

MARTYNA OSTRZYCKA

Idea *community policing* jako źródło innowacyjnych metod współpracy społeczności lokalnych z policją w Polsce

Prewencja kryminalna jest obszarem działania Policji ukierunkowanym na współpracę ze społecznościami lokalnymi. Mając na uwadze bezpieczeństwo obywateli, Policja stara się realizować ciężące na niej zadania nie tylko związane ze sferą wykrywczą (kiedy przestępstwo już zaistniało), ale również te zapobiegające popełnieniu przestępstwa. Działania z zakresu prewencji kryminalnej są związane z budowaniem strategii zapobiegania przestępczości i zjawiskom patologii społecznej¹. Rozróżnić należy dwa rodzaje tychże strategii: po pierwsze, strategia destruktywna, po drugie, kreatywna. Działania profilaktyczne mogą być reakcją skierowaną bezpośrednio na negatywne zachowania i zjawiska społeczne. Ich cechą jest nastawienie na eliminowanie niepożądanych zdarzeń poprzez stosowanie represji i wtedy związane są z realizacją strategii destruktywnej. Zakłada ona usuwanie zachowań patologicznych poprzez zastosowanie działań represyjnych, jak na przykład nakładanie mandatów karnych, sporządzanie wniosków o ukaranie w przypadku popełnienia wykroczeń, czy też izolowanie sprawców przestępstw. Realizacja działań profilaktycznych może mieć jednak na celu pobudzenie do działania i odpowiedniego myślenia, inspirowanie pojawiania się pożądanых zachowań, umożliwi to bowiem eliminację negatywnych zjawisk społecznych. Podejmowanie działań wypierających zjawiska niepożądane wiąże się z realizacją strategii kreatywnej².

Trudno jednoznacznie stwierdzić, która z powyższych strategii jest skuteczniejsza. Podkreślić jednak należy, iż w praktyce występuje absolutna konieczność stosowania ich wymiennie. Strategia kreatywna bazuje na wieloletnim, systematycznym prowadzeniu działań profilaktycznych, zakłada działanie konstruktywne oparte na bodźcach pozy-

1 J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *Prewencja kryminalna. Policyjne strategie działań zapobiegawczych*, Szczytno 2003, s. 5.

2 J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 1999, s. 469. Cf. J. Czapska, *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych – możliwości i granice*, [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Warszawa 1999, s. 55–73.

tywnych, chroniących podstawowe wartości wyznawane przez społeczeństwo. Jej celem jest m. in. zmniejszenie liczby popełnianych przestępstw i wykroczeń, przyczynienie się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli oraz zwiększenie zaufania do Policji, przede wszystkim w odczuciu samych obywateli, podniesienie świadomości społeczeństwa o występujących zagrożeniach i sposobach ich unikania oraz sposobie postępowania w przypadku zostania ofiarą czynu zabronionego, zapobieganie demoralizacji i przestępczości nieletnich, czy też tworzenie trwałych struktur współpracy pomiędzy Policją i instytucjami publicznymi, szkołami, palcówkami opiekuńczo-wychowawczymi. Jednakże w życiu społecznym należy zawsze liczyć się z występowaniem zjawisk wymagających natychmiastowej reakcji. W wielu sytuacjach niemożliwe okazuje się zastosowanie działań o charakterze kreatywnym, gdyż wiązałoby się to z długim okresem oczekiwania na pożądane efekty. Dlatego też strategia destruktywna – pozwalająca na szybkie uzyskanie zamierzonych rezultatów – jest koniecznym uzupełnieniem strategii kreatywnej. Niemniej stosowanie strategii destruktywnej w dłuższym przedziale czasu może doprowadzić jedynie do wytlumienia niektórych negatywnych zjawisk społecznych, ale nie daje pełnej gwarancji likwidacji ich przyczyn. Prawdopodobne też, że powoduje zanikiem poparcia społecznego dla prowadzonych działań. Zapobieganie oparte na represji niesie ze sobą ryzyko eskalacji kontroli i rozbudowy instytucji kontrolnych, co w konsekwencji może negatywnie wpływać na inicjatywę i aktywność społeczną³. Dlatego strategia destruktywna powinna być wykorzystywana, jak zostało już wyżej podkreślone, tylko jako uzupełnienie strategii kreatywnej.

Ostatnie czterdzieści lat to era zapobiegania przestępczości w społecznościach lokalnych. Położenie nacisku na prewencję w kontaktach Policji ze społeczeństwem powiązane jest z rozczarowaniem rezultatami pracy policyjnej nastawionej tylko i wyłącznie na represję, gdzie Policja jest całkowicie wyobcowana ze społeczeństwa, a w konsekwencji z rozwojem filozofii Policji skierowanej na potrzeby społeczności lokalnych – *community policing*⁴. Aby w pełni zrozumieć założenia tej idei, należy rozpocząć od poznania jej genezy.

Filozofia *community policing* rozwinęła się najpierw w Stanach Zjednoczonych. W latach sześćdziesiątych Policja amerykańska stała się przedmiotem oskarżeń i ataków. Znaczny spadek zaufania do Policji związany był z serią narodowych kryzysów, brutalnym zachowaniem policjantów podczas zamieszek, a w konsekwencji krytyką Policji przez ruchy działające w obronie praw obywatelskich, czy też radykalne ruchy młodzieżowe. Policji zarzucano, że jest nieskuteczna i nie dysponuje już środkami, które pozwoliłyby jej prawidłowo wykonywać swoje zadania. Zatem, aby poprawić skuteczność działania i wizerunek, należało zmienić nie tylko organizację wewnętrzną, ale też sposób

3 J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *op. cit.*, s. 64.

4 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 236.

realizacji zadań. Oznaczało to przede wszystkim bliższe powiązanie ze społecznościami lokalnymi. Takie zmiany rozpoczęto już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia⁵.

Wówczas to w Newark pod auspicjami Fundacji Policyjnej i pod kierunkiem złożonego z fachowców zespołu, przeprowadzono eksperyment w celu zbadania funkcjonowania pieszych patroli policyjnych⁶. Były one wówczas postrzegane przez obywateli i polityków jako bardzo pożyteczne. Jednak sami policjanci twierdzili, że jest to marnowanie pieniędzy, które powinny zostać przeznaczone na patrole zmotoryzowane. W trakcie trwania eksperymentu policjanci „wtapiali się” w życie społeczności, której byli dobrze znani i którą sami także doskonale znali. Pozostawali na bieżąco z problemami dzielnicy, świetnie orientowali się, na jakie miejsca i osoby należy zwracać szczególną uwagę, mieli własny system pozyskiwania informacji (ich informatorami zostawali właściciele kamienic, sklepikarze itp.). Policjanci wszystkich znali i dawali się wszystkim poznać. Patrole piesze nie zredukowały co prawda liczby poważnych przestępstw, ale dały ludziom poczucie bezpieczeństwa i przekonanie, że przestępczość zmalała. Spowodowało to także ograniczenie tendencji do obrony przed przestępcami na własną rękę. Policjanci pracujący w patrolach pieszych znajdowali się w bliższym kontakcie z obywatelami, co niewątpliwie wpłynęło pozytywnie na ich wizerunek⁷.

Wyniki eksperymentu z patrolami pieszymi z Newark opublikowano w 1981 roku. Na ich podstawie, a także na podstawie własnych badań, George Kelling i James Wilson, opublikowali artykuł⁸, w którym podkreślali znaczenie działań policyjnych skierowanych przeciw naruszaniu ładu i porządku. Tekst ten stał się powszechnie znany pod tytułem: *Wybite szyby*. Autorzy za pomocą idei „wybitych szyb” opisywali związek pomiędzy naruszaniem ładu a przestępczością:

Jeżeli przez dłuższy czas nikt nie wprawi wybitej szyby w oknie, wkrótce w budynku wybite zostaną także wszystkie pozostałe szyby. Jeżeli bowiem nikt nie zadbał o wstawienie jednej szyby, to znaczy, że nikogo stan budynku nie interesuje i że można bez obaw o konsekwencje niszczyć go dalej.⁹

Autorzy posłużyli się konkretnym przykładem: stabilna dzielnica, której mieszkańcy dbali zawsze o domy, pilnowali nie tylko dzieci swoich, ale i sąsiadów, zwracali uwagę na obcych, może się w niedługim okresie czasu – kilku miesięcy czy lat – zmienić w miej-

5 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 132.

6 Szczegółowe omówienie programu i opis badań opublikowano w *The Newark Foot Patrol Experiment* (Washington, D.C.: Police Foundation, 1981).

7 G. L. Kelling, C. M. Coles, *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Poznań 2000, s. 29–31.

8 Artykuł został opublikowany w piśmie „The Atlantic” (1982, s. 29–38), tytuł oryginału: *The Police and Neighborhood Safety*.

9 G. L. Kelling, J. Wilson, *op. cit.*, s. 31.

sce niebezpieczne albo wręcz groźne. Można wywnioskować, że występujące w danej okolicy zjawiska naruszania ładu i porządku są dla obywateli znakiem, że rejon nie jest bezpieczny. Zaczną więc oni tych miejsc unikać. Kiedy zatem nie będzie w danym rejonie ludzi, zniszczeniu ulegnie mechanizm nadzoru jednych nad drugimi, co w końcu doprowadzi do zupełnego rozkładu systemu kontroli społecznej. W rezultacie w dzielnicy, gdzie przestały normalnie funkcjonować stosunki społeczne, rozwinie się przestępczość¹⁰. Wilson i Kelling tak ukazywali teorię „wybitych szyb”:

na obszarach, gdzie w niekontrolowany sposób wybują zjawiska związane z naruszaniem ładu i porządku, rozkwita groźna przestępczość. Nie ukarany agresywny żebrak staje się więc pierwszą „wybitą szybą”. Bandyci i złodzieje, zarówno ci z przypadku, jak i zawodowcy, wiedzą, że mają lepsze pole działania w okolicy, gdzie potencjalne ofiary zostały już wcześniej zastraszone i przytłoczone przez niepokohamowany rozwój przestępczości. Jeżeli bowiem nie udało im się zakazać żebrakowi nagabywania przechodniów, na pewno nie zadzwonią też na Policję, by złapała włamywacza czy przeszkodziła bandycie w dokonaniu napadu.¹¹

Analizując związek pomiędzy naruszaniem ładu i porządku a strachem obywateli, Wilson i Kelling opierali się na wynikach wspomnianego eksperymentu z patrolami pieszymi, badaniach przeprowadzonych w innych miastach (między innymi w Bostonie), a także na rezultatach wcześniejszych. Bez wątpienia ich artykuł stał się wyrazem dotąd skrywanego, a zarazem coraz silniejszego pragnienia społeczeństwa, aby władze wreszcie uporały się z problemem naruszania ładu i porządku w miejscach publicznych. Lektura artykułu uświadomiła również wielu policjantom, jak ważny jest to dla obywateli problem¹².

W latach osiemdziesiątych XX wieku idea *community policing* opanowała niemal cały świat. Był to okres znacznego wzrostu przestępczości w wielu krajach. Coraz bardziej widoczne stawało się, że tradycyjne działania Policji ani nie redukują niebezpieczeństwa, ani nie umniejszają obaw potencjalnych ofiar przestępstw. Zaczęto więc poszukiwać nowych rozwiązań opartych się na pierwszych doświadczeniach ze Stanów Zjednoczonych. Główna idea głosiła: „Policja i społeczności lokalne muszą wspólnie zapobiegać przestępczości”. Powstała zatem nowa filozofia wypełniania zadań przez Policję, której fundamentem była intensywniejsza kooperacja między Policją i społecznościami lokalnymi rozpowszechniona na całym świecie jako *community policing*¹³.

10 G. L. Kelling, C. M. Coles, *op. cit.*, s. 32–33.

11 *Eadem*, J. Wilson, *op. cit.*, s. 34.

12 *Eadem*, C. M. Coles, *op. cit.*, s. 33–34.

13 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 136; *vid. także*: T. L. Krawczyk, *Koncepcja community policing i teoria wybitych szyb. Różnice, podobieństwa, wnioski dla polityki kryminalnej* [w:]

Mając na uwadze powyższe, ideę *community policing* określić należy jako filozofię sprawowania funkcji policyjnych, polegającą na bliskiej współpracy tej formacji (a właściwie określonych jej funkcjonariuszy) z członkami społeczności lokalnej¹⁴. Celem wynikających z niej jest osiągnięcie skuteczniejszej kontroli nad przestępczością, zmniejszenie poczucia zagrożenia nią, poprawa jakości życia, usprawnienie pracy Policji i podniesienie jej autorytetu przez proaktywne wykorzystywanie środków społecznych dla zmiany warunków stanowiących podłoże działań przestępnych. Ponadto do założeń zaliczyć można zwiększenie rzetelności i odpowiedzialności w pracy Policji oraz większy udział obywateli w podejmowaniu decyzji i zapobieganiu przestępczości, a także zwiększenie troski o zapewnienie i przestrzeganie praw i swobód obywatelskich¹⁵. Podkreślenia wymaga fakt, iż ponieważ idea *community policing* zrodziła się w Stanach Zjednoczonych, w wielu swych przejawach odpowiada wciąż jednak amerykańskim wzorcom i realiom. Mimo to, opiera się na pewnych uniwersalnych zasadach dotyczących roli autorytetu Policji w społeczeństwie oraz na organizacyjnych reformach. Wspiera oczywiste dla wszystkich zadania tej formacji, większą jej odpowiedzialność przed społecznościami lokalnymi oraz powoduje większe zainteresowanie społeczeństwa jej pracą. W związku z powyższym znalazła swych zwolenników i propagatorów na całym świecie. Istnieje jednak problem z identyfikacją idei *community policing* spowodowany faktem, iż jej założenia mogą być realizowane bez wyraźnego odwoływania się do niej¹⁶. Jest to spowodowane oczywistym brakiem enumeratywnego katalogu działań, jakie można by jej przypisać. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo aktywności zgodnej z jej założeniami, ale w nieświadomości, iż wypełnia się jej cele.

Na podstawie wieloletnich badań i analiz można wymienić następujące cechy konstytutywne *community policing*¹⁷:

- konsultacje polegające na prowadzeniu systematycznych badań dotyczących oczekiwań i potrzeb mieszkańców w zakresie poprawy bezpieczeństwa oraz powiązanych z tym oczekiwań wobec Policji,
- adaptacja, polegająca na zmianie dowodzenia w taki sposób, aby w najmniejszych, lokalnych jednostkach Policji istniała możliwość podejmowania decyzji

Zagadnienia współczesnej polityki kryminalnej, red. T. Dukiet-Nagórska, Bielsko-Biała 2006, s. 345–354 – autor w oryginalny sposób porównuje koncepcję *community policing* z teorią wybitych szych, uznając tę pierwszą za optyującą za niewładczymi metodami oddziaływania, natomiast tę drugą jako kojarzoną głównie z działaniami siłowymi.

14 *Ibidem*, s. 129.

15 B. Hołyst, *Kontrola społeczna przestępczości. Community policing*, [w:] *Policja w społeczeństwie okresu przejściowego. Studia i materiały*, red. M. Roga, Szczytno 1995, s. 112.

16 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 138.

17 *Ibidem*, s. 138–139.

- o przesuwaniu sił i środków w celu zaspokojenia specyficznych potrzeb danych społeczności lokalnych czy też większych rejonów,
- mobilizacja, czyli aktywne uczestnictwo ludzi i instytucji publicznych i prywatnych spoza Policji w rozwiązywaniu problemów związanych z prewencją kryminalną i zapewnieniem bezpieczeństwa,
 - rozwiązywanie problemów, to jest eliminowanie wszelkich czynników, które wywołują przestępczość i strach obywateli, a w rezultacie prewencja na lokalnym poziomie skupiająca uwagę na genezie powstawania przestępstw (prewencja społeczna).
 - Niektórzy autorzy¹⁸ wskazują natomiast nie na cechy, lecz strategie, za pomocą których realizuje się ideę *community policing*. I tak wymieniane są:
 - strategia kontaktu z obywatelem – polegająca w głównej mierze na tym, iż policjant powinien pamiętać, że jest dla obywatela i ma zawsze, kiedy jest to konieczne, służyć mu pomocą; istotna jest tu również personalizacja, która oznacza inicjatywę policjanta działającego w konkretnej społeczności lokalnej, aby jak najlepiej poznać jej mieszkańców, a także, aby samemu być wśród nich rozpoznawalnym,
 - strategia konsultacji ze społecznościami lokalnymi – Policja organizuje regularne spotkania z lokalną wspólnotą, na których omawiane są problemy dotyczące przestępczości i zagrożeń występujących lub mogących wystąpić w danym regionie, a także oczekiwania ludzi wobec funkcjonariuszy; strategia ta pomaga budować partnerskie stosunki pomiędzy Policją a lokalną społecznością, gdyż ukazuje, że służby bezpieczeństwa są po to, by pomagać ludziom,
 - strategia aktywizacji społeczności – Policja pokazuje wspólnocie lokalnej formy współpracy i jednocześnie do niej zachęca, dzięki czemu obywatele pomagają w kontrolowaniu bezpieczeństwa np. poprzez dostarczanie informacji dotyczących naruszeń prawa,
 - strategia szerokiego podejścia do rozwiązywanych problemów – polegająca na wyeliminowaniu przyczyn występowania przestępstw czy wykroczeń, gdzie najważniejsze nie jest ustalenie sprawcy, lecz wdrożenie działań zapobiegawczych, takich jak np. edukacja, tak by uniknąć zagrożeń w przyszłości.

Bez wątplenia można przyznać, iż filozofia wypełniania przez Policję swojej funkcji poprzez położenie nacisku na współpracę ze społecznościami lokalnymi ma szerokie zastosowanie również w Polsce. Głównym tego przejawem jest istnienie stanowiska dzielnicowego, o czym będzie mowa później.

18 M. Sokołowski, *Community policing – nowa filozofia działania policji*, [w:] *Policje Unii Europejskiej*, red. A. Misiuk, A. Letkiewicz, M. Sokołowski, Warszawa 2011, s. 176–177; B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2010, s. 1252.

Faktyczny rozwój *community policing* w Polsce rozpoczął się głównie z uwagi na znaczny wzrost przestępczości. Już na początku prac nad adaptacją założeń *community policing* do polskich warunków, oczywistym było, że nie jest możliwe dosłowne przeniesienie obcych rozwiązań na rodzimy grunt. Uzasadniano to różnicami w stanie prawnym, a także uwarunkowaniami historycznymi i kulturowymi¹⁹, co należy uznać za argumentację bardzo trafną. Od 1990 do 2007 roku przestępczość zarówno kryminalna, jak i gospodarcza w Polsce zaczęła gwałtownie rosnać w wyniku transformacji ustrojowej i gospodarczej. Niemożliwym jest jednoznaczne stwierdzenie, które dokładnie zmiany i w jakim stopniu przyczyniły się do wzrostu liczby przestępstw. Wskazać można jednak na trzy zasadnicze czynniki mające bezpośredni wpływ na eskalację popełniania przestępstw²⁰:

- zmniejszenie tak zwanej „ciemnej liczby przestępstw”, dzięki czemu nastąpiła zmiana zasad podejmowania decyzji o ściganiu na etapie wszczęcia bądź odmowy wszczęcia ścigania karnego,
- zmiana zasad statystycznej rejestracji przestępstw stwierdzonych i obejmowanie jednym postępowaniem wielu przestępstw,
- wzrost liczby zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa pochodzących bezpośrednio od obywateli, co wynikało ze zmian postaw społecznych i większego zaufania do organów ścigania oraz przełomowej zmiany w strukturze własności.

W okresie od 1989 do 1990 roku nastąpił lawinowy wręcz wzrost liczby przestępstw. W kolejnych latach wskaźnik przestępczości stale wzrastał. Dla porównania, w latach 1990–2001 średnia liczba przestępstw była ponad dwukrotnie większa niż w latach osiemdziesiątych i ponad trzykrotnie większa niż liczba przestępstw popełnionych w latach siedemdziesiątych²¹. Warto podkreślić, iż już pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia zauważono znaczny wzrost wskaźnika zjawisk przestępnych w miastach, a zwłaszcza w kilku największych aglomeracjach Polski (głównie Wrocławiu, Trójmieście i Katowicach)²². Notowano tu najwięcej zabójstw, rozbojów, wymuszeń rozbójniczych, kradzieży oraz kradzieży z włamaniami, a także przestępstw o charakterze

19 A. P. Przemyski, *Community policing po polsku* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapska, W. Krupiarz, Warszawa 1999, s. 165.

20 J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *op. cit.*, s. 207.

21 A. Siemaszko, *Atlas przestępczości w Polsce*, Warszawa 2003, cz. 3, s. 13. *Vid.* także: J. Błachut, J. Widacki, *Przestępczość w Polsce w latach 1990–1996 w świetle statystyki policyjnej* [w:] *Bezpieczny obywatel-bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 15–22.

B. Gruszczyńska, *Przestępczość w Polsce w okresie transformacji w świetle badań statystycznych* [w:] *Bezpieczny obywatel-bezpieczne państwo*, red. J. Widacki, J. Czapska, Lublin 1998, s. 23–32.

22 *Vid.* K. Sławik, *Rozmiary i dynamika współczesnej przestępczości w Polsce*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego – Roczniki Prawnicze”, 1999, nr 10.

gospodarczym²³. Porównując ten stan z rokiem 1990, obliczono, iż liczba przestępstw popełnianych na terenie miast zwiększyła się prawie o połowę, a podobny wzrost dotyczył także obszarów wiejskich²⁴. W sytuacji, gdy dane statystyczne nie napawały optymizmem, pojawiła się konieczność wprowadzenia innowacyjnych metod do działania Policji. Miały one pozwolić nie tylko zwalczać, ale również zapobiegać coraz to innym, bardziej rozbudowanym i skomplikowanym zjawiskom przestępnym. Zauważono bowiem, że sama strategia destruktywna nie wystarczy, aby przywrócić w społeczeństwie ład i poczucie bezpieczeństwa. Skupiono się zatem również na technikach strategii kreatywnej, co oznaczało zwrócenie się w stronę *community policing*. Działanie Policji we współpracy ze społeczeństwem stało się priorytetem w kształtowaniu poczucia bezpieczeństwa. Zdano sobie sprawę, że zagrożenie indywidualne budzi uzasadniony niepokój i strach oraz determinuje negatywne zachowania człowieka, w związku z czym należy zadbać o harmonijny rozwój społeczny poprzez działalność edukacyjną i prewencyjną, pomocniczą i opiekuńczą, dialog i kształtowanie więzi społecznych wspierających działania na rzecz bezpieczeństwa. Rzeczywistość wymusiła zorganizowanie działań kreujących odpowiednie postawy obywatelskie, by w demokratycznym państwie prawnym każdy przekonany był o istnieniu sprawiedliwości społecznej i społeczeństwa obywatelskiego²⁵. Już od kilku lat Komenda Główna Policji koordynuje wprowadzanie programów prewencyjnych realizowanych przy udziale terenowych jednostek Policji. Programy te podzielono na pięć kategorii: ochrona osób i mienia, bezpieczeństwo w ruchu drogowym, patologie, ofiary przestępstw i bezpieczeństwo ogólne. W ramach tej tematyki wyodrębnione zostały następujące programy: informacyjne, edukacyjne, alternatywne i interwencyjne²⁶.

Przedstawiono już ideę *community policing* w Polsce od strony teoretycznej. W tym miejscu należy odnieść się do konkretnych działań, które w ramach tej filozofii zostały

23 K. Buchała, *Prawo karne a nowe formy i techniki przestępczości* [w:] *Prawo karne i proces karny wobec nowych form i technik przestępczości*, red. H. J. Hirsch, P. Hofmański, E. W. Pływaczewski, C. Roxin, Białystok 1997; H. Kolečki, *Kryminalistyczna problematyka współczesnej przestępczości ekonomiczno-finansowej*, Poznań 1992; S. Hoc, *Prawo gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1999.

24 K. Bronowska, *Współczesna przestępczość a profilaktyczna i taktyczna działalność policji oraz jej wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Prawo. Kryminalistyka. Policja. Księga pamiątkowa ofiarowana prof. Bronisławowi Młodziejowskiemu*, red. J. Kasprzak, J. Bryk, Szczytno 2008, s. 84–85.

25 *Vid. Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, red. J. Czapska, Kraków 2014 – w przywołanej pracy zbiorowej szczegółowo omówiono, zarówno od strony teoretycznej, jak i przeprowadzonych badań, lokalne działania na rzecz bezpieczeństwa, ze szczególnym naciskiem położonym na ocenę prawnej regulacji oraz funkcjonowania powiatowych komisji bezpieczeństwa i porządku, jak i powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, przygotowywanych przez te komisje.

26 *Ibidem*, s. 92.

podjęte na terenie kraju²⁷. Bez wątplenia stwierdzić należy, iż w Polsce – w porównaniu do państw zachodnich – idea *community policing* w swym praktycznym wymiarze wciąż jeszcze znajduje się w początkowym stadium rozwoju, niemniej można już wskazać liczne przykłady jej faktycznego występowania. W Olsztynie od lat ścisłą współpracę z Policją nawiązali taksówkarze i kierowcy z Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji (program TAXI-OKO). W województwie podlaskim w gminie Grajewo zorganizowano akcję wspólnych odwiedzin listonosza i dzielnicowego u mieszkańców. Dało to możliwość zarówno zwiększenia bezpieczeństwa doręczyciela, jak i wykorzystanie jego wiedzy w celu dotarcia do osób, które mogą potrzebować pomocy, a także poznanie lokalnych problemów z punktu widzenia samych mieszkańców. Kolejny przykład stanowią akcje organizowane w Białymstoku, podczas których policjanci wraz ze studentami (między innymi z resocjalizacji) odwiedzali miejsca przebywania bezdomnych. Następnie udzielali takim osobom pomocy poprzez dystrybucję posiłków czy informowanie o możliwości uzyskania darmowego noclegu oraz odzieży. Dzięki tym akcjom wielu bezdomnych trafiło do noclegowni.

Wciąż wiele jest do zrobienia w kwestii wcielania w życie idei tak zwanej straży obywatelskiej – czyli grup sąsiedzkiej czujności (*neighbourhood watch*), przekazujących Policji informacje o sytuacjach mogących wymagać interwencji. W 2002 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wydano opracowanie²⁸ dotyczące straży obywatelskich, w którym przedstawiono zasady ich tworzenia. Jednak żadne akty prawne w randze ustawy rozszerzające ich kompetencje poza zwykłe prawa obywateli nie zostały do tej pory uchwalone. W przedmiotowym ministerialnym opracowaniu tak określono przesłanki powstania grup społecznej samoobrony:

Polski system prawny umożliwia społecznościom lokalnym tworzenie różnych grup samoobrony, które mogą działać wyłącznie profilaktycznie i powstrzymać się od interwencji, w krytycznych momentach wzywając Policję albo inne uprawnione organy, mogą też interweniować w sytuacji bezpośredniego zagrożenia. Społeczna samoobrona może być w różnym stopniu powiązana z działaniami Policji i lokalnymi władzami. Obywatele mogą tworzyć organizacje samoobrony funkcjonujące w ścisłej współpracy z Policją i władzami lokalnymi lub niezależnie od nich. Dobrze zorganizowane i działające zgodnie z prawem organizacje samoobrony mogą stanowić w niektórych społecznościach wskazany i mogący odegrać pozytywną rolę

27 Przykłady zaczerpnięte z artykułu opublikowanego on-line: B. Wieczorek, M. Płachiński (współpraca), *Policja i obywatele – osobno czy razem?*, [w:] „Nowy Obywatel. Pismo na rzecz sprawiedliwości społecznej”, 2009.

28 Opracowanie: *Stráže obywatelskie*, <https://www.msw.gov.pl/ftp/pdf/straze_obywatelskie.pdf>. Cf. także: A. Siemienczyk, *Program „Sąsiedzka czujność” jako forma aktywizacji społeczności lokalnej na rzecz bezpieczeństwa* [w:] *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, red. J. Czapka, W. Krupiarz, Warszawa 1999, s. 136–138.

element w systemie bezpieczeństwa obywateli na poziomie lokalnym. Jednakże główną przesłanką powołania straży obywatelskiej w danej społeczności lokalnej musi być wola samych mieszkańców, którzy będą stanowili członków tej straży.

Natomiast w kwestii formy prawnej działalności takiej grupy, w przedmiotowym opracowaniu ministerialnym wskazano następujące możliwości:

– działalność nieformalna – grupy, które ograniczają się tylko do kontroli najbliższego otoczenia (na przykład grupy mieszkańców bloku pilnujących swoich samochodów na parkingu),

– działalność zinstytucjonalizowana – straż obywatelskie zorganizowane w formie stowarzyszenia bądź powołane na podstawie uchwały rady gminy (rady miasta); mogą otrzymywać wsparcie organizacyjne i finansowe ze strony instytucji publicznych, Policji oraz władz lokalnych.

Niezbędne dla funkcjonowania zinstytucjonalizowanej straży obywatelskiej jest określenie zasad współpracy pomiędzy strażą obywatelską a lokalną Policją, a także strażą gminną (miejską). Współpraca taka może dotyczyć: szkoleń, zasad pełnienia łączonych patroli, zasad i sposobów kontaktowania się z dzielnicowymi, przekazywania informacji i spostrzeżeń o zaistniałych wydarzeniach i nieprawidłowościach, ustalenia bezpośredniej łączności patrolu obywatelskiego z załogą interwencyjną najbliższego komisariatu Policji czy komórki straży gminnej (miejskiej), udostępniania i zapoznawania z materiałami dotyczącymi zapobiegania

Przestępczości i tym podobne. Pomoc Policji w szkoleniu członków straży obywatelskich powinna w szczególności dotyczyć uprawnień, zasad i form działania straży – w zakresie niepowodującym dodatkowych nakładów finansowych. W przypadku powołania straży obywatelskiej na podstawie uchwały rady gminy przygotowanie członków straży do podjęcia działań powinno być realizowane w porozumieniu organów lokalnej administracji samorządowej z właściwą terenowo jednostką Policji.

W ministerialnym opracowaniu wskazano również na rodzaje działań straży obywatelskich, mających na celu poprawę bezpieczeństwa na swoim terenie. Są to między innymi:

- pilnowanie miejsc, obiektów, mienia, na przykład samochodów na parkingu,
- obserwacja miejsca zdarzenia oraz sposobu działania i zachowania się sprawców, a także zapamiętania ich wyglądu (ubiór, rysopis) oraz cech pojazdu, którym się poruszają (numery rejestracyjne, marka, kolor),
- informowanie dostępnymi środkami łączności o zaistniałych przestępstwach lub próbach ich dokonania, propagowanie w społeczności lokalnej bezpiecznych zachowań, udzielanie porad, przekazywanie informacji o zagrożeniach

- i metodach przeciwstawiania się przestępczości, kolportowaniu materiałów informacyjnych i ulotek dotyczących bezpieczeństwa,
- patrole obywatelskie,
 - informowanie właściwych służb, organów, administracji osiedli o koniecznych przedsięwzięciach i interwencjach oraz zaistniałych nieprawidłowościach, na przykład o konieczności budowy progów zwalniających na terenach osiedli mieszkaniowych, apelowanie o zamknięcie uciążliwych dla mieszkańców punktów sprzedaży alkoholu, o konieczności naprawy oświetlenia osiedlowego czy zakładania nowych punktów świetlnych w miejscach najbardziej niebezpiecznych, konieczności naprawy zdewastowanych urządzeń osiedlowych, informowanie o wysypywanych nielegalnie śmieciach, wskazywanie miejsc pobytu i działalności chuliganów, narkomanów, band młodocianych przestępców,
 - inicjowanie i organizowanie akcji dotyczących bezpieczeństwa na przykład w zakresie pomocy sąsiedzkiej,
 - sporządzanie notatek (protokołów) o wszelkich zajściach zaobserwowanych podczas patrolu.

Przykładem istniejącej i aktywnie działającej straży obywatelskiej jest Straż Obywatelska na osiedlu Huby (Wrocław)²⁹, założona w 2002 r. przez Komisję Bezpieczeństwa i Porządku działającą przy Radzie Osiedlowej Huby. Po podjęciu uchwały o jej utworzeniu wytypowano grupę najaktywniejszych obywateli zamieszkujących osiedle, którzy utworzyliby taką Straż Obywatelską. Podczas przeprowadzanych rozmów ustalono, że mają to być ochotnicy, a za swoją działalność nie będą wynagradzani środkami finansowymi ani w żaden inny sposób. Jednocześnie uzgodniono z Komisariatem Policji Wrocław Krzyki, że policjanci z komisariatu dokonają przeszkolenia ochotników oraz że Policja obejmie ich stałą opieką. Po dokonaniu wstępnej selekcji wytypowano kilkunastu ochotników. Pierwsze spotkanie i patrol powołanej Straży Obywatelskiej odbyły się przy licznej asyście wrocławskich mediów: telewizji regionalnej, radia wrocławskiego oraz miejscowej prasy. Innym ciekawym przykładem organizacji straży obywatelskiej jest formacja działająca w czterdziestotysięcznym Kraśniku³⁰. Jest to miasto na Lubelszczyźnie, gdzie około dwadzieścia tysięcy osób mieszka w osobnym blokowisku (Kraśniku Fabrycznym). Kraśnik wydaje z własnego budżetu ponad milion złotych rocznie na Straż Miejską, dodatkowe patrole Policji i monitoring ulic. Straż obywatelska w tym mieście liczy kilka osób. Przyjęto tu zasadę, że wolontariusze ze straży obywatelskiej, jeśli się sprawdzą, mogą liczyć w przyszłości na etat w Straży Miejskiej. Z tego względu

29 <https://hubyseopl.home.pl/07_bezpieczenstwo/73_s_obywatelska.htm#OSTRAŻ_OBYWATELSKA_NA_HUBACH_-ARTYKUŁY_>

30 M. Borowski, *Straże w innych miastach*, 2009, < <http://huby.seo.pl/index.php/stranik-osiedlowy/26-straz-obywatelska-/1388-strae-w-innych-miastach> >.

dobierano głównie ludzi młodych. Dla członków straży zaplanowano ponad 500 godzin szkoleń zawodowych, których koszt poniosło miasto. Poza wolontariuszami ulice patrolują bezrobotni. Ich zadaniem jest informować władze miasta o zalegających na ulicach śmieciach, uszkodzeniach dróg czy chodników. Kolejnym przykładem zasługującym na umieszczenie w niniejszym opracowaniu jest inicjatywa osób niepełnosprawnych z toruńskiego stowarzyszenia „Motywacja”³¹. Na osiedlach Młodzieżowej Spółdzielni Mieszkaniowej, Kopernik i Zieleniec niepełnosprawni za pośrednictwem Internetu, w ramach ustalonych czterogodzinnych dyżurów obserwują obraz z kilku kamer. Gdy coś się dzieje, informują Policję, straż miejską, straż pożarną lub pogotowie. W zamian za dyżury otrzymują od spółdzielni bezpłatną telewizję kablową i Internet. Spółdzielnia mieszkaniowa zapewniła im też obsługę prawną i lokal. Natomiast w 2008 roku w Tychach rozpoczęto akcję pod hasłem: „Strzeżonego sąsiad strzeże”³², którą zorganizowali Urząd Miasta Tychy, Komenda Miejska Policji, Straż Miejska oraz Rady Osiedli. Przyczyną jej zainicjowania była plaga kradzieży i włamań głównie w okresie urlopowym. Z kolei w Olsztynie mieszkańcy jednego z osiedli na peryferiach miasta z inicjatywy osiedlowego samorządu zostali przeszkoleni przez Policję w kwestii przeciwdziałania przestępczości. Bez wątpienia tego typu akcje pozwalają obywatelom uświadomić sobie, jak istotne może być nawet najbardziej błahе działanie, na przykład zabieranie ulotek spod drzwi sąsiada, który jest na wyjeździe, aby nie dawać sygnału złodziejom, że mieszkanie jest puste.

Jednym z istotniejszych, jeśli nie najważniejszym przejawem wypełniania założeń idei *community policing* w Polsce, jest istnienie funkcji dzielnicowego. Służbę dzielnicowego reguluje Zarządzenie³³ nr 528 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych. Wymagania kwalifikacyjne dla dzielnicowego określono w Rozporządzeniu³⁴ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 roku w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe. Aby być mianowanym na stanowisko dzielnicowego, policjant musi spełniać następujące kryteria:

- wykształcenie minimalnie średnie,
- ukończone szkolenie podstawowe,
- minimalnie 3 lata służby w Policji.

31 *Ibidem, vid.* „Gazeta Pomorska” z 11. 10. 2005.

32 B. Wiczorek, M. Płachiński, *op. cit.*

33 Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji z dnia 20 czerwca 2007, nr 12; (tekst jednolity: Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 38).

34 Dz. U. 2007, nr 123, poz. 857.

Z uwagi na fakt, że podstawą skuteczności wszelkich działań Policji jest wiarygodna informacja, głównym zadaniem dzielnicowego powinno być możliwie szybkie i gruntowne poznanie rejonu służbowego, a co za tym idzie, zdobywanie wartościowych informacji o życiu i działalności ludzi zamieszkujących dany teren. Policjanta powinny szczególnie interesować wiadomości o przestępstwach, przestępcach i czynnikach powodujących popełnianie przestępstw³⁵. Dzielnicowi powinni reagować na wszelkie przejawy braku porządku oraz próby zakłócenia spokoju i porządku publicznego. Reakcja ta jest bowiem podstawą uniemożliwienia tworzenia się struktur przestępczych. Aktywność dzielnicowych związana jest z³⁶:

- dobrowolnością w podejmowaniu zadań, gwarantującą pozytywne nastawienie do służby,
- realizacją zadań w określonych, stałych rejonach służbowych (między innymi stała służba patrolowa – patrole piesze),
- utrzymywaniem stałych kontaktów z mieszkańcami oraz instytucjami, mającymi swoje siedziby w rejonie działania,
- pełnieniem służby w stałych rejonach o różnych porach, zapewniającym stałą obecność i dostępność policjantów,
- przyjmowaniem zgłoszeń o prostych zdarzeniach i właściwą na nie reakcją,
- dbaniem o odpowiednie przyjęcie i „obsłużenie” obywatela-interesanta jednostki Policji, a także eliminowanie skutków wiktymizacji.

Przedstawione wyżej rodzaje działalności dzielnicowych stanowią podstawę nawiązywania kontaktów oraz współpracy Policji z przedstawicielami władzy samorządowej oraz społeczności lokalnych. Celem jest tu osiągnięcie partnerskiego podejścia do rozpoznawania i rozwiązywania lokalnych problemów związanych z porządkiem i bezpieczeństwem publicznym. Polega to między innymi na tym, że Policja informuje partnerów o aktualnych problemach, ale sama również jest informowana o zagrożeniach, osobach podejrzanych czy choćby niebezpiecznych miejscach.

Podkreślenia wymaga fakt, iż już sama obecność umundurowanego policjanta działa dyscyplinująco i podnosi poczucie bezpieczeństwa. Przy porównaniu obecności służb mundurowych na polskich ulicach z liczbą wykrytych aktów łamania prawa okazuje się, że patrole realizują raczej funkcje odstrasżające, aniżeli represyjne. Jak wynika z badań, policjant pełniący służbę patrolową zatrzymuje sprawcę przestępstwa średnio raz na 83 służby. Natomiast w innych krajach: w Niemczech policjant z patrolu zatrzymuje przestępcę średnio raz na 15 miesięcy, w USA policjant trafia na rozbój na ulicy raz na 14 lat,

35 B. Płosarek, B. Właziński, *Poznanie rejonu służbowego*, Słupsk 2003, s. 6–7.

36 J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *op. cit.*, s. 109–110.

a w Wielkiej Brytanii policjant trafia na właśnie wykonywane włamanie raz na 8 lat³⁷. Wyniki te, pomimo iż pochodzą z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, przekonują, że Policja pozostawiona sama sobie wobec przestępczości może realizować swoje cele, ale jej skuteczność wzrasta wraz z rozwojem wsparcia dla jej działań pochodzącego od społeczności lokalnych³⁸.

Dzielnicy jest funkcjonariuszem Policji powołanym z jednej strony do sprawowania formalnej kontroli w przydzielonym mu rejonie służbowym (rewirze), a z drugiej, do budowania partnerskich relacji z ludźmi i rozwijania kontaktów. Współpraca, dobre relacje, wiedza na temat problemów lokalnych są podstawą do tworzenia i wspólnej realizacji programów profilaktycznych oraz faktycznej realizacji zadań dzielnicowego z zakresu profilaktyki społecznej. Wspólne działania służb policyjnych z obywatelami stanowią gwarancję wysokiej efektywności prowadzonych działań i lepszego zrozumienia specyfiki problemów występujących na danym obszarze. Odejście Policji od roli represyjnej w kierunku prospołecznej podnosi zaufanie społeczne do tej służby, pozwala tym samym lepiej dostosować się do problemów ludzi zamieszkujących dany obszar, łatwiej stymulować i kształtować właściwe postawy obywateli oraz reagować na pojawiające się niepożądane zjawiska³⁹.

Zarządzenie nr 528 Komendanta Głównego Policji z 6 czerwca 2007 r. w sprawie form i metod wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych nakłada na dzielnicowego szereg zadań związanych z codziennym kontaktem z różnego rodzaju osobami. Dzielnicowy ma za zadanie prowadzić rozmowy profilaktyczne np. z osobami uzależnionymi od alkoholu, narkotyków, nieletnimi zagrożonymi demoralizacją, sprawcami czynów karalnych, utrzymywać kontakt z potencjalnymi ofiarami przestępstw w celu wskazania im właściwych sposobów unikania zagrożenia. W zakresie profilaktyki społecznej ma także obowiązek dotyczący utrzymywania kontaktu z ofiarami przestępstw oraz inicjowania działań mających na celu rozwiązanie problemu strachu. Specyfika tych osób wymaga od dzielnicowego dużych umiejętności w zakresie komunikacji interpersonalnej, łagodzenia napięć, zapobiegania konfliktom. Dlatego tak ważne jest, aby posiadali oni umiejętności w zakresie kompetencji społecznych⁴⁰.

Za Wojciechem Biedrzyckim i Krzysztofem Świerczewskim⁴¹, można stwierdzić, że udział Policji oraz samorządów terytorialnych w tworzeniu bezpieczeństwa jest niezbędnym, a przede wszystkim koniecznym i wskazany jest ich współpraca. Warto dodać, że poza obowiązkami narzuconymi przez ustawy, to ludzie (policjanci, przedstawiciele samorząd-

37 T. Feltes, *Police Research in Germany* [w:] *Community Policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, red. D. Dolling, T. Feltes, 1993, s. 4.

38 J. Fiebig, W. Pływaczewski, A. Tyburska, *op. cit.*, s. 110–111.

39 *Podręcznik dla dzielnicowego*, praca zbiorowa – Szkoła Policji w Słupsku, Słupsk 2014, s. 19.

40 *Ibidem*, s. 289.

41 W. Biedrzycki, K. Świerczewski, *Charakterystyka funkcjonowania dzielnicowego w Policji*, Legionowo 2014, s. 19.

dów terytorialnych, mieszkańcy itp.) wpływają na stan bezpieczeństwa i od ich inicjatywy, chęci oraz podejścia w dużej mierze zależał będzie jego poziom. Ponadto mieszkańcy posiadają ogromny zasób wiedzy i warto to wykorzystywać w działaniach Policji, a także pozwalać obywatelom na podejmowanie konkretnych akcji, ponieważ to im właśnie najbardziej zależy na bezpieczeństwie w miejscu zamieszkania. Funkcjonariusze Policji, a w szczególności dzielnicowi – w celu udoskonalania tej współpracy – powinni być odpowiednimi „ambasadorami” Policji w rejonie i starać się zawsze pomagać społeczeństwu i wspierać je radą w problematycznych sytuacjach. Ponadto ważne jest uświadamianie, że informacje pochodzące bezpośrednio od mieszkańców bardzo istotne i pomocne Policji. W rezultacie zachęci to do rzetelniejszej współpracy z funkcjonariuszami.

Konkretnym przykładem działalności dzielnicowych jest organizowanie tak zwanych „grup osiedlowych” w warszawskiej dzielnicy Wilanów. Są to spotkania dzielnicowego, przedstawiciela samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli administracji osiedla. Na takich spotkaniach omawiane są konkretne zagrożenia dla danego rejonu oraz możliwe sposoby ich usunięcia. Ponadto organizuje się również spotkania z różnego rodzaju wspólnotami, mieszkańcami konkretnych osiedli czy też bloków. Na spotkania te jest zapraszany zazwyczaj przedstawiciel Policji, najczęściej dzielnicowy, którego zadaniem jest przekazanie swoich sugestii i odpowiedzi. Podawane informacje dotyczą występujących zagrożeń, ich skali, sposobu popełniania przestępstw oraz ewentualnych konsekwencji przewidzianych prawem dla ich sprawców. Jednocześnie funkcjonariusz może sugerować sposoby ograniczania występowania czynów noszących znamiona przestępstw na przykład zamontowanie systemu monitoringu, ewentualnie wskazanie miejsc zainstalowania kamer lub ochronę osiedla⁴². W tym miejscu warto zaznaczyć, iż w 2007 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Komendą Główną Policji wydało poradnik dotyczący tworzenia i funkcjonowania grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa⁴³. W przedmiotowym opracowaniu wskazano, iż przełamaniu bierności mieszkańców i ich niechęci do współpracy z sąsiadami może dobrze służyć wprowadzenie grup osiedlowych, składających się – w zależności od potrzeb – z przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych, rad osiedlowych, rad parafialnych, a więc z ludzi, którzy chcą i potrafią zrobić coś dla siebie i swoich sąsiadów w zakresie poprawy bezpieczeństwa. Wiąże się to z potrzebą zachęcania ludzi, żeby przełamali bierność, współdziałali z Policją i Strażą Miejską/Gminną, ale najważniejsze jest, aby – na ile to tylko możliwe – wyeliminować anonimowość i brak identyfikacji ze swoim najbliższym sąsiedztwem. Otoczonym ludźmi znajomymi i życzliwymi jednostka czuje się bezpieczniej. Ważne jest też to, aby służby ochrony porządku publicznego miały świadomość, iż podlegają stałej społecznej ocenie. Główne zadanie grup osiedlowych stanowi ocena

42 *Ibidem*, s. 18.

43 *Tworzenie i funkcjonowanie grup osiedlowych oraz miejskich map bezpieczeństwa. Poradnik*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna Policji, Warszawa 2007.

stanu bezpieczeństwa na terenie poszczególnych osiedli, a w szczególności ocena stanu infrastruktury osiedla wpływająca na powstawanie i rozwój przestępczości. Działalność grup ma przygotować grunt pod ukształtowanie tzw. bezpiecznej przestrzeni na osiedlu i podjęcie działań modernizacyjnych w celu umożliwienia Straży Miejskiej/Gminnej i Policji skutecznej realizacji działań prewencyjnych.

W niniejszym opracowaniu nie może zabraknąć również wartych podkreślenia, aktualnych statystyk⁴⁴ dotyczących relacji Policja-obywatele. Mogą one napawać optymizmem. Jak wynika z badania społecznego przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w grudniu 2014 r. metodą wywiadów telefonicznych (CATI) na ogólnopolskiej próbie reprezentatywnej 16+, N=1002, Policja cieszy się coraz większym zaufaniem Polaków. Aż 72% respondentów zadeklarowało w nich, że ufa funkcjonariuszom („zdecydowanie tak” – wybrało 15% ankietowanych, „raczej tak” – 57%). Nieco mniejsze zaufanie do Policji mają ludzie młodzi (60%). Dwie trzecie pytanym przyznało, że obecność patroli na ulicach wpływa na ich poczucie bezpieczeństwa. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi udzieliły osoby w przedziale wiekowym od 35 do 54 lat. Nieco rzadziej zdanie to podzielały osoby z najmłodszej grupy wiekowej (59%). Istotnym jest, iż rezultaty badań przeprowadzonych metodą wywiadów telefonicznych (CATI) są zbieżne z sondażami CBOS, z których wynika, że 70% respondentów uważa Polskę za kraj, w którym żyje się bezpiecznie. Co więcej, 90% ankietowanych twierdzi, że bezpiecznie jest w miejscu ich zamieszkania. Jest to najwyższy wskaźnik odnotowany w ostatnim dwudziestolecu. 72,4% Polaków dobrze też ocenia pracę policjantów w miejscu zamieszkania (Polskie Badanie Przestępczości). Ponadto od 2004 roku liczba stwierdzonych przez Policję przestępstw powoli, ale stale maleje⁴⁵.

Pomimo przedstawionych danych, które wskazują, iż relacje Policja-społeczeństwo zmieniają się konsekwentnie na lepsze, niestety wciąż aktualne pozostają uwagi auto-

44 J. Paciorkowski, *Rośnie zaufanie do Policji*, [w:] „Policja 997” 2015, nr 2, s. 15. Cf. także: A. Chmielewska, M. Lesiak, *Rośnie poczucie bezpieczeństwa Polaków*, [w:] „Policja 997” 2012, nr 4, s. 8–80, 20% badanych zadeklarowało, że czuje się bezpiecznie, spacerując w swojej okolicy po zmroku, podczas gdy w 2005 r. taką deklarację złożyło aż o 10,1 % mniej badanych. Jednocześnie z roku na rok spadał odsetek wskazań na brak poczucia bezpieczeństwa – z 26,2% w styczniu 2007 roku do 16,7% w styczniu 2012 roku; A. Brzeźniak, A. Chmielewska, *Polacy zadowoleni z kontaktów z Policją*, [w:] „Policja 997” 2012, nr 5, s. 15 – Okazało się, że to nie informacje pochodzące z mediów kształtują opinie Polaków na temat Policji, lecz w głównej mierze ich własne obserwacje (44,8%) i doświadczenia w kontaktach z funkcjonariuszami (20,0%). Dopiero jako kolejne źródła wskazano informacje z prasy, radia, telewizji, Internetu (16,2 proc.) oraz opinie członków rodziny, sąsiadów, znajomych (15,7 proc.). Ponadto zdecydowana większość Polaków, którzy mieli osobiste kontakty z Policją (82,0 proc.), ocenili je dobrze, co znalazło odzwierciedlenie w wysokich ocenach pracy i skuteczności Policji.

45 A. Misiuk, *Nowa filozofia działania Policji. Czas na zmiany* [w:] *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, A. Misiuk, J. Gierszewski (red.), Chojnice 2010, nr 1, s. 22.

rów⁴⁶ sprzed kilku, a nawet kilkunastu lat, iż wprowadzanie *community policing* w Polsce wymaga zmian mentalnych zarówno w społeczeństwie, jak i w samej Policji. Faktycznie, trzeba przyznać, iż w umysłach Polaków silnie zakorzenione są między innymi tezy, że Policja reprezentuje władzę i działa dla organów państwa, a nie dla społeczeństwa. Z kolei funkcjonariusze często za swój główny cel uważają schwytanie sprawcy, nie rozumiejąc, że współpraca z obywatelami może im to zadanie ułatwić.

Na zakończenie należy wspomnieć o koncepcji zapobiegania przestępczości poprzez kształtowanie przestrzeni. Otóż nie ma współcześnie wątpliwości, że planowanie urbanistyczne czy kształtowanie przestrzeni może polepszyć bezpieczeństwo społeczności lokalnej. Koncepcję zapobiegania przestępczości przez kształtowanie przestrzeni określa się w skrócie jako CPTED, czyli *Crime Prevention through Environmental Design*. Chociaż pomysły, że kształtowanie przestrzeni wpływa na bezpieczeństwo miast i ich mieszkańców pojawiały się już dawno, to jednak idea głosząca, że projektowanie może wpływać na poziom przestępczości, bezpieczeństwo jednostki czy społeczności lokalnej, ukształtowała się dopiero w wieku XX⁴⁷. Polskie prace poświęcone problematyce kształtowania przestrzeni bezpiecznych początkowo opierały się głównie na zagranicznych (w dużej mierze brytyjskich i holenderskich) osiągnięciach i programach. Stopniowo, gdy zainteresowanie tą tematyką wzrasta, podejmowane są próby opracowania metod diagnozowania przestrzeni adekwatnych do polskich warunków. Realizacja koncepcji przestrzeni bezpiecznych (czyli przyjaznych mieszkańcom, a wrogich przestępcom) w Polsce, poza nielicznymi przykładami nowych inwestycji, następuje niemal wyłącznie na drodze rewitalizacji. Głównymi inicjatorami zmian są samorządy wybranych miast, które dla zrealizowania programów prewencyjnych tworzą instrumenty prawa lokalnego i opracowują programy przygotowawcze. Większość tych działań ma charakter lokalny, dotyczący poszczególnych miast, a nierzadko tylko niektórych dzielnic⁴⁸. Niestety, mimo prawie dziesięcioletniego „propagowania” koncepcji CPTED w Polsce, całościowa wiedza na ten temat, a także, co o wiele ważniejsze, świadomość konieczności współpra-

46 J. Czapska, *Community policing w Polsce – możliwości i ograniczenia* [w:] *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, red. J. Czapska, J. Widacki, Warszawa 2000, s. 151; A. Misiuk, *op. cit.*, s. 29–30; J. Czapska, *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2004, s. 143–147; T. Cichorz, *Źródła społecznej niechęci do współdziałania z Policją* [w:] *Policja a społeczeństwo. Wybrane problemy*, red. P. Majer, A. Misiuk, Szczytno 1997, s. 71–84; B. Hołyst, *op. cit.*, s. 1247–1248.

47 K. Dukała, K. Jurzak-Mączka, J. Mączka, *CPTED – teoria, praktyka, skuteczność* [w:] *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni*, red. J. Czapska, Kraków 2012, s. 19.

48 B. Burkiewicz, K. Jurzak-Mączka, M. Szafrńska, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni w Polsce* [w:] *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie przestrzeni*, red. J. Czapska, Kraków 2012, s. 82–85.

cy, jest wciąż nikła wśród osób, które mają realny wpływ na kształtowanie przestrzeni architektonicznej⁴⁹.

O formach i metodach działania zgodnych z założeniami idei *community policing* można by pisać znacznie szerzej niż pozwala na to objętość niniejszego opracowania. Dlatego też, podsumowując rozważania, podkreślić należy, iż przedmiotowa koncepcja wymaga mądrych, a przede wszystkim konsekwentnych działań. Z uwagi na nieograniczony wachlarz możliwych w jej zakresie inicjatyw, każdy pomysł wymaga odpowiednich przygotowań i konsultacji ze społecznościami lokalnymi dla jego skutecznej realizacji. *Community policing* stanowi nic innego jak włączenie społeczeństwa w jego własną obronę, przy założeniu, że obywatele dzielą to zadanie z Policją. Policjant realizujący zadania w ramach tej idei, w lokalnej wspólnocie powinien spełniać równocześnie kilka ról, to jest stróża prawa, rozjemcy, przedstawiciela władzy, ale też „pracownika socjalnego” na godziny⁵⁰. Podkreślić trzeba również, że omawiana filozofia działania Policji nie jest pozbawiona wad. Krytycy podnoszą, że koncentruje się ona wyłącznie na społeczeństwie, zamiast na walce z przestępczością, a działania, które się na nią składają, generalnie psują wizerunek Policji. Ponadto twierdzą, że Policja ma wystarczająco dużo obowiązków związanych ze zwalczaniem poważnej przestępczości, a obciążanie jej dodatkowymi „społecznymi” powinnościami negatywnie wpływa na jej wiarygodność i aurytet⁵¹. Z twierdzeniami tymi nie sposób się zgodzić. Trudno bowiem potwierdzić, iż współpraca ze społeczeństwem osłabiła wizerunek Policji. Jednocześnie przyznać należy, iż faktycznie nie jest łatwym określić rezultaty stosowania *community policing*, gdyż nie zawsze wdrażana jest świadomie. Jednakże, mając na uwadze opisane wyżej działania związane ze współpracą Policji ze społecznościami lokalnymi, trudno znaleźć argumenty zdecydowanie przeciw jej stosowaniu. Ubolewać można jedynie nad stosunkowo słabym jej propagowaniem. Przypuszczać można bowiem, że znaczna większość obywateli nie ma pojęcia o jej istnieniu, gdyż nigdy nie spotkała nawet odpowiedniego dzielnicowego. Pozostaje mieć nadzieję, że z upływem lat świadomość społeczeństwa polskiego będzie stale wzrastać i wkrótce w każdym mieście, miasteczku czy wsi pojawi się straż obywatelska, a funkcjonariusze, przy wypełnianiu swoich obowiązków, traktować będą społeczność lokalną jako partnera, a nie wroga.

49 K. Łojek, *Zapobieganie przestępczości przez kształtowanie bezpiecznej przestrzeni. Część 1*, „Przeгляд Policyjny” 2004, nr 1–2, s. 103.

50 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *op. cit.*, s. 148–151.

51 M. Działożyński, *Community policing. Pojęcie i zakres funkcjonowania*, „Policja” 2012, nr 4, s. 3–4.

SUMMARY

The idea of community policing as a source of innovative methods of cooperation between local communities and the Police in Poland

One of the main tasks of the Police is to prevent the committing of criminal offences. Crime prevention is the part of the Police's activity which aims to reduce the number of crimes and offences committed through preventive and educational programs, aimed particularly at younger people. In the context of crime prevention in the United States of the 1960s, the idea of community policing was born. It involves the close cooperation of the Police with members of the local community. Its development began in Poland in the early 90s, mainly due to the significant increase in crime, but was very slow. Therefore, compared to Western countries, the idea of community policing, in practical terms, is still in the early stages of development in our country. However, it is already possible to specify numerous examples of its actual occurrence. Community policing requires wise, consistent and constant repetition of actions so that it will have positive effects in the future.

KEYWORDS: crime prevention, broken windows, the idea of community policing, neighbourhood watch, district police officer, community groups

