

Robert Gwardyński

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

e-mail: gwardynski@onet.pl

O mierze sprawności działania policji

STRESZCZENIE

Wydaje się naturalnym poglądem, że wszelkiemu rozmyślnemu zachowaniu podmiotu winna towarzyszyć sprawność jego działania. Doniosłość społeczna owej sprawności dotyczy szczególnie tych spośród działań, które wykonywane są w trudzie zbiorowym dla ludzi, dla dobra ogółu. Szczególne znaczenie w organizowaniu działań zbiorowych dla dobra społeczeństwa ma państwo jednoczące siły wielu po to, by zaspokoić potrzeby wspólnoty ją tworzącej. Jedną z pierwszych jest potrzeba bezpieczeństwa. Istotnym elementem systemu bezpieczeństwa każdego nowoczesnego państwa jest policja, formacja umundurowana i uzbrojona, odpowiadająca między innymi za utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego. Owo utrzymywanie to nic innego, jak działania posiadające charakter procesu zmierzającego do zachowania pożądanego społecznie stanu wolności od bezprawia. Sprawność działania rozumiana prakseologicznie podlega ocenie użytecznej. Ta ocena pozwala między innymi na poszukiwanie nowych możliwości doskonalenia funkcjonowania policji w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Jeśli przyjąć, że podstawowym zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego jest przestępczość, to można przyjąć, że miarą sprawności działania policji w sferze utrzymania bezpieczeństwa publicznego jest poziom przestępczości, w tym szczególnie uciążliwej społecznie, oraz wykrywalność sprawców przestępstw.

Słowa kluczowe: policja, bezpieczeństwo publiczne, sprawność działania, ocena sprawności działania policji, prakseologia.

Wstęp

Bezpieczeństwo należy do podstawowych potrzeb człowieka, zarówno jako bytu indywidualnego (osobowego, *indywiduum*), jak również zbiorowego (tworząc zbiorowości ludzkie np. typu: społeczeństwo, naród)¹. Barnard Wiśniewski wskazuje, że wyrażenie „bezpieczeństwo” może być rozumiane między innymi jako naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych², wywołująca reakcję kulturową w postaci ochrony³.

¹ B. Wiśniewski, *Główne typy bezpieczeństwa* [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2011, s. 19.

² B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Szczytno 2013, s. 41.

³ B. Malinowski, *Jednostka, społeczność, kultura*, Warszawa 2000, s. 183.

Ochrona jest tu rozumiana jako złożone działanie zabezpieczające, przejawiające się od zarania ludzkości organizacją obrony przed naturalnym niebezpieczeństwem, atakiem zwierząt czy ludzką agresją. Bronisław Malinowski pisze, że „Ochrona przed wrogiem i niebezpiecznymi zwierzętami jest głównym motywem, który sprawia, że człowiek, zarówno najbardziej pierwotny, jak i na wyższym poziomie, organizuje swoje siły zbrojne do obrony i agresji”⁴.

Człowiek ze swej natury społecznej nie jest zdolny do samodzielnego zaspokojenia swych potrzeb, w tym potrzeb bezpieczeństwa. Z jednej strony odciął się od natury, z drugiej – uzależnił się od środowiska społecznego. Erich Fromm pisze, że współczesny industrializm stworzył jednostkę wyalienowaną. Człowiek, według Fromma, „jest wyalienowany w tym sensie, że jego działania i siły zostały od niego oderwane; stoją ponad nim i przeciwko niemu, i to one rządzą nim, a nie on nimi. Jego siły życiowe zostały zamienione w przedmioty i instytucje, a te przedmioty i instytucje stały się idolami. Są doświadczane nie jako rezultat jego wysiłków, ale jako coś osobnego, czemu oddaje się cześć i któremu się poddaje [...] Człowiek doświadcza samego siebie nie jako aktywnego zarządcę własnych sił i zamiarów, lecz jako wyjałowiony przedmiot zależny od innych zewnętrznych przedmiotów, na które przerzucił swoją substancję życiową”⁵. Lęk przed rzeczywistością, niepewność wyzwała w człowieku mechanizm ucieczki od wolności, objawiająca się w tym, że jednostka jest w stanie wyzbyć się własnego „ja” dla przyłączenia się do kogoś lub czegoś, co daje jej poczucie nowej wielkiej siły, bezpieczeństwa⁶.

Człowiek w poczuciu bezradności i wyalienowania zabiega o swe bezpieczeństwo na gruncie kultury, będącej środowiskiem wtórnym ludzi, stworzonym przez nich, dla siebie samych⁷. Kultura jest tu „integralną całością składającą się z narzędzi i dóbr konsumpcyjnych, konstytucjonalnych, twórczych zasad różnych grup społecznych, ludzkich idei i umiejętności, wierzeń i obyczajów”⁸ zapewnia człowiekowi wolność do życia w bezpieczeństwie, zwiększając możliwości jego istnienia, rozwoju i zaspokajania potrzeb⁹.

W naturze społecznej człowieka leży to, że ludzie – nie mogąc tworzyć nowych indywidualnych sił – powodują tymi, które już istnieją na drodze zgodnego zbiorowego współdziałania¹⁰. Jednocześnie się zatem w zespoły (tj. ludzie współdziałający ze sobą dla realizacji celu wspólnego¹¹) oraz instytucje (tj. zespoły wyposażone w aparaturę¹²), by poprzez działanie zbiorowe (wielopodmiotowe) realizować cel wspólny, jakim jest między innymi bezpieczeństwo.

Od czasów starożytnych za instytucję posiadającą największe możliwości działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom uważane jest bez wątpienia państwo¹³. A już od końca XVIII wieku uważano, że do zadań administracji publicznej – a ściślej rządowej – należą sprawy zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom¹⁴.

⁴ B. Malinowski, *Kultura i jej przejawy*, Warszawa 2000, s. 113.

⁵ E. Fromm, *Zdrowe społeczeństwo*, Kraków 2012, s. 34.

⁶ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, Czytelnik, Warszawa 2005, s. 142.

⁷ R. Gwardyński, B. Kogut, A. Szela, *Rzecz o ochronie zabytków w Polsce*, Kraków 2017, s. 10–11.

⁸ B. Malinowski, *Szkice z teorii kultury*, Warszawa 1958, s. 29.

⁹ R. Gwardyński, *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji*, Wrocław 2019, s. 29.

¹⁰ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wydawnictwo, Kęty 2009, s. 18.

¹¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982, s. 94.

¹² Ibidem, s. 99.

¹³ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 2004, s. 25.

¹⁴ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2002, s. 134.

Bezpieczeństwo może być rozpatrywane jako pewne wpisujące się w sytuację zdarzenie o charakterze statycznym (stan rzeczy) albo kinetycznym (zmiana rzeczy)¹⁵. A konkretniej, jak wskazuje Bernard Wiśniewski, może być postrzegane jako stan albo proces¹⁶.

Bezpieczeństwo postrzegane statycznie to między innymi:

- „stan niezagrożenia, spokoju, pewności, wolności od zagrożeń, strachu lub ataku”¹⁷;
- „stan pewności, spokoju i zabezpieczenia”¹⁸;
- „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym”¹⁹.

Bezpieczeństwo państwa również może być rozpatrywane jako pewien stan rzeczy („uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi”²⁰), którego częścią jest bezpieczeństwo wewnętrzne rozumiane jako „stan uzyskany w efekcie spełnienia przez państwo funkcji wewnętrznej realizowanej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego przejawiający się ochroną [...] porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego”²¹. O ile bezpieczeństwo powszechne jest stanem wolnym od zagrożeń naturalnych, katastrof i awarii technicznych²², to bezpieczeństwo publiczne jest:

- pewnym ocenianym pozytywnie „stanem w państwie, w którego zakres wchodzi państwo ze swoim ustrojem i innymi urządzeniami oraz obywatele, ich życie, zdrowie i mienie”²³;
- „ogółem warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli, majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnie przyjęte normy postępowania”²⁴, gdzie warunki są rozumiane jako pewien układ zdarzeń w ujęciu statycznym (stan rzeczy).

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego skierowane są zarówno przeciwko państwu, jak i obywatelowi w wymiarze indywidualnym lub zbiorowym (społeczeństwo)²⁵. Należą

¹⁵ R. Gwardyński, *Safety in Praxeological Approach* [w:] *Security – Threats, Law and Organization. Schriften zu Mittel- Und Osteuropa in der Europäischen Integration. Band 24*, red. B. Wiśniewski, G.G. Sander, P. Kobes, Hamburg 2019, s. 11.

¹⁶ B. Wiśniewski, *System...*, s. 37.

¹⁷ B. Wiśniewski, R. Kowalski, J. Kozioł, M. Szyłkowska, *Bezpieczeństwo procesów decyzyjnych*, Wrocław 2018, s. 11.

¹⁸ T. Grabińska, *Bezpieczeństwo personalne. Koncepcja trzech warstw*, Wrocław 2019, s. 15.

¹⁹ P. Lubiewski, *Bezpieczeństwo państwa – reminiscencje*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 34 (1), s. 53.

²⁰ B. Wiśniewski, *Wprowadzenie* [w:] *Wyzwania szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, red. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, Szczytno 2016, s. 11.

²¹ B. Wiśniewski, *Przygotowanie obronne resortu spraw wewnętrznych*, Szczytno 2014, s. 136.

²² Szerzej: B. Kogut, P. Lubiewski, *Management and Coordination of Rescue Activities*, „Bulletin of Lviv State University of Life Safety” 2018, wyd. 17, s. 68–73.

²³ A. Babiński, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 35 (2), s. 96.

²⁴ Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R. B. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2015, s. 36.

²⁵ K. Justyński, *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego województwa śląskiego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 26 (1), s. 184.

one do kategorii zagrożeń niemilitarnych²⁶, a objawiają się w głównej mierze czynami zabronionymi przez ustawę popełnianymi przez człowieka²⁷.

Bezpieczeństwo jako stan niezagrożenia może być skutkiem zamierzonej aktywności podmiotu działania. Owo działanie jest niczym innym jak rozmyślnym zachowaniem nakierowanym na wywołanie określonego skutku. Na działanie państwa składają się działania wielu podmiotów (w tym między innymi instytucji państwowych). Działania państwa zapewniające stan niezagrożenia składają się na proces bezpieczeństwa²⁸. Proces bezpieczeństwa jest działaniem złożonym, wielopodmiotowym, a przez to i zorganizowanym.

Działania zorganizowane polegają na tym, że zmierzają do wywołania określonego zdarzenia o charakterze statycznym (stanu rzeczy) przy zachowaniu odpowiedniej kolejności zaplanowanych etapów działania i konsekwentnym zastosowaniem się do zasad realizacji każdego z nich²⁹.

Instytucje państwa współdziałające ze sobą na rzecz bezpieczeństwa wpisują się w system bezpieczeństwa państwa, w ramach którego można wyodrębnić podsystem bezpieczeństwa publicznego, w którym szczególne znaczenie nadawane jest w państwach demokratycznych policji³⁰. Policja jest tam bowiem formacją służącą społeczeństwu (wszystkim obywatelom) z przeznaczeniem do utrzymywania bezpieczeństwa publicznego.

W najlepiej pojętym interesie społecznym jest to, by policja działała sprawnie, gdyż utrzymywanie ze środków publicznych instytucji, które nie zaspokajają istotnych potrzeb publicznych (w tym bezpieczeństwa) mija się z celem; są nie tylko niepotrzebne³¹, lecz również – obciążając budżet państwa swą niesprawną działalnością – powodują, że i działania państwa w tym zakresie są niesprawne (jałowe lub przeciwnskuteczne).

By dokonać oceny użyteczności działań, trzeba dokonać wyboru miary, wedle której ocena zostanie przeprowadzona. Nie inaczej się rzecz ma z miarą oceny działań policji, o czym niniejszy artykuł stanowi.

Metodologia

Przedmiotem niniejszych badań jest miara sprawności działania policji w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego.

Celem niniejszych rozważań jest określenie miar sprawności działania policji w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Problemem badawczym jest pytanie: Co stanowi miarę sprawności działania policji w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego?

²⁶ Szerzej: J. Falecki, A. Czupryński, J. Zboina i inni, *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, Józefów 2014.

²⁷ Szerzej: P. Lubiewski, A. Drózdź, *Zagrożenie – rozważania na gruncie teorii*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 34(1).

²⁸ Szerzej: *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Szczytno 2011.

²⁹ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, red. L. Pasieczny, Warszawa 1981, s. 110.

³⁰ Szerzej: *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych. Wydanie drugie uaktualnione i uzupełnione*, red. B. Wiśniewski, Szczytno 2018.

³¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, op. cit., s. 157.

W badaniach zastosowano metodę analizy dokumentów, w tym literatury naukowej z zakresu prakseologii oraz nauk o bezpieczeństwie. Szczególne znaczenie nadano pozycjom Tadeusza Kotarbińskiego, Tadeusza Pszczołowskiego, Bernarda Wiśniewskiego i Jana Zieleniewskiego.

Ocena utylitarna działania

Przez termin „działanie” rozumie się tu przejaw woli zamienionej w czyn³². Działać znaczy tyle, co „zmieniać rzeczywistość w sposób mniej lub bardziej świadomy; to zmierzać do określonego celu w danych warunkach przy pomocy właściwych środków po to, by dojść od warunków istniejących do warunków odpowiadających przyjętemu celowi; to włączać w rzeczywistość czynniki, które mają ten skutek, że się przechodzi od układu podlegających wyznaczeniu warunków początkowych do układu określonych warunków końcowych”³³.

Jan Zieleniewski o działaniu pisze, że: „Jest to dowolne zachowanie się zmierzające do osiągnięcia celów. Może ono polegać na wykonywaniu czegoś lub wstrzymaniu się od czegoś. Przysługuje tylko osobnikom obdarzonym świadomością lub podświadomością”³⁴. Ten wielki prakseolog rezerwował termin „działanie” dla zachowania ludzkiego, natomiast celowej aktywności zespołów i instytucji nadawał miano „funkcjonowanie”.

Działania można oceniać w różny sposób. Można na przykład dokonywać ocen emocjonalnych, bazujących na wywoływanych odczuciach u obserwatora działania (np. ładnie i brzydko, dobrze i źle), szczególne znaczenie nadawane jest jednak ocenie praktycznej (sprawnościowej) działania.

W znaczeniu uniwersalnym (dystrybutywnym) sprawność odnosi się do poszczególnych walorów praktycznych (działań i ich wytworów). Tu można mówić o sprawności, odnosząc się choćby tylko do skuteczności. W znaczeniu syntetycznym sprawność wiąże się z licznymi jej walorami ocenianymi wspólnie³⁵. I tak na przykład „ocena praktyczna, czyli sprawnościowa, sprowadza się do pytań o skuteczność i ekonomiczność działania”³⁶.

Mając powyższe na względzie, można dokonywać oceny sprawności działania przez pryzmat skuteczności podmiotu działania (człowieka, zespołu, instytucji), rozumianej jako pozytywnie oceniana zgodność uzyskanego wyniku z założonym celem³⁷. Skuteczność może być niestopniowalna (cel może być tylko osiągnięty w całości) lub stopniowalna (cel może być w większym lub mniejszym stopniu osiągnięty).

O działaniu skutecznym mówi się wówczas, gdy prowadzi do obranego celu³⁸. Odwrotnością działania skutecznego jest działanie nieskuteczne (jałowe), gdy podejmowany przez sprawcę trud nie przybliży go do celu. Szczególnym rodzajem działania nieskutecznego jest działanie przeciwskuteczne, które zamiast przybliżyć do osiągnięcia celu, oddala od niego.

³² L. Mises von, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Wrocław 2007, s. 12.

³³ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 19.

³⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 165.

³⁵ *Encyklopedia...*, s. 484.

³⁶ T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, Warszawa 1971, s. 8.

³⁷ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1978, s. 219.

³⁸ T. Kotarbiński, *Abecadło...*, s. 8.

Ocena utylitarna działania ma szczególne znaczenie dla działania zorganizowanego (w tym szczególnie wielopodmiotowego, złożonego, ujętego w ramy procesu), które charakteryzuje się tym, że zmierza do wywołania określonego skutku (pożądanego zdarzenia, celu) przy zachowaniu odpowiedniej kolejności przemyślanych (zaplanowanych) uprzednio etapów działania i konsekwentnym zastosowaniem się do zasad realizacji każdego z nich³⁹.

Działanie zorganizowane składa się z trzech etapów: preparacji działania, wykonania działania oraz kontroli zrealizowania założonego celu. To właśnie na ostatnim etapie dokonywana jest ocena sprawnościowa działania, jako że wykonywane są tu czynności polegające na porównaniu uzyskanych wyników z założonym celem po to, by dokonać oceny praktycznej, a w przypadku działania powtarzalnego wprowadzić modyfikacje bądź wobec celu, bądź też wobec środków do niego prowadzących (środkiem są tu działania i zdarzenia nimi powodowane)⁴⁰.

Ocenie sprawnościowej podlegają zarówno czyny proste, jak i działania złożone (zbiorowe). Działania złożone polegają na współdziałaniu podmiotów, o którym mówi się wówczas, gdy co najmniej dwa podmioty umyślnie sobie pomagają (tzn. ułatwiają lub umożliwiają) w realizacji celów⁴¹. Dla Jana Zieleniewskiego współdziałanie to nic innego jak „działanie zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych”⁴². Współdziałanie o znacznym stopniu złożoności wymaga właściwej koordynacji. Koordynacja w ujęciu prakseologicznym jest uzgodnieniem wzajemnego działania różnych czynników składających się na zorganizowane działanie zbiorowe⁴³. Traktując zespół wielu podmiotów jako jeden podmiot, a czyny proste lub złożone członków zespołu jako jedno działanie zbiorowe, można dokonać oceny sprawnościowej funkcjonowania podmiotu zbiorowego, odnosząc się do skuteczności w realizacji jego najważniejszego zadania lub najważniejszych zadań.

Miara sprawności działania policji

Rozważania dotyczące miary sprawności działania policji w państwach demokratycznych można oprzeć na przykładzie polskiej Policji.

Rzeczypospolita Polska, będąc dobrem wspólnym wszystkich obywateli, jest demokratycznym państwem prawnym zapewniającym bezpieczeństwo obywateli⁴⁴.

Za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada Rada Ministrów, do zadań której należy między innymi zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego⁴⁵.

³⁹ *Encyklopedia...*, s. 110.

⁴⁰ T. Pszczołowski, op. cit., s. 104

⁴¹ T. Kotarbiński T. *Abecadło...*, s. 19.

⁴² Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1972, s. 118.

⁴³ Wiśniewski B., Gwardyński R., *Współdziałanie i koordynacja działań drogą do poprawy efektywności działań Policji*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2017, nr 1, tom I, Kielce 2017, s. 227.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. art. 1., 2. i 5. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁵ *Ibidem*, art. 146 ust. 1. i 4. pkt 7.

W skład Rady Ministrów wchodzi minister właściwy do spraw wewnętrznych będący organem administracji rządowej. Minister ten kieruje działem administracji rządowej o nazwie „Dział sprawy wewnętrzne”, obejmującym między innymi sprawy „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”⁴⁶.

Wykonując swoje zadania minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji⁴⁷, która została utworzona jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁸.

Na czele Policji stoi Komendant Główny Policji będący centralnym organem administracji państwowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych⁴⁹. Organami administracji rządowej podległymi Komendantowi Głównemu Policji na obszarze województwa (z wyłączeniem obszaru Warszawy oraz powiatów: grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, warszawskiego zachodniego i wołomińskiego) są w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego:

- komendant wojewódzki Policji;
- komendant powiatowy Policji;
- komendant komisariatu Policji⁵⁰.

Komendant Stołeczny Policji wykonuje na obszarze Warszawy i powiatów przyległych (o których mowa była wyżej) zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta wojewódzkiego Policji, a kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) Policji na obszarze Warszawy wykonuje właściwy terytorialnie komendant rejonowy Policji⁵¹.

Naczelnym celem Policji jest między innymi utrzymywanie bezpieczeństwa publicznego⁵² poprzez realizację takich zadań jak między innymi:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców⁵³.

Biorąc pod uwagę powyższe zadania, można wskazać, że do głównych, stopniowalnych, bezpośrednich celów działania Policji można zaliczyć:

- obniżenie poziomu przestępczości;

⁴⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działach administracji rządowej, art. 29. ust. 1. pkt 1. (Dz. U. 2020 poz. 1220).

⁴⁷ Ibidem, art. 29. ust. 4.

⁴⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji, art. 1. ust. 1. (Dz. U. 2020 poz. 360).

⁴⁹ Szerzej: K. Justyński, *Racjonalizacja działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych*, Wrocław 2019.

⁵⁰ Ustawa o Policji..., art. 6. ust. 1.

⁵¹ Ibidem, art. 6. ust. 4 i 4a.

⁵² Ibidem, art. 1. ust. 1.

⁵³ Ibidem, art. 1. ust. 2.

- podniesienie poziomu wykrywalności sprawców przestępstw. Natomiast do głównych, stopniowalnych, pobocznych celów działania Policji można zaliczyć:
- obniżenie poziomu poczucia zagrożenia mieszkańców;
- podniesienie poziomu zaufania do Policji.

Cele bezpośrednio wskazują na stopień realizacji celu nadrzędnego, jakim jest utrzymywanie (zapewnianie) bezpieczeństwa publicznego, gdy cele poboczne (bezspornie istotne społecznie) są środkiem wpływającym na realizację celów bezpośrednich. Realizacja celów pobocznych objawia się między innymi w chęci wspierania Policji, podejmowania z nią współpracy (choćby na gruncie przekazywania informacji) lub dobrowolnego stosowania się do jej rad lub zaleceń w zakresie przeciwdziałania zjawisku przestępczości i walki z przestępcami. Pozytywny wizerunek Policji buduje jej autorytet, pozwala ograniczać liczbę sytuacji, w których użycie środków przymusu byłoby niezbędne.

Skuteczność działań Policji (a zatem jej sprawność w ujęciu uniwersalnym) można badać na gruncie analizy danych powszechnie dostępnych podawanych przez Policję na jej oficjalnej stronie internetowej (<https://statystyka.policja.pl/>). Dane te są wiarygodne i jako takie są przedkładane do analiz Głównego Urzędu Statystycznego czy też instytucji Unii Europejskiej.

Policja przedstawia liczne dane związane z jej działalnością na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Na szczególną uwagę zasługują informacje dotyczące „przestępstw ogółem”, „przestępstw kryminalnych” (zabójstwo, zgwałcenie, przestępczość narkotykowa) oraz 7 kategorii przestępstw szczególnie uciążliwych społecznie):

- przestępstwo rozbójnicze (rozbój, wymuszenie rozbójnicze, kradzież rozbójnicza),
- bójka i pobicie,
- spowodowanie uszczerbku na zdrowiu,
- kradzież,
- kradzież samochodu wpisująca się w kradzież ogólną,
- kradzież z włamaniem,
- uszkodzenie mienia⁵⁴.

Szczególne znaczenie w ocenie utylitarnej sprawności działania Policji ma ocena działań Policji w sferze przestępczości szczególnie uciążliwej społecznie w „7 wybranych kategoriach przestępstw”, gdyż czyny zabronione do nich zaliczane wpływają na poczucie bezpieczeństwa lub zagrożenia mieszkańców. To właśnie z tymi czynami obywatele Polski stykają się najczęściej i ograniczenia ich liczby oczekują od Policji.

W zwalczaniu przestępczości szczególnie uciążliwej społecznie w „7 wybranych kategoriach przestępstw” istotne są dwie miary.

Jedną to skalą liczby przestępstw stwierdzonych. Miano „przestępstwa stwierdzonego” Policja nadaje przestępstwu będącemu „zbrodnią lub występkiem ściganym z oskarżenia publicznego, w tym także przestępstwem skarbowym, objętym postępowaniem przygotowawczym zakończonym, w wyniku którego potwierdzono zaistnienie czynu zabronionego”⁵⁵.

Drugą to skalą procentowego wykrywania sprawców przestępstw stwierdzonych („przestępstwa wykryte”). Miano „przestępstwa wykrytego” (po 2014 roku) Policja nadaje

⁵⁴ <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/7-wybranych-kategorii-p/122289,Przestepstwa-z-7-wybranych-kategorii.html>, dostęp: 24.08.2020 r.

⁵⁵ Ibidem.

przestępstwu stwierdzonemu, w którym „ustalono przynajmniej jednego podejrzanego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym”⁵⁶.

Pewnym ograniczeniem publikowanych informacji o przestępczości jest to, że od 2014 r. nie są prezentowane dane dotyczące czynów karalnych nieletnich⁵⁷. A przecież czyny karalne są – tak jak i przestępstwa – zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego. Poza tym brak jest informacji dotyczących czynów zabronionych tzw. „przepełowionych” (dotyczy to np. kradzieży uszkodzenia mienia) w części dotyczącej wykroczeń, choć wiadomo, że całościowe podejście do kradzieży i uszkodzeń mienia dawałoby lepszy obraz zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, gdyż każda zaistniała kradzież lub umyślne uszkodzenie mienia (bez względu na wartość skradzionego lub uszkodzonego mienia) składa się, jako czyn zabroniony, na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego.

Odnosząc się do miary sprawności działania Policji w kwestii celów pobocznych, należy wskazać, że w tym zakresie miarą jest ocena Polaków na temat bezpieczeństwa w kraju i w okolicy zamieszkania oraz ocena działalności instytucji (w tym Policji). Powyższe oceny są publikowane okresowo przez CBOS w „Komunikatach z badań”. I tak np. w 2019 r. pracę policjantów pozytywnie oceniło trzy czwarte Polaków (75%), natomiast blisko co siódmy (15%) był z niej niezadowolony⁵⁸. Natomiast przekonanie Polaków, że okolicę ich miejsca zamieszkania można uznać za bezpieczną i spokojną podziela 98% mieszkańców, a odwrotnego zdania jest 2% z nich⁵⁹.

Pewnym ograniczeniem badań społecznych jest to, że na ocenę funkcjonowania Policji i poczucia bezpieczeństwa mieszkańców mają pewien wpływ również czynniki niezależne od Policji (spektakularne zdarzenia w Policji czy zamachy terrorystyczne w innych państwach). Jednak odnotowuje się silną korelację pomiędzy poziomem przestępczości (w tym szczególnie uciążliwej społecznie) a poczuciem bezpieczeństwa mieszkańców i zaufaniem do Policji.

Podsumowanie

Policja jest istotną instytucją systemu bezpieczeństwa państwa odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Ponieważ zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego jest przestępczość, zatem celem działania Policji jest jej ograniczenie. Miarą sprawności (skuteczności) działania Policji – w wymiarze bezpośrednim – jest liczba przestępstw stwierdzonych w danym roku oraz procent spraw wykrytych w danym roku.

Można uznać, że sprawne działania w sferze bezpieczeństwa publicznego (których źródłem jest między innymi powiązana ze sobą aktywność Policji w sferze legislacji, organizacji działań, sprawności współdziałania z podmiotami zewnętrznymi, naboru i selekcji, edukacji i szkolenia funkcjonariuszy) objawiają się:

- spadkiem poziomu zagrożenia przestępczością, zwłaszcza szczególnie uciążliwą społecznie w 7 wybranych kategoriach przestępstw;

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ M. Feliksiak, *Oceny działalności instytucji publicznych i mediów*, „Komunikat z badań” 2019, nr 118, s. 9.

⁵⁹ M. Bożewicz, *Opinie Polaków o bezpieczeństwie w kraju i okolicy*, „Komunikat z badań” nr 72/2019, s. 9.

- wzrostem procentowego udziału spraw wykrytych, dotyczących szczególnie przestępczości uciążliwej społecznie w 7 wybranych kategoriach przestępstw.

Nie do przecenienia jest również poszukiwanie miary pośredniej sprawności działania Policji. Sprawna Policja to taka, która przyczynia się do:

- wzrostu poczucia bezpieczeństwa obywateli;
- obniżenia poziomu poczucia zagrożenia obywateli;
- wzrostu poziomu zaufania społecznego do Policji przejawianej wzrostem pozytywnych ocen funkcjonowania tej instytucji dla dobra społeczeństwa i państwa.

Zaprezentowane miary sprawności działania Policji mają tę cechę, że opierają się na danych powszechnie dostępnych, publikowanych przez instytucje budzące zaufanie społeczne.

Na podstawie zaprezentowanych tu miar można dociekać tych obszarów funkcjonowania Policji, które wymagają doskonalenia. A zatem wskazane miary są w pewnym zakresie pomocne w poszukiwaniu nowych możliwości doskonalenia działań Policji w sferze aktywności prewencyjnej.

Bibliografia

Arystoteles, *Polityka*, PWN, Warszawa 2004.

Babiński A., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa publicznego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 35(2).

Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych, red. B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2011.

Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych, wydanie drugie uaktualnione i uzupełnione, red. B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2018.

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Poznań 2002.

Encyklopedia organizacji i zarządzania, red. L. Pasieczny, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1981.

Falecki J., Czupryński A., Zboina J. i inni, *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej, Józefów 2014.

Feliński M., *Oceny działalności instytucji publicznych i mediów*, „Komunikat z badań” 2019, nr 118, Centrum Badania Opinii Społecznej.

Fromm E., *Ucieczka od wolności*, Czytelnik, Warszawa 2005.

Fromm E., *Zdrowe społeczeństwo*, Vis-a-vis Etiuda, Kraków 2012.

Grabińska T., *Bezpieczeństwo personalne. Koncepcja trzech warstw*, Akademia Wojsk Lądowych, Wrocław 2019.

Gwardyński R., Kogut B., Szela A., *Rzecz o ochronie zabytków w Polsce*, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej, Kraków 2017.

Gwardyński R., *Możliwości doskonalenia działań prewencyjnych Policji*, Akademia Wojsk Lądowych, Wrocław 2019.

Gwardyński R., *Safety in Praxeological Approach [w:] Security – Threats, Law and Organization. Schriften zu Mittel- Und Osteuropa in der Europäischen Integration. Band 24*, red. B. Wiśniewski, G.G. Sander, P. Kobes, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2019.

- <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/7-wybranych-kategorii-p/122289,Przestepstwa-z-7-wybranych-kategorii.html>.
- Justyński K., *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego województwa śląskiego*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2018, nr 26(1), Legnica 2018.
- Justyński K., *Racjonalizacja działań Policji w warunkach zagrożeń i zdarzeń nadzwyczajnych*, Akademia Wojsk Lądowych, Wrocław 2019.
- Kogut B., Lubiewski P., *Management and Coordination of Rescue Activities*, „Bulletin of Lviv State University of Life Safety” 2018, wyd. 17.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, Książka i Wiedza, Warszawa 1971.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- Lubiewski P., *Bezpieczeństwo państwa – reminiscencje*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 34(1).
- Lubiewski P., Dróżdż A., *Zagrożenie – rozważania na gruncie teorii*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2020, nr 34(1).
- Malinowski B., *Jednostka, społeczność, kultura*, PWN, Warszawa 2000.
- Malinowski B., *Kultura i jej przejawy*, PWN, Warszawa 2000.
- Malinowski B., *Szkice z teorii kultury*, Książka i Wiedza, Warszawa 1958.
- Mises von L., *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, <https://mises.pl>, Wrocław 2007.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lipca 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. 2020 poz. 1220).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji (Dz. U. 2020 poz. 360).
- Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2009.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Wiśniewski B., *Główne typy bezpieczeństwa [w:] Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2011.
- Wiśniewski B., Gwardyński R., *Współdziałanie i koordynacja działań drogą do poprawy efektywności działań Policji*, „Studia i Materiały Miscellanea Oeconomicae” 2017, nr 1, tom I.
- Wiśniewski B., Kowalski R., Koziół J., Szyłkowska M., *Bezpieczeństwo procesów decyzyjnych*, Wydawnictwo TUM Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 2018.
- Wiśniewski B., *Przygotowanie obronne resortu spraw wewnętrznych*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2014.

- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2013.
- Wiśniewski B., *Wprowadzenie [w:] Wyzwania szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, red. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1976.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa 1972.

SUMMARY

Robert Gwardyński

On the Efficiency of the Police Forces

It seems reasonable to assume that the efficiency of the actions taken should accompany any deliberate behaviour of the subject. The social importance of this efficiency applies especially to those activities that are carried out in a collective effort for people, for their general good. The state's role in organizing collective actions for its citizens is significant. The Police Forces constitute an essential element of the security system of every modern state, and among other things, they are responsible for maintaining public safety. The latter is nothing else than actions having the nature of a process aimed at ensuring the socially desired state of freedom from lawlessness. The praxeologically understood efficiency of operation is subject to functional evaluation, which, in turn, allows for searching for new opportunities to improve the functioning of the Police Forces in the sphere of their statutory tasks. Given that crime is the main threat to public safety, the measure of efficiency of the Police Forces in the sphere of ensuring safety is the level of crime and the detection of perpetrators of prohibited acts.

Key words: police, public safety, efficiency, evaluation of the Police efficiency, praxeology.

Data wpływu artykułu: 18.08.2020 r.

Data akceptacji artykułu: 7.09.2020 r.