

PROGRAMY PREWENCYJNE I ICH WPŁYW NA SKUTECZNOŚĆ DZIAŁAŃ POLICJI

1. Uwagi ogólne

Prewencja kryminalna, czyli strategia zapobiegania przestępczości, wzięła się z nowej filozofii działania Policji funkcjonującej w demokratycznym społeczeństwie. Na podstawie doświadczeń państw zachodnich realizowana jest w Polsce od chwili powołania w 1990 r. w miejsce Milicji Obywatelskiej Policji.¹

Aktualnie w Polsce funkcjonuje już ponad 1300 różnego rodzaju programów prewencyjnych. Ta liczba jest z pewnością imponująca, lecz skuteczność tych programów pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Ich efekty są zdecydowanie za małe w stosunku do oczekiwań. Rośnie bowiem zarówno przestępczość, jak i społeczne poczucie braku bezpieczeństwa.² W świadomości Polaków dominuje przy tym pewien stereotyp, że sprawy związane z bezpieczeństwem i eliminacją (ograniczeniem) poczucia zagrożenia obywateli – kojarzone z działalnością wykrywcą – są domeną działań Policji. Stąd negatywne oceny działań tej formacji w dziedzinie poprawy poczucia bezpieczeństwa wynikają z trwałego wiązania jej działań z funkcjonowaniem instytucji wymiaru sprawiedliwości i – jak należy sądzić – są pochodną postaw społecznych wobec tych instytucji. Niemniej jednak trudno byłoby zaprzeczyć,

-
- 1 Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. nr 30, poz. 179 z późn. zm. Zob. A. Misiuk, Community Policing in Poland In the 1900s, *The Police Journal*, Vol. LXXI, Numer 1, April–August 1998, s. 151 i nast.
 - 2 Zob. W. Pływaczewski, Efektywność programów prewencyjnych realizowanych przez policję w świetle badań, *Przegląd Policyjny* 1999, nr 3, s. 5 i nast.; T. Cielecki, Realizacja przez Policję strategii prewencyjnej w zwalczaniu przestępczości i patologii. Raport z badań, Słupsk 1999.

że wiele jeszcze rezerw tkwi jednak w strukturach samej Policji, czego mogą dowodzić efekty realizowanych zarówno aktualnie, jak i uprzednio programów prewencyjnych.

W strategii działania Policji na rok 2001 jednym z najważniejszych zadań była poprawa poczucia bezpieczeństwa obywateli drogą ograniczenia liczby przestępstw i wzrostu wykrywalności. Przypomnijmy, że w roku 2000 odnotowano w Polsce o 13 procent przestępstw więcej niż w roku 1999. Ogólna liczba stwierdzonych przestępstw wyniosła 1266910. Najwięcej, bo aż o 27,2 proc. wzrosła liczba kradzieży, o 21,1 proc. wzrosła liczba zabójstw, o 19,6 proc. liczba rozbojów, kradzieży rozbójniczych i wymuszeń rozbójniczych, o 22,6 proc. liczba bójek i pobić. Zmalała natomiast o 1,2 proc. liczba kradzieży z włamaniem. Po raz pierwszy od kilku lat odnotowano też znaczny, bo prawie pięcioprocentowy, spadek liczby kradzieży samochodów.

Za najbardziej dokuczliwe dla obywateli, a zarazem mające największy wpływ na ich poczucie bezpieczeństwa uznano wówczas pięć kategorii przestępstw: kradzieże cudzego mienia, kradzieże samochodów, kradzieże z włamaniem, kradzieże rozbójnicze, rozboje, wymuszenia rozbójnicze oraz udział w bójce i pobiciu. Jak wiadomo, przestępczość tego typu największa jest w dużych aglomeracjach. Przesłanki te stały się podstawą specjalnego Programu „17 x 5” (17 miast wojewódzkich x pięć kategorii przestępstw), opracowanego przez Komendę Główną Policji.³

2. Założenia i efekty programu „17 x 5”

Program „17 x 5” wzorowany był na rozwiązaniach funkcjonujących w hiszpańskich strukturach policyjnych, gdzie uzyskano dobre efekty w zakresie wyzwalania inicjatywy kierownictwa jednostek i policjantów oraz mobilizowania do szukania rezerw i nowych

3 Komendant Główny Policji zobowiązał do wdrożenia tego Programu komendantów miejskich Policji w miastach wojewódzkich, określając w piśmie z dnia 12 stycznia 2001 r. główne jego zadania i wskazując bardzo konkretne sposoby postępowania, służące realizacji programu.

rozwiązań. Zakładał on regularny monitoring zagrożeń występujących na danym terenie i dostosowywanie do nich organizacji służb, co jest możliwe dzięki mobilizacji kadry kierowniczej średniego szczebla – komendantów komisariatów i naczelników wydziałów w komisariatach. Na cotygodniowych odprawach w komendach miejskich analizowane były wyniki poszczególnych jednostek oraz odbywała się wspólna dyskusja na temat sposobów ich poprawy.

Zakładano, że właściwe wprowadzenie programu powinno w pierwszym etapie (I półroczu 2001) zatrzymać wzrost przestępczości, a w drugim ograniczyć dynamikę wybranych przestępstw o 5%. Program był cały czas monitorowany przez Komendę Główną Policji. W jego początkowym okresie oficerowie Biura Koordynacyjnego Służby Prewencyjnej odwiedzali wszystkie komendy, które go wprowadziły, uczestniczyli w odprawach i udzielali niezbędnych porad. Celem tych wizyt nie było sprawdzanie danych statystycznych, lecz ocena, jak rozumiano ideę programu w jednostkach i jak realizowany jest on w praktyce.

Realizacja programu „17 x 5” w całym roku 2001 zakończyła się pozytywnymi wynikami. Licząc efekt globalny we wszystkich miastach objętych programem, dynamika przestępczości w wymienionych pięciu kategoriach wyniosła 90,8%, a więc była nawet lepsza od zakładanej. W rozbiciu na poszczególne miasta wojewódzkie wyglądało to jednak różnie. Spadek dynamiki przestępczości osiągnęło 12 komend, w tym – co należy szczególnie podkreślić – tak duże aglomeracje, jak: Warszawa⁴, Gdańsk, Kraków, Poznań czy Wrocław. Najlepsze efekty uzyskano w Olsztynie, gdzie dynamika przestępstw spadła do 70,3%, Białymstoku – do 72,2%, Gorzowie Wielkopolskim – do 79,1%. Jeśli chodzi o kategorie przestępstw, największy spadek uzyskano w kradzieżach samochodów, gdzie dynamika wyniosła 85,4%, a najmniejszy w kategorii udział w bójce i pobiciu – 95,9%.

Wyniki uzyskane po rocznym funkcjonowaniu programu skłaniały do konkluzji, że jest on potrzebny i należy go kontynuować. Świad-

4 Na temat przestępczości w Warszawie w poprzednich latach – zob. E. Pływaczewski, *Das Beispiel Warschau*, in: *New York! New York? Kriminalprävention in den Metropolen*. Dokumentation, die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berliner Büro, Berlin 1998, s. 125 i nast.

czyły też o tym, że istnieją w Policji znaczne rezerwy przede wszystkim w sferze organizacyjnej, które właściwie wykorzystane mogą nadal przyczynić się do dalszego wzrostu społecznego poczucia obywateli.⁵ Podjęto więc decyzję, że program „17 x 5” będzie kontynuowany i nadal objęty kontrolą Komendy Głównej Policji.

Efektywność programu była przedmiotem kontroli oficerów Wydziału Biura ds. Ochrony Informacji Niejawnych i Inspekcji KGPol. w pierwszych miesiącach 2002 roku. Zespoły kontrole potwierdziły osiągnięte w skali 2001 r. wyniki. Stwierdzono również, że realizacja programu przyczyniła się nie tylko do spadku dynamiki przestępczości, lecz także do osiągnięcia innych niewymiernych, a bardzo istotnych korzyści. Należy do nich uaktywnienie Policji i władz samorządowych w adoptowaniu do lokalnych potrzeb znanych już wcześniej programów prewencji kryminalnej.

W skali ogólnokrajowej realizowanie Programu „17 x 5” spowodowało też poprawę jakości analizy zagrożenia przestępczością i adekwatną do niej dyslokację służby stwierdzoną w kontrolowanych jednostkach. Poprawiła się jakość przekazywanych do służby zadań, rzetelniejsze stało się też rozliczanie z ich wykonawstwa. Zintensyfikowała się także współpraca z władzami samorządowymi i poprawiło się współdziałanie ogniw organizacyjnych w jednostkach Policji. Najlepsze efekty osiągnięte zostały w tych jednostkach policji, gdzie program potraktowano jako bodziec do poprawy jakości zarządzania jednostką, lepszej analizy stanu zagrożenia i dostosowania do niego dyslokacji służby, lepszego stawiania zadań służbowych i rzetelniejszego ich rozliczania.

Z pierwszych informacji uzyskanych przez autora w rozmowie z uprzednim kierownictwem Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku wynikało, że od chwili rozpoczęcia realizacji programu w

5 Zob. H.J. Schneider, *Kriminologie für das 21. Jahrhundert. Schwerpunkte und Fortschritte der internationalen Kriminologie. Überblick und Diskussion*, LIT VERLAG Münster – Hamburg – London 2001, s. 367 i nast.; J. Czapska, *Community policing w Polsce – Możliwości i ograniczenia*, (w:) J. Czapska, J. Widacki (red.) *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000; D. Dölling, T. Feltes (Hrsg.), *Community Policing; Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993.

tym mieście systematycznie, z miesiąca na miesiąc, następował spadek przestępczości kryminalnej. W roku 2002 liczba bójek i pobić odnotowanych przez Policję zmniejszyła się o ponad 26% (było ich zaledwie 62). Udało się to osiągnąć dzięki temu, że w mieście było więcej patroli, a policjanci częściej i wcześniej niż poprzednio podejmowali interwencję nie czekając na rozwój sytuacji. O sytuacjach takich częściej informują Policję mieszkańcy Białegostoku, którzy najwyraźniej mają większe zaufanie do mundurowych.⁶ Poza tym one często są widoczne na telewizyjnych ekranach w centrum monitoringu w komendzie miejskiej, gdzie przekazywany jest obraz z kamer zainstalowanych w centrum miasta.⁷

Dobre wyniki osiągnięte w 2002 roku przez policję województwa podlaskiego nie są oczywiście przypadkowe. Od kilku lat kładzie się bowiem duży nacisk na szkolenie policjantów w zakresie taktyki i techniki przeprowadzania interwencji, następuje też przesuwanie etatów z pionów logistycznych do służb kryminalnych i prewencyjnych. Wzmocnione zostały również zespoły zajmujące się poszukiwaniem ukrywających się sprawców przestępstw. Funkcjonują one obecnie nie tylko w komendzie wojewódzkiej, ale i we wszystkich jednostkach szczebla powiatowego. Utworzony został także zespół analizy kryminalnej, który dysponuje najnowocześniejszym sprzętem komputerowym oraz oprogramowaniem. Osiągnięcie takich wyników było także efektem dobrej współpracy z prokuraturą i sądownictwem.

Mimo tych wszystkich niewątpliwych pozytywów kontrole wykazały jednak, że w trakcie realizacji programu występowały także nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie rejestracji śledztw i dochodzeń. Wśród najpoważniejszych mankamentów ujawnionych przez zespoły kontrolne Komendy Głównej Policji wskazać należy przerabianie dat wszczęć postępowań przygotowawczych na późniejsze. Wiele było również przypadków, kiedy na drukach wypisywano daty wszczęcia inne niż na postanowieniu o wszczęciu postępowania przygotowawcze-

6 Por. H.J. Schneider, *Polizeiforschung, Lehr- und Studienbriefe. Kriminologie*, Nr 15, Verlag Deutsche Polizeiliteratur GmbH, Buchvertrieb, Hilden/Rhld. 2002, s. 38 i nast.

7 Zob. J. Gadek, *Miasto coraz bardziej bezpieczne*, *Gazeta Współczesna* 2002, nr 144 z dnia 26 lipca 2002, s. IV.

go. Wstrzymywano też spływ druków do komórek statystycznych w końcówkach miesięcy lub bezprawnie skracano terminy ich przekazywania do komórek statystycznych. W niektórych jednostkach miały również miejsce działania zmierzające do zmiany liczby przestępstw stwierdzonych, ich dynamiki i wskaźników wykrywalności.

Według opinii kontrolujących wszystkie te negatywne zachowania miały na celu wskazywanie lepszych efektów statystycznych od wyników osiągniętych w rzeczywistości. Innymi słowy, niektórzy kierownicy jednostek wdrożenie programu zrozumieli przede wszystkim jako poprawę wyników na papierze. Nie ulega żadnej wątpliwości, że do zaistnienia tych nieprawidłowości przyczynił się brak właściwego nadzoru nie tylko ze strony przełożonych, lecz również ze strony służb odpowiedzialnych za rejestrację statystyczną.⁸ Należy w tym miejscu podkreślić, że w kilku wypadkach efektem przeprowadzonych kontroli było skierowanie dokumentów kontrolnych do prokuratury w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstw z art. 270 par. 1 (fałszerstwo dokumentu) i 271 par. 1 (poświadczenie nieprawdy) kodeksu karnego.

Mogłoby się wydawać, że podstawowe cele realizacji Programu „17 x 5” zostały osiągnięte a dalsza jego kontynuacja jest zasadna. Do takiego wniosku mogło też skłaniać sprawozdanie pokontrolne przygotowane przez Biuro do spraw Ochrony Informacji Niejawnych i Inspekcji KGPol., w którym znalazła się następująca konkluzja: „Realizując program w roku 2002 wszyscy uprawnieni przełożeni i właściwe służby wszystkich szczebli przez nadzór i kontrolę powinny zwrócić szczególną uwagę na rzetelność końcowego efektu realizacyjnego, jakim jest poprawa społecznego poczucia bezpieczeństwa, mierzona również spadkiem dynamiki przestępczości, której wiarygodność nie może budzić najmniejszej wątpliwości”.

Praktyczne doświadczenia z dotychczasowej realizacji tego programu pozwoliły na wskazanie szeregu istotnych problemów bezpośrednio wpływających na społeczną ocenę efektywności działań policyjnych, w tym zwłaszcza:

8 Zob. E. Sitek, Ocena rocznego funkcjonowania Programu „17 x 5” – plusy i minusy, *Gazeta Policyjna* 2002, nr 26 z 21 VII 2002 r., s. 24–25.

- błędnie przyjmowaną kwalifikację prawną zdarzeń, szczególnie w zakresie czynów przeciwko mieniu, gdzie decydujące znaczenie ma wysokość strat,
- niechętnie przyjmowanie zgłoszeń o przestępstwach mniejszego kalibru lub w przypadku czynów w sytuacji, gdy w momencie składania zawiadomienia sprawa nie rokuje wykrycia sprawcy, powodujące u osób zgłaszających odczucie niskiej jakości obsługi,
- brak dążenia do rozwoju przedmiotowego i podmiotowego postępowań przygotowawczych,
- niekorzystny obraz programu budowany przez środki masowego przekazu (argumenty dotyczące niewielkiej ilości uchybień procesowych nie są w stanie zmienić ogólnego negatywnego medialnego wizerunku programu).

Biorąc m.in. powyższe argumenty pod uwagę oraz potrzebę modyfikacji przyjętych założeń (w oparciu o uzyskane w trakcie trwania programu doświadczenia), Biuro Prewencji KGP zaproponowało na bazie „Programu 17 x 5” kolejny program policyjny pn. „Program poprawy bezpieczeństwa w dużych miastach w wytypowanych kategoriach przestępstw”. Zakładał on również realizację szeregu koncepcji zmierzających do ograniczenia przestępczości tzw. pospolitej, która ma zdecydowany wpływ na stan poczucia bezpieczeństwa mieszkańców dużych miast.

Cele i założenia zmodyfikowanego na bazie Programu „17 x 5”, „Programu poprawy bezpieczeństwa w dużych miastach w wytypowanych kategoriach przestępstw” były niewątpliwie słuszne, bowiem pozostawały w bezpośredniej korelacji z efektami diagnozy oczekiwań społecznych. Realizacja Programu przez jednostki terenowe Policji była podstawą do uaktywnienia, jak również skoordynowania zarówno działań prewencyjnych, jak i operacyjno–dochodzeniowych zmierzających do ograniczenia zagrożeń przestępczością pospolitą, a tym samym wzrostu poczucia bezpieczeństwa. Jednakże analiza proponowanych rozwiązań organizacyjnych i narzędzi realizacji, wykazując szereg problemów zarówno natury interpretacyjnej jak też wykonawczej,

dawała podstawę do stwierdzenia, że także w tym przypadku założone cele mogą w praktyce nie zostać osiągnięte. Podstawowe problemy, jakie zostały zidentyfikowane⁹ dotyczą następujących zagadnień:

1. Ograniczenie się jedynie do danych zawartych w „Księżce wydarzeń” oraz danych statystycznych dotyczących postępowań wszczętych i przestępstw stwierdzonych w procesie analizy pozostawiało zupełnie niedostrzeżone zjawiska, które w opinii społecznej mają istotny wpływ na kształtowanie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Dotyczy to zwłaszcza zachowań, które nie będą spełniały przesłanek przestępstwa bądź wykroczenia (np. spożywanie alkoholu w miejscach publicznych, hałasliwie, wyzywająco i agresywnie zachowujące się grupy młodzieży itp.).

2. W praktyce w konkretnym rejonie niedostrzegane mogą być również zdarzenia, które odróżnia od przestępstwa jedynie nieznaczna przesłanka formalna, np. w przypadku kradzieży cudzej rzeczy – „wyrwa torebki” przez tych samych sprawców i w tym samym miejscu wiele razy może być traktowana jako wykroczenie (wysokość strat), a jedynie w razie dodatkowej agresji wobec osoby pokrzywdzonej będzie stanowiła napad rabunkowy i dopiero wówczas zdarzenie to zostanie dostrzeżone w programie jako czyn o znacznym ciężarze gatunkowym i wysokiej szkodliwości społecznej.

3. Pozbawionym miarodajności kryterium oceny zagrożeń w określonym miejscu i czasie jest poddawanie bieżącej analizie przestępstw stwierdzonych. Statystyka ta dotyczy bowiem spraw zakończonych z bardzo różnych okresów, również bardzo odległych od chwili statystycznego rozliczenia sprawy.

4. W dalszym ciągu podobnie jak w programie „17 x 5” nie określono jednoznacznie kategorii przestępstw ujmowanych w dziale „kradzież cudzej rzeczy”. Dotyczy to zwłaszcza przestępstw określonych w art. 275 kk. (kradzież dowodu osobistego) oraz przestępstw z art. 276 kk. (usunięcie innych dokumentów). Skala problemu narasta, tym

9 Zwiera je opracowanie (niepublikowane) przygotowane w Wydziale Prewencji Komendy Wojewódzkiej w Białymstoku pt. „Działania policyjne w ramach Programu „17x5”, udostępnione autorowi dla celów niniejszego opracowania.

bardziej, że dotyczy to wielu jednostek na terenie kraju, natomiast rozwiązywanie tej kwestii w sferze interpretacyjnej nie leży po stronie Policji. Brak jednolitej wykładni prawnej uniemożliwia również obiektywne porównywanie efektów pracy poszczególnych jednostek Policji.

5. Wątpliwości budziła formuła Programu zmniejszająca podstawowy, podlegający ocenie rejon z sektora patrolu zmotoryzowanego (przyjętego za podstawę w dotychczas prowadzonych analizach) do rejonu dzielnicowego. Z praktycznych doświadczeń wynika, że w warunkach podlegających Programowi miast woj. podlaskiego rejon dzielnicowego jest zbyt mały, aby możliwe było dokonywanie trafnej i użytecznej oceny w ramach krótkoterminowych analiz (liczba odnotowywanych zdarzeń w wielu rejonach jest jednostkowa). Stąd też wynikać mogą zakłócenia procesu właściwej dyslokacji służb opartego na analizie czasowo–przestrzennej zaistniałych zdarzeń.

6. Za słuszny należało uznać obowiązek dokonywania w ramach Programu analiz zaistniałych zdarzeń oraz oceny pracy biorących udział w Programie jednostek Policji, a także wykazywania zależności pomiędzy osiągniętymi wynikami. Jednakże cel tych analiz jest całkowicie zbieżny z przedmiotem analizy prowadzonej w myśl założeń określonych w „Zarządzeniu nr 23/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 1993 roku w sprawie organizacji i pełnienia służby patrolowej” na rzecz poprawnej dyslokacji służby patrolowej. W praktyce dwa zbieżne procesy analityczne przebiegają równolegle skłaniając do nadmiernego obciążenia ogniw analitycznych.

7. Równoległe prowadzenie wspomnianych wyżej dwóch zbieżnych analiz, wymusza konieczność organizowania odrębnych odpraw służbowych poświęconych ocenie działań prewencyjnych mających tożsamy cel główny, tj. ograniczenie zagrożeń przestępczością społeczną, a tym samym spowodowanie wzrostu społecznego poczucia bezpieczeństwa. Na terenie woj. podlaskiego we wszystkich jednostkach Policji szczebla powiatowego funkcjonują Powiatowe/Miejskie Zespoły ds. Koordynacji Służby Patrolowej, których posiedzenia odbywają się w cyklach różnych okresom analitycznym (co 28 dni). Natomiast na szczeblu KWP w Białymstoku funkcjonuje o podobnej strukturze Woje-

wódzki Zespół ds. Koordynacji Służby Patrolowej, który zbiera się na kwartalnych posiedzeniach.¹⁰

8. Konieczność dokonywania codziennych analiz czasowo–prze-strzennych zaistniałych zdarzeń w porównaniu do dnia poprzedniego w ramach Programu poprawy bezpieczeństwa w dużych miastach w wytypowanych kategoriach przestępstw powoduje dodatkową biurokrację, a jednocześnie niekorzystnie wpływa na rytm funkcjonowania jednostek Policji szczebla podstawowego.

Z uwagi na powyższe zastrzeżenia, w tym również fakt, że pomimo wprowadzenia szeregu modyfikacji, obraz medialny Programu poprawy bezpieczeństwa w dużych miastach w wytypowanych kategoriach przestępstw nie ulegał zasadniczym zmianom, KWP w Białymstoku zajęła stanowisko, że kontynuowanie tego przedsięwzięcia w zaproponowanej formule jest niepożądane.

W związku ze wskazanymi wyżej okolicznościami, na podstawie polecenia Komendanta Głównego Policji z dnia 11. lipca 2003 roku zakończono realizację Programu „17 x 5” i jego zmodyfikowanej formy, tj. „Programu poprawy bezpieczeństwa w dużych miastach w wytypowanych kategoriach przestępstw” – w tym prowadzenia odrębnej statystyki i sporządzania okresowych sprawozdań w KMP woj. podlaskiego.

Dokonując podsumowania funkcjonowania Programu stwierdzono, że przyniósł on wymierne korzyści, między innymi poprzez doskonalenie jakości zarządzania i kierowania. wdrażanie nowych form organizacji służby, usprawnienie prowadzonej analizy zagrożeń oraz optymalnej dyslokacji służby. W czasie jego realizacji wyraźnie zostały wyartykułowane główne kierunki działań Policji. Jednak obok pozytywnych aspektów jego realizacja przyniosła również negatywne zjawiska.

10 Na forum tych Zespołów, oprócz opinii w zakresie zależności pomiędzy podejmowanymi przedsięwzięciami, a spadkiem ilości przestępstw w kategoriach, na które mogą mieć wpływ służby zewnętrzne Policji, dokonywana jest ocena poziomu zatrzymań sprawców na gorącym uczynku przestępstwa, efektywności zatrzymań osób poszukiwanych, aktywności policjantów pionu prewencji w operacyjnym rozpoznaniu rejonu. Nadto w toku posiedzeń Zespołów następuje wymiana informacji pomiędzy pionem prewencji a pionami kryminalnym i PG. Efektem każdego posiedzenia jest wypracowanie kierunków i form dalszych działań.

Przed wszystkim zbyt duży nacisk położono na osiąganie wskaźników statystycznych w zakresie wszczętych postępowań przygotowawczych i przestępstw stwierdzonych, zapominając o głównych kierunkach i założeniach programowych. Przyjęty w Programie zakres przedsięwzięć (szczególnie w odniesieniu do jego zmodyfikowanej formy) w znacznej mierze pokrywał się z analizami prowadzonymi dla potrzeb dyslokacji służby patrolowej sporządzanymi zgodnie z § 18 Instrukcji o organizacji i sposobie pełnienia przez policjantów służby patrolowej. W związku z tym w jednostkach realizujących program prowadzono dwa niemal tożsame procesy analityczne służące temu samemu celowi. Negatywne aspekty realizacji Programu stały się podstawą do ponownej, wnikliwej oceny potrzeby jego kontynuowania oraz decyzji o zakończeniu działań programowych.

Reasumując, wspomniana wyżej decyzja Komendanta Głównego Policji o zaniechaniu realizacji Programu „17 x 5”, nie była zaskoczeniem. Najogólniej rzecz ujmując jej podstawą było stwierdzenie, iż formuła tego programu uległa wyczerpaniu systematycznego z uwagi na jego zbyt sztywne kryteria. Warto bowiem dodać, iż założenie systematycznego obniżania poziomu wybranych kategorii przestępstw – w postaci z góry ustalonej granicy 5% – sprawiło, iż w pewnym momencie dochodziło się do pułapu, poniżej którego nie dało się już realnie zejść. O ile omawiany program w istotnym zakresie sprawdzał się w dużych aglomeracjach miejskich, chybione okazało się przenoszenie jego założeń na powiaty, w których była inna struktura przestępstw, a w konsekwencji także priorytety ich zwalczania. Niniejsza ocena¹¹ nie zmienia faktu, iż Program „17 x 5” przyniósł także wiele sygnalizowanych wyżej korzyści w zakresie poprawy porządku i bezpieczeństwa publicznego.¹² Trudno byłoby też oczekiwać, iż miałyby on szanse na dłuższe funkcjonowanie wobec wypracowanych wcześniej i funkcjonujących, z lepszymi lub gorszymi efektami, programów prewencyjnych.

-
- 11 Została ona sformułowana na podstawie rozmów przeprowadzonych przez autora z funkcjonariuszami struktur prewencyjnych Komendy Głównej Policji i Komendy Wojewódzkiej w Białymstoku.
 - 12 Pozytywy w tym zakresie zostały przez autora szeroko przedstawione w opracowaniu: Das Präventionsprogramm "17 x 5" und sein Einfluss auf die Wirksamkeit der Tätigkeit der polnischen Polizei, Kriminalistik 2003, Heft 5.

Mając natomiast na uwadze pozytywne aspekty wynikające z dwuletnich doświadczeń – zgodnie z poleceniem Komendanta Głównego Policji – przyjęto, że koniecznym jest dalsza realizacja następujących kwestii:

1. Korzystanie z wprowadzonych nowych form organizacji i nadzoru służby zapewniających właściwą reakcję na zdarzenie, co w konsekwencji powinno prowadzić do skutecznego przeciwdziałania występowaniu przestępstw i wykroczeń, które budzą w społeczeństwie poczucie zagrożenia.

2. Objęcie nadzorem wykonawstwa czynności z zakresu organizacji służby, w szczególności:

a) analizy czasowo–przestrzennej występujących przestępstw i wykroczeń. Aby otrzymać rzeczywisty obraz występujących zagrożeń konieczne jest wypracowanie systemu gromadzenia i wykorzystania uwag, wniosków i informacji od obywateli,

b) dyslokację służby w terenie, która musi opierać się na bieżącej analizie; nie może być mowy o przypadkowości w kierowaniu sił i środków w rejonie służbowe,

c) odprawy do służby; policjant kierowany do służby musi mieć świadomość jej celu, powinien znać zadania, które mają być tak sformułowane aby były adekwatne do występujących zagrożeń na danym terenie,

d) nadzór i kontrolę pełnienia służby, a szczególnie konsekwentne rozliczanie z nałożonych zadań, które powinno polegać nie tylko na sprawdzeniu ich realizacji, ale także na ocenie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie pełnienia służby przez policjanta.

3. Stałe poszerzanie nowych i wykorzystywanie dotychczasowych dobrych i sprawdzonych rozwiązań w zakresie zmian organizacyjnych, taktyki pełnienia służby czy współpracy z podmiotami spoza struktur policyjnych.

Podejmowane przedsięwzięcia uwzględniające specyfikę zagrożeń występujących na podległym terenie, powinny być wykorzystywane do

budowy własnych, lokalnych koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, spełniających społeczne oczekiwania w zakresie wzrostu poczucia bezpieczeństwa i podnoszenia jakości obsługi obywateli. Natomiast na bazie szczegółowej analizy efektów wszystkich działań podejmowanych w toku realizacji sygnalizowanych wyżej programów należy wykorzystywać je w dalszej pracy oraz dołożyć starań, aby w ramach czynności organizacyjnych służby patrolowej w systemie funkcjonującym na terenie woj. podlaskiego systematycznie podnosić efektywność służb policyjnych na rzecz spełnienia oczekiwań lokalnej społeczności.

3. Możliwości oddziaływań prewencyjnych na przykładzie Komendy Wojewódzkiej w Białymstoku

W Białymstoku wdrożono interesujące programy współdziałania Policji z uczelniami wyższymi. Przykładem tego mogą być zainicjowane przez Wydział Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w 2001 r. „Studenckie punkty informacyjne dla ofiar przemocy w rodzinie i rodzin nieletnich zagrożonych zjawiskami patologii społecznej”(SPI).¹³ Podstawą współpracy było podpisanie porozumień pomiędzy KWP w Białymstoku a wydziałami: Prawa oraz Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu w Białymstoku, a także Nauczycielskim Kolegium Rewalidacji, Resocjalizacji i Wychowania Fizycznego, w sprawie profilaktycznej działalności studentów w punktach informacyjnych. Punkty te zostały zlokalizowane na terenie komisariatów Policji. Program ten miał przede wszystkim na celu:

- wspomaganie ofiar przemocy w rodzinie oraz motywowanie do podejmowania działań zmierzających do poprawy ich sytuacji rodzinnej;
- stworzenie społecznego frontu działań na rzecz ofiar przemocy w rodzinie;

13 Zob. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku, *Studenckie punkty informacyjne dla ofiar przemocy w rodzinie i rodzin nieletnich zagrożonych zjawiskami patologii społecznej*, Białystok 2003.

- rozszerzenie płaszczyzny współdziałania z właściwymi terytorialnie organizacjami pozarządowymi zajmującymi się działalnością na rzecz ofiar przestępstw;
- prowadzenie działalności informacyjnej, dotyczącej możliwych form korzystania z usług lokalnych instytucji i placówek pomocowych;
- uzyskanie szerokiego forum współdziałania w zakresie przeciwdziałania patologiom społecznym; oraz
- poznanie przez studentów form pracy Policji, szczególnie w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Dotychczas zrealizowano trzy edycje programu SPI. W pierwszej edycji studenci przyjęli łącznie 20 interesantów, w drugiej – 100, w trzeciej zaś – 127. Przyjmując interesantów studenci udzielali im informacji wykorzystując przy tym wiedzę nabytą podczas studiów oraz ze szkoleń przeprowadzonych przez KWP. Zawsze w razie wątpliwości mogli liczyć na pomoc i wsparcie ze strony naczelników Sekcji Prewencji, dzielnicowych, czy też specjalistów ds. nieletnich. Sprawy, z którymi zwracali się zainteresowani dotyczyły m.in. sposobu sporządzania pism procesowych (np. pozew o rozwód), odpowiedzialności karnej nieletnich za popełnione czyny karalne, sposobu dokonania eksmisji z lokalu, podziału współwłasności majątkowej małżonków, problemu nadużywania alkoholu przez członków rodziny i możliwości podjęcia leczenia odwykowego, nieporozumień sąsiedzkich czy zażywania narkotyków przez nieletnich. W przypadku skomplikowanych spraw (w szczególności z zakresu prawa karnego, spadkowego czy rodzinnego i opiekuńczego), z którymi zwracali się interesanci, kierowano ich do „Studenckiej Poradni Prawnej” działającej przy Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Corocznie wzrasta też zainteresowanie studentów Wydziału Prawa UwB programem „Studenci w nocnych patrolach policyjnych”. Chcą oni bowiem poznać pracę Policji, porównać wiedzę teoretyczną z praktyką a zdobytą wiedzę i doświadczenie wykorzystać w przyszłej pracy prokuratorów, sędziów i adwokatów. Program ten zakłada przeszkolenie jego uczestników z zasad zachowania się obowiązujących podczas patrolu. Dotyczy to w szczególności:

- ograniczenia uczestnictwa w patrolu tylko i jedynie do charakteru obserwatora nie utrudniającego czynności policyjnych;
- wyłączenia z udziału studentów grupy interwencji policyjnych, w trakcie których obecność osoby trzeciej może stanowić naruszenie praw uczestników zdarzenia;
- zapoznania studentów z obowiązującym stanem prawnym w zakresie ochrony informacji;
- wskazania obszaru zagadnień bezpiecznego zachowania się studentów w trakcie udziału w patrolach policyjnych; oraz
- określenia procedury oceny pracy policjantów wchodzących w skład patrolu (zasady wypełniania ankiet).

Na zakończenie patrolu studenci wypełniają ankietę na temat przebiegu wspólnych służb, własnych odczuć i spostrzeżeń, co umożliwia zdiagnozowanie elementów stanu bezpieczeństwa, okoliczności służby policyjnej itp. Analiza tych ankiet pozwala zwłaszcza na stwierdzenie m.in., czy;

- pozytywnie oceniany jest poziom służb policyjnych;
- policjanci odejmują interwencje zgodnie z obowiązującym prawem;
- patrol reaguje na wszystkie sytuacje wymagające interwencji Policji;
- właściwa jest skuteczność podjętych interwencji.

Z dotychczasowych analiz tego rodzaju ankiet wynika, że poziom prac policyjnych jest oceniany pozytywnie, a w opinii większości ankietowanych ocena ta jest bardzo wysoka. Sygnalizowane są przy tym utrudnienia w wykonywaniu obowiązków przez Policję, do których należą w szczególności: niedofinansowanie, kłopoty z łącznością radiową oraz brak możliwości szybkiego sprawdzenia osób w policyjnych systemach informatycznych.¹⁴ Zbliżone spostrzeżenia wynikają z

14 Por. A. Urban, *Możliwości i ograniczenia w zakresie działań prewencyjnych jednostek policji w świetle badań*, (w:) Unia Europejska – wyzwanie dla polskiej Policji (pod redakcją W. Pływaczewskiego, G. Kędzierskiej i P. Bogdańskiego), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2003, s. 177 i nast.

efektów wewnętrznego nadzoru w poszczególnych jednostkach policyjnych. W ramach dotychczasowych edycji programu w 188 patrolach policyjnych uczestniczyło łącznie 146 studentów. Podkreślają oni, że bezpośrednie poznawanie służby policyjnej jest ważnym elementem ich praktycznej edukacji, kształtującym rozwój przyszłej kariery zawodowej.

Godne odnotowania efekty osiągnięto również w trakcie realizacji Programu „Bezpieczeństwo dóbr kultury narodowej województwa podlaskiego”.¹⁵ W każdym powiecie województwa powstały powiatowe zespoły robocze. W ich skład oprócz policjantów, weszły wytypowane osoby, które w poszczególnych instytucjach są odpowiedzialne za przedmiotowe zagadnienie. W zależności od lokalnej specyfiki i zapotrzebowania są to przedstawiciele:

- regionalnych agend konserwatora zabytków,
- dyrektorzy, kustosze muzeów, galerii i bibliotek,
- Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej,
- firm ubezpieczeniowych,
- zrzeczeń konsultantów i instalatorów systemów alarmowych,
- przedstawiciele Straży Granicznej i Urzędów Celnych, oraz
- kościołów parafialnych różnych wyznań.

Ostatecznie dokonano oglądu 337 obiektów, tj. 91% ogółu objętych działaniami programowymi, wykonano kompletną, wymaganą dokumentację 313 obiektów, sfotografowano i opisano 9956 rzeczy będących dobrami kultury narodowej oraz oznakowano 10597 przedmiotów. O ile w innych regionach kraju utrzymuje się wysoki stopień zagrożenia przestępczością skierowaną przeciwko dobrom kultury, to w latach 2001–2003 w woj. podlaskim zanotowano jedynie trzy przypadki kradzieży przedmiotów stanowiących dobra kultury narodowej. Wymierne efekty programu potwierdzają również bardzo pozytywne opinie oraz pełna akceptacja wdrożonych rozwiązań wyrażana w oficjalnych wystąpieniach podczas posiedzeń Wojewódzkiego Zespołu

15 Bliżej zob. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku – Wydział Prewencji, Bezpieczeństwo dóbr kultury woj. Podlaskiego, Białystok 2003.

Koordynacyjnego zarówno przez Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, jak i przedstawiciele innych urzędów i instytucji biorących udział w tym przedsięwzięciu.

4. Próba podsumowania

Prezentowane wyżej rozważania mogą skłaniać do kilku refleksji o charakterze ogólnym. Prewencja kryminalna w Polsce jest czymś nowym i przebija się dość wolno. Aby programy bezpieczeństwa miały zauważalny wpływ na poprawę bezpieczeństwa, potrzeba wielu czynników. Przede wszystkim czasu, bo jak pokazują przykłady Wielkiej Brytanii, Holandii i innych krajów zachodnich, dopiero po upływie kilkunastu lat prewencja kryminalna zaczęła tam przynosić oczekiwane efekty. Drugim czynnikiem warunkującym sukces programów prewencji jest przebudowa świadomości społecznej, powszechne zrozumienie, że policja nie jest w stanie sama zapewnić bezpieczeństwa. Wielokrotnie powtarzane hasło, że bezpieczeństwo to wspólna sprawa, nie powinno być tylko sloganem. Najważniejsza jest inicjatywa i ochota ludzi do działania w tym zakresie oraz umiejętne tego wykorzystywanie.¹⁶ Działalność społeczna jest jednak w Polsce pojęciem zdezurowanym, kojarzącym się negatywnie z minionym okresem. A tymczasem w krajach Europy Zachodniej praca społeczna na rzecz swojego środowiska, dzieci, ludzi starych itd. jest powodem do dumy, a w pewnych kręgach wręcz w dobrym tonie.¹⁷ Jest to kolejnym elementem wpływającym na sukces programów prewencyjnych. Policja nie jest bowiem w stanie osiągnąć spodziewanych efektów w izolacji od obywateli, bez współpracy ze społeczeństwem, bez wbudowania we własne działania aktywnego wsparcia samorządów lokalnych, przedstawiciele (grup) środowisk czy poszczególnych jednostek.¹⁸ Elementy te znalazły swój

16 Zob. B. Hołyst, *Kryminologia*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, s. 1037 i nast.

17 Zob. także E.W. Pływaczewski, *Policyjne działania prewencyjne według community policing (Międzynarodowe sympozjum, Nankin, 25–27 XI 2002)*, Państwo i Prawo 2003, nr 5, s. 123–124.

18 Szerzej na ten temat – zob. J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999; J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Arche s.c., Gdańsk 1999, s. 495 i nast.

wyraz w wyznaczonych przez Komendanta Głównego Policji głównych kierunkach działania tej formacji na rok 2004, do których należy:

- wzrost poczucia bezpieczeństwa osobistego i mienia w społecznościach lokalnych wspierany poszerzeniem kręgu sojuszników w działaniach prewencyjnych i kryminalnych;
- realizacja oczekiwań społecznych dotyczących standardu obsługi przez Policję: zmiana relacji policjant – obywatel (wzrost zaufania do Policji), dalsza poprawa wizerunku Policji;
- podniesienie skuteczności Policji w rozpoznawaniu, ujawnianiu i ściganiu sprawców przestępstw i wykroczeń szczególnie dokuczliwych społecznie;
- skuteczne zwalczanie przestępczości zagrażającej interesom państwa;
- wypełnianie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych i przystąpienia Polski do Unii Europejskiej;
- opracowanie oraz wdrożenie procedur wykonawczych i ułatwiających zarządzanie, jak również usprawnienie przepływu informacji i komunikacji wewnętrznej w Policji;
- podniesienie stopnia gotowości do reagowania w sytuacjach kryzysowych, w tym zwalczania zagrożeń terrorystycznych; oraz
- poprawa warunków pracy policjantów i pracowników Policji – w sferze materialnej, relacji służbowych i perspektyw rozwoju zawodowego.¹⁹

Punktem wyjścia do działań związanych z podniesieniem efektywności policji staje się więc konieczność uświadomienia, że prewencja przez represję jest mało skuteczna, skuteczne zaś działania prewencyjne wymagają współdziałania Policji ze społecznościami lokalnymi i instytucjami samorządowymi. Wreszcie trzecim bardzo ważnym warunkiem powodzenia tych programów są pieniądze. Powszechnie wiadomo, że bezpieczeństwo kosztuje. Wszystkie programy tego typu wymagają środków finansowych. Budowanie i realizowanie strategii zapobiegania

19 Zob. L. Szreder, Główne kierunki pracy Policji w 2004 roku, *Gazeta Policyjna* 4–11 stycznia 2004, nr 1, s. 10.

przestępczości wyłącznie siłami społecznymi nie może oczywiście przynieść oczekiwanego powodzenia. To rząd powinien na to przygotować pieniądze. Konkludując, dopiero spełnienie tych wszystkich warunków, jakimi są: czas, przebudowa świadomości społecznej oraz pieniądze, spowoduje, że prewencja kryminalna będzie przynosiła zauważalne efekty. Jak pokazują dotychczasowe efekty realizacji sygnalizowanych wyżej programów, proces ten może być w istotnym stopniu przyspieszony także w obecnych warunkach, drogą szukania rezerw i podejmowania nowych rozwiązań wewnątrz struktur policyjnych. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż nie istnieje prosta zależność między stopniem zorganizowania Policji i jej sprawnością a poziomem przestępczości, o czym na ogół zapominają gremia polityczne „rozliczające” tę formację z uzyskanych efektów według „szablonu statystycznego”.

Z przeprowadzonych w ostatnim czasie badań²⁰ wynika, że istnieją jeszcze spore rezerwy i możliwości poprawy jakości pracy terenowych jednostek Policji zarówno zakresie obsługi obywatela, jak i organizacji oraz stosunków wewnątrz samej Policji. Ułatwienie i przyspieszenie nieuchronnego procesu zmierzającego do osiągnięcia obowiązującego w krajach Unii Europejskiej standardu w zakresie zarządzania jakością usług jest zatem możliwe tylko poprzez permanentne diagnozowanie aktualnego stanu organizacji i pracy Policji, identyfikacji określonych procesów i problemów oraz formułowania propozycji zmian tego stanu na lepsze.²¹ Współczesna Policja musi nie tylko dostosować się do realizacji swych zadań w państwie demokratycznym, lecz również powinna sprostać wyzwaniom charakterystycznym dla początku XXI wieku, w szczególności międzynarodowemu terroryzmowi i innym zagrożeniom dla życia i zdrowia człowieka. Niezbędnym tego warun-

20 Zob. w szczególności opracowania zawierające refleksje i wnioski absolwentów Studium Podyplomowego „Zarządzanie jakością w organach administracji publicznej”, prowadzonego w ramach struktur Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, (w:) J. Łańcucki, Z. Rau (red.), Zarządzanie jakością w Policji Wielkopolskiej. Teoria i praktyka, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2003.

21 Zob. J. Władcki, Konieczny drugi etap reformy Policji, w: Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo. Safe citizen – safe state (pod redakcją J. Władckiego i J. Czapskiej), Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998, s. 157 i nast.; T. Wojtuszek, J. Fiebig, Służba prewencyjna Policji. W drodze do Unii Europejskiej, (w:) Unia Europejska – wyzwanie dla polskiej Policji..., s. 116 i nast.

kiem jest doskonalenie jakości działań policyjnych. Nie jest to proces w naszych warunkach łatwy. Wymaga on przede wszystkim wieloletniego szkolenia kadry kierowniczej, która ma decydujący wpływ na efektywność zarządzania. Podkreślali to m.in. uczestnicy III Europejskiej Konferencji Doskonalenia Działań Policji *Policja Europy XXI wieku – w kierunku jakości*.²²

22 Materiały pokonferencyjne zostały opublikowane (w:) A. Letkiewicz, W. Pływaczewski (red.), *Policja Europy XXI wieku – w kierunku jakości*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2003.