z wykonywaniem tej profesji). Zapewnia to również większe grono odbiorców informacji wzmacniających pozytywny wizerunek policji (np. atrakcyjność programów, pory oglądalności).

Do osiągnięcia określonych celów w przekazie stosowane są różne socjotechniki. Termin „socjotechnika” jest utożsamiany i stosowany zamiennie z terminem „inżynieria społeczna”. Zajmuje się ona badaniem i analizowaniem racjonalnych, celowo zorientowanych działań społecznych, skupia się głównie na ich skuteczności. Stosuje się ją w celu osiągnięcia zamierzonego celu społecznego (politycznego, kulturowego, ekonomicznego itp.), uzyskania pożądanych zachowań jednostkowych lub grupowych, realizacji zamierzonych zmian społecznych. To zestaw dyrektyw dotyczących przygotowania i realizowania racjonalnych, opartych na naukowych zasadach przemian różnych sfer życia społecznego<sup>154</sup>. Zalecenia socjotechniczne mogą być sprowadzone do: działań perswazyjnych – o dużym stopniu jawności intencji grupy sterującej procesem komunikowania, za pomocą których próbuje wpłynąć na zmianę poglądów i postaw zbiorowości sterowanej za pomocą przekonywania (odnosi się to również do relacji mediów z grupami nacisku)<sup>155</sup>, działań manipulacyjnych – przez które grupa sterująca próbuje zmienić poglądy, postawy, decyzje zbiorowości sterowanej bez wiedzy i wbrew woli tej zbiorowości (manipulacja oznacza w tym przypadku zatajenie prawdziwych intencji i celów grupy lub jednostki wywierającej wpływ), wytwarzanie w świadomości grupy docelowej określonych stanów, które uzasadniają zastosowanie odpowiednich środków, korzystanie z różnych form dyskredytacji, wykorzystywanie

<sup>154</sup> K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Wydawnictwo Graffiti BC, Toruń 2002, s. 196. A. Podgórecki stwierdza, że „przez socjotechnikę (inżynierię społeczną) rozumie się pewien swoisty zespół zaleceń czy przestróg dotyczących racjonalnej przemiany życia społecznego. Jest to zatem zbiór dyrektyw o tym, jak przy pomocy odpowiednich środków dokonywać celowych, z góry zamierzonych przekształceń, opierając się przy tym na uznanych ocenach i przyjętych wartościach społecznych”. A. Podgórecki, *Logika praktycznego działania*, [w:] A. Podgórecki (red.), *Socjotechnika – jak oddziaływać skutecznie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1970, s. 18.

<sup>155</sup> Zob. D. McQuell, *Teoria komunikowania masowego*, PWN, Warszawa 2007, s. 292–293.

w komunikowaniu pojęć, które przez swoje silne emocjonalne, symboliczne za-barwienie uniemożliwiają społeczną debatę (interes społeczny, narodowy itp.)<sup>156</sup>, działań facylitacyjnych (ułatwiających kreowanie postaw, poglądów, jakich nie można uzyskać innymi formami działań) – przez stwarzanie realistycznych okoliczności, które mogą zwiększać prawdopodobieństwo powodzenia w modelowaniu poglądów i postaw<sup>157</sup>. Policja, podobnie jak inne organizacje, stosuje socjotechniki w przekazie informacji. Wynika to zarówno ze specyfiki tej organizacji, tajemnicy służbowej, jak i metod kreowania wizerunku.

Oddziaływania socjotechniczne uwzględniają następujące kwestie: Kto oddziałuje? W jakim celu (dlaczego)? Jakimi środkami i przy użyciu jakich mechanizmów? Nawiązują do modeli komunikowania Schannona i Schramma. Informacja może stać się skuteczna, gdy jej treść wyrażona jest w kodzie kulturowym zrozumiałym dla odbiorcy, przekazana za pomocą odpowiednio dostosowanych metod, z odpowiednią częstotliwością przekazu i spójna z innymi treściami, przekazana przez powołany do tego właściwy ośrodek w organizacji. Oczywiście z założeniem, że dzieje się to dla dobra wspólnego.

W ciekawy sposób kwestie komunikowania się liderów lokalnej społeczności zostały przedstawione w badaniach „Socjotechnika budowy jedności sandomierskich środowisk”. W części dotyczącej komunikowania społecznego i jego ograniczeń w działalności liderów wskazano, że brak sprawdzonych, skutecznych form komunikowania to jeden z największych problemów społeczności lokalnych. Jako przykład można podać wypowiedzi badanych:

największym problemem jest płaszczyzna porozumienia (faktyczna, fizyczna) – jak to zrobić, by władze, liderzy, wszyscy się ze sobą porozumieli fizycznie. Często jest tak, że liderzy, władza robią różne rzeczy znając się między sobą, a my nie wiemy, co ten drugi robi – tak komunikacja, ale jak. Nie chodzi o to, aby doceniać czyjąś pracę, ale o to, żeby wiedzieć o niej [...]. Dobry lider powinien umieć słuchać, wysłuchiwać zwykle ludzi; będąc w dużej grupie nie powiedzą tego, co myślą [...]. Strach dotyczy głównie strachu przed rozmowami z ludźmi na stanowiskach, co mają władze mają jakiś wpływ. Ale ja nie jestem stąd, nie mam żadnego stanowiska i oni chętnie ze mną rozmawiają, powiedzą o wiele więcej. Natomiast z osobami, które mają władzę, ta rozmowa jest niejednokrotnie niemożliwa, bo już ten dystans się tworzy, boją się konsekwencji, że jak coś powiedzą, to inni to przekażą i spotkają ich złe konsekwencje<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Odwołania mogą przybierać formę krytyki opartej z reguły na zdolności do przedstawiania rozwiązań alternatywnych. Pojawia się też forma manipulatorska o charakterze demaskatorskim zmierzająca do wykluczenia. Zob. M. Karwat, *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*, PWN, Warszawa 2007.

<sup>157</sup> P. Pawełczyk, D. Piontek, *Socjotechnika w komunikowaniu politycznym*, UAM, Poznań 1999, s. 64–65; M. Pabijańska, *Psychomanipulacja w polityce. Metody, techniki, przykłady*, Astrum, Wrocław 2007, s. 23–56.

<sup>158</sup> *Socjotechnika budowy jedności sandomierskich środowisk. Opracowanie na podstawie pogłębionych wywiadów grupowych liderów lokalnych z terenu powiatu sandomierskiego, opracowanie merytoryczne: dr Andrzej Kościółek, Kielce 2007, <http://www.zgoda.org.pl> [dostęp 10.08.2010].*

Respondenci wskazują na potrzebę dobrego rozpoznania kodu kulturowego, kapitału społeczno-kulturowego połączonego z miejscem strukturze społecznej jednostek i grup komunikujących się ze sobą oraz innych elementów wspomagających skuteczny proces komunikowania. Nie bez znaczenia pozostaje sama informacja i jej zaopatrzenie w emocje i uczucia, wartości, opinie i oceny, wpływ stereotypów i uprzedzeń, które towarzyszą przekazowi. To także wcześniejsze doświadczenia odbiorcy z obiektem informacji, poziomem jej rozumienia oraz jego kapitał społeczno-kulturowy. Odbiorcy trudno jest odczytać „czystą” informację. Wielość czynników wpływających na jej odbiór wymaga posiadania odpowiedniego kapitału społeczno-kulturowego i świadomości wywierania wpływu przez nadawcę.

Wiedza o komunikowaniu jest niezbędna przy komunikowaniu dwukierunkowym, stąd ważne jest, aby policja oprócz wykorzystywania technik public relations opierała się w komunikowaniu na dobrej analizie specyfiki społeczności, do których kieruje informacje. Wysilek włożony w konstrukcję komunikatu i jego przekaz musi być dobrze przemyślany i wykonany w najlepszy z możliwych sposobów. Chodzi tu także o względy czysto ekonomiczne związane z budową wizerunku policji, kontaktu z mediami, szkoleniami rzeczników, a także przygotowywania wszelkiego rodzaju materiałów dla społeczności, takich jak programy, ulotki. Przekaz i informacja zwrotna powinny być połączone ze sobą, a nie mijać się w kanale przekazu.

Na odbiór informacji wpływa wiele czynników, takich jak emocje, analfabetyzm funkcjonalny, stereotypy i uprzedzenia, wcześniejsze doświadczenia odbiorcy, fakty z nią związane, wartości, opinie i oceny z grup, w których jednostka funkcjonuje, posiadany kapitał społeczno-kulturowy, użyte przez nadawcę środki perswazji, kod kulturowy nadawcy i odbiorcy. Kod kulturowy ma odwołanie do kodu komunikacyjnego, intencjonalności przekazu, komunikatów kryjących się pod określonymi pojęciami. Przykładem jest chociażby współczesna kultura popularna opierająca się w wielu przypadkach na niejawnym kodach, które mogą zmienić sens przekazu (D. Brown, *Kod Leonarda da Vinci i próba innego przedstawienia historii życia Jezusa*). Innym przykładem jest interpretacja wypowiedzi Magdaleny Środy – w Sztokholmie, na pytanie dziennikarza, jaki ma wpływ religia na przemoc wobec kobiet, odpowiedziała:

w Sztokholmie nie powiedziałam nic więcej, co mówiłam po wielokroć i co w pewien sposób powiedział również papież w słynnym liście do kobiet w 1995 roku. O zaniedbaniach wobec kobiet, o nierówności i dyskryminacji. Problem w tym, że po powrocie trafiłam na jakąś medialno-polityczną pustkę. Dziennikarze rozpaczliwie szukali newsa, węszyli, ganiłi po mieście, a tu trach! Feministka krytykuje Kościół! Gdyby podobną rzecz powiedział Bronisław Komorowski, wszyscy by się z nim może zgodzili, no, ale nie ze Środą. Poleciało jak lawina. Skandal miał taki wymiar, że przerósł i moją wyobraźnię i moje doświadczenie<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> M. Środa, *Kobiety i władza*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2012, s. 300.

Nie mniejsze znaczenie ma wszechobecna komunikacja pośrednia, której celem jest stwarzanie pozorów, utrzymanie harmonii w grupie, podkreślenie statusu, jest postawą obronną albo wynikiem socjalizacji<sup>160</sup>. Kontekstowa komunikacja pośrednia odnosi się do konkretnych kultur, grup i trudno je zglobalizować, stąd potrzeba umiejętności jej rozpoznawania zarówno w nadawaniu, jak i odbiorze informacji.

Wszystkie te elementy w większym lub mniejszym stopniu otaczają informację i wpływają na jej interpretację. Czynniki wpływające na odbiór informacji przedstawia rysunek 15.



Rysunek 15. Czynniki wpływające na odbiór informacji

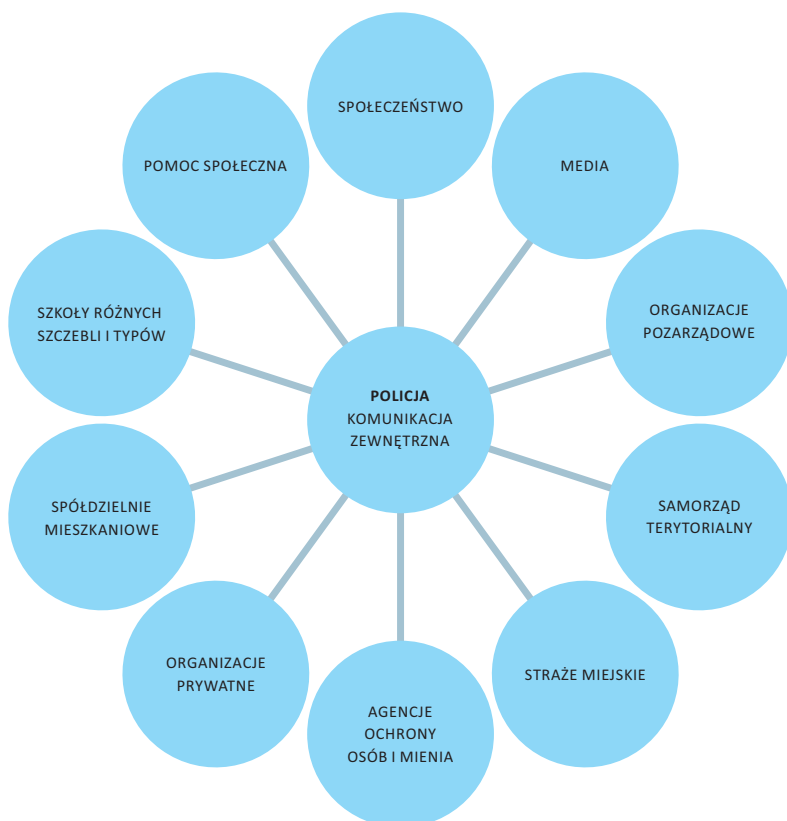
Źródło: opracowanie własne

W komunikowaniu z otoczeniem policja wykorzystuje public relations, rozumiane jako systemem działań z zakresu komunikowania społecznego, proces społeczny o charakterze konstruktywnego dialogu, świadomy, intencjonalny i celo-

<sup>160</sup> W.J. Burszta, *Świat jako więzienie kultury. Przemyslenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008, s. 142 i n.

wy. Charakteryzujący się działaniem metodycznym, systematycznym i planowym, opartym na badaniach i analizach z wykorzystaniem dorobku nauk stwarzających szansę skuteczności, nastawiony na ukształtowanie pożądanych relacji między organizacją podejmującą się tej działalności (gospodarczej, niegospodarczej, urzędem, stowarzyszeniem itd.) a tą częścią otoczenia, którą jest ona zainteresowana i która nią się interesuje obecnie lub może zainteresować się w przyszłości.

Jakość tych relacji wyrażają takie wartości, jak: wzajemne zrozumienie, zaufanie, wiarygodność, poparcie, pozytywne nastawienie i postrzeganie, ograniczenie konfliktowości stosunków, wyrównanie interesów, dobro społeczne<sup>161</sup>. Ta sprawność jest widoczna zwłaszcza w organizacjach prywatnych nastawionych na zysk materialny. W policji zyskiem jest wartość dodana – poczucie bezpieczeństwa i przekładające się na realną współpracę zaufanie społeczeństwa.



Rysunek 16. Komunikowanie się policji z otoczeniem

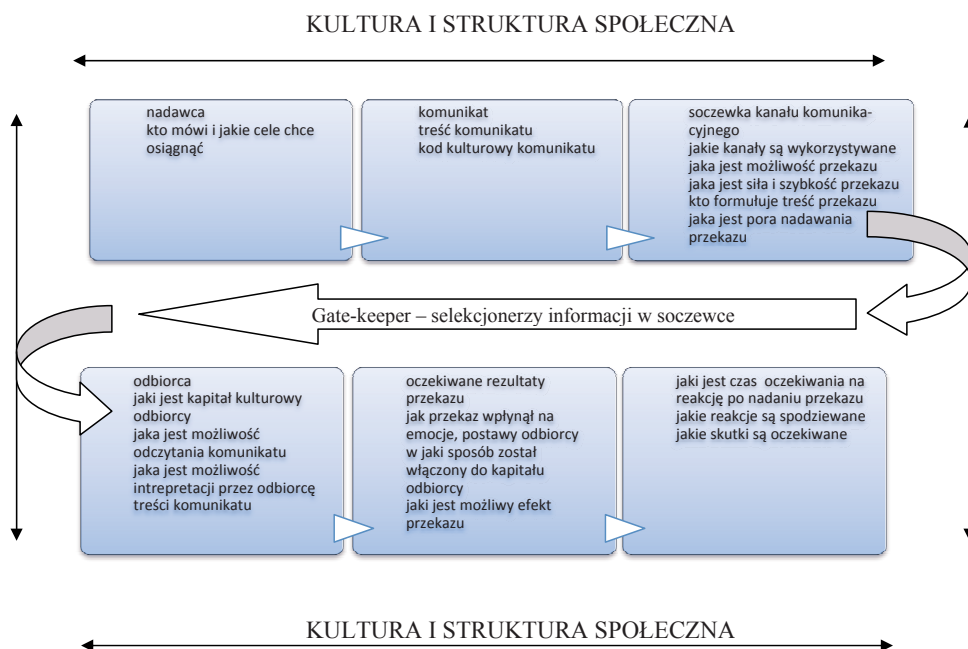
Źródło: opracowanie własne

<sup>161</sup> K. Wojcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2005, s. 27. Zob. też: P.J. Szyfter, *Public relations w Internecie*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005; A. Davis, *Public relations*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Komunikowanie policji z otoczeniem wymaga wiedzy o nim. Stąd potrzeba nie tylko jego rozpoznania, współpracy z nim, ale również komunikowania pozwalającego na pozyskiwanie informacji zwrotnej. O ile jest to możliwe w sytuacji komunikowania organizacji z organizacją, gdzie istnieje możliwość spotkań na różnych poziomach struktury, o tyle w komunikowaniu się ze społeczeństwem jest to trudne. Na rysunku 16 przedstawione zostały podmioty komunikujące się z policją i mające wpływ na kształtowanie jej wizerunku oraz wykonywanie zadań głównie z zakresu zapobiegania przestępczości. Do podmiotów najczęściej kooperującej w tym zakresie z policją należą: organizacje prywatne, agencje ochrony mienia, straże miejskie, samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe, pomoc społeczna, szkoły, spółdzielnie mieszkaniowe, media i społeczeństwo.

Kooperacja ma na celu realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, które zazwyczaj są sformułowane w programach bezpieczeństwa typu Bezpieczne Miasto i innych mających na celu poczucie bezpieczeństwa lokalnych społeczności.

Postrzeganie społeczeństwa z perspektywy struktury może ułatwić w jakimś stopniu dzielenie go na segmenty komunikacyjne. Te z kolei wymagają zróżnicowanego sposobu przekazywania treści.



Rysunek 17. Model kanału przekazu komunikatu z wykorzystaniem kodu kulturowego

Źródło: opracowanie własne

Z kolei przedstawiony na rysunku 17 model pozwala na obserwację procesu przepływu treści komunikatu od jego wytworzenia, tj. od nadawcy, który koduje



informację, do wielosegmentowej publiczności. W tym modelu zwrócono uwagę na kwestie związane z kodem kulturowym nadawcy i odbiorcy oraz zdolności do zakodowania treści przez nadawcę (jego kompetencji tym zakresie) oraz odczytania i zrozumienia treści przez odbiorcę (poziom analfabetyzmu i posiadane kapitały kulturowe).

Przy wielości kodów i kanałów przekazu w soczewce komunikacyjnej może nastąpić różne zinterpretowanie treści w zależności od kapitału kulturowego, społecznego oraz kompetencji cywilizacyjnych jednostki i grup nadających komunikat oraz odbiorcy/odbiorców. Wcześniej należy przewidzieć możliwy odbiór przekazu, w jego kulturowym wymiarze. Informację należy każdorazowo dopasować do kulturowej percepcji odbiorców. To jest zadaniem twórcy przekazu – nadawcy, natomiast soczewka jest narzędziem, które powinno być wyposażone w „biblioteki kulturowe”, stanowiące esencję zapisu danych kultur (segmentów publiczności).

Prywatne korporacje globalne dysponują wiedzą o odrębnościach kulturowych i perfekcyjnie tworzą przekaz produktowy. Natomiast w organizacjach publicznych o charakterze monopolistycznym rzadko jest to realizowane<sup>162</sup>. Ponadto trudno oderwać komunikowanie od kultury i wspólnoty. Tymczasem media traktują je jako swoisty towar, który można modelować za pomocą technologii i perswazji. Wskazać można na komercjalizację relacji między organizacją a jej klientem, traktowanie jej jako specyficznego zasobu, który można kapitalizować.

Przy osadzeniu informacji w otoczcze (odwołanie się do emocji odbiorcy, jego postaw i wiedzy, powołanie się na autorytety, odwołanie się do symboli) wzrastać może zaangażowanie przy jej odbiorze, a przy określonej powtarzalności treści komunikatu – wzmocnienie siły jego odbioru.

Cyrkulacja skutecznych wspólnych kodów oddziałujących na odbiorców może prowadzić w określonym przedziale czasowym w szybko zmieniającej się rzeczywistości do zwiększenia gotowości do odbioru komunikatu. Kody te zanurzone są w kulturze społeczeństwa, w którym nadawany i odbierany jest komunikat. Cyrkulacja odnosić się może zarówno do zawartości informacji, jak i sposobu jej podania. Odnosić się może do rzeczywistości odbiorcy, jak i wytworzonych przez nadawcę fikcji i mitów. Odnosi się również do struktury społecznej, w której usytuowany jest nadawca i odbiorca komunikatu. Miejsce w strukturze społecznej to z kolei posiadane kapitały kulturowe pozwalające na odczytywanie znaczenia komunikatu i zakresu perswazji oraz kapitału społecznego pozwalającego

<sup>162</sup> Pozytywnym przykładem jest Wojskowe Biuro Badań Społecznych, którego podstawowym zadaniem jest działalność badawcza w dziedzinie procesów i zjawisk społecznych zachodzących w Siłach Zbrojnych i poza nimi, istotnych z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa kraju. Zadanie to realizowane jest w formie badań empirycznych prowadzonych systematycznie oraz doraźnie wśród kadry zawodowej, słuchaczy uczelni wojskowych, szkół i centrów szkolenia oraz pracowników wojska. Opracowania z badań prezentowane są najważniejszym czynnikiem decyzyjnym państwa, resortu obrony narodowej i przełożonym Sił Zbrojnych. Dla zainteresowanych są one dostępne na ogólnych zasadach udzielania informacji przez resort obrony narodowej, <http://www.wbbs.pl/>.

na filtrowanie, odczytywanie i uzgadnianie treści odbioru, kontekstu informacji w grupach. We współczesnej konsumpcyjnej rzeczywistości został naruszony wspólny, symboliczny podzielany przez grupę zespół wyobrażeń. Rekonstruowana praktycznie każdego dnia na nowo rzeczywistość z wielością informacji nie jest łatwa do odczytania. Wielość i konkurowanie ze sobą wielu nadawców nie daje też pewności co do właściwego odczytania komunikatów i ich wagi.

Analiza kultury, struktury społecznej organizacji, poziomu analfabetyzmu funkcjonalnego, środków oddziaływań pozwala na formułowanie przekazu skierowanego do określonego segmentu odbiorców. Przekaz zawierający zrozumiałe treści, przekazane we właściwym kodzie kulturowym i dostosowany do możliwości zdekodowania przez odbiorcę może wywołać oczekiwany skutek. Może nim być zrozumienie mechanizmów funkcjonowania organizacji i jej zanurzenia w otoczeniu, otwarcie na kooperację.

To szczególnie ważne w sytuacji organizacji-monopolistów. Monopolista powinien odejść od mechanizmów typowego perswazyjnego przekazu w kierunku opisanych wyżej oddziaływań. Niezadowoleni konsumenci wypełniający otoczenie organizacji reagują zwrotną informacją w postaci krytyki, odmowy kooperacji czy obojętności. To z kolei może wpłynąć negatywnie na jej funkcjonowanie.

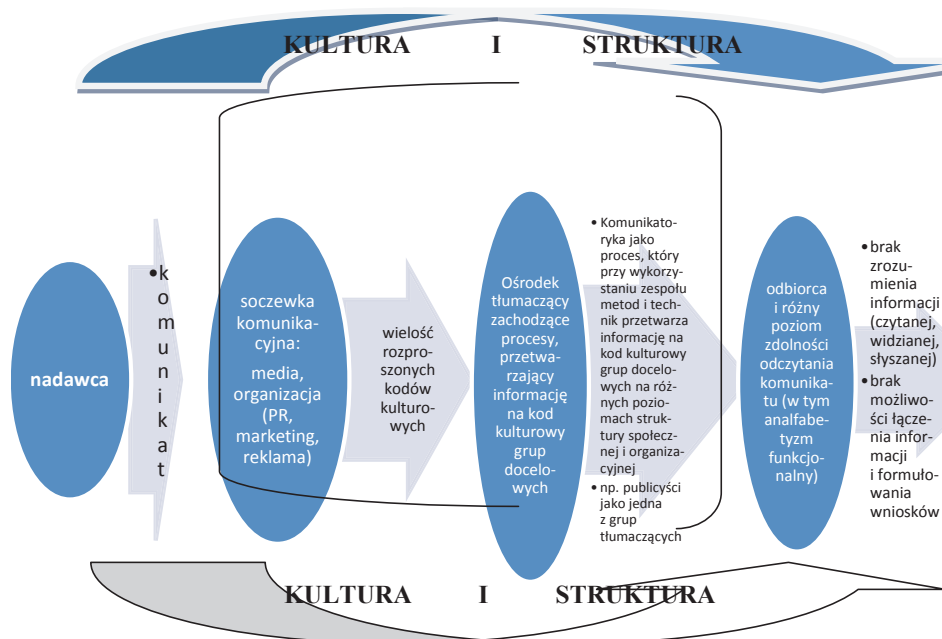
Nie bez znaczenia pozostaje rola *gate-keepera*<sup>163</sup>, selekcionera informacji w kanałach przepływu, który ma wpływ na treść komunikowania. W sytuacji organizacji publicznej to ogromna odpowiedzialność za nadawany przekaz. Powinien być wytworzony po uprzednim starannym przygotowaniu, a także uwzględniać sprawność przekazu i jego atrakcyjną formę oraz dobre rozpoznanie segmentów odbiorców, do których jest kierowany. To również zespół metod, technik, narzędzi oraz proces przygotowywania przekazu we wszystkich działaniach organizacji.

Jednostki odbierają przekaz informacji przez pryzmat swoich grup pierwotnych i wtórnych, co jest szczególnie ważne w sytuacji konfliktu czy poczucia pokrzywdzenia. Ważnym elementem jest kwestia samego definiowania sytuacji, której trudność wnikać może z oporu wobec perswazji zwłaszcza pochodzącego z ośrodków mało wiarygodnych lub nieposiadających autorytetu.

W rezultacie nadawca formułuje komunikat w swoim kodzie kulturowym, czytelnym dla odbiorcy. Komunikat przechodzi przez soczewkę komunikacyjną, która nadaje informacji określony kształt, przez: media, gdzie informacja traktowana jest jako produkt, opakowany w emocje, atrakcyjny (mający charakter nowości, pobudzający ciekawość), dający się zapamiętać. Organizacja prywatna wykorzystuje public relations, marketing, reklamę kształtujące wizję (iluzję) organizacji rynkowej i publicznej, może tu nastąpić niebezpieczeństwo sterowania odbiorcami informacji na styku dziennikarz–public relations. Organizacja publiczna, z reguły mająca charakter monopolisty, gdzie wykorzystuje się również

<sup>163</sup> *Gate-keeper* – kontroler przepływu informacji, selekcioner informacji w jej przepływie przez kanały masowego komunikowania. Zob. Model komunikowania Kurta Lewina w: B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, PWN, Warszawa 2006, s. 34.

niektóre narzędzia PR czy marketingu społecznego, może dopuścić się sterowania informacją w kontakcie ze światem medialnym.



Rysunek 18. Proces przekazu informacji zanurzony w kulturze i strukturze społecznej w kierunku od nadawcy do odbiorcy z uwzględnieniem soczewki, barier i rozproszenia informacji

Źródło: opracowanie własne

W soczewce komunikacyjnej następuje przesiew informacji przez filtry (nieaktualność, nieatrakcyjność) i rozproszenie jej przez określony program (audycje) i czas nadania. Ponadto w mediach następuje wtórne kodowanie informacji (na swoisty język i potrzeby mediów). W tym miejscu mogą być wytracane części informacji, dające z całością komunikatu jego tłumaczenie, ale nieatrakcyjne dla mediów z powodu licznych wątków lub nadmiernego wydłużenia czasu przekazu.

Ponadto nie bez znaczenia pozostają płaszczyzny manipulacji przez dziennikarzy, którzy nie powinni decydować o tym, „co ludzie mają myśleć, ale wywierać wpływ na to, o czym myśleć”<sup>164</sup>. Ta podstawowa zasada koncepcji *agenda setting*<sup>165</sup>

<sup>164</sup> E. Migaczewska, *Polski dziennikarz – perfekcyjny manipulator?* [w:] J. Królikowska (red.), *Problemy społeczne w grze politycznej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 96.

<sup>165</sup> Media, tworząc listy tematów, wśród publiczności wskazują na to, o czym odbiorcy mają myśleć, z kolei teoria norm kulturowych wskazuje, że media wybierając i wypuklając określone treści, przez odwołanie się do ważnych dla odbiorców norm wpływają na ich postępowanie. Zob. A. Pyzikowska, *Teoria agenda setting i jej zastosowanie*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.

może być punktem wyjścia do wywierania wpływu i manipulacji odbiorcą. Ważnym czynnikiem jest też interes właścicieli mediów, usytuowanie polityczne<sup>166</sup>, dostęp do reklamodawcy. W tej sytuacji dziennikarz uwikłany w zależności pracodawców ekonomicznych czy mocodawców politycznych traci niezależność, a wartość podawanej przez niego informacji zmniejszona jest od stopień zależności.

Informacja kierowana przez media do publiczności może być różnie odczytana na różnych poziomach struktury społecznej, w zależności od stopnia możliwości faktycznego jej zrozumienia. Na skutek tego zróżnicowana publiczność odbiera wiele informacji, ale tylko niektóre z nich są przez nią rozumiane i włączane do zasobów intelektualnych odbiorcy i wiązane z posiadaną wiedzą. Ta asymetria informacji nadanych i faktycznie zabsorbowanych, zrozumiałych i wykorzystanych przez odbiorców może skutkować tym, że: odbiorcy słyszą, ale nie słuchają, widzą, ale nie są w stanie zobaczyć, przyjmują informację, ale nie są w stanie jej zrozumieć i wykorzystać zgodnie z intencją nadawcy.

Zaproponowany wyżej model przekazu informacji mógłby być z powodzeniem wykorzystywany m.in. przez organizacje publiczne, w tym policję. Policji dawałoby to możliwość konstruowania przekazu pozwalającego na swobodny przepływ treści. Model należałoby potraktować jako jeden z elementów szerokiego procesu komunikowania się postrzeganego z perspektywy kierowania organizacją. W tym rozumieniu organizacja, w tym wypadku policja, oprócz instrumentów wykorzystywanych całościowo, takich jak instrumenty prawne, finansowe, mogłaby traktować komunikowanie się jako ważny, a nawet decydujący instrument. W końcowej części tej pracy zaproponowany zostanie pełny model komunikowania jako procesu, nazwany w tej pracy komunikatyką.

W komunikowaniu się ze społeczeństwem policja powinna wziąć pod uwagę swoją wiedzę o tym społeczeństwie. Skoro jest takie a nie inne, należy dostosować środki przekazu do poziomu rozumienia treści z uwzględnieniem jego segmentów. Komunikowanie społeczeństwu ryzyka zmian w policji jest szczególnie ważne, zwłaszcza w płynnej ponowoczesności, i nie da się tego komunikowania zastąpić stosowaniem doraźnych technik czy budową wizerunku.

Wewnętrzna komunikacja policji oparta jest na zhierarchizowanej strukturze, co w znacznym stopniu utrudnia porozumiewanie się. Aktywność w tym obszarze odnosi się praktycznie do dwóch ostatnich lat drugiej dekady transformacji i wymaga rozwiązań systemowych, zaufania wewnątrzorganizacyjnego oraz zmiany postaw. Pewną trudność stanowi sztywność organizacji.

Komunikacja zewnętrzna policji z otoczeniem społecznym jest dosyć skomplikowana. W jej kontakcie z innymi organizacjami komunikowanie odbywa się na ustalonych przepisami i porozumieniach zasadach. Natomiast w komunikowaniu ze społeczeństwem widoczne są trudności w dwóch obszarach. Pierwszy to komunikowanie za pomocą e-public relations oraz rzeczników informacji o za-

<sup>166</sup> Zob. J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Scholar, Warszawa 1997.

daniach policji i ich sposobie wykonania, często w postaci oficjalnych komunikatów, brak komunikowania dwustronnego. W ostatniej dekadzie zauważalne są zmiany w tym obszarze, tworzenie zespołów do spraw komunikowania ze społeczeństwem, nabywanie doświadczenia przez rzeczników. Niemniej brakuje jeszcze umiejętności komunikowania dwustronnego. Drugi obszar to bezpośredni kontakt społeczeństwa z funkcjonariuszami, którzy powinni uzupełniać swoje umiejętności w tej dziedzinie. Dotyczy zarówno aspektów pracy z zakresu zapobiegania przestępczości, jak i kontaktu z obywatelami w ogóle. To przestrzeń, w której kształtowane jest zaufanie, miękka sieć relacji społecznych pozwalających na budowanie bezpieczeństwa.

Bariery utrudniające komunikowanie się są kapitałem negatywnym, który można z powodzeniem zamienić na pozytywny. Wymaga to jednak uzupełniania wiedzy i przemodelowania sposobów komunikowania z działań doraźnych na przemyślany proces. To ważne zadanie i warte wysiłku, ale wymagające zrozumienia ze strony zarządzających policją.

Przemiany w tej organizacji można już określić jako modernizację, ale należy wskazać, że ten proces musi nadal intensywnie postępować, z uwzględnieniem dostosowania do zmian i procesów widocznych w jej otoczeniu. Proces zmian w komunikowaniu się policji można podzielić na dwa etapy. Pierwszy, trwający do końca lat dziewięćdziesiątych XX w. to okres związany z przekształcaniem tej organizacji jako całości. Komunikowanie nie było wtedy jeszcze jej mocną stroną. Etap drugi to okres po roku 2000, gdy zaczęły być widoczne zarówno realizowane zadania z zakresu zapobiegania przestępczości, jak i komunikowanie. Mimo że głównie jednostronne, jednak sprawiające, że policja zaczyna bardziej świadomie budować swój wizerunek i pracować nad nowymi wzorami relacji z otoczeniem.

## Rozdział IV

# Komunikowanie się policji ze społeczeństwem – kontrapunkt empiryczny

Zmiany powodują przeobrażenia w strukturze organizacji i w sposobach realizowania przez nią zadań. Naturalnie z jednej strony widoczny jest opór wobec tych zmian, a z drugiej dostrzegana jest możliwość kreowania rzeczywistości adekwatnie do przekształceń w otoczeniu. Celem pracy jest zbadanie i diagnoza stanu komunikowania się i relacji policji z otoczeniem w okresie transformacji. Decydujący wpływ na te kwestie ma kadra kierownicza, rzecznicy prasowi odpowiedzialni w dużej mierze za komunikowanie policji i kształtowanie jej wizerunku. Badaniami objęto dwa elementy procesu komunikacji. Pierwszy to rzecznicy prasowi, których zadaniem jako specjalistów jest kierowanie informacją do otoczenia, kreowanie komunikowania dwustronnego. Natomiast drugi to analiza prasoznawcza wybranych tytułów prasowych – tygodników, w których przekaz o policji jest istotną informacją kierowaną do społeczeństwa o tej organizacji. Publicystyka jest też wyrazem opinii publicznej, stanowi więc w pewnym stopniu rodzaj informacji zwrotnej od społeczeństwa. Natomiast rzecznicy prasowi zostali uznani za ważne źródło informacji o procesie komunikacyjnym toczącym się między policją a społeczeństwem. Dostarczyli odpowiedzi na pytania, w jaki sposób postępowało dostosowywanie się policji do zmian, jakimi zasobami dysponowali główni aktorzy tej organizacji i w jaki sposób je kapitalizowali; na czym opierali strategię działania, jakie były mechanizmy przyspieszające i hamujące zmiany; jakie stosowano reguły gry (instytucje) umożliwiające wykorzystanie posiadanych zasobów; jakie racjonalności podejmowano w działaniu; w jaki sposób dostępne zasoby (tj. organizacje) stanowiły warunki wyjściowe do działań w komunikowaniu się ze społeczeństwem i jak to komunikowanie się przebiega.

Zmiany w organizacji to proces, który nie zawsze przebiega równomiernie we wszystkich obszarach jej działania. Policja w tym okresie oprócz typowej dla organizacji ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego realizowała też funkcję związaną z zapobieganiem przestępczości. Obszar ten, nowy dla policji, wiązał się z koniecznością zmian nie tylko w jej strukturze, ale i relacjach z otoczeniem. Pozyskiwania go do wspólnej budowy bezpieczeństwa i porządku publiczne-



go. Od agentów zmian, którymi w naturalny sposób zostali kierownicy różnych szczebli policji, oczekiwano zrozumienia natury zmian, stworzenia klimatu dla ich realizacji, dążenia do identyfikacji członków organizacji z jej wartościami i celami. Zapobieganie przestępczości i komunikowanie się ze społeczeństwem były ważnymi strategicznymi wyzwaniem. Przedsięwzięcia z zakresu prewencji zostały częściowo opisane głównie przez przedstawicieli nauk prawnych. W socjologii kwestie te poruszał T. Cielecki i inni autorzy, głównie proveniencji policyjnej. Zewnętrzne i wewnętrzne komunikowanie się policji jest obszarem niezbadanym. Wynika to z dwóch przyczyn. Pierwsza to kreowanie samego procesu komunikowania – w policji widoczne dopiero po roku 2000 i często niedoceniane. Druga to brak otwartości i gotowości policji do badań tej organizacji prowadzonej z zewnątrz. Do badania policjantów konieczna jest zgoda ich przełożonych, a wyniki nie zawsze stanowią zadowalającą odpowiedź na postawione pytania badawcze. Trudność tkwi zarówno w niechęci funkcjonariuszy do udzielania odpowiedzi, jak i obawy, na ile wyniki badań będą naruszać wizerunek policji zarówno wśród respondentów, jak i w organizacji. Syndrom obłądzonej twierdzy widoczny jest zarówno w wypowiedziach rzeczników, jak i obserwacjach publicystów. Wspierany przez filtrowanie informacji przez policję wynikające z tajemnicy służbowej i deficytów wiedzy o komunikowaniu, czy też braku doświadczenia rzeczników, powoduje budowanie nie w pełni korzystnego wizerunku tej organizacji.

#### 4.1. Efektywność komunikowania zewnętrznego i wewnętrznego policji z perspektywy rzeczników prasowych

Badania rzeczników prasowych, jako łączników komunikacyjnych między policją a społeczeństwem, w założeniu mają przedstawić drugą stronę komunikowania widzianą od strony policji. Wybór grupy rzeczników do badań za pomocą kwestionariusza wywiadu pozwala na przedstawienie wielu aspektów komunikowania się policji ze społeczeństwem oraz utrzymywania relacji z innymi organizacjami w jej otoczeniu. Rzecznik występuje tu jako agent wiedzy w obszarze relacji i komunikowania się policji z otoczeniem. Posiadając przygotowanie do pełnienia funkcji z założenia posiada również kapitał kulturowy i społeczny, jest też jednostką nie tylko wpływającą na komunikowanie, ale również w pewnej mierze je kształtującym. Badania uzupełniono wywiadami z byłymi wysokimi stopniem funkcjonariuszami Komendy Głównej Policji.

We wstępie przyjęto założenie, że komunikowanie powinno usprawniać funkcjonowanie organizacji. Wymaga jednak długookresowego programu wyjaśniania prawidłowości i konsekwencji rozwoju społecznego i samych zmian zachodzących w organizacji, kierowanego do jej systemu społecznego oraz odbiorców jej

usług – społeczeństwa. Dlatego trzeba stworzyć taki zespół metod, technik i paradygmatów badawczych o stałych regułach, które pozwalałyby w procesie zmian na komunikowanie umożliwiające utrzymywanie satysfakcjonujących relacji między policją a społeczeństwem. Jako hipotezę przyjęto, że komunikowanie nowych wizji i zadań policji, nowego miejsca w strukturze zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu, wymaga wykorzystania nowych narzędzi, sposobów polegających na zastosowaniu kompleksu oddziaływań opartych na zasadach komunikatyki. Ta ostatnia została przedstawiona na końcu pracy jako propozycja modelu komunikowania się policji z jej otoczeniem.

Zarówno w analizie prasoznawczej, jak i badaniu rzeczników prasowych policji przyjęto następujące założenia. Przemiany transformacyjne wymusiły na policji dostosowanie się do zmian w sposób nagły, nieodwracalny, z niepełnym kapitałem wiedzy o jej mechanizmach. Główni aktorzy biorący udział w przemianach policji dysponowali zasobami pozostałymi po poprzednim układzie politycznym. Strategie działania zostały oparte na ówczesnych wymogach bez dostatecznego kapitału wiedzy o mechanizmach zmian. Mechanizmami przyspieszającymi je były innowacja, odczytanie reguł gry i kapitalizacja posiadanych zasobów, mechanizmami hamującymi – opór przed zmianą, rytualizacja, roszczeniowość. Policja na podstawie kolejnych reform podejmowała działania związane z ochroną życia i mienia obywateli, kooperacji na rzecz bezpieczeństwa (programy prewencyjne) i zapobiegające przestępczości. Reguły gry (instytucje) umożliwiające wykorzystanie posiadanych zasobów to zasady demokracji (wymiana elit władzy, w tym także w służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, racjonalność w działaniu, np. uspołecznienie policji, otwarcie rynku dla sprywatyzowanego bezpieczeństwa, podejmowanie przedsięwzięć prewencyjnych opartych na idei społeczeństwa obywatelskiego). Dostępne zasoby (tj. organizacje): policja, straż miejska, firmy ochrony mienia, organizacje non profit oraz posiadane przez ich pracowników sieci powiązań i relacji (kapitał ludzki i kapitał relacyjny) stanowiły warunki wyjściowe do działań w zarządzaniu pionowym systemem bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. Rozpoznanie reguł gry (instytucji) w zarządzaniu pionowym nie koreluje z pełnym wykorzystaniem posiadanych zasobów (organizacji), zauważalny jest też brak kooperacji podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne. Proces budowy strategii w obszarze systemu bezpieczeństwa publicznego zależy od kooperacji na szczeblu pionowym i mobilności lokalnej społeczności oraz komunikowania się policji i służb odpowiedzialnych za jego budowę.

Przyjęto również założenie, że skuteczność komunikowania się policji ze społeczeństwem nie jest zadowalająca. Wyniki badań dotyczące zaufania do policji nie mogą stanowić jedyne źródła świadczącego o komunikowaniu się tych służb ze społeczeństwem. Komunikowanie to odbywa się w sposób statyczny i nie zawsze kompetentny. Widoczny jest brak dbałości o wizerunek tej organizacji, a także lobbingu na rzecz działań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Wdra-

zanie programów prewencyjnych nie pokrywa się z zaangażowaniem lokalnej społeczności w pracę na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Badaniami objęto osoby pełniące funkcję rzecznika w policji w różnych miejscach jej struktury. Prowadzenie badań w tej grupie zawodowej jest dość trudne. Najczęściej rzecznicy niechętnie wyrażali zgodę na przeprowadzenie wywiadów, mimo zapewnienia o anonimowości badań i poparcia ich ze strony rzecznika prasowego Komendanta Głównego Policji, inspektora Mariusza Sokołowskiego. Doboru dokonano na podstawie listy wszystkich komend w Polsce, uzyskano z powrotem 39 kwestionariuszy wywiadów skategoryzowanych. Badania prowadzono w okresie trzech miesięcy od 1 października do 31 grudnia 2010 roku. Kwestionariusze przesłano i otrzymano w wersji elektronicznej. Uzyskane wyniki badań pozwalają na przedstawienie przemian zachodzących w policji, zwłaszcza w obszarze komunikowania i utrzymywania relacji ze społeczeństwem. Dają też możliwość sformułowania odpowiedzi na postawione pytania. Badania uzupełniono wywiadami przeprowadzonymi bezpośrednio z czterema ekspertami – byłymi wysokimi stopniem i rangą funkcjonariuszami (w tym byłymi zastępcami komendantów Komendy Głównej Policji) oraz rzecznikiem małopolskiej policji.

Analiza wyników badań miała w założeniu ukazać proces zmian w policji w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem. Według A. Kłoskowskiej:

nie zawsze jest możliwe objęcie pełnego cyklu tego procesu przebiegającego między ogniwami twórca – nadawca → przekaz → odbiorca, a nawet w optymalnym ujęciu – z uwzględnieniem reakcji zwrotnej: odbiorca → nadawca. Nie tylko ze względu na trudności techniczne, lecz także z teoretycznie uzasadnionych przyczyn w pewnych układach komunikowania. Związki, które należy i można uchwycić ograniczają się do stosunku: nadawca → przekaz, lub przekaz → odbiorca. Model systemu komunikowania, którym posługują się językoznawcy, zawsze biorąc za punkt wyjścia sam przekaz, rozkłada w inny jeszcze, właściwy sobie sposób akcenty procesy komunikacyjny, ze względu na jego możliwe funkcje naczelné<sup>1</sup>.

Wyniki badań rzeczników prasowych policji są ilustracją komunikowania nadawca → przekaz → odbiorca. Nadawca – policja, tworząc przekazy, oczekuje odbioru komunikatu zgodnego znaczeniowo z jego zamierzeniami. Przekaz zostaje nadany, ale jego odbiór i interpretacja wspomagane są informacją medialną oraz filtrem grup, w której funkcjonuje odbiorca. Nadawca – policja – reprezentowana w tych badaniach przez rzecznika, jako organizacja jest uzależniona od wiedzy, doświadczenia i umiejętności osób odpowiedzialnych za nadanie informacji. Rzecznik ze względu na pełnioną funkcję, wiedzę i umiejętności występuje w badaniach w charakterze eksperta w obszarze komunikowania się policji ze społeczeństwem. Z badań wyłania się też wizerunek policji kreowany przez jej rzecznika. Wizerunek budowany i umocowany w jednym strumieniu komunikacji i public relations nie zawsze łączący się ze skutecznością i wiarygodnością w odbiorze, na co wskazuje w dalszej części opracowania analiza prasoznawcza.

<sup>1</sup> A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007, s. 163.

Policjant jest trudnym respondentem, co może wynikać ze specyfiki zawodu, filtrowania informacji i może przejawiać się niechęcią do udzielania odpowiedzi. Najtrudniejsze okazało się prowadzenie wywiadów skategoryzowanych wśród rzeczników prasowych komend wojewódzkich i powiatowych policji, ze względu na zaszczości mentalne policji i specyfikę tego zawodu. Zauważalny syndrom obłożonej twierdzy w trakcie badań widoczny był głównie w postaci tzw. trudnego respondenta. Podawanie odpowiedzi dotyczących wykonywanych czynności służbowych rzecznika, jak i osiąganych wyników w tym zakresie wskazywały na spory dystans wobec badania, nadmierną ostrożność w udzielaniu odpowiedzi, rodzaj lęku przed oceną. Jednocześnie widoczne były próby stosowania autopublic relations, mające charakter raczej swoistej „siatki maskującej” niż profesjonalnego budowania wizerunku. Jednocześnie ów trudny respondent najprawdopodobniej mógł się obawiać upublicznienia wyników badań w policji, co w domniemaniu mogłoby po uprzednim ustaleniu respondenta (co nie jest możliwe chociażby z powodu anonimowości badań, jak i ich tajemnicy), postawić go w trudnej sytuacji. Wynika to ze specyfiki tego zawodu, związanego również z brakiem zaufania do osób spoza tej organizacji. Tym bardziej że pytania zawierały również prośbę o ocenę wiedzy przełożonych z zakresu komunikowania, jak i jej praktycznego wykorzystania. Ponadto przy trudnym respondencie pojawia się próba „wykluczenia obcych ze wspólnoty komunikacyjnej”<sup>2</sup> przez podawanie asekuracyjnych odpowiedzi lub takich, które nie naraziłyby respondenta na przykre konsekwencje, a jednocześnie pozwoliłyby podać informację.

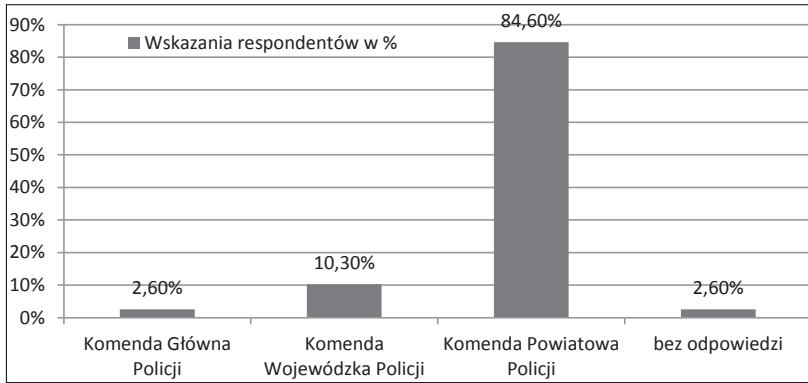
Ten rodzaj komunikowania pośredniego mógł być sposobem na wyjście z sytuacji trudnej dla badanych pozostających między oczekiwaniem badającego na przeprowadzenie badań (prośba o udział w nich rzeczników była poparta przez rzecznika Komendy Głównej Policji) a ewentualną reakcją na ich wypowiedzi ze strony przełożonych po udostępnieniu wyników badań. Pośredniość komunikowania mogła być również spowodowana próbą utrzymania harmonii i solidarności w grupie zawodowej, podkreśleniem znaczenia grupy wśród innych grup zawodowych, swoistą dyplomacją lub odwrotnie – rodzajem manipulacji. Pośrednie komunikowanie rzeczników można również wyjaśnić próbą stosowania mechanizmów obronnych wykluczających obcych z kręgu własnej grupy, zamykaniem się tym samym w obłożonej twierdzy. Prawdopodobnie był to również skutek swoistej socjalizacji w grupie dyspozycyjnej, domkniętej, funkcjonującej w organizacji totalnej.

Pomimo tych trudności przeprowadzono badania, które pozwoliły mi uznać przytoczone dane za reprezentacyjne dla środowiska rzeczników prasowych policji. Otrzymane odpowiedzi i grupa badawcza mogą stanowić pełną ilustrację ich działania. Dane dotyczące wieku, stażu, wykształcenia, zajmowanych stanowisk,

---

<sup>2</sup> W.J. Burszta, *Świat jako więzienie kultury. Przemyślenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008, s. 141.

doświadczenia zawodowego można uogólnić na pozostałą populację rzeczników i osób pracujących w zespołach do spraw komunikacji ze społeczeństwem.

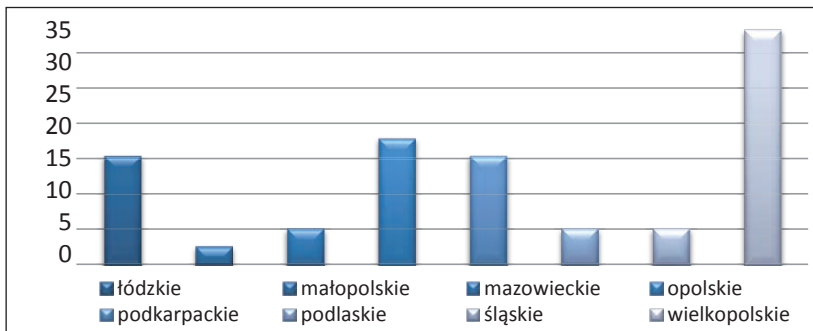


Wykres 1. Procentowy wykaz komend biorących udział w badaniach

Źródło: badania własne

Udział poszczególnych komend w badaniach pozwala na uzyskanie informacji dotyczących realizacji przedsięwzięć z zakresu komunikowania się ze społeczeństwem. Najwięcej respondentów wywodzi się z komend szczebla powiatowego, a kolejno – wojewódzkiego i głównego. Taki rozkład badanych pozwala na uzyskanie odpowiedzi dających obraz komunikowania się policji ze społeczeństwem.

Najwięcej zwrotów kwestionariuszy wywiadu otrzymano z województwa wielkopolskiego – 33%, następnie opolskiego – 18%, łódzkiego – 15%, kolejno z województwa mazowieckiego, podlaskiego, śląskiego i małopolskiego. Liczba rzeczników – ekspertów biorących udział w badaniu – wskazuje na jeden z elementów syndromu oblężonej twierdzy. Wyniki badania byłyby dobrą informacją zwrotną mogącą pomóc wskazać luki w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem, które można uzupełnić w sposób innowacyjny i kreatywny. Procentowy wykaz reprezentacji komend policji w badaniu prezentuje wykres 2.



Wykres 2. Procentowy wykaz komend policji biorących udział w badaniu według województw

Źródło: badania własne

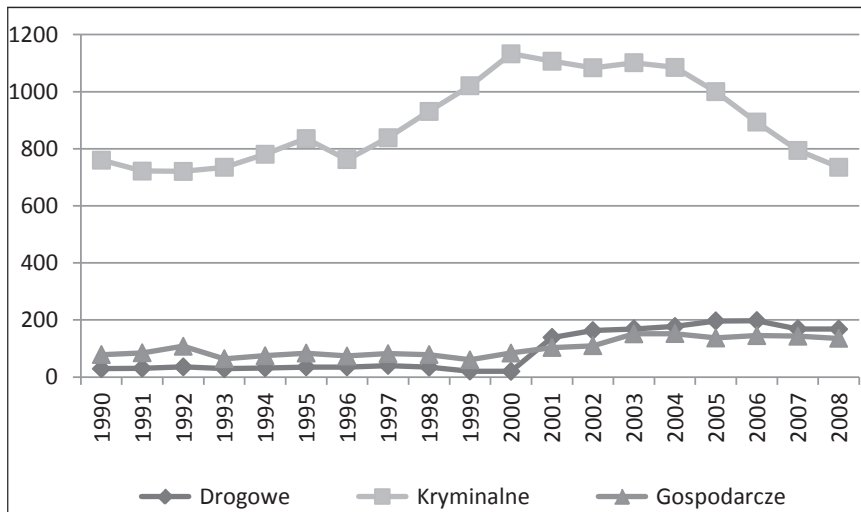
Na podstawie analizy wyników badań można stwierdzić, że 30% respondentów uznało, że przemiany transformacyjne dały możliwość uniezależnienia się policji od polityki, natomiast 70% jest zdania, że policja w jakimś stopniu jest nadal od niej zależna. 40% respondentów stwierdziło, że policja jest uzależniona od rządzących ugrupowań politycznych, natomiast przeciwnego zdania jest 60% z nich. Wpływ polityki na funkcjonowanie jest deklarowane co najmniej przez jedną trzecią respondentów, co potwierdza analiza prasoznawcza wskazująca na duże uzależnienie działania tej organizacji od świata politycznego. Konsekwencjami tego są decyzje o charakterze akcyjnym mającym na celu budowanie pozytywnego wizerunku, nacisk na statystyki wykrywalności przestępstw, jako miernika sukcesu pracy policjanta oraz braku pełnej, przemyślanej wizji tej organizacji. Łączy się to też z trudnościami w realizacji zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i realizacji filozofii *community policing* – uspołecznienia policji wymagającej intensywniejszych kontaktów z obywatelami, udzielaniem im pomocy w różnych sytuacjach oraz dążenia do redukcji strachu przed przestępczością. Główni aktorzy gry o bezpieczeństwo i porządek publiczny podejmują w ich ocenie racjonalne działania. Zaplecze polityczne jest zatem mimo deklarowanej w ustawie apolityczności zapleczem wspomagającym kształtowanie ustaw, zapewniającym dofinansowanie tej służby i pozwalającym na przeprowadzanie zmian w jej obrębie. Wskazuje na to jeden z ekspertów udzielających wywiadów, jako przykład podając zmiany proponowane przez generała Marka Papałę. Zmiany uwzględniające realizację uspołecznienia policji i wypełniania przez nią funkcji z zakresu zapobiegania przestępczości były skądinąd pozytywne, niemniej przeprowadzone bez zaplecza politycznego.

Wyniki badań wskazują, że 15% respondentów uznaje, że przemiany transformacyjne dają policji możliwość tworzenia lobbingu na jej rzecz, natomiast 85% jest przeciwnego zdania. 30% uznało, że policja ma możliwość wywierania wpływu na kształt ustaw, od których zależy jej praca, z kolei 70% jest przeciwnego zdania. Dwóch respondentów stwierdziło, że nie wpłynęło to w sposób znaczący na kształt ustaw. Dopiero kształtujący się lobbying wymaga sprawności poruszania się w świecie polityki i dotyczy głównie funkcjonariuszy zajmujących kierownicze stanowiska, na wysokich szczeblach policyjnej struktury. Główni aktorzy podejmują w ocenie rzeczników działania w tym zakresie, niemniej ze względu na rotację na stanowiskach komendantów różnych szczebli działania te nie przynoszą jeszcze oczekiwanych rezultatów. Z wypowiedzi ekspertów wynika, że często dochodzi też do wymian na stanowiskach komendantów przy zmianie kolejnych ekip rządowych. Rotacja dotyczy głównie poziomu kraju i województw, w wielu przypadkach wymiany zachodzą również na poziomie powiatów. Stanowisko komendanta jest też w sytuacji długiego stażu pracy swoistym „wyjściem na emeryturę”. Decyzje podejmowane na tych stanowiskach, odnoszące się do kreowania wizji bezpieczeństwa i porządku publicznego, widoczne są w analizie prasoznawczej. To głównie zapowiedzi zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i „wygonie-



nia policjantów z za biurka”, ale także wychwytywane przez prasę braki w wiedzy dotyczące już podjętych w tym zakresie decyzji przez poprzednich komendantów. Racjonalność głównych aktorów gry o bezpieczeństwo i porządek publiczny opiera się więc przede wszystkim na ich kapitale kulturowym i społecznym. Widoczny jest też brak spójności i kontynuacji określonej wizji policji.

Zmiany transformacyjne w wymiarze ekonomicznym według oceny prawie 60% respondentów przysporzyły pracy policji przez wzrost przestępczości. Tymczasem dane statystyczne wskazują na to, że przestępczość kryminalna w początkowym okresie transformacji utrzymywała się na podobnym poziomie, wzrastając w 1999 i przekraczając liczbę 1 mln przestępstw tego typu, a następnie utrzymując tendencję spadkową od roku 2006. Przestępczość gospodarcza przekroczyła liczbę 100 tys. dopiero w roku 2001, a od roku 2004 ma tendencję spadkową. Natomiast przestępczość drogowa wzrasta również dopiero od 2001, w roku 2005 osiągnęła najwyższy poziom, przyjmując w kolejnych latach również tendencję spadkową. Graficzne przedstawienie statystyki przestępstw drogowych, kryminalnych i gospodarczych w latach 1990–2008 prezentuje wykres 3.



Wykres 3. Statystyka przestępstw drogowych, kryminalnych i gospodarczych w latach 1990–2008

Źródło: [http://www.policja.pl/portal/pol/3/1/Przestępstwa\\_stwierdzone\\_podejrzani\\_wykrywalnosc\\_ogolem\\_w\\_latach\\_19902007.html](http://www.policja.pl/portal/pol/3/1/Przestępstwa_stwierdzone_podejrzani_wykrywalnosc_ogolem_w_latach_19902007.html) [dostęp 27.06.2012]

Rejestrowana przestępczość niekoniecznie łączy się poczuciem bezpieczeństwa obywateli, które w dużej mierze kształtowane jest przez doniesienia mediów wspierane przez osoby publiczne wypowiadające się na tematy związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym kraju. Deklaracja wzrostu przestępczości jest też narzędziem wywierania wpływu na społeczeństwo. Wywoływanie lęku daje możliwość akceptacji przez nie propozycji zaostrzenia kar wobec sprawców przestępstw.

Ponadto nie można stosować prostych odniesień polegających na zestawieniu statystyk przestępczości sprzed i po 1989 roku. W latach osiemdziesiątych XX w. polityka karna była motywowana względami ideologiczno-politycznymi, co miało wpływ na politykę karną. „Sama zaś statystyka była także ze względów politycznych w różny sposób manipulowana”<sup>3</sup>. Nie bez znaczenia pozostawała też demoralizacja organów ścigania, wobec których politycy mieli różne oczekiwania<sup>4</sup>. Ważny jest też sposób interpretacji statystyk policyjnych, np. przyjmowanie wskaźnika wykrywalności przestępstw jako podstawowego miernika oceny pracy milicji czy policji narażonej na różnorodne manipulacje<sup>5</sup>.

Przemiany transformacyjne według oceny prawie 25% badanych dały możliwość zmian organizacyjnych w policji, a usprawnienia jej działań widoczne były w ocenie 46% respondentów. Zdaniem tylko jednego respondenta zmiany ekonomiczne spowodowały zmiany organizacyjne w policji. W ocenie prawie 50% badanych przemiany społeczne przysporzyły policjantom pracy przez wzrost przestępczości, a według 10% respondentów dały możliwość zmian organizacyjnych w policji. Prawie 60% badanych uznało, że pozwoliły na usprawnienia jej działań, nie podając jednak, w jaki sposób. W ocenie rzeczników zmiany były widoczne, a ich wpływ na funkcjonowanie policji zauważalny głównie przez przysporzenie jej pracy. Statystyki przestępczości, jak wcześniej przedstawiono, nie wskazują na potrzebę wzrostu zaangażowania policji w tę sferę. Zmiany deklarowane przez 25% badanych wskazują raczej na opór wobec nich, w dostosowywaniu się tej organizacji do wymogów nowej ustawy, zmian w prawie i w relacji ze społeczeństwem. To również jeden z czynników syndromu obłądzonej twierdzy, prawa Parkinsona<sup>6</sup>, czy dysfunkcji dotyczących organizacji, takich jak: wyuczona nieudolność, rozumiana, jako niemożność przystosowania się do zmienionych warunków, zbytni formalizm<sup>7</sup>, nadmierny konformizm wobec przepisów w policji widoczny w obszarze zapobiegania przestępczości, postawy dominacji wobec obywateli, obrona pozycji i interesów zawodowych, niechęć do uczenia się.

<sup>3</sup> J. Błachut, J. Widacki, *Przestępczość w Polsce w latach 1990–1996*, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998, s. 15. Zob. też J. Jasiński, *Obraz polityki karnej lat osiemdziesiątych i początku lat dziewięćdziesiątych (1980–1991)*, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX, s. 27–105.

<sup>4</sup> Dotyczy to między innymi intensywnego ścigania sprawców niektórych przestępstw, których potem zwalniano na mocy amnestii. Zob. J. Widacki, *Czego nie powiedział generał Kiszczak*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 181–182.

<sup>5</sup> J. Widacki stwierdza „Jest zdumiewające, że od lat wszyscy doskonale o tym wiedzą, a mimo to wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw traktowany jest ciągle w Policji w sposób mitologiczny. Co więcej, traktowanie go jako podstawy oceny pracy Policji (co z kolei jest podstawą awansów, nagród i odznaczeń) motywuje jednostki policji do dalszego, skutecznego zawiązania tego wskaźnika drogą różnych manipulacji statystycznych”. J. Błachut, J. Widacki, *Przestępczość w Polsce w latach 1990–1996...*, s. 16.

<sup>6</sup> M. Laszczak, *Patologia w organizacji*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków 1999.

<sup>7</sup> K. Bolesta-Kukulka, *Socjologia ogólna*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 247–248.

Kierownicy jednostek reagowali na zmiany zachodzące w policji. 51,3% badanych odpowiedziało, że byli innowacyjni, sami podejmowali zadania z zakresu poprawy jej wizerunku, natomiast 48,7% stwierdziło, że nie podejmowali aktywności w tym zakresie. 35,9% badanych uznało, że kierownicy jednostek potrafili odczytać konieczność zmiany polityki komunikowania się z otoczeniem, natomiast 64,1% uznało, że nie sprościli zmianom. 69,2% uznało, że nie potrafili też wykorzystywać posiadanych zasobów i kapitałów, a tylko 30,8 stwierdziło, że wykazali się taką umiejętnością. Miało to również wpływ na sam wizerunek komend.

Tylko 10% badanych stwierdziło, że kierownicy jednostek nie potrafili się odnaleźć w procesie zmian, natomiast 89,7%, uważało, że komendanci ogólnie odnajdowali się w tej sytuacji. Ponadto wszyscy badani oceniali, że ich główni przełożeni nie oczekiwali pomocy (konkretnych zasobów) przełożonych z jednostek nadrzędnych. Tylko 1/4 z nich według badanych wspominała poprzedni układ funkcjonowania milicji jako lepszy i korzystniejszy niż obecny. Ponadto 10,3% respondentów uznało, że przełożeni wykonywali swoje zadania, w sposób zgodny z przepisami, ale nie podejmowali innych działań, a 12,8%, że główni przełożeni wyrażali niezadowolenie ze zmian w policji i odchodzili ze służby, ponieważ nie potrafili się odnaleźć w nowej rzeczywistości.

Wyniki badań wskazują na konformizm w ocenie przełożonych swojej grupy zawodowej. Ocena taka może wynikać z konformizmu wobec własnej grupy w ogóle. Wskazuje na to M. Hechter, twierdząc, że w sytuacji wysokiego uzależnienia od grupy – a tak jest w sytuacji rzeczników, zajmujących widoczną i ważną pozycję w jej hierarchii – racjonalne jest przestrzeganie norm przez jej członków<sup>8</sup>. Sprzyja temu monitorowanie grupy i możliwość stosowania sankcji. Nie najlepsza ocena przełożonego nawet w sytuacji badań z zachowaniem anonimowości, nie leży w interesie własnym badanych.

Zachodzące zmiany wymagały przyjęcia innych postaw, odnalezienia się w nowej rzeczywistości politycznej, społecznej i ekonomicznej oraz perspektywicznego spojrzenia na wizję tej formacji w przyszłości. Trudności w pełnieniu służby związane z wymogiem uspołecznienia zmuszały do wprowadzania w życie zasad New Public Management. To z kolei wymagało zarówno wiedzy z tego zakresu, jak i wizji konkretnego działania, przewartościowań w relacji funkcjonariusz–obywatel, redefiniowania swojej tożsamości zawodowej zgodnie z założonymi oczekiwaniami. Ponad połowa badanych, bo 53,8%, stwierdziła, że w komendach nastąpiła wymiana funkcjonariuszy, a uspołecznienie policji zadeklarowało 3/4 z nich. W innych pojedynczy respondenci podali „zmianę stylu zarządzania i organizacji pracy” oraz „trudno wskazać”. Wymiana funkcjonariuszy, która odbyła się na przełomie lat 1989/1990, nie zapewniła szybkiej zmiany w systemie społecznym. Dopiero odchodzenie ze służby w kolejnych latach osób

<sup>8</sup> Zob. M. Hechter, *Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkeley 1997.

pracujących jeszcze w milicji dawało nadzieję na zmianę w mentalności, kontaktach ze społeczeństwem, a w rezultacie wizerunku policji.

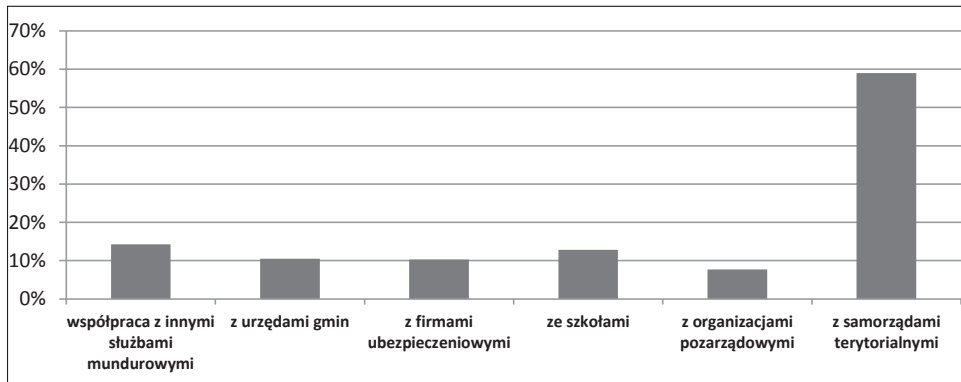
Wyniki badań wskazują na sposób, w jaki policja wykorzystywała instytucje (wartości, normy) w zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prawie 85% respondentów stwierdziło, że podejmowano ustawowe zadania związane z ochroną życia i mienia obywateli, a kooperację z samorządem terytorialnym na rzecz bezpieczeństwa (programy prewencyjne) potwierdzało 64,1% badanych. Natomiast tylko 15,4% ankietowanych stwierdziło, że podejmowano wspólnie z lokalną społecznością działania zapobiegające przestępczości. Respondenci nie podali, kto w wymiarze funkcyjnym odpowiadał i kto faktycznie realizował to zadanie na poziomie komendy. Niski procent wskazań na faktyczną współpracę z lokalną społecznością świadczy o nie najlepszym poziomie komunikowania się z nią, a przede wszystkim o ograniczaniu działań policji tylko do niezbędnego minimum wymaganego poszczególnymi zarządzeniami. Ponadto zmiany zachodzące w policji odbywały się wielotorowo i dotyczyły wielu obszarów, dlatego przypuszczalnie działania z zakresu zapobiegania przestępczości zostały podjęte głównie po roku 2010.

Według 89,7% respondentów warunkami wyjściowymi do działań w zakresie budowania bezpieczeństwa i porządku publicznego była faktyczna współpraca z innymi podmiotami, 2,8% wskazało na kapitał społeczny. Nie wskazano na kapitał ludzki ani na lobby, chociaż wcześniej 10% badanych zadeklarowało działania lobbingowe w policji. Na współpracę z innymi służbami mundurowymi wskazywało 14,3% badanych, z urzędami gmin 10,5%, z firmami ubezpieczeniowymi 10,3%, szkołami 12,8%, organizacjami pozarządowymi 7,7%, ogólnie z samorządami terytorialnymi 59%. Współpracę w zakresie programów prewencyjnych wymieniło 5,1% osób. 43% badanych oceniło tę współpracę jako dobrą, 20,5% jako niedobłą, 64,1% wstrzymało się od oceny. Na zależność współpracy od środków finansowych wskazało 15,4%, a połowa badanych uznała, że nie ma to wpływu na współpracę.

Kooperacja z podmiotami, które powinny być zainteresowane współpracą z policją, nie układa się najlepiej. Realizowanie zadań z zakresu prewencji jest długotrwałe i wymaga podejścia procesowego, wiedzy, determinacji w ich wprowadzaniu. Niemniej jest to działanie wysoce opłacalne, ponieważ zgodnie z zasadą „lepiej zapobiegać niż leczyć” pozwala na budowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli w kooperacji z wieloma zainteresowanymi podmiotami.

Jeśli chodzi o podmioty, z którymi podejmowano współpracę, najczęściej wymieniano inne służby mundurowe. Dotyczy ona głównie wspólnych patroli lub realizacji wspólnych zamierzeń prewencyjnych typu spotkania w szkołach, z mieszkańcami lokalnych społeczności. Trudno jest rozdzielić prewencję i represję, ponieważ te funkcje się łączą. Podczas rutynowych patroli realizowane są zadania kryminalne. Przy interwencjach związanych z popełnieniem przestępstwa zapobiega się popełnianiu następnym.

Propagowana od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku idea prewencji kryminalnej może być łączona z innymi przedsięwzięciami realizowanymi przez różne podmioty w lokalnej społeczności. Tymczasem z badań wynika, że w zakresie programów prewencyjnych współpracę zadeklarowało tylko 1/20 respondentów, a mniej niż połowa oceniło ją jako dobrą, jako niedobłą 1/4, pozostali nie udzielili odpowiedzi. Niedocenianie tego aspektu pracy policyjnej może mieć w konsekwencji duży wpływ na ocenę pracy policji i deklarowane zaufanie do niej, inną sprawą jest kwestia marketingu tych działań i public relations całej organizacji. Ponadto w sytuacji przedwyborczej lokalnym decydyntom korzystniejszą jest zakupić nowy samochód czy sprzęt dla policji niż angażować się w długotrwały proces oddziaływań z zakresu zapobiegania przestępczości odbywający się na wielu płaszczyznach. Zależy to również od postawy funkcjonariuszy – w jakim stopniu uznają oddziaływania prewencyjne za część policyjnej pracy.



Wykres 4. Kooperacja podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne

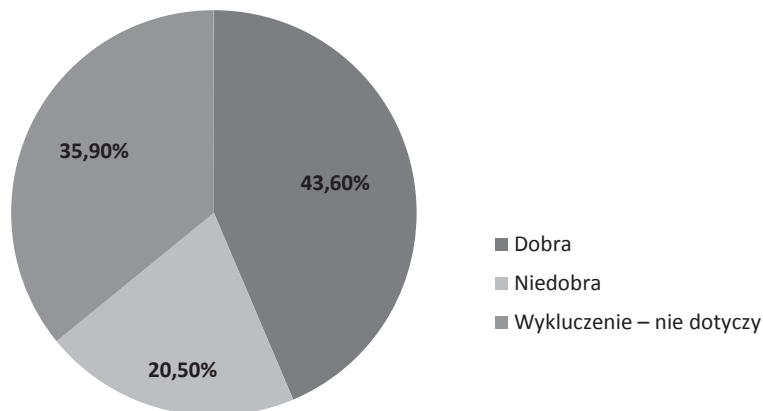
Źródło: badania własne

J.S. Coleman wskazuje, że aktorzy są skłonni do przekazania niektórych swoich praw w sytuacji potrzeby eliminacji zjawisk negatywnych, co w rezultacie zwiększa ich korzyści<sup>9</sup>. Taką sytuację można zaobserwować w działaniach podejmowanych przez głównych aktorów lokalnych społeczności, gdzie samorząd terytorialny i policja wypełniają w ramach współpracy swoje funkcje w zakresie budowy bezpieczeństwa i porządku publicznego. To wymóg formalny, narzucony przez organizacje nadrzędne, stąd też taka duża liczba wskazań na samorząd. Wspólny racjonalny cel jest realizowany przez opracowanie strategii bezpieczeństwa i włączenie do ich wdrażania innych podmiotów. Zwiększa to korzyści tych podmiotów przez połączenie sił, np. wspólne patrole policjantów i strażników miejskich.

Współpraca w zakresie programów prewencyjnych przez 1/3 respondentów została określona jako dobra. Wynika to prawdopodobnie z ogólnej współ-

<sup>9</sup> J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1994.

pracy z tymi podmiotami w wymiarze formalnej, tj. konstruowania dokumentów potwierdzających współpracę czy wspólny udział w realizacji tych przedsięwzięć. 1/5 respondentów oceniła współpracę jako nie dobrą, pozostali nie odpowiedzieli na to pytanie.



Wykres 5. Ocena współpracy w zakresie programów prewencyjnych

Źródło: badania własne

Współpraca tylko w połowie oceniona została pozytywnie, co wskazuje na potrzebę pogłębiania współpracy i zaktywizowania współpracujących podmiotów w tym zakresie. To również kwestia poszukiwań wspólnych racjonalności we współdziałaniu. Samorząd terytorialny jako podmiot może być ważnym kreatorem i kooperantem budowy poczucia bezpieczeństwa w lokalnej społeczności. Tym bardziej że chociażby w budowie programów bezpieczeństwa może koordynować i zachęcać do współudziału inne podmioty, takie jak szkoły, spółdzielnie mieszkaniowe, straż miejska, zwłaszcza w zakresie realizacji zadań z obszaru zapobiegania przestępczości. To również domena działania lokalnej władzy i polityków, którym jednak z punktu widzenia marketingu politycznego korzystniej jest dofinansować policję niż oprzeć się na długotrwałym procesie budowy bezpieczeństwa z zaangażowaniem mieszkańców. Taki proces w rozumieniu komunikatyki byłby rozłożony w czasie na dłużej niż kadencja radnych. Jednym z nielicznych tego typu podejmowanych wyzwań są przedsięwzięcia wzorowane na amerykańskim programie prewencyjnym CAPS, którego celem jest kształtowanie bezpiecznej przestrzeni opartej między innymi na odbudowie więzi<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Komenda Miejska Policji w Katowicach w 1999 roku podjęła pionierską w skali kraju próbę wdrożenia programu prewencyjnego polegającego na ścisłej współpracy samorządu lokalnego, mieszkańców z policją w zakresie zaadaptowania na polski grunt amerykańskiego programu prewencyjnego CAPS. Zagrożenia w różnych dzielnicach uzmysłowiły kierownictwu katowickiej policji i władzom samorządowym potrzebę zmian w środowiskach lokalnych w celu przekształcenia ich we wspólnoty obywatelskie. Podjęta współpraca miała wpływ na bezpieczeństwo i porządek prawny. Uświadomiła potrzebę wypracowania nowych, skuteczniejszych form współdziałania podmiotów dla szeroko pojętego bezpieczeństwa. Program Partner jest jednym z elementów zadania dotyczącego poprawy bezpieczeństwa w miejscach pu-



Wyniki badań wskazują, że w zakresie uaktywnienia w obszarze budowy bezpieczeństwa i porządku publicznego ponad połowa respondentów – 53,8% – wskazała na potrzebę kooperacji policji z innymi podmiotami, 66,7% na możliwości tkwiące w społecznościach lokalnych, 79,5% na komunikowanie się policji z otoczeniem. Jednocześnie z poprzednich danych wynika, że kooperacja ze społeczeństwem w zakresie budowania programów prewencyjnych nie jest zadowalająca i deklaruje ją 5,1% badanych, a ocenia jednocześnie jako dobrą 43,6%. Respondenci widzą zatem potrzebę komunikowania się i zasoby, które można uruchomić w trakcie współpracy z innymi podmiotami, potwierdzając jednocześnie inercję w ich uruchamianiu. Wskazują na możliwości tkwiące w społeczeństwie i uspołecznieniu policji i braki w wykorzystywaniu tego segmentu do faktycznego zintensyfikowania relacji. Prawie 4/5 badanych wskazało również na zależność od komunikowania się policji z otoczeniem. Respondenci zdają sobie sprawę z tej zależności, mimo to z danych wynika, że jest to obszar w dużej mierze zaniedbany. Deklarowany jest przekaz jednostronny z wykorzystaniem mediów, niemniej z danych wynika, że pominięta jest nisza komunikowania się bezpośredniego w kontakcie z obywatelem, na podstawie którego można kształtować pozytywny wizerunek policji. Nisza pozwalająca na niwelowanie przynajmniej częściowej asymetrii informacji z obu stron. To szczególnie ważny obszar przy deklarowaniu uspołecznienia policji i realizacji programów z zakresu zapobiegania przestępczości i redukcji strachu przed nią.

Z badań wynika, że wśród strategii najczęściej stosowanych przez obywateli w obronie przed przestępczością 2/3 z nich wymieniło bierne oczekiwanie obywateli na ochronę ze strony policji i krytykowało jej pracę. Według oceny respondentów połowa obywateli korzystała z pomocy agencji ochrony mienia. Dane dotyczące krytyki mogą wynikać zarówno z bezpośrednich niezadowolających kontaktów obywateli z funkcjonariuszami, jak i pamięci tej formacji jeszcze sprzed 1989 roku. Krytykę można zdefiniować jako „wszelką próbę wywołania zmiany obiektywnego stanu rzeczy, zamiast wycofania się; krytykę może stanowić indywidualna lub zbiorowa prośba”<sup>11</sup>. Wiele zależy również od umiejętności komunikacyjnych policjantów z odbiorcami ich usług, empatii w kontakcie oraz braku wiedzy chociażby o mechanizmie wtórnego zranienia pokrzywdzonych w kontakcie instytucjonalnym. Nieco zawyżone wydaje się deklarowanie liczby obywateli korzystających z agencji ochrony mienia. Prawdopodobnie liczba ta może odnosić się do ochrony firm, a nie osób prywatnych.

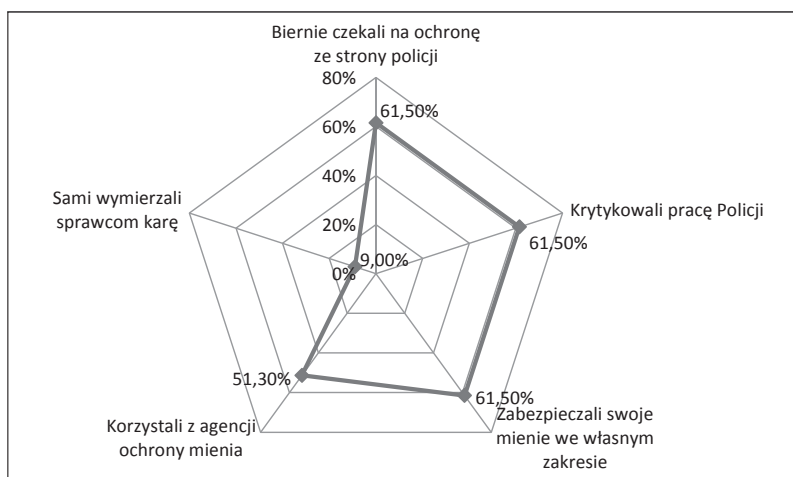
---

blicznych i w miejscach zamieszkania określonego w programie poprawy bezpieczeństwa publicznego na rok 2007, który został przyjęty Uchwałą nr VIII/116/07 Rady Miasta Katowice z dnia 26 marca 2007 r. <http://www.katowice.slaska.policja.gov.pl/partner-program-profilaktyczny/> [dostęp 27.06.2012].

<sup>11</sup> Formą krytyki może być „petycja w trybie odwoławczym do organów nadrzędnych w celu wymuszenia zmian w kierownictwie, albo też każdy inny rodzaj działania bądź protestu, w tym także i takiego, które służy mobilizacji opinii publicznej”. A.O. Hirschman, *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995, s. 36.

Biorąc pod uwagę poziom biedy obywateli, możliwość korzystania z takich usług jest dość ograniczona, chociaż 2/3 respondentów deklarowało, że obywatele zabezpieczali się również sami. Pomoc w takich zabezpieczeniach była realizowana w niektórych lokalnych społecznościach. Dotyczyła między innymi mieszkańców w wieku emerytalnym, były to zazwyczaj propozycje nieodpłatnego dodatkowego zabezpieczenia drzwi do mieszkań (łańcuchy). Przedsięwzięcia te inicjowała głównie straż miejska w porozumieniu ze spółdzielniami mieszkaniowymi.

Żaden z respondentów nie wskazał na wymierzanie kary sprawcom przez obywateli, chociaż takie przypadki nagłaśniane były przez media (np. lincz we Włodowie)<sup>12</sup>. 1/10 respondentów zadeklarowała, że mieszkańcy włączali się do realizacji programów z zakresu prewencji kryminalnej.



Wykres 6. Najczęściej stosowane przez obywateli strategie w obronie przed przestępczością

Źródło: badania własne

Zgodnie ze stwierdzeniem M. Hechtera warunkami prowadzącymi do sformułowania norm regulujących o szerokim zasięgu są: poziom zależności aktorów od wytwarzanego dobra zbiorowego, stopień, w jakim je konsumują, stosunku tych, którzy je konsumują, do tych, dla których są one niedostępne, z intensywnością komunikacji wśród członków grupy (negatywnie lub pozytywnie skorelowaną)<sup>13</sup>. Wyniki badań wskazują, że dbałością o obszar bezpieczeństwa i porządku publicznego są zainteresowane w pierwszym rzędzie podmioty za nie odpowiedzialne i jednocześnie rozliczane w różny sposób za kreowanie tego bezpieczeństwa. Stąd poziom zależności głównych podmiotów, jak i komunikacji między nimi odnosi się głównie do organizacji, które są zobowiązane do współpracy w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast społeczeń-

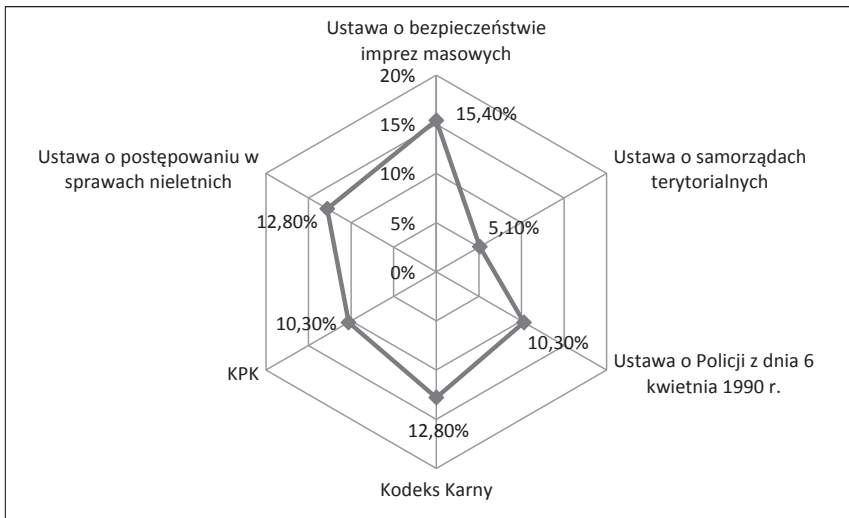
<sup>12</sup> „Skoro państwo o nas zapomniało, rządźmy się prawami...” J. Wojciechowska, *Lincz we Włodowie*, „Gazeta Wyborcza” 11.07.2005, <http://wyborcza.pl/1,75478,2815050.html> [dostęp 27.06.2012].

<sup>13</sup> Zob. M. Hechter, *Principles of Group...*

stwo w zakresie komunikacji jest negatywnie skorelowane, a także nie podejmuje aktywności na rzecz pracy dla dobra wspólnego, przynajmniej w formie oczekiwanej przez organizację.

Wyniki badań świadczą o tym, że policja jako organizacja wykorzystywała możliwość zmiany norm prawnych w okresie transformacji dla zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa publicznego. Respondenci wymieniali zmiany w ustawach: prawie 15,4% wymieniło ustawę o bezpieczeństwie imprez masowych, 5,1% ustawę o samorządach, 10,3% Ustawę o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., 12,8% kodeks karny, 10,3% kodeks postępowania karnego, 12,8% ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich. Potwierdzają to również eksperci, z którymi przeprowadzono wywiady bezpośrednie. Policja rzeczywiście podejmowała aktywność i wykazywała zainteresowanie tworzeniem norm bez względu na racjonalność podejmowanych działań (dla bezpieczeństwa społeczeństwa czy dla bezpieczeństwa samej organizacji).

Racjonalność działania głównych aktorów wskazuje na dokonywanie przez nich wyborów, które w konsekwencji mogą usprawnić wykonywanie działań przez policję, jak również dostosować pełnienie służby do wymogów zachodzących zmian. Jak wskazuje M. Olson: „kombinacja indywidualnych i społecznych interesów w organizacji sugeruje analogię z konkurencyjnym rynkiem”<sup>14</sup>. Wybory dokonywane podczas wywierania wpływu przez policję na proces kształtowania się ustaw są racjonalne, odnoszą się również do jej indywidualnych interesów w działaniu na rynku bezpieczeństwa i porządku publicznego.



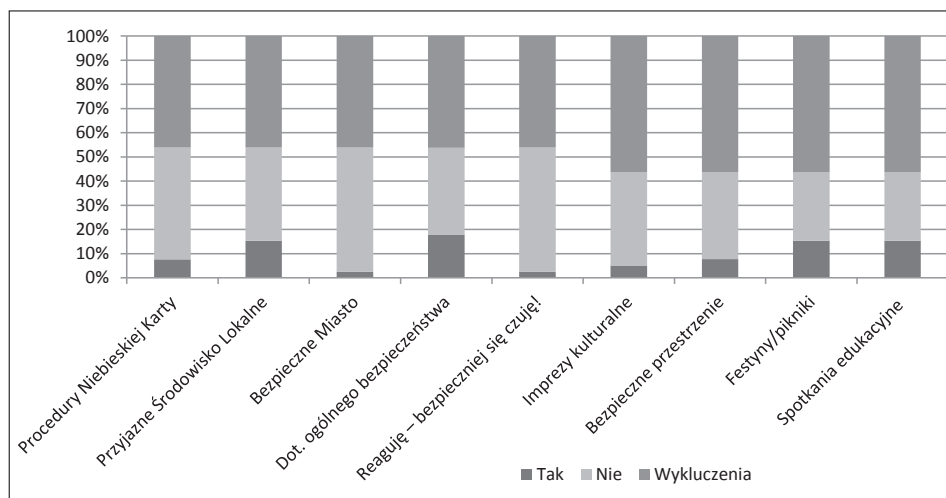
Wykres 7. Wykorzystywane przez policję możliwości zmiany norm prawnych

Źródło: badania własne

<sup>14</sup> M. Olson, *Dobra publiczne i problem „pasażera na gapę”*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, t. 1, Scholar, Warszawa 2006, s. 139.

Na zmianę w zarządzeniach wskazało: w odniesieniu do zarządzenia nr 497 KGP (zarządzenie nr 497 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie pełnienia służby przez policjantów wykorzystujących przyrządy kontrolno-pomiarowe służące do rejestracji zachowań uczestników ruchu drogowego) na tak 2,6% respondentów, nie 10,3%, wykluczyło ją 87,2%. W odniesieniu do zarządzenia nr 768 KGP (zarządzenie na 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze prewencyjnym) na tak wskazało 5,1%, na nie 7,7%, wykluczyło ją 87,2%. Ogólnie można stwierdzić, że respondenci nie wskazywali na rozporządzenia policji jako dokumenty, które wniosły istotną zmianę w funkcjonowaniu tej organizacji. W ocenie samych funkcjonariuszy policja w niewielkim stopniu wykorzystywała możliwość zmiany norm prawnych w okresie transformacji dla zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa publicznego. Wskazania dotyczyły raczej konkretnych rozporządzeń Komendy Głównej Policji.

Respondenci wskazywali również na inne formy zmian w działaniu, np. na procedury Niebieskiej Karty – 7,7% badanych. Natomiast w przypadku wprowadzania programów z zakresu prewencji kryminalnej badani wymieniali kolejno program Przyjazne Środowisko Lokalne – 15,4%, Bezpieczne Miasto – 2,6%, Reaguję – bezpieczniej się czuję! – 2,6%, Bezpieczne przestrzenie – 7,7%, programy dotyczące ogólnego bezpieczeństwa – 17,9% (podano kolejno na 100% badanych).

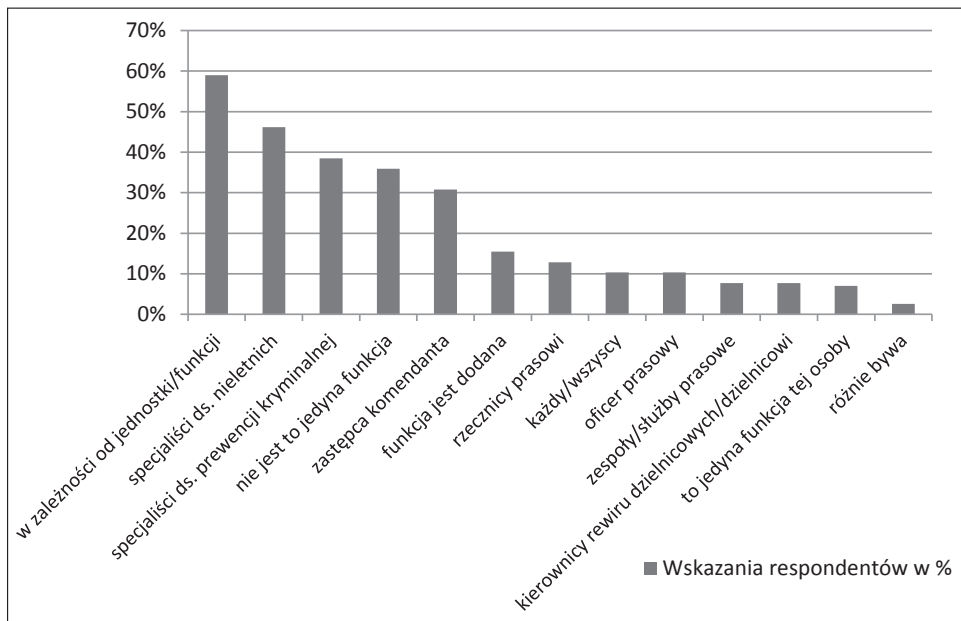


Wykres 8. Wykorzystywane przez policję sposoby dotyczące tworzenia programów bezpieczeństwa  
Źródło: badania własne

Niewielkie procentowo wskazania dotyczące zmian w zarządzeniach, procedurach czy formułowaniu programów prewencyjnych mogą dawać podstawę

do sformułowania tezy, że aktywność w tym obszarze nie jest doceniana przez respondentów. Tymczasem jest to, zwłaszcza w sferze programów i procedury Niebieska Karta, znacząca aktywność policji do wykorzystania zarówno w komunikowaniu się ze społecznościami, jak i w kreowaniu wizerunku. Ponadto jako aktywność w zakresie oddziaływań prewencyjnych wskazywano na imprezy kulturalne – 5,1% badanych, festyny/pikniki – 15,4%, spotkania edukacyjne – 15,4%. Niewielki procent, bo tylko 7,7% respondentów wskazało na uchwały rady gminy. Festyny i pikniki mają atrakcyjny charakter, ale mogą być tylko elementem budowy wizerunku.

Osobami odpowiedzialnymi w policji za prewencję kryminalną i kontakty ze społeczeństwem według badanych są: kierownicy rewiru dzielnicowych/dzielnicy – 7,7%, zastępca komendanta – 30,8%, zespoły/służby prasowe – 7,7%, każdy/wszyscy – 10,3%, rzecznicy prasowi – 12,8%, oficer prasowy – 10,3%, specjaliści ds. prewencji kryminalnej – 38,5%, specjaliści ds. nieletnich – 46,2%, a dla 35,9% nie jest to jedyna funkcja. Funkcją dodaną jest tylko dla 15,47%.



Wykres 9. Osoby odpowiedzialne w policji za prewencję kryminalną i kontakty ze społeczeństwem

Źródło: badania własne

Według oceny 7% badanych to jedyna funkcja tej osoby. Podano również odpowiedzi „różnie bywa” – 2,6%, w zależności od jednostki/funkcji – 59,0%. Ogólnie z danych wynika, że wiele osób wypełnia tę funkcję jako dodaną do zakresu obowiązków, co może budzić niepokój, bo jeśli te działania nie są dobrze skoordynowane, mogą nie być traktowane z należytą uwagą. Działania z zakresu

zapobiegania przestępczości zostały szczegółowo omówione w części teoretycznej pracy, należy jednak zaznaczyć, że często jest to obszar uznawany za „niepolicyjny” i dlatego najprawdopodobniej traktowany jako mniej ważny.

Wyniki badań wskazują, że wymienione działania w ocenie 12,8% respondentów wpłynęły na zmniejszenie poczucia zagrożenia i powodzenie wprowadzanych programów (przeciwego zdania jest 92,3% badanych). Ich zdaniem przyczynił się do tego wzrost świadomości społecznej dotyczący działań policji. Według oceny 7,7% respondentów dzięki programom nastąpił zauważalny spadek przestępczości, lepszą komunikację deklarowało 7,7%, obniżenie poczucia zagrożenia przestępczością 30,8%, poprawę wizerunku policji 17,9%, wzrost zaufania do policji 2,6%. Jednocześnie według 15,4% badanych oczekiwania społeczne wobec policji są nierealistyczne, a ponad 1/10 badanych stwierdziła faktyczny wpływ prowadzonych działań prewencyjnych na zmniejszenie poczucia zagrożenia, wskazując jednocześnie na wiele pozytywnych aspektów takich oddziaływań.

M. Olson stoi na stanowisku, że racjonalna jednostka wesprze dużą organizację działającą na jej rzecz, ponieważ jeśli tego nie zrobi, organizacja poniesie porażkę, a to nie pozwoli jej na odniesienie spodziewanych korzyści<sup>15</sup>. Zależne to jest jednak również od wiedzy, jaką posiada jednostka o organizacji i podejmowanych przez nią przedsięwzięciach. Ten rodzaj realizacji funkcji prewencyjnych policji może być bardzo dobrym narzędziem zarówno w komunikowaniu się ze społeczeństwem, jak i w budowie jej wizerunku, należy jednak do niej przekonać lokalną społeczność, żeby zechciała ją popierać. To również dobry sposób wykorzystania zasobów do przemyślanego procesu – komunikowania z wykorzystaniem skutecznych metod, technik i narzędzi. Można stwierdzić, że badani zdają sobie sprawę z siły oddziaływań tego rodzaju (zauważalny spadek przestępczości, lepsza komunikacja, obniżenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawa wizerunku i zaufania do policji). Niemniej niski procent deklaracji (około 1/10 badanych) wpływu tych oddziaływań na faktyczne zmniejszenie poczucia zagrożenia i powodzenie wprowadzanych programów może świadczyć o braku wykorzystania istniejących zasobów. Respondenci znają reguły postępowania, ale nie potrafią (oni lub kierownicy jednostek, ze wskazaniem na tych drugich) kapitalizować posiadanych zasobów.

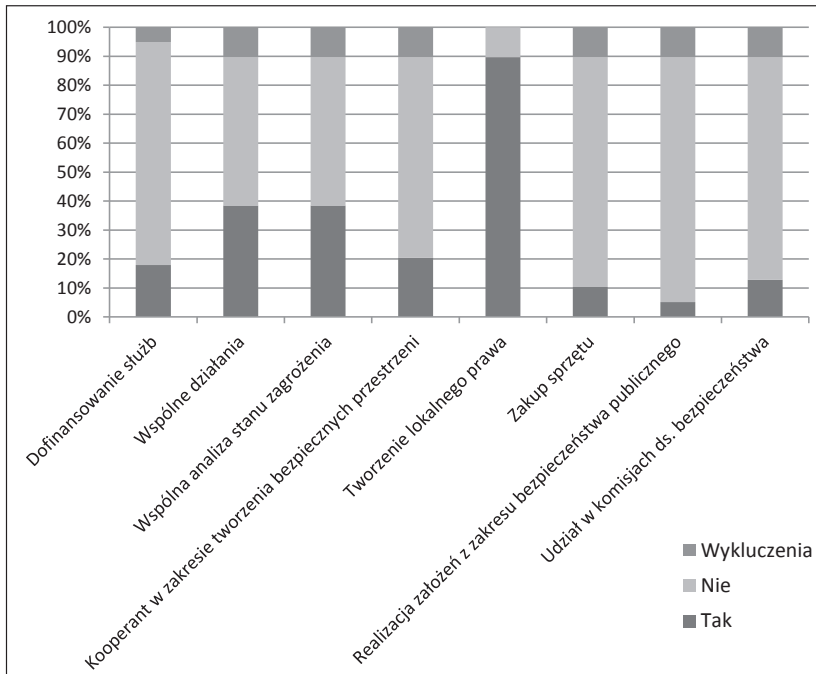
Wyniki badań mówią również o sposobach współpracy policji z innymi podmiotami w procesie budowy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Badani wskazywali we współpracy z samorządem terytorialnym na dofinansowanie służb – 17,9% (przeciwego zdania było 76,9%), wspólne działania – 38,5% (przeciwego zdania było 51,3%), wspólną analizę stanu zagrożenia – 38,5% (przeciwego zdania było 51,4%). Samorząd lokalny występował według badanych również jako kooperant w zakresie tworzenia bezpiecznych przestrzeni – 20,5% (69,2% było przeciwego zdania), współtwórca lokalnego prawa – 89,7%. Samorząd we-

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 141.



dług tylko 5,1% badanych brał udział w realizacji założeń dotyczących bezpieczeństwa publicznego. Na udział policjantów w komisjach ds. bezpieczeństwa wskazało 12,8% respondentów.



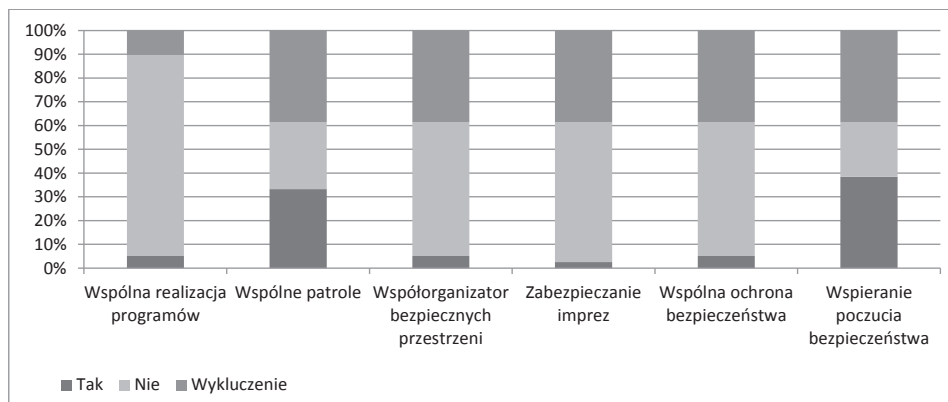
Wykres 10. Samorząd terytorialny we współpracy z policją

Źródło: badania własne

Samorząd terytorialny jako podmiot może być ważnym kreatorem i kooperantem przy budowie poczucia bezpieczeństwa w lokalnej społeczności. Tym bardziej że chociażby w budowie programów bezpieczeństwa może koordynować i zachęcać do współdziałania inne podmioty, takie jak szkoły, straż miejską, spółdzielnie mieszkaniowe. To również domena działania lokalnej władzy i polityków.

Innym podmiotem współpracującym z policją w procesie budowy bezpieczeństwa publicznego wskazanym przez badanych była straż miejska. Według ich oceny były to: wspólne patrole – 5,1%, (przeciwego zdania było 84,6%), realizacja programów profilaktycznych – 33,3%, współorganizacja bezpiecznych przestrzeni – 5,1%, zabezpieczanie imprez – 2,6%, ochrona bezpieczeństwa – 5,1%, wspieranie poczucia bezpieczeństwa – 38,5%.

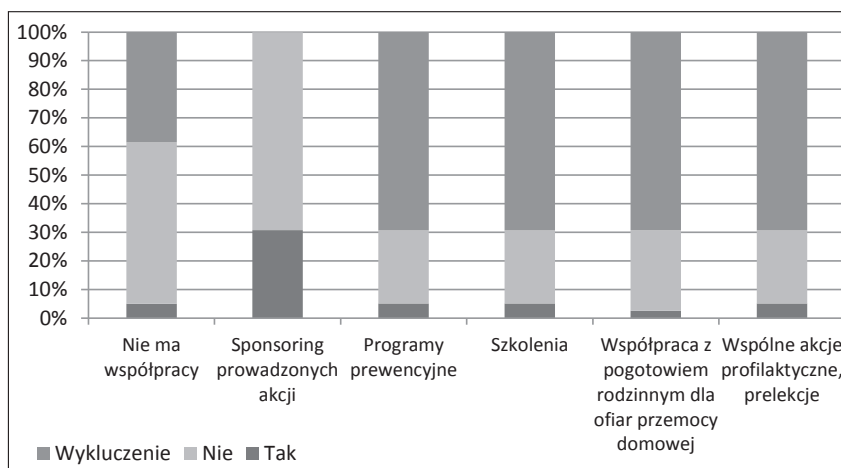
Straż miejska jest ważnym podmiotem biorącym udział w kreowaniu bezpieczeństwa. Lepsza koordynacja działań w zakresie realizacji zadań z zakresu prewencji kryminalnej mogłaby w znacznym stopniu wzmocnić wizerunek obu służb. Tym bardziej że działalność straży miejskiej jest ograniczona głównie do kwestii porządkowych, chociaż pełni ona również znaczącą rolę prewencyjną.



Wykres 11. Straż miejska we współpracy z policją

Źródło: badania własne

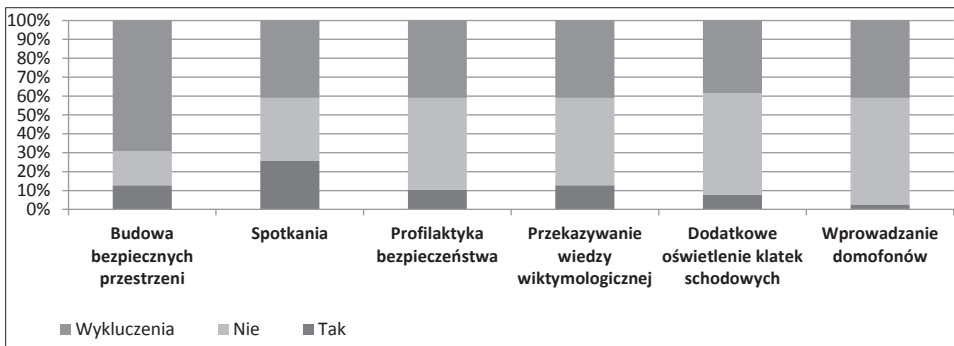
Organizacje non profit wspierające i uczestniczące w tworzeniu bezpieczeństwa według 5,1% badanych brały udział w realizacji programów prewencyjnych, szkoleniach, wspólnych akcjach profilaktycznych, prelekcjach; 2,6% stwierdziło, że współpracowano z pogotowiem rodzinnym dla ofiar przemocy domowej. Tylko według 5,1% badanych organizacje non profit nie współpracowały z policją w tym zakresie. Działanie tych organizacji związane jest aktywnością społeczeństwa obywatelskiego i nie wszystkie mają w swojej misji kwestie związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Stąd zapewne bierze się niewielka liczba wskazań na współpracę z nimi. Niemniej obszar ich działania odnosi się do lokalnych społeczności i współpraca z nimi w zakresie prewencji kryminalnej i profilaktyki na rzecz bezpieczeństwa mogłaby przynieść większe korzyści.



Wykres 12. Rodzaje przedsięwzięć realizowanych przez organizacje non profit we współpracy z policją

Źródło: badania własne

Spółdzielnie mieszkaniowe jako podmiot biorący udział we współtworzeniu bezpieczeństwa według opinii 12,8% badanych działały w zakresie kreowania bezpiecznych przestrzeni, 25,6% wskazało na współorganizację spotkań, profilaktykę bezpieczeństwa 10,3%, przekazywanie wiedzy wiktymologicznej – 12,8%. Na dodatkowe oświetlenie klatek schodowych wskazywało 7,7% respondentów, wprowadzanie domofonów – 2,6%.



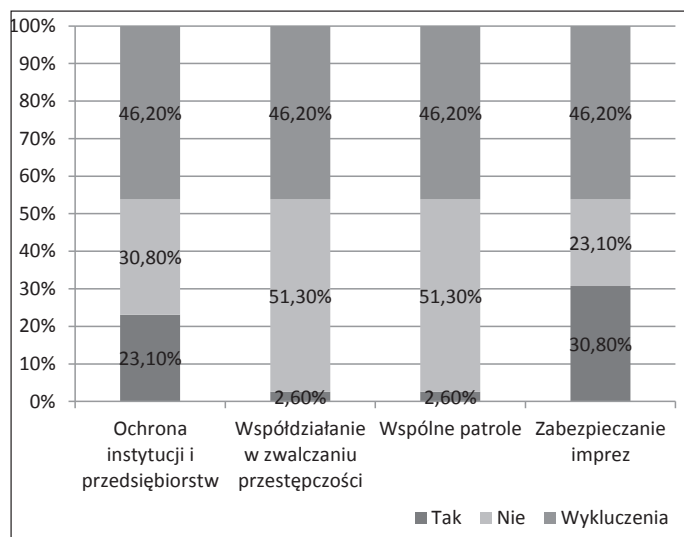
Wykres 13. Płaszczyzny współpracy spółdzielni mieszkaniowych z policją

Źródło: badania własne

Spółdzielnie mieszkaniowe są ważnym podmiotem w zakresie prewencji. Mając bezpośredni kontakt z mieszkańcami, mogą w znacznym stopniu przyczynić się do podnoszenia poczucia bezpieczeństwa i wpływać tym samym na poprawę wizerunku policji. Spotkania z mieszkańcami prowadzone są głównie przez służby prewencji (dzielnicowi, specjaliści ds. nieletnich) i mogą mieć znaczny wpływ na proces dwustronnej pozytywnej komunikacji.

Chodzi tu też o możliwość uzyskania bezpośredniej informacji zwrotnej od mieszkańców dotyczącej ważnych dla lokalnej społeczności kwestii związanych z działaniem policji. Dotyczy to również wykorzystania patroli policyjnych i ich dyslokacji zgodnej także z oczekiwaniami mieszkańców, a nie tylko wskaźnikami ilości popełnionych przestępstw w danym rejonie. Spółdzielnie mieszkaniowe są też ważnym elementem w prewencji technicznej – dbałość o oświetlenie, monitoring i inne prace związane z dbałością o osiedla.

Natomiast współpraca z agencjami ochrony mienia odbywała się według 23,1% badanych w zakresie ochrony instytucji i przedsiębiorstw, według 2,6% – współdziałania w zwalczaniu przestępczości i wspólnych patroli, według 30,8% przy zabezpieczaniu imprez.

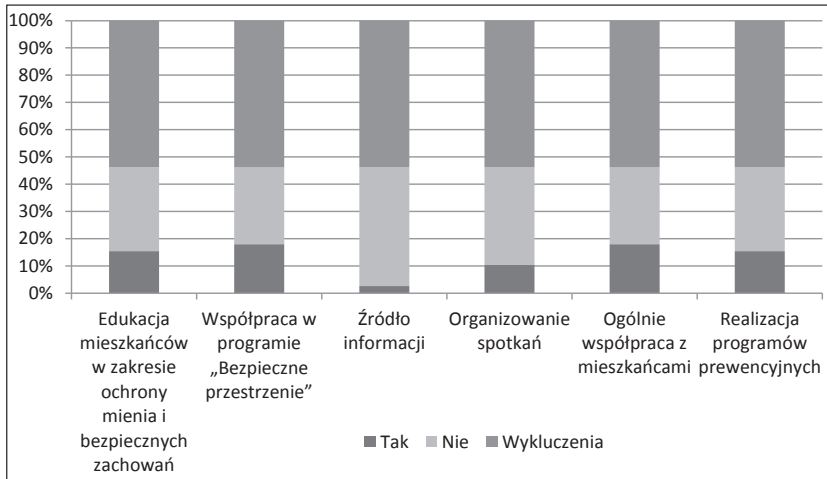


Wykres 14. Zakres współpracy agencji ochrony mienia z policją w lokalnej społeczności

Źródło: badania własne

Agencje ochrony mienia mogą być ważnym elementem budowania bezpieczeństwa w wymiarze prewencyjnym (widoczność tych patroli), niemniej ze względu na ich charakter (podmioty prywatne) nie mogą być traktowane jako stały kooperant w ochronie lokalnej społeczności<sup>16</sup>. Mogą natomiast włączyć się w system prewencyjny bardziej w wymiarze symbolicznym. Na podstawie wyników badań najczęściej współpraca policji odnosi się do innych służb mundurowych w zakresie – głównie – wspólnych patroli lub realizacji wspólnych zamierzeń prewencyjnych (typu spotkania w szkołach, z mieszkańcami lokalnych społeczności).

<sup>16</sup> Do systemu organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zaliczyć można tylko niektóre podmioty należące do prywatnego sektora ochrony – specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. Inne podmioty tworzące prywatny sektor ochrony, przy tak przyjętym rozumieniu pojęcia systemu organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, znajdują się formalnie poza tym systemem. Podmioty te odgrywają istotną rolę w zapewnianiu porządku i bezpieczeństwa publicznego, jednak nie zostały powołane w tym celu. Podmiotami, które tworzą prywatny sektor ochrony, lecz nie można ich zaliczyć do systemu organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, są: przedsiębiorcy posiadający koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie ochrony osób i mienia; wewnętrzne służby ochrony – nieposiadające statusu specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych; przedsiębiorcy świadczący usługi ochrony osób i mienia w formie zabezpieczenia technicznego w zakresie niewymagającym posiadania koncesji. Pierwszym i podstawowym argumentem przemawiającym za powyższym jest brak ustawowych zadań w zakresie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego przewidzianych dla prywatnego sektora ochrony. Prywatny sektor ochrony pojawił się w Polsce po 1 stycznia 1989 roku, tj. po wejściu w życie Ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Przywołana ustawa stworzyła formalne podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia. Zob. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.



Wykres 15. Współpraca policji z lokalną społecznością

Źródło: badania własne

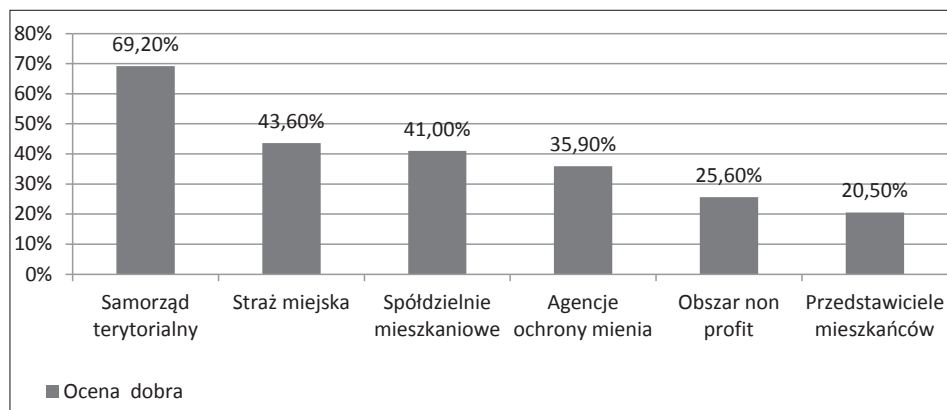
Z kolei według oceny respondentów współtworzenie bezpieczeństwa we współpracy z lokalną społecznością było widoczne w takich obszarach, jak: edukacja mieszkańców w zakresie ochrony mienia i bezpiecznych zachowań – 15,4% badanych, współpraca w programie Bezpieczne Przestrzenie – 17,9% (bez podania zakresu współpracy), jako źródło informacji – według 2,6% badanych, organizowanie spotkań przez przedstawicieli mieszkańców – 10,3% i ogólnie współpraca z mieszkańcami i realizacja programów prewencyjnych podawana przez 1/4 badanych. Współpraca z lokalną społecznością dotyczyła głównie wprowadzanych programów prewencyjnych i najprawdopodobniej była częścią miejskich programów bezpieczeństwa formułowanych przez różne podmioty.

W sposób naturalny programy z zakresu prewencji kryminalnej są jednym z elementów programów bezpieczeństwa, niekoniecznie muszą mieć przełożenie na faktyczne działanie. Program Bezpieczna Polska<sup>17</sup> zakłada, że „na poziomie lokalnym istotną rolę w zapobieganiu przestępczości odgrywać będą samorządy,

<sup>17</sup> Dokument Bezpieczna Polska w założeniu jest programem rządowym – wyznacza zadania dla wszystkich resortów, kompleksowym – obejmuje społeczny kontekst i genezę przestępczości, otwartym na wszelkie konstruktywne i dobre propozycje, [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/205/146/Tresc\\_programu\\_34Bezpieczna\\_Polska34.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/205/146/Tresc_programu_34Bezpieczna_Polska34.html) I [dostęp 27.06.2012]. Na poziomie krajowym zapobieganie przestępczości jest domeną państwa i obejmuje przede wszystkim: zapewnienie gwarantowanego przez państwo standardu w zakresie porządku publicznego dla całego kraju, niezależnie od poziomu zamożności danej społeczności lokalnej przez: 1) dostosowanie struktur i metod działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości do lokalnych potrzeb w celu zapewnienia większej skuteczności działania tych instytucji w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości. Pozwoli to na racjonalne i zgodne z oczekiwaniami społecznymi rozdysponowanie środków będących w dyspozycji państwa, 2) opracowanie nowoczesnego miernika stanu bezpieczeństwa, uzupełniającego tradycyjne statystyki i uwzględniającego poziom subiektywnego poczucia bezpieczeństwa oraz nowoczesnych mechanizmów oceny pracy policji i innych instytucji odpowiedzialnych za porządek publiczny, <http://www2.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=205&cid=146#ZAPOBIEGANIE> [dostęp 27.06.2012].

organizacje pozarządowe i inne instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości będą dla nich partnerem, który odpowiada na zapotrzebowanie lokalnych społeczności<sup>18</sup>. Przygotowanie takich programów staje się koniecznością, natomiast ich realizacja niekoniecznie odbywa się zgodnie z założeniami.

Współpraca policji z wymienionymi podmiotami była oceniana przez respondentów w skali od 1 do 5, najczęściej wskazań otrzymała ocena 4 (dobra). Otrzymały ją kolejno: samorząd terytorialny – 69,2% wskazań, straż miejska – 43,6% wskazań, spółdzielnie mieszkaniowe – 41,0%, agencje ochrony mienia – 35,9%, organizacje non profit – 25,6%, przedstawiciele mieszkańców – 20,5%. Oceny wskazują na najlepszą współpracę z samorządem terytorialnym, zaś na najłagodszą z przedstawicielami mieszkańców. Najmniej wskazań ze strony respondentów otrzymały oceny 5 i 1. Ogólny wskaźnik – dobry – odnosił się do opisanych wyżej podmiotów, chociaż z wcześniejszych danych wynika, że najlepiej oceniany był samorząd terytorialny, a nieco gorzej spółdzielnie mieszkaniowe.



Wykres 16. Ocena dobra podmiotów współpracujących z policją w procesie budowy bezpieczeństwa publicznego według wskazań respondentów

Źródło: badania własne

Samorząd terytorialny jest głównym partnerem policji w budowie strategii bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. To również kreator wielu przedsięwzięć z tego zakresu. Natomiast straż miejska występuje jako partner w realizacji zadań z zakresu porządku publicznego, a wspólne patrole czy przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym wpływają na ocenę dobrą.

Policja cieszy się największym wskaźnikiem zaufania segmentów społeczeństwa w wieku przed- i poprodukcyjnym. Wnioskować można, że pierwszy segment ma z tą organizacją raczej niewielki kontakt, a oddziaływania prewencyjne, np. propozycje nieodpłatnego dodatkowego zabezpieczenia drzwi do mieszkań

<sup>18</sup> Ibidem.



(łańcuchy), inicjowane głównie ze strony straży miejskiej i spółdzielni mieszkaniowych), spotykały się z akceptacją i budziły pozytywne nastawienie. Drugi segment podlegający oddziaływaniom z zakresu profilaktyki szkolnej (spotkania w ramach programów ze specjalistami ds. nieletnich, służbą ruchu drogowego) i brak negatywnie ocenianych bezpośrednich doświadczeń w kontakcie z tą organizacją mógł wpływać pozytywnie na jej ocenę.

Najmniej wskazań otrzymały organizacje non profit i przedstawiciele mieszkańców, co wynikać może z niskiej jeszcze aktywności społeczeństwa obywatelskiego, jak i nie najlepszej komunikacji z tymi podmiotami. Natomiast agencje ochrony osób i mienia pełnią w jakimś stopniu funkcję prewencyjną wynikającą z samej widoczności ich pracowników i patroli, niemniej jako podmioty prywatne nie mają obowiązku włączania się w lokalne programy bezpieczeństwa.

Ocena wpływu wprowadzanych programów z zakresu prewencji na faktyczne zmniejszenie poczucia zagrożenia obywateli nie jest wysoka, chociaż może być bardzo dobrym narzędziem w komunikowaniu się ze społeczeństwem. To właściwy sposób wykorzystania zasobów do przemyślanego procesu – komunikatyki z odpowiednim wykorzystaniem metod, technik i narzędzi w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem.

Współpraca z podmiotami oceniona jako dobra jest w tym miejscu zbyt uogólnieniem ze strony badanych i można sformułować tezę, że wynika z próby kreowania pozytywnego wizerunku policji. Ponadto można dostrzec w tych relacjach swoistą przewagę wynikającą z roli pełnionej przez rzeczników występujących tu jako eksperci specjalistycznej wiedzy. Ten rodzaj przewagi komunikacyjnej może sprawiać, że ocena relacji z ich strony może być określona jako pozytywna.

Analizując wyniki, można postawić tezę, że w kwestii współpracy widoczna jest aktywność między określonymi strukturami, natomiast kooperacja z lokalną społecznością wygląda o wiele gorzej. Aktywność między przedstawicielami grup na poziomie strategicznym i taktycznym organizacji przebiega w sposób zgodny z założeniami i na tym poziomie tworzone są kolejne programy. Natomiast na poziomie operacyjnym – w bezpośrednim kontakcie z lokalną społecznością grupy bezpośrednio się z nią stykające nie wyzwalają potencjału tkwiącego zarówno w społeczności, jak i w funkcjonariuszach. Barierami są wskazywane przez badanych: słaba komunikacja lub nawet cisza komunikacyjna, niewykształcenie w trakcie szkoleń przygotowujących do służby umiejętności komunikacyjnych, nieznanostwo lokalnej społeczności, brak umiejętności wykorzystywania jej wielokulturowości, w rozumieniu różnorodności kapitałów społeczno-kulturowych. Nie bez znaczenia pozostaje brak redefinicji tożsamości samej grupy zawodowej policjantów, którzy traktując swoje obowiązki bardziej w kategorii represji niż prewencji nieświadomie (lub świadomie) kładą nacisk na oczekiwane przez przełożonych mierzalne wyniki. J.S. Coleman badał warunki, jakie muszą zaistnieć w zbiorowości racjonalnych jednostek, żeby powstał popyt na przekazywanie

swych praw do kontroli zasobów do systemu norm (i sankcji z nimi związanych) oraz warunki wpływające na osiągnięcie efektywnego poziomu kontroli uzyskanych dzięki nim. Stwierdził, że wynika to z doświadczania negatywnych skutków zewnętrznych lub szkodliwych konsekwencji<sup>19</sup>. W przypadku policji negatywnymi konsekwencjami mogą być sankcje za nierealizowanie funkcji z zakresu zapobiegania przestępczości. Ich realizacja przebiega więc zgodnie z wytycznymi, tj. we współpracy z innymi podmiotami i społeczeństwem. W pierwszym przypadku zachodzi możliwość budowy koalicji na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego poparta wypracowanymi dokumentami. W drugim przypadku wynikiem w jakimś stopniu mierzalnym statystycznie może być poczucie bezpieczeństwa uznawane za subiektywne lub wyniki badań dotyczące zaufania do policji czy ocena jej pracy. Mierniki te nie są jednak pełnym odzwierciedleniem faktycznego wysiłku policji wkładanego w realizację funkcji z zakresu zapobiegania przestępczości. Ponieważ policja jako grupa racjonalna nie ponosi konsekwencji realizacji działań z tego zakresu, a przeliczenie go statystycznie jak poziomu wykrycia przestępstw nie jest możliwe, dokonuje wielu zaniechań w tym obszarze. Aktywność podejmowana w wielu sytuacjach ma charakter działań z zakresu public relations. Trudno te zachowania interpretować w sposób negatywny dla tej grupy, ponieważ zgodnie z teorią racjonalnego wyboru nie zaistniały jeszcze odpowiednie warunki ku temu, żeby taką aktywność podejmowały.

Wyniki badań dotyczące sposobów i środków wykorzystywanych przez policję do komunikowania się ze społeczeństwem świadczą o współpracy 1/5 respondentów z prasą i telewizją, 1/3 z radiem. Na Internet wskazała prawie połowa respondentów, wykorzystywanie ulotek – 1/4. Ponad 1/10 sposobów komunikowania ze społeczeństwem stanowią wywiady, informacje przekazywane przez duchowieństwo, informowanie organizacji społecznych, profilaktyka, spotkania z mieszkańcami. Na prowadzenie stron internetowych wskazała 1/3 badanych. 2/3 badanych oceniło skuteczność tych oddziaływań policji w kształtowaniu jej wizerunku w społeczeństwie jako dobrą, 1/5 określiła jako dostateczną i bardzo dobrą. Wysoko ocenili również skuteczność tych oddziaływań wewnątrz policji – 3/4 badanych określiło ją jako dobrą, 1/4 jako dostateczną.

Jednocześnie możliwości wpływania rzecznika prasowego na pozostałych funkcjonariuszy w zakresie kształtowania przez nich pozytywnego wizerunku policji 1/5 badanych określiła jako małe, a 1/3 wskazała na niską świadomość policjantów w kwestii kreowania wizerunku. Informowanie policjantów w trakcie szkoleń o sposobach komunikowania się ze społeczeństwem zadeklarowała 1/5 badanych. Merytoryczny nadzór nad tym przedsięwzięciem sprawuje ponad 1/10 respondentów, a 1/4 potwierdziła organizowanie szkoleń. Wyniki badań wskazują ogólnie na niski stopień oddziaływania wewnętrznego public relations (choć wstępna deklaracja tych oddziaływań została potwierdzona przez 3/4 badanych), co w dużym stopniu ma przełożenie na sposób komunikowania się

<sup>19</sup> J.S. Coleman, *Foundations of Social Theory...*

z obywatelami na poziomie bezpośrednich kontaktów z funkcjonariuszami. Obszar ten można uznać za wyraźnie zaniedbany, a jednocześnie w dużym stopniu kształtujący bezpośrednie relacje policja–społeczeństwo. To niepokojące, ponieważ kontakt z konsumentem dóbr publicznych w organizacjach publicznych ulega zmianie, a jedną z ich podstaw jest kształtowanie dobrej komunikacji oraz budowanie zaufania. Zaufanie nie jest mierzalne jedynie statystykami wykrywalności przestępstw, mającymi świadczyć o skuteczności działania policji. Zaufanie jako miękka sieć relacji jest kształtowane w bezpośrednim kontakcie<sup>20</sup>.

Prawie połowa respondentów wskazywała na nastawienie na potrzeby społeczeństwa, gotowość do przyjmowania uwag, krytyki i uznania prawa otoczenia do własnych przekonań, gotowość do właściwego działania organizacji oraz zagwarantowania zainteresowania nią otoczenia. 1/3 wskazała na wolę i zdolność do krytycznego osądu własnego postępowania, 1/10 na gotowość do otwartego informowania otoczenia w sposób dla niego zrozumiały, 1/20 na przejrzystość organizacji. Niepokoi niska liczba wskazań na gotowość do otwartego informowania i przejrzystość organizacji mimo wcześniejszych deklaracji współpracy ze społeczeństwem. Widoczna jest nadmierna ostrożność wynikająca ze specyfiki funkcjonowania tej organizacji, ale i sprawowania przez respondentów funkcji rzecznika, stosowania technik public relations w odpowiedziach rzeczników.

Prawie połowa respondentów zadeklarowała, że ich kierownictwo uznaje, że kierowanie organizacją wymaga odpowiedzialności wobec otoczenia, wykazuje wolę i zdolność podejmowania konstruktywnego, stałego dialogu z otoczeniem, zarządza informacjami, a 1/3 deklaruje tolerancję dla odmiennych poglądów otoczenia w różnych sprawach.

Respondenci w ponad 90% stwierdzili również, że kierownictwo jest przygotowane w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem, stosuje techniki zarządzania informacjami, wie, jak komunikować się ze społeczeństwem, wierzy w ich skuteczność. Ogólnie rozumie te działania i wspiera je. Jednocześnie tylko 1/5 kierownictwa wykorzystuje niektóre narzędzia w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem, ponad połowa współpracuje aktywnie z badanymi w tym zakresie.

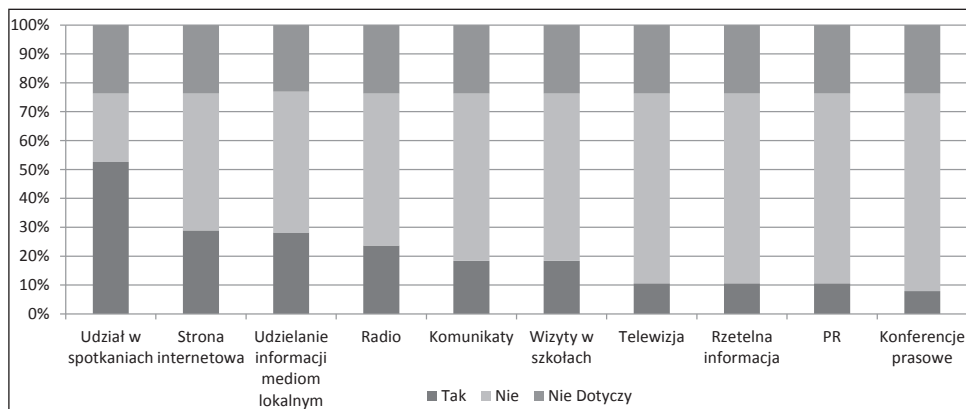
Prawie połowa respondentów deklaruje stosowanie podstawowych zasad public relations. Można postawić tezę, że przynajmniej połowa badanych stosuje je w rzeczywistości, niemniej niepokojące jest, że tylko 50% respondentów deklaruje to, co powinno w sposób naturalny stanowić zakres wykonywanych przez nich czynności jako osób mających wpływ na kreowanie wizerunku. Ostrożność w deklaracjach może wynikać ze specyfiki pracy policji, nadmiernego utożsamiania się z organizacją, niepełnego lub zdobywanego dopiero doświadczenia na tym stanowisku. Ponadto respondenci określili przygotowanie policji w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem jako: dobre – 84,6% badanych, dostateczne

<sup>20</sup> Zob. P. Sztompka, *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*, [w:] P. Sztompka (red.), *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.

– 10,3%, niezadawalające – 5,1%. Dane wskazują na potrzebę pracy policji nad komunikowaniem i utrzymywaniem pozytywnych relacji z otoczeniem. Widoczny jest brak zrozumienia tego obszaru jako znaczącego w procesie komunikowania się, podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie, zarówno przez kierownictwo, jak i pozostałych funkcjonariuszy.

Jednocześnie można postawić tezę, że policja jest organizacją nie w pełni otwartą na kontakty, a jako monopolista ma skłonności do izolowania się, filtrowania informacji, co może być odbierane przez otoczenie jako niechęć do współpracy lub ukrywanie informacji. W rezultacie może to być przyczyną domysłów dotyczących niechętnego informowania zarówno mediów, jak i obywateli o wydarzeniach toczących się wewnątrz tej organizacji i wpływać na jej wizerunek w sytuacji trudnych zdarzeń z udziałem policjantów. Dochodzi tu także do tworzenia niepotrzebnych barier i nieprzyjaznych stereotypów w kontakcie ze społeczeństwem. Wyniki badań wskazują też na syndrom obłożonej twierdzy, prezentowany przez tę grupę zawodową.

Skuteczność środków komunikowania policji dokonujących zmian w opinii i poglądach obywateli w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego zadeklarowało 51,3% badanych, jako zadowolające określiło je 46,2%, nie wiem – 2,6%. Postawić można tu tezę, że jest to raczej subiektywna ocena własna badanych niewynikająca z konkretnych badań w tym zakresie. To również widoczny element stosowania autopublic relations oraz najprawdopodobniej wykorzystania wiedzy pochodzącej z badań dotyczących oceny pracy policji i zaufania do niej prowadzonych przez OBOP.



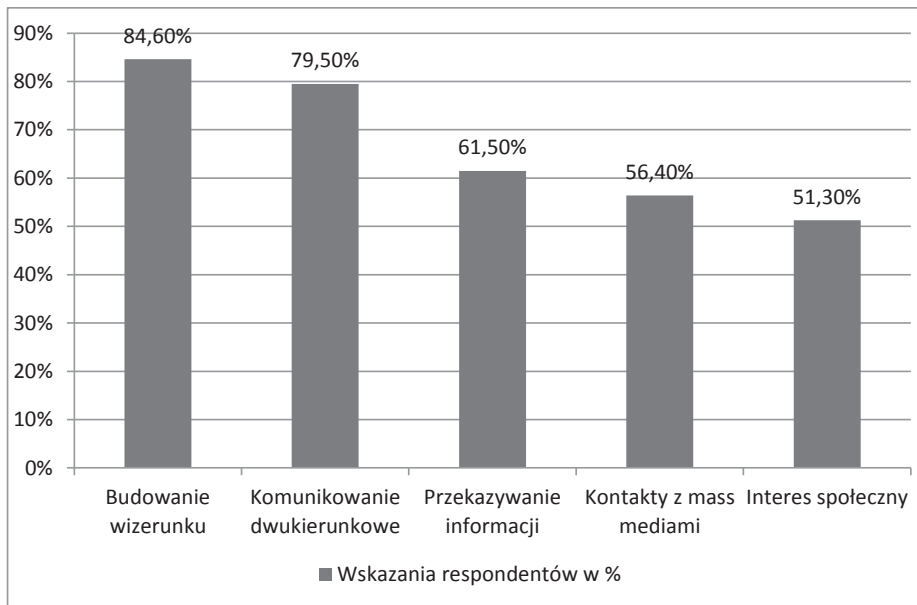
Wykres 17. Środki komunikowania policji

Źródło: badania własne

Analiza wyników badań wskazuje, że rzecznicy korzystali z dostępnych środków służących do informowania. Najczęściej był to udział w spotkaniach ze społeczeństwem, budowa strony internetowej, udzielanie informacji mediom

lokalnym, prelekcje w szkołach, przekazywanie rzetelnych informacji, realizacja zadań z zakresu public relations, konferencje prasowe. Wykorzystanie tych środków w dużej mierze zależało od dostępności do mediów, aktywności w realizacji programów z zakresu prewencji kryminalnej i poziomu komendy w strukturze policji. Ważnymi elementami związanymi z przekazem było doświadczenie zawodowe, umiejętności z zakresu komunikacji interpersonalnej, budowanie własnej sieci kontaktów. Respondenci deklarowali dostępność do tych środków oraz ich wykorzystanie w komunikowaniu.

Natomiast domeną komunikowania się policji ze społeczeństwem w ocenie badanych jest: budowanie wizerunku, komunikowanie dwukierunkowe, przekazywanie informacji, kontakty z mass mediami, interes społeczny.



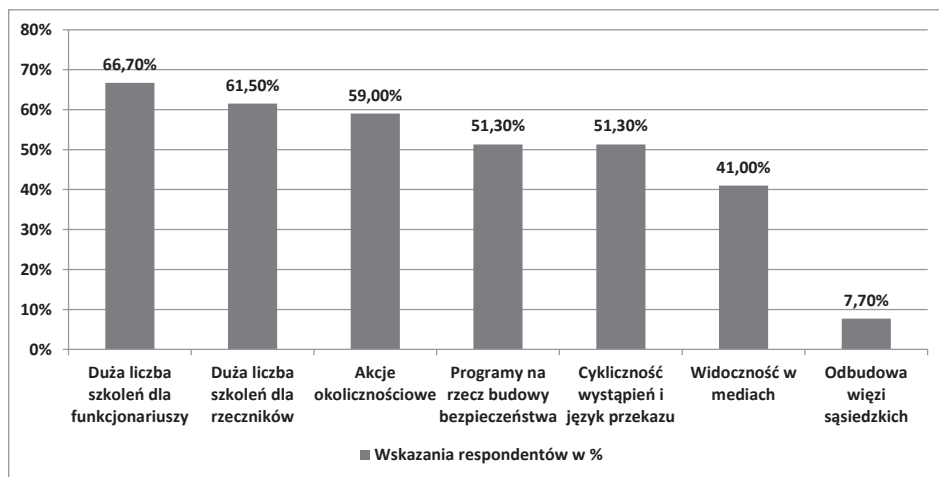
Wykres 18. Domena komunikowania się policji ze społeczeństwem

Źródło: badania własne

Na podstawie analizy wyników badań można stwierdzić, że na deklarowanie przez respondentów budowy wizerunku policji, komunikowanie dwukierunkowe, przekazywanie informacji, kontakty z mediami i interes społeczny wpływają działania typowo PR-owskie. Rzecznicy, odpowiadając, starali się budować nie tylko wizerunek policji, ale i swój własny. W prawie 80% wskazywali na komunikowanie dwukierunkowe, interes społeczny został wskazany przez poziomie 50% badanych, chociaż właśnie ten w policji wydaje się najważniejszy. M. Hechter w opisie grup obligatoryjnych w teorii racjonalnego wyboru stwierdza, że wytwarzając dobro zbiorowe do wyłącznej konsumpcji ich członków racjonalne jest nakładanie na nich obowiązku współpracy. Zależność od dobra zbiorowego stanowi

już wystarczający bodziec do uległości wobec norm grupy, a monitorowanie jej i stosowanie sankcji zazwyczaj jest bardzo efektywne<sup>21</sup>. Wyniki badań wskazują, że respondenci stosują rodzaj automonitoringu w swoich wypowiedziach. Policja świadczy usługi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego społeczeństwu, sama jednak jest grupą totalną, monopolistyczną. Syndrom oblężonej twierdzy staje się też elementem autokontroli wypowiedzi, której towarzyszy widoczne, czasami silne wejście w rolę zawodową i utożsamianie się nią.

Rzecznicy prasowi dostrzegają zależności dotyczące relacji policji z otoczeniem od komunikowania się z nim, niemniej pominięta jest nisza bezpośredniego kontaktu z obywatelem, na podstawie którego można kształtować pozytywny wizerunek policji. To szczególnie ważny element przy deklarowaniu uspołecznienia tej organizacji i realizacji programów prewencyjnych mających na celu zapobieganie przestępczości i zmniejszenie obaw przed nią. Tym bardziej że są one realizowane przez funkcjonariuszy prawie wszystkich pionów w bezpośrednim kontakcie z obywatelem, który często na tej podstawie buduje ocenę pracy policji, zaufanie do niej oraz deklaruje chęć podejmowania współpracy na rzecz wspólnego bezpieczeństwa. Widoczna jest też bierność obywateli i krytyka pracy policji.



Wykres 19. Działania wpływające na podniesienie poziomu komunikowania się policji ze społeczeństwem

Źródło: badania własne

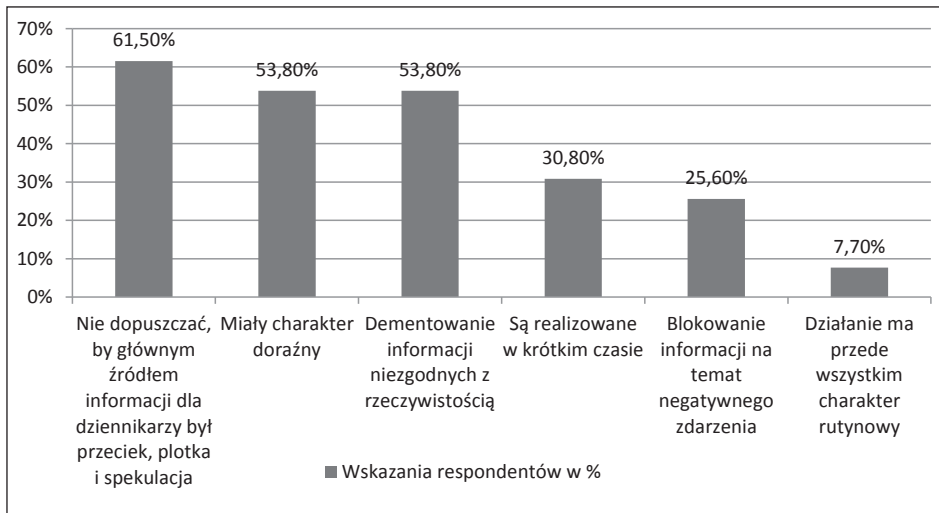
Wyniki badań wskazują, że na podniesienie poziomu komunikowania się policji ze społeczeństwem może wpłynąć duża liczba szkoleń dla funkcjonariuszy, oraz lepsze przygotowanie i doświadczenie w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem. Respondenci w połowie wskazali również na cykliczność przekazu i kolejno widoczność w mediach, co jest dobrym zabiegiem PR-owskim. Prawie 60% badanych wskazała na akcje okolicznościowe, które wprawdzie są medialne,

<sup>21</sup> Zob. M. Hechter, *Principles of Group...*



niemniej w dłuższej perspektywie nie zastąpią stałego procesu budowy bezpieczeństwa. Połowa wskazała również na programy na rzecz budowy bezpieczeństwa, a tylko 7% na odbudowę więzi sąsiedzkich.

Budowa programów, a zwłaszcza ich skuteczna implementacja, mogą mieć przełożenie na odbudowę więzi, przynajmniej w rozumieniu programów zaproponowanych przez twórców amerykańskiego programu CAPS, kładącego główny nacisk na bezpieczeństwo i porządek publiczny, ale w połączeniu z kształtowaniem bezpiecznej przestrzeni i dbałością o odbudowę więzi. Wymaga to jednak szerokiej i długotrwałej kooperacji wielu podmiotów, gdzie policja może pełnić funkcję lidera.



Wykres 20. Działania zespołu komunikacji/rzecznika w czasie wydarzeń kryzysowych w policji

Źródło: badania własne

Działania zespołu komunikacji/rzecznika w czasie wydarzeń kryzysowych w policji w ocenie 1/2 respondentów, miała charakter doraźny, zapobiegający wywołaniu sensacji, polegający na dementowaniu informacji niezgodnych z rzeczywistością, 1/4 wskazała na zatajenie lub blokowanie informacji na temat negatywnego zdarzenia, a 1/10 tylko podejmowała działania o charakterze rutynowym. Działania miały charakter głównie defensywny, co zazwyczaj wywołuje wrażenie tajemniczości i dodatkowej sensacji.

Zasady współpracy z mediami zostały uregulowane dwoma aktami prawnymi randze zarządzeń Komendanta Głównego Policji. Jedno z nich to Zarządzenie nr 1426 z dnia 23 grudnia 2004 roku w sprawie metodyki wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez służby policyjne wyznaczone do wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Zarządzenie nr 1426 z dnia 23 grudnia 2004 roku w sprawie metodyki wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez służby policyjne wyznaczone do wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców, Dz.Urz. KGP nr 1 z 10 stycznia 2005 roku.

W paragrafie 80 zarządzenia przewidziana jest:

możliwość powoływania grupy operacyjno-procesowej w sytuacji zaistnienia przestępstwa o skomplikowanym stanie faktycznym lub prawnym w celu kompleksowego wykonania czynności wykrywczych. W skład takiej grupy można powołać policjanta do utrzymywania kontaktów z dziennikarzami. Szczegółowy zakres uprawnień i obowiązków takiego policjanta wskazano w paragrafie 221. Zgodnie z nim: 1. Policjant może udzielić dziennikarzowi wiadomości z postępowania przygotowawczego, a także informacji, których ujawnienie jest celowe, ze względów taktycznych, na pisemne polecenie bądź za zgodą prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. 2. Informacje udzielane dziennikarzowi przez policjanta na miejscu zdarzenia nie mogą przynieść szkody dobrom i prawom pokrzywdzonego, osoby podejrzanej i innym osobom, a także wpływać negatywnie na efektywność postępowania. Udzielane informacje mogą dotyczyć jedynie: 1) ogólnego określenia miejsca, rodzaju i przebiegu zdarzenia; 2) ogólnego określenia trwających działań; 3) jednostki prowadzącej postępowanie, numerów telefonów kontaktowych w miejscowych jednostkach policji. Informacja nie może zawierać danych: 1) mogących posłużyć do identyfikacji uczestników zdarzenia; 2) mogących posłużyć do formułowania sądów o winie uczestników zdarzenia; 3) o ujawnionych śladach i dowodach<sup>23</sup>.

Wybór odpowiednich osób do przekazywania informacji jest dość trudny: „z reguły przekazują je osoby niekompetentne, które swoim przekazem naruszają ww. zalecenia. Kwestią czasu jest dochodzenie swoich praw osób pokrzywdzonych i podejrzewanych w sprawach przekazów informacji do mediów”<sup>24</sup>.

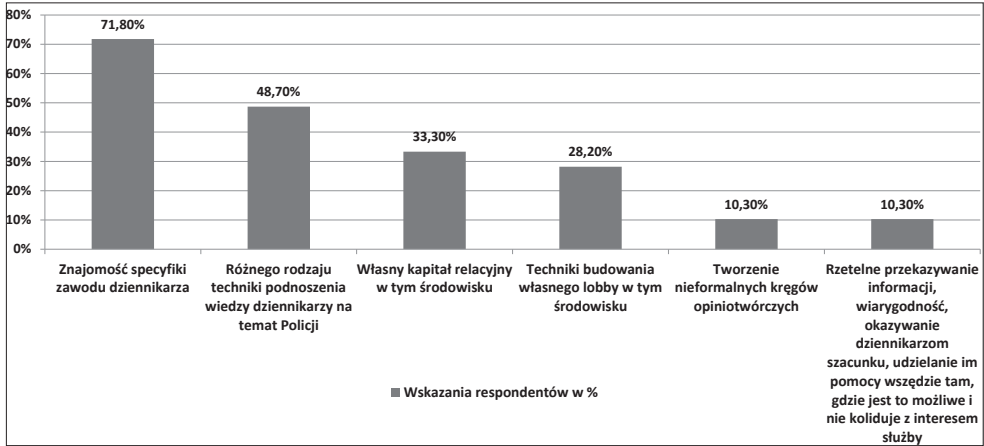
Drugim obowiązującym jest Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z dnia 12 listopada 2007 roku w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w policji, które określa szczegółowo „zasady działalności prasowej w policji, ale nie wnosi niczego istotnego co do sposobu postępowania w miejscach zdarzeń. Efektem tego jest niestety jedynie efektywna aparycja”<sup>25</sup>.

Warunkami osiągnięcia sukcesu w kontaktach z mediami według badanych są: znajomość specyfiki zawodu dziennikarza, różnego rodzaju techniki podnoszenia wiedzy dziennikarzy na temat policji, własny kapitał relacyjny, techniki budowania własnego lobby w tym środowisku, tworzenie nieformalnych kręgów opiniotwórczych, rzetelne przekazywanie informacji, wiarygodność, okazywanie dziennikarzom szacunku, udzielanie im pomocy wszędzie tam, gdzie jest to możliwe i nie koliduje z interesem służby. Ponad 70% badanych wskazuje na potrzebę znajomości specyfiki pracy dziennikarza i sugerowała podnoszenie wiedzy dziennikarzy na temat policji.

<sup>23</sup> P. Wojtunik, *Strategie i cele wykorzystywania mediów przez organizacje terrorystyczne*, [w:] J. Strzelczyk (red.), *Polityka medialna instytucji w obszarze zagrożeń terrorystycznych. Materiały z II edycji międzynarodowej konferencji z cyklu przeciwdziałanie terroryzmowi*, Warszawa 18 listopad 2008, t. 9, Biblioteka Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>25</sup> Ibidem.



Wykres 21. Warunki osiągnięcia sukcesu w kontaktach z mediami w ocenie rzeczników

Źródło: badania własne

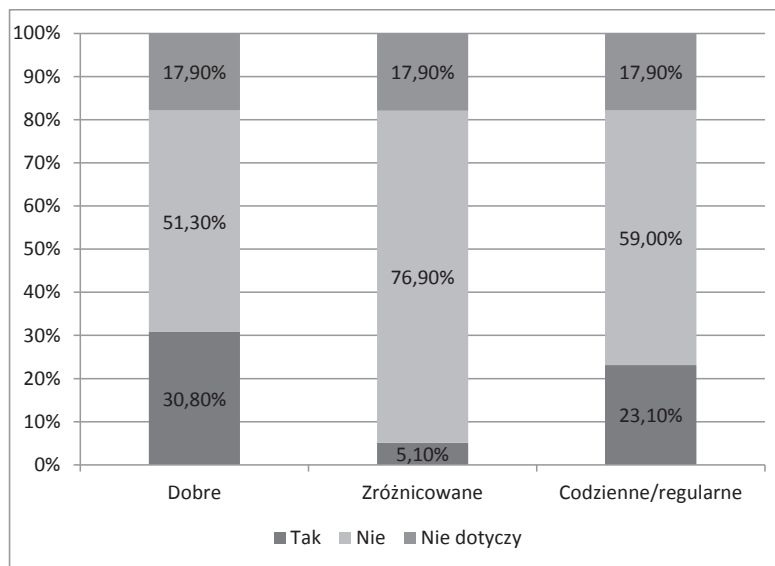
Przedstawiciele mediów czerpią informacje ze wszystkich możliwych źródeł, a „sugestie dotyczące szkoleń dziennikarzy czy administracyjnego określenia sposobów relacji medialnych są pomysłem ryzykownym i chybionym”<sup>26</sup>. Około 30% badanych podaje możliwość korzystania z własnego kapitału relacyjnego we współpracy z dziennikarzami i techniki budowania własnego lobby w tym środowisku, co wymaga jednak sporego doświadczenia w kontaktach z mediami i wypracowania sobie mocnej pozycji jako rzecznika. Tylko 10,3% badanych wskazuje na rzetelne przekazywanie informacji, wiarygodność, okazywanie dziennikarzom szacunku i udzielanie im pomocy. Specyfika pracy policji wymaga umiejętności komunikowania się z nimi, zwłaszcza w sytuacjach trudnych, wymagających umiejętności przekazu informacji w formie zadowalającej świat dziennikarski i chroniący tajemnicę służbową.

Doświadczenia z mediami 1/3 respondentów oceniła jako dobre, 5% jako zróżnicowane, a 1/4 jako regularne/codziennie. Ocena kontaktów z mediami jako dobre może wpływać z krótkich doświadczeń z nimi (staż współpracy wynosi średnio około 3 lat).

Z przedsięwzięć na rzecz budowy pozytywnego wizerunku policji respondenci wymieniali przekazywanie informacji o dokonaniach/sukcesach policjantów – prawie 40%, spotkania z samorządami/szkołami – 10,3%, bieżące informowanie o pracy komendy – około 30%, promowanie bezpieczeństwa – 23%. Przekazywanie pozytywnych informacji o policji jest dobrym zamysłem, jednak nie jest tak medialne jak o wydarzeniach negatywnych. Wymaga to dobrego kontaktu z dziennikarzami i umiejętności budowania z nimi pozytywnych relacji. W przypadku spotkań w szkołach i samorządach potrzebne są przemyślane długofalowe

<sup>26</sup> Ibidem.

działania, a nie okazjonalne kontakty wynikające z aktualnych potrzeb. Pozytywnym aspektem tych kontaktów jest ich wieloletnie praktykowanie, zwłaszcza w relacji ze szkołami. Bieżące informowanie i promowanie bezpieczeństwa jest ważnym obszarem, wymaga jednak stałych kontaktów z mediami i podmiotami oraz dużej wiedzy połączonej z doświadczeniem. Pełnienie funkcji rzecznika wymaga zatem ciągłego uczenia się, rozwijania, innowacyjności, kreatywności i na pewno nieobciążania tych funkcjonariuszy innymi zadaniami służbowymi. Stąd konieczność inwestowania w ich wiedzę, szkolenia, docenianie ich pracy.



Wykres 22. Ocena doświadczeń z mediami

Źródło: badania własne

Wielu z badanych zajmuje stanowiska związane z bezpośrednim kontaktem ze społeczeństwem, np. specjaliści ds. nieletnich, prewencji kryminalnej (oprócz stanowisk rzeczników), z racji których w sposób naturalny inicjują kontakty z innymi podmiotami w lokalnej społeczności. Umiejętności komunikacyjne mają tu ogromne znaczenie. Pozwalają na utrzymywanie satysfakcjonujących relacji i mogą w znacznym stopniu wpływać na zachęcanie do kooperacji i pomagać w budowaniu pozytywnego wizerunku. Niemniej przy obciążeniu innymi zadaniami cele te nie są w pełni realizowane.

Wypełnianie innych funkcji niż rzecznik nie sprzyja profesjonalizacji tych funkcjonariuszy w zakresie komunikowania się, wręcz przeciwnie – rozprasza ich działania i może powodować ich przeciążenie, dodatkowy stres, wypalenie zawodowe, a w rezultacie niewypełnianie swoich zadań w zadowalający sposób. 100% badanych zadeklarowało osiągnięcie celu w obszarze budowy pozytywnego wizerunku policji. Ponadto wskazywali na „Dobre relacje z mediami” – 10,3%,

„Rzetelne informowanie” – 15,4%, „Działanie zgodnie z założeniami” – 7,7%, zwracali uwagę na „Poprawienie relacji ze społeczeństwem/poprawa społecznego zaufania” – 38,5%.

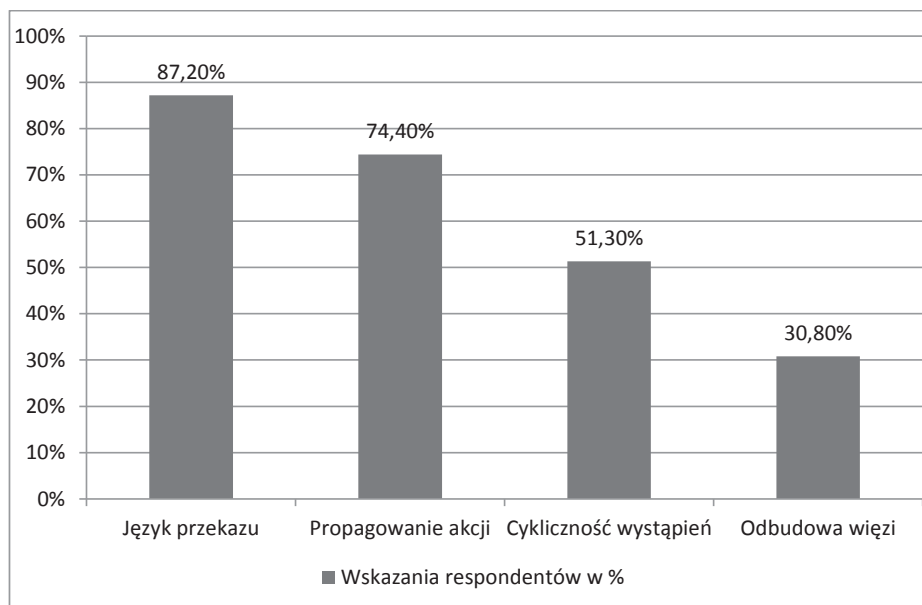
Trudno tu mówić o pełnym sukcesie w obszarze budowy wizerunku jakiegokolwiek podmiotu. To proces, który ciągle trwa, a biorąc pod uwagę stopień zaufania do policji i ocenę jej pracy na pewno ten cel nie został osiągnięty. Zapewne badani, odpowiadając na pytania, sami budowali jednocześnie swój własny wizerunek.

Prawie połowa respondentów stwierdziła, że kierownictwo wykazuje zrozumienie dla ich pracy, a kierowanie organizacją wymaga odpowiedzialności wobec otoczenia. Kierownictwo wykazywało według nich również wolę i zdolność do podejmowania konstruktywnego, stałego dialogu z otoczeniem. Mniej niż połowa badanych deklarowała tolerancję kierownictwa jednostek dla odmiennych poglądów otoczenia w różnych sprawach i umiejętność zarządzania informacjami. Wyniki badań wskazują na braki zrozumienia obszaru komunikowania, potrzebę podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie, zarówno przez kierownictwo, jak i pozostałych członków grupy zawodowej. Deklaracje o komunikowaniu się z otoczeniem niekoniecznie przekładają się na rzeczywiste działania. Tymczasem jest to doskonały obszar pozwalający na podniesienie zaufania, kształtowanie pozytywnego wizerunku policji, kooperację, podnoszącą poczucie bezpieczeństwa obywateli.

Ponad 90% badanych stwierdziło, że kierownictwo jest przygotowane w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem, stosuje techniki zarządzania informacjami, wie, jak komunikować się ze społeczeństwem, wierzy w ich skuteczność, chociaż tylko 1/5 wykorzystuje niektóre narzędzia z zakresu komunikowania się ze społeczeństwem. Ponad połowa współpracuje aktywnie z badanymi w tym zakresie, rozumie działania i wspiera je. Ocena kierownictwa dla respondentów mogła być dość trudna, tym bardziej że w metryczce podawano nazwę komendy policji.

Wszyscy badani zadeklarowali, że byli rozumiani w sprawach budowy pozytywnego wizerunku przez swoich przełożonych, a jakość komunikowania się policji ze społeczeństwem podniosłyby zdaniem respondentów liczne szkolenia dla osób zajmujących się komunikowaniem się ze społeczeństwem i policjantów w zakresie komunikowania się, programy bezpieczeństwa dla lokalnych społeczności, akcje na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Wśród innych wymieniono „programy «na żywo», które nie dają dziennikarzom możliwości wykorzystania tylko tych fragmentów wypowiedzi, które pasują im do własnej wizji audycji”<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Wypowiedź jednego z rzeczników prasowych badanych komend.



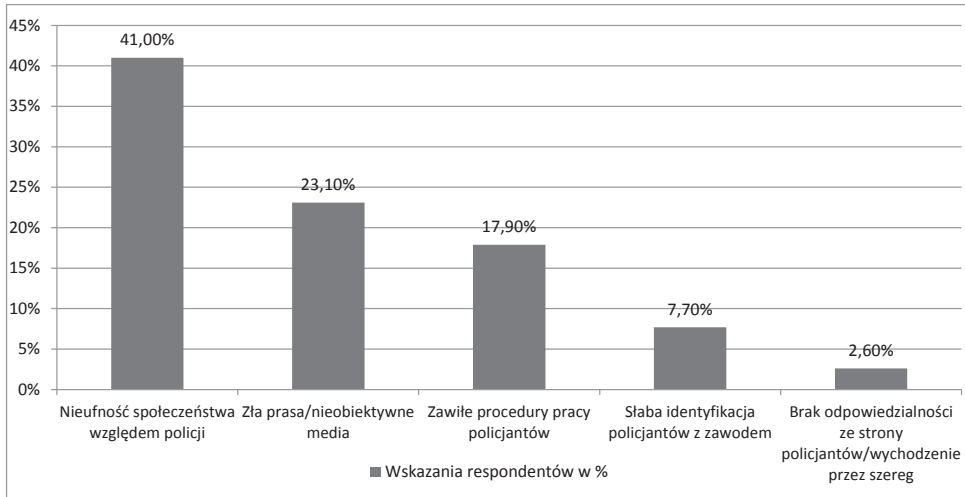
Wykres 23. Skuteczność metod komunikowania się ze społeczeństwem

Źródło: badania własne

Do metod, które powinno się zastosować w komunikowaniu się ze społeczeństwem, badani wskazali: język przekazu, idący w parze z umiejętnościami komunikowania, propagowanie akcji, które cieszy się u badanych dużym powodzeniem prawdopodobnie z powodu ich medialności i swoistej fasadowości, cykliczność występów, które dają obecność w mediach, oraz odbudowę więzi, którą można łączyć przede wszystkim z faktyczną realizacją programów z zakresu bezpieczeństwa i to w kooperacji z innymi podmiotami.

Do barier w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem według oceny 41% respondentów należy nieufność społeczeństwa względem policji, według 23,1% zła prasa/nieobiektywne media, według 17,9% zawiłe procedury pracy policjantów, według 7,7% słaba identyfikacja policjantów z zawodem, a zdaniem 2,6% brak odpowiedzialności ze strony policjantów/wychodzenie przed szereg. Prawie połowa rzeczników zwróciła uwagę na nieufność ze strony społeczeństwa, mimo że badania OBOP-u świadczą o sporym zaufaniu do policji (duża liczba respondentów deklarujących zaufanie w wieku przed- i poprodukcyjnym); 1/4 wskazuje na nieobiektywne media, prawie 1/5 na słabą identyfikację policjantów z zawodem. Ogólnie wskazania dotyczą barier leżących poza policją. Można postawić tezę, że upatrywanie barier na zewnątrz organizacji wskazuje na jej zamykanie się na kontakt i racjonalizację nieefektywności.





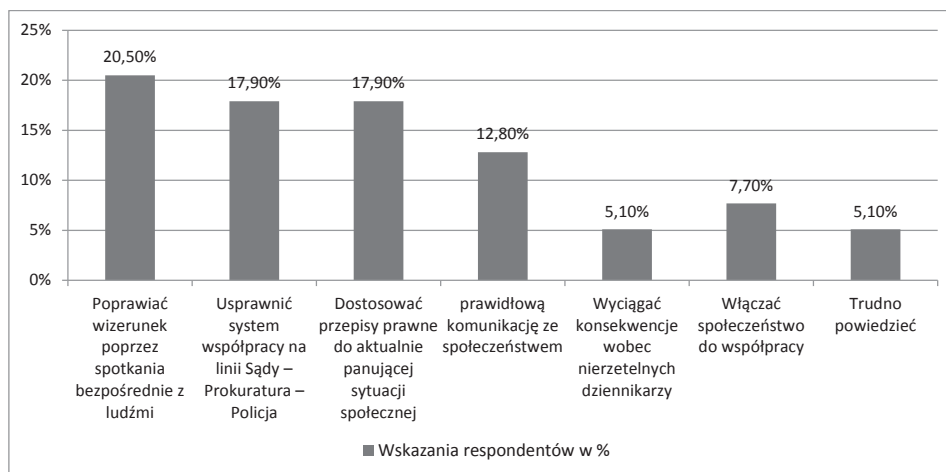
Wykres 24. Bariery w komunikowaniu się ze społeczeństwem

Źródło: badania własne

Do zakłóceń w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem według oceny badanych należą także w 1/3 uprzedzenia i kojarzenia policji z milicją, co może być jeszcze skutkiem pamięci tych służb jako restrykcyjnych i uwikłanych w politykę, 1/10 doszukuje się przyczyn w błędach w komunikowaniu się ze społeczeństwem.

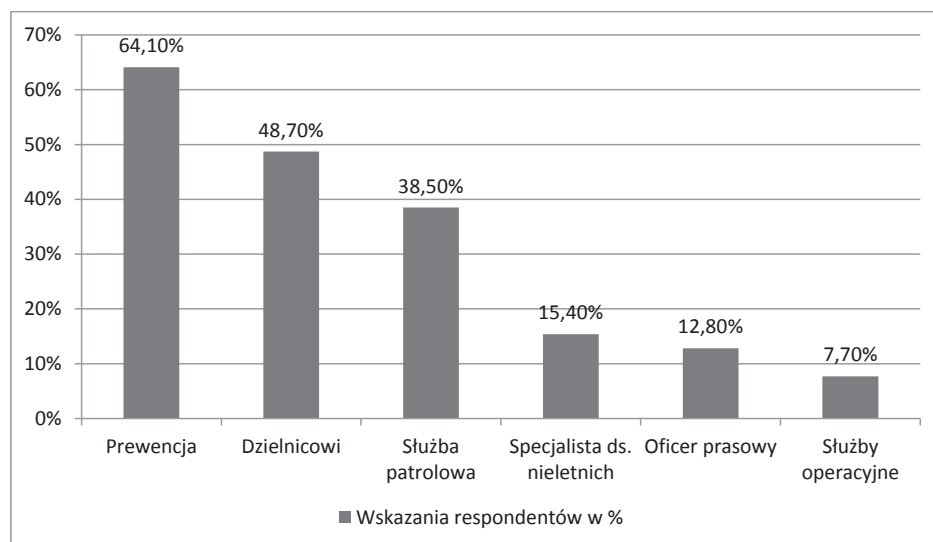
Prawie 1/10 badanych deklaruje, że bariery można zminimalizować przez prawidłową komunikację ze społeczeństwem, 1/5 badanych proponuje poprawiać wizerunek, organizując spotkania bezpośrednie z ludźmi, usprawnienie systemu współpracy na linii sądy–prokuratura–policja i dostosowanie przepisów prawnych do obecnej sytuacji społecznej. Natomiast 5% badanych sugeruje wyciągać konsekwencje wobec nierzetelnych dziennikarzy, a 7% włączać społeczeństwo do współpracy. Rzecznicy upatrują możliwości minimalizowania barier również głównie poza swoją organizacją.

Ścieżka kariery w policji do stanowiska rzecznika/członka zespołu ds. komunikowania się ze społeczeństwem wśród badanych przebiegała najczęściej od służby w prewencji, gdzie mieli bezpośredni kontakt z lokalnymi społecznościami i zaznajomili się z jej problemami. Poznanie mentalności, kodu kulturowego, sposobów reagowania jest znaczącym kapitałem wiedzy, który można wykorzystać w pracy rzecznika.



Wykres 25. Minimalizacja barier w komunikowaniu się ze społeczeństwem

Źródło: badania własne



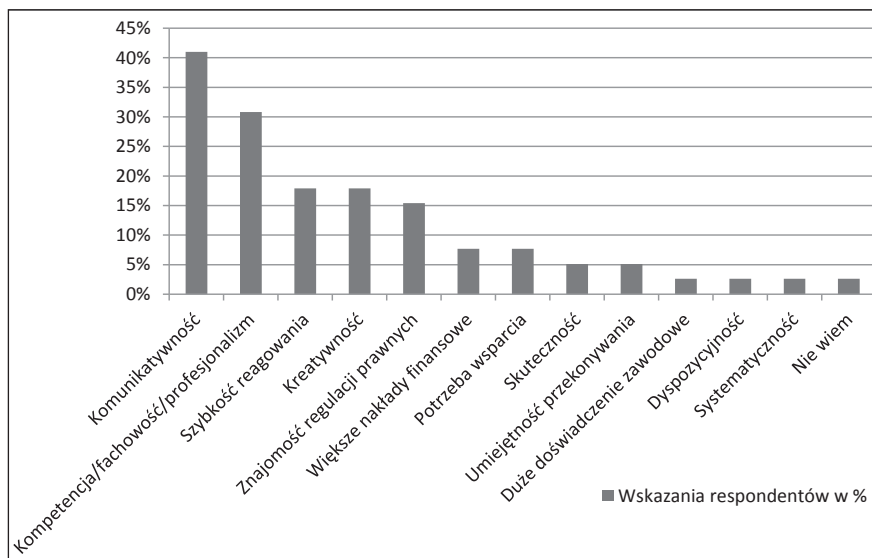
Wykres 26. Ścieżka kariery respondentów

Źródło: badania własne

Oczekiwania wobec osób zajmujących się w policji komunikowaniem się ze społeczeństwem według oceny badanych to głównie komunikatywność, kompetencje, szybkość reagowania, kreatywność, skuteczność, dyspozycyjność, systematyczność, znajomość regulacji prawnych.

Większość wymagań związana jest z potrzebą dalszego uzupełniania wiedzy, kształcenia, uczestnictwa w szkoleniach oraz pracy nad własnym rozwojem.

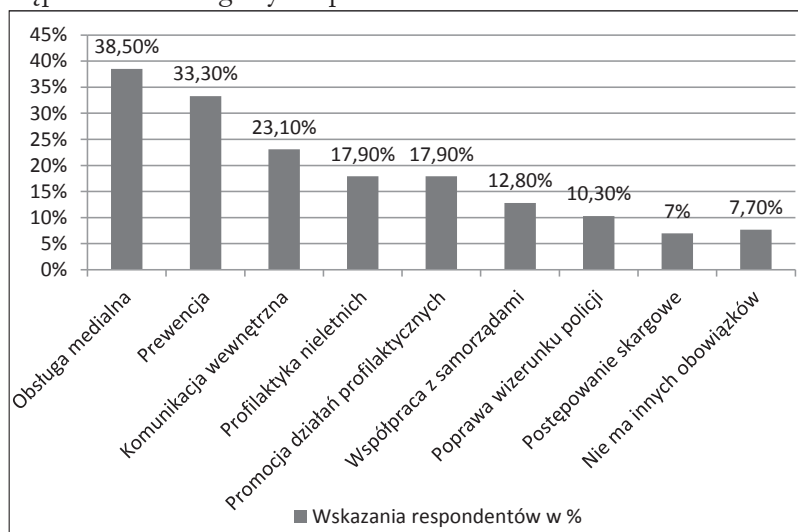
W połączeniu z dodatkowymi funkcjami nie jest to możliwe do zrealizowania, zwłaszcza w sytuacji oczekiwania od rzeczników także dbałości o komunikację wewnętrzną w policji.



Wykres 27. Wymagania wobec rzeczników

Źródło: badania własne

Respondenci oprócz pełnienia obowiązków związanych z funkcją rzecznika zajmują się profilaktyką nieletnich, promocją działań profilaktycznych, prewencją, postępowaniem skargowym itp.



Wykres 28. Inne obowiązki pełnione przez rzecznika

Źródło: badania własne

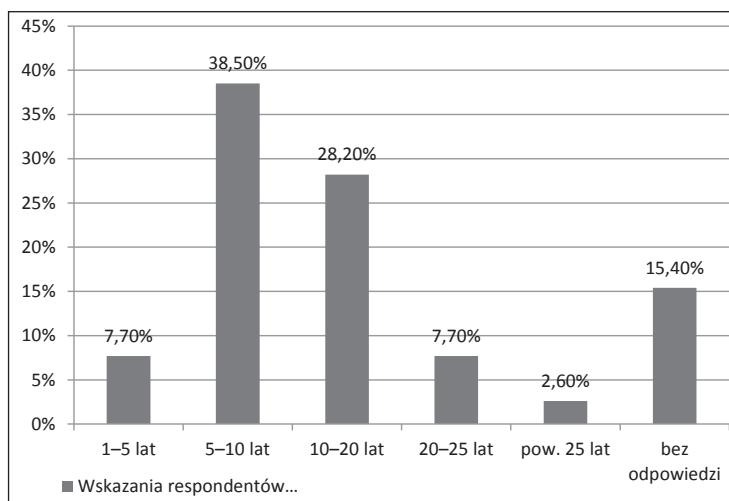
Z danych wynika, że co najmniej połowa tych osób posiada dodatkowe obowiązki, których wykonywanie może wpływać na jakość przekazu i budowania relacji z otoczeniem. Znaczne obciążenie innymi funkcjami wpływa też na dyspozycyjność i uzupełnianie wiedzy oraz realizację pozostałych obowiązków związanych z potrzebami komunikowania się w otoczeniu.

Większość badanych deklaruje przygotowanie w zakresie komunikowania się z otoczeniem nabyte w trakcie pracy. Najczęściej są to szkolenia i własne doświadczenie. Ponad 3/4 badanych nie ma kierunkowego wykształcenia, doświadczenie zdobywali w trakcie służby, wiedzę w zakresie public relations na szkoleniach w policji.

Biorąc pod uwagę odpowiedzialność za komunikowanie się ze społeczeństwem spoczywającą na rzecznikach oraz powiększanie ich obowiązków o dbałość o komunikowanie wewnętrzne, konieczne jest doinwestowanie w wiedzę tych funkcjonariuszy oraz wyłączenie ich z innych obowiązków służbowych.

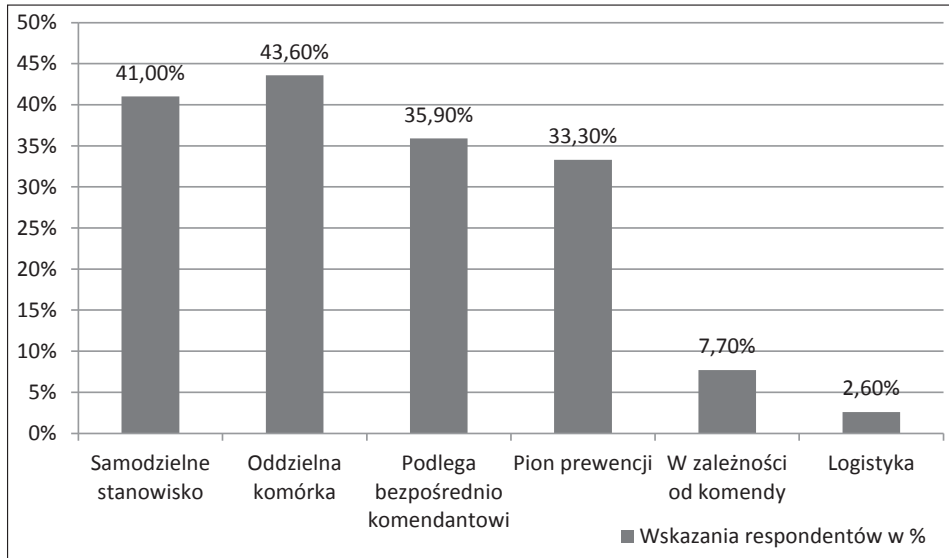
Ponadto wiedza z tego zakresu powinna być uzupełniana na bieżąco, co wymaga wielu szkoleń, wymiany doświadczeń z innymi i jeśli to możliwe, uzupełniania wykształcenia w tym kierunku, chociażby na studiach podyplomowych. Inwestycja w rzeczników jest koniecznością, ponieważ to na nich w głównej mierze spoczywa odpowiedzialność nie tylko za wizerunek policji, ale i całość komunikowania się ze społeczeństwem.

Staż pracy rzeczników policji jest zróżnicowany: 7,7% pracuje do 5 lat, 38,5% 5–10 lat, 28,2% 10–20 lat, 7,7% 20–25 lat, 2,6% powyżej 20 lat, 15,4% nie udzieliło odpowiedzi. Najwięcej respondentów ma staż pracy w policji 5–10 lat, następnie 10–20 lat. Respondenci z dłuższym stażem mają większe doświadczenie zawodowe i znają specyfikę pełnionej służby. Jednocześnie wielu z nich nabyło doświadczenia w pracy w bezpośrednim kontakcie z lokalnymi społecznościami.



Wykres 29. Staż pracy rzeczników w policji

Źródło: badania własne



Wykres 30. Stanowisko zajmowane przez rzecznika w strukturze komendy

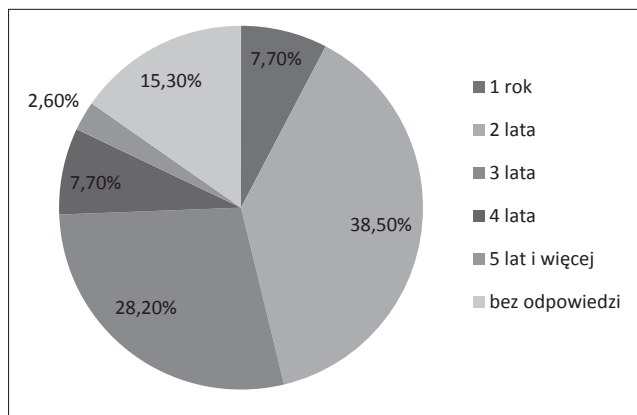
Źródło: badania własne

3/4 respondentów zajmuje samodzielne stanowisko lub przynależy do odrębnej komórki organizacyjnej, podlega komendantowi, pracuje w pionie prewencji, w logistyce. Rozwiązania zależne są od komendy. Tylko niecała 1/10 badanych nie ma innych obowiązków. Pełnienie funkcji rzecznika w sytuacji obciążenia innymi obowiązkami służbowymi jest dość trudne i może wpływać na jakość jego pracy i poziom komunikowania się z otoczeniem.

Staż pracy na stanowisku rzecznika lub pełnienie funkcji rzecznika wynosi średnio około 3 lata. Daje to już pewną praktykę w działaniu, wymaga jednak dalszego pogłębiania wiedzy i umiejętności w tym zakresie. Prawie wszyscy badani rzecznicy ukończyli studia, przeważnie pedagogiczne, politologiczne oraz kursy z zakresu swojej obecnej specjalności. Pozostali mają doświadczenie w zakresie komunikowania się nabyte na szkoleniach w policji, część pomimo braku przygotowania deklaruje, że dobrze sobie radzi z powierzonymi zadaniami.

Skuteczność komunikowania się policji ze społeczeństwem nie jest zadowalająca. Komunikowanie odbywa się w sposób statyczny i nie zawsze kompetentny, bardziej przypomina proces jednokierunkowy, co w sytuacji policji nie jest korzystne, a dbałość o public relations jest niewystarczająca. Brak też przemyślanej strategii dbałości o wizerunek. Rzecznicy wiedzą o sile oddziaływań prewencyjnych, które mogą prowadzić do spadku przestępczości, lepszej komunikacji, obniżenia strachu przed przestępczością, poprawy wizerunku i wzrostu zaufania do policji. Znane im są reguły postępowania, ale nie są one jeszcze w pełni kapitalizowane. Wyniki badań wskazują ogólnie na niski stopień oddziaływania wewnętrznego public relations, co w dużym stopniu ma przełożenie na sposób

komunikowania się funkcjonariuszy z obywatelami na poziomie bezpośrednich kontaktów. Obszar ten jest zaniedbany, a od niego w dużym stopniu zależą bezpośrednie relacje policja–społeczeństwo.



Wykres 31. Staż na stanowisku rzecznika prasowego

Źródło: badania własne

Policja nie jest organizacją otwartą na kontakty z otoczeniem, jako monopolista ma skłonności do izolowania się, filtrowania informacji lub ich blokowania. Powoduje to powstawanie niepotrzebnych barier i nieprzyjaznych stereotypów na temat tej grupy w kontakcie ze społeczeństwem. Brak uwzględniania racjonalności innych grup może wpływać na trudności we współpracy lub wycofywanie się z niej lub nawet brak pomocy w sytuacji trudnej. Decydenci w policji wspierają kształtowanie jej wizerunku, niemniej wiedza funkcjonariuszy o procesie komunikowania nadal wymaga uzupełnienia. Wizerunek i aktywność działań nie przekłada się na dwukierunkową komunikację, która mogłaby w połączeniu z zaufaniem stać się podwaliną faktycznej współpracy ze społeczeństwem.

Na podniesienie poziomu komunikowania się policji ze społeczeństwem może wpłynąć większa liczba szkoleń dla funkcjonariuszy, rzeczników, programy na rzecz budowy bezpieczeństwa, cykliczność wystąpień i język przekazu, widoczność w mediach, akcje okolicznościowe. Niepokoi pomijanie chociażby deklaracji odbudowy więzi sąsiedzkich w prowadzonych programach. Potraktowanie komunikowania się jako procesu daje szansę na wykorzystanie posiadanych zasobów informacyjnych i dostosowanie kapitału ludzkiego do jego realizacji. Upatrywanie barier w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem na zewnątrz tej organizacji świadczy o jej zamykaniu się i racjonalizacji nieefektywności.

Analiza wyników badań wskazuje, że w kwestii współpracy widoczna jest aktywność między określonymi strukturami, natomiast kooperacja poza strukturą, już we współpracy z lokalną społecznością jest o wiele mniej widoczna. Aktywność między przedstawicielami grup na poziomie strategicznym i taktycznym organizacji przebiega w sposób zgodny z założeniami i na tym poziomie



tworzone są kolejne programy. Natomiast na poziomie operacyjnym – w bezpośrednim kontakcie z lokalną społecznością – nie jest wyzwalany potencjał tkwiący zarówno w społeczności, jak i w funkcjonariuszach.

Rzecznicy są głównym, ale nie jedynym kanałem komunikacyjnym, którego podstawowym zadaniem jest działanie z obszaru public relations, rozumianym jako zarządzanie informacją. W obszarze prewencji i komunikowania się z obywatelem można wiele zmodyfikować. Niemniej same działania rzeczników lub osób odpowiedzialnych za przekaz informacji są niewystarczające. Należy potraktować komunikowanie się jako przemyślany proces skierowany na zewnątrz i do wewnątrz policji, uwzględniający jej strategię, funkcje i zadania. Wymaga to inwestycji w wiedzę oraz kompetencje rzeczników i zespołów prasowych, a także osób pełniących kierownicze funkcje na różnych szczeblach.

W społeczeństwie ryzyka podstawą relacji jest komunikacja i zaufanie. Wymaga to zmian w komunikowaniu, innowacyjności i kreatywności opartej na solidnej wiedzy i zmiany postaw w kontakcie z otoczeniem organizacji, gdzie nie ilość komunikatów, ale ich jakość i sposób podania są ważne.

Teoria racjonalnego wyboru, która posłużyła do analizy funkcjonowania policji i efektywności pracy rzeczników, wskazuje na racjonalności jednostek i grup, opisuje zasady solidarności społecznej. Ważną zasadą solidarności społecznej zarówno u M. Hechtera, jak i J.S Colemana jest siła motywacji do budowy norm wśród aktorów wytwarzających dobro zbiorowe. Siła ta tkwi w organizacjach konstruujących strategię bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i w samym społeczeństwie. Istnieje nadzieja, że budowa, chociaż powolna, zmierza w kierunku pozytywnym i wyzwoli energię do działania po obydwu stronach. Poziom solidarności grupowej wzrasta z poziomem zależności aktorów od grupy wytwarzającej dobro zbiorowe. Policja jako monopolista wytwarza dobro, jakim jest bezpieczeństwo, i ma na nie wyłączność, a wzajemna zależność jest widoczna zwłaszcza w obszarze zapobiegania przestępczości budowanej na idei kooperacji. Aktorzy społeczni są zainteresowani przekazaniem swoich praw w celu eliminacji zjawisk negatywnych, a systemy norm, przywództwo i zaufanie stają się sposobami organizowania działań. Niemniej gdy koszty monitorowania i sankcji wobec innych są duże, racjonalne jednostki mogą decydować się na przyjęcie roli *free-ridera*. Widoczne to jest zarówno po stronie policji, jak i społeczeństwa, dlatego tak ważne jest komunikowanie się i jego intensywność.

#### 4.2. Wizerunek policji w społeczeństwie i jej komunikowanie się z otoczeniem w analizie prasoznawczej

Wizja prawa, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz miejsce zapewnianych jej służb była niejednokrotnie podejmowana w publicystyce, która ma być z założenia wyrazem opinii publicznej, a jednocześnie elementem ją kształ-

tującym. K. Czekaj wskazuje, że życie zbiorowości można analizować na trzech płaszczyznach, do których zalicza: badanie świadomości, opinii mieszkańców dotyczących różnych aspektów życia, w tym przestępczości, badania dokumentów organizacji formalnych typu sądy, policja, oraz badanie przez obserwację uczestniczącą<sup>28</sup>. Inną płaszczyzną może być również analiza prasoznawcza pozwalająca poznać opinię społeczną prezentowaną przez publicystów. Publicyści opisują problemy, zjawiska i procesy ważne z punktu widzenia społeczeństwa.

Analiza prasoznawcza wybranych tygodników ma w założeniu przedstawić sposoby postrzegania policji przez opinię publiczną opisane przez publicystów. Oprócz badań OBOP-u, PENTOR-u to właśnie publicystyka ukazuje obszary życia cieszące się zainteresowaniem społeczeństwa. Analiza prasoznawcza dostarczy zatem odpowiedzi, jaka jest policja, jak odbiera ją społeczeństwo, jaka jest jej relacja z obywatelami, w jaki sposób się z nimi komunikuje. Wskazuje też na obszary zaniedbań ze strony policji, lęku społecznego w sytuacjach przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy, ale pokazuje też pozytywne aspekty jej pracy oraz trudności w pełnieniu obowiązków służbowych przez policjantów.

Temat bezpieczeństwa i porządku publicznego w polskich mediach porusza się przeważnie w dwóch wypadkach: wtedy, gdy występuje jego zagrożenie lub kiedy funkcjonariusze nadużywają swoich uprawnień, lub sami przekraczają granice prawa. Tego typu sytuacje są często nagłaśniane i podawane w sposób sensacyjny. Informacje budowane na emocjach są łatwo zapamiętywane, budzą też lęk i powodują brak zaufania do państwa jako gwaranta prawa. Mogą być również środkiem wywierania wpływu na podejmowanie wyborów przez społeczeństwo. Dotyczy to np. kwestii wprowadzenia kary śmierci.

Badając tematykę bezpieczeństwa, trzeba uwzględnić to, że podobnie jak media, tak i „paradygmaty zmieniają się wraz ze zmianą pokoleniową uczonych, którzy je formułowali”<sup>29</sup>, a swoista „centralność prasy i – odpowiednio – prasoznawstwa zanika wobec narodzin i rozwoju tzw. nowych mediów”<sup>30</sup>.

Publiczność wybiera nadawcę konkretnego przekazu, w ten sposób powstają różne grupy odbiorców. Jednocześnie tytuły prasowe są dostępne w Internecie, co zwiększa nie tylko liczbę ich czytelników, ale także dzięki wyszukiwarkom może wpływać na rozszerzenie segmentów publiczności.

<sup>28</sup> K. Czekaj, *Badania społeczne w służbie praktyki okresu transformacji – od diagnozy przestępczości do tworzenia strategii bezpieczeństwa*, [w:] E. Moczuk (red.), *Czy patologie społeczne...*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2002, s. 72–74.

<sup>29</sup> „Z uwagi na znaną tendencję opóźniania zmian terminologicznych wobec zmian społecznych, termin prasoznawstwo obejmował (w intencji Tetelowskiej w sposób oczywisty i eksplicytny, zob. I. Tetelowska) także tzw. radioznawstwo i telewizjoznawstwo. Wskazywała, że w problematyce badania środków masowych istnieją zagadnienia pomijane przez wszystkie tradycyjne dyscypliny, a stanowiące przedmiot prasoznawstwa (radioznawstwa i telewizjoznawstwa) (Tetelowska, 1965: 70)”. T. Goban-Klas, *Od prasoznawstwa do medioznawstwa: perspektywa naukowego Globtrotera*, „Global Media Journal-Polish Edition” 2006, No. 1, s. 4. <http://www.globalmediajournal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna%202006/Goban-Klas-od%20prasoznawstwa.pdf> [dostęp 26.06.2012]

<sup>30</sup> Ibidem.

Charakteryzując czasopismo, korzysta się z analizy zawartości. Bada się jego określone elementy, klasyfikuje według przyjętych kryteriów. Nie ma możliwości poddania analizie całego materiału, wybiera się próbkę materiału, o którym wydaje się diagnozę. W analizie prasoznawczej badaczka interesuje nie tylko to, o czym się pisze, ale i jak się pisze, a rzetelność tej analizy wynika z systematyczności (zasada doboru reprezentacji), obiektywizmu i ilości materiału, który poddawany jest badaniom<sup>31</sup>. Analiza prasoznawcza jest praco- i czasochłonna, warta jednak wysiłku, ponieważ daje w rezultacie obraz badanego zjawiska.

Analiza zawartości prasy według definicji W. Pisarka:

jest zespołem różnych technik systematycznego badania strumieni lub zbiorów przekazów, polegającego na możliwie obiektywnym (w praktyce zwykle: intersubiektywnie zgodnym) wyróżnianiu i identyfikowaniu ich możliwie jednoznacznie skonkretyzowanych, formalnych lub treściowych elementów oraz na możliwie precyzyjnym (w praktyce: ilościowym) szacowaniu rozkładu występowania tych elementów i na głównie porównawczym wnioskowaniu, a zmierzającego przez poznanie zawartości przekazów do poznania innych elementów i uwarunkowań procesu komunikacyjnego<sup>32</sup>.

Natomiast J. Fiske stwierdza, że „analiza treści ma na celu stworzenie obiektywnego, mierzalnego i podlegającego weryfikacji zestawienia jawnej treści przekazu. Analiza ta bada denotatywny porządek sygnifikacji. Działa przez identyfikowanie i liczenie wybranych elementów systemu komunikacyjnego”<sup>33</sup>, a „to, co będzie liczone zależy tylko od badacza”<sup>34</sup>. Ponadto elementy te powinny być czytelne i łatwe do identyfikacji, a ponadto występować na tyle często, żeby można było zastosować do ich badania metody statystyczne. Według B. Berelsona, poprawna analiza zawartości powinna charakteryzować się czterema cechami: 1) musi uwzględniać tylko syntaktyczne i semantyczne elementy przekazu; 2) musi być obiektywna; 3) musi być systematyczna; 4) musi być ilościowa<sup>35</sup>.

Warunki sformułowane przez B. Berelsona są nadal aktualne i w dużym stopniu stanowią wytyczną dla badaczy. Uwzględnianie jedynie syntaktycznych i semantycznych elementów wypowiedzi zmusza badacza do poddawania analizie tylko treści informacji, bez stawiania hipotez dotyczących ukrytych intencji czy reakcji, jakie może ona wywołać u odbiorcy. Założenie to nieczęsto jest w rzeczywistości spełniane, ponieważ nie każdą treść komunikatu można zrozumieć wprost, np. wypowiedzi ironiczne. Wymagania dotyczące obiektywności także są

<sup>31</sup> Zob. I. Tetelowska, *Analiza i ocena treści dzienników: szkic metodyczny*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1959, s. 7–72; W. Pisarek, *Analiza zawartości prasy*, Ośrodek Badań Prasoznawczych, Kraków 1983.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>33</sup> J. Fiske, *Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem*, Astrum, Wrocław 2008, s. 172.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Analiza zawartości jest metodą nie tylko prasoznawczą – może być wykorzystywana również w odniesieniu do tekstów literackich, dokumentów itp., chociaż obecnie jej zastosowanie poza badaniami masowego komunikowania jest niewielkie. B. Berelson, *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, New York 1952, cyt. za: W. Pisarek, *Analiza zawartości prasy...*, s. 29.

trudne do spełnienia. Wskazuje się raczej na intersubiektywną zgodność, która pozwala na jednakową kategoryzację.

Do analizy wybiera się próbę reprezentatywną dla całości przez losowanie lub dobór warstwowy, lub według innych kryteriów odpowiadających wymogom statystyki badań społecznych. Proces oceny treści również musi być traktowany wnikliwie. Systematyczna ocena to używanie jednego zestawu wytycznych. Warunek ujęcia ilościowego, gdzie wyniki analizy zawartości przedstawia się w liczbach, także nie zawsze jest przestrzegany. Znaczna część badaczy opowiada się za analizą jakościową.

Zastosowanie analizy zawartości może służyć charakterystyce treści przekazów (np. analizy tendencji zmian w zawartości, porównywanie zawartości przekazów w różnych mediach, kontrolowanie treści przekazów ze względu na cele ich nadawcy, oceny treści propagandowych przez media), charakterystyce formy przekazów (np. analizy technik propagandowych, szacowanie zrozumiałości tekstu, badanie charakterystycznych cech stylistycznych przekazu), charakterystyce nadawcy (np. ustalenie intencji, cech nadawcy, wykrywanie działań propagandowych, uzyskiwanie informacji politycznych i militarnych), charakterystyce odbiorców (np. postawy, dążenia, wartości różnorodnych grup społecznych), charakterystyce skutków przekazu (np. analiza postaw i zachowań wywołanych przez media)<sup>36</sup>.

Analiza zawartości może być łączona z innymi technikami badań nad komunikowaniem masowym. Porównanie jej wyników z wynikami innych badań, odnoszących się do pozostałych elementów procesu komunikowania, czy też z linią programową czasopisma może przynieść rezultaty. I. Tetelowska stwierdza, że analiza zawartości ma na celu pokazanie obiektywnie istniejącego stanu rzeczy – kierunku zainteresowań pisma i ujawniającego się w nim celu redakcji, opisanie rodzaju stosowanych środków oraz sposobu posługiwania się nimi, a wreszcie określenie typu pisma oraz intencjonalnych (zamierzonych) jego funkcji<sup>37</sup>.

W. Pisarek uważa, że „analiza zawartości nie jest nigdy lepsza niż użyty w niej klucz kategoryzacyjny, co oczywiście nie znaczy, że dobry klucz daje zawsze gwarancję sukcesu akcji badawczej<sup>38</sup>. Klucz, aby był właściwy dla badanej przestrzeni komunikowania masowego, powinien być budowany na potrzeby każdych badań indywidualnie, zgodny z potrzebami badań, w których zostanie użyty, wyczerpywać zawartość przekazu<sup>39</sup>. Kategorie kluczy można w zasadzie podzielić na dwie grupy: odnoszące się do treści przekazu i do jego formy. Aspekt formalny wypo-

<sup>36</sup> Zob. B. Berelson, *Content Analysis in Communication Research...*

<sup>37</sup> I. Tetelowska, *Szkice prasoznawcze*, [w:] P. Dubiel, W. Pisarek (red.), *Wybór rozpraw i artykułów*, Ośrodek Badań Prasoznawczych, RSW Prasa, Kraków 1972, s. 101.

<sup>38</sup> W. Pisarek, *Analiza zawartości prasy...*, s. 97.

<sup>39</sup> „[...] kategorie klucza w analizie zawartości powinny zawsze i bezwzględnie odpowiadać celowi i problematyce badań, wyczerpywać problem i materiał badawczy oraz być maksymalnie jednoznaczne; jest też rzeczą pożądaną, aby ponadto były one oszczędne, oparte na podziale logicznym i rozłączne”. Ibidem, s. 103.

wiedzi obejmuje kategorie kluczy odpowiadające na pytanie, jak się mówi<sup>40</sup>. Analiza zawartości ma na celu zweryfikowanie hipotezy o negatywnej ocenie policji, która może mieć wpływ na jej negatywny wizerunek. Badania przeprowadzono pod kątem zawartości treści dotyczących funkcjonowania policji i jej oceny.

Opinie na temat policji są przedstawione na przykładzie tygodników „Polityka”, „Wprost” i „Najwyższy Czas”<sup>41</sup>. Przy doborze tytułów posiłkowano się kryterium „ideologicznym”, zdając sobie sprawę z jego umowności. Granice ideologiczne i partyjne są płynne, a piszący w tych pismach dziennikarze niekoniecznie związani są określoną ideologią czy partią. W artykułach bardziej skupiają się na samym temacie niż ideologicznym umocowaniu go<sup>42</sup>.

Tygodnik „Polityka” jest wydawany od 2 stycznia 1957 roku. Wraz z dziennikiem „Trybuna Ludu” „Polityka” stanowiła oficjalny organ PZPR. W ramach obowiązującej cenzury na łamach tego pisma dopuszczano opinie niekoniecznie w pełni zgadzające się z linią partii<sup>43</sup>. W 1995 roku tygodnik zmienił formułę wydawniczą, stał się kolorowym magazynem. „Polityka” zajmuje pod względem sprzedaży jedno z pierwszych miejsc wśród polskich tygodników opinii. Tematyka pisma obejmuje wydarzenia polityczne, gospodarcze, kulturalne i naukowe, zwiera również bieżące komentarze, analizy, felietony i reportaże. W tygodniku zamieszczane są artykuły licznego zespołu autorów, także z tytułami naukowymi, intelektualistów, korespondentów zagranicznych. Ideologicznie „Polityka” ma liberalno-lewicowy profil polityczny. Kolejni redaktorzy naczelni to Stefan Żółkiewski (1957–1958), Mieczysław Rakowski (1958–1982), Jan Bijak (1982–1994) a od 1994 r. Jerzy Baczyński. Autorami „Polityki” są m.in. Daniel Passent, Jacek Żakowski, Janina Paradowska, Mariusz Janicki, Wiesław Władyka, Marek Ostrowski, Zdzisław Pietrasik.

Tygodnik „Wprost” ukazuje się od 5 grudnia 1982 roku jako tygodnik regionalny w Wielkopolsce, a od 1989 jako pismo ogólnopolskie. Redakcja określa profil pisma jako liberalno-konserwatywny (krytykowała np. warunki akcesji Polski do Unii Europejskiej, interwencjonizm państwa, rozrost biurokracji, opowiadała się zaś za mechanizmami wolnorynkowymi). „Wprost” corocznie przyznaje Nagrody Kisielea i tytuł Człowieka Roku. Publikuje również cykliczne rankingi,

<sup>40</sup> Podział na środki wyrazu (teksty, ilustracje), rodzaje wypowiedzi (dziennikarskie, niedziennikarskie), gatunek wypowiedzi (podział na gatunki informacyjne i publicystyczne) i ich wydźwięk (neutralne, informacyjne, aprobatywne i krytyczne).

<sup>41</sup> Zob. J. Skubiszewska, *Wizerunek Rosji i Rosjan w polskiej prasie prawicowej*, [w:] A. de Lazari i R. Backer (red.), *Dusza polska i rosyjska*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2003, s. 309.

<sup>42</sup> Przykładem jest Andrzej Walicki (znawca tematyki rosyjskiej, dyskutowanej szeroko na łamach prasy), zamieszczający artykuły zarówno w liberalnej „Rzeczpospolitej” i „Polityce”, jak i w prawicowych „Arcanach”, czy lewicowym „Przeglądzie”. Zob. M. Żakowska, *Rosja i Rosjanin w publicystyce polskiej po 1989 roku*, [w:] A. de Lazari, T. Rongińska (red.), *Polacy i Rosjanie – przewyżczenie uprzedzeń*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2006, s. 359.

<sup>43</sup> Od 1990 tygodnik wydawany jest przez spółdzielnię „Polityka” – Spółdzielnia Pracy. Od 1992 r. „Polityka” co roku przyznaje nagrody dla wybitnych twórców kultury – „Paszporty Polityki”, funduje stypendia dla młodych naukowców, przyznaje Nagrodę Historyczną „Polityki”.



np. „Lista 100 najbogatszych Polaków”, „Ranking szkół wyższych”, „Ranking szpitali”. Kolejni redaktorzy naczelni to Marek Król (1989–2006), Piotr Gabryel (2006–2007), Stanisław Janecki (2007–2010), Tomasz Lis (2010–2012), Michał Kobosko (od lutego 2012).

Tygodnik „Najwyższy Czas” wydawany jest od 31 marca 1990 r. przez Oficynę Konserwatystów i Liberalów z siedzibą w Józefowie pod Warszawą. Właścicielem był pierwotnie Janusz Korwin-Mikke, a od numeru 37 (904) z września 2007 roku czasopismo jest własnością spółki 3S Media. Jest to polityczno-społeczny tygodnik konserwatywno-liberalny związany z Unią Polityki Realnej. Ukazuje się przeważnie co tydzień, a w okresie świąt i wakacji co dwa tygodnie. Redaktorem naczelnym i współwydawcą jest Tomasz Sommer. Autorzy współpracujący z czasopismem to Piotr Żak, Marek A. Koprowski, Janusz Korwin-Mikke, publicyści – Marek Arpad Kowalski, Marian Miszański, Krzysztof M. Mazur, Robert Wit Wyrostkiewicz, Olgierd Domino, Stanisław Michalkiewicz, Rafał Pazio, Radosław Pyffel, Tomasz Teluk, Marek Jan Chodakiewicz, Leszek Szymowski. Dawniej współpracowali z pismem Miłosz Marczuk, Zyta Gilowska, Rafał A. Ziemkiewicz, Paweł Zarzeczny, Jan Fijor, Roman Giertych, Waldemar Łysiak, Jacek Bartyzel, Janusz Szpotański, Krzysztof Dzierżawski.

Dziesięć lat ukazywania się pisma to okres na tyle długi, by móc wnioskować o występujących w nim tendencjach. Analizie poddano wszystkie egzemplarze wybranych pism z lat 2000–2010, a jednostkę klasyfikacji stanowiła pełna wypowiedź – publikacja, czyli jednostka zawartości czasopisma wyodrębniająca się na kolumnach funkcjonalnie, treściowo i graficznie jako osobna całość, zwykle oporzona własnym nagłówkiem<sup>44</sup>. Analizie poddano reportaże, felietony i artykuły informacyjne dotyczące policji.

Reportaż jest „żywym opisem zdarzeń i faktów, znanych autorowi z bezpośredniej obserwacji”. Uważa się go za sprawozdanie dziennikarskie z prawdziwych wydarzeń, wzbogacone o dokładny opis środowiska, charakterystykę postaci, wrażenia samego reportera, „przekazujące prawdę dnia codziennego z użyciem wszelkich środków artystycznych – prócz fikcji”<sup>45</sup>. Obecność elementów wzbogacających odróżnia reportaż od relacji czy sprawozdania reportażowego. Nie wszystkie teksty opublikowane w badanych numerach „Polityki”, „Wprost” i „Najwyższego Czasu” spełniają wymagania stawiane reportażom. W części z nich wplatanie są krótkie opisy sytuacji, miejsc, uzupełniane czasami spostrzeżeniami autora. Granica między reportażem a sprawozdaniem reportażowym nie jest wyraźna. W reportażach fabularnych fakty mają przemawiać do czytelnika, a w problemowych dziennikarz zajmują określone stanowisko, opowiada się za jedną ze stron, prezentuje swój punkt widzenia<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> J. Maślanka (red.), *Encyklopedia wiedzy o prasie*, Ossolineum, Wrocław 1976, s. 254.

<sup>45</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, PWN Warszawa 1981, s. 47.

<sup>46</sup> W. Furman, A. Kaliszewski, K. Wolny-Zmorzyński, *Gatunki dziennikarskie. Specyfika ich tworzenia i redagowania*, Wyższa Szkoła Zarządzania, Rzeszów 2002, s. 55–62 i 80–81.



Felietony charakteryzuje niewielki rozmiar, cykliczność, obecność narratora w pierwszej osobie, swobodny styl pisania, subiektywizm, elementy ironii i satyry, dążenie do puenty. W tym gatunku nie temat, lecz sposób jego ujęcia przesądza o przynależności gatunkowej. Felietony publicystyczne, podejmują bieżące kwestie społeczne, prezentują subiektywny punkt widzenia dziennikarza<sup>47</sup>. E. Chudziński stwierdza, że

współcześnie o przynależności rozmaitych tekstów do gatunku felietonu rozstrzygają – nierzadko w sposób arbitralny (np. w spisie treści czasopisma) – sami nadawcy. W ten sposób zaciera się jeszcze bardziej jego wyrazistość gatunkowa, a za felietonistów uchodzą – z woli redakcji – autorzy (politycy, artyści, uczeni), którzy nie opanowali nawet podstaw warsztatu<sup>48</sup>.

Ramę informacji stanowią pytania: kto, co, gdzie, kiedy, jak i dlaczego. Typową normą budowania wypowiedzi w tym gatunku jest zasada odwróconej piramidy. Polega na podaniu najważniejszych informacji na początku tekstu<sup>49</sup>. Z założenia informacja powinna być obiektywna, oddzielona od komentarza<sup>50</sup>. Obecnie w dobie konkurencji na rynku mediów celem informacji jest zwrócenie uwagi odbiorcy. Dlatego informacja podana jest zazwyczaj w atrakcyjnej formie<sup>51</sup>.

Do badania struktury wybranych pism po uprzednim zapoznaniu się z zawartością poszczególnych tytułów utworzono cztery klucze kategoryzacyjne.

*Pierwszy klucz* dotyczy badania zawartości tematycznej publikacji – służy do określania tematyki publikacji, zawiera następujące kategorie: działalność wyższej kadry policji, trudności związane z pełnieniem służby i przygotowaniem do niej, wydarzenia negatywne z udziałem policjantów, korupcja, brak reakcji ze strony policji, przekroczenie uprawnień, nepotyzm w zatrudnianiu, karanie policjantów, zaufanie, sukcesy policji.

*Drugi klucz* do badania zawartości tematycznej publikacji nie dotyczącej policji, ale pośrednio związanej z jej oceną – służy do określania tematyki publikacji omawiającej kwestie działania MSWiA, pośrednio mogące mieć wpływ na ocenę pracy policji. Kategorie kluczy: inwigilacja obywateli, organizacja bezpieczeństwa.

*Trzeci klucz* do badania upolitycznienia publikacji pozwala na określenie kontekstu politycznego publikacji. Przesłanką klasyfikacji materiału jest jego

<sup>47</sup> E. Chudziński wskazuje na „regresywną ewolucję” tego gatunku, który przedtem był ambitnym narzędziem „inteligentnej walki światopoglądowej”, a obecnie z powrotem staje się rubryką rozrywkową, pełniącą przede wszystkim funkcje ludyczne. E. Chudziński, *Felieton. Geneza i ewolucja gatunku*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Universitas, Kraków 2010, s. 211.

<sup>48</sup> W. Furman, A. Kaliszewski, K. Wolny-Zmorzyński, *Gatunki dziennikarskie...*, s. 83.

<sup>49</sup> Do gatunków informacyjnych, powiadających o zdarzeniach, należą wzmianka (flesh, news), notatka, zapowiedź, infografia, depeza. W. Pisarek, *Retoryka dziennikarska*, Ośrodek Badań Prasoznawczych, RSW Prasa, Książka, Ruch, Kraków 1988, s. 275.

<sup>50</sup> Z. Bauer, *Gatunki dziennikarskie*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów...*, s. 149–152.

<sup>51</sup> G. Majkowska, *O języku mediów*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów...*, s. 234–235.

treść, tj. czy w danej publikacji w kontekście wydarzeń z udziałem policji pojawia się element jej zależności od polityki, polityków. To kwestia dość umowna, ale umożliwiająca w pewnym stopniu taką kategoryzację.

*Czwarty klucz* do badania wydźwięku publikacji – jest uzupełnieniem poprzedniego klucza i pozwala na określenie emocjonalnego nacechowania przedstawianych informacji jako neutralne, aprobujące, krytyczne bądź ironiczne<sup>52</sup>.

Klucze pozwalają na przedstawienie trendów opisu policji jako organizacji wraz z jej systemem społecznym, od którego w dużym stopniu zależy aktywne i przynajmniej w stopniu zadowalającym utrzymanie pozytywnej relacji z otoczeniem – społeczeństwem. Analiza oparta na trzech tytułach prasowych daje również obraz społecznego odbioru policji – oceny wypełnianych przez nią funkcji, pracy, zaufania i jej wizerunku przekładającego się na kooperację w budowie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Analizy wybranych tygodników dokonano kolejno według opisanych powyżej kluczy kategoryzacyjnych. Wybór kluczy pozwolił na usystematyzowanie wybranych treści i prezentację fragmentów, które stanowią ilustrację nie tylko policji, ale także sposobów jej opisywania. W celu zachowania ciągłości analizę prasoznawczą przeprowadzono w numerach z lat 2000–2010, ale przytoczono również nieco wcześniejsze artykuły opisujące ważne zmiany w policji. Wykorzystano również odniesienia do wydarzeń mających duży oddźwięk społeczny.

### *Pierwszy klucz kategoryzacyjny*

#### *Kategoria „Działalność wyższej kadry policji”*

W roku 1998 w lipcowym numerze „Polityki” w dziale „Wydarzenia” opisano szczególnie śmierci generała policji Marka Papały. Sposób przedstawienia informacji wskazuje na niepokój, jaki niesie to wydarzenie:

Zginął, zastrzelony przed własnym domem, policjant, były komendant główny policji. Taka śmierć w każdym kraju jest wyzwaniem dla struktur państwa. Pokazuje bowiem nie tylko kruchość ludzkiego życia, lecz także służb dbających o bezpieczeństwo obywateli. Jeżeli można zastrzelić bez wielkiego trudu szefa wszystkich policjantów, nawet jeżeli jest to już były szef, to, co może spotkać mnie? – Takie pytanie zadaje sobie dziś wielu ludzi<sup>53</sup>.

Informacje tego typu oparte na sensacji i emocjach mogą wzbudzać poczucie zagrożenia obywateli. Tym bardziej że informacje prasowe opisujące działania generała są pochlebne. We „Wprost” pozytywnie przedstawiono sylwetkę gen. M. Papały oraz jego projekty reformy policji:

ambicją Marka Papały było wyjęcie sprawy reformy policji i bezpieczeństwa obywateli z kręgu politycznych sporów. Dowodził tego pluralistyczny skład Rady Konsultacyjnej,

<sup>52</sup> Klasyfikacji do jego kategorii dokonuje się subiektywnie, na podstawie odniesionego po przeczytaniu publikacji wrażenia.

<sup>53</sup> J. Parandowski, *Kwestia honoru*, „Polityka” 1998, nr 27, s. 15.

w której zgodzili się zasiąść ludzie bardzo odlegli od rządzącej wówczas koalicji SLD-PSL, że wymienię tylko profesorów Rzeplińskiego, Widackiego, Filara i Hołdę oraz biskupa Pieronka<sup>54</sup>.

Zmiany proponowane przez gen. Marka Papałę miały sens i mogły zostać zrealizowane, chociaż w tym czasie zabrakło do ich wprowadzenia kapitału politycznego wspierającego te działania. Zespół powołany przez niego opierał się na kapitale wiedzy i pasji zmian, ale to okazało się niewystarczające.

Kolejni komendanci główni, zaczynając służbę na tym stanowisku, obiecywali przeprowadzenie reform mających zwiększyć skuteczność policji. Obietnice dotyczyły zazwyczaj zwiększenia liczby funkcjonariuszy na ulicach, dobrego przygotowania do pełnionych obowiązków i rozwiązań w zakresie zmniejszenia przestępczości. Przedstawiali statystki świadczące o odniesionych sukcesach, które mogły być odbierane jako budowa pozytywnego wizerunku policji i własnego PR. Przykładem jest wypowiedź gen. A. Kowalczyka: „w 1999 r. zatrzymano ponad 450 dealerów narkotyków. W roku 2000 prawie dwa tysiące, a w ciągu dziewięciu miesięcy tego roku ponad 1800. [...] Przez te dwa lata współpraca warszawiaków z policją była coraz lepsza. I dobrze, bo policja bez pomocy społeczeństwa jest bezsilna”<sup>55</sup>. Kowalczyk wskazuje na potrzebę zmiany budżetowania policji, wyposażenie jej w sprzęt i zależności w tym zakresie od polityków „O tym, kiedy nasze propozycje wejdą w życie, zadecydują jednak politycy [...]”. Podkreślam jednak, że przestępczość zorganizowana w Polsce nie ma prawa się odrodzić! [...] Policja potrzebuje zarówno radiowozów, jak i fotoradarów, ale na razie brakuje pieniędzy”<sup>56</sup>.

Reformy policji wiążą się z zmianami kadrowymi, stresem i lękiem przed zmianami. Ujawniają zależności kapitału relacyjnego i politycznego. „Różnie komentuje się personalne zmiany w policji. Jedni nazywają to czystką na kierowniczych stanowiskach, inni zwykłą powyborczą rotacją kadr”<sup>57</sup>. W podobny sposób przebiegają policyjne awanse wzmacniane dodatkowo albo wysoką statystyką wykryć albo umiejętnością kreowania własnego wizerunku<sup>58</sup>.

Kolejni komendanci wskazują na potrzebę rozwiązań dotyczących czynności wykonywanych przez policjantów, a niemających związku z czynnościami wykrywczymi, jak doprowadzenia do sądu, uregulowania kwestii dalszego postępowania wobec policjantów po użyciu przez nich broni (przewlekłość postępo-

<sup>54</sup> L. Falandysz, *Telefon do komendanta*, „Wprost” 1998, nr 28, artykuły z „Wprost” tu i dalej cytowane za: [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl) [dostęp 27.06.2012].

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> M. Adamczyk, *Zza biurka – wymarsz! Spotkanie z Antonim Kowalczykiem, komendantem głównym policji*, „Wprost” 2001, nr 47; P. Pytlakowski, *Bandyta nie zazna spokoju*, „Polityka” 2002, nr 14, s. 18–20.

<sup>57</sup> P. Pytlakowski, *Karuzela policyjna*, „Polityka” 2002, nr 4, s. 15; E. Ornacka, *Odstrzelony*, „Wprost” 2003, nr 45. Adam Rapacki musiał odejść, bo za dużo wiedział o kulisach śledztwa dotyczącego zabójstwa generała Marka Papały i o roli polityków w tej zbrodni.

<sup>58</sup> I.T. Miecik, *Żeby nadmuchać, trzeba klepać*, „Polityka” 2003, nr 47, s. 28–33.

wań i wyroki skazujące). Wyrażają też pogląd, że osoby, które z racji profesji potrzebowałyby tego bardziej niż zwykły obywatel (biznes, urzędnicy państwowi wysokiego szczebla), powinny mieć większe możliwości uzyskania pozwolenia na broń do obrony własnej. Ponadto mówią o zależnościach od polityków. A. Podemski pisze: „podczas blokad dróg przez rolników i niezdecydowanych prób ich pokonania przez policję wysokiej rangi funkcjonariusz powiedział mi: «Mam ich pałować, a po następnych wyborach któryś z nich zostanie ministrem spraw wewnętrznych?»”<sup>59</sup>.

„Najwyższy Czas” informuje, że minister Krzysztof Janik przeforsował zmianę Ustawy o Policji. Publikacja ma charakter ironiczny, w sposób krótki i humorystyczny poddaje krytyce projekt kolejnej reformy:

Koniec z wpływem samorządów na tak ważną formację, nie będą już skorumpowane władze samorządowe zaglądać komendantom powiatowym do biurka – taki był najogólniejszy cel tych zmian, wróciliśmy więc do dobrych tradycji modelu po 1945 roku obowiązującego we wszystkich demoludach, w którym to organa bezpieczeństwa miały kontrolować społeczeństwa, a nie odwrotnie. Czas teraz zmiany szczególnie. Nad błękitnym mundurkiem snuć się zaczyna coraz większy smrodek. Taki, że już nie wiadomo, czy to policję trzeba chronić przed skorumpowanym samorządem czy na odwrót. Dalej opis zmian to porównanie do policji przedwojennej i zmian w pracy amerykańskiej policji<sup>60</sup>.

Ogólnie wskazuje się na ważne kwestie cywilnej kontroli nad organami ścigania, ale również zależności, jakie powstają w takich sytuacjach między komendantami a starostami, burmistrzami itp. Kolejna wypowiedź dotyczy programu bezpieczeństwa, zawiera krytykę wypowiedzi prof. Jana Widackiego: „raczył był w 47 nr polityki dać odpór niesłusznym poglądom JE Lecha Kaczyńskiego [...], jeśli społeczeństwo uważa, że kodeks jest zbyt tolerancyjny – to jest zbyt tolerancyjny”<sup>61</sup>. Dyskusja dotycząca zwiększenia represji jest dość ważna, wskazuje na ważny problem zaostżenia kar i ich konsekwencje. Zwłaszcza w kontekście poczucia bezpieczeństwa czy wzrostu zagrożenia. Jeśli na wysokim szczeblu państwa dyskutuje się z udziałem mediów, że istnieje potrzeba większej represji i wprowa-

<sup>59</sup> S. Podemski, *Stróż bez praw*, „Polityka” 2002, nr 37, s. 36. Autor, publicysta „Polityki”, jest członkiem Komitetu Doradczego przy Komendancie Głównym Policji.

<sup>60</sup> J. Kapsa, *Samokontrola policyjna*, „Najwyższy Czas” 2003, nr 7, artykuły z „Najwyższego Czasu” tu i dalej cytowane za: [www.nczas.com](http://www.nczas.com) [dostęp 27.06.2012].

<sup>61</sup> J. Korwin-Mikke, *Administrator złudzeń*, „Najwyższy Czas” 2006, nr 52–53. To odpowiedź na artykuł Jana Widackiego pt. *Administrator strachu. Dlaczego zaprotestowałem przeciwko pomysłom ministra Lecha Kaczyńskiego*, zamieszczony w „Polityce” 2000, nr 47, s. 35–36, „Kilkudziesięciu prawników, specjalistów z zakresu prawa karnego, naukowców i praktyków – znalazłem się wśród nich – opublikowało oświadczenie, w którym dało wyraz swemu zaniepokojeniu działaniami i wypowiedziami ministra sprawiedliwości Lecha Kaczyńskiego. Za niepokojące uznaliśmy przede wszystkim to, że zdradzają one nieznaną bądź lekceważenie dla światowego dorobku nauk penalnych, że wprowadzają opinię publiczną w błąd, że podnoszą i tak już bardzo wysokie w naszym społeczeństwie poczucie zagrożenia. Odwracając uwagę od naprawdy istotnych problemów wymiaru sprawiedliwości, pomysły ministra w konsekwencji są groźne dla porządku i bezpieczeństwa w naszym kraju. A wzmacniając w społeczeństwie najbardziej prymitywne postawy represyjne – są groźne dla polskiej demokracji. Te bardzo ciężkie zarzuty wymagają uzasadnienia”.

dzenia kary śmierci, to jest to prosta informacja dla społeczeństwa, że zagrożenie jest realne. To również kwestia odpowiedzialności polityków przed społeczeństwem i pytanie o etyczne gromadzenie kapitału wyborczego. Statystyki wskazują, że przestępczość w dużej mierze jest głównie pospolita<sup>62</sup>, natomiast zdarzenia nagłaśniane medialnie stanowią ich niewielki procent, a mogą wzbudzać lęk:

Według „Polityki” w polskiej policji wciąż liczy się wierność i mierność. Niepokorni idą w odstawkę. Panoszą się związki zawodowe. Wystarczy byle pretekst, czyjaś intryga albo mętny zarzut, aby człowiek stracił funkcję i dobre imię, a powrotu już nie ma. Hamuje to wszystkie śmielsze pomysły na zreformowanie policji i walkę z korupcją [...]. Ostatnio podczas narady doszło nawet do ostrego spięcia na linii komendant główny–komendanci wojewódzcy. Szef jednej z komend poddał ostrej krytyce stagnację panującą w policyjnej centrali. Odebrano to jako sygnał, że ruszyły wyścigi do stanowiska szefa polskiej policji, bo wiadomo, że po wyborach musi dojść do zmiany. Stopień zawodowej frustracji nie tylko wśród kadry, ale i zwykłych funkcjonariuszy osiągnął już stan krytyczny. Pod okiem przełożonych źle wynagradzani i jeszcze gorzej wyposażeni w sprzęt, broń, środki łączności i pojazdy gliniarze dorabiają na boku, często łamiąc przy tym prawo. Wciąż mówi się o reformach, ale nikt ich nie przeprowadza. A jeśli znajdzie się odważny, który próbuje coś zmieniać na własną rękę, natychmiast zostaje przywołany do porządku [...]. Policja jest instytucją hierarchiczną. Przełożeni mogą swoich pracowników odwoływać bez podawania przyczyn. To wygodny mechanizm, ludzi można przesuwac jak pionki na szachownicy. Z jednej strony to sprawdzony model wymuszający dyspozycyjność kadry. Ale powoduje też negatywne postawy: służalczość i oportunizm – byle nie podpaść<sup>63</sup>.

Ponadto na niższych szczeblach zarządzania policji również pojawiają się sprzeciwy wobec komendantów wojewódzkich<sup>64</sup>. Doniesienia prasowe wskazują ogólnie na rzeczywisty brak koncepcji reform i wzajemne zależności w szeregach policji na najwyższym szczeblu, potwierdzają tezy o upolitycznieniu tych stanowisk, co w odbiorze społecznym może wpływać na ocenę jej pracy. Bez względu na sensacyjność czy nawet tendencyjność głosów dziennikarskich w tej sprawie na pewno jest to niepokojące dla społeczeństwa, które oczekuje profesjonalizmu w świadczeniu przez policję usług z zakresu bezpieczeństwa. Ponadto to także informacja o braku stabilności, zajmowaniu się własnymi sprawami, opieraniu na kapitale relacyjnym.

Z kolei „Wprost” wskazuje na nieprawidłowości w komendzie głównej, chodzi o kwestie przyznawania mieszkań służbowych:

Szefowie policji mogą usłyszeć zarzuty w aferze mieszkaniowej. Podejrzani są były wiceszef Komendy Głównej Policji gen. Ryszard Siewierski, wiceszef komendy stołecznej Roman Trzcieliński oraz inni wysocy rangą oficerowie. Zarzuty dotyczą m.in. przekro-

<sup>62</sup> J. Widacki, *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007, s. 118.

<sup>63</sup> P. Pytlakowski, *Szarża na szarże*, „Polityka” 2005, nr 18, s. 34–37.

<sup>64</sup> B. Mikołajewska, *Szeryf z innej gliny*, „Polityka” 2005, nr 8, s. 32–34.

czenia uprawnień i niegospodarności. To pokłosie afery mieszkaniowej w warszawskiej policji i podejrzanej inwestycji nadzorowanej przez biuro logistyki komendy głównej<sup>65</sup>.

Innym wydarzeniem nagłośnionym przez „Wprost” było „wyprowadzenie pieniędzy na fikcyjne działania operacyjne, finansowanie lokali kontaktowych i nienależne wypłaty dla policjantów”<sup>66</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia rozliczenia z przeszłością, zwłaszcza wyższych rangą funkcjonariuszy. Wprost wskazuje się na potrzebę deubekizacji i dezomoizacji:

Nadinspektor Waldemar Jarczewski, zastępca komendanta głównego policji, służył w ZOMO – dowiedział się „Wprost”. Jarczewski był zomowcem od grudnia 1979 r. do września 1980 r. Mimo to pozostanie na stanowisku. Służba w ZOMO i SB jest najczęstszą przyczyną dymisjonowania funkcjonariuszy. Ponad 1100 byłych esbeków odeszło w ubiegłym roku z policji. Od ponad roku w resorcie spraw wewnętrznych trwa deubekizacja, mimo że stan prawny jej nie ułatwia. – Jeśli ktoś był w SB i nie popełnił żadnego przestępstwa, nie ma podstaw prawnych, by go zwolnić – mówi gen. Marek Bieńkowski, odwołany 9 lutego komendant główny policji. Powodem zwolnienia byłych esbeków może być jedynie udział w represjonowaniu opozycji. Z policji zwalniani są też funkcjonariusze ZOMO, którzy brali udział w tłumieniu protestów w latach 80. 9 stycznia pracę stracił Tomasz Warykiewicz, doradca szefa CBA<sup>67</sup>.

Odchodzenie ze służby policjantów, którzy wcześniej pracowali w SB i milicji, odbywało się etapami, często w przypadku wysokich stopniem funkcjonariuszy przyczyniały się do tego dziennikarskie śledztwa.

Prasa wskazuje również na obietnice składane przez kolejnych komendantów głównych, które nie opierają się na ich pełnej wiedzy: „Nowo mianowany szef polskiej policji Andrzej Matejuk zapowiedział bezwzględna walkę z chuliganami stadionowymi i obiecał stworzenie specjalnych wydziałów policji zajmujących się pseudokibicami. Czyżby nie wiedział, że jego poprzednik już pół roku temu powołał takie grupy<sup>68</sup>”. „Polityka” przedstawia też A. Matejuka jako komendanta niezorientowanego w przedsięwzięciach swoich podwładnych organizujących z okazji święta policji piknik w Muzeum Gazownictwa:

na którym wspólnie bawili się komendanci i biznesmeni (w tym Han Baohua, dyrektor Chińskiego Centrum Handlowego). Wicepremier Grzegorz Schetyna zażądał od podwładnych raportu. Wyjaśnieniem sprawy zajęło się Biuro Kontroli KGP, podlegające komendantowi głównemu policji, który sam też bawił się na pikniku. Z raportu wynika, że bankiet zorganizował policyjny związek zawodowy przy KSP, a pomagała mu Fundacja Wsparcia Policjantów, której finansów na razie sprawdzić nie można. Nie wiadomo więc, kim byli sponsorzy pikniku i czy był wśród nich Han Baohua. Raport stwierdza,

<sup>65</sup> *Mieszkania od komendanta*, „Wprost” 2007, nr 25; P. Pytlakowski, *07 zgłoś się... po M2*, „Polityka” 2010, nr 16, s. 29–30.

<sup>66</sup> *Policjanci kradli*, „Wprost” 2007, nr 12.

<sup>67</sup> *Deubekizacja i dezomoizacja*, „Wprost” 2007, nr 7.

<sup>68</sup> J.S., *Co wie komendant*, „Polityka” 2008, nr 14, s. 8.



że komendant stołeczny Adam Mularz nie miał z organizacją biesiady nic wspólnego. [...] Z niezrozumiałych powodów pozyskiwanie sponsorów zlecono prywatnej fundacji i ursynowskiemu biznesmenowi. Większość darczyńców (jak podano oficjalnie, impreza kosztowała ok. 30 tys. zł) pojawiła się potem na pikniku<sup>69</sup>.

Gen. Matejuk twierdzi, że to policyjne związki zawodowe przy Komendzie Stołecznej zaplanowały piknik i to one odpowiadają za dobór gości. I zaskakująca informacja. – To związki zawodowe zaprosiły Hana Baohua – mówi Sokołowski. – Dlaczego? Bo on jest ich działaczem. Jak to jest możliwe, że chiński biznesmen działający we wrażliwym obszarze gospodarczym, kierujący spółką handlową, co do której policja ma sporo zastrzeżeń, jest przy okazji działaczem związku zawodowego policjantów? Tego rzecznik nie wie. – On pracuje w związkowej komisji turystyczno-krajoznawczej – przekazuje wiedzę, jaką uzyskał w Komendzie Stołecznej. Dlaczego udziela się akurat w takim segmencie, nie wiadomo<sup>70</sup>.

Zdarzenie to było opisywane dość szeroko, ponieważ łączyło się z podejrzeniem utrzymywania relacji policji z szarą strefą. Dla społeczeństwa oprócz sensacji została przekazana kolejna informacja o nieprawidłowościach w organach ścigania. Wzbudza to brak zaufania do organów ścigania i możliwe, że w znacznym stopniu może przychylić do niechęci w kooperacji czy pomocy policji w sytuacjach trudnych.

Innym ważnym doniesieniem prasowym jest informacja o aresztowanym generale policji:

Przez dwa i pół roku, od maja 2005 r. do października 2007 r., w areszcie śledczym przebywał Mieczysław Kluk, wcześniej szef Śląskiej Wojewódzkiej Komendy Policji. Jest pierwszym od czasów stalinowskich polskim generałem, który trafił za kraty. Kluk został oskarżony [...] o przekazanie przestępcom paliwowym tajnych policyjnych materiałów, korupcję i współpracę z mafią paliwową. Ciężkie zarzuty dla policjanta po ponad 30-letniej służbie. Proces przeciwko generałowi i innym (w sumie 12 oskarżonych) toczy się od 2006 r. przed Sądem Okręgowym w Szczecinie [...]. Jego zdaniem, Bywalec poszedł na współpracę z prokuraturą i „wystawił” Kluka, bo generał, jeszcze, jako komendant wojewódzki w Częstochowie, pierwszy w kraju zainicjował paliwowe śledztwa. – Ale niestety, to mafia dopadła mnie – przekonuje<sup>71</sup>.

Trudno podejmować dyskusję o słuszności postawionych zarzutów, sensacyjna jest sama informacja o fakcie aresztowania, natomiast proces wyjaśnienia wszystkich szczegółów jest dość długi i opinia społeczna ich nie pozna. Oznacza to śmierć cywilną oskarżonych osób. Doniesienia dotyczące funkcjonariuszy na wysokich stanowiskach stanowią informację dla społeczeństwa, że na każdym szczeblu funkcjonowania w polskiej policji możliwe są przekroczenia norm. Nie budzi to zaufania zarówno w bezpośrednich kontaktach obywatela z policjantem,

<sup>69</sup> P. Pytlakowski, S. Latko, *W biesiadnej atmosferze*, „Polityka” 2009, nr 38, s. 8.

<sup>70</sup> S. Latkowski, P. Pytlakowski, *Policyjne związki*, „Polityka” 2009, nr 36, s. 23–25.

<sup>71</sup> J. Dziadul, *Wersja generała*, „Polityka” 2009, nr 25, s. 24–26.

jak i do policji jako organizacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Wizerunek organizacji, a zwłaszcza jej głównych decydentów, wpływa na jej postrzeganie przez otoczenie i relację z nim. Reputacja organizacji to także reputacja jej głównych menadżerów<sup>72</sup>.

### *Kategoria „Trudności związane z pełnieniem służby i przygotowaniem do niej”*

Trudności związane z pełnieniem służby, według oceny policji, związane są głównie z niezadawalającym wyposażeniem służb w sprzęt, niskie wynagrodzenie, nieadekwatne przepisy prawne. Informacja o poprawie wyposażenia powiązana z wiadomością o nowych miejscach pracy w przemyśle zbrojeniowym może być dobrym zabiegiem PR. Przykładem jest tekst zamieszczony w „Polityce” z 2000 roku: „Rząd na tajnym posiedzeniu przyjął trzyletni program modernizacji uzbrojenia policji i Straży Granicznej. Do 2003 r. obie formacje mają otrzymać prawie 54 tys. nowych pistoletów. Broń ma ułatwić funkcjonariuszom służbę, a przede wszystkim kontrakt na jej produkcję pozwoli uchronić radomskiego Łuczniaka przed bankructwem”<sup>73</sup>. Pozytywną wiadomością wskazującą na doposażenie policji jest ta o zakupie cyfrowego sprzętu do identyfikacji śladów ludzkich palców<sup>74</sup>. Nieco inaczej przedstawiona jest kwestia doposażenia policji zarówno w sprzęt, jak i wiedzę, gdzie wskazuje się na niski poziom szkolenia<sup>75</sup>.

Innym przykładem są wydarzenia związane z blokadami rolników, gdzie funkcjonariusze oddziału prewencji, wypełniając polecenia służbowe, sami znaleźli się w sytuacji niełatwej. Ich doświadczenia wskazują na trudności zawodu, który wykonują, z jednoczesnym obniżeniem samooceny dotyczącej prestiżu tej profesji, szacunku i zaufania ze strony społeczeństwa:

Policja żegna się powoli z modelem samowystarczalnego twardziela w mundurze. Oddziałom prewencji, które blisko rok temu (19 sierpnia 1999 r.) przegrały z rolnikami i tłumem gapiów słynną bitwę w Bartoszycach, zafundowano oryginalną, długotrwałą terapię psychologiczną [...], mieli pełną świadomość tego, w jakich oddziałach służą. [...] prawie dziewięciu na dziesięciu wciąż lubi swój zawód. Tyle że wybierając go, liczyli na szacunek nie tylko przełożonych, ale i zwykłych ludzi na ulicy. Niewiele go do tej pory doświadczyli. Dlatego często zdarza się, że starsi policjanci myślą już tylko o dotrwanu do emerytury, a młodszy o zmianie pracy<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Zob. T. Goban-Klas, *Public Relations czyli promocja reputacji*, Business Press, Warszawa 1997.

<sup>73</sup> M. Henzler, *Koniec kałusza. Na kłopoty policji i zbrojoniówki – Glauberyt*, „Polityka” 2000, nr 32, s. 16.

<sup>74</sup> E. Winnicka, *Odcisk na dysku. Policja polska będzie mogła wykrywać sprawców na podstawie linii papilarnych*, „Polityka” 2000, nr 22, s. 18.

<sup>75</sup> S. Mizerski, C. Ciszewski, *Bluzg z ciemnej strony*, „Polityka” 2003, nr 41, s. 26–30; P. Pytlakowski, *Co policja ma na oku*, „Polityka” 2003, nr 37, s. 34–36. P. Pytlakowski, *Chłopcy radarowcy*, „Polityka” 2009, nr 8, s. 22–23

<sup>76</sup> M. Janik, *Równy oddech policjanta. Turnus rehabilitacyjny dla pobitych mundurowych z Bartoszy*, „Polityka” 2000, nr 24, s. 86–89.

Nie bez znaczenia pozostaje kwestia dzielnicowego, jego przygotowania do pracy, szkolenia, zakresu jego obowiązków oraz przeciążenia nimi i trudności w pełnieniu służby. „Polityka” wskazuje na to, że:

nie było zwierzchnika policji, który nie zapowiadałby reformy służby dzielnicowego. Każdy obywatel bowiem powinien znać swojego dzielnicowego. Dzielnicowy zaś musi znać, choćby z widzenia, swoich podopiecznych. Do niego winno się zgłaszać wszystkie skargi i zażalenia na zakłócenia porządku w pobliżu domu, on też winien być gwarantem poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Rzeczywistość daleko odbiega od tego ideału. [...] Co więcej, zdaniem ankietowanych szkolenia dla dzielnicowych były mało przydatne w ich służbie<sup>77</sup>.

Z dalszych informacji wynika, że największa grupa policjantów pracuje na tym stanowisku nie dłużej niż pięć lat, tylko około 30% dzielnicowych odbyło szkolenie podoficerskie przygotowujące do tej służby i mniej więcej tyle samo szkolenie aspiranckie dla dzielnicowych. Inni policjanci mianowani na stanowiska dzielnicowych odbyli szkolenia przygotowujące do innych rodzajów służby. Rotacja na tym stanowisku jest duża, co nie wpływa na jakość pracy na nim.

Do trudności związanych z wykonywaniem służby zalicza się przestępczość komputerową, tworzenie zespołów policyjnych, które są zajmują tą problematyką oraz niedostosowaniem prawa do wykorzystania w postępowaniu sądowym dowodów w tych sprawach:

Policja zapewnia, że wykrywa ponad 70 proc. sprawców przestępstw komputerowych. To powód do satysfakcji. Tyle tylko, że zdaniem prawników policyjne statystyki opisują zaledwie wierzchołek góry lodowej, niespełna 10 proc. przypadków komputerowej przestępczości [...]. W 1997 r. zmieniono kodeks karny, ale nie znowelizowano kodeksu postępowania karnego. W efekcie obowiązujące przepisy procesowe nie opisują, jak traktować materiał dowodowy w sprawach komputerowych, gdzie większość zostawionych śladów to zapisy informacji. (Mówiąc inaczej, ślad zostawiony przez hakera na twardym dysku w świetle polskiego prawa nie ma tej mocy dowodowej, co zostawiony przez włamywacza łom z odciskami palców). Napotykać takie trudności prokuratorzy nadużywają w swej pracy, [...] opinii biegłych, które w sprawach komputerowych zyskują status koronnych dowodów<sup>78</sup>. Internet może być również miejscem tworzenia linii współpracy ze społeczeństwem<sup>79</sup>.

W analizowanych tygodnikach poruszono również sprawę niewłaściwego wykorzystania sił i środków, którymi dysponuje policja. Dotyczy to podjęcia decyzji o patrolowaniu miast przez elitarne jednostki, których wyszkolenie i wyposażenie jest dość kosztowne. Korzystanie z takiego kapitału do ochrony obywateli

<sup>77</sup> S. Podemski, *Kochany glina. Dzielnicowy – policjant do wszystkiego i do niczego*, „Polityka” 2001, nr 38, s. 90.

<sup>78</sup> E. Bendyk, M. Kliś, *Stój, bo kliknę!* „Polityka” 2002, nr 36, s. 74–75; A. Kropiwnicki, *Zwyczajne złodziejstwo*, „Wprost” 2002, nr 23.

<sup>79</sup> *Internetowe 997* www.crime-stoppers.top.pl, „Wprost” 2002, nr 3; M. Adamczyk, *Cyberpolicja*, „Wprost” 2001, nr 22.

może być odczytane jako informacja o znacząco wzrastającym zagrożeniu na ulicach lub braku umiejętności zarządzania kapitałem ludzkim w policji. „Polityka” podaje:

Otóż powstała koncepcja, aby patrolowali je (ulice) członkowie elitarnych oddziałów antyterrorystycznych – ludzie znani z niezwykle poważnego podejścia do swojej pracy. Zdaniem komendanta głównego policji świetnie się sprawdzili w tej robocie już podczas próby w lutym tego roku. Przez pięć tygodni setka antyterrorystów skontrolowała 113 niebezpiecznych miejsc, wylegitymowała tyle samo osób, przeprowadziła 61 interwencji, sprawdziła tuzin podejrzanych samochodów. Jak przyznał w mediach jeden z wiceministrów spraw wewnętrznych, byłby to dla nich „element utrzymania kontaktu z rzeczywistością” [...] lepiej, aby na ulicach porządku pilnowali zwykli policjanci. Bo nawet jeśli przestępczość się nie zmniejszy, to na pewno mniej będzie rannych, zabitych i przerażonych. A antyterroryści zawsze mogą nawiązać kontakt z rzeczywistością telefonicznie<sup>80</sup>.

Nieco humorystyczny tekst wskazuje na brak umiejętności wykorzystania kapitału ludzkiego przez policję. Decyzja o patrolowaniu ulic przez antyterrorystów może być odczytana przez społeczeństwo jako wzrost zagrożenia, ale również jako brak środków do zapewnienia bezpieczeństwa.

#### *Kategoria „Wydarzenia negatywne z udziałem policjantów”*

Negatywne zdarzenia z udziałem policjantów bulwersują opinię publiczną, podważają zaufanie do nich. Zwłaszcza wydarzenia tragiczne, zakończone czyjąś śmiercią lub kalectwem. Przykładem braku akceptacji dla niskiej kary dla sprawcy w mundurze jest informacja zamieszczona w „Polityce” z roku 2000:

Przed trzema laty pijany komendant komisariatu w Łomazach zastrzelił podczas przesłuchania 19-latkę. Sąd I instancji skazał go na 15 lat za zabójstwo. Apelacja uchyliła wyrok. Sąd ponownie rozpatrzył sprawę. Orzekł 4,5 roku więzienia za nieumyślne spowodowanie śmierci (maksymalne zagrożenie karą 5 lat). Spór o kwalifikację prawną (zabójstwo można popełnić tylko z winy umyślnej; komendant wprowadził „nie chciał” zabić, lecz być może „powinien przewidzieć” rozwój wypadków) nie został opinii publicznej wyjaśniony. Czy to wina sądu, czy mediów? Potrzebny jest „tłumacz sądowy”, by wyjaśnić istotę orzeczeń w sprawach tak bulwersujących. Inaczej pozostanie w publicznej pamięci, że pijany stróż prawa ze służbowej broni spowodował śmierć człowieka w komisariacie, a sąd obniżył mu karę z 15 do 4,5 roku więzienia<sup>81</sup>.

Innego rodzaju zdarzeniem jest zmiana sytuacji ze świadka na oskarżonego – przypadkowego świadka wypadku radiowozu:

Podczas pierwszej rozprawy pani sędzia pokazała Jarosławowi D. podwórko-spacerniak aresztu. Kiedyś pewnie wziąłby to za żart. Ale nie teraz, kiedy jego i kolegę ze świadków przemieniono w oskarżonych. Mieli bowiem pecha i widzieli wypadek z udziałem policji [...]. Od początku znajomi i nieznanymi pukali się w głowę: czy pan zwariował, z policją

<sup>80</sup> S. Mizerski, *Pytanie bez odpowiedzi*, „Polityka” 2006, nr 39, s. 109.

<sup>81</sup> A. Checko, *Tłumacz dla sądu pilnie poszukiwany*, „Polityka” 2000, nr 18, s. 13.

będzie pan zadzierał – przedstawia reakcje otoczenia Jarosław D. – I wykrakali. Mnie się wydawało, że coś się w Polsce zmieniło. W końcu to błaża sprawa, a chce się jej łeb ukrócić. Co by było, gdyby w grę wchodziła jakaś szycha?<sup>82</sup>

Podanie przez media opisu takiego zdarzenia prawdopodobnie może zmniejszyć potencjalnych świadków zdarzeń nie tylko z udziałem policji do angażowania się, udzielania pomocy czy zeznawania w charakterze świadka. Ponadto przywoływana jest jeszcze pamięć milicji upolitycznionej i nadużywającej prawa. Ten schemat jest jeszcze dość świeży w społecznej pamięci i podobne zdarzenia często go przywołują.

Do wydarzeń negatywnych można zaliczyć również ten typ informacji, który wskazuje na niedopełnienie obowiązków wynikających zarówno z przeciążenia pracą, jak i braku wykształcenia. Wskazuje na to „Polityka”: „Częstą przyczyną niepowodzenia śledztwa jest fakt, że nie zabezpieczono w porę i fachowo dowodów zbrodni”<sup>83</sup>.

Innym rodzajem nagłaśnianych zdarzeń jest brak umiejętności oceny sytuacji i wykształcenia funkcjonariuszy. „Polityka” tak komentuje tego typu przypadki:

Radiowozy ruszają za uciekającymi kierowcami kilka razy dziennie. O pościgach zaczyna być głośno, gdy dochodzi do tragedii. Wtedy pojawiają się pytania o umiejętności funkcjonariuszy i konsekwencje spowodowanych wypadków. Dla policjantów są one podwójne: to oni, a nie uciekinier, odpowiadają za spowodowane przez siebie szkody<sup>84</sup>.

Podobnie jest z wykorzystywaniem broni służbowej po pracy:

Sierżant sztabowy (12 lat w policji) i starszy posterunkowy (5 lat) – partnerzy z patrolu katowickich sił prewencji – najpierw popili, potem wsiadli do auta i pojechali na nocne łowy – na ulicę Mariacką w Katowicach, na której przez całą dobę dyżurują prostytutki. Nie zapomnieli wziąć ze sobą na wszelki wypadek broni, bo policjant nawet po służbie jest na służbie [...]. Dwa tygodnie wcześniej ślęscy policjanci próbowali zatrzymać w Dąbrowie Górniczej znanego złodzieja samochodów – funkcjonariusze zaczęli strzelać, policyjny rykoszet trafił dowódcę akcji, złodziej uciekł; nie wyciągnął nawet broni, a wiadomo, że ją nosi. W ten sposób się wyplątał<sup>85</sup>.

Opisy zdarzeń w prasie podawane z ironią czy humorem nie łagodzą skutków faktycznych wydarzeń, mogą być odczytane jako brak profesjonalizmu i odpowiedzialności policjantów.

Do wydarzeń negatywnych z udziałem policjantów należy również przemoc domowa stosowana przez nich w swoich rodzinach. To niezwykle trudna sytuacja

<sup>82</sup> R. Socha, *Radiowóz widmo. Jak ze świadka stać się oskarżonym*, „Polityka” 2000, nr 13, s. 26–28.

<sup>83</sup> S. Podemski, *Pościg zza biurka. Policjanci większość czasu spędzają na pisaniu*, „Polityka” 2001, nr 47, s. 100.

<sup>84</sup> J. Cieśla, *Mknące koguty*, „Polityka” 2003, nr 42 s. 36–38.

<sup>85</sup> JAD, *Policyjne łowy*, „Polityka” 2003, nr 30, s. 94; *Stop rabusiom drogowym! Nowa zwierzyna: pijani. Drogówka*, „Najwyższy Czas” 2007; *Policja podratuje budżet? Dwa radiowozy z kamerą zarobiły 60 tys. zł*, „Najwyższy Czas” 2009.

dla pokrzywdzonych, którzy nie bardzo mają możliwość i szanse dochodzenia sprawiedliwości. Policjanci

często równie sprawnie jak pięścią [...] posługują się prawem, nękać oskarżeniami i zarzutami szukające sprawiedliwości żony [...]. To jest bardzo częsty scenariusz. Gdy skazanie staje się prawdopodobne, sami przełożeni wypychają funkcjonariusza na emeryturę – mówi Krystyna Żytecka, prezeska fundacji Pomoc Kobiatom i Dzieciom. Przemoc w rodzinach mundurowych to jedno z głównych pól działania fundacji. Takich spraw jest coraz więcej. W tym roku mają już około 40 nowych podopiecznych. Według Krystyny Żyteckiej, są to sprawy trudniejsze niż inne. Po pierwsze, dlatego, że policjanci świetnie potrafią poruszać się po ścieżkach prawnych; znają procedury. W końcu to ich praca. Potrafią w nieskończoność przedłużać postępowania. Żonglując paragrafami i zarzutami sprawiają, że ofiara staje się sprawcą. – Chodzi o to, żeby nękana prawnie kobieta dała sobie spokój z zarzutami albo trafiła do psychiatryka [...] czynnikiem, który sprzyja przemocy w rodzinach funkcjonariuszy, jest panujący w jednostkach policji mobbing, poniżanie przez przełożonych<sup>86</sup>.

Wydarzeniem może nie tyle negatywnym, co na pewno niepokojącym można nazwać samoukaranie się policjanta, po to, aby oczekiwane przez przełożonych wyniki zostały dostarczone na koniec służby. Absurdalna historia może śmieszyć, ale ukazuje również zależność policji od wyników i statystyk, które nie mają faktycznego przełożenia ani na bezpieczeństwo obywatela, ani na jakość pełnienia służby:

pełniący służbę sierżant sztabowy Andrzej T. z Białogardu doprowadził do zatrzymania samego siebie. Zatrzymanie nastąpiło podczas niedozwolonego chodzenia przez niego po torowisku, w związku, z czym sierżant sztabowy był zmuszony wymierzyć sobie mandat wysokości 20 zł. [...] koledzy sierżanta z policji próbują umniejszyć znaczenie czynu i podważyć jego sens. Twierdzą oni, że jego akcja, chociaż śmiała i bezkompromisowa, nie jest wynikiem męstwa, ale skrajnej desperacji będącej skutkiem zarządzeń miejscowego naczelnika wydziału prewencji ruchu drogowego<sup>87</sup>.

Charakter pracy policjantów uwrażliwia społeczeństwo na przypadki przekraczania przez nich uprawnień. Informacje o dobrym pełnieniu służby przez funkcjonariuszy rzadko stają się sensacją w mediach. Natomiast naruszenie prawa jest na ogół nagłaśniane i komentowane: „W celu poprawy swego wizerunku policja może co najwyżej dążyć do częstszego informowania opinii publicznej o swej codziennej, zazwyczaj niezbyt efektywnej pracy. Policjanci nie mogą się dziwić, że wiadomości o zachowaniach niezgodnych z prawem stają się szybko wiedzą publiczną”<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> J. Podgórska, współpr. Sz. Pruszyński, *Areszt domowy* „Polityka” 2009, nr 26, s. 26–28.

<sup>87</sup> S. Mizerski, *Widowiskowe ujęcie*, „Polityka” 2010, nr 27, s. 103.

<sup>88</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 206.



*Kategoria „Korupcja”*

Korupcja, współpraca policji z przestępcami są głośno komentowane przez media. Nadszarpuje to wizerunek tej organizacji i wzbudza poczucie zagrożenia. Zwłaszcza kiedy dotyczy to wysokich stopniem funkcjonariuszy. Przykładem może być sprawa aresztowania byłego szefa wydziału XV Centralnego Biura Śledczego (czyli warszawskiego oddziału CBS), którego pogrążył zeznaniami Jarosław Sokołowski ps. Masa: „Wcześniej Masa był jego agentem, wtyką w gangsterskim światku. Dzisiaj agent zmienił się w świadka koronnego, który oskarża policjanta”<sup>89</sup>. Podobny opis pojawia się także na temat wysokiego funkcjonariusza lubelskiego CBS.

Opisy współpracy ze światem przestępczym dotyczą również policjantów na niższych szczeblach struktury służbowej: „Księżuniu handlował narkotykami i ściągął haracze od tirówek. Padrino kradł samochody i wyłudzał ubezpieczenia. Warchlak za pieniądze z okupów wybudował sobie dom. Wszyscy działali w jednym gangu. Wszyscy byli policjantami...”<sup>90</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje korzystanie z informacji sprzedawanych przez policjantów nie tylko szarej strefie, ale także agencjom detektywistycznym<sup>91</sup>, lub firmom holowniczym<sup>92</sup>.

Zdarzeniem szeroko komentowanym przez media były informacje dotyczące tragicznych wydarzeń w Magdalence w 2003 roku:

Poszukiwanie błędów popełnionych podczas akcji policji w Magdalence odwraca uwagę od prawdziwej kompromitacji organów ścigania. Kilka lat wcześniej Igor Pikus, sprawca jatki pod Warszawą, był policyjnym informatorem. Prokuratura zaś wydała mu kwit zapewniający nietykalność... W wieczór poprzedzający strzelaninę w Magdalence minister spraw wewnętrznych Krzysztof Janik w programie telewizyjnym „Linia specjalna” opowiadał o pozytywnych zmianach, jakie zaszły w policji podczas jego ministerialnej kadencji. Wymieniał kolejno: lepsze uzbrojenie, wyszkolenie, sprawniejszą organizację. Akcja na ulicy Środkowej poddała słowa ministra niespodziewanie szybkiej weryfikacji. Poprzedni szef resortu Marek Biernacki uważa, że to, co się stało, to poważna wpadka: – Operacja była źle przygotowana. Za dużo wokół zrobiło się polityki, a za mało zwykłej policyjnej roboty<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> P. Pytlakowski, *Gangster na psiej smyczy. Masa sypie i pogrąża, ale czy jest wiarygodny?* „Polityka” 2001, nr 24, s. 27–29; P. Pytlakowski, *Odwrócony? Wojna prokuratury z policją, a gangsterzy górą*, „Polityka” 2002, nr 11, s. 24–26; V. Krasnowska, *Policijni bandyci*, „Wprost” 2003, nr 5; P. Pytlakowski, *Samotna czarna owca*, „Polityka” 2008, nr 34, s. 24–25.

<sup>90</sup> B. Mikołajewska, *Gliny w błocie*, „Polityka” 2002, nr 34, s. 24–27; B. Mikołajewska, *Psy trzy. Radomsko: złodziej i politycy*, „Polityka” 2002, nr 31, s. 80–82; V. Krasnowska, *Policyjna atrapa*, „Wprost” 2003, nr 35.

<sup>91</sup> P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Policja dwuetatowa*, „Wprost” 2002, nr 50.

<sup>92</sup> R. Pleśniak, D. Prosiecki, *Handel blachami*, „Wprost” 2002, nr 9; P. Pytlakowski, I.T. Miecik, *Niebezpieczne związki*, „Polityka” 2004, nr 38, s. 89–93, „Policja nazywa ich TW – Tajny Współpracownik albo POZI – Poufne Osobowe Źródło Informacji. Współpracują za pieniądze, bezkarność, informację. Dla przestępców to uchole, podkuki, kapusie, kable. Między policjantem a jego informatorem toczy się gra. Brudna i niebezpieczna dla obu stron”.

<sup>93</sup> P. Pytlakowski, *Poufne źródło informacji*, „Polityka” 2003, nr 14, s. 34–36.

Ponadto splot wielu sytuacji, takich jak przecieki informacji, źle przygotowana akcja, naciski na działania policji ze strony polityków w rezultacie stały się przyczyną sytuacji dość trudnych. Stąd biorą się informacje skierowane do społeczeństwa o zależnościach policji, jej niekompetencji i braku profesjonalizmu. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia policjantów doskonale przeszkolonych w AT, odchodzących ze służby i wchodzących w szarą sferę z całą wiedzą i umiejętnościami, które posiadają<sup>94</sup>.

Tematem podejmowanym przez prasę jest również kwestia mandatów, taryfikatorów, którymi posługują się policjanci oraz nieprawidłowości związane z ich nakładaniem na kierowców. Chodzi tu głównie o przypadki korupcji na drodze. „W Polsce taryfikator miał być sposobem nie tylko na poprawę bezpieczeństwa na drogach, ale i na walkę z przekupstwem wśród policjantów. Panowało przekonanie, że zbyt duża dowolność w wymierzaniu mandatów sprzyja powstawaniu sytuacji korupcyjnych”<sup>95</sup>.

#### *Kategoria „Przestępstwa popełniane przez policjantów i związki ze światem przestępczym”*

Podjeżenia współpracy policjantów ze światem przestępczym są często nagłaśniane przez media. Stanowią nie tylko sensację, ale wzbudzają też brak zaufania do organów ścigania. Podejrzenia przepływu informacji mogą stać się powodem wstrzymania się obywateli nie tylko od zgłaszania przestępstw, ale i występowania w charakterze świadka: „Policja nie tylko jest nieskuteczna, ale można ją nawet podejrzewać o przychylność dla bandziorów. – Bo jak inaczej nazwać fakt, że do bandytów tak szybko docierają policyjne informacje?”<sup>96</sup>, „Sukcesem są kolejne aresztowania osób związanych z gangsterską podgrupą zajmującą się kradzieżami luksusowych aut. Klęską zaś fakt, że aresztowanymi okazali się stołeczni policjanci”<sup>97</sup>. Natomiast w „Polityce” z 2001 czytamy:

rok zaczął się od skandali. Zatrzymani zostali: Piotr W., były naczelnik wydziału do walki z przestępczością zorganizowaną Komendy Głównej Policji, podejrzany o współpracę z gangiem pruszkowskim, i Rafał K., funkcjonariusz Centralnego Biura Śledczego, za napad na sklep komputerowy i postrzelenie policjanta. Paweł P., policjant z oddziałów prewencji w Mińsku Mazowieckim, obrabował obywateli Białorusi<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> „Antyterroryści odchodzący ze służby wchodzą w strefę cienia. Wyszkoleni za grube pieniądze nagle przestają być państwu polskiemu potrzebni. Stają się za to cennym nabytkiem dla gangów. Niektórzy z nich dostają propozycje nie do odrzucenia. I nie odrzucają”. P. Pytlakowski, *Policyjna gangrena*, „Polityka” 2004, nr 10, s. 24–27.

<sup>95</sup> A. Grzeszak, *Bez taryfy. Cennik mandatów przestał obowiązywać – co nam teraz wlepią?* „Polityka” 2001, nr 43, s. 85.

<sup>96</sup> P. Pytlakowski, *Nikt ci nie pomoże. Olsztyn – porywacze terroryzują biznesmenów*, „Polityka” 2000, nr 49, s. 28–29.

<sup>97</sup> P. Pytlakowski, *Wtyczki gangów – policjanci łapią policjantów*, „Polityka” 2001, nr 18, s. 16.

<sup>98</sup> I.T. Miecik, *Zła glina. Jak demoralizuje się policjant*, „Polityka” 2001, nr 7, s. 19–21.

Popełnianie przestępstw przez policjantów budzi nie tylko brak zaufania, ale również wskazuje na ich nieudolność, brak kontroli i nadzoru.

Ciekawe wydarzenie zostało opisane we „Wprost”:

gdym dzisiaj agenci CBA pracowali jeszcze w policji, nadzorowali powstanie wytwórni amfetaminy po to, by później ją zlikwidować i zatrzymać na gorącym uczynku przestępców. Policjny informator o pseudonimie Feta za pomoc w likwidacji narkotykowej fabryki dostał 1200 zł wynagrodzenia i... 5 lat więzienia. Jego „opiekunów” uhonorowano awansami<sup>99</sup>.

Zdarzenie bardziej przypomina film akcji niż prawdziwe wydarzenia, niemniej autorzy wskazują, że „Tak wynika z dokumentów, do których dotarł «Wprost». Tak twierdzi też sam informator, z którym rozmawialiśmy”<sup>100</sup>.

#### *Kategoria „Złe traktowanie obywateli”*

Złe traktowanie obywateli przez policję bez względu na ich wiek jest elementem stałych opisów pracy organów ścigania. Przykładem jest podnoszenie statystyki przez zatrzymywanie nastolatków: „Warszawska policja ściga blockersów, kiboli, bandziorów, ale najczęściej dopada zwykłych nastolatków. Legitymuje, zatrzymuje, czasem bije albo tylko upokarza. Poprawia sobie statystykę, ale psuje opinię”<sup>101</sup>. O brutalizacji działań policji wspomina się wielokrotnie, zarzucając jej nadużywanie środków przymusu bezpośredniego:

Po warszawskim rekordzie – przed derbami Legia–Polonia zatrzymano 752 osoby – policja znalazła się na cenzurowanym. Oskarża się ją o agresję i naruszanie praw obywatelskich. Także o to, że zamiast być stróżem porządku, stała się myśliwym [...]. Wiceminister Adam Rapacki [...] broni obrazu policji wynikami wykrywalności. Wskaźniki faktycznie rosną. O ile w pierwszym półroczu 2007 r. schwytano 53,7 proc. sprawców przestępstw kryminalnych, to w tym samym okresie 2008 r. już 55 proc. Jednocześnie z roku na rok spada liczba popełnionych czynów przestępczych. W tym roku w stosunku do ubiegłego – o ok. 6 proc. Gen. Rapacki powołuje się też na wyniki badań opinii publicznej: aż 74 proc. ankietyowanych deklaruje dziś zaufanie do policji<sup>102</sup>.

Spadek przestępczości jest też powiązany z niżem demograficznym, o czym policja już nie wspomina. Za złe traktowanie uznano również wejście policji do akademików w poszukiwaniu pirackich filmów, gier itp.<sup>103</sup>

#### *Kategoria „Brak reakcji ze strony policji”*

Brak reakcji na przestępstwa i wykroczenia ze strony policji i innych organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny sprawia, że

<sup>99</sup> R. Pasztelański, P. Krysiak, *Policyjna fabryka amfetaminy*, „Wprost” 2007, nr 48.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> P. Pytlakowski, *Pajacyki na komendzie*, „Polityka” 2005, nr 5, s. 86–88.

<sup>102</sup> P. Pytlakowski, *Na kogo policja poluje*, „Polityka” 2008, nr 38, s. 12–14.

<sup>103</sup> D. Orzechowski, współpr. T. Sobola, *Policja Billa Gatesa*, „Wprost” 2008, nr 29.

poczucie bezpieczeństwa obywatela nie tylko nie wzrasta, ale dodatkowo same organa ścigania tracą zaufanie społeczne:

Polska Temida – jak się wydaje – ma czarną przepaskę na oczach nie po to, aby sądziła bezstronnie. Raczej nie chce widzieć tysięcy codziennych przestępstw, które uchodzą bezkarnie. [...] Znaczna część obywateli nauczona doświadczeniami rezygnuje z powiadomienia policji. Bywa, że sami funkcjonariusze nie przyjmują zgłoszeń lub zniechęcają do ich złożenia. Proponowany właśnie uproszczony tryb rejestrowy w policji może tę praktykę usankcjonować, choć zamysł jest dokładnie odwrotny. Potem sprawy są umarzane z różnych przyczyn, np. z powodu niewykrycia sprawcy, którego tak naprawdę nikt nie szukał. Ale nawet jeśli już się znajdzie, to niekiedy – dla prokuratora – „stopień społecznego niebezpieczeństwa” nie jest dość znaczny, aby uznać czyn za przestępstwo i ścigać sprawcę. [...] Gdzieś w tym zwężającym się „leju” topi się poczucie sprawiedliwości<sup>104</sup>.

Opisy braku reakcji ze strony policji kilkakrotnie pojawiają się w opisie wydarzeń związanych organami ścigania.

#### *Kategoria „Przekroczenie uprawnień”*

W ciekawy sposób jest komentowana sytuacja obrony koniecznej obywateli i zakresu uprawnień policjantów. Stawiane są pytania o granice dla obywateli i funkcjonariuszy oraz łatwość ich przekroczenia w sytuacjach trudnych, gdy działanie oparte jest na emocjach, a decyzje podejmowane są bez zbytniego namysłu<sup>105</sup>.

Kolejne kwestie to odszkodowania za przekroczenie uprawnień przez policję, płacone ze skarbu państwa, czyli faktycznie przez obywateli<sup>106</sup>. Nadużywanie środków przymusu bezpośredniego przez policję jest nagłaśniane przez media. Dotyczy to sytuacji związanych również z osobami pokrzywdzonymi, które latami próbują dojść sprawiedliwości, nie zawsze z sukcesem. To również ważna informacja kierowana do społeczeństwa, które posiada coraz większą wiedzę prawną i domaga się ochrony ze strony policji, a nie brutalnego traktowania:

Mnożą się przypadki, gdy policjanci biją, twierdząc, że to środek przymusu bezpośredniego. A potem są bezkarni. [...] Trudno ocenić, ile osób, które dotknęła przemoc, a potem szantaż, decyduje się na drogę sądową. Tym bardziej że to droga przez mękę. W Polsce sprawy o nadużycie uprawnień przez funkcjonariuszy toczą się latami.

<sup>104</sup> R. Socha, współpr. E. Winnicka, A. Chećko, *Złapać złodzieja!* „Polityka” 2000, nr 8, s. 3–9.

<sup>105</sup> A. Chećko, *Wina nieboszczyka*, „Polityka” 2000, nr 4, s. 61. Obrona konieczna przysługuje obywatelom, nie policjantom: „Sąd skazał emerytowanego pułkownika, który śmiertelnie postrzelił uciekającego włamywacza na parkingu. Policjant w centrum Warszawy zabójczo skuteczną serią definitywnie powstrzymał szarżującego nań złodzieja samochodowego. Oba przypadki, choć mają odmienny wymiar prawny, łączy pytanie o granice obrony koniecznej obywateli i o zakres uprawnień policjantów”.

<sup>106</sup> R. Socha, *Dziura po kuli*, „Polityka” 2005, nr 38, s. 24–26; P. Pytlakowski, *Incydent*, „Polityka” 2008, nr 5, s. 96–97. „Dwóch warszawskich taksówkarzy, ojciec i syn, po spotkaniu z policją miało połamane nogi. Jeden prawą, drugi lewą. Czy stróż prawa, w ramach zapewniania bezpieczeństwa, mogą łamać kończyny?”

Niedawno zakończyła się kolejna odsłona procesu czterech policjantów, którzy w 2004 r. ostrzelali w Poznaniu samochód marki Rover. Zginął wtedy 19-letni Łukasz T., a jego kolega Dawid Lis odniósł ciężkie rany, do końca życia będzie inwalidą. Policjantów uniewinniono, gdyż – według sądu – użyli broni zgodnie z prawem<sup>107</sup>.

Natomiast w „Polityce” z 2010 czytamy:

Policjant zabija Nigeryjczyka, Czeczeni protestują przeciwko złemu traktowaniu przez polskie służby, [...] Przyjechali do Polski szukając lepszego życia. Znaleźli kraj, który traktuje ich jak wrogów. [...] policjant przy dworcu Stadion sięgnął po broń. Nie zabił przestępcy, ale nigeryjskiego handlarza, który stanął w obronie kolegi, gdyż uznał, że także czarni powinni mieć tu ludzkie prawa. I nadal nie wiadomo, dlaczego funkcjonariusz strzelił: ze strachu czy ze złości. – Postępowanie prowadzi prokuratura, żeby nikt nie mógł powiedzieć, że policja wypowiada się we własnej sprawie – [...] – Policjant, który strzelał, przebywa na zwolnieniu lekarskim – [...] – Policjanci pojechali wtedy na interwencję, bo był sprzedawany nielegalny towar, a spotkali się z agresją. W państwie prawa nie może być sytuacji, że interweniujący policjant jest narażony na agresję. Nikt nie pojechał tam strzelać<sup>108</sup>.

### *Kategoria „Nepotyzm w zatrudnianiu”*

Policja daje stały etat, wynagrodzenie może niezadawalające, ale na pewno stałość zatrudnienia, co w sytuacji bezrobocia jest ważne. Uregulowania w tym zakresie dają w założeniu możliwość podejmowania pracy bez opierania się na kapitale relacyjnym<sup>109</sup>.

### *Kategoria „Karanię policjantów i brak solidarności zawodowej”*

Kary dla policjantów naruszających normy są wynikiem postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych prowadzonych przez policję oraz postępowań sądowych. Z wieloma z nich nie zgadzają się sami policjanci. Postępowanie dyscyplinarne dotyczące wykroczenia w służbie może zablokować awans, podważyć zaufanie kolegów i zwierzchników, a przy zawieszeniu w obowiązkach przynosi ograniczenie zarobków o 50%. Policjanci skarżą się, że często postępowanie wszczynane jest bez wystarczających powodów. Andrzej Zoll „informuje komendanta głównego policji o rosnącej liczbie skarg policjantów w jego biurze i o nierzadkich wcale przypadkach nieuzasadnionego dyscyplinarnego zwolnienia ze służby [...] «Ta postawa – pisze rzecznik praw obywatelskich – budzi rozgo-

<sup>107</sup> P. Pytlakowski, *Ofтары szerefów*, „Polityka” 2009, nr 38, s. 34–35. „Strasburg to dla wielu ofiar policyjnych nadużyć jedyna droga do sprawiedliwości. Ale i strasburska sprawiedliwość jest nierychliwa”. W artykule opisano kilka przykładów naruszenia prawa przez policjantów i trudności dochodzenia swoich praw przez pokrzywdzonych. M. Bunda, *Dla satysfakcji*, „Polityka” 2009, nr 31, s. 26–27; M. Skalski, *Policjanci wyszli z za biurka*, „Najwyższy Czas” 2006, nr 36. „Policjanci wyszli z za biurka triumfalnie głosi kampania reklamowa PIS. Szczęśliwi obywatele nie zdają sobie jednak sprawy, że policjanci na tym nie poprzestali. Coraz częściej wchodzą do naszych mieszkań i biur. W swych działaniach stosują najbardziej brutalne formy przymusu”, .

<sup>108</sup> M. Kołodziejczyk, P. Pytlakowski, *Czarna strefa*, „Polityka” 2010, nr 26, s. 22–25.

<sup>109</sup> P. Pytlakowski, *Za mundurem chętni sznurem*, „Polityka” 2005, nr 36, s. 32–35.

rzyzenie»<sup>110</sup>. Wynika to stąd, że przełożeni na wyższych szczeblach akceptują ustalenia bezpośrednich przełożonych i podtrzymują ich decyzje, nie podejmując się przeprowadzenia postępowania uzupełniającego. W przypadku kłopotów funkcjonariusz pozostawiony jest sam sobie i niekoniecznie może oczekiwać na obiektywizm przełożonych.

Wydarzenia związane z konsekwencjami przekroczenia uprawnień wiążą się ściśle z sytuacją prawną i materialną policjantów. Świadczą o alienacji tych funkcjonariuszy i konieczności wnikliwej analizy każdego zdarzenia:

Minęło z górą pięć lat, od kiedy sierżant sztabowy Jan Gala strzelał na przystanku na warszawskim Bródnie. I kilka tygodni od ułaskawienia go przez prezydenta. Na tę decyzję bez wątplenia wpłynęła opinia publiczna, która po kolejnych zabójstwach policjantów coraz liberalniej patrzy na problem używania przez nich broni. A gdzie jest sam Gala? Gdzieś między poczuciem winy a poczuciem chwały<sup>111</sup>.

Aresztowanie policjantów mimo niepełnych dowodów ich winy sprawia, że po oczyszczeniu z zarzutów trudno im się odnaleźć w swoim środowisku zawodowym, miejscu zamieszkania:

Policja nie ma zbyt dobrej opinii, dlatego gdy aresztuje się funkcjonariuszy, mało kto ich żałuje. Kiedy są uniewinniani, wracają do pracy w atmosferze nieudolności i wrogości, czasami przekonani, że ich wrobiono, poświęcono dla innej sprawy. Są jak wyrzut sumienia dla kolegów, którzy zasłużyli się w ich wytropieniu<sup>112</sup>.

Świadomość utraty dobrego imienia i proces jego odzyskiwania jest długi, a czasami wręcz niemożliwy. Byli funkcjonariusze pozostają też w stanie traumy, ze świadomością odrzucenia zarówno przez policję, jak i społeczeństwo. Podobne zdarzenie zostało opisane w „Polityce”: „Historia Władysława Szczeklika to jeden z największych skandali policyjno-prokuratorskich ostatnich lat. Był kandydatem na szefa policji w Lublinie. I wtedy w wyniku intrygi trafił na ławę oskarżonych. Po siedmiu latach został uniewinniony”<sup>113</sup>.

Trudną sytuację przedstawiono w „Polityce” z 2004 roku – historię antyterrorystki, między innymi odpowiedzialnej za akcję w Magdalence:

Historię nadkomisarz Grażyny Biskupskiej powinno się analizować na szkoleniach policyjnych, tak jak analizuje się scenariusz tragicznego szturmu w Magdalence. To byłaby przypowieść o tym, że na policjanta z linii szturmowej oprócz przestępców czyhają

<sup>110</sup> S. Podemski, *Kto obroni stróża? Policjant w kłopotach pozostaje sam*, „Polityka” 2001, nr 30, s. 69.

<sup>111</sup> B. Pietkiewicz, *Życie po kulach. Historia skazanego za zabójstwo i ułaskawionego sierżanta policji*, „Polityka” 2002, nr 24, s. 85–87; eadem, *Wina i szykana. Rozmowa z Bogdanem Bielskim, psychologiem, biegłym sądowym*, „Polityka” 2002, nr 24, s. 86–87; P. Pytlakowski, *Lista odstrzelonych*, „Polityka” 2007, nr 2, s. 32–35. „Bandyci dobrze wiedzą: zamiast policjanta zabijać, lepiej go pomówić. To prosta metoda eliminowania tych, którzy są groźni dla gangów. Zwłaszcza gdy tzw. policja w policji i prokuratorzy chętniej dają wiarę oskarżającym przestępcom niż oskarżanym funkcjonariuszom”.

<sup>112</sup> J. Dziadul, *Wyrzuceni, przywróćeni*, „Polityka” 2004, nr 37, s. 32–34.

<sup>113</sup> P. Pytlakowski, *Polowanie na policjanta*, „Polityka” 2008, nr 29, s. 84–85.



jeszcze najwyżsi przełożeni. [...] – Ja i tak odejdę z policji, gdy skończy się ta sprawa. Walczę o honor – mówi Biskupska i nie chce komentować wydarzeń spod Magdalenki aż do zakończenia procesu. Uważa, że oskarżeni powinni trzymać wspólny front. (Jerzy Dzewulski uważa, że to strategia nieskuteczna. Biskupska powinna się bronić, w żadnym razie nie wierzyć w sprawiedliwość)<sup>114</sup>.

Poczucie osamotnienia i braku wsparcia jest widoczne w każdej historii dotyczącej zarzutu przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków.

Opisy mobbingu w policji nie są częste, trudno je zbadać i ujawnić. Łączą się jednak z poważnym stresem mającym swoje konsekwencje w jakości pełnienia służby i życiu rodzinnym policjantów. „Wyzwiska, poniżanie, a nawet bicie to codzienność na komisariatach. Ale tym razem rzecz nie dotyczy łamania praw obywateli przez funkcjonariuszy, ale relacji między samymi policjantami”<sup>115</sup>.

### *Kategoria „Zaufanie”*

Zaufanie do policji deklarowane przez obywateli pozytywnie wpływa na jej wizerunek. Nie przekłada się jednak w praktyce na partycypację społeczeństwa w budowie bezpieczeństwa publicznego. Ponadto łączy się z deklaracją o konieczności zwiększenia kar dla przestępców i rozszerzenia uprawnień policji. Te proste deklaracje niosą za sobą niebezpieczeństwo przesuwania granicy wolności jednostki. Według informacji „Wprost”:

mimo niedofinansowania i niezyciowych przepisów policja działa ostatnio lepiej, co dostrzegło aż 39 proc. Polaków badanych przez Pentor. Ponadto 46 proc. obywateli godzi się na zwiększenie uprawnień policji, której pozwolono teraz zdobywać szerokie informacje o osobach podejrzanych. [...] Zaskakuje jednak fakt, że policja dopiero teraz otrzymuje uprawnienia pozwalające na zwiększenie skuteczności jej działania. Oznacza to, że dotychczasowe regulacje, przygotowane na początku III RP przez ultraliberalnych prawników, bardziej sprzyjały bandytom niż obywatelom<sup>116</sup>.

Rozważania dotyczące rozszerzania uprawnień organów ścigania wiążą się również z możliwością nadmiernej inwigilacji obywateli, niekonieczne związanej z przestępczością.

Zaufanie do policji wiąże się z sytuacjami trudnymi, które są udziałem jej funkcjonariuszy. Należą do nich wydarzenia medialne:

Policja polska dzieli się na dwie podstawowe służby: prewencyjną i kryminalną. Szczególnie prewencja ma teraz zły czas – po paradzie błędów w Łodzi i Krakowie, choć i kryminalni w Poznaniu zastrzelili niewinnego człowieka. Ludzie strasznie narzekają na policję, policja też narzeka. [...] Gdyby dzisiaj przeprowadzić badania, zaufanie obywateli do polskiej policji spadłoby o wiele punktów [...]. Polscy policjanci z prewencji – co

<sup>114</sup> E. Winnicka, *Antyterrorystka*, „Polityka” 2005, nr 43, s. 36–40.

<sup>115</sup> P. Pytlakowski, *Policyjna fala*, „Polityka” 2010, nr 3, s. 22–23.

<sup>116</sup> B. Mazur, *Polski Harry. 46 procent obywateli godzi się na zwiększenie uprawnień policji*, „Wprost” 2001, nr 22.

w kontekście ostatnich wydarzeń może dziwić – na świecie cieszą się dobrą marką. Od 1999 r. pod auspicjami ONZ pełnią służbę w Kosowie (115 funkcjonariuszy). Wcześniej byli używani do misji na terenie Chorwacji, Bośni, Albanii i Tadżykistanu. Wszędzie chwalono ich za profesjonalizm. Można więc powiedzieć, że pion prewencji jest dobrym towarem eksportowym w polskiej ofercie. Ale trzeba wiedzieć, że za granicę wysyłani są najlepsi z najlepszych. Zanim wyjadą, przechodzą długie szkolenia, gdzie m.in. uczą się specyfiki krajów, do których są kierowani. Ta staranność edukacyjna przynosi efekty<sup>117</sup>.

Zaufanie do policji według badań CBOS jest dość wysokie, natomiast nie przekłada się na pozytywną ocenę policji w mediach czy na rzeczywistą kooperację i pomoc ze strony społeczeństwa. W „Polityce” nr 9 z 2008 roku podjęto próbę analizy takiego odbioru społecznego:

Polska policja jest od wszystkiego: łapie przestępców, zagania kury do kurników, uczy dzieci posłuszeństwa i sprawdza jakość paliwa w ciężarówkach. Policjanci przy tym kiepsko zarabiają, są narażeni na ogromny stres, popełniają samobójstwa, jak ostatnio na warszawskim Bemowie. Jednocześnie policjantowi statystyczny Polak ufa bardziej niż księdzu. Jak to wszystko pogodzić?<sup>117</sup>.

Badania opinii społecznej, zamówione przez Komendę Główną Policji, wypadły dobrze:

policji ufa 74 proc. obywateli. Mundurowi zebraли najlepsze oceny spośród wszystkich publicznych instytucji, daleko w tyle zostawiając prezydenta (38 proc.) czy Sejm (15 proc., badania wykonano we wrześniu 2007 r.). [...] Cztery lata temu po raz pierwszy w historii zbadano nastroje policjantów. Obraz był zniechęcający – rodzinom połowy policjantów nie starczało do pierwszego, co dziesiąty korzystał z pomocy socjalnej, siedmiu na dziesięciu musiało dorabiać (nawet nielegalnie). Tylko 6 proc. dobrze oceniło swoją kondycję finansową. Policjanci (przepytano aż 7 tys. osób) podkreślali, że w pracy najbardziej przeszkadza im biurokracja, nieustanne zmiany organizacyjne i upolitycznienie służby<sup>118</sup>.

Obywatele oceniają policję inaczej – „wg stopnia, w jakim zapewniono bezpieczeństwo ich życiu i mieniu, przy czym decydujące są odczucia dotyczące ich osobistej sytuacji oraz najbliższego otoczenia”<sup>119</sup>.

Można stwierdzić, że policja zaczyna być traktowana podobnie jak politycy, częściej jest postrzegana już jako aktor zbiorowy przedstawiający rodzaj widowiska dla społeczeństwa, niekoniecznie przekładający deklaracje na faktyczne działania. Taka swoista postpolicja może być w rankingach zaufania oceniana wysoko, bo jest powołana do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelowi, a ogólnie ufa się organizacjom powołanym przez państwo dla obywateli.

Obywatel deklaruje strach przed przestępczością w odniesieniu do obszarów spoza miejsca zamieszkania. Tam gdzie mieszka, zazwyczaj czuje się bezpiecznie.

<sup>117</sup> P. Pytlakowski, *Kulą czy pałką*, „Polityka” 2004, nr 21, s. 24–27.

<sup>118</sup> Ibidem.

<sup>119</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*, s. 153.

Wydarzenia negatywne z udziałem policji też są umocowane niejako poza obszarem lokalnej społeczności – siedliska obywatela. Odbývają się w innym obszarze, na innej płaszczyźnie. To spektakle, które publiczność chętnie ogląda, natomiast niekoniecznie przekłada na swojego dzielnicowego, którego przeważnie nie zna, czy komisariat, z którego nie korzystała, bo albo nie miała takiej potrzeby, albo wychodziła z założenia, że energia wydatkowana na kontakt z policją i tak nie przyniesie pozytywnego rezultatu. W zakresie kooperacji z policją obywatel przedkłada więzi sąsiedzkie nad instytucjonalną więź z organizacją. Więzi dotyczą nie tylko ich pozytywnych aspektów, ale i negatywnych. Większą stratą może okazać się pomoc policji i angażowanie w ukaranie czy zatrzymanie sąsiada, który jest uciążliwy i łamie normy.

Ponadto w ramach realizacji samych programów bezpieczeństwa lokalnych społeczności łatwiej jest porozumieć się policji jako organizacji z innymi organizacjami niż z lokalną społecznością. Struktura porozumiewa się z inną strukturą za pomocą norm już istniejących, mających charakter porozumień opartych na sformalizowanych zasadach. Z lokalną społecznością można porozumieć się na innej płaszczyźnie, ale to wymaga dodatkowego zaangażowania, a przede wszystkim wiedzy, jak to zrobić.

Postawy obywateli wobec policji (lub jak są odczytywane przez policjantów) mają wpływ na ich samoocenę, wyobrażenie swojej roli oraz podejmowane decyzje. „Stanowią aspekt ich tożsamości. Dlatego jest możliwe dokładne zapoznanie policjantów z obywatelskimi postawami i działaniami przedstawicieli różnych grup społecznych. Ta wiedza stanowi podstawę interakcji między społeczeństwem a policją w społeczeństwie obywatelskim”<sup>120</sup>.

### *Kategoria „Sukcesy policji”*

Opisy sukcesów policji czy działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa są nieliczne. Zazwyczaj zapowiadają zmiany, które mają być w założeniu pozytywne. Przykładem jest informacja „Polityki” z roku 2000 o powołaniu CBS:

Niczego nie odbierając przewodniej roli prokuratury, należy przyznać, że wojna z mafią nabrała tempa po powołaniu w lutym br. policyjnego Centralnego Biura Śledczego [...]. CBS może być skuteczne dzięki centralizacji – funkcjonariusze Biura podlegają bezpośrednio warszawskiej dyrekcji i KGP. Na ich prace nie mają już wpływu czynniki lokalne, tzw. układy w terenie. Dzięki tej niezależności terenowe rezydentury mafii pruszkowskiej zostały odcięte od informacji. Ostatnie aresztowania były możliwe dzięki elementowi zaskoczenia<sup>121</sup>.

Potwierdzeniem dobrej pracy policji jest informacja o rankingu komend zamieszczona we „Wprost” z 2003 roku:

<sup>120</sup> Ibidem, s. 216.

<sup>121</sup> P. Pytlakowski, J. Dziadul, *Otwierać, CBS! Policjanci i gangsterzy: trwa ofensywa przeciwko polskiej mafii*, „Polityka” 2000, nr 38, s. 16–17.

Najlepiej pracuje policja we Wrocławiu, Gdańsku i Opolu. Policjanci z Wrocławia czy Gdańska nie jeżdżą najnowszymi modelami alfy Romeo, a w śledztwach nie pomagają im najnowocześniejsze systemy komputerowe. Mają takie same warunki pracy jak policjanci z Warszawy czy Łodzi. Mimo to policja z Dolnego Śląska i Pomorza osiąga lepsze wyniki niż stołeczni funkcjonariusze [...]. Jak wytłumaczyć kiepską efektywność policji w Warszawie, Łodzi czy Katowicach, skoro nie jest ona ani mniej liczna, ani gorzej wyposażona, ani inaczej finansowana niż policja we Wrocławiu, Gdańsku, Opolu, Olsztynie czy Gorzowie Wielkopolskim? [...] Policja to firma usługowa oferująca produkt zwany bezpieczeństwem. Firma usługowa przede wszystkim reaguje na potrzeby klientów. Temu podporządkowana jest organizacja pracy, system motywacyjny czy rozliczanie z efektów – tłumaczy nadinspektor Leszek Szreder, szef pomorskiej policji. – Wśród oficerów lubuskiej policji jest co najmniej kilkunastu, którzy mogliby kierować dużymi polskimi firmami. Kiedy znaleźli się na czele wydziałów czy komend, natychmiast przełamali apatię podległych im funkcjonariuszy. Kierują swoimi jednostkami, sprawdzając statystyki, skargi, opinie obywateli, czyli reagują tak jak szefowie anten w mediach elektronicznych, którzy liczą się z ocenami widzów – podkreśla inspektor Stanisław Bukowski, szef lubuskiej policji<sup>122</sup>.

Wśród pozytywnych aspektów działania tych komend wymienia się również współpracę z Uniwersytetem Wrocławskim. Rezultatem dobrej pracy policji jest widoczny wzrost poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli. Informacja godna upowszechnienia tylko w mediach, ale przede wszystkim w samej policji. Wskazuje na kwestie nie tylko dobrego zarządzania bezpieczeństwem jako produktem, ale przede wszystkim na umiejętną pracę z samymi policjantami jako systemem społecznym.

### *Drugi Klucz kategorizacyjny*

#### *Kategoria „Inwigilacja obywateli”*

Ważnym elementem dyskusji dotyczącym uprawnień policji jest kwestia przechowywania DNA. W „Polityce” z 2001 roku napisano:

polska policja gromadzi i wykorzystuje dane pochodzące z kodu ludzkiego DNA. Stosowane procedury nie są jednak do końca zgodne z europejskimi zaleceniami. Rodzą się obawy, że policja może o nas wiedzieć zbyt wiele. Toczą się więc dyskusje, jakie przepisy należy znowelizować lub wprowadzić, co gromadzić w banku danych genetycznych i kto miałby sprawować nad nim pieczę<sup>123</sup>.

Niepokój budzi również nadawanie policji nadmiernych uprawnień, które mogą stanowić zagrożenie dla wolności jednostki, na co wskazuje „Polityka”:

Nowelizacja ustawy o policji zwiększa jej operacyjne i śledcze możliwości. Rodzi to pewien niepokój, jako że na obraz policji w społeczeństwie nakładają się i afery, które nią

<sup>122</sup> P. Kudzia, współpr. M.J. Gańczak, *Ranking komend policji*, „Wprost” 2003, nr 41; P. Rusak, T. Krzyżak, *Salon usług policyjnych*, „Wprost” 2004, nr 45.

<sup>123</sup> J. Dziadul, *Dowód z DNA. Polska kryminalistyka łapie genetyczne trofy*, „Polityka” 2001, nr 8, s. 24–26.

samą wstrząsającą (w tym udowodnione przypadki współpracy z przestępcami), i jej często zastanawiająca nieporadność oraz ogólna policji mizeria techniczna<sup>124</sup>.

Jako przykład można podać niepokój w sprawie podsłuchów:

Typowy objaw psychozy podsłuchowej to sytuacja, kiedy biznesmen mówi do biznesmena, polityk do polityka, a nawet czytelnik do dziennikarza: – To nie jest rozmowa na telefon! – i nie o manieri tu chodzi. Kontakty telefoniczne stały się ostatnio źródłem stresów, ponieważ policja z podsłuchów zrobiła jedno z głównych źródeł swojej wiedzy i na tej podstawie dokonuje aresztowań. [...] W języku służbowym podsłuch nazywa się kontrolą operacyjną albo czynnością specjalną. [...] instytucje upoważnione do stosowania czynności specjalnych: – Policja, CBS, ABW, WSI, Straż Graniczna, urzędy skarbowe, policja finansowa przy resorcie finansów. O zastosowanie podsłuchu po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora szef takiej instytucji (w przypadku policji komendant wojewódzki lub główny) występuje do właściwego sądu [...]. Poseł Jerzy Dziewulski (były policjant) – [...] mówi. – Ale moim zdaniem stosowanie podsłuchów stało się, wbrew naszym intencjom, narzędziem nie szczególnym, ale podstawowym. Kiedy służby wchodzi w posiadanie informacji o jakimś zdarzeniu, nie starają się nawet zdobyć innych dowodów, ale dążą do celu najprostszą drogą – zakładają podsłuch. Nagrania są dowodem spektakularnym, a metoda ta daje jednocześnie i wiedzę operacyjną, i materiał procesowy. Nie można jednak wykluczyć, że skupienie się tylko na podsłuchach osłabia czujność policji na innych polach śledztwa. W końcu nie wszystko załatwia się przez telefon<sup>125</sup>.

Podsłuchy, zwielenokrotniona ilość nie tylko medialnych aresztowań budzą niepokój społeczny, przywodzą na myśl powrót do państwa totalitarnego. Totalnej inwigilacji obywateli. „Polityka” z roku 2010 podejmuje ten temat:

Czym się różni państwo policyjne od państwa prawa, jeżeli i w jednym, i w drugim podsłuchuje się obywateli, sprawdza skrzynki e-mailowe i otwiera listy? [...] Skandale podsłuchowe wybuchają u nas regularnie i wywołują kolejne gorące debaty o gwałceniu prawa do prywatności. Także o konieczności skrócenia smyczy służbom specjalnym [...]. Dla służb nie ma nic prostszego, niż podsłuchiwać, kogo się chce, a przy tym całkowicie legalnie. Przepisy tak skonstruowano, że wszystko da się załatwić i przyklepać. Można stosować bez zgody sądu podsłuchy pięciodniowe. Można też domagać się zgody na podsłuch, wymyślając kwalifikację prawną na podstawie indeksu przestępstw umożliwiających jego stosowanie. Interesuje nas pan X., więc na użytek sądu podejrzewamy go o zabójstwo, porwanie, handel bronią, narkotykami, korupcję albo udział w przestępczości zorganizowanej. Prawie żaden sędzia nie sprawdzi, czy te podejrzewania mają jakiegokolwiek uzasadnienie. A to już przypomina metody państwa policyjnego. W kraju policyjnym nikt nie kontroluje zasadności stosowania inwigilacji, a zebrana w sposób tajny wiedza służy do wymuszania posłuszeństwa wobec władzy<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> W. Władyka, *Policja do kontroli*, „Polityka” 2001, nr 22, s. 13.

<sup>125</sup> P. Pytlakowski, *Rozmowy kontrolowane*, „Polityka” 2005, nr 4, s. 24–26.

<sup>126</sup> P. Pytlakowski, *Co słychać?*, „Polityka” 2010, nr 4, s. 26–27; *Tuska państwo totalne*, „Najwyższy Czas” 2009; M. Bieńkowski, *Policjanci dostaną więcej uprawnień do inwigilacji*, „Najwyższy Czas” 2009; *Policja zdalnie przeszuka dysk*, „Najwyższy Czas” 2008; *Policjanci dostaną więcej uprawnień do inwigilacji*, „Najwyższy Czas” 2009.

*Kategoria „Organizacja bezpieczeństwa”*

Informacje dotyczące zapewniania poczucia bezpieczeństwa są niezwykle ważne. „Wprost” kilkakrotnie podejmuje tę kwestię, informując o różnych działaniach w tym zakresie: „Tolerancja dla drobnych przestępstw zachęca do popełniania większych. [...] Młoda, ale już zasłużona dla szerzenia kultury prawnej, fundacja Ius et Lex sprowadziła do Polski byłego szefa nowojorskiej policji, który podczas wielu spotkań udowodnił, że społeczeństwo nie jest bezbronne w walce z przestępczością”<sup>127</sup>. Wątek Brattona i jego koncepcji zwalczania przestępczości jest podejmowany w analizowanych tygodnikach kilkakrotnie. Wskazuje się na pozytywne rozwiązania, które można by zastosować w kraju.

*Trzeci klucz kategoryzacyjny*

Zależność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli od świata polityki jest w mediach niejednokrotnie podejmowana. Dotyczy nie tylko obsady głównych stanowisk z klucza politycznego, ale także kwestii związanych ze sferą materialną, korupcją. Media, prowadząc własne dziennikarskie śledztwa, ujawniają takie wydarzenia. Przykładem była spółka LoJack, która w roku 2000 zapowiedziała, że:

skieruje do sądu sprawę o niedotrzymanie przyrzeczenia przez Komendę Główną Policji. – Chodzi o zwalczanie kradzieży samochodów; KGP, zrywając [...] umowę, idzie na rękę złodziejom – alarmując ludzi związani z LoJackiem. Policja odpowiada: – Ta firma chce zrobić na naszych plecach dobry interes. W tle sporu jest ten trzeci do tortu: firma Mobitel oraz politycy, znani przedsiębiorcy i byli funkcjonariusze UOP<sup>128</sup>.

Kwestia zależności policji od polityki jest poruszana w mediach zwłaszcza przy okazji zapowiedzi reform, których celem jest ograniczenie przestępczości. L. Falandysz nawiązuje do historii Brattona:

Policjant reformator niczego nie zrobi bez przyzwolenia lub wsparcia polityków, ale łaska pańska na pstrym koniu jeździ. Wróć jeszcze na chwilę do przywołanej w ubiegłym tygodniu książki *Przełom* Brattona i Knoblene’a, aby udowodnić, że nie tak łatwo naśladować zagraniczne wzory. Rozumiem, że jest to ulubiona lektura ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, ale nie powinni sobie po niej za wiele obiecywać. Bo wynika z niej między innymi, że przełomu w dziedzinie zwalczania przestępczości i zmniejszania społecznego strachu dokonać może tylko policjant z krwi i kości, a nie żaden polityk<sup>129</sup>.

„Wprost” kontynuuje dalej ten wątek wskazując, że:

Polityczni „mianowańcy” wiedzą bowiem, że ich stanowiska zależą od tego, na ile sami podobają się politycznemu ministrowi. W naszej policji ugruntowało taką wiedzę de-

<sup>127</sup> J. Winiecki, *Teoria wybitej szyby*, „Wprost” 2002, nr 16.

<sup>128</sup> P. Pytlakowski, I.T. Miecik, *Porucznik LoJack. Spór prywatnej firmy z policją o kradzione samochody*, „Polityka” 2000, nr 46, s. 20–23.

<sup>129</sup> L. Falandysz, *Los policjanta*, „Wprost” 2001, nr 18; idem, *Polskie zero tolerancji*, „Wprost” 2001, nr 14; R. Pasztelański, *Polska bez szeryfa*, „Wprost” 2008, nr 11.



monstracyjne zwolnienie Rapackiego; nie podano przyczyn, choć wszyscy domyślają się, że chodziło o dostęp do informacji, kogo na widelcu ma Centralne Biuro Śledcze. Podkreślam: łapownictwo jest owocem korupcji politycznej. Bo to z korupcji politycznej bierze się poczucie bezkarności, co zilustrowała sprawa starachowicka<sup>130</sup>.

Koncepcja programu Zero Tolerancji została skrytykowana przez „Najwyższy Czas”: „skoro mamy zero środków, zero możliwości, zero szans w walce z chuligaństwem, uczmy się tolerancji<sup>131</sup>”.

Wizja zmian nośnych politycznie niekoniecznie ma przełożenie na faktyczne czy realne działania. Daje możliwość zyskania głosów wyborców, ale w długofalowym działaniu nie przynosi rezultatów. Łączy się z późniejszym wycofaniem poparcia dla polityków niewprowadzających w życie obietnic, a dla policji oznacza spadek realnego zaufania.

Manipulowanie strachem obywateli może w znacznym stopniu ułatwić zaostwienie kar. Informacje o zagrożeniu same w sobie są zagrożeniem. Nagłośnione przez media mogą również łączyć się ze wzrostem oczekiwań obywateli wobec organów ścigania. W „Polityce” z 2001 roku podano informację:

W ubiegłym tygodniu, podczas debaty o kodyfikacji karnej, Sejm zmienił się w Izbę Strachu i Represji. Posłowie ze wszystkich klubów w trosce o bezpieczeństwo obywateli opowiedzieli się za rygorystyczną polityką karania, lansowaną przez ministra sprawiedliwości Lecha Kaczyńskiego. Z kolei szef MSWiA Marek Biernacki ogłosił nową policyjną strategię walki z przestępczością polską<sup>132</sup>.

Inną kwestią są informacje o sukcesach organów ścigania prezentowane przed wyborami. „Polityka” wskazuje na związek między wykrywalnością, spektakularnymi, medialnymi aresztowaniami a ich wpływem na podejmowanie decyzji przez wyborców:

Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego będzie niewątpliwie jednym z głównych haseł nadchodzącej kampanii wyborczej, przysparzającym wyborców, również politykom z rządu, – jeśli udowodnią, że zamiast ogólników rzucają na stół konkrety. Społeczeństwo na takiej zwiększonej gorliwości może tylko zyskać, ale też wiele już wcześniej widziało spektakularnych aresztowań, które – gdy przychodził proces sądowy – wcale nie doprowadzały do skazań. A wręcz na odwrót: obnażały one policyjno-prokuratorskie partactwo i amatorstwo. Oby w aktualnych głośnych sprawach nie powtórzył się ten scenariusz<sup>133</sup>.

Afera starachowicka, będąca wydarzeniem medialnym i głośno komentowanym, świadczy o związkach służb z polityką. Powoduje to nieufność obywateli

<sup>130</sup> S. Bratkowski, *Mała zbrodnia Polsce potrzeba Giulianich i Brattonów*, „Wprost” 2004, nr 20.

<sup>131</sup> J. Kapsa, *Zero i tolerancja*, „Najwyższy Czas” 2004, nr 1.

<sup>132</sup> A. Chećko, *Kodeks strachu. Legislacyjne bicze i propagandowe pigułki*, „Polityka” 2001, nr 8, s. 17–18.

<sup>133</sup> W. Pawłowski, *Kotlet z Baraniny*, „Polityka” 2001, nr 28, s. 13.

li i poczucie, że jest się widzem spektaklu bez wpływu na rozwój wydarzeń<sup>134</sup>. Przy okazji ujawnione zostają konflikty, które pociągają za sobą dalsze zdarzenia. „Wprost” podaje:

Z policji wyrzuca się najlepszych oficerów, zostawiając konformistów, pijaków i sługusów polityków. Afera starachowicka nigdy nie wyszłaby na jaw, gdyby nie to, że kielecka policja nie cierpi się z miejscową prokuraturą. Chcąc mieć haka na policję, prokuratura energiczniej niż zwykle prowadziła sprawę przecieku o akcji Centralnego Biura Śledczego. Ale i to mogło nie wystarczyć, gdyby nie fakt, że niżsi oficerowie CBS dość już mieli nacisków na ukreślenie łba kolejnemu śledztwu<sup>135</sup>.

Innym przykładem jest związek kolejnych komendantów głównych ze światem polityki. W „Polityce” przytoczono wypowiedź K. Janika:

Polityka można zabić gazetą, policjanta nie – ta fraza [...] użyta w obronie komendanta głównego policji, zrobiła w ostatnich dniach zawrotną karierę. Policjanta łatwo jednak zabija polityka. Losy komendantów dobitnie tego dowodzą. [...] Skutkiem chaosu jest nieumiejętność zachowania się w sytuacjach kryzysowych. W ostatnich dniach podzielono SLD na dwie frakcje: janikowców i kurczukowców. Ten podział zrodził się na tle sporu między oboma ministrami, spraw wewnętrznych oraz sprawiedliwości [...]. Można z dużym prawdopodobieństwem wygranej przyjmować zakłady, że większość Polaków dowiedziała się, jak nazywa się aktualny komendant główny policji dopiero przy okazji przecieku o sprzecznych zeznaniach. To kolejny powód, by zastanowić się nad relacjami: minister–komendant główny<sup>136</sup>.

Kolejne wybory zmieniają również obraz policji. „Polityka” wskazuje, że:

Prawo i Sprawiedliwość spełniło nareszcie swoje marzenie i obsadziło resorty siłowe. Nowi ministrowie zaczęli od natychmiastowej wymiany kadry kierowniczej. Wiadomo, że pod rządami PiS aparat ścigania i wymiar sprawiedliwości czekają wielkie zmiany, nie tylko personalne. Co ma się zmienić? [...] Najpoważniejsza reforma czeka Komendę Główną Policji [...]. Projekty PiS wskazują, że policja, podobnie jak prokuratura, będzie sterowana centralnie i trzymana mocną ręką. Więcej kompetencji personalnych dostanie minister spraw wewnętrznych, ale też wojewodowie nadzorujący pracę komend wojewódzkich. Całkowicie zarzucony zostanie system powoływania na stanowiska funkcyjne za pomocą konkursów<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> P. Pytlakowski, *My podejrzewamy, nas podejrzewają*, „Polityka” 2003, nr 45, s. 17. „Afera starachowicka wywołała lawinę, która pograżyła nie tylko polityków, ale wywołała też trzęsienie ziemi w policji. Powróciło pytanie: czy Centralne Biuro Śledcze stało się narzędziem walki politycznej? I czy w ogóle Polsce potrzebne jest CBS?” J. Paradowska, *Więcej gliny, mniej błota. Czyba skończyła się wojna wewnętrzna w polskiej policji*; W. Sumliński, V. Krasnowska, *Trąd*, „Wprost” 2003, nr 44; *Czym zajmuje się policja w Końskich*, „Najwyższy Czas” 2005.

<sup>135</sup> V. Krasnowska, E. Ornacka, *Zabiję cię, glino!*, „Wprost” 2003, nr 43.

<sup>136</sup> J. Paradowska, *Komendant na komendę*, „Polityka” 2003, nr 43, s. 20–22.

<sup>137</sup> P. Pytlakowski, *Prawo mioty*, „Polityka” 2005, nr 45, s. 32–34; idem, *Ściganie w organach*, „Polityka” 2006, nr 2, s. 28–30.

*Czwarty klucz kategoryzacyjny*

Budowanie pozytywnego wizerunku jest pracą ciągłą i wliczoną w funkcjonowanie organizacji. Media jako główne źródło informacji dla obywateli-konsumentów mogą w dużym stopniu przyczynić się do stworzenia takiego obrazu policji, który przyczyni się do pozytywnego jej odbioru. Przykładem może być „Polityka”<sup>138</sup> z 1998 roku – zamieszczono w niej informację o chicagowskim programie bezpieczeństwa CAPS, uwzględniającym partycypację władz i społeczeństwa w budowie bezpieczeństwa i próbie przeniesienia tej koncepcji na grunt polski. Wskazano na potrzebę odpowiedzialności władz i realizację hasła „protect and serve”. Artykuł był utrzymany w pozytywnym klimacie dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne.

Natomiast we „Wprost”<sup>139</sup> z tego samego roku można przeczytać o deklaracjach reform policji i budowie narodowego programu bezpieczeństwa. Ówczesny minister MSWiA zwraca uwagę na potrzebę doinwestowania policji w sferze wyposażenia w sprzęt i podniesienia wynagrodzeń. Artykuł utrzymany jest w tonie sprzyjającym budowie pozytywnego wizerunku.

Informacją ważną, o dużym wydzźwięku społecznym była śmierć gen. Papały – zwrócono wtedy uwagę na to, że:

wszyscy boją się przestępczości i dlatego należy nam się zaufanie do policji. [...] W Polsce przywykliśmy do tego, że policjanci giną na służbie i po jej zakończeniu. Zdarza się także, że sami strzelają bez powodu. Doraźny kontakt z tym czy innym przedstawicielem policji na ogół robi dobre wrażenie, chociaż mało kto liczy na to, że policja będzie potrafiła odnaleźć ukradzione auto [...]. Nikt też nie patrzy na policjanta podejrzliwie jak za komuny, kiedy trzeba było ukrywać polityczną bibułę (mniejszość) albo przynajmniej dolary (większość) [...]. Gdyby społeczeństwo miało zaufanie do policji, byłoby także gotowe aprobować znacznie wyższe zarobki funkcjonariuszy. Choć policja wyszła z transformacji względnie niezłe, nie jest jednak traktowana poważnie, nie informuje nas dostatecznie o swojej pracy i problemach, pozostaje pod naciskiem gier partyjnych, a jest przeciw częścią społeczeństwa przyzwyczajonego do pobłażliwości wobec naruszania przepisów i wykupienia się od odpowiedzialności<sup>140</sup>.

Wydarzenia, które w założeniu miały być eksperymentem, potwierdzić i sprawdzić sprawność policji, z powodu złej organizacji wykazały jej nieudolność. Przykładem były działania na terenie Warszawy w roku 2000. We „Wprost” skomentowano to wydarzenie w następujący sposób:

Dla policji wszystko, co mówi się o społeczeństwie obywatelskim, jest nic nieznaczącym frazesem W ubiegły czwartek mieszkańcy Warszawy przeżyli prawdziwy horror. Miasto sparaliżował gigantyczny korek. Samochody tkwiły w wielokilometrowych zatorach,

<sup>138</sup> P. Pytlakowski, *Obywatelu, patroluj sam*, „Polityka” 1998, nr 46, s. 28–30; P. Krysiak, *Sprawiedliwość ekspresowa*, „Wprost” 2007, nr 40.

<sup>139</sup> J. Tomaszewski, *Sprawy wewnętrzne – Bezpieczna Polska*, „Wprost” 1998, nr 49.

<sup>140</sup> J. Kurczewski, *Zabójstwo*, „Wprost” 1998, nr 28.

a przedarcie się nawet do sąsiedniej dzielnicy zajmowało kilka bitych godzin. Zajęcia i plany dziesiątków tysięcy ludzi zostały zrujnowane. Ów koszmar zafundowała warszawiakom stołeczna policja, która w godzinach największego natężenia ruchu przecięła główne arterie komunikacyjne ponad siedemdziesięcioma blokadami, co miało ułatwić wyłuskiwanie przestępców, w pierwszej kolejności złodziei samochodów [...]. To oczywiste, że policja nie potrzebowała tak naiwnego eksperymentu. Sparaliżowała miasto nie z głupoty, lecz z arogancji, przekonana, że może uczynić z mieszkańcami Warszawy wszystko, co jej się tylko podoba. [...] To bardzo groźny sygnał. Okazuje się bowiem, że dla jednej z najważniejszych służb państwowych wszystko to, co na co dzień mówi się o społeczeństwie obywatelskim, jest tylko nic nieznaczącym frazesem. I co najsmutniejsze, uchodzi to zupełnie bezkarnie<sup>141</sup>.

W podobnym tonie opis tego zdarzenia podaje „Polityka”:

Ponad 1300 policjantów przez cały dzień poszukiwało w Warszawie złodziei samochodów. 74 blokady sparaliżowały ruch uliczny. Policja znów chciała dobrze i znów jej nie wyszło. [...] akcja Pierścienia przyniosła większy plon niż... 9 odzyskanych pojazdów, w tym dwa tiry (w Warszawie ginie rocznie 10 tys. aut). Miało być bezpieczniej, a wyszło jak zwykle<sup>142</sup>.

Oprócz afery starachowickiej i akcji w Magdalence innym medialnym wydarzeniem było użycie broni podczas juwenaliów Uniwersytetu Łódzkiego – zginęła wtedy jedna osoba, trzy zostały poważnie ranne, a około siedemdziesięciu odniosło mniejsze obrażenia:

Policja strzelała ostrymi nabojami, na agresję odpowiedziała jeszcze większą. [...] Podczas zamieszek policja aresztowała 19 osób. Początkowo zapewniała, że strzelała z broni gładkolufowej i tylko z pocisków gumowych, tzw. chrabąszczy. Potem komendant wojewódzki policji Jacek Staniecki przyznał, że przez pomyłkę użyto pocisków Breneka – które mają taką samą wielkość i kaliber jak kule gumowe, ale w łusce kryją ołowianą kulkę i duży ładunek prochu. Od kilku lat funkcjonariusze mają zakaz używania tego typu pocisków podczas manifestacji [...]. Policja nie ma pomysłu na walkę z kibicami i innymi agresywnymi subkulturami. Na agresję odpowiada agresją, a w sytuacjach ekstremalnych wychodzi na jaw słabe wyszkolenie funkcjonariuszy i fatalne przygotowanie psychologiczne. Jest oczywiste, że wielu młodych policjantów wychowywało się na tych samych podwórkach co dzisiejsi chuligani. Dlatego podobnie reagują, a obraźliwe hasło HWDP traktują jako osobistą zniewagę, której – zgodnie z podwórkową normą honoru – nie można puścić płazem. A tępa siła nigdy jeszcze nie okazała się skuteczna w walce z agresywnymi grupami – choćby dlatego, że wciąż dojrzewa nowy narybek, który jeszcze pałką po głowie nie dostał i policji się nie boi<sup>143</sup>.

W komentarzach prasowych pojawia się kolejny raz informacja o słabym wyszkoleniu policji i braku nadzoru i pełnej identyfikacji zawodowej.

<sup>141</sup> T. Nałęcz, *Milicyjny dowcip*, „Wprost” 2000, nr 14.

<sup>142</sup> A. Checko, *Zaklinanie pierścieniem*, „Polityka” 2000, nr 14, s. 13.

<sup>143</sup> B. Mikołajewska, *Ołów zamiast gumy*, „Polityka” 2004, nr 20, s. 20.

Do wydarzeń medialnych z udziałem policji jako jednym z głównych aktorów należy rozpędzenie pracowników Łuczniaka spod gmachu Ministerstwa Obrony Narodowej, w czasie którego „policja użyła gumowej amunicji, [...] Głosy rozsierdzonych demonstrantów czy pałających oburzeniem polityków nie powinny jednak przesłonić faktu, że właśnie w czasach III RP policja nauczyła się rozpraszając agresywne manifestacje bez okrucieństwa i ofiar w ludziach”<sup>144</sup>. Zachowanie innego spojrzenia na policję wskazuje na dystans do wydarzeń, oddzielanie przez niektóre media sensacji i emocji od samego zdarzenia. Opis dotyczący trudnych wydarzeń wydaje się stonowany.

Mocnym wydzźwiękiem medialnym skończyło się wydarzenie związane ze śmiercią dwójki policjantów odwożących do domu w Siedlcach dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Tomasza Serafina:

Pan Serafin zamówił sobie radiowóz jak taksówkę, bo miał znajomego szefa posterunku na Dworcu Centralnym, na którym jeszcze kilka miesięcy temu sam pracował [...]. Skutkiem medialnego śledztwa, a także zdecydowanej postawy policji, która nie chciała być w tej sprawie jedynym kozłem ofiarnym, dyrektor Serafin podał się do dymisji, obecnie jest zawieszony w obowiązkach, a szef dworcowego komisariatu został zwolniony. I wypada mieć nadzieję, że na tych zawieszeniach i dymisjach się nie skończy, gdyż nie o wyrzucenie z pracy komendanta dworcowego posterunku chodzi, ale o polityczną odpowiedzialność kierownictwa MSWiA<sup>145</sup>.

Media wypełniły swoją funkcję demaskatorską, ale jednocześnie ujawniły nieprzestrzeganie norm przez wysokich urzędników ministerialnych.

Innym ważnym medialnym wydarzeniem powiązanim pośrednio, a pracą policji jest lincz we Włodowie:

Nie jest już tajemnicą, że groźnego recydywistę najpierw przedterminowo wypuszczono z więzienia. Ktoś więc nieodpowiedzialnie uznał, że człowiek ten nikomu nie zagraża. Potem gdy zrozpaczeni mieszkańcy alarmowali, że biega z siekierą i grozi ludziom, że ich pozabija, policja nie reagowała. Zdesperowani ludzie wzięli więc sprawę w swoje ręce, doprowadzając do śmierci bandyty. Wówczas ta sama policja, która wcześniej nie reagowała, błyskawicznie odnalazła sprawców<sup>146</sup>.

Opisy i komentarze na temat linczu dotyczą wydarzeń trudnych, dotyczących przekroczenia obrony koniecznej, naruszenia prawa, ale będących skutkiem zaniechania ze strony organizacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo obywateli. Smutne doświadczenie lokalnej społeczności we Włodowie daje również możliwość przemyślenia kwestii dotyczących funkcjonowania organów ścigania – w odniesieniu przede wszystkim do budowy bezpieczeństwa w lokalnej społeczności nie tylko poprzez porozumienia międzyinstytucjonalne, ale i realne zapo-

<sup>144</sup> A. Osęka, *Gumowa kula demokracji*, „Wprost” 2005, nr 26.

<sup>145</sup> J. Paradowska, *Zasób kadrowy*, „Polityka” 2006, nr 50, s. 16.

<sup>146</sup> L. Szymowski, *Śleparza Temida*, „Wprost” 2009, nr 12.

bieganie sytuacjom trudnym. To również kwestia wiedzy socjologicznej i psychologicznej, której uzupełnienie przez policję wydaje się niezbędne.

Do wydarzeń medialnych można również zaliczyć działanie „agenta Tomka”, jak to opisano w „Polityce” z 2010 roku:

Agent Tomek wykonał kawał dobrej roboty. Nie chodzi oczywiście o jego mocno wątpliwe sukcesy w CBA, ale o to, co robi teraz. Osiągnął mianowicie to, co nie udawało się rządowi, ekonomistom i mediom razem wziętym – uświadomił społeczeństwu absurd przywileju, jakim cieszą się służby mundurowe. W wieku 34 lat został emerytem ze świadczeniem 3,5 tys. zł brutto, o jakim tylko marzyć mogą inni, nawet po 40 latach pracy. Mundurowi prawo przejścia na emeryturę uzyskują już po 15 latach<sup>147</sup>.

Kwestie te podejmuje również „Najwyższy Czas”, wskazując na problemy emerytur służb mundurowych i przedstawienie ich w świetle gry politycznej obecnego rządu<sup>148</sup>.

Medialnym wydarzeniem była również akcja z dopalaczami, która pod koniec 2010 roku spowodowała podniesienie statystyk i wyników pracy policji. Medialna akcja wykazała pracę organów ścigania, problemem dalej jednak pozostanie korzystanie z dopalaczy i zakończenie rozpoczętych postępowań<sup>149</sup>.

W analizowanych czasopismach można wskazać na nieco odmienne formy przedstawiania policji. Posługując się kluczami, można stwierdzić, że „Polityka” komentuje i analizuje kolejne zmiany na stanowisku komendanta głównego, wskazując na ich zależność od polityków, próbę reformowania policji i poprawiania jej wizerunku medialnego. Zwraca też uwagę na kwestie trudności związanych z wykonywaniem pracy przez policjantów na płaszczyźnie prawnej, zaopatrzenia w sprzęt, jak i z pełnieniem służby. Opisy dotyczą również przekroczenia uprawnień przez policjantów, nadużywania środków przymusu bezpośredniego wobec obywateli. Prezentowane są również takie sytuacje, jak zbyt wiele prowadzonych wobec policjantów postępowań dyscyplinarnych i wyjaśniających, czy ich poczucie odrzucenia przez własne środowisko w sytuacji skazania. Informacje dotyczące policji są prezentowane raczej z dystansem, chociaż nie brakuje elementu sensacyjności. Tylko niewiele z tych informacji wskazuje na profesjonalizm tych służb

<sup>147</sup> J. Solska, *Lex Tomek*, „Polityka” 2010, nr 27, s. 8.

<sup>148</sup> J. Korwin-Mikke, *O emeryturach służb mundurowych w kontekście związków zawodowych*, „Najwyższy Czas” 2010: „Ostrzegalem już – przy okazji odebrania emerytur byłym pracownikom bezpieczeństwa – że na tym się nie skończy. Zaczną odbierać a to byłym partyjnym, a to byłym żołnierzom [...]. Po prostu ONYM brakuje pieniędzy, więc będą chcieli wykręcić się od płacenia. I rzeczywiście: zaczęli od mundurowych [...]. Tak rząd Tuska zaszachuje policyjne związki: Rząd ma pałkę na policyjnych związkowców. Jeśli nie zgodzą się na ustępstwa w sprawie reformy emerytur mundurowych, zmiany obejmą także tych obecnie pracujących. Choć związkowcy zgadzają się na podniesienie wieku emerytalnego, to mówią «nie» wchłonięciu ich przez system ZUSowski [...]. A tak w ogóle to żołnierze i policjanci nie powinni mieć żadnych emerytur. Powinno się im płacić przyzwoite pieniądze – a oni by sobie z tego żołdu opłacali składkę emerytalną albo nie”.

<sup>149</sup> H. Szytko, *Uzbekistan kontra dopalacze*, „Najwyższy Czas” 2009. Opis inercji policji w obsłudze pokrzywdzonych obywateli i nadaktywności w sytuacjach medialnych – przykład dopalaczy. Wskazanie na funkcjonowanie w układzie służby–biznes.



czy zaufanie społeczne. Ogólnie wyłania się z nich obraz policji borykającej się z wieloma trudnościami, brakiem spójnej koncepcji przyszłości tej służby, nieprzekładalnością składanych deklaracji na faktyczną ich realizację. Niemniej charakter przekazu jest wyważony i wizerunek policji kształtowany w miarę obiektywnie. Poruszane tematy były dyskutowane również w innych analizowanych tygodnikach oraz stacjach telewizyjnych.

Natomiast „Wprost” w treściach artykułów skupia się nie tyle na analizie policji jako organizacji, ile raczej na wydarzeniach, które mają charakter medialny. Opisy dotyczą takich kwestii, jak zmiany komendantów i upolitycznienie tego stanowiska oraz deklaracji reform. Ponadto w tym tygodniku wskazuje się na nowe sposoby walki z przestępczością (cyberpolicja), nawiązuje się do kwestii bezpieczeństwa publicznego w szerszym kontekście społecznym (Bratton) czy nieprawidłowości (korupcja, sprzedaż informacji). Autorzy, komentując wydarzenia z udziałem policji, powołują się na zaufane źródła. Charakter treści w większym stopniu niż w „Polityce” opiera się na elemencie sensacji, naruszaniu norm przez policjantów. Sensacyjność doniesień łączy się też z długością przekazu, artykuły są treściowo krótsze, a niektóre przypominają przekaz tabloidów. Nacisk głównie na wydarzenia, a nie analizę pracy policji sprawia, że odbiór wizerunkowy tej organizacji nie jest w pełni obiektywny. Ekspozowane dysfunkcje mogą być odebrane przez czytelnika jako różne formy dyskredytacji lub wskazanie na patologię organizacji.

Z kolei „Najwyższy Czas” poświęca policji najmniej uwagi na swoich łamach. W treści artykułów często posługuje się ironią, wskazując na wydarzenia o charakterze medialnym typu zabezpieczenie imprez masowych, przekroczenie uprawnień, nadmierne stosowanie środków przymusu bezpośredniego, podejmowanie przez policyjnych związkowców dyskusji o mundurowych emeryturach. „Najwyższy Czas” prezentuje też obrazy, sugestywne zdjęcia przedstawiające policję w trakcie wykonywania czynności służbowych, które odbiorca może oglądać z zainteresowaniem i które są elementem wzmacniającym emocje w trakcie lektury. Obraz jest mocną formą przekazu, może również dyskredytować, i ta funkcja w odniesieniu do policji została wykorzystana.

Zarówno w „Polityce”, „Wprost”, jak i „Najwyższym Czasie” podejmowane są wątki zależności policji od polityków, stosowania środków przymusu bezpośredniego lub braku reakcji na przestępstwa, kwestie związków ze światem przestępczym. Pojawia się też wątek pośrednio związany z policją a odnoszący się do bezpieczeństwa obywateli. Dotyczy kolejno podsłuchów, wolności obywatela oraz organizacji bezpieczeństwa obywateli przez uruchamianie programów prewencyjnych.

W sumie po przeanalizowaniu 118 artykułów dotyczących policji z 10 roczników wybranych tygodników można stwierdzić, że liczba felietonów, reportaży, artykułów informacyjnych w poszczególnych czasopismach jest różna. W „Polityce” zauważalne jest zmniejszenie tej liczby poniżej dziesięciu od 2004 roku.

We „Wprost” liczba ta wynosi średnio 6 na rok, w „Najwyższym Czasie” po 1–2 w ciągu roku. Treść w zależności od pisma jest nieco inna. W „Polityce” przeważają głównie felietony mające dość często charakter analiz policji jako organizacji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wskazuje się w tym piśmie na zależności od polityki i nieudolną próbę wprowadzania kolejnych zapowiadanych reform przez komendantów obejmujących najwyższe stanowisko w KGP, ale również na kwestie związane z trudnościami pełnienia służby przez policjantów. „Wprost” przedstawia policję jako organizację borykającą się z trudnościami organizacyjnymi i technicznymi, chętnie wskazuje na potknięcia policjantów zarówno szeregowych, jak i wysokich rangą. Z kolei „Najwyższy Czas” w sposób ironiczny komentuje wydarzenia związane z policją, wskazując na nieudolność zarówno organizacji, jak i jej systemu społecznego. We wszystkich analizowanych czasopismach obecne są newsy, krótkie, pozostawiane bez komentarzy, informują o ważnych wydarzeniach dotyczących policji.

Obraz policji wyłaniający się z treści analizowanych czasopism przedstawia ją jako organizację wymagającą szeregu zmian zarówno w wymiarze reform usprawniających jej działanie, jak i kontaktu z obywatelem. Ponadto wizerunek policji nadszarpnięty jest negatywnymi medialnymi wydarzeniami wskazującymi na złe przygotowanie akcji (Magdalenka), nadużywanie środków przymusu, kontakty ze światem przestępczym. Na tym tle informacja o dobrej i złej pracy komend policji posiadających takie same środki i zasoby wskazuje ogólnie na błędy popełniane w kierowaniu tą organizacją.

Należy zaznaczyć, że trudno jest nagłośnić medialnie wydarzenia poprawiające wizerunek policji. Nie są sensacją i trudno nimi zainteresować media. Niemniej należy pamiętać o tym, że postawy wobec policji kształtowane są „przez szereg czynników nawzajem na siebie oddziałujących. Stanowią konsekwencje obrazu, jaki ludzie kształtują na płaszczyźnie indywidualnej – własnych doświadczeń, jak też kolektywnej – doświadczeń innych oraz oddziaływania mediów”<sup>150</sup>.

Ulegająca przeobrażeniom rzeczywistość społeczno-gospodarcza wymagała dostosowywania się policji do zachodzących zmian. Zmianie ulegała również jej wizja, w której jako cel nadrzędny przyjęto doskonalenie skuteczności działań zmierzających do poprawy poczucia bezpieczeństwa obywateli i wzrostu zaufania do policji, co w rezultacie miało przyczynić się do poprawy jej wizerunku. W celu osiągnięcia tych strategicznych celów zdecydowano się na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwiększenie skuteczności działania przez usprawnienie zarządzania zasobami i informacją, poprawę wizerunku i budowanie zaufania. Pierwszy i trzeci cel dotyczył aktywności skierowanej do społeczeństwa, w tym dbałości o poprawę wizerunku w mediach, rozwijanie współpracy z samorządem terytorialnym i innymi podmiotami realizującymi oczekiwania lokalnych społeczności<sup>151</sup>. Zgodnie z socjologicznym modelem kultury bezpie-

<sup>150</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim...*

<sup>151</sup> E. Sitek, *Wizerunek dzielnicowego*, „Policja 997” 2005, nr 1, s. 42.

czeństwa<sup>152</sup> sposób myślenia w realizowanej strategii powinien opierać się na sposobie myślenia o bezpieczeństwie, wyzwaniach w tym obszarze, zagrożeniach (ich ograniczeniach lub eliminacji) i szansach. Niezbędne jest również oparcie się na wiedzy o odczuwaniu zagrożeń i strategiach reagowania na nie oraz działaniach podmiotów za nie odpowiedzialnych w kooperacji ze społeczeństwem. Wymaga to zaangażowania w realizację przyjętych założeń, dla których barierami mogą być nierealizowane oczekiwania i potrzeby policjantów. Jednym z nich jest wskazywany zarówno przez media, jak i TNS OBOP poziom materialny policjantów<sup>153</sup>, który może wpływać na zaangażowanie, aktywność, poziom i jakość pełnienia służby.

Analiza prasoznawcza, traktowana tu jako głos opinii publicznej, wskazuje głównie na obszary zaniechań w policji, ale przedstawia również pozytywne aspekty działalności tej organizacji oraz możliwości tkwiące w jej zasobach, wymagające skapitalizowania przez lepsze zarządzanie, poprawę relacji i komunikowania się ze społeczeństwem. Ogólnie można stwierdzić, że w analizie prasoznawczej widoczny jest zmieniający się model policji, dostosowującej się powoli do oczekiwań społecznych. Niepokoi aspekt związany z negatywnymi wydarzeniami z udziałem policjantów z różnych szczebli struktury organizacyjnej, a także powiązania ze światem polityki i brak spójnej wizji policji.

---

<sup>152</sup> Zob. M. Cieślarczyk, *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2006; idem, *Tożsamość służb reagowania kryzysowego*, [w:] J. Maciejewski, W. Nowosielski (red.), *Tożsamość społeczna grup dyspozycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 44.

<sup>153</sup> Badania przeprowadzone w lutym i marcu 2004 na grupie 7091 policjantów wskazują, że niskie zarobki respondentów sytuują ich poniżej średniej krajowej. Tylko 6% policjantów oceniło swoją sytuację materialną jako dobrą, 37% jako złą. E. Sitek, *Pesymizm w Policji*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 20, s. 2; T. Noszczyńska, *Gdzie jest średnia?*, „Policja 997” 1997, nr 7, s. 6.

## Podsumowanie i wnioski

W teorii działania komunikacyjnego J. Habermas proponuje rozróżnienie racjonalności na kognitywno-instrumentalną, praktyczno-moralną i ekspresywno-estetyczną. Jego zdaniem w praktyce społecznej można wyróżnić cztery podstawowe formy działania: teleologiczne, regulowane przez normy, dramaturgiczne i komunikacyjne<sup>1</sup>. W funkcjonowaniu teleologicznym „aktor urzeczywistnia cel, bądź sprawia, że następuje pożądany stan, dobierając i w odpowiedni sposób stosując w danej sytuacji środki obiecujące powodzenie”<sup>2</sup>, w działaniu regulowanym przez normy odnoszącym się do zachowań aktorzy kierują działaniami, opierając się na zbieżnych wartościach<sup>3</sup>, natomiast w dramaturgicznym „aktor wywołuje u swej publiczności określony obraz, wrażenie co do siebie, w sposób zamierzony odsłaniając mniej lub bardziej swą podmiotowość”<sup>4</sup>. J. Habermas zakłada, że działanie komunikacyjne pojawia się:

kiedy uczestnicy koordynują plany działania nie przez egocentryczną kalkulację (szans) sukcesu, lecz przez akty dochodzenia do porozumienia. W działaniu komunikacyjnym uczestnicy stawiają własny sukces na drugim planie; zmierzają do osiągnięcia własnych celów pod warunkiem, że mogą swe plany działania wzajemnie zestroić na gruncie wspólnych definicji sytuacji. Z tego względu negocjowanie definicji sytuacji stanowi istotny składnik dokonań interpretacyjnych wymaganych w działaniu komunikacyjnym<sup>5</sup>.

Każdemu działaniu J. Habermas przyporządkowuje formę racjonalności: teleologicznemu przypisuje racjonalność kognitywno-instrumentalną, regulowanemu za pomocą norm – racjonalność moralno-praktyczną, natomiast działaniu dramaturgicznemu – racjonalność ekspresywno-estetyczną, z kolei działaniu komunikacyjnemu – racjonalność komunikacyjną.

Działanie komunikacyjne i przypisana mu przez J. Habermasa racjonalność komunikacyjna jest procesem kierowania się ku porozumieniu za pomocą zrozumiałości, dopuszczaniu krytyki, a także konieczności uzasadnienia. Pozwala to na uzgadnianie tematu roszczenia, argumentowanie, krytykę, przedłożenie racji, przekonywanie i motywowanie uczestników dyskursu do rozwiązań. Racjonal-

---

<sup>1</sup> Zob. J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, t. 1, PWN, Warszawa 1999, s. 618.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 159–160.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 160.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 161.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 473.

ność komunikacyjna może być ustalana dzięki językowi, w którym tkwi zdolność do refleksyjności. Natomiast możliwość odnoszenia się do świata obiektywnego, subiektywnego i społecznego pozwala na założenie wspólnego systemu, który daje stosowne ramy interpretacyjne, pozwalające na uzyskanie porozumienia. Habermasowskie roszczenia ważnościowe odnoszą się w działaniu komunikacyjnym do zrozumiałości, wiarygodności, prawdziwości, słuszności normatywnej. Kierowanie się ku porozumieniu zachodzi przez uzgadnianie, krytyczną analizę, akceptację lub jej odrzucenie. Dyskurs staje się narzędziem osiągania racjonalnego konsensu (zachodzącego przez ustalone procedury), który staje się celem racjonalności komunikacyjnej.

W celu osiągnięcia racjonalnego konsensu konieczne jest zaistnienie idealnej sytuacji komunikacyjnej, która może mieć miejsce po spełnieniu określonych wymagań, takich jak sfera publiczna i inkluzja, równouprawienie komunikacyjne, wykluczenie złudzeń i iluzji, brak przymusu. Zgoda nie powinna być autorytatywnie i w jakikolwiek sposób narzucona. Przeszkodą mogą być zakłócenia komunikacji. Koncepcja J. Habermasa, chociaż poddana krytyce, wskazuje na pewien idealny model komunikacyjny, który w praktyce działania niekoniecznie jest możliwy do zrealizowania. Niemniej pozwala na przesłedzenie pewnej drogi możliwości racjonalnej komunikacji, pozwala na tworzenie modeli komunikacyjnych. Wskazuje też na możliwość popełniania błędów w komunikowaniu się i pozwala na działania naprawcze.

Analizując komunikowanie się policji z jej otoczeniem, można wskazać na niedociągnięcia komunikacyjne, popełniane błędy czy brak umiejętności kapitalizacji posiadanych zasobów. Nie należy tego traktować jako ostrej krytyki, raczej jako wskazania na nisze nieefektywności, które można zaktywizować. Bezpieczeństwo i porządek publiczny są dobrem pożądanym w społeczeństwie ryzyka, niepewności i permanentnego lęku społecznego, warto zatem wykazać o nie szczególną dbałość. Taki też był pośredni cel tej pracy.

W badaniu rzeczników prasowych policji i analizie prasoznawczej przyjęto także szczegółowe supozycje, które zakładały, że przemiany transformacyjne wymusiły na policji, dostosowanie się do zmiany w sposób nagły, nieodwracalny, z niepełnym kapitałem wiedzy. Główni aktorzy biorący udział w przemianach policji dysponowali zasobami pozostałymi po poprzednim układzie politycznym. Strategie działania zostały oparte na ówczesnych wymogach bez dostatecznego kapitału wiedzy o jej mechanizmach. Mechanizmami przyspieszającymi zmianę były innowacja, umiejętność odczytywania reguł gry i kapitalizacja posiadanych zasobów. Mechanizmami hamującymi zmianę był opór przed nią, rytualizacja, roszczeniowość. Policja w ramach kolejnych reform podejmowała działania związane z ochroną życia i mienia obywateli, kooperację na rzecz bezpieczeństwa i zapobiegania przestępczości. Reguły gry (instytucje) umożliwiające wykorzystanie posiadanych zasobów to zasady demokracji, normy i wartości stosowane podczas podejmowania zmian, np. uspołecznienie policji, otwarcie rynku dla sprywatyz-

zwanego bezpieczeństwa, wprowadzania przedsięwzięć prewencyjnych opartych na idei społeczeństwa obywatelskiego. Dostępne zasoby (tj. organizacje): policja, straż miejska, firmy ochrony mienia, organizacje non profit oraz kapitał ludzki i społeczny, stanowiły dobre warunki wyjściowe do działań w zarządzaniu pionowym systemem bezpieczeństwa w lokalnych społecznościach. Rozpoznanie reguł gry (instytucji) w zarządzaniu pionowym nie korelowało z pełnym wykorzystaniem posiadanych zasobów (organizacji). Zauważalny był brak kooperacji podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Proces budowy strategii w tym obszarze zależny jest od kooperacji ze społeczeństwem oraz komunikowania się z nim policji.

Przyjęto również założenie, że skuteczność komunikowania się policji ze społeczeństwem nie jest zadowalająca. Wyniki badań dotyczące zaufania do tej organizacji nie mogą stanowić jedyne źródła świadczącego o dobrym komunikowaniu się, gdyż odbywa się ono w rzeczywistości w sposób statyczny i nie zawsze kompetentny. Brakuje też dbałości o wizerunek tej organizacji i tworzenia lobbingu na rzecz działań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Implementacja programów prewencyjnych nie pokrywa się z zaangażowaniem lokalnej społeczności w pracę na rzecz bezpieczeństwa publicznego.

Przeprowadzone badania potwierdziły założenia główne i szczegółowe. Przemiany transformacyjne wymusiły na policji dostosowanie się do zmiany w sposób nagły. Nie wszyscy posiadali pożądaną wiedzę i umiejętności. Wprowadzanie nowych reguł odbywało się powoli, a przyspieszenie widoczne było dopiero w drugiej dekadzie transformacji. Odnosiło się to zarówno do kwestii związanych z tożsamością i pełnieniem ról zawodowych, jak i potrzebą uzupełniania kapitału wiedzy. Dopiero kolejne fale odejść funkcjonariuszy z dużym stażem zawodowym i zdobywaniem doświadczenia, zwłaszcza w obszarze zapobiegania przestępczości, przez młodsze pokolenie, które rozpoczęło służbę po roku 1989, pozwoliło na kolejne zmiany. Wymiana pokoleniowa pozwoliła dopiero na przyspieszenie zmian w obszarze komunikowania się, przez wprowadzenie nowych rozwiązań w obszarze kreowania wizerunku policji i komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej. Zwłaszcza komunikacja wewnętrzna była obszarem zaniedbanym. Aktywność na płaszczyźnie komunikacji zewnętrznej jest widoczna dopiero od kilku lat, a na rzeczywiste rezultaty zmian najprawdopodobniej przyjdzie jeszcze poczekać.

Zmiany w policji wynikały z naturalnego oporu wobec transformacji toczącej się w wielu obszarach. Wymagały uczenia się, rodziły lęk i niepewność związane z przyszłością zawodową funkcjonariuszy, zwłaszcza tych z długim stażem. Obawy przed weryfikacją powodowały ich wcześniejsze odchodzenie ze służby, co skutkowało również wyłączeniem z systemu społecznego policji funkcjonariuszy z dużym doświadczeniem zawodowym. Rytualizacja związana była z czasami dość sztywnym trzymaniem się starych reguł gry. Aktorzy uczestniczący w zmianie, mimo nowych zasad funkcjonowania, niechętnie podejmowali działania zwłaszcza w zakresie zapobiegania przestępczości, postrzegając zadania



w tym obszarze jako niepolicyjne. Tymczasem zdolność policji do włączania się w budowę bezpieczeństwa w kooperacji ze społeczeństwem była oczekiwana ze strony zarówno państwa, jak i obywateli. Pojawiły się ku temu warunki sprzyjające zarówno w przepisach prawnych, jak i w deklaracjach zaufania społeczeństwa do policji, co niekoniecznie przekładało się na szacunek do prawa czy organów ścigania. Planowanie zadań z zakresu zapobiegania przestępczości wymagało od policji wyjścia z izolacji i odrzucenia syndromu obłądzonej twierdzy, co w praktyce (również z powodu rytualizacji zachowań pozostałych po poprzednim systemie) było przedsięwzięciem dość trudnym do realizacji. Łączyło się to także z roszczeniowością w sferze utrzymania przywilejów zawodowych i kwestiami związanymi z doposażeniem policji w środki trwałe, takie jak nowy tabor samochodowy, środki łączności, komputery.

Policja zgodnie z kolejnymi reformami podejmowała działania związane z ochroną życia i mienia obywateli, wypełniając nałożone na nią zadania (wskazując na statystyki wykrywalności, które były zarówno miernikiem pracy, jak i ich oceną). Przebiegały czasami z naruszeniem prawa przez samych funkcjonariuszy, co zazwyczaj szybko wychwytywały media. Wpływało to zarówno na wizerunek policji, jak i wywoływało dyskusję nad uprawnieniami dla tej służby (podśledczy, inwigilacja obywateli), nadmiernym obciążeniem zadaniami np. dzielnicowych, kooperacją na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Reguły gry (instytucje) umożliwiające wykorzystanie posiadanych zasobów to zasady demokracji, normy, wartości związane z wykonywaniem służby, próba przejścia od represyjności do współpracy. Hasło „protect and serve” w praktycznym działaniu w początkowej fazie zmian było dość trudne do realizacji. Wymagało wiedzy z zakresu zapobiegania przestępczości, które w krajach zachodnich miało długie tradycje. W polskiej rzeczywistości dopiero zaczęto je stosować w praktyce. Dlatego w początkowej fazie przedsięwzięć prewencyjnych była to domena raczej pasjonatów, z czasem przekształcając się w zadania systemowe oparte na współpracy z innymi organizacjami. Ponadto wymiana elit w służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny dawała szansę na zmiany w tym obszarze i podejmowanie racjonalnych działań.

Dostępne zasoby (organizacje) – podmioty zainteresowane bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz posiadane przez ich pracowników kapitał kulturowy i społeczny stanowiły warunki wyjściowe do działań w zarządzaniu pionowym systemem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast nie wszystkie reguły gry (instytucje) w zarządzaniu pionowym korelowały z pełnym wykorzystaniem posiadanych zasobów (organizacji). Analiza wyników badań wskazuje na zauważalny brak faktycznej kooperacji podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Budowa bezpieczeństwa oparta na wypracowanych i obowiązujących regułach gry niekoniecznie przekładała się na zaangażowanie w nie społeczności. Widoczna jest deklaracja współpracy między organizacjami czy nawet podejmowanie działań, niemających jednak odzwiercie-

dlenia w aktywności ze strony społeczeństwa. Proces budowy strategii w obszarze systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego zależy jest od kooperacji na szczeblu pionowym i mobilności lokalnej społeczności oraz komunikowania się policji i służb odpowiedzialnych za jego budowę. Obecnie jest to jeszcze obszar wymagający wielu inwestycji, zwłaszcza ze strony policji, która jest nie tylko monopolistą w tym zakresie, ale i głównym aktorem kreującym zmiany.

Komunikowanie w policji bardziej przypomina proces jednokierunkowy, co nie jest korzystne. Dbałość o public relations czy przekaz jednokierunkowy to za mało. W społeczeństwie ryzyka podstawą relacji jest komunikacja i zaufanie nawet dla organizacji monopolistycznych, totalnych wypełniających wewnętrzne funkcje państwa. Wymaga to zmiany w komunikowaniu się i zmiany postaw w kontakcie z otoczeniem organizacji oraz zmiany postaw wobec pracy w ogóle. R. Florida wskazuje, że wiele organizacji narzuca porządek i biurokrację, „podliczając zyski poprzez liczenie ilości czasu poświęconego przez pracowników na wygenerowanie efektów”<sup>6</sup>. Trudno oczekiwać od policji zarządzania kreatywnością, mogłoby się ono okazać dla obywateli niezbyt korzystne, niemniej w niektórych obszarach działania, takich jak komunikowanie, byłoby wskazane. Nie ilość komunikatów, ale ich jakość i sposób podania są skuteczne. Wymaga to jednak innowacyjności i kreatywności opartych na solidnej podstawie wiedzy.

Widoczne jest też znaczne uzależnienie działania policji od polityki. Konsekwencjami tego uzależnienia są podejmowanie decyzji o działaniach o charakterze akcyjnym, mającym na celu budowanie pozytywnego wizerunku, nacisk na statystyki wykrywalności jako miernik sukcesu oraz brak pełnej, przemyślanej wizji policji. Rejestrowana przestępczość niekoniecznie łączy się z poczuciem bezpieczeństwa wśród obywateli, które w dużej mierze kształtowane jest przez doniesienia mediów wspierane przez osoby publiczne wypowiadające się na tematy związane z bezpieczeństwem kraju.

Wpływ na taki obraz policji ma też polityka karna motywowana w latach osiemdziesiątych XX w. względami ideologiczno-politycznymi oraz demoralizacją organów ścigania, wobec których politycy mieli różne oczekiwania<sup>7</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje sama interpretacja statystyk policyjnych, np. przyjmowanie wskaźnika wykrywalności jako podstawy przy ocenie pracy milicji czy policji, gdzie często dochodziło do różnorodnych manipulacji<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010, s. 138.

<sup>7</sup> Chodzi między innymi o intensywne ściganie sprawców niektórych przestępstw, których potem zwalniano na mocy amnestii. Zob. J. Widacki, *Czego nie powiedział generał Kiszczyk*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 181–182.

<sup>8</sup> J. Widacki stwierdza „Jest zdumiewające, że od lat wszyscy doskonale o tym wiedzą, a mimo to wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw traktowany jest ciągle w policji w sposób mitologiczny. Co więcej traktowanie go jako podstawy oceny pracy policji (co z kolei jest podstawą awansów, nagród i odznaczeń) motywuje jednostki policji do dalszego, skutecznego zawyżania tego wskaźnika drogą różnych manipulacji statystycznych”. J. Błachut, J. Widacki, *Przestępczość w Polsce w latach 1990–1996*, [w:]

Łączy się to też z trudnościami w realizacji zdań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom i realizacji filozofii *community policing* – uspołecznienia tej organizacji wymagającej intensywniejszych kontaktów z obywatelami, udzielaniem im pomocy w różnych sytuacjach oraz dążeniem do redukcji strachu przed przestępczością. Zachodzące zmiany transformacyjne miały odzwierciedlenie w policji. Wymagały zmiany postaw, odnalezienia się w nowej rzeczywistości politycznej, społecznej i ekonomicznej oraz perspektywicznego spojrzenia na wizję tej formacji w przyszłości. Trudności w pełnieniu służby związane z niedogodnościami transformacyjnymi, z jednoczesnym wymogiem uspołecznienia, zmuszały do wprowadzania w życie przynajmniej niektórych zasad New Public Management. Odnosiły się one do kwestii przewartościowań w relacji funkcjonariusz–obywatel, a także do redefiniowania swojej tożsamości zawodowej zgodnie z założonymi oczekiwaniami.

Wymiana funkcjonariuszy, która odbyła się na przełomie lat 1989/1990, nie zapewniła szybkiej zmiany. Dopiero kolejne etapy odchodzenia ze służby funkcjonariuszy pracujących w organach ścigania przed rokiem 1989 dawały nadzieję na powodzenie. Gen B. Strzelecki wskazał na fale odchodzenia ze służby funkcjonariuszy zatrudnionych jeszcze przed 1989 rokiem, kolejno w połowie lat dziewięćdziesiątych, po upływie pierwszej dekady transformacji oraz po roku 2005<sup>9</sup>. Odejścia ze służby były z jednej strony naturalnym procesem nabywania praw emerytalnych, a z drugiej następowały zawsze przed zapowiedzią kolejnych zmian w policji, co łączyło się z możliwością wydłużenia czasu służby do dwudziestu lat pracy. Rytualizacja w wypełnianiu obowiązków służbowych starszej generacji i przekazywanie jej młodszym pokoleniom funkcjonariuszy mogła mieć też wpływ na powolną zmianę postaw, zarówno w wykonywaniu obowiązków służbowych, jak i w kontakcie ze społeczeństwem, gdzie nadal widoczny był podział My–Oni (policja kojarzona jeszcze z milicją, jak i traktowanie kooperacji w kategoriach kolaboracji).

Działania o charakterze lobbingowym, wymagające sprawności poruszania się w świecie polityki, dotyczą głównie funkcjonariuszy zajmujących wysokie kierownicze stanowiska w strukturze policyjnej. Biorąc pod uwagę rotację na tych stanowiskach i uzależnienie od polityki, działalność lobbingowa nie przynosi jeszcze oczekiwanych rezultatów. Ponadto kolejne zmiany ekip rządowych łączyły się z zmianami personalnymi na stanowiskach komendantów głównych i wojewódzkich, sięgając czasami do poziomu powiatu czy miasta. Łączono to z wpływem polityki na policję. Wskazuje na to analiza prasoznawcza oraz wypowiedzi ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady. Jako przykład podawano generała M. Papałę, który podjął oceniane jako pozytywne zmiany w policji, ale praktycznie bez zaplecza politycznego.

J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998, s. 16.

<sup>9</sup> Wywiad z ekspertem gen. Bogusławem Strzeleckim, przeprowadzony w październiku 2010.

W kolejnych latach transformacji podejmowano ustawowe zadania związane z ochroną życia i mienia obywateli oraz z zakresu zapobiegania przestępczości. Niemniej kooperacja z podmiotami, które powinny być zainteresowane współpracą z policją, nie była najlepsza. Propagowana w Europie i USA od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku idea prewencji kryminalnej może być łączona z przedsięwzięciami realizowanymi przez inne podmioty w lokalnej społeczności. Realizowanie zadań z zakresu prewencji jest jednak długotrwałe i wymaga podejścia procesowego, wiedzy i determinacji w wprowadzaniu przedsięwzięć. Zmiany w tym obszarze stały się widoczne dopiero po roku 2000. To działanie wysoce opłacalne, ponieważ zgodnie z zasadą „lepiej zapobiegać, niż leczyć” pozwala na budowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli, i to w kooperacji z wieloma zainteresowanymi podmiotami.

Wiele zależy od umiejętności komunikowania się policjantów z odbiorcami ich usług, empatii w kontakcie oraz wiedzy chociażby o mechanizmie wtórnego zranienia pokrzywdzonych w kontakcie z policją. To umiejętności, które z powodzeniem i pozytywnym rezultatem mogą być kształtowane zarówno w trakcie kształcenia przyszłych policjantów, jak i na szkoleniach zawodowych.

Policja zdaje sobie sprawę z siły oddziaływań prewencyjnych (spadek przestępczości, lepsza komunikacja, obniżenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawa wizerunku i wzrost zaufania do policji). Wprowadzenie koncepcji komunikatyki pozwoliłoby na wykorzystanie zarówno umiejętności, jak i innowacji jednostek i całej grupy zawodowej.

Zauważalny jest ogólnie niski stopień oddziaływania wewnętrznego public relations, co w dużym stopniu ma przełożenie na sposób komunikowania się funkcjonariuszy z obywatelami na poziomie bezpośrednich kontaktów. Obszar ten można uznać za wyraźnie zaniedbany, a jednocześnie w dużym stopniu kształtujący bezpośrednie relacje policja–społeczeństwo. To niepokojące, ponieważ kontakt z konsumentem dóbr publicznych w organizacjach publicznych ulega zmianie, a jedną z jego podstaw jest kształtowanie właściwych postaw grup zawodowych stykających się bezpośrednio z odbiorcami. Zaufanie nie jest mierzalne jedynie statystyką wykrywalności przestępstw, mającą świadczyć o skuteczności działania policji, jako miękka sieć relacji jest kształtowane w bezpośrednim kontakcie. Pojawiające się od 2010 roku przedsięwzięcia w tym obszarze dają nadzieję na pozytywną zmianę, wymagają jednak wzrostu zaufania również wewnątrz policji, w relacjach między funkcjonariuszami oraz między nimi a przełożonym.

Bezpieczeństwo, potraktowane jako marka, może być wzmacnianie w bezpośrednim kontakcie funkcjonariusz–obywatel, wymaga to jednak umiejętności komunikacyjnych pozwalających na jej prezentację. Odbiorcy wewnętrznego public relations mogą być surowymi sędziami przekazu informacji o marce, ale za to cennymi, pozwalającymi na korekcję przekazu. Funkcjonariusze z racji doświadczenia i bezpośredniej obserwacji mają wiedzę o zachodzących procesach wewnętrznych organizacji. Znają rzeczywistą wartość bezpieczeństwa. Zmoty-

wowany funkcjonariusz może być znakomitym ambasadorem marki, mając tym samym możliwość budowania zaufania do policji i podejmowanych przez nią działań na płaszczyźnie prewencji. Bezpieczeństwo jako marka jest poddawane ciągłej ocenie zarówno przez jej producentów (statystyki i ocena pracy), jak i odbiorców (poczucie bezpieczeństwa i kooperacja).

Nie bez znaczenia pozostaje motywowanie, szkolenie, identyfikacja z grupą zadaniową, umiejętności zachowania się w sytuacjach trudnych i kryzysowych, zwłaszcza w relacji z otoczeniem, oraz świadomość, że wszyscy w organizacji zarządzają marką bez względu na miejsce w strukturze zawodowej.

Na podniesienie poziomu komunikowania się policji ze społeczeństwem może wpłynąć większa liczba szkoleń dla funkcjonariuszy, rzeczników, programy na rzecz budowy bezpieczeństwa, cykliczność wystąpień i język przekazu, widoczność w mediach (co jest dobrym zabiegiem PR-owskim), akcje okolicznościowe (które wprawdzie są medialne, niemniej w dłuższej perspektywie nie zastąpią stałego procesu budowy bezpieczeństwa). Szkolenia byłyby wskazane, biorąc pod uwagę niewystarczające przygotowanie i doświadczenie badanych i funkcjonariuszy w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem. Niepokoi pomijanie chociażby deklaracji odbudowy więzi sąsiedzkich w prowadzonych programach, tymczasem w nich w dużej mierze upatruje się możliwości podniesienia poziomu poczucia bezpieczeństwa publicznego. Wymaga to jednak szerokiej i długotrwałej kooperacji wielu podmiotów, gdzie policja może pełnić znaczącą funkcję lidera.

Połowa działań zespołu komunikacji/rzecznika w czasie wydarzeń kryzysowych w policji ma głównie charakter doraźny, defensywny, zapobiegający powstawaniu sensacji i dementujący informacje niezgodne z rzeczywistością. W układzie media–formacje powołane do ścigania media są beneficjentem. Czerpią informacje ze wszystkich możliwych źródeł, a „sugestie dotyczące szkoleń dziennikarzy czy administracyjnego określenia sposobów relacji medialnych są pomysłem ryzykownym i chybionym”<sup>10</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje wizja komunikowania się z otoczeniem w ogóle. Potraktowanie komunikowania jako procesu daje szansę na wykorzystanie posiadanych zasobów informacyjnych i dostosowanie kapitału ludzkiego do jego realizacji.

Jeśli chodzi o bariery w komunikowaniu się policji ze społeczeństwem, dotyczą one jej zamykania się i racjonalizacji nieefektywności. Ponadto syndrom obłądzonej twierdzy buduje dodatkową barierę w kontaktach. Podział na My–Oni widoczny w analizie wyników badań wskazuje na potrzebę zmiany postawy na bardziej otwartą w stosunku do społeczeństwa. To trudne zadanie wynikające ze specyfiki zawodu, pełnionej roli zawodowej i trudnych ścieżek w realizacji represji i prewencji.

<sup>10</sup> P. Wojtunik, *Strategie i cele wykorzystywania mediów przez organizacje terrorystyczne*, [w:] J. Strzelczyk (red.), *Polityka medialna instytucji w obszarze zagrożeń terrorystycznych. Materiały z II edycji międzynarodowej konferencji z cyklu przeciwdziałanie terroryzmowi*, Warszawa 18 listopad 2008, t. 9, Biblioteka Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009, s. 29.



Ogólnie można stwierdzić, że policja w okresie transformacji ustrojowej jawi się jako monopolista, który ma pewne trudności z zachodzącymi zmianami zarówno w wymiarze organizacji, jak i całej grupy zawodowej. W wymiarze organizacji widoczna jest jeszcze nieokreślona wizja policji: jaka ma być i dokąd zmierzać. Zabrakło też na przestrzeni ostatnich dwóch dekad debaty dotyczącej tej organizacji. Dołączenie do funkcji represyjnej funkcji prewencyjnej wymagało podejścia procesowego, którego nie było w pierwszej dekadzie. Przekłada się to na grupę zawodową, która z racji wykonywania swojej profesji (funkcja represyjna) może odczuwać dystans ze strony społeczeństwa, co z kolei może skutkować trudnościami w realizacji funkcji z zakresu zapobiegania przestępczości.

Istotny pozostaje też wpływ polityki i kreowania wizji bezpieczeństwa obywateli przez zwiększenie represji. Ponadto powstające zależności między kolejnymi kierownictwami policji a politykami różnych opcji nagłaśniane przez media powodują rotację na wysokich szczeblach policji. Nie sprzyja to powstawaniu jednej, kontynuowanej przez kolejne ekipy linii działań, które przyniosłyby wymierną korzyść społeczną – obniżenie poczucia zagrożenia.

Analizując wyniki badań i analiz, można postawić tezę, że w kwestii współpracy widoczna jest aktywność między określonymi strukturami, natomiast kooperacja ze zróżnicowaną lokalną społecznością poza strukturą jest o wiele mniej aktywna.

Aktywność między przedstawicielami grup na poziomie strategicznym i taktycznym organizacji przebiega w sposób zgodny z założeniami i na tym poziomie tworzone są kolejne programy. Natomiast na poziomie operacyjnym – w bezpośrednim kontakcie z lokalną społecznością – grupy bezpośrednio się z nią stykające nie wyzwalają potencjału tkwiącego w społeczności i w funkcjonariuszach. Barrierami są wskazywane przez badanych: słaba komunikacja lub nawet, można powiedzieć, cisza komunikacyjna. Ponadto braki w umiejętności komunikowania się tej grupy zawodowej, nieznanostwo lokalnej społeczności, brak umiejętności wykorzystywania jej wielokulturowości w rozumieniu różnorodności kapitałów społeczno-kulturowych.

Widoczny jest brak redefinicji tożsamości samej grupy zawodowej policjantów, zwłaszcza w pierwszej dekadzie zmiany. Funkcjonariusze, traktując swoje obowiązki bardziej w kategorii represji niż prewencji, nieświadomie (lub świadomie) kładą nacisk na oczekiwane przez przełożonych mierzalne wyniki. Potwierdza to w dużym stopniu analiza prasoznawcza, przede wszystkim artykuły, które przedstawiają ocenę pracy policjantów według statystyk wykrywalności przestępstw.

Wskazywane w tej analizie rozwiązania z wykorzystaniem prewencji nie znajdują jeszcze odzwierciedlenia w praktyce, mimo że już w poprzedniej dekadzie wiele mówiło się o uspołecznieniu policji, która ma być partnerem w budowie bezpieczeństwa. Zaproponowane rozwiązania w postaci przedsięwzięć Bezpieczna Polska stwarzają ramy współpracy, niemające jednak w pełni przełożenia



na faktyczne działanie w oczekiwanym wymiarze. Analiza dokumentów świadczy o aktywności w wymiarze formalnym, a nie praktycznych działaniach. Wzajemne powiązania policji z polityką też wskazują na budowanie wizerunku, zwłaszcza w okresie przedwyborczym, gdy widoczne jest realizowanie przedsięwzięć na rzecz bezpieczeństwa o charakterze medialnym.

Struktura policji i jej zadania są wyznaczone przez ustawę. Policja, realizując ją, musi przestrzegać litery prawa. Niemniej w obszarze prewencji i komunikowania się z obywatelem może wiele zmodyfikować. Jednak brak wypracowania i zastosowania przez ten czas odpowiednich metod, technik i narzędzi w relacji ze społeczeństwem skutkuje w dużej mierze dystansem między tą grupą dyspozycyjną a lokalnymi społecznościami.

Ekspertcy reprezentowali pogląd, że na faktyczne uspołecznienie policji potrzeba wymiany pokoleniowej funkcjonariuszy. Wskazywali też na potrzebę podniesienia kompetencji funkcjonariuszy prewencji, lepszego przygotowania zawodowego oraz na brak pewnej ciągłości przemian w postaci spójnej wizji realizowanej konsekwentnie.

Niektórzy wskazywali na potrzebę decentralizacji, a prawie wszyscy na nie w pełni wykorzystane zasoby, jakie daje możliwość zapobiegania przestępczości przez kooperację ze społeczeństwem i innymi organizacjami. Deklaracje formalne w tym obszarze nie przekładały się w pełni na rzeczywistą możliwość realizacji zadań w tym zakresie. Opracowanie dokumentów nie gwarantowało faktycznych działań w nich zapisanych.

Ekspertcy wskazali na istniejące już rozwiązania w zakresie prewencji kryminalnej na poszczególnych szczeblach struktury policyjnej i samorządowej oraz coraz lepsze działanie, nastawienie na społeczeństwo zarówno w zapisach ustawy, jak i faktycznej realizacji. Byli przekonani o wadze wizerunku policji w mediach i społeczeństwie, opierając się jednak głównie na potrzebie wykorzystywania narzędzi w tym zakresie, nie wskazując jednak na potrzebę procesowego komunikowania się. Skupiano się głównie na kreowaniu wizerunku w mediach zarówno przez pracę rzeczników, jak i fabularyzowane formy ukazujące pracę policji, takie jak *W-11*, *Detektywi*. Ekspertcy wskazywali na selekcji na stanowiska rzeczników i potrzebę ich szkolenia, stwierdzając jednocześnie, że jest to niejako „dożywocie zawodowe”, tzn. że inna ścieżka kariery w policji dla funkcjonariusza pełniącego tę rolę jest zamknięta. Zadania rzeczników wiązano głównie z przekazem komunikatów na zewnątrz policji, dbałość o partnerskie relacje z mediami, nie zawsze wskazując na ich rolę w komunikowaniu wewnętrznym organizacji. Ekspertcy mówili o potrzebie doposażenia policji kapitałem materialnym i intelektualnym oraz usprawnienia komunikowania wewnątrz i na zewnątrz organizacji oraz pozyskiwania informacji zwrotnych ze strony społeczeństwa.

Analiza prasoznawcza potwierdza złożoność pracy w policji. Wskazuje na związki ze światem polityki, nieprawidłowości w zarządzaniu, nietransparentność, brak planu reformy tych służb i wykorzystania tkwiących w niej zasobów.

Jednocześnie daje się zauważyć trudności w pełnieniu służby, nadmierne przywiązanie do wyników w wymiarze formalnym (statystyki), zamykanie się w swoim kręgu zawodowym, brak materialnej stabilności, zwłaszcza wśród funkcjonariuszy niższych stopniem, pozostawianie ich samym sobie w sytuacjach trudnych.

Konieczne jest zatem podejście wskazane w koncepcji komunikatyki rozumianej jako proces komunikowania się rozciągnięty na budowę pozytywnej relacji – w tym wypadku grupy dyspozycyjnej ze społeczeństwem. Proces ten łączy się w sposób naturalny z wizją organizacji i grup ludzi ją wypełniających na szczeblach strategicznych, operacyjnych i taktycznych. Każdy szczebel tych grup powiązany jest z kolei z wizją i wiedzą, jak ją zrealizować. Broker wiedzy na każdym szczeblu tej sztywnej struktury daje możliwość jej ewaluowania w celu podejmowania działań z zakresu budowy bezpieczeństwa publicznego, to przy systematycznym działaniu może dać pozytywne rezultaty.

Działania prowadzone przez samych rzeczników są jeszcze w wielu wypadkach na poziomie intuicyjnym opartym na zdobywanym doświadczeniu i wybranych metodach oddziaływania opartych głównie na lepiej lub gorzej poznanym PR. Tego typu działania mogą być wykorzystywane doraźnie, ale konieczna jest całościowa wizja procesu komunikowania się i utrzymywania relacji z otoczeniem tej organizacji. Powinna być wpisana w strategię działania i realizowana jako proces.

Jednym z ważnych elementów kreowania wizerunku policji i komunikowania się jej z otoczeniem jest budowa zaufania strategicznego opartego na wiedzy i edukacji, co w naturalny sposób wiąże się ze sposobami ich przekazu. Przy czym wiedza i edukacja odnosi się do samej organizacji oraz jednostek i grup funkcjonujących w niej na różnych miejscach struktury, a także i do samego społeczeństwa. Taki proces, chociaż rozciągnięty w czasie, daje możliwość przełożenia na faktyczne działania wspierające budowę zaufania przez komunikowanie i utrzymywanie pozytywnych relacji. Możliwe jest zatem – z wykorzystaniem komunikatyki – uruchomienie rzeczywistej, realnej kooperacji na poziomie operacyjnym organizacji z grupami lokalnych społeczności.

Zmiany zachodzące w policji i równoległe w społeczeństwie obywatelskim mogą zapewnić otwarcie na kooperację na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Połączenie ich w sieć pozytywnych zmian na poziomie lokalnych społeczności może doprowadzić do stworzenia pozytywnych rozwiązań w obszarze bezpieczeństwa publicznego.

Wykreowanie i utrwalanie bezpieczeństwa jako marki, której ambasadorami są zarówno kierownicy różnych szczebli, zespoły prasowe i ds. komunikacji ze społeczeństwem, ale także funkcjonariusze z poziomu operacyjnego, pozwoli na utrzymanie dobrej reputacji policji i udrożnienie różnych kanałów przepływu informacji do społeczeństwa w celu urealnienia komunikowania się dwukierunkowego. Umożliwić to może tworzenie i utrwalanie dobrych praktyk przez profesjo-

nalistów – brokerów wiedzy – utrzymujących satysfakcjonujące relacje zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz policji.

Transfer wiedzy do lokalnej społeczności pozwoli w rezultacie na współdziałanie z nią, ukierunkowanie na podmiotowość, aktywizację potencjału grup lokalnych. Zastosowanie adekwatnych narzędzi identyfikacji problemów w lokalnych społecznościach i dobranie strategii ich rozwiązywania może pomóc zaspokoić potrzeby lokalnej społeczności w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego przez rozbudowywaną sieć połączonych podmiotów.

Od zachowań rzeczników policji oczekuje się wiarygodności. Mogą więc pełnić rolę audytorów komunikowania się organizacji ze społeczeństwem. Niemniej ich rola nie powinna kończyć się na oświadczeniach czy wyjaśnieniach dotyczących zaistniałych zdarzeń, ale rozciągać się na pracę z innymi funkcjonariuszami, wchodzącymi w kontakt ze społecznościami.

Analiza wyników badań świadczy o tym, że różne cele wpływają na interpretację informacji przez jednostki i grupy. Należą do nich użyteczność informacji przy formułowaniu oceny skutecznego radzenia sobie z innymi, redukcja niepewności, zaspokojenie potrzeb samoobrony, samodoskonalenie, samopowtórzenie itp. W kontekstach grupowych mają miejsce wybrane lub wszystkie motywy, zwłaszcza w sytuacjach oceny natury stosunków z inną grupą dotyczące porozumienia czy integracji<sup>11</sup>. W sytuacji rzeczników prasowych ważne jest bycie zmotywowanym, bacznym i uważnym interpretatorem informacji społecznych, rozumienie i świadomość tego, jakie rodzaje informacji mogą wpływać na zaufanie lub stopień nieufności do organizacji, jaką się reprezentuje.

W relacji policja–społeczeństwo funkcjonuje rozróżnienie My–Oni, które w naturalny sposób budzi nieufność. W takich relacjach ważne są styczości. „Charakter styczości społecznych stanowiących podstawę symbolicznego komunikowania jest elementem sytuacji komunikowania posiadającym szczególne znaczenie z socjologicznego punktu widzenia”<sup>12</sup>. Pojęcie styczości odpowiada tu może pojęciu więzi społecznej.

Nie bez znaczenia pozostają inicjatywy negocjacyjne pozwalające na pokonywanie barier nieufności. Współpraca z reguły prowadzi do poprawienia relacji i kooperacji dla celów nadrzędnych. W życiu społecznym i organizacyjnym proces tworzenia znaczenia i adaptacji trwa nieprzerwanie. Towarzyszy mu proces społecznego przetwarzania informacji, gdzie aktorzy poszczególnych grup zwykle są racjonalnymi graczami i obserwatorami. Rzecznik, jako uważny audytor komunikacyjny, powinien mieć świadomość tych procesów, wiedzieć, jak i kiedy przebiegały na liniach styku obu grup, gdzie poszukiwać źródeł trudności.

Nie bez znaczenia pozostaje wiedza nie tylko rzeczników, ale i kierowników jednostek policji różnych szczebli. K. Doktor zwraca uwagę na „nowe modele

<sup>11</sup> R.M. Kramer, *Paranoja zbiorowa – nieufność między grupami społecznymi*, [w:] P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 229.

<sup>12</sup> A. Kłosowska, *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007, s. 183.

struktur organizacyjnych i komunikacyjnych organizacji, nowe profile osobowości kierowników przyszłości oraz kwestie nabywania nowoczesnych kwalifikacji<sup>13</sup>, i to że istnieje potrzeba kształcenia, aby członkowie organizacji mogli służyć racjonalnemu współdziałaniu. Niesie to potrzebę profesjonalizacji. Wskazuje też na to, że większość obecnej kadry kierowniczej jest „tragarzami starej wiedzy uzyskanej ponad dwadzieścia lat temu”<sup>14</sup>. Odnosi się to w dużej mierze do kierowników komend policji.

Funkcjonując w sieci relacji, gdzie duże znaczenia odgrywa polityka, aktualizacja wiedzy schodzi niejako na dalsze pozycje. Pozostawiając kwestie komunikowania się policji z otoczeniem tylko rzecznikom obciążonym wieloma dodatkowymi funkcjami, sami rezygnują z ważnego pola współdziałania z lokalną społecznością. Współdziałanie oparte na przemyślanym procesie komunikatyki pozwoliłoby w dużej mierze wzbogacić zarówno ich kapitał wiedzy, jak i umiejętność sprawnego poruszania się w sytuacji szybkiej zmiany.

Z kolei W. Chojnacki zauważa słabe rozpoznanie potrzeb organizacji w zakresie struktury zatrudnienia oraz poczucie zagrożenia u pracowników mimo doskonalenia ich kwalifikacji zawodowych<sup>15</sup>. Przekłada się to na opór wobec zmian, zainteresowanie pracowników bardziej przetrwaniem niż aktywnym działaniem na rzecz organizacji i jej bezpośredniego otoczenia. To z kolei może mieć wpływ na poziom i jakość wytwarzanych dóbr i usług publicznych w przypadku policji. Nie bez znaczenia pozostaje wiedza ogólna, zawodowa, specjalistyczna i mądrość życiowa obejmująca humanizm, eksperckość, prawość, moralność i odpowiedzialność<sup>16</sup>.

Ponadto w czasach, „w których efektywna adaptacja do zmian staje się nieodzowna z organizacyjnego i indywidualnego punktu widzenia”<sup>17</sup>, konieczne jest monitorowanie gwałtownego przyrostu informacji, podnoszenie kwalifikacji, dążenie do podnoszenia poziomu wiedzy, a przede wszystkim na szczeblu kierowniczym niedoprowadzania do rozproszenia informacji, tylko właściwego jej kumulowania i efektywnego wykorzystania. Kierownik staje się brokerem wiedzy, potrafiącym dynamicznie wykorzystać informację i zastosować ją w praktyce organizacyjnej.

---

<sup>13</sup> K. Doktor, *Kształcenie kierowników i specjalistów*, [w:] W. Horyń, J. Maciejewski (red.), *Nauczyciel andragog we współczesnym społeczeństwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 199; idem, *Menadżerowie w społecznej strukturze okresu transformacji*, [w:] K. Kazimierska (red.), *Socjologia i społeczeństwo polskie*, Omega-Praxis, Łódź 1998; idem, *Zawód menadżer. Problemy kształcenia*, „Żagadnienia Naukoznawstwa” 1977, nr 1–2, s. 135–143.

<sup>14</sup> K. Doktor, *Kształcenie...*, s. 202.

<sup>15</sup> W. Chojnacki, *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008; W. Chojnacki, A. Balasiewicz (red.), *Człowiek w nowoczesnej organizacji. Wybrane problemy doradztwa zawodowego i personalnego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.

<sup>16</sup> W. Chojnacki, *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych...*, s. 66–69.

<sup>17</sup> W. Chojnacki, *Szkolenie w formie samokształcenia kierowanego*, [w:] W. Horyń, J. Maciejewski (red.), *Nauczyciel...*, s. 205.

Jednocześnie w świat segmentu produkcyjnego oraz odbiorców usług i dóbr publicznych wchodzi nowe pokolenie, nieobciążone skutkami transformacji, o innych wymaganiach i większych oczekiwaniach. Pokolenia starsze zdążyły wypracować nowe strategie radzenia sobie również w sytuacjach trudnych. Łączy się to ze zmianą oczekiwań wobec organizacji, w tym policji świadczącej dobra i usługi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja jako monopolista i w gruncie rzeczy stara organizacja dźwiga ze sobą ciężar oporu wobec zmian, kierując się niejednokrotnie „starą wiedzą” i zrytualizowanymi sposobami funkcjonowania jako grupa zawodowa.

Wyniki badań wskazują, że opór wobec zmian, zamykanie się w swoim kręgu zawodowym, niedostatki wiedzy i nadmierne obciążenie wielozadaniowością nie służą dobrej komunikacji. Potrzebna jest zmiana spojrzenia na organizację, jej otoczenie, ale przede wszystkim na system społeczny – grupy, które co prawda z definicji są dyspozycyjne, ale pracują bezpośrednio z otoczeniem.

Jednostki tych grup rekrutują się z otoczenia organizacji, mają już pewną wiedzę o wspólnocie, z którą pracują, brakuje im natomiast wiedzy, jak ją wykorzystać innowacyjnie i w jakich segmentach należy ją uzupełnić czy wzbogacić. Policja oprócz funkcji represyjnej jest zobowiązana do realizacji funkcji prewencyjnej. To zmienia postać rzeczy. Wymaga dodatkowego przygotowania do pracy w warunkach kooperacji. Policjant nie powinien w związku z tym pozostawać jedynie funkcjonariuszem wykonującym w miarę sprawnie swoje zadania służbowe, ale stać się brokerem wiedzy, tym bardziej że wielu funkcjonariuszy uzupełnia wykształcenie.

Nowy model komunikowania się policji proponuje spojrzenie na ten proces z innej perspektywy. Stres związany z transformacją naruszał zaufanie strategiczne do kolejnych rządów, a przeprowadzane reformy nie wpłynęły znacząco na wzrost tego zaufania. Niemniej budowanie dobrze funkcjonującej demokracji może tę sytuację poprawić. Duży wkład mogą wnieść w ten proces organizacje publiczne, przez komunikowanie się rozumiane jako proces w relacji ze społeczeństwem. Inwestowanie w kapitał społeczny, zarówno spajający, jak i pomocowy, na poziomie lokalnych społeczności może mieć znaczący wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli i ich partycypację w jego budowie. Organizacje publiczne nie wytworzą zaufania i bezpieczeństwa, ale w znaczący sposób mogą zacząć je budować na poziomie społeczności lokalnych i z ich udziałem.

Współczesną kulturę można definiować w kategoriach „utopijnej potrzeby swoistego współwystępowania maksymalnej wolności (tj. swobodnej ekspresji jednostki) z optymalną ochroną przed wszelkimi zagrożeniami ze strony przestępczości”<sup>18</sup>. Wolność i poczucie zagrożenia pozostają na przeciwnych biegu-

<sup>18</sup> H. Boutellier, *The Safety Utopia, Contemporary Discontent and Desire as to Crime and Punishment*, Kluwer Academic, Dordrecht, Netherlands 2004, cyt. za: A. Kossowska, *Uwarunkowania i konsekwencje lęku przed przestępczością*, [w:] J. Królikowska (red.), *Problemy społeczne w grze politycznej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 193.



nach. Skoro nie da się takiego stanu rzeczy zmienić, można próbować go poprawić przynajmniej w obszarze komunikowania. Na poziomie lokalnych społeczności, jako proces ciągły, poprzez wymianę informacji i budowę zaufania może pomóc odbudowywać więzi.

Jednostka w dążeniu do poczucia bezpieczeństwa będzie zwracać się ku grupom, w których funkcjonuje. Procesy globalizacyjne są sprzężone z lokalizmem. Dotyczy to również komunikowania się i dostosowania go do potrzeb konkretnego kręgu kulturowego zarówno nadawców, jak i odbiorców na poziomie lokalnych społeczności. Takie podejście wymusza współczesność i tocząca się coraz szybciej zmiana również w warstwie migracyjnej. G. Simmel pisał, że „stosunek do przestrzeni jest z jednej strony warunkiem, z drugiej zaś – symbolem stosunku do człowieka”<sup>19</sup>. Współczesny wędrowiec nie jest związany z konkretnym punktem w przestrzeni, staje się obcym nienależącym do tradycyjnego kręgu swojskości. Dwustronna komunikacja jest tu potrzebna dla obopólnego porozumienia: wędrowca i lokalnej społeczności.

W podejściu liberalizmu afirmującego rynek, wolną konkurencję i indywidualizm, komunikowanie się ma służyć celom realizowanym przez organizacje prywatne nastawione na zysk. Z kolei w koncepcji komunitariańskiej, gdzie widoczne są wspólnotowe źródła życia społecznego i znaczące jest włączenie obywateli do rozwiązywania problemów, komunikacja powinna wspomagać upodmiotowienie społeczności lokalnych. Świat lokalny powinno się traktować jako ważny składnik procesów globalnych. Czynnikiem, który decyduje o powodzeniu rozwoju lokalnych społeczności, jest nie tylko zrównoważony rozwój. To także umiejętność komunikowania się podmiotów pracujących w i na rzecz lokalnych społeczności, gdzie wartościami dodanymi są wiedza, innowacyjność w rozwiązywaniu lokalnych problemów, reaktywacja i wzmacnianie więzi oraz budowa dobra wspólnego. Przemiany związane z rozwojem cywilizacyjnym sprawiają, że każde z państw, regionów i wspólnot, a także organizacje próbują dostosować się do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Wymiar lokalny nabiera nowego znaczenia i jest dobrym miejscem pozyskiwania wiedzy, kreatywności i innowacyjności.

Ponadto w działaniach mediów widoczna jest budowa swoistej spirali niepokoju, która w swoim założeniu może z jednej strony budzić lęk przed przestępczością, ale z drugiej doprowadzać do „uśpienia publiczności”. Ponadto media łączą się też z kwestią społecznej odpowiedzialności dziennikarzy w demokratycznym państwie<sup>20</sup>. Wizja dziennikarstwa kierującego się interesem publicznym w dużym stopniu łączy się z oczekiwaniami odbiorców mediów, tymczasem z badań wynika, że 2/3 badanych postrzega dziennikarza jako pełniącego służbę społeczną<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> G. Simmel, *Obcy*, [w:] idem, *Most i drzewi. Wybór esejów*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2006, s. 204.

<sup>20</sup> Zob. T. Płonkowski, *Amerykańska koncepcja odpowiedzialności dziennikarzy*, Instytut Kultury, Warszawa 1995.

<sup>21</sup> Jacy są i jacy powinni być dziennikarze? Komunikat z badań nr BS/68/2002/ CBOS, s. 2.



Jednocześnie ostatnie dekady transformacji wskazują, że „czwarta władza jest sprawowana przez jej dysponentów nie tylko w sposób absolutny i kapryśny, ale nierzadko w sposób bezrefleksyjny i szkodliwy”<sup>22</sup>.

Mimo masowości i rozwiązań technicznych jesteśmy zagubieni, jesteśmy społeczeństwem informacyjnym zdezinformowanym. Nie można utożsamiać społeczeństwa informatycznego z dostępem do Internetu. Zmiana społeczna i jej konsekwencje powodują potrzebę jej tłumaczenia, ponieważ jednostka i grupy powinny być wyposażone w rozumienie istoty i natury zmian.

W pracy przyjęto założenie, że komunikowanie się policji z władzami rządowymi i samorządowymi oraz społeczeństwem ulegało zmianie pod wpływem nowych strategii i wynikających z nich zadań dla policji. Uwzględnianie nowych systemowych oddziaływań może być wzbogacone zgodnie z zasadami komunikatyki jako najbardziej efektywnego sposobu komunikowania się policji.

Do komunikowania nowych wizji i zadań policji, nowego miejsca w strukturze zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu konieczne jest wprowadzenie nowych narzędzi, sposobów polegających na zastosowaniu kompleksu oddziaływań wykorzystujących zasady i prawidłowości komunikatyki. W globalizującym się świecie i szybko zmieniającej się rzeczywistości potrzebny jest uporządkowany zespół naukowych metod skutecznego dotarcia do odbiorców z przekazem treści, gdzie informacja ujęta jest z perspektywy procesu. Komunikatyka (jako uporządkowany zespół naukowych metod skutecznego dotarcia do odbiorców z przekazem treści) może wskazywać na procesy wyłaniania jako pewną prawidłowość ośrodków tłumaczących istotę, naturę, kierunek zmian procesów społecznych, gospodarczych, w każdym istniejącym zorganizowanym społeczeństwie w perspektywie długookresowej. Komunikatyka mogłaby zostać wykorzystana z powodzeniem w organizacjach publicznych produkujących dobra i usługi dla obywateli-konsumentów, w tym przypadku – bezpieczeństwo.

Komunikatyka traktowana jest jako proces twórczy, innowacyjny, który obejmuje strategie zastosowań twórczego komunikowania, zmierzające do zmniejszenia asymetrii informacji w sfragmentaryzowanym społeczeństwie sieci. W ten sposób można dążyć do zmniejszenia deficytu spójności społecznej przez poszukiwanie i stosowanie w obszarze komunikatyki jako procesu odpowiednich metod, technik i narzędzi, które sprzyjałyby społecznej rekonstrukcji. W ten sposób można by dążyć do przejścia od relacji zależnościowych do relacji współrzędnych. Utrzymywanie jednego rodzaju relacji staje się już nieaktualne, ponieważ zmienia się jakość i częstotliwość tych relacji.

Brak czasu wymusza uproszczenia schematów komunikacji i relacji oraz stosowania takich metod w przekazie informacji, które będą szybkie i skuteczne. Komunikatyka w takim rozumieniu dążyłaby do dojrzałej komunikacji pokonującej etapy wzajemnych zależności, międzygrupowych konfliktów, obszarów nie-

<sup>22</sup> E. Migaczewska, *Polski dziennikarz – perfekcyjny manipulator?* [w:] J. Królikowska (red.), *Problemy społeczne w grze politycznej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 96.

wiedzy, na której budowane są stereotypy i uprzedzenia. To proces przekraczania barier komunikacyjnych w relacji organizacja i jej otoczenie, której głównym celem jest kooperacja na rzecz dobra wspólnego. W takim rozumieniu wspomagałaby przejście do kolejnego etapu przebiegającego od kolektywizmu do indywidualizmu i z powrotem od indywidualizmu do kolektywizmu opartego na wiedzy i wspólnocie moralnej (dążącej do zrównoważonego rozwoju społeczności), zaufaniu i pokonywaniu barier.

W komunikowaniu decydująca jest też postawa odbiorcy, w sytuacji nieufności nie będzie wykazywał predyspozycji do przyjęcia komunikatu. W komunikatyce ważny jest sam proces komunikowania. Proces rozumiany jest tu jako przekaz informacji i jej wartościowanie. Język tworzy w wyobraźni obrazy rzeczywistości i wpływa na koordynowanie zachowań grupy oraz uruchamia element wtórny – tworzenie wspólnoty. W rezultacie dzięki proponowanemu modelowi komunikatyki widoczna jest istota procesu – dostarczenie informacji i koordynowanie współpracy ze społeczeństwem.

Aby stworzyć komunikat, trzeba zrozumieć proces jego powstawania w grupie docelowej. To z kolei umożliwia dobór metod przekazu treści. Komerccjalizacja przekazu sprawia, że informacja kierowana do odbiorców może być trudna do zrozumienia. Na jej podstawie odbiorcy budują swoją wizję świata. Różne poziomy odbioru informacji, które można odnieść do struktur społecznych. W komunikatyce możemy mówić o piramidzie rozumienia treści informacji w społeczeństwie, zbudowanej na poziomach struktury społecznej.



Rysunek 19. Piramida rozumienia treści przekazu w społeczeństwie

Źródło: opracowanie własne

Elity występują tu jako nadawcy przekazu, ale jednocześnie ci, którzy ten przekaz rozumieją. Posiadają dostęp do informacji i kapitały społeczno-kulturowe pozwalające na budowę i odbiór komunikatu.

Klasa średnia pojawia się jako ta część społeczeństwa, która z racji posiadanego kapitału społeczno-kulturowego częściowo rozumie treść przekazu, chociażby z powodu ograniczonego dostępu do informacji. Na tym poziomie znajduje się również ta część publiczności, która jest zainteresowana zrozumieniem toczących się zmian z jednoczesną świadomością braku dostępu do pełnej informacji i możliwości wywierania wpływu.

Na najniższym poziomie usytuowani są odbiorcy bierni, bezrefleksyjni, absorbujący proste środki przekazu, oparte często na sensacji. Ten rodzaj publiczności nie interpretuje informacji w szerszej perspektywie, opierając się na posiadanym kapitale społeczno-kulturowym. Różne poziomy odbioru informacji przedstawia rys. 19.

Komunikatyka może wykorzystywać innowacyjne zastosowanie metod, technik i narzędzi w procesie wdrażania opracowań i przyjętych strategii komunikowania się. To uporządkowany zespół naukowych metod skutecznego dotarcia do odbiorców z przekazem treści. Policji trudno jest komunikować bez odpowiedniego przygotowania, jednoznaczności w odbiorze własnych działań. Konieczna jest do tego szczególna troska o jednoznaczność w odbiorze działań. Komunikatyka przez swoje narzędzia umożliwia dyskurs rozumiany jako zbiór postulatów społeczeństwa i policji, swoisty przekaz informacji i oczekiwań.

W prywatnej organizacji rynkowej starania o zrozumiały przekaz są wymuszone perspektywą utraty zysku. Organizacja monopolistyczna wypełniająca funkcje państwa powinna również przejawiać jak największą troskę o jednoznaczność przekazu pod rygorem utraty wiarygodności.

W poprzednim układzie istniała pewna wykształcona struktura z ośrodkiem tłumaczącym i komunikującym istotę zjawisk. Po gwałtownej zmianie systemu początkowo brakowało takiego ośrodka. Z czasem pojawiła się potrzeba czy wręcz niezbędność wyłonienia go (przynajmniej na poziomie organizacji publicznej produkującej dobra i usługi dla obywatela-konsumenta).

Jego zadaniem jest objaśnianie istoty i konsekwencji zmian w powiązaniu z głównymi potrzebami państwa powołującego organizacje publiczne do realizacji swoich funkcji. Należałoby tutaj wskazać na konsekwentne budowanie takich organizacji i instytucji życia publicznego, które stworzyłyby sprzyjający kontekst kulturotwórczy, odbudowujący powoli „kulturę zaufania”.

Komunikatyka zajmowałaby się odkrywaniem takich prawidłowości zmian i komunikowania ich przez wyłonione ośrodki przez nadanie działań, struktur, prawidłowości i realizowanie strategii komunikacyjnych za pomocą dostępnych narzędzi.

Komunikatyka jako proces rozumiana jest tutaj jako jeden z głównych elementów zarządzania informacją, tak ważny jak sfera prawna czy finansowa funk-

cjonowania organizacji. Komunikatyka mogłaby być wykorzystywana w praktyce przez dobranie skutecznych metod, technik i narzędzi stosowanych wewnątrz i na zewnątrz organizacji.

Nie bez znaczenia pozostaje wskazanie na mechanizmy zjawisk, czynników społecznych będących przyczyną zmian (pożądanych), opis diagnozowanego fragmentu rzeczywistości w połączeniu z szerszymi procesami i zjawiskami społecznymi. Ważne w tym opisie są również wzory zachowań, wykształcone systemy wartości, tożsamości jednostek, zbiorowe aspiracje, poczucie więzi grupowych, innowacyjność, kreatywność i racjonalizm działań, klimat kulturowy, dający uczestnikom życia społecznego możliwość artykulacji opinii.

Tabela 2. Komunikatyka jako proces

Komunikatyka	Metody, techniki i narzędzia komunikatyki
<p>Proces twórczy, innowacyjny zmierzający do dojrzałej komunikacji pokonującej etapy wzajemnych zależności, międzygrupowych konfliktów, minimalizującej obszary niewiedzy.</p> <p>Proces przekraczania barier komunikacyjnych w relacji organizacja–jej otoczenie (z uwzględnieniem komunikacji wewnętrznej organizacji, która w istotny sposób wpływa na komunikowanie zewnętrzne, tożsamość i identyfikację z organizacją, a tym samym zaangażowanie w pracę).</p> <p>W takim rozumieniu wspomagałaby przejście do kolejnego etapu przebiegającego od kolektywizmu do indywidualizmu i z powrotem do kolektywizmu.</p> <p>Kolektywizm (jego celem w założeniu jest dążenie do zrównoważonego rozwoju społeczności), którego uczestnicy wyposażeni są w wiedzę, a działania opierają na wspólnocie moralnej i pokonywaniu barier.</p> <p>Dla organizacji publicznej to proces zmierzający do budowy i pomnażania dobra wspólnego. Dla organizacji prywatnej to proces mający na celu uzyskanie równowagi między nią a otoczeniem z położeniem nacisku na komunikowanie dwustronne przynoszące zysk dla producenta, konsumenta i otoczenia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innowacyjne wykorzystanie i zastosowanie metod, technik i narzędzi w procesie diagnozowania, opracowywania i wdrażania strategii komunikowania.</li> <li>• Zestaw skutecznych i dopracowanych metod, technik i narzędzi wymagających szerokiej wiedzy z komunikowania, socjologii i psychologii oraz umiejętności zastosowania ich w praktyce.</li> <li>• Wymaga fachowego przygotowania merytorycznego oraz zrozumienia komunikatyki jako procesu.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne

To wszystko daje podstawę do formułowania treści zawartości informacji (na poziomie organizacji), uzgadniania sposobu jej przekazu (soczewka komunikacyjna – media itp.), oraz oczekiwanego rezultatu (odbiorcy segmentowi, do których przekazany jest komunikat – informacja).

W przypadku organizacji dostosowanie się do szybkich zmian ma szczególne znaczenie, ponieważ w procesie komunikacyjnym konieczne jest podjęcie przekazu informacji (z zapewnieniem sobie jednocześnie informacji zwrotnej) na co

najmniej dwóch poziomach. Poziom zewnętrzny obejmuje kwestie odnoszące się do reputacji i ogólnego wizerunku świadczących o stabilności policji, umiejętności tworzenia marki produktu i usługi (w wymiarze policji bezpieczeństwa i jego poczucia wśród obywateli-konsumentów), współgranie z innymi podmiotami funkcjonującymi w otoczeniu, dążenie do strategicznego przyciągania, zaangażowania i tworzenia satysfakcjonujących relacji z różnymi podmiotami, które mogłyby teraz i w przyszłości kooperować (w sytuacji policji – na rzecz bezpieczeństwa). To także umiejętność dwustronnego komunikowania się z otoczeniem rozumianego jako proces (komunikatyka) z wykorzystaniem możliwych dostępnych metod, technik i narzędzi komunikacyjnych, staranność i dbałość o wiarygodność informacji, umiejętność dostosowywania się do dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu, uzupełnianie i korzystanie z posiadanej wiedzy zarówno przez kierowników, jak i grupy wypełniające organizację, budowanie zaufania strategicznego (w nadziei na połączenie go z zaufaniem normatywnym otoczenia), transparentność w działaniu.

Poziom wewnętrzny zapewnia grupom w niej zatrudnionym poczucie równowagi między pracą zawodową a życiem prywatnym, kultura organizacyjna sprzyja budowaniu stabilności, preferuje się kierowanie i sterowanie, nie tylko dowodzenie, widoczne jest zapewnienie możliwości specjalizacji i rozwoju, ścieżki możliwej i realnej kariery, ogólnie rzecz ujmując – rozwój kapitału ludzkiego. Komunikowanie wewnątrz organizacji to dobra komunikacja w zespołach i dążenie do pozytywnej atmosfery sprzyjającej pozostawianiu energii w organizacji, dbałość o wiarygodność informacji, wykorzystanie siły różnorodności i innowacyjności tkwiących zwłaszcza w grupach młodego pokolenia do realizacji celów organizacji. Konieczne są do tego szkolenia z zakresu tworzenia wizerunku organizacji i jej reputacji w bezpośrednim kontakcie z otoczeniem, zapewnienie odpowiedniej wagi działaniom dotyczącym kształtowania wizerunku organizacji, zapewniającym korzyść zarówno grupie, jak i organizacji, bezpośredni kontakt z przełożonymi w opracowywaniu strategii działań nastawionych na realizację celu, budowanie zaufania w organizacji, pamięć o tym, że zadowolony pracownik to efektywny i innowacyjny pracownik, który pozostawi swoją energię i zaangażowanie na rzecz organizacji.

Różne sposoby komunikowania się i budowania zaufania mogą pomóc w rozwiązywaniu problemów działania zbiorowego na różnych poziomach organizacyjnych i struktury społecznej. Zachowania komunikacyjne mogą być zatem znaczącym elementem w kooperacji i pomagać w rozwiązywaniu problemów zbiorowych, jakimi są bezpieczeństwo i porządek publiczny. Na poziomie lokalnym łączyć się mogą z zaufaniem strategicznym, a na poziomie państwa z zaufaniem uogólnionym. Komunikowanie aktorów gry o bezpieczeństwo jest elementem strategicznym i może przyczynić się do budowania zaufania opartego na wiedzy, a to z kolei pomóc w rozwiązywaniu dylematów zbiorowych.

Komunikatyka funkcjonowałyby jako spoiwo między organizacją (publiczną) a jej obywatelami-konsumentami, w tym wypadku między policją a jej otoczeniem – społeczeństwem i innymi organizacjami. W analizie konkretnej organizacji – policji – mogłaby być stosowana jako skuteczny proces.

Komunikatyka to również innowacyjne wykorzystanie i zastosowanie metod, technik i narzędzi w procesie wdrażania opracowań i przyjętych strategii komunikowania. Komunikatyka traktowana jako proces twórczy, innowacyjny, opracowywanie, kodyfikowanie, strategie zastosowań twórczego komunikowania może być traktowana jako proces zmierzający do zmniejszenia asymetrii informacji w sfragmentaryzowanym społeczeństwie sieci. W ten sposób można dążyć do zmniejszenia deficytu spójności społecznej przez poszukiwanie i stosowanie w obszarze komunikatyki jako procesu odpowiednich metod, technik i narzędzi, które sprzyjałyby społecznej rekonstrukcji. W ten sposób można by dążyć do przejścia z relacji zależnościowych w relacje współzależne. Utrzymywanie jednego rodzaju relacji staje się już nieaktualne, ponieważ zmienia się jakość i częstotliwość tych relacji. Brak czasu wymusza uproszczenie schematów komunikacji i relacji oraz stosowanie takich metod w przekazie informacji, które będą szybkie i skuteczne.

Komunikatyka jako proces miałaaby na celu dążenie do dojrzałej komunikacji pokonującej etapy wzajemnych zależności, międzygrupowych konfliktów, obszarów niewiedzy, na której budowane są stereotypy. To proces przekraczania barier komunikacyjnych w relacji organizacja i jej otoczenie, której głównym celem jest kooperacja dla dobra wspólnego.

W procesie komunikowania jednostki i grupy korzystają z kulturowych skryptów komunikacyjnych. Skrypty rozumiane są jako kulturowe scenariusze komunikacyjne w relacjach jednostkowych i grupowych przyjętych w danej kulturze. Skrypty, kody kulturowe i poziom analfabetyzmu stanowią warunek zrozumienia komunikatu. Aby zbudować komunikat, trzeba zrozumieć proces jego powstawania w grupie docelowej. To z kolei umożliwia dobór metod przekazu treści.

Komercjalizacja mediów sprawia, że informacja kierowana do odbiorców staje się trudna do zrozumienia. Na jej podstawie odbiorcy budują swoją wizję świata, ale jest to wizja kształtowana przez media. Media nie tylko kształtują potrzeby, ale również je wzbudzają. W rezultacie powstają różne poziomy odbioru informacji, które można odnieść do struktur społecznych.

Komunikatyka opiera się na heurystyce i inwentyce<sup>23</sup> – odpowiedź naukowa na istnienie luki informacyjnej w ramach podejmowania decyzji. Decydent w organizacji ma tylko część wiedzy o rzeczywistości, natomiast pozostała część tkwi w luce informacyjnej. Dąży on do zminimalizowania tej luki informacyjnej przez intuicję i twórcze, innowacyjne metody rozwiązywania problemów. Metody twórczego myślenia mają wypełniać lukę informacyjną, a inwentyka i uporząd-

<sup>23</sup> Zob. Z. Martyniak, *Wstęp do inwentyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1997.



kowane działania są traktowane jako zespół naukowych metod dochodzenia do minimalizowania luki informacyjnej. Komunikatyka może wskazywać na procesy wyłaniania jako pewną prawidłowość ośrodków tłumaczących istotę, naturę, kierunek, zmian procesów społecznych, gospodarczych, w każdym istniejącym zorganizowanym społeczeństwie w perspektywie długookresowej.

W krótkich okresach zmian może zaistnieć sytuacja asymetrii informacji, objaśniającej zmianę jako pewną prawidłowość wynikająca z zachwiania dotychczasowego układu. Musi się wykształcić nowy układ, z którego wyniknie potrzeba powstania ośrodka nadającego sens i znaczenie zmianom i tłumaczącego społeczeństwu naturę zmian. Komunikatyka zajmowałaby się odkrywaniem tych prawidłowości w każdej organizacji lub szerzej – w organizacji państwa.

Komunikowanie nowych wizji i zadań policji, nowego miejsca w strukturze zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu wymaga wykorzystania nowych narzędzi, zastosowania kompleksu oddziaływań opartych na zasadach komunikatyki.

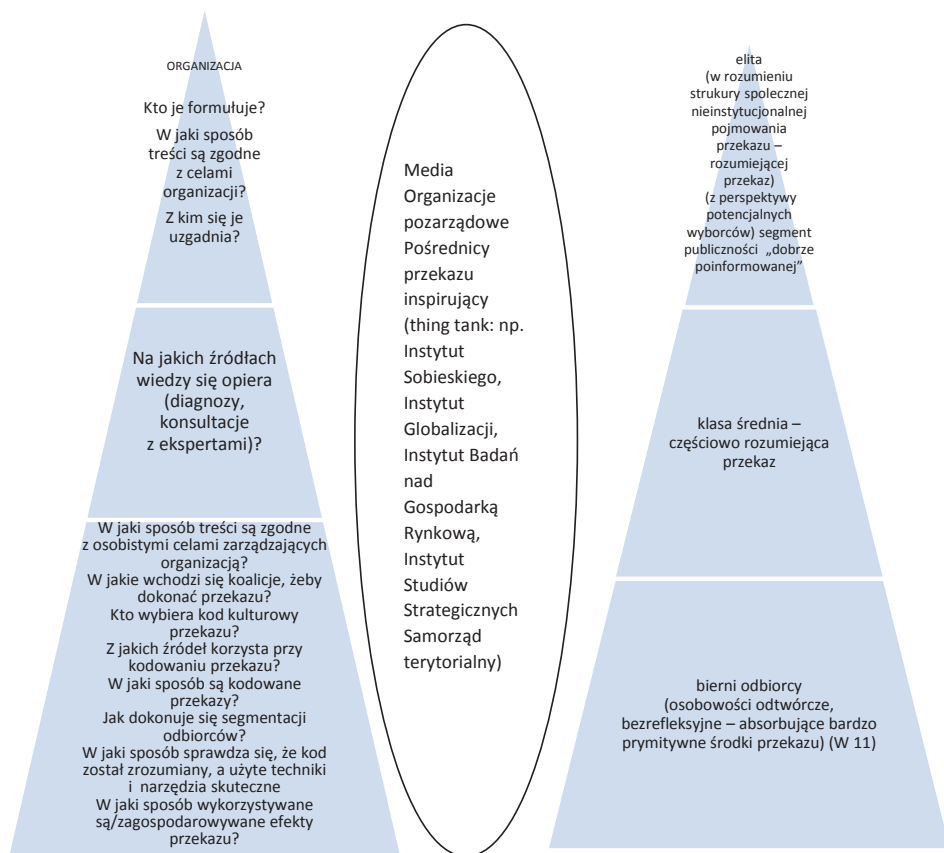
W komunikatyce oprócz oddziaływań typowych dla socjotechniki, tj. kto, w jakim celu i jakimi środkami jest dokonywany przekaz, pojawia się też kwestia treści przekazu. Treść przekazu zawarta w skrypcie i kodzie kulturowym ma dopiero pełną wartość informacyjną. Swoisty rynek interesów społeczeństwa w zależności od miejsca grup i jednostek w strukturze społecznej składa się w dużej mierze z wartości pozaekonomicznych (kulturowych, religijnych, aksjologicznych itp.), co z kolei powoduje przyzwolenie na działanie ogólnych reguł gry zapewnianych przez państwo.

Nieodzownym elementem inżynierii społecznej jest diagnoza społeczna mająca na celu rozpoznanie konkretnych sytuacji, zdarzeń i społecznych uwarunkowań. Jej rezultatem jest ekspertyza, opis będący podstawą przeprowadzenia prognoz zdarzeń oraz oddziaływań profesjonalistów. Istotne jest zwrócenie uwagi na przyczyny i mechanizmy zjawisk, wskazanie czynników społecznych będących przyczyną zmian (pożądanych), opis diagnozowanego fragmentu rzeczywistości w połączeniu z szerszymi procesami i zjawiskami społecznymi. Ważne w tym opisie są również wzory zachowań, wykształcone systemy wartości, tożsamości jednostek, zbiorowe aspiracje, poczucie więzi grupowych, innowacyjność, kreatywność i racjonalizm działań, klimat kulturowy, dający uczestnikom życia społecznego możliwość artykulacji opinii. To wszystko daje podstawę do formułowania treści zawartości informacji (na poziomie organizacji), uzgadniania sposobu jej przekazu (soczewka komunikacyjna – media itp.), oraz oczekiwany rezultat (odbiorcy segmentowi, do których przekazany jest komunikat – informacja).

W tym wymiarze ważne jest, jakie treści są przekazywane: na poziomie organizacji – kto je formułuje, z kim je uzgadnia, na jakich źródłach wiedzy się opiera (diagnozy, konsultacje z ekspertami). W jaki sposób są zgodne z celami organizacji, a w jaki z osobistymi celami zarządzających organizacją. W jakie wchodzi koalicje, żeby dokonać przekazu. Jakimi metodami dokonuje wyboru kodu kulturowego przekazu. W jaki sposób są kodowane przekazy. Jak dokonuje się

segmentacji odbiorców. Organizacja przekazu treści informacji w komunikatyce została przedstawiona na rysunku 20.

W soczewce ważne są: media, organizacje pozarządowe, pośrednicy przekazu inspirujący (thing tank: np. Instytut Sobieskiego, Instytut Globalizacji, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Instytut Studiów Strategicznych, samorząd terytorialny). W odniesieniu do odbiorcy ważne jest: w jaki sposób sprawdza się, że kod został zrozumiany, a użyte techniki i narzędzia skuteczne, w jaki sposób wykorzystywane są/zagospodarowywane rezultaty przekazu.



Rysunek 20. Organizacja przekazu treści informacji w komunikatyce

Źródło: opracowanie własne

Na kształtowanie oczekiwań jednostek związanych z pełnioną przez nie rolą i miejscem w społeczeństwie w strukturze społecznej wpływają ograniczenia wynikające z zasobów społeczno-kulturowych. W trakcie zmiany społecznej „modyfikowane są, a niejednokrotnie tworzone na nowo wartości, reguły i normy instytucjonalne mające wpływ na racjonalność systemu. Udział w tej grze biorą instytucje

będące podstawą systemu społecznego na poziomie mikro- i makrosocjalnym. W efekcie tworzone są modele i wzory strategii działania<sup>24</sup>. Komunikatyka jako ośrodek tłumaczący proces zmiany dawałaby możliwość zrozumienia ich natury i działania, a przez to pozwalałaby na podejmowanie racjonalnych decyzji.

Warto tu przypomnieć stwierdzenie W.I. Thomasa: „jeśli ludzie definiują sytuacje jako rzeczywiste, stają się one sytuacjami rzeczywistymi”<sup>25</sup>. Wpływ samej sytuacji, jej odczytanie i kontekst mają ogromną siłę i wpływają na racjonalność działających aktorów. Wpływ sytuacyjny wydaje się nie do przecenienia, zwłaszcza gdy połączony jest z konkretną definicją sytuacji i oddziaływaniem ośrodków przekazujących informację. Publiczne definicje sytuacji sformułowane przez osoby znaczące, autorytety mogą mieć wpływ (i mają) na późniejsze wydarzenia. „Samospełniające się proroctwo to zatem fałszywa definicja sytuacji, wywołująca nowe zachowanie, które powoduje, iż początkowo nieprawdziwa koncepcja staje się koncepcją prawdziwą”<sup>26</sup>, a „w świecie społecznym jak w dziedzinie zjawisk psychologicznych, fałszywe idee skonfrontowane z prawdą znikają bardzo powoli”<sup>27</sup>.

Tymczasem z analiz transformacji „w Polsce nie było (i ciągle nie ma) instytucji strategicznego myślenia i strategicznego programowania działalności państwowej. Idea powołania Narodowego Centrum Studiów Strategicznych<sup>28</sup> dopiero ma wejść w fazę realizacji, ale to, jak zostanie ostatecznie skonkretyzowana, jest ciągle jeszcze sprawą otwartą”<sup>29</sup>. Ponadto:

już na etapie myślenia (co przejawia się w stosowanym w takich sytuacjach języku) uruchamiają się różnego typu korektory (partyjne, frakcyjne, grupowe, towarzyskie, personalne itp.). Szansa, że po uwzględnieniu tych wszystkich (zwykle wzajemnie sprzecznych) oczekiwań i sugestii, podjęta decyzja pozostanie jeszcze prawidłowa z punktu widzenia oczekiwanego społecznego efektu, jest niestety niewielka. Kolektywna praca nad decyzjami politycznymi (dotyczy to także procesu legislacyjnego) zwykle ich nie uszlachetnia, a wręcz odwrotnie, często przeistacza je w kompromisową bylejakość<sup>30</sup>.

W tym wymiarze brakuje też ośrodka komunikującego zmiany na poziomie zarówno organizacji, jak i państwa, który jako niezależne źródło informacji wspierałby w znaczący sposób proces strategicznego rozwoju. Elity posiadają

<sup>24</sup> M. Marody, A. Rychard, Giza-Poleszczuk, *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2000, s. 39.

<sup>25</sup> K.R. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 2002, s. 459.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 461.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 462.

<sup>28</sup> Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (Government Center for Strategic Studies) zakończyło działalność w 2006 roku, <http://bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=79421> [dostęp 26.06.2012].

<sup>29</sup> Fragmenty referatu wygłoszonego przez Jerzego Głuszyńskiego na zorganizowanej przez Prezydenta RP w dniu 30 października 2003 r. konferencji „Diagnoza stanu państwa i społeczeństwa polskiego po 14 latach transformacji. Polska za 10 lat: scenariusze rozwoju”, <http://www.pentor.pl/17554.xml> [dostęp 30.11.2010].

<sup>30</sup> Ibidem.

własne racjonalności, niekoniecznie przystające do racjonalności społeczeństwa, co w połączeniu z brakiem rozumienia przez społeczeństwo zmian i ich kierunków, przyjmowanych strategii, powodować może niespójny przekaz informacji, zwłaszcza medialny, brak wypełniania komunikatów treścią zrozumiałą dla odbiorcy zwiększający się podział na My–Oni.

Komunikatyka byłaby procesem naprawczym obejmującym działania, takie jak modernizacja istniejących przekazów, zagospodarowanie niszy komunikacyjnych, adaptacja nowych funkcji do praktycznego wykorzystania, zwłaszcza w takich organizacjach jak policja.

Komunikowanie powinno usprawniać funkcjonowanie organizacji. Wymaga jednak długookresowego programu wyjaśniania prawidłowości i konsekwencji rozwoju społecznego i samych zmian zachodzących w organizacji, kierowanego do jej systemu społecznego i odbiorców jej usług – społeczeństwa. Dlatego trzeba stworzyć taki zespół metod, technik i paradygmatów badawczych o stałych regułach, które pozwalałyby w procesie zmian na komunikowanie się umożliwiające utrzymywanie satysfakcjonujących relacji między policją a społeczeństwem.

### *Rekapitulacja*

Problem główny pracy sformułowano następująco: jakim zmianom ulegały sposoby komunikowania się policji ze społeczeństwem, administracją rządową i samorządową w latach 1989–2010 i pod wpływem jakich czynników? W pracy przyjęto założenie, że komunikowanie się policji ze społeczeństwem, władzami rządowymi i samorządowymi ulegało zmianom pod wpływem nowych strategii i wynikających z nich zadań dla policji. Dalsze pozytywne zmiany mogą uwzględniać systemowe oddziaływanie zgodne z zasadami komunikatyki, jako najbardziej efektywnego sposobu komunikowania się policji.

Wyniki analiz wskazują, że przemiany transformacyjne wymusiły na policji dostosowanie się do zmian w sposób nagły. Główni aktorzy biorący udział w przemianach policji dysponowali zasobami pozostałymi po poprzednim układzie politycznym, a strategię działania zostały oparte na ówczesnych wymogach, chociaż bez dostatecznego kapitału wiedzy o jej mechanizmach. Policja w ramach kolejnych reform podejmowała działania związane z ochroną życia i mienia obywateli, działania zapobiegające przestępczości. Głównymi regułami gry umożliwiającymi wykorzystanie posiadanych zasobów były zasady demokracji. Rozpoznanie reguł gry (instytucji) nie korelowało jednak w pełni z wykorzystaniem posiadanych zasobów. Proces budowy bezpieczeństwa i porządku publicznego przez policję ciągle jest zależny od kooperacji na rzecz bezpieczeństwa tej organizacji z innymi podmiotami i społeczeństwem.

W pracy wykorzystano analizę prasoznawczą, której wynikiem jest uzyskanie oceny relacji społeczeństwo–policja, prezentowanej przez publicystów jako wyrazicieli opinii publicznej. Uzyskany obraz policji mimo pozytywnej oceny w rankingach zaufania do organizacji nie jest najlepszy. Deklarowane zmiany nie

są wprowadzane w życie, a pojawiające się patologie organizacyjne dyskredytują również policję. Opisane bariery związane z pełnieniem służby wskazują raczej na słabość kierowania systemem społecznym i jego niewydolność, braki w komunikacji wewnętrznej. Jednocześnie podane przykłady dobrze pracujących komend świadczą o tym, że deklarowane w misji wartości i cele mogą być realizowane z sukcesem, co daje nadzieję na rozszerzenie dobrych praktyk na całą organizację.

Natomiast wyniki badań rzeczników prasowych są ilustracją komunikowania się policji z otoczeniem. Jego słabość wynika głównie z wąskiego rozumienia komunikowania opartego na narzędziach oraz na jednostronnym przekazie, a nie na procesie. Podejmowane przez ostatni rok przez Komendę Główną Policji wysiłki w zakresie poprawy komunikowania wewnętrznego i zewnętrznego mogą przynieść w przyszłości pozytywne skutki, ale wymagają zdecydowanie większych nakładów, zmiany podejścia na procesowe działanie, jak i powołania zespołów profesjonalistów nieobciążonych dodatkowymi zadaniami służbowymi.

Policja jest definiowana przez ustawę jako formacja uzbrojona, a prezentowana i analizowana w literaturze przedmiotu jako organizacja publiczna i organ administracji publicznej wchodzący w relację z otoczeniem – społeczeństwem. Relacja taka wymaga oparcia na komunikowaniu dwustronnym. Zgodnie z ustawą w celu zrealizowania swoich zadań w zakresie zapobiegania przestępczości policja powinna kooperować ze społeczeństwem. Kooperacja oparta na komunikowaniu dwustronnym i zaufaniu daje nadzieję na zrealizowanie potrzeby bezpieczeństwa obywateli w społeczeństwie ryzyka. Zmiany zachodzące zarówno w policji, jak i społeczeństwie są szybkie i wymagają redefiniowania tożsamości i ciągłej kapitalizacji posiadanych zasobów obu stron. To z kolei opiera się na procesie komunikowania dwustronnego wymagającego od policji uruchomienia posiadanych sił i środków w tym zakresie.

Działania podejmowane w ostatnich dwóch dekadach przez policję w obszarze komunikowania są niewystarczające. Dlatego koniecznie jest podjęcie budowania twórczego procesu, którego celem jest zarówno komunikowanie zmian w policji, jak i równoległe budowanie kapitału komunikacyjnego – pomostowego – pozwalającego na zrealizowanie w pełni celu tej organizacji. Propozycją w tym zakresie jest komunikatyka, która mogłaby zapewnić nie tylko policji, ale i innym organizacjom skuteczny proces komunikowania wewnętrznego i zewnętrznego. Komunikatyka opiera się na systemie społecznym policji i jej otoczeniu, innowacyjności, kreatywności w dążeniu do zmniejszenia asymetrii informacyjnej w stopniu pozwalającym na realizację zadań organizacji.

Komunikowanie zewnętrzne i wewnętrzne organizacji pozwala jej na przetrwanie i działanie we współczesnym niespokojnym otoczeniu. Zaufanie do organizacji jest wzbudzane zarówno przez jej działanie, jak i komunikowanie. Obydwa elementy stały się zasobami organizacji, które można skapitalizować. Kapitalizacja zasobów wymaga poznania reguł, według których można to zrobić.

W tym celu potrzeba racjonalnego działania nie tylko głównych aktorów kierujących organizacją, ale również jej systemu społecznego.

Zmiany transformacyjne wpłynęły na bezpieczeństwo publiczne niekoniecznie w istotny sposób. W okresie transformacji z wykorzystaniem nowych podstaw aksjologicznych postępowala przebudowa instytucji życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Wyzwoliła także postawy, zjawiska i procesy niekorzystne w wymiarze mikro- i makrostrukturalnym, takie jak nieprzejrzystość życia politycznego, powiązania między biznesem a sferą publiczną, intensyfikacja rozmaitych zagrożeń. Idea demokratycznego państwa porządkowała procesy transformacyjne, organizowała też terażniejsze sposoby odzewu społeczeństwa oraz państwa na niebezpieczeństwa<sup>31</sup>. Problem społecznego poczucia bezpieczeństwa rozpatrywano w układzie relacji między transformującym się społeczeństwem, organizacjami zajmującymi się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz poziomem zagrożenia przestępczością<sup>32</sup>.

Zgodnie ze wskazaniami A. Rycharda w procesie transformacji odmienne są logiki działania ludzi, organizacji i instytucji i odmienny jest też poziom ich transformacyjnego zaawansowania na poziomie zachowań jednostkowych, organizacyjnych i instytucjonalnych<sup>33</sup>. Gracze, pozostając we wzajemnych relacjach, grali w odmienne gry, a ich racjonalności były różne. Niedostatki struktury organizacyjnej, a w sytuacji organizacji publicznych, a także policji, monopol na świadczenie dóbr i usług w połączeniu z niedostatkami reguł instytucjonalnych miał znaczący wpływ na zachodzące zmiany.

Publiczność tych organizacji, jednostki i grupy społeczne pozostają jeszcze pasywne w obszarze kooperacji na rzecz bezpieczeństwa. Niemniej ich zwiększająca się aktywność na innych polach, chociażby organizacji non profit, wskazuje na to, że istnieje już możliwy do uaktywnienia „kapitał pomostowy zaufania” między grupą a organizacją, której głównym zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Widoczny jest w porozumieniach między poziomami organizacji kooperujących na rzecz bezpieczeństwa.

Policja jako formacja uzbrojona, a jednocześnie lokowana w obszarze organizacji publicznych, powoli podlega procesom transformacji. W obszarze represji wypełnia ustawowe zadania państwa. Jako organizacja totalna realizuje swoją funkcję zgodnie z przyjętymi wzorami. Natomiast w obszarze prewencji wypełnia zadania organizacji publicznej, jako jeden z podmiotów biorących udział w kreowaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w społeczeństwie. W tym ob-

<sup>31</sup> J. Wyrembak, *Demokratyczne państwo prawne wobec zagrożeń współczesnego państwa*, [w:] J. Królikowska (red.), *Problemy społeczne w grze politycznej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 103.

<sup>32</sup> A. Misiuk, *Spoleczne poczucie bezpieczeństwa i czynniki wyznaczające jego poziom*, [w:] J. Widacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998.

<sup>33</sup> A. Rychard, *Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1, s. 462.



szarze musi dopiero odnaleźć swoje miejsce nie tylko w wymiarze formalnym, tj. tworzenia strategii i programów bezpieczeństwa na różnym poziomie, ale także faktycznej ich implementacji. Wymaga to zmian w spojrzeniu na społeczeństwo, zwłaszcza lokalne społeczności jako partnerów, a nie tylko grup, od których egzekwuje się przestrzegania prawa. W tym zakresie potrzebna jest zmiana w sposobie relacji, komunikowania dwukierunkowego, postrzeganego jako proces. Proces przemysłany, wymagający od specjalistów przewodzenia, a nie dowodzenia.

Modernizacja policji w obszarze komunikowania jest procesem, który wymuszają zachodzące zmiany. Wybór odpowiedniego projektu modernizacyjnego jest koniecznością. Istnieje potrzeba modyfikacji istniejącego systemu komunikowania w policji ze względu na zmiany zachodzące wokół tej organizacji.

Współczesność cechuje się sporą dynamiką przemian strukturalnych i instytucjonalnych. Towarzyszyć jej muszą zmiany wewnątrz systemów organizacji, które są nieodzownym elementem jej rozwoju. Zazwyczaj mają charakter odgórny, ale nie muszą ograniczać innowacji ani rozwoju w sferze komunikowania się.

Wskaźniki ilościowe dotyczące oceny pracy czy wykrywalności policji są jej jednostronną oceną i nie mogą stanowić podstawy do sformułowania opinii o jej funkcjonowaniu i nie przekładają się na rzeczywistą kooperację w obszarze zapobiegania przestępczości. Dopiero budowa przemysłanego procesu komunikowania i sprawne funkcjonowanie w tym obszarze może przełożyć się na pełną realizację zadań. Policja nie może przyjąć dowolnej ścieżki komunikowania się, musi być ona dostosowana do poziomu potrzeb społecznych z uwzględnieniem uwarunkowań kulturowych.

Przemiany w tej organizacji można już opisać jako modernizację, ale należy stwierdzić, że ten proces musi dalej intensywnie postępować i dostosowywać się do zmian i procesów widocznych w otoczeniu policji. Proces zmian w komunikowaniu się policji można podzielić na dwa etapy. Pierwszy, trwający do końca lat dziewięćdziesiątych XX w., to okres związany z przekształcaniem tej organizacji jako całości. Komunikowanie nie było wtedy jeszcze jej mocną stroną. Etap drugi to okres po roku 2000, gdy zaczynają być widoczne zarówno realizowane zadania z zakresu zapobiegania przestępczości, jak i komunikowania. Mimo że oparte głównie na komunikowaniu jednostronnym, jednak sprawiające, że policja zaczyna bardziej świadomie budować swój wizerunek i pracować nad nowymi wzorami relacji z otoczeniem.

Komunikowanie się policji nie jest w zasadzie opisane w literaturze przedmiotu. Pozycje z tej tematyki dotyczą sposobów i narzędzi komunikowania, które mogą być wykorzystywane w praktyce i mają charakter techniki z zakresu public relations. Brak jest w nich pełnego usystematyzowania, odniesienia do specyfiki tej organizacji, a w szczególności opisu jej jako pewnego procesu, który można wdrożyć. Z racji wagi funkcji realizowanych przez policję należałoby potraktować komunikowanie się ze szczególną starannością, a nie jako prostych narzędzi, ale jako instrument zarządzania, podobnie jak instrumenty prawne czy ekonomiczne.

Przemiany w zakresie komunikowania zachodzące w policji można z dużą ostrożnością ocenić jako pozytywne. Proces przekształceń policji jako jednej z organizacji wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga jeszcze czasu. Niedoskonałość wynika z zachodzących jeszcze zmian w całym systemie bezpieczeństwa i niezakończonego procesu modernizacji, wymagających jeszcze wielu inwestycji ze strony państwa.

Związek między zaufaniem a przymusem oznacza, że jeśli ludzie wierzą, że organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo funkcjonują dobrze, skutecznie i uczciwie i pokładają nadzieję, że inni też w to wierzą, to będą też ufać innym ludziom<sup>34</sup>. Państwa demokratyczne mogą być skuteczniejsze niż niedemokratyczne w wytwarzaniu uogólnionego zaufania, wykorzystując przymus w sytuacjach, które wzmacniają zaufanie: „to na ile państwo jest godne zaufania wpływa na jego zdolność do generowania zaufania międzyludzkiego”<sup>35</sup>. Dlatego tam gdzie instytucje polityczne i prawne postrzegane są jako uczciwe i skuteczne oraz sprawiedliwe istnieje szansa, że obywatele przezwyciężą społeczne problemy.

Zachodzące zmiany bardziej racjonalizowały zachowania jednostek w rolach indywidualnych w małych grupach społecznych niż w rolach pracowników organizacji<sup>36</sup>. Właśnie małe grupy i lokalne wspólnoty stały się przestrzenią wielu inicjatyw i dojrzewania ruchów społecznych<sup>37</sup>. Tworzenie nowego ładu stanowi pomost między interesami jednostek, organizacji formalnych i instytucjonalnymi regułami. Proces ten można wzmocnić i znacznie przyspieszyć za pomocą komunikowania się, zwłaszcza na poziomie społeczności lokalnych.

Ponadto jednostka i grupy w organizacji są jednocześnie potencjalnymi konsumentami dóbr i usług produkowanych przez tę organizację. Szybkość i jakość komunikowania się zależy zatem w dużej mierze od zaangażowania wewnętrznego obywatela-konsumenta. Zwłaszcza podejmowanie przez niego dodatkowych zadań, przyjmowanie odpowiedzialności za powierzone role, zwracanie uwagi na kontekst społeczny w znacznym stopniu mogą wpłynąć na efektywność zespołów realizujących zadania z zakresu komunikowania. Ważne są również kwestie wzmocnienia monitorowania procesów zachodzących w organizacji i jej otoczeniu, wyznaczanie celów w zakresie komunikowania, budowania zaufania strate-

---

<sup>34</sup> B. Rothstein, *Social Capital in the Social Democratic State: The Swedish Model and Civil Society*, [w:] R. Putnam (red.), *The Decline of Social Capital? Political Culture as a Condition for Democracy*, Princeton University Press, Princeton 2000, podano za: E. Ulsaner, *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne*, [w:] P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008, s. 211.

<sup>35</sup> M. Levi, *A State of Trust*, [w:] M. Levi, V. Braithwaite (red.), *Trust of Governance*, Russell Sage Foundation, New York 1998, s. 17, cyt. za: E. Ulsaner, *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne...*, s. 211.

<sup>36</sup> A. Rychard, *Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1, s. 465.

<sup>37</sup> Zob. P. Gliński, *Aktywność aktorów społecznych*, [w:] A. Rychard, M. Federowicz (red.), *Spółczesność w transformacji*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1993.

gicznego. W rezultacie może to w istotny sposób wpłynąć na poprawę relacji organizacji z jej otoczeniem.

Transformacja wymusiła na policji dostosowanie się do zmiany z niepełnym kapitałem wiedzy o jej mechanizmach. Pojawiające się w niektórych obszarach kierowania innowacje, takie jak uspołecznienie policji, podejmowanie przedsięwzięć prewencyjnych opartych na idei społeczeństwa obywatelskiego wskazywały na umiejętność odczytywania przez głównych aktorów reguł gry i próby racjonalnej kapitalizacji posiadanych zasobów, niemniej towarzyszyły im też mechanizmy hamujące zmiany.

Można jednak stwierdzić, że mimo złożoności poruszanej problematyki i ograniczoności możliwości pozyskiwania informacji przeprowadzone badania i analizy dały możliwość sformułowania odpowiedzi na postawione pytania. Ponadto świadczą o tym, że przemiany w policji ogólnie należy uznać za pozytywne, ale wymagające dalszej pracy, zwłaszcza w obszarze komunikowania się z otoczeniem.

Policja jako organizacja w okresie dwóch dekad transformacji dokonała wielu pozytywnych przeobrażeń. Część z nich trwa nadal i wymaga szczególnej uwagi, zarówno ze strony jej decydentów, jak i otoczenia. W płynnej ponowoczesności zmiany zachodzą coraz szybciej, a opór wobec nich maleje. Wymaga to jednak ze strony organizacji dbałości o trzy podstawowe zasoby: wiedzę, zaufanie i komunikowanie. Pozostaje mieć nadzieję, że główni aktorzy policji wykorzystają racjonalnie pozostające w ich dyspozycji reguły gry do kapitalizacji posiadanych zasobów z pozytywnym skutkiem dla społeczeństwa. Rezultaty ich działań już zaczynają być widoczne w poszczególnych komendach zarówno w obszarze oddziaływań z zakresu zapobiegania przestępczości, jak i komunikowania się ze społeczeństwem.

Współczesna organizacja gromadzi w swoim systemie społecznym nie tylko kapitał ludzki, ale również jego kreatywność i innowacyjność, które mogą prowadzić z natury rzeczy do wzrostu produktywności. Akumulacja kreatywności, innowacyjności, wiedzy w organizacji i ich uruchomienie przez przemyślany model komunikowania się może być kluczowym elementem jej rozwoju. Kreatywny i innowacyjny system społeczny, motywowany i wspomagany przez nowatorski proces komunikowania się może w znaczący sposób wpłynąć na organizację i jej wizerunek, a w rezultacie na komunikowanie się z otoczeniem.

Zmiana statusu komunikowania się w organizacji i organizacji z otoczeniem jest koniecznością. Bezradność, chaos lub błędy w komunikowaniu organizacji powodują w konsekwencji szkody dla niej samej i wynikają z niezgodności między jej tradycyjnym modelem a wymogami płynnej ponowoczesności.

## Bibliografia

- Alderson J., *Policjant w państwie prawa*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji, Legionowo 1994
- Alestalo M., Allardt E., Rychard A., Wesołowski W. (red.), *The transformation of Europe. Social Conditions and Consequences*, IFiS Publishers, Warszawa 1994
- Altkorn J., *Kształtowanie rynkowego wizerunku firmy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002
- Arystoteles, *Retoryka*, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 6, PWN, Warszawa 2002
- Ashforth B.E., Mael F., *Social Identity Theory and the Organization*, „Academy of Management Review” 1989, Vol. 14, I
- Austin J.L., *Mówienie i poznawanie*, PWN, Warszawa 1993
- Banaszak S., Doktor K. (red.), *Socjologiczne i psychologiczne problemy organizacji i zarządzania*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2007
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002
- Barcz J. (red.), *Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002
- Barker A., *Doskonała umiejętność komunikacji*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008
- Bauer Z., *Gatunki dziennikarskie*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Universitas, Kraków 2000
- Bauer Z., Chudziński E. (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Universitas, Kraków 2000
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006
- Baumeister R.F., *Identity. Cultural Change and the Struggle for Self*, Oxford University Press, New York–Oxford 1986
- Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa–Kraków 2001
- Berelson B., *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, New York 1952
- Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, Uniwersytet Opolski, Opole 2000
- Bielski M., *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997
- Black B., *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003
- Błuszkowski J. (red.), *Dylematy polskiej transformacji*, Elipsa, Warszawa 2007
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia, Warszawa 1996/7
- Bourdieu P., Wacquant Loic J.D., *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001
- Boutellier H., *The Safety Utopia, Contemporary Discontent and Desire as to Crime and Punishment*, Kluwer Academic, Dordrecht, Netherlands 2004
- Braun J., *Telewizja publiczna w czasach transformacji*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008

- Brus W., Bugaj R., Halbersztadt J. (red.), *Polskie przemiany*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa 2002
- Bucholc M., Mandes S., Szawiel T., Wawrzyniak J. (red.), *Polska po 20 latach wolności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011
- Budzyński W., *Public relations – zarządzanie reputacją firmy*, Poltext, Warszawa 1998
- Budzyński W., *Zarządzanie wizerunkiem firmy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002
- Burszta W.J., *Świat jako więzienie kultury. Przemyslenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2008
- Bylok F., Sikora J., Sztumska B., *Wybrane aspekty socjologii rynku*, Politechnika Częstochowska, Częstochowa 2001
- Carson R.C., Butcher J.N., Mineka S., *Psychologia zaburzeń*, t. 1, GWP, Gdańsk 2003
- Castells M., *Spoleczeństwo sieci*, PWN, Warszawa 2011
- Chmielewski P., *Ludzie i instytucje. Z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1995
- Chojnacki W., *Profesjonalizacja wojska w teorii i badaniach socjologicznych*, AON, Warszawa 2008
- Chojnacki W., *Socjologiczne aspekty tendencji instytucjonalno-organizacyjnego rozwoju wojska*, AON, Warszawa 2003
- Chojnacki W., *Transformacja instytucjonalno-organizacyjna na progu XXI wieku*, AON, Warszawa 2004
- Chojnacki W., Balasiewicz A. (red.), *Człowiek w nowoczesnej organizacji. Wybrane problemy doradztwa zarwowodowego i personalnego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005
- Chojnacki W., Kaczmarczyk B., *Optymalizacja procesu zarządzania kryzysowego*, Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej, Luban 2011
- Cichorz T., Krzyna I., Misiuk A., *Komunikacja społeczna w policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1998
- Cichorz T., Misiuk A., Wiciak I., *Komunikacja społeczna w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2006
- Cielecki T., *Policja z jakością w XXI wiek*, KGP CSP Legionowo, Warszawa 2001
- Cielecki T., *Prewencja kryminalna. Studium z profilaktyki kryminologicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2004
- Cieślarczyk M., *Informacyjno-komunikacyjna kultura funkcjonowania człowieka i zorganizowanych grup społecznych*, AON, Warszawa 2005
- Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2006
- Coleman J.S., *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1990
- Coleman J.S., *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, t. 1, Scholar, Warszawa 2006
- Curran J., Gurewicz M., Woollacott J. (red.), *Mass Communications and Society*, Edward Arnold, London 1983
- Cybulski S., *Policjanci i ich klienci. Prawo w działaniu. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2001
- Czapska J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Polpress, Kraków 2004
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999
- Czaputowicz J., *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej: materiały z konferencji 16–17 grudnia 2010*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012

- Czekaj K., *Badania społeczne w służbie praktyki okresu transformacji – od diagnozy przestępczości do tworzenia strategii bezpieczeństwa*, [w:] E. Moczuk (red.), *Czy patologie społeczne...*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2002
- Czermiński A. et al., *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001
- Dahl R., *Who Governs?* Yale University Press, New Haven 1961
- Dahlgren P., Sparks C. (red.), *Komunikowanie i obywatelskość: mass media w społeczeństwie, czyli atak na system nadawców publicznych: plotki, sensacje, doniesienia*, Astrum, Wrocław 2007
- Dajewski G., Brzozowski A., *Organizacja służby prewencyjnej w jednostkach Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2003
- Davis A., *Public relations*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007
- Dąbrowski M., Gampf J., *Wybrane zagadnienia pracy sztabowej w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2004
- Demokracja dla wszystkich*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1993
- Derczyński W., Jasińska-Kania A., Szacki J. (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, PWN, Warszawa 1975
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, PWN, Warszawa 2006
- Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 1999
- Dobek-Ostrowska B. (red.), *Nauka o komunikowaniu. Podstawowe orientacje teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001
- Dobek-Ostrowska B., Fras J., Ociepka B., *Teoria i praktyka propagandy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997
- Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R., *Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie*, Astrum, Wrocław 2002
- Doktor K., *Strategia i struktura w analizie socjologicznej*, [w:] J. Maciejewski, O. Nowaczyk (red.), *Bezpieczeństwo narodowe a grupy dyspozycyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005
- Doktor K., *Wstęp do socjologii organizacji sportu*, RCMSzKFiS, Warszawa 1991
- Doktor K., *Zarys socjologii zarządzania sportem. Biblioteka Menadżera Sportu*, Polska Korporacja Menadżerów Sportu, Warszawa 2005
- Doktor K. (red.), *Etos pracy w praktyce przedsiębiorstw*, Novum, Płock–Warszawa 2003
- Doktor K., Banaszak S. (red.), *Problemy socjologii gospodarki*, M-Druk, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2008
- Doktor K., Pawłowska B. (red.), *Dylematy współczesnych korporacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa–Łódź 2009
- Domański H., *Struktura społeczna*, Scholar, Warszawa 2004
- Domański H., Rychard A., Śpiewak P., *Polska jedna czy wiele?* Wydawnictwo Trio, Warszawa 2005
- Drucker P.F., *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992
- Etzioni A., *Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven 2007
- Etzioni A., *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*, Simon & Schuster, Touchstone Edition, New York 1994
- Fay B., *Critical Social Science*, Polity Press, Cambridge 1987
- Federowicz M., Kozek W., Morawski W., *Stosunki przemysłowe w Polsce*, [w:] *Wielka transformacja: zmiany ustroju w Polsce po 1989*, koncepcja, wybór i komentarze I. Krzemiński, Łośgraf, Warszawa 2011



- Fehler W., *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej*, [w:] W. Fehler (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Arte, Warszawa 2010
- Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999
- Filipek J. (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003
- Fiske J., *Wprowadzenie do badań nad komunikowaniem*, Astrum, Wrocław 2008
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2010
- Friedman G., *Następne 100 lat. Prognoza na XXI wiek*, AMF, Warszawa 2008
- Frysztacki K., *Socjologia problemów społecznych*, Scholar, Warszawa 2009
- Fukuyama F., *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa–Wrocław 1995
- Furman W., Kaliszewski A., Wolny-Zmorzyński K., *Gatunki dziennikarskie. Specyfika ich tworzenia i redagowania*, Wyższa Szkoła Zarządzania, Rzeszów 2002
- Geisler R., Pawlica B., Szczepański M.S. (red.), *Razem i osobno, społeczności regionalne wobec skutków reformy administracyjnej z 1999 roku, przypadek Bielska Białej, Częstochowy, Katowic, Opole, Śląskie* Wydawnictwo Naukowe WSZiNS, Wydawnictwo WSP w Częstochowie, Tychy–Częstochowa 2004
- Giddens A., *Runway World How Globalization is Reshaping our Lives*, Routledge, New York 2000
- Giddens A., *Socjologia*, PWN, Warszawa 2005
- Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2000
- Gliński P., *Aktywność aktorów społecznych*, [w:] A. Rychard. M. Federowicz (red.), *Społeczeństwo w transformacji*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1993
- Gliński B., Kuc B.R., Szczepankowski P., *Zarządzanie strategiczne. Geneza, rozdwój, priorytety*, Key Text, Warszawa 1996
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego – trzeci sektor*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2002
- Goban-Klas T., *Cywilizacja medialna. Geneza, ewolucja, eksplozja*, WSiP, Warszawa 2005
- Goban-Klas T., „Mass media w Polsce 1989–1992. Rekonstrukcja sfery publicznej – raport bardzo osobisty – na prawach rękopisu”, Uniwersytet Jagielloński, Pracownia Socjologii Kultury i Komunikowania, Kraków 1992
- Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, PWN, Warszawa 2005
- Goban-Klas T., *Media i komunikowanie masowe*, PWN, Warszawa 2006
- Goban-Klas T., *Media i terroryści. Czy zastraszą nas na śmierć?* Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009
- Goban-Klas T., *Niepokorna orkiestra medialna. Dyrygenci i wykonawcy polityki informacyjnej w Polsce po 1944 roku*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr., Warszawa 2004
- Goban-Klas T., *Public relations, czyli promocja reputacji*, Business Press, Warszawa 1997
- Goban-Klas T., *Społeczeństwo informacyjne. Szanse, zagrożenia, wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków 1999
- Goban-Klas T., *Wartki nurt mediów: ku nowym formom społecznego życia informacji: pisma z lat 2000–2011*, Universitas, Kraków 2011
- Goffman E., *Charakterystyka instytucji totalnych*, [w:] D. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych*, PWN, Warszawa 1975

- Golka M., *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, PWN, Warszawa 2008
- Gordon I.H., *Relacje z klientem. Marketing partnerski*, PWE, Warszawa 2001
- Gorlach K., Seręga Z. (red.), *Oblicza społeczeństwa*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996
- Goryńska-Bittner B., *Utopia, która staje się rzeczywistością*, [w:] B. Goryńska-Bittner, J. Stępień (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej. Wstęp*, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań
- Goryńska-Bittner B., Stępień J. (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej. Wstęp*, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2002
- Grathoff R., Kłoskowska A. (red.), *The Neighborhood of Cultures*, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, Warsaw 1994
- Griffin E., *Podstawy komunikacji społecznej*, GWP, Gdańsk 2003
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami. Otoczenie organizacji i menadżerów*, PWN, Warszawa 1997
- Grossmann R., Scala K., *Promocja zdrowia a rozwój organizacyjny*, Instytut Matki i Dziecka, Warszawa 1997 (Wiedeń 1993)
- Grudowski P. (red.), *Współczesne nurty w inżynierii jakości*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2005
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Difin, Warszawa 2007
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (red.), *Przedsiębiorstwo przyszłości*, Difin, Warszawa 2000
- Gunning J.P., *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*, WSBFiZ, Warszawa 2001
- Hall S., Held D., McGrew T. (red.), *Modernity and its Futures*, Polity Press, Cambridge 1992
- Hałas E., *Interakcjonizm symboliczny*, PWN, Warszawa 2006
- Hamel G., Prahalad C.K., *Przewaga konkurencyjna jutra*, Business Press, Warszawa 1999
- Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, AE, Kraków 2001
- Hechter M., *Principles of Group Solidarity*, University of California Press, Berkeley 1987
- Hermanowski M., Weremiuk S., *Komunikacja wewnętrzna policji: praca zbiorowa oparta na materiałach z ogólnopolskiej konferencji naukowej* (red.), *Istota i rola komunikacji wewnętrznej w policji, WSUS, Poznań 6 maja 2011 roku*, Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu, Poznań 2011
- Hirschman A.O., *Lojalność, krytyka, rozstanie, reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995
- Hirszowicz M., *Wstęp do socjologii organizacji*, PWN, Warszawa 1967
- Hołyst B., *Policja na świecie*, Lexis Nexsis, Warszawa 2011
- Horyń W., Maciejewski J. (red.), *Nauczyciel andragog we współczesnym społeczeństwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010
- Hovland C., Jenis I., Kelly H., *Communication and Persuasion*, Yale University, New Haven, Con. 1953
- Hume D., *Traktat o naturze ludzkiej*, t. II: *O uczuciach*, PWN, Warszawa 1963
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 1997
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999
- Janicki J., *Organizacja służby i kierowanie. Podstawowe pojęcia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Słupsk 1998

- Januszek H., Sikora J., *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000
- Jędrzejewski S., Materiały z „Seminarium nauczanie społeczne Kościoła a szanse i zagrożenia rozwoju ludzkiego e-świecie zdominowanym przez media”, Polskie Radio, Katolicki Ośrodek Informacji i Inicjatyw Europejskich, Biblioteka Radiowca, Warszawa 25.11.93
- Karwat M., *O złośliwej dyskredytacji. Manipulowanie wizerunkiem przeciwnika*, PWN, Warszawa 2007
- Katz D., Kahn R.L., *Spoleczna psychologia organizacji*, PWN, Warszawa 1979
- Katz E., Lazarsfeld P.F., *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, Free Press, Glencoe 1955
- Katz E., Szecsko T. (red.), *Mass Media and Social Change*, Sage, London–Beverly Hills 1981
- Kaute W. (red.), Świercz P. (współpr.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004
- Kazimierska K. (red.), *Socjologia i społeczeństwo polskie*, Omega-Praxis, Łódź 1998
- Klerr J. (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, Cedetu, Warszawa 2005
- Kłopot S.W., *Wielokulturowe dziedzictwo Wrocławia a tożsamość jego mieszkańców*, [w:] K. Czekaj, J. Sztumski, Z.A. Żechowski (red.), *Mysli społecznych splątanie: księga jubileuszowa z okazji 60-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Władysława Markiewicza*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. W. Korfańtego, Katowice 2011
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007
- Kochanowicz J., Mandes S., Marody M. (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007
- Kojder A., *Dysfunkcjonalności prawa*, [w:] A. Turska, E. Łojko (red.), *Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, t. 2, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 1988
- Kojder A., *Prawo w impasie*, [w:] M. Jarosz (red.), *Polska ale jaka?*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005
- Kolarska-Bobińska L. (red.), *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999
- Kołodko G.W., *Polskie drogi i bezdroża transformacji*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007
- Kossowska A., *Funkcjonowanie kontroli społecznej, analiza kryminologiczna*, Scholar, Warszawa 1992
- Kotowski W., *Ustawa o policji, komentarz*, ABC & Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008
- Kowalczyk L., *Warunki sprawnego zarządzania organizacją publiczną*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2003
- Kowalik S. (red.), *Spoleczne konteksty jakości życia*, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2007
- Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004
- Koźuch B. (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003
- Koźuch B., Markowski T., Zagórski Z. (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Wydawnictwo WSO im. T. Kościuszki, Wrocław 1999
- Kożusznik B., *Wpływ społeczny w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005

- Krajewski K., *Punytwność społeczeństwa polskiego*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności. Albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Zakamycze, Kraków 2002
- Królikowska J. (red.), *Problemy społeczne w grze politycznej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006
- Krzyżna I., *Rola psychologa w Policji. Źródła stresu zawodowego w Policji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 1997
- Kurcz Z., *Miasta europejskie na pograniczu polsko-niemieckim: manifesty i realia*, [w:] A. Michalak, A. Sakson, Ż. Stasienuk (red.), *Polskie Ziemie Zachodnie, studia socjologiczne*, Instytut Zachodni, Poznań 2011
- Kurcz Z. (red.), *Socjologia. Wybrane zagadnienia*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 1999
- Kurcz Z., Taranowicz I., *Okolice socjologicznej tożsamości: księga poświęcona pamięci Wojciecha Sitka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010
- Kurcz Z., Morawski Z. (red.), *Sytuacja i rola wielkiego miasta w procesie transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003
- Kurcz Z., Tutaj J. (red.), *Problemy społeczno-gospodarcze na pograniczach*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2001
- Kwaśnicki W., *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001
- Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2011
- Kwiek-Pietrzykowska J., Weidemann J. (red.), *Prasa jako kontrola władzy. Polityka informacyjna w Polsce na tle doświadczeń w Europie. Wyniki międzynarodowej konferencji „Od kontroli prasy do kontroli władzy” zorganizowanej w 12–13 czerwca 1993 r. w Warszawie*, Wydawnictwo Presspublica, Warszawa 1994
- Lazari A. de, Rongińska T. (red.), *Polacy i Rosjanie – przewycięzanie uprzedzeń*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2006
- Levi M., Braithwaite V. (red.), *Trust of Governance*, Russell Sage Foundation, New York 1998
- Lipiec J., *Podstawy ontologii społeczeństwa*, PWN, Warszawa 1972
- Lissowski G. (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Scholar, Warszawa 2001
- Łojko E., Turska A., *Kilka refleksji o dysfunkcjonalności prawa w kulturze i kultury w prawie*, [w:] E. Łojko, A. Turska (red.), *Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, t. 2, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 1988
- Łucewicz J., *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997
- Łuczak J., „Model podejmowania decyzji kierowniczych w policji”, niepublikowana praca doktorska, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź 2010
- M. Borucka-Arctowa, C. Kourilsky (red.), *Socjalizacja prawna*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Scholar, Warszawa 1993
- Machaj I. (red.), *Małe struktury społeczne*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998
- Maciejewski J., *Andragogika a grupy dyspozycyjne społeczeństwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010
- Maciejewski J., *Andragogika w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007
- Maciejewski J., *Grupy dyspozycyjne w polskim społeczeństwie – wyzwanie dla socjologii*, [w:] K. Czekał, J. Sztumski, Z.A. Żechowski (red.), *Mysli społecznych splątanie: księga jubile-*

- uszowa z okazji 60-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesora Władysława Markiewicza, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. W. Korfańtego, Katowice 2011
- Maciejewski J., *Oficerowie Wojska Polskiego w okresie przemian społecznej struktury i wojska. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002
- Maciejewski J. (red.), *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006
- Maciejewski J., Bodziany M., Dojwa K., *Grupy dyspozycyjne w obliczu wielkiej zmiany. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010
- Maciejewski J., Dojwa K., *Kobiety w grupach dyspozycyjnych społeczeństwa: socjologiczna analiza udziału i roli kobiet w wojsku, policji oraz w innych grupach dyspozycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007
- Maciejewski J., Horyń W., *Nauczyciel andragog na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004
- Maciejewski J., Nowaczyk O. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe a grupy dyspozycyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005
- Maciejewski J., Nowosielski W. (red.), *Tożsamość społeczna grup dyspozycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009
- Maciejewski J., Wolska-Zagota I. (red.), *Zawód oficera Wojska Polskiego w toku transformacji. Studium socjologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Wydawnictwo CH Beck, Warszawa 2002
- Mączyński M., *Policja Państwowa II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania*, WSBNLU, Kraków 1997
- Majer P., Misiuk A. (red.), *15 lat polskiej Policji (1990–2005)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2005
- Majkowska G., *O języku mediów*, [w:] Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*, Universitas, Kraków 2000
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999
- Marody M., *Kulturowe aspekty zmiany społecznej*, [w:] M. Marody (red.), *Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowanie polskiej rzeczywistości*, Scholar, Warszawa 2000
- Marody M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przelomie XX i XXI wieku*, Scholar, Warszawa 2009
- Marody M., Giza-Poleszczuk A. (red.), *Przemiany więzi społecznych*, Scholar, Warszawa 2004
- Marody M., Rychard A., Giza-Poleszczuk A., *Strategie i systemy. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2000
- Martyniak Z., *Organizacja i zarządzanie. 70 problemów teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków–Kluczbork 2001
- Martyniak Z., *Organizatoryka*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1987
- Martyniak Z., *Wstęp do inwentyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1997
- Maślanka J. (red.), *Encyklopedia wiedzy o prasie*, Ossolineum, Wrocław 1976
- McQueil D., *Teoria komunikowania masowego*, PWN, Warszawa 2007
- Merton K.R., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 2002
- Merton R.K., Broom L., Cottrell L.C. (red.), *Sociology Today*, Basic Books, New York 1959
- Meyer J.W., Rowan B., *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, [w:] W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1991



- Meyer J.W., Rowan B., *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006
- Michalczyk T., *J. Coleman o racjonalnej rekonstrukcji społeczeństwa w aspekcie rodziny i szkoły*, [w:] Z. Łomny, K. Marcinkowska-Łangowska (red.), *Ku humanistycznej przyszłości świata w nowym stuleciu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001
- Michalczyk T., *Kapitał ludzki i społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny w świetle nowej analizy instytucjonalnej*, [w:] M. Szczepański, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008
- Michalczyk T., *Kultura jako ważny czynnik funkcjonowania organizacji*, [w:] A. Barska, M. Korzeniowski (red.), *Wielokulturowość – międzykulturowość – transkulturowość w perspektywie europejskiej i pozaeuropejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2007
- Michalczyk T., *Socjologiczne sposoby badania rzeczywistości patologicznej w zakładach pracy (studium metodologiczno-empiryczne)*, WSP, Opole 1993
- Michalczyk T., *Teoretyczne i praktyczne aspekty w pracy menedżera*, [w:] K. Czekaj, M. Kolczyński, W. Markiewicz (red.), *Nauk jest wiele – prawda jedna*, Wydawnictwo GWSH w Katowicach, Katowice 2006
- Michalczyk T., *Wybrane zagadnienia z patologii społecznej: studium z zakresu teorii socjologii*, Uniwersytet Opolski, Opole 1995
- Michalczyk T., *Zachowania społeczne a sfera racjonalnych wyborów – aspekt komunikacji społecznej*, [w:] K. Rędziński (red.), *Edukacja w społeczeństwie wielokulturowym*, Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2004
- Michalczyk T., Barska A., Szczepański M.S. (red.), *Ku integracji rozwoju człowieka i społeczeństwa: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Władysławowi Jacherowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytet Opolski, Katowice–Opole 2001
- Michalczyk T., Kamiński T., Skarbek W., *Problemy społeczne w okresie transformacji ustrojowej*, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski 2004
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995
- Misiuk A., *Historia policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008
- Misiuk A., *Społeczne poczucie bezpieczeństwa i czynniki wyznaczające jego poziom*, [w:] J. Władacki, J. Czapska (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998
- Misztal B., *Trust in Modern Societies*, Polity Press, Cambridge, UK 1996
- Moczydłowski P., *Drugie życie więzienia*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1991
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna*, PWN, Warszawa 2000
- Morawski W. (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010
- Morawski Z., *Funkcjonowanie Policji w strukturze społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999
- Morawski Z., *Rekrutacja do niektórych służb specjalnych i mundurowych: porównanie rozwiązań prawnych*, [w:] J. Maciejewski, M. Liberacki (red.), *Rekrutacja do grup dyspozycyjnych – socjologiczna analiza problemu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011



- Morawski Z., Malicki A., *Przejawy patologii życia społecznego w regionie uprzemysławianym*, [w:] *Problematyka społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju*, „Acta Universitas Wratislaviensis”, nr 1087, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1990
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, PWN, Warszawa 2002
- Morgan G., *Obrazy rzeczywistości*, PWN, Warszawa 1997
- Mucha J., *Cooley*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1992
- Nee V., *Instytucje jako forma kapitału*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006
- Nee V., *The New Institutionalism in Economics and Sociology*, [in:] N.J. Smelser & R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, Russell Sage Foundation, Princeton University Press, New York 2005
- Nee V., Ingram P., *Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure*, [w:] M.C. Brinton & V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology*, Russell Sage Foundation, New York 1998
- Niedźwiecki D., *Władza – tożsamość – zmiana społeczna*, Universitas, Kraków 2003
- Niskanen W., *Bureaucracy and Economics*, Edward Elgar Publishing, Brookfield 1994
- North D.A., *Efektywność gospodarcza w czasie*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, Scholar, Warszawa 2006
- North D.C., *Economic Performance through Time*, [in:] M.C. Brinton & V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology*, Russell Sage Foundation, New York 1998
- North D.C., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990
- Nycz E. (red.), *Budowa lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w perspektywie integracji europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Polskie Towarzystwo Socjologiczne – Oddział Opolski, Towarzystwo Ziemi Kozielskiej, Opole 2003
- Obłój K., *Strategia sukcesu firmy*, PWE, Warszawa 1998
- Offe C., *Modernity and State, East, West*, Polity Press, Cambridge 1996
- Offe C., *Trust and Knowledge, Rules and Decisions: Exploring a Difficult Conceptual Terrain*, [w:] M. Warren (red.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge 1999
- Narojek W., *Socjalistyczne „Welfare State”*, PWN, Warszawa 1991
- Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Wydawnictwo Graffiti BC, Toruń 2002
- Olson M., *Dobra publiczne i problem „pasażera na gapę”*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*, wybór i oprac. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski, t. 1, Scholar, Warszawa 2006
- Olson M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1965
- Ooik N. van, *Prewencja kryminalna w projektowaniu przestrzeni*, [w:] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Zakamycze, Kraków 2002
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1995
- Ossowska M., *Moralność mieszczańska*, Ossolineum, Wrocław 1985
- Ossowski S., *O osobliwościach nauk społecznych*, PWN, Warszawa 1983
- Oswajanie wielkiej zmiany*, wybór i oprac. I. Krzemiński, J. Raciborski, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007

- Ostrom V., *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa–Olsztyn 1994
- Pabijańska M., *Psychomanipulacja w polityce. Metody, techniki, przykłady*, Astrum, Wrocław 2007
- Patrzalek W., *Wymiana informacji i bariery komunikacyjne w gospodarstwie domowym*, [w:] G. Rosa, A. Smalec, I. Ostrowska (red.), *Marketing przyszłości: trendy, strategie, instrumenty. Zachowania konsumentów trendy i kierunki zmian*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011
- Pawelczyk P., Piontek D., *Socjotechnika w komunikowaniu politycznym*, UAM, Poznań 1999
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007
- Pisarek W., *Analiza zawartości prasy*, Ośrodek Badań Prasoznawczych, Kraków 1983
- Pisarek W., *Retoryka dziennikarska*, Ośrodek Badań Prasoznawczych, RSW Prasa, Książka, Ruch, Kraków 1988
- Płonkowski T., *Amerykańska koncepcja odpowiedzialności dziennikarzy*, Instytut Kultury, Warszawa 1995
- Pływaczewski W., Kędzierska G. (red.), *Leksykon policyjny*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2001
- Podgórecki A. (red.), *Socjotechnika – jak oddziaływać skutecznie*, Książka i Wiedza, Warszawa 1970
- Pokorna-Ignatowicz K., *Telewizja w systemie politycznym i medialnym PRL: Między polityką a widzem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003
- Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, we współpr. R. Leonardiego i R.Y. Nanetti, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995
- Putnam R. (red.), *The Decline of Social Capital? Political Culture as a Condition for Democracy*, Princeton University Press, Princeton 2000
- Quail M., *Mass Communication Theory*, Sage Publications, London 1987
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Scholar, Warszawa 1997
- Rapaille C., *The Culture Code*, Broadway Books, New York 2006
- Regulska J. (red.), *Grochem o ścianę?...*, Wydawnictwa Samorządowe FRDL, Warszawa 1995
- Rifkin J., *Wiek dostępu. Nowa kultura hiperkapitalizmu, w której płaci się za każdą chwilę życia*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003
- Roberg R.R., Kuykendall J., *Police & Society*, Wadsworth Publishing Company, Belmont 1993
- Rutherford J. (red.), *Identity*, Lawrence & Wishart, London 1990
- Sassen S., *Globalizations and its Discontents*, The New York Press, New York 1999
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992
- Sawicki J., Ziolkowski J., *Bezpieczny obywatel – samorząd – policja*, Akapit, Warszawa 1999
- Schramm W., *Process and Effects of Mass Communication*, University of Illinois Press, Urbana 1955
- Sekuła P., *Spoleczne i kulturowe uwarunkowania postaw współczesnych Polaków do demokracji*, [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2003
- Seligman A.B., *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton 1997
- Siemiaszko A., *Kogo biją, komu kradną? Przestępczość nie rejestrowana Polsce i na świecie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001
- Simmel G., *Obcy*, [w:] idem, *Most i drzewi. Wybór esejów*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2006

- Simons R., *Sprawna i efektywna organizacja*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2007
- Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1989
- Skubiszewska J., *Wizerunek Rosji i Rosjan w polskiej prasie prawicowej*, [w:] A. de Lazari, R. Backer (red.), *Dusza polska i rosyjska*, Wydawnictwo Naukowe Ibidem, Łódź 2003
- Slack J.D., Frjes F. (red.), *Ideology of Information Age*, Ablex Publishing, Norwood 1987
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954
- Sobkowiak B., *Public relations jako forma komunikowania masowego*, [w:] B. Dobek-Ostrowska (red.), *Studia z zakresu komunikowania masowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999
- Stankiewicz J., *Komunikacja w organizacji*, Astrum, Wrocław 1999
- Stembrowicz J., *Prawo i kultura prawa*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, UMCS, Lublin 1986
- Stoner J.A.F., Wankel C.H., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1994
- Strategia zwalczania przestępczości w Polsce. MSWiA RP 2001, Opracowanie Departament Porządku Publicznego MSWiA, kwiecień 2001
- Street J., *Mass media, polityka, demokracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006
- Strzelczyk J. (red.), *Polityka medialna instytucji w obszarze zagrożeń terrorystycznych. Materiały z II edycji międzynarodowej konferencji z cyklu przeciwdziałanie terroryzmowi, Warszawa 18 listopada 2008*, t. 9, Biblioteka Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009
- Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003
- Szacki J. (red.), *Ani książkę, ani kupiec – obywatel: idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1997
- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, PWN, Warszawa 2002
- Szacki J., *Liberalizm po komunizmie*, Wydawnictwo Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1994
- Szafranec K., *Anomia – przesilenie osobowości*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1986
- Szafranec K., *Człowiek wobec zmian społecznych. Studium empiryczne z lat 1981–1982*, PWN, Warszawa 1990
- Szczepeński J., *Elementarne pojęcia socjologii*, PWN, Warszawa 1970
- Szczepeński J., *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981
- Szczepeński J., *Uwagi o przedmiocie i zadaniach socjologii pracy*, [w:] Z. Gałdziński (red.), *Socjologia pracy*, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1988
- Szczepeński M., Ślíz A. (red.), *Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne*, Śląskie Wydawnictwo Naukowe WSZiNS, Uniwersytet Opolski, Tychy–Opole 2004
- Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2004
- Sztompka P., *Trauma wielkiej zmiany. Społeczne koszty transformacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2000
- Sztompka P., *Zaufanie, fundament społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007
- Sztompka P., Bogunia-Borowska M. (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008
- Sztumski J., *Elity ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 2007
- Sztumski J., *Metodologiczne problemy systemowej analizy społeczeństwa*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1987

- Sztumski J., *Myslenie magiczno-mityczne we współczesnej myśli politycznej*, [w:] W. Kaute (red.), P. Świercz (współpr.), *Demokracja, liberalizm, społeczeństwo obywatelskie. Doktryna i myśl polityczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2004
- Sztumski J., *Socjologia pracy w zarysie*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1981
- Sztumski J., *Socjologia pracy*, GWSH, Katowice 1999
- Szyfter P.J., *Public relations w Internecie*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2005
- Szymaniak A., Ciepiela W. (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1–2, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa im. A. Mickiewicza, Poznań 2007
- Tetelowska I., *Szkice prasoznawcze*, [w:] P. Dubiel, W. Pisarek (red.), *Wybór rozpraw i artykułów*, Ośrodek Badań Prasoznawczych, RSW Prasa, Warszawa 1972
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, t. II, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996
- Toffler T., *Szok przyszłości*, Zysk i S-ka, Poznań 1998
- Trzcińska W., Wiciak I., *Skuteczne komunikowanie w administracji publicznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011
- Ulsaner E., *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne*, [w:] P. Sztompka, M. Bogunia-Borowska (red.), *Socjologia codzienności*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2008
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009
- Warnecke H.J., *Rewolucja kultury przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo fraktalne*, PWN, Warszawa 1999
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002
- Wiatr J.J., *The soldier and the Nation: The Role of the Military in Polish Politics 1918–1985*, Westview Press, Boulder–London 1988
- Widacki J., *Czego nie powiedział generał Kiszczak*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992
- Widacki J., *Rozważania o prawie i sprawiedliwości*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007
- Widacki J., *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999
- Widacki J., *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, cz. 1: *Reforma policji*, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Spraw Publicznych, Warszawa 1998
- Widacki J., Czapska J. (red.), *Bezpieczeństwo lokalne: społeczny kontekst prewencji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000
- Widacki J., Czapska J. (red.), *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe Citizen – Safe State*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998
- Widacki J., Czapska J., Fehler W. (red.), *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, Arte, Warszawa 2010
- Wielka transformacja: zmiany ustroju w Polsce po 1989*, koncepcja, wybór i komentarze I. Krzeмиński, Łośgraf, Warszawa 2011
- Wiklin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Scholar, Warszawa 2005
- Winkin Y., *Antropologia komunikacji. Od teorii do badań terenowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007
- Wiszwowaty E., *Duszpasterstwo Policji. Studium pastoralno-socjologiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2002

- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, PWN, Warszawa 1996
- Wnuk-Lipiński E., *Paradoksy zmiany ustrojowej*, [w:] *Wielka transformacja: zmiany ustroju w Polsce po 1989*, koncepcja, wybór i komentarze I. Krzemiński, Łośgraf, Warszawa 2011
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki, globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005
- Wojcik K., *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2005
- Wojciszke B., Jarymowicz M. (red.), *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*, PWN, Warszawa–Łódź 1999
- Wojtaszczyk K.A., Jakubowski W. (red.), *Spółczesność i polityka. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr., Warszawa 2001
- Wood D., Waterman R., *Bureaucratic Dynamics. The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, Boulder 1994
- Zagórski Z., *Bezpieczeństwo państwa a cywilna kontrola nad wojskiem. Problematyka społeczno-prawna*, [w:] T. Leczykiewicz, Z. Zagórski (red.), *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa narodowego*, WSO, Wrocław 1999
- Zagórski Z., *Funkcjonowanie policji w strukturze społecznej*, „Socjologia XXIX, Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2147, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999
- Zagórski Z., *Kategorie socjalne struktury segmentacyjnej społeczeństwa Polski w świetle obowiązującej ustawy pomocy społecznej*, [w:] D. Zalewska (red.), *Ubóstwo – pomoc społeczna*, Instytut Socjologii, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997
- Zagórski Z., *Pozycja szeregowców w niektórych grupach dyspozycyjnych społeczeństwa. Uwarunkowania prawne*, [w:] J. Maciejewski, A. Krasowska-Marut, A. Rusak (red.), *Szeregowcy w grupach dyspozycyjnych. Socjologiczna analiza zawodu i jego roli w społeczeństwie*, „Socjologia XLVI, Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3152, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009
- Zagórski Z., *Prawne determinanty pozycji, roli i statusu warstw dyspozycyjnych społeczeństwa Polski na przykładzie trzech organizacji formalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2684, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005
- Zagórski Z., *Socjologiczne portrety grup społecznych. Tom szkiców i studiów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993
- Zagórski Z., *Spółczesność Polski współczesnej. Strukturalne konsekwencje reglamentacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993
- Zagórski Z., *Stanowisko służbowe i stopień wojskowy jako wyznaczniki statusu i pozycji żołnierzy zawodowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Maciejewski, D.S. Kozierowski, T. Kołodziejczyk (red.), *Oficerowie grup dyspozycyjnych. Socjologiczna analiza procesu bezpieczeństwa narodowego*, „Socjologia XLIV, Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3079, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008
- Zagórski Z., *Straże gminne i dyspozycyjność*, [w:] T. Leczykiewicz, Z. Zagórski (red.), *Wojsko i inne grupy dyspozycyjne w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo WSO im. T. Kościuszki, Wrocław 2000
- Zagórski Z., *Struktura i funkcje policji w Polsce*, [w:] *Socjologiczne portrety grup społecznych*, „Socjologia XXVIII, Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2146, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999



- Zagórski Z., *Warstwy dyspozycyjne. Parę uwag o kryteriach ich wydzielenia z uwzględnieniem relacji dowódca andragog–podwładny*, [w:] W. Horyń, J. Maciejewski (red.), *Andragogika w ujęciu interdyscyplinarnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2987, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007
- Zagórski Z. (red.), *Regionalizm a prawne warunki kształtowania się społeczności terytorialnej w Polsce*, [w:] *Struktura społeczna Śląska w toku zmian transformacyjnych*, „Socjologia XVIII, Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 1708, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995
- Zagórski Z. (red.), *Socjologiczne aspekty transformacji i integracji europejskiej. Szkice i studia*, „Socjologia XXX”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006
- Zalewska D., *Ubóstwo: teorie, badania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997
- Zalewska D., *Zbuntowana generacja*, [w:] D. Zalewska (red.), *Kulturowe czynniki zmiany społecznej*, Instytut Socjologii, Uniwersytet Wrocławski, Wydawnictwo OPSIS, Wrocław 2011
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005
- Zarządzanie jakością w jednostkach administracji publicznej*, ORGMASZ, Warszawa–Racibórz–Gliwice 2002
- Ziarko J., *Paradygmaty i orientacje badawcze w nauce o bezpieczeństwie*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2008, nr 1–2
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2001
- Zięba R., *Kategorie bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D.B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Uniwersytet Warszawski, Fundacja Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1997
- Zimbaro P., *Efekt Lucyfera*, PWN, Warszawa 2008
- Zuby K. (red.), *Biurokracja*, Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007
- Żuk P., *Demokracja spektaklu? kondycja polskiego życia publicznego*, [w:] P. Żuk (red.), *15 lat po zmianie systemowej*, Scholar, Warszawa 2004
- Żuk P., *Realne podziały i pozorne wspólnoty*, [w:] P. Żuk (red.), *Podziały klasowe i nierówności społeczne: refleksje socjologiczne po dwóch dekadach realnego kapitalizmu w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010
- Żuk P. (red.), *Media i władza: demokracja, wolność przekazu i publiczna debata w warunkach globalizacji mediów*, Scholar, Warszawa 2006
- Żuk P. (red.), *Podziały klasowe i nierówności społeczne: refleksje socjologiczne po dwóch dekadach realnego kapitalizmu w Polsce*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2010

### Czasopisma

- Bauman Z., *Ponowoczesne wzory osobowe*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1
- Chojnacki W., *Spoleczne, edukacyjne i militarne problemy ery globalizacji*, „Kwartalnik Bellona” 2011, nr 1
- Coleman J.S., *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*, „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1
- Czubaj M. i Wróblewski J., *Kraina analfabetyzmu*, „Polityka” 2003, nr 21
- DiMaggio P.J., Powell W.W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields*, „American Sociological Review” 1983, Vol. 48



- Doktór K., *Zawód menadżer. Problemy kształcenia*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1977, nr 1–2
- Goban-Klas T., *Od prasoznawstwa do medioznawstwa: perspektywa naukowego Globtrotera*, „Global Media Journal–Polish Edition” Spring 2006, No. 1
- Goban-Klas T., *System informacji w państwie a system komunikacji społecznej*, „Przekazy i Opinie” 1989, nr 2
- Jadczak M., *Alfabetyzm, funkcjonalny Polaków*, „Wychowanie. Miesięcznik dla nauczycieli, wychowawców i rodziców” 1997, nr 4–5
- Jankowski T., *Kolorowy zawrót głowy*, „Policja 997” 2005, nr 6
- Jasiński J., *Obraz polityki karnej lat osiemdziesiątych i początku lat dziewięćdziesiątych (1980–1991)*, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX
- Jurkiewicz E., *By uczeń czytał poprawnie*, „Edukacja i Dialog” 1999, nr 6
- Kondrat D., *Zjawisko analfabetyzmu funkcjonalnego*, „Remedium. Profilaktyka uzależnień i innych zachowań problemowych” 2006, nr 2
- Kossowska A., *Sytuacyjne zapobieganie przestępczości*, „Archiwum Kryminologii” 1994, t. XX
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia*, „Współczesne Zarządzanie” 2002, nr 2
- Krajewski K., *Opinia publiczna a problem kary śmierci*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 9
- Kublik A., *Lud urabia sobie państwo*, „Gazeta Wyborcza” 4.10.2010
- Kury H., Krajewski K., *Problem lęku przed przestępczością*, „Przegląd Sądowy” 1996, nr 5
- Michna J., *Policja Obywatelska*, „Przegląd Policyjny” 1998, nr 3
- Mikułowski W., *Sprawna administracja publiczna*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 3
- Noszczyńska T., *Gdzie jest średnia?*, „Policja 997” 1997, nr 7
- Nowak T., *Współczesne interpretacje bezpieczeństwa narodowego*, „Kwartalnik Bellona” 2007, nr 1
- Pawliszek P., Rancew-Sikora D., *Wprowadzenie do socjologicznej analizy dyskursu (SAD). Kontekst społeczny i władza w socjologicznej analizie dyskursu*, „Studia Socjologiczne” 2012, nr 1, s. 7
- Piasecki J., *Wizerunek na miarę sukcesu. Rozmowa z Piotrem Lingarem*, „Gazeta Prawna” 09.05.2005
- Rosa R., *Filozofia i edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu nowych wyzwań*, „Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne” 2000, nr 2
- Rychard A., *Ludzie i instytucje: kto tworzy nowy ład*, „Studia Socjologiczne” 2011, numer jubileuszowy 1
- Sitek E., *Pesymizm w Policji*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 20
- Szarzyński P., *Oficyny bez adresu*, „Polityka” 1989, nr 9
- Sztompka P., *Stacyczna i i dynamiczna wersja funkcjonalizmu*, „Studia Socjologiczne” 1969, nr 4, s. 157–191.
- Sztumski J., *Systemowe ujęcie przemysłowego zakładu pracy*, „Kultura i Społeczeństwo” 1978, nr 1–2
- Śliwerski B., *UNESCO o analfabetyzmie*, „Edukacja i Dialog” 2000, nr 1
- Tetelowska I., *Analiza i ocena treści dzienników: szkic metodyczny*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1959
- Turner J.H., *The Production of Social Solidarity: A Synthesis of Two Rational Choice Theories*, „Journal for the Theory of Social Behavior” 1993, 22
- Wachowski I., *Służba patrolowa I*, „Gazeta Policyjna” 1995, nr 5
- Zacher L., *Policja*, „Przegląd Policyjny” 2006, nr 1

## Wykaz artykułów z tygodników

### „Najwyższy Czas”

- Wawrzyniec A., *Tęczyńska resocjalizacja: Policja uczy się wrażliwości w kontaktach z homosiami*, „Najwyższy Czas” 2009
- Czym zajmuje się policja w Końskich*, „Najwyższy Czas” 2005
- Kapsa J., *Samokontrola policyjna*, „Najwyższy Czas” 2003, nr 7
- Kapsa J., *Zero i tolerancja*, „Najwyższy Czas” 2004, nr 1
- Korwin-Mikke J., *Administrator złudzeń*, „Najwyższy Czas” 2006, nr 52–53
- Korwin-Mikke J., *O emeryturach służb mundurowych w kontekście związków zawodowych*, „Najwyższy Czas” 2010
- Żuk P., *Policja Podratuje budżet? Dwa radiowozy z kamerą zarobiły 60 tys. zł*, „Najwyższy Czas” 2009
- Policja zdalnie przeszuka dysk*, „Najwyższy Czas” 2008
- Bieńkowski M., *Policjanci dostaną więcej uprawnień do inwigilacji*, „Najwyższy Czas” 2009
- Skalski M., *Policjanci wyszli zza biurka*, „Najwyższy Czas” 2006, nr 36
- Bartkiewicz A., *Socjalizm w mundurze*, „Najwyższy Czas” 2009
- Stop rabusiom drogowym! Nowa zwierzyna: pijani*, „Najwyższy Czas” 2007
- Tuska państwo totalne*, „Najwyższy Czas” 2009
- Szypko H., *Uzbekistan kontra dopalacze*, „Najwyższy Czas” 2009
- Dzięki UE Policja się zbroi*, „Najwyższy Czas” 2008

### „Polityka”

- Bendyk E., Kliš M., *Stój, bo kliknę!*, „Polityka” 2002, nr 36
- Chećko A., *Kodeks strachu. Legislacyjne bicze*, „Polityka” 2001
- Chećko A., *Tłumacz dla sądu pilnie poszukiwany*, „Polityka” 2000
- Chećko A., *Wina nieboszczyka*, „Polityka” 2000, nr 4
- Chećko A., *Zaklinanie pierścieniem*, „Polityka” 2000, nr 14
- Cieśla J., *Mknące koguty*, „Polityka” 2003, nr 42
- Dziadul J., *Dowód z DNA. Polska kryminalistyka łapie genetyczne tropy*, „Polityka” 2001, nr 8
- Dziadul J., *Wersja generała*, „Polityka” 2009, nr 25
- Dziadul J., *Wyrzuceni, przywrócenie*, „Polityka” 2004, nr 37
- Grzeszak A., *Bez taryfy*, „Polityka” 2001, nr 43
- Hausner J., Marody M., *Miękki kraj. Ogląd i pogląd*, „Polityka” 2000, nr 50
- Henzler M., *Koniec katasza. Na kłopoty policji i zbrojeniówki – Glauberyt*, „Polityka” 2000, nr 32
- J.S., *Co wie komendant*, „Polityka” 2008, nr 14
- JAD, *Policyjne łowy*, „Polityka” 2003, nr 30
- Janik M., *Równy oddech policjanta*, „Polityka” 2000, nr 24
- Kołodziejczyk M., Pytlakowski P., *Czarna strefa*, „Polityka” 2010, nr 26
- Latkowski S., Pytlakowski P., *Policyjne związki*, „Polityka” 2009, nr 36
- Masa sypie i pogrąża, ale czy jest wiarygodny?*, „Polityka” 2002, nr 24
- Miecik I.T., *Zła glina. Jak demoralizuje się policjant i propagandowe pigułki*, „Polityka” 2001, nr 7
- Miecik I.T., *Żeby nadmuchać, trzeba klepać*, „Polityka” 2003, nr 47
- Mikołajewska B., *Gliny w błocie*, „Polityka” 2002, nr 34

- Mikołajewska B., *Ołów zamiast gumy*, „Polityka” 2004, nr 20
- Mikołajewska B., *Psy trzy. Radomsko: złodzieje i politycy*, „Polityka” 2002, nr 31
- Mikołajewska B., *Szeryf z innej gliny*, „Polityka” 2005, nr 8
- Mizerski S., *Bluzg z ciemnej strony*, „Polityka” 2003, nr 41
- Mizerski S., *Pytanie bez odpowiedzi*, „Polityka” 2006, nr 39
- Mizerski S., *Widowiskowe ujęcie*, „Polityka” 2010, nr 27
- Paradowska J., *Komendant na komendę*, „Polityka” 2003, nr 43
- Paradowska J., *Kwestia honoru*, „Polityka” 1998, nr 27
- Paradowska J., *Zasób kadrowy*, „Polityka” 2006, nr 50
- Pawłowski W., *Kotlet z Baraniny*, „Polityka” 2001, nr 28
- Pietkiewicz B., *Wina i szykana. Rozmowa z Bogdanem Bielskim, psychologiem, biegłym sądowym*, „Polityka” 2007, nr 2
- Pietkiewicz B., *Życie po kulach. Historia skazanego za zabójstwo i ulaskawionego sierżanta policji*, „Polityka” 2002, nr 24
- Podemski S., *Kochany glina*, „Polityka” 2001, nr 38
- Podemski S., *Kto obroni stróża? Policjant w kłopotach pozostaje sam*, „Polityka” 2001, nr 30
- Podemski S., *Pościg z za biurka. Policjanci większość czasu spędzają na pisaninie*, „Polityka” 2001, nr 47
- Podemski S., *Stróż bez praw*, „Polityka” 2002, nr 37
- Podgórska J., współpr. Sz. Pruszyński, *Areszt domowy*, „Polityka” 2009, nr 26
- „Polityka” 2002, nr 11
- Pytlakowski P., *07 zgłoś się... po M2*, „Polityka” 2010, nr 16
- Pytlakowski P., *Bandyta nie zazna spokoju*, „Polityka” 2002, nr 14
- Pytlakowski P., *Co słychać?*, „Polityka” 2010, nr 4
- Pytlakowski P., *Chłopcy radarowcy*, „Polityka” 2009, nr 8
- Pytlakowski P., *Gangster na psiej smyczy*, „Polityka” 2001, nr 24
- Pytlakowski P., *Incydent*, „Polityka” 2008, nr 5
- Pytlakowski P., *Karuzela policyjna*, „Polityka” 2002, nr 4
- Pytlakowski P., *Kulą czy pałką*, „Polityka” 2004, nr 21
- Pytlakowski P., *My podejrzewamy, nas podejrzewają*, „Polityka” 2003, nr 45
- Pytlakowski P., *Na kogo policja poluje*, „Polityka” 2008, nr 38
- Pytlakowski P., *Nikt ci nie pomoże. Olsztyn – porywacze terroryzują biznesmenów*, „Polityka” 2000, nr 49
- Pytlakowski P., *Obywatelu, patroluj sam*, „Polityka” 1998, nr 46
- Pytlakowski P., *Ofiary szeryfów*, „Polityka” 2009, nr 38
- Pytlakowski P., *Policyjna fala, mobbing i przemoc w policji*, „Polityka” 2010, nr 3
- Pytlakowski P., *Policyjna gangrena*, „Polityka” 2004, nr 10
- Pytlakowski P., *Polowanie na policjanta*, „Polityka” 2008, nr 29
- Pytlakowski P., *Poufne źródło informacji*, „Polityka” 2003, nr 14
- Pytlakowski P., *Prawo miotły*, „Polityka” 2005, nr 45
- Pytlakowski P., *Rozmowy kontrolowane*, „Polityka” 2005, nr 4
- Pytlakowski P., *Szarża na szarżę*, „Polityka” 2005, nr 18
- Pytlakowski P., *Ściganie w organach*, „Polityka” 2006, nr 2
- Pytlakowski P., *Wtyczki gangów – policjanci łapią policjantów*, „Polityka” 2001, nr 18
- Pytlakowski P., *Za mundurem chętni sznurem*, „Polityka” 2005, nr 36
- Pytlakowski P., *Miecik I.T., Niebezpieczne związki*, „Polityka” 2004, nr 38

- Pytlakowski P., Dziadul J., *Otwierać, CBS! Policjanci i gangsterzy: trwa ofensywa przeciwko polskiej mafii*, „Polityka” 2000, nr 38
- Pytlakowski P., Latko S., *W biesiadnej atmosferze*, „Polityka” 2009, nr 38
- Pytlakowski P., Miecik I.T., *Porucznik LoJack Spór prywatnej firmy z policją o kradzione samochody*, „Polityka” 2000, nr 46
- Socha R., *Dziura po kuli*, „Polityka” 2005, nr 38
- Socha R., *Radiowóz widmo. Jak ze świadka stać się oskarżonym*, „Polityka” 2000, nr 13
- Socha R., współpr. E. Winnicka, A. Checko, „Polityka” 2000, nr 8
- Solska J., *Lex Tomek*, „Polityka” 2010, nr 27
- Stachowiak J., *Dobry glina, zły glina*, „Polityka” 2008, nr 9
- Winnicka E., *Odcisk na dysku. Policja polska będzie mogła wykrywać sprawców na podstawie linii papilarnych*, „Polityka” 2000, nr 22
- Władyka W., *Policja do kontroli*, „Polityka” 2001, nr 22

### „Wprost”

- Adamczyk M., *Cyberpolicja*, „Wprost” 2001, nr 22
- Bratkowski S., *Mała zbrodnia. Polsce potrzeba Giulianich i Brattonów*, „Wprost” 2004, nr 20
- Deubekizacja i dezomoizacja*, „Wprost” 2007, nr 7
- Falandysz L., *Los policjanta*, „Wprost” 2001, nr 18
- Falandysz L., *Polskie zero tolerancji*, „Wprost” 2001, nr 14
- Falandysz L., *Telefon do komendanta*, „Wprost” 1998, nr 28
- Internetowe 997 www.crime-stoppers.top.pl*, „Wprost” 2002
- Krasnowska V., *Policyjna atrapa*, „Wprost” 2003, nr 35
- Krasnowska V., *Policijni bandyci*, „Wprost” 2003, nr 5
- Krasnowska V., Ornacka E., *Zabiję cię, glino!*, „Wprost” 2003, nr 43
- Kropiwnicki A., *Zwyczajne złodziejstwo*, „Wprost” 2002, nr 23
- Krysiak P., *Sprawiedliwość ekspresowa*, „Wprost” 2007, nr 40
- Kudzia P., Gańczak M.J., *Ranking komend policji*, „Wprost” 2003, nr 41
- Kudzia P., Pawelczyk G., *Policja dwusetatowa*, „Wprost” 2002, nr 50
- Kurczewski J., *Zabójstwo*, „Wprost” 1998, nr 28
- Mazur B., *Polski Harry. 46 procent obywateli godzi się na zwiększenie uprawnień policji*, „Wprost” 2001, nr 22
- Mieszkania od komendanta*, „Wprost” 2007, nr 25
- Nałęcz T., *Milicyjny dowcip*, „Wprost” 2000, nr 14
- Ornacka E., *Odstrzelony. Adam Rapacki musiał odejść, bo za dużo wiedział o kulisach śledztwa dotyczącego zabójstwa generała Marka Papyły i o roli polityków w tej zbrodni*, „Wprost” 2003, nr 45
- Ornacka E., *Zabarwa z bronią*, „Wprost” 2004, nr 20
- Orzechowski D., współpr. T. Sobola, *Policja Billa Gatesa*, „Wprost” 2008, nr 29
- Oseka A., *Gumowa kula demokracji*, „Wprost” 2005, nr 26
- Pasztelański R., *Polska bez szeryfa*, „Wprost” 2008, nr 11
- Pasztelański R., Krysiak P., *Policyjna fabryka amfetaminy*, „Wprost” 2007, nr 48
- Pleśniak R., Prosiecki D., *Handel blachami*, „Wprost” 2002, nr 9
- Pawelczyk G., Kudzia P., *Mundurkowa biurokracja*, „Wprost” 2001, nr 47
- Policjanci kradli. Komenda stołeczna*, „Wprost” 2007, nr 12
- Rusak P., Krzyżak T., *Salon usług policyjnych*, „Wprost” 2004, nr 45

- Sumliński W., Krasnowska V., *Trąd*, „Wprost” 2003, nr 44  
Szymowski L., *Ślepawa Temida*, „Wprost” 2009, nr 12  
Tomaszewski J., *Sprawy wewnętrzne – Bezpieczna Polska*, „Wprost” 1998, nr 49  
Winiecki J., *Teoria wybitej szyby*, „Wprost” 2002, nr 16

### Decyzje zarządzenia

- Decyzja nr 121/99 z 14 lipca 1999 r. o zasadach etyki zawodowej policjanta  
Decyzja KGP nr 476 z 1 sierpnia 2008 r. o powołaniu Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji do spraw komunikacji wewnętrznej  
Wytyczne dla Policji i propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Porządku Publicznego MSWiA, Warszawa 2004  
Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji  
Zarządzenie nr 768 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 sierpnia 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez policjantów pełniących służbę patrolową oraz koordynację działań o charakterze prewencyjnym  
Zarządzenie nr 1401 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji  
Zarządzenie 1426 z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie metodyki wykonywania czynności dochodzeniowo-śledczych przez służby policyjne wyznaczone do wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców, Dz.Urz. KGP nr 1, 10.01.2005

### Dzienniki Ustaw

- Dz.U. z 1988 r. nr 41, o działalności gospodarczej  
Dz.U. z 1990 r. nr 30, poz. 179, art. 10 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji  
Dz.U. z 1998 r. nr 91, poz. 578, tekst jednolity z dnia 27 października 2001  
Dz.U. z 1998 r. nr 106, poz. 668  
Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592  
Dz.U. z 2002 r. nr 7, poz. 58, z późn. zm., ustawa z dnia 6 kwietnia 1990  
Dz.U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568  
Dz.U. z 2004 r. nr 102, poz. 1055  
Dz.U. z 2010 r. nr 164, poz. 1108  
Dz.Urz. KGP nr 1, 10 stycznia 2005

### Wykaz stron www

- [http://195.205.178.202/index.php?id=356&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=8339&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=353&cHash=035cb0d74d](http://195.205.178.202/index.php?id=356&tx_ttnews%5Btt_news%5D=8339&tx_ttnews%5BbackPid%5D=353&cHash=035cb0d74d);  
<http://archiwum.wiz.pl/1997/97083800>  
<http://civicpedia.ngo.pl/x/593354>  
[http://dsw.muzeum.koszalin.pl/magazynsztuki/archiwum/nr\\_24/archiwum\\_nr24\\_tekst\\_1.htm](http://dsw.muzeum.koszalin.pl/magazynsztuki/archiwum/nr_24/archiwum_nr24_tekst_1.htm)  
<http://forum.interia.pl/watek-chronologicznie/czy-powinno-sie-wzmocni-ochron-polityk-w,1007,1175488,,c,1,1,0,0>  
[http://forumprawnicze.eu/wp-content/uploads/2011/02/005-11\\_Elinor\\_Ostrom.pdf](http://forumprawnicze.eu/wp-content/uploads/2011/02/005-11_Elinor_Ostrom.pdf)

- <http://isap.sejm.gov.pl/SearchServlet> data korzystania 01.11.2010
- [http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,8595015,Abp\\_Zycinski\\_\\_Chca\\_ochrony\\_\\_Nie\\_powinni\\_byc\\_politykami.html#ixzz17FpmoGRI](http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,8595015,Abp_Zycinski__Chca_ochrony__Nie_powinni_byc_politykami.html#ixzz17FpmoGRI)
- <http://polskalokalna.pl/wiadomosci/mazowieckie/warszawa/news/warszawa-tragiczna-smierc-policjanta,1437151>
- <http://technopolis.polityka.pl/2007/rozmowa-z-mirosława-marody-o-społeczeństwie-informatyczny>
- <http://www.archetypediscoveriesworldwide.com/>
- <http://www.bn.org.pl/aktualnosci/26-tylko-38%25-polakow-czytalo-ksiazki-w-2008-r.htm>
- <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/uslaner/uslanereps.pdf>
- [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K\\_032\\_99.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K_032_99.PDF)
- [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_029\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF)
- [http://www.chmielewski.uni.wroc.pl/w\\_popper.html](http://www.chmielewski.uni.wroc.pl/w_popper.html)
- <http://www.dobrauczelnia.pl/upload/File/KONFERENCJE/BAZPIECZENSTWO/Tokarskic.pdf>
- <http://www.egov.pl/index.php?option=content&task=view&id=2775&Itemid=62>
- <http://www.globalmediajournal.collegium.edu.pl/artykuly/wiosna%202006/Goban-Klasod%20praszoznawstwa.pdf>
- <http://www.katowice.slaska.policja.gov.pl/partner-program-profilaktyczny>
- [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/205/146/Tresc\\_programu\\_34Bezpieczna\\_Polska34.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/205/146/Tresc_programu_34Bezpieczna_Polska34.html)
- <http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/710/9311>
- <http://www.pentor.pl/17554.xml>
- [http://www.policja.pl/palm/pol/141/Główny\\_Sztab\\_Policji.html](http://www.policja.pl/palm/pol/141/Główny_Sztab_Policji.html)
- [http://www.policja.pl/palm/pol/70/Opinia\\_publiczna.html](http://www.policja.pl/palm/pol/70/Opinia_publiczna.html)
- [http://www.policja.pl/portal/pol/1/21839/73\\_procent\\_Polakow\\_dobrze\\_ocenia\\_prace\\_Policji.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/21839/73_procent_Polakow_dobrze_ocenia_prace_Policji.html)
- [http://www.rp.pl/artykul/2,659729\\_Mlodzi\\_zdolni\\_aspoleczni.html](http://www.rp.pl/artykul/2,659729_Mlodzi_zdolni_aspoleczni.html)
- <http://www.senat.gov.pl/k5/agenda/seminar/a/050315.pdf>
- [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html#p3](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html#p3)
- <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/1201>
- <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/464>
- <http://www.tnsglobal.pl/archive-report/id/7257>
- <http://www.wbbs.pl>
- <http://www.zgoda.org.pl>
- <http://www2.mswia.gov.pl/portal.php?serwis=pl&dzial=205&id=146#ZAPOBIEGANIE>
- <http://wyborcza.pl/1,75478,2815050.html>
- [http://www.proto.pl/raport\\_proto/info?itemId=89928](http://www.proto.pl/raport_proto/info?itemId=89928)
- [www.nczas.com](http://www.nczas.com)
- [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)
- [www.polityka.pl](http://www.polityka.pl)
- [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl)



## Wykaz tabel, rysunków i wykresów

### Tabele

1. Segmenty bezpieczeństwa publicznego, socjalnego i zdrowia	92
2. Komunikatyka jako proces	328

### Rysunki

1. Model przebiegu procesu świadczenia usług publicznych	88
2. Struktura Komendy Głównej Policji od 15 maja 2008	119
3. Dynamiczny model kilku elementów	147
4. Model komunikowania Tudora	148
5. Przekaz informacji nadawca–odbiorca z uwzględnieniem kontekstu sytuacyjnego	151
6. Pionowy schemat przepływu komunikacji pomiędzy jednostkami policji	155
7. Schemat komunikowania się w policji	156
8. Model zanurzenia organizacji w otoczeniu z uwzględnieniem podziału na otoczenie wewnętrzne, zewnętrzne, bliższe i dalsze	167
9. Otoczenie organizacji	170
10. Otoczenie policji na poziomie państwa	174
11. Otoczenie policji na poziomie lokalnej społeczności	175
12. Otoczenie policji z uwzględnieniem interesariuszy biorących udział w ustalaniu reguł w prowadzonych grach o zasoby	177
13. Poziomy współpracy między strukturami	178
14. Idea tworzenia wspólnot moralnych w zarządzaniu organizacjami publicznymi	193
15. Czynniki wpływające na odbiór informacji	220
16. Komunikowanie się policji z otoczeniem	221
17. Model kanału przekazu komunikatu z wykorzystaniem kodu kulturowego	222
18. Proces przekazu informacji zanurzony w kulturze i strukturze społecznej w kierunku od nadawcy do odbiorcy z uwzględnieniem soczewki, barier i rozproszenia informacji	225
19. Piramida rozumienia treści przekazu w społeczeństwie	326
20. Organizacja przekazu treści informacji w komunikatyce	332

### Wykresy

1. Procentowy wykaz komend biorących udział w badaniach	233
2. Procentowy wykaz komend policji biorących udział w badaniu według województw	233
3. Statystyka przestępstw drogowych, kryminalnych i gospodarczych w latach 1990–2008	235
4. Kooperacja podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne	239
5. Ocena współpracy w zakresie programów prewencyjnych	240
6. Najczęściej stosowane przez obywateli strategie w obronie przed przestępczością	242
7. Wykorzystywane przez policję możliwości zmiany norm prawnych	243

8. Wykorzystywane przez policję sposoby dotyczące tworzenia programów bezpieczeństwa	244
9. Osoby odpowiedzialne w policji za prewencję kryminalną i kontakty ze społeczeństwem	245
10. Samorząd terytorialny we współpracy z policją	247
11. Straż miejska we współpracy z policją	248
12. Rodzaje przedsięwzięć realizowanych przez organizacje non profit we współpracy z policją	248
13. Płaszczyzny współpracy spółdzielni mieszkaniowych z policją	249
14. Zakres współpracy agencji ochrony mienia z policją w lokalnej społeczności	250
15. Współpraca policji z lokalną społecznością	251
16. Ocena dobra podmiotów współpracujących z policją w procesie budowy bezpieczeństwa publicznego według wskazań respondentów	252
17. Środki komunikowania policji	256
18. Domena komunikowania się policji ze społeczeństwem	257
19. Działania wpływające na podniesienie poziomu komunikowania się policji ze społeczeństwem	258
20. Działania zespołu komunikacji/rzecznika w czasie wydarzeń kryzysowych w policji	259
21. Warunki osiągnięcia sukcesu w kontaktach z mediami w ocenie rzeczników	261
22. Ocena doświadczeń z mediami	262
23. Skuteczność metod komunikowania się ze społeczeństwem	264
24. Bariery w komunikowaniu się ze społeczeństwem	265
25. Minimalizacja barier w komunikowaniu się ze społeczeństwem	266
26. Ścieżka kariery respondentów	266
27. Wymagania wobec rzeczników	267
28. Inne obowiązki pełnione przez rzecznika	267
29. Staż pracy rzeczników w policji	268
30. Stanowisko zajmowane przez rzecznika w strukturze komendy	269
31. Staż na stanowisku rzecznika prasowego	270



**Jadwiga Mazur**, doktor nauk humanistycznych w zakresie socjologii. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół socjologii organizacji, wewnętrznego i zewnętrznego komunikowania się organizacji oraz zagadnień z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Autorka ponad sześćdziesięciu artykułów oraz dwóch książek: *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, wznawianej kilkakrotnie, oraz *Profilaktyka i prewencja. Między zagrożeniem a bezpieczeństwem. Wybrane zagadnienia*. Stypendystka Fulbright Institutional Partnership Grant: Academic Exchange with USA.

Książka jest bardzo istotnym i w moim przekonaniu niezbędnym studium teoretyczno-empirycznym z zakresu socjologii organizacji i zarządzania oraz socjologii komunikowania. [...] Jej wartość polega nie tylko na podjęciu ważnej problematyki badawczej, ale także na oryginalnym sposobie ujęcia tematu. [...] Przedstawione w niej wnioski i sugestie mogą w wielu przypadkach zachęcić do dalszych prac badawczych, a także zostać wykorzystane w sferze doskonalenia komunikacji policji ze społeczeństwem.

Tadeusz Michalczyk

W epistemologii socjologii problematyka komunikacji organu państwowego – resortu siłowego – ze społeczeństwem bardzo rzadko staje się przedmiotem badań naukowych w odniesieniu nie tylko do ogólnej problematyki bezpieczeństwa narodowego, ale także bezpieczeństwa społecznego i kulturowego. [...] Dlatego podjęcie przez Jadwigę Mazur udanej próby wielostronnego i wielopoziomowego opisu i wyjaśnienia trudnego i złożonego problemu, jakim jest komunikowanie się policji z innymi podmiotami instytucjonalnymi i społeczeństwem, głównie ze względu na hermetyczność środowiska społecznego policji, zasługuje na specjalne wyróżnienie. [...] Analiza treści książki upoważnia do zaliczenia jej do prac o charakterze nowatorskim, nie tylko ze względu na sferę poznawczą, ale i zawarty w niej materiał badawczy [...]. Praca może być bardzo przydatna w środowisku akademickim, szczególnie na kierunkach i specjalnościach związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i publicznym, a być może już w niedalekiej przyszłości z bezpieczeństwem komunikacyjnym.

Włodzimierz Chojnacki

Uniwersytet Pedagogiczny  
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie  
Prace Monograficzne nr 634