



Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae
Rok 21, Nr 1/2017, tom I
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

Efektywność i bezpieczeństwo gospodarowania

Bernard Wiśniewski¹, Robert Gwardyński²

WSPÓLDZIAŁANIE I KOORDYNACJA DZIAŁAŃ DROGĄ DO POPRAWY EFEKTYWNOŚCI DZIAŁANIA POLICJI

Streszczenie: Policja wśród wielu instytucji państwowych jest ważnym elementem działającym w ramach systemu bezpieczeństwa państwa. Jest ona najważniejszą formacją właściwą do utrzymania bezpieczeństwa publicznego. Drogą do poprawy efektywności działań Policji jest współdziałanie z podmiotami pozapolicyjnymi. Jednak, aby było to możliwe, wspólne dążenie do realizacji celu jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa powinno być oparte na właściwej organizacji współdziałania i koordynacji działań poszczególnych podmiotów.

Słowa kluczowe: policja, bezpieczeństwo, współdziałanie, koordynacja

Wstęp

Człowiek od zarania swych dziejów zabiegał o jak najszersze możliwości swego przetrwania, rozwoju i zaspokajania potrzeb³. W tym celu łączył i nadal łączy się w grupy. Jednostka bowiem, nie jest samowystarczalna, a uczestnictwo w grupie jest stosunkowo mało kosztowne i przynosi cenione przez jednostkę nagrody, których nie można byłoby uzyskać w ramach samotnej egzystencji⁴. Współdziałanie z innymi jest dostrzegalne zarówno w procesie filogenezy (zachowanie grupowe przejawiały formy starsze niż człowiek współczesny⁵), jak i ontogenezy człowieka

¹ Prof. dr hab. Bernard Wiśniewski, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

² Dr Robert Gwardyński, Uniwersytet Wrocławski.

³ B. Pawłowski, T. Ulanowski, *Nagi umysł. Dlaczego jesteśmy, jacy jesteśmy. Ludzka natura bez złudzeń*, Agora, Warszawa 2016, s. 52.

⁴ W. Wosińska, *Psychologia życia społecznego*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2004, 254.

⁵ R. Gwardyński, A. Cysek-Gostyńska, *Człowiek a zbiorowość, w której funkcjonuje*, Zeszyty Studenckie, Zeszyt nr 9, red. P. Sowizdraniuk, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej Bielsko-Biała 2015, s. 7.

(noworodek od samego początku jest zdany na opiekę innych). Grupy towarzyszą człowiekowi przez całe jego życie, od urodzenia, przez okres szkolny, pracę w zespołach, aż do śmierci. To w nich dojrzewa się biologicznie, psychicznie i społecznie. To one uczą go zasad panujących w społeczeństwie, wychowują, wprowadzają w świat kultury.

Grupa jest taką, najmniej dwuosobową, zbiorowością ludzką, której członkowie współdziałają ze sobą w ramach kooperacji pozytywnej i wywierają na siebie wpływ wzajemny związany z zaspokojeniem ich potrzeb i realizacji wyznaczonych celów. Grupa jest ważną częścią tożsamości jednostki, pozwalając jej na określenie: kim jest, skąd pochodzi i dokąd zmierza⁶. Nadaje sens jej istnieniu. Utwierdza w poczuciu szczególnej więzi z innymi pozwalającej na myślenie o sobie „my”.

O konieczności współdziałania ludzi od zarania swych dziejów Bronisław Malinowski pisał tak: „Najdawniejszy człowiek nie był też zdolny do wyprodukowania jakiegokolwiek artefaktu za pomocą swych własnych urządzeń, do samotnego prowadzenia jakiegokolwiek działalności, czy nawet do wykorzystania jakiegokolwiek działalności, czy nawet do wykorzystania owoców swego wysiłku – do podjęcia swego udziału, gdy inni korzystali ze swego – chyba, że istniała gwarancja w postaci pierwotnego prawa zwyczajowego, własności, przywileju. Twierdzenie to może wydać się przesadne jedynie tym, którzy zapominają o tym, że wszelkie gwarancje dostatku mają charakter społeczny”⁷.

W naturze ludzkiej jest przyłączanie się do innych, z którymi w ramach realizacji wspólnych przedsięwzięć możliwe jest sprawne przeciwdziałanie zagrożeniom, zaspokajanie potrzeb, osiąganie celów. Jean Jacques Rousseau pisał, że, „ludzie nie mogą tworzyć nowych sił, ale tylko łączyć i kierować tymi, które istnieją, nie mają więc innego sposobu samozachowania, jak utworzyć drogą łączenia sumę sił, które by mogły przełamać przeszkody, wprawić w ruch za pomocą jednej sprężyny i spowodować ich zgodne współdziałanie”⁸.

Do grup szczególnie istotnych dla człowieka zaliczają się zarówno te małe, pierwotne (przykładem może być rodzina, wzmocniona więzami krwi, udzielająca wsparcia swym członkom od samych urodzin), jak i te wielkie, najtrwalsze, zachowujące ponad pokoleniową ciągłość istnienia i tożsamość (społeczeństwo i państwo).

Ludzie współdziałają w ramach grup wtórnych, związanych w konkretnym celu np. dla zapewnienia bezpieczeństwa sobie i tym za których są odpowiedzialni. Do takich grup zaliczają się w dzisiejszych czasach formacje umundurowane np. Policja. Celem pracy jest ukazanie istoty współdziałania i koordynacji działań jako drogi do poprawy efektywności działania Policji.

Państwo i jego bezpieczeństwo

Już od czasów starożytnych narody dla zapewnienia sobie istnienia, rozwoju, możliwości zaspokajania swych potrzeb, ochrony interesów i wartości szczególnie

⁶ E. Aronson, T.D. Wilson, R.M. Akert, *Psychologia społeczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006, s. 245.

⁷ B. Malinowski, *Wolność i cywilizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 52.

⁸ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2009, s. 18.

cenionych zaczęły organizować się w państwa. Wówczas Arystoteles już pisał „Skoro widzimy, że każde państwo jest wspólnotą, a każda wspólnota powstaje dla osiągnięcia jakiegoś dobra (wszyscy bowiem w jakimś działaniu powodują się tym, co im się dobrem wydaje), to jasną jest rzeczą, że wprawdzie wszystkie wspólnoty dążą do zapewnienia pewnego dobra, lecz przede wszystkim czyni to najprzedniejsza ze wszystkich, która ma najważniejsze ze wszystkich zadanie i wszystkie inne obejmuje. Jest nią państwo i wspólnota państwowa”⁹. W czasach Arystotelesa na temat państwa wypowiadał się również filozof chiński Mencjusz określając je jako „nierozzerwalną jedność trzech elementów, a mianowicie: ludu, władcy i terytorium”, gdzie najważniejszym składnikiem państwowości jest lud, następnie ołtarze, a dopiero później władca¹⁰.

Współcześnie państwo jest postrzegane jako „organizacja polityczna obejmująca zakresem swojego działania ogół członków społeczeństwa zamieszkującego dane terytorium, istniejąca dla zapewnienia panowania politycznego klasie panującej pod względem ekonomicznym i wyposażona w tym celu w zorganizowany aparat przymusu”¹¹. Patrick pisał o nim jako o zbiorze zorganizowanych instytucji, wzajemnie powiązanych i spójnych, operujących na danym terytorium zamieszkiwanym przez dużą populację zorganizowaną w odrębne społeczeństwo¹². Jerzy Kowalski ujmował je socjologicznie jako pewną zbiorowość ludzką – organizację, grupę społeczną – pojmowaną aklasowo i z reguły w duchu solidarystycznym, organicznym¹³.

Współczesne państwa demokratyczne chronią i bronią swych obywateli, przeciwdziałając zagrożeniom godzącym w wartości materialne i niematerialne przez nich cenione. Nie inaczej jest w Polsce. Na mocy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku Rzeczpospolita Polska będąc dobrem wspólnym wszystkich obywateli zapewnia im bezpieczeństwo¹⁴. Wszelkie działania podejmowane przez organy administracji publicznej, również te w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, są zarówno na podstawie prawa, jak i w granicach przez to prawo określonych¹⁵.

Bezpieczeństwo będące efektem działalności państwa może występować w ujęciu stanu lub procesu. Z jednej strony bowiem bezpieczeństwo jest stanem niezagrożenia spokoju pewności¹⁶. Z drugiej, może być definiowane w sensie praktycznym. O takim bezpieczeństwie Stanisław Koziej pisał: „Jeśli mówimy o dynamicznym zjawisku (procesie) bezpieczeństwa danego podmiotu, mamy na myśli tę dziedzinę jego

⁹ Arystoteles, *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 25.

¹⁰ J. Pawłowski, *„Państwo” we wczesnej filozofii konfucjańskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 33.

¹¹ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Tom drugi, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 595.

¹² P. Dunleavy, *Państwo*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, F. Pettit, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 777.

¹³ J. Kowalski, *Pojęcie państwa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, 1983, s. 48.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 5.

¹⁵ *Ibidem*, art. 7.

¹⁶ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Tom pierwszy, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982, s. 147.

aktywności, która zmierza do zapewnienia możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawienie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów¹⁷.

Bezpieczeństwo ma swój wymiar indywidualny (gdy dotyczy konkretnej jednostki ludzkiej), grupowy (gdy dotyczy zbiorowości od grup małych do wielkich, od rodziny, społeczności lokalnych do narodu) oraz grupowo-instytucjonalny (zależnie od tego czy państwo będzie postrzegane w kategoriach zbiorowości, czy współdziałających ze sobą instytucji).

Bezpieczeństwo państwa (często utożsamiane z bezpieczeństwem narodowym w okolicznościach, w których można mówić o państwie narodowym¹⁸) to część jego bytu i rozwoju określona stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń lub stan wywołujący przekonanie o możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożeń zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, jak też możliwości przeciwdziałania tym zagrożeniom¹⁹.

Zarówno bezpieczeństwo narodowe, jak i bezpieczeństwo państwa jest różnie definiowane, jednak w większości przypadków za część bezpieczeństwa narodowego uważa się bezpieczeństwo wewnętrzne.

Wśród teoretyków i praktyków zajmujących się bezpieczeństwem daje się zauważyć przekonanie, że bezpieczeństwo wewnętrzne może być rozumiane jako stan uzyskany w efekcie pełnienia przez państwo funkcji wewnętrznej osiągananej w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa, przejawiający się ochroną życia i zdrowia ludzkiego oraz majątku narodowego przed bezprawnym działaniem oraz skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych. Bezpieczeństwo wewnętrzne powinno być postrzegane jako ciągły proces, ulegający zmianom zarówno co do zasięgu jak i jakości.

Mimo różnic interpretacyjnych pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego nie ma różnic w zakresie identyfikacji instytucji państwa odpowiedzialnych za ten właśnie rodzaj bezpieczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że podmiotem realizującym najbardziej znaczące zadania w tym obszarze, jest wysoce wyspecjalizowana i wyposażona w niezbędny sprzęt oraz systematycznie doskonalsza jednolita formacja umundurowana zwana Policją.

Policja, charakterystyka instytucji

Policja jest elementem systemu bezpieczeństwa państwa, gdyż jako taki w ujęciu podmiotowym, wraz z innymi instytucjami stanowi ogół podmiotów wykonujących

¹⁷ M. Cieślarczyk, B. Wiśniewski, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, WSPol Szczytno, Szczytno 2011, s. 13.

¹⁸ W. Jakubczak, *Żywotne kwestie dla współczesnej teorii bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, red. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPol Szczytno, Szczytno 2016, s. 16.

¹⁹ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol Szczytno, Szczytno 2013, s. 43.

określone funkcje (obowiązki) związane z zapewnieniem warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochroną ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych. W ujęciu strukturalnym Policję wraz z innymi elementami systemu bezpieczeństwa należy rozpatrywać jako podmioty realizujące wyżej wymienione funkcje na wszystkich szczeblach organizacyjnych państwa²⁰.

Policja jest „umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”²¹. Bezpieczeństwo publiczne może być rozumiane jako „stan gwarantujący niezakłócone i zgodne z wolą obywateli funkcjonowanie instytucji państwowych, samorządowych i społecznych oraz urzędów publicznych, a także bezpieczeństwo życia, zdrowia i mienia ludności w wyniku przestrzegania akceptowanego przez obywateli porządku prawnego”, natomiast porządek publiczny jest często rozumiany „jako istniejący stan stosunków i urzędów społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój i ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego”²².

Główne zadania Policji określa ustawa o Policji i do niej należą:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- 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;
- prowadzenie działań kontrterrorystycznych (realizowanych wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania²³);
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;

²⁰ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 122.

²¹ Ustawa z 6.04.1990 o Policji, Dz.U. nr 30, poz. 179 z późn. zm., art. 1, ust.1.

²² T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2001, s. 34.

²³ Ustawa z 10.06. 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. poz. 904, art. 2 pkt 2.

- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;
- prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA)²⁴.

Spektrum działań policyjnych jest bardzo szerokie. Od swego rodzaju opieki sprawowanej przez dzielnicowych nad społecznościami lokalnymi²⁵ do zdecydowanego postępowania wobec groźnych przestępców, czy też wynikającego z realizacji zadań w ramach zarządzania kryzysowego²⁶.

Policja realizuje swe zadania w ramach administracji publicznej, rozumianej za Janem Bociem, jako „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”²⁷, gdyż do tych potrzeb z pewnością należą i te związane z bezpieczeństwem²⁸.

Spółeczeństwo oczekuje Policji sprawnej działaniu²⁹. Oceny sprawności mogą być emocjonalne (w rodzaju: ładnie, zręcznie, beznadziejnie) lub utylitarne (użytkowe)³⁰. O ile te pierwsze są istotne przyczyniając się do budowania wizerunku Policji o tyle drugie pozwalają na zmierzenie poziomu sprawności, co w równej mierze sprzyja dalszemu usprawnianiu jak i możliwości porównywania dwóch podobnie działających podmiotów.

Według Tadeusza Kotarbińskiego ocena praktyczna sprowadza się w głównej mierze do oceny dwóch komponentów: skuteczności i ekonomiczności działania³¹.

Działania są skuteczne jeśli prowadzą do wcześniej założonego celu. Ponieważ skuteczność nie rozgranicza skutków uzyskanych drogą świadomego czynu lub przypadku T. Kotarbiński proponował zastąpienie słowa skuteczność celowością. Pisał bowiem: „Wolimy wymieniać w ich gronie celowość a nie skuteczność, choć byłoby to też dobrze. Oba te terminy domagają się tego samego, żądają by działanie

²⁴ Ustawa z 6.04.1990 o Policji, Dz.U. nr 30, poz. 179 z późn. zm., art. 1, ust. 2.

²⁵ R. Gwardyński, *Dzielnicowy w służbie społeczności lokalnej*, [w:] *Bezpieczeństwo i edukacja w zmieniającej się rzeczywistości*, red. A. Wawrzusiszyn, J. Grzyb, Mazurski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Elku, Elk 2015, s. 110.

²⁶ R. Gwardyński, *Działania Policji w sytuacji w sytuacjach zagrożeń*, [w:] *Optymalizacji procesów zarządzania kryzysowego*, red. W. Chojnacki, B. Kaczmarczyk, Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej, Lubiąż 2011, s. 88.

²⁷ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997, s. 14.

²⁸ A. Bodnar, *Decyzje polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985, s. 109.

²⁹ R. Gwardyński, *Profesjonalny trening policjantów jako istotny element kształtowania podstawowych czynności służbowych*, [w:] *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa*, Tom 3. *Praktyczne aspekty przygotowania grup dyspozycyjnych*, red. P. Bogdalski, et al., WSPol Szczytno, Szczytno 2014, s. 57.

³⁰ T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972, s. 18.

³¹ *Ibidem*, s. 18.

osiągnęło cel, do którego zostało przedsięwzięte. Należy jednak wyłączyć powodzenia przypadkowe, gdyż nie ma powodu uważać za sprawne takich działań, które doprowadziły do zamierzonego wyniku tylko dzięki nieprzewidzianemu korzystnemu zbiegowi okoliczności. I otóż termin celowość lepiej chyba niż termin skuteczność oddaje intencję, by za sprawne uważać tylko takie działanie, które osiąga cel dzięki swej racjonalnej, do tego właśnie celu dostosowanej strukturze³².

Działania są ekonomiczne jeśli uwzględniają oszczędność lub wydajność. Z tym pierwszym mamy do czynienia wówczas, gdy przy mniejszym zużyciu zasobów miara zamierzonych osiągnięć pozostała niezmienna. Z drugim, gdy przy tym samym poziomie zużycia zasobów uzyskało się większą miarę zamierzonych osiągnięć.

Sprawnemu działaniu Policji, chroniącej społeczeństwo, winna towarzyszyć dzielność jej funkcjonariuszy. Dzielność tu poruszana, to jeden z uznawanych niemal powszechnie ideałów życiowych. Zawiera ona w sobie komponent prakseologiczny (związany ze sprawnym działaniem) oraz etyczny, gdyż dzielnym jest ten, i tylko ten kto działa sprawnie w sprawie godziwej³³.

Współdziałanie i koordynacja

Sprawność podmiotów wchodzących w skład systemu bezpieczeństwa państwa, jak i sprawność samego systemu nie wynika z osamotnionego wywiązywania się ze swych obowiązków przez poszczególne jego elementy, ale działań podejmowanych razem dla osiągnięcia celu nadrzędnego jakim jest zapewnienie warunków bezpiecznego funkcjonowania struktur państwa oraz ochrona ludności i majątku narodowego przed skutkami oddziaływań kryzysowych i wojennych, a w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego celów związanych z ochroną życia i zdrowia ludzkiego oraz majątku narodowego przed bezprawnym działaniem oraz skutkami katastrof naturalnych i awarii technicznych. Można powiedzieć więcej, takie samodzielne działanie nie sprzyja wnoszeniu poziomu sprawności na coraz wyższe pułapy.

Policja jako element systemu bezpieczeństwa współdziała z innymi podmiotami będącymi również elementami systemu.

T. Kotarbiński tak rozumiał pojęcie współdziałania: „Wtedy dwie osoby ze sobą współdziałają, kiedy sobie umyślnie pomagają lub przeszkadzają. W pierwszym przypadku mówimy o współdziałaniu pozytywnym (lub kooperacji pozytywnej) – w drugim o współdziałaniu negatywnym (lub kooperacji negatywnej)”³⁴. Szczególnym rodzajem kooperacji pozytywnej jest ta przebiegająca w ramach zespołu, gdyż u jej podstaw nie leży tylko pomoc wzajemna lecz wspólny cel nadrzędny przyświecający każdej ze współpracujących ze sobą stron.

W dalszej części opracowania pisząc o współdziałaniu będzie się brało pod uwagę jego wyżej opisany aspekt pozytywny (współdziałanie pozytywne).

³² T. Kotarbiński, *Drogi dociekań własnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986, 170.

³³ *Ibidem*, s. 176.

³⁴ T. Kotarbiński, *Abecadło...*, *op.cit.*, s. 28.

Współdziałanie podlega ocenie sprawności utylitarnej w równej mierze co działanie, gdyż oczywiście takowym jest lecz wykonywanym wspólnie z innymi. Na ocenę współdziałania składa się ocena skuteczności (celowości) oraz ekonomiczności.

Skuteczność jest tym lepsza im efekt działania jest bliższy zamierzonemu. Cel współdziałania trafniej się osiąga, gdy czyny oparte są na racjonalnej do niego właśnie dostosowanej strukturze, a to jest związane z właściwą organizacją wspólnych zamierzeń i ich realizacji.

Organizacja współdziałania (tak jak i działania) w ujęciu procesowym dotyczy: określenia celu, nabycia umiejętności przez wykonawców, planowania, organizowania, wykonania i kontroli³⁵.

Wyznaczenie celu współdziałania polega na wskazaniu pożądanego, możliwego do osiągnięcia w wyznaczonym terminie, efektu wspólnych działań³⁶. Cel powinien być osiągalny, realny i mierzalny. Ponadto we współdziałaniu cel każdej ze współpracujących stron powinien być podporządkowany celowi nadrzędnemu wyznaczonemu dla całego zespołu podmiotów współdziałających ze sobą.

Znając cel należy przygotować podmioty do współdziałania poprzez nauczenie ich niezbędnych czynności zarówno wykonywanych indywidualnie jak i w ramach pracy zbiorowej. Jest to element niezbędny dla przyszłego wykonania. Ludzie przygotowani do działania w antycypowanych sytuacjach nie tylko winni wiedzieć jak czynić, ale i potrafić to wykonać. To zagadnienie Tadeusz Kotarbiński miał na myśli pisząc: „Aby osiągnąć pożądaną skuteczną, trzeba wszak bez wątpienia woli, siły, wiedzy i umiejętności, a przez umiejętności rozumie się w tym miejscu biegłość manipulacyjną lub biegłość w procesach myślowych (...) Trzeba też drogą ćwiczeń wyrobić w sobie chęć wykonywania pewnych niemiłych czynności, na przykład czynności męczących”³⁷. Przygotowanie ludzi zarówno do działania jak i współdziałania winno odbywać się w warunkach realizmu rozumianego jako zamierzony proces podporządkowywania kształcenia człowieka wymaganiom jego psychofizycznej natury i możliwościom intelektualnym w aspekcie podejmowanych działań w przewidywanej sytuacji trudnej. Ćwiczenia przeprowadzane w warunkach zbliżonych do tych, w których przyjdzie podmiotom współdziałać kształtują pewien automatyzm (co ogranicza niekorzystne efekty stresu przy podejmowaniu decyzji) nie ograniczając możliwości twórczego rozwiązywania problemu. O tym Bogdan Czabański pisał: „Należy zatem dążąc do stabilizacji, równocześnie utrzymać pewną swobodę zachowania przez świadomość, doświadczenie zdobyte w czasie różnych prób zastosowania nauczanej czynności oraz przez celowe zmiany sytuacji, a także doskonalenie wiedzy i umiejętności”³⁸.

Na nic by się zdało choćby najlepsze szkolenie, gdyby nie uwzględniało zaplanowanych czynności. T. Kotarbiński pisał tak: „Ale ćwiczenie to tylko jedna z form

³⁵ Z. Ścibiorek et al., *Bezpieczeństwo wewnętrzne, Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 264.

³⁶ *Ibidem*, s. 264.

³⁷ T. Kotarbiński. *Abecadło...*, *op.cit.*, s. 19.

³⁸ B. Czabański, *Wybrane zagadnienia uczenia się i nauczania techniki sportowej*, Wydawnictwo AWF we Wrocławiu, Wrocław 1991, s. 116.

przygotowania, gdyż obok niej jakże często potrzebne jest uplanowanie działania, tym potrzebniejsze, im zadanie jest bardziej długodystansowe i bardziej skomplikowane³⁹.

Planowanie składa się z: oceny sytuacji, analizy zadania, sporządzenia planu oraz opracowanie dokumentów dyrektywnych⁴⁰. Według T. Kotarbińskiego dobry plan powinien⁴¹:

- niesprzeczny, zatem spójny wewnętrznie;
- możliwy do realizacji;
- celowy, poprzez wskazywać czynności prowadzące do zamierzonego efektu. Ponadto, w uzupełnieniu do powyższego plan powinien być⁴²:
 - najbardziej racjonalny w danych okolicznościach;
 - zupełny (uwzględniając wszelkie czynniki od których zależy sukces działania)
 - szczegółowy (w niezbędnym zakresie);
 - plastyczny (uwzględnienie przyjęcia dyrektywy alternatywnej zależnie od okoliczności);
 - operatywny.

Ostatnią rzeczą poprzedzającą realizację współdziałania jest organizowanie będące przygotowaniem warunków do wykonania zadania (przekazywanie zadań wykonawcom, utworzenie struktury organizacyjnej i zabezpieczenie jej wymogów)⁴³.

Kolejnym etapem organizacji działań i współdziałania jest wykonanie (realizacja – jak o tym etapie pisał T. Kotarbiński) polegające na urzeczywistnieniu myśli przewodniej⁴⁴.

Cechą charakterystyczną sprawnego współdziałania w zakresie bezpieczeństwa jest koordynacja działań poszczególnych podmiotów. Słownik języka polskiego definiuje ją jako „uzgodnienie wzajemnego działania”⁴⁵. O niej, na gruncie teorii organizacji, można mówić jako o uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników składających się na zorganizowane współdziałanie⁴⁶.

Koordynacja postrzegana jest jako optymalne, umiejętne uporządkowanie i połączenie (zespolenie) składników w całość, co jest istotnym warunkiem racjonalnej integracji działań. „Koordynacja stanowi jeden z elementów współdziałania i polega na tym, że nie dotyczy scalania, lecz uzgadniania, układania czynności składających się na czyn złożony wielopodmiotowy. Istota koordynacji polega na tym by współdziałające ze sobą elementy jednocześnie sobie pomagały nie przeszkadzając.

Niezależnie od motywów podejmowanego współdziałania, zawsze jest ono związane z koordynacją wspólnych działań, a tym samym dobrowolnym ograniczeniem suwerenności działania każdego z partnerów. Koordynowanie bowiem

³⁹ T. Kotarbiński. *Abecadło...*, *op.cit.*, s. 19.

⁴⁰ Z. Ścibiorek et al. *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op.cit.*, s. 264.

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

⁴² *Ibidem*, s. 20.

⁴³ Z. Ścibiorek et al. *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op.cit.*, s. 265.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 265.

⁴⁵ M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Tom pierwszy, *op.cit.*, s. 1007.

⁴⁶ B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 303.

wymaga podporządkowania się wspólnie przyjętym regułom i postępowania zgodnie z wolą wykreowanego koordynatora działań. Należy jednocześnie zauważyć, że nie zawsze koordynatorem musi być wyznaczona przez partnerów osoba. Jego rolę może odgrywać ciało kolegialne złożone z partnerów lub części z nich, jednak takie rozwiązanie może w sposób istotny ograniczyć szybkość podejmowanych decyzji, tak niezbędnych w gwałtownie zmieniającej się sytuacji zagrożenia⁴⁷.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w zakresie bezpieczeństwa koordynacja jest nieodzownym elementem współdziałania.

Ostatni etap organizacji działań stanowi kontrola (T. Kotarbiński proponował tu dodać również ulepszanie i użytkowanie rezultatów działań⁴⁸).

„Kontrolowanie polega na zbadaniu, czy rezultaty działań są zgodne z celami i czy nakłady energii i wysiłku harmonijnie współdziałają dla ich realizacji”⁴⁹. Kontrola jest tą działalnością, która pozwala sprawdzić, czy to co się zrobiło, zrobiło się dobrze, zanim dojdzie do użytkowania rezultatów wykonanego zadania⁵⁰. Jest czynnością, która powinna uwzględniać zasady sprawnego działania. Mogą jej towarzyszyć różne problemy związane z:

- niechęcią i odrzuceniem instrumentów kontroli (ludzie nie lubią być kontrolowani);
- przestarzałymi wytycznymi polityki i procedury (gdy plany i instrumenty kontroli stają się celami, niezależnie od celu organizacji);
- przedwczesną, gwałtowną reakcją (mogącą odnosić się do problemu, którego nie ma, wywołując problem, którego uprzednio nie było);
- nadmiernym kosztem⁵¹.

Kontrola obok funkcji poznawczo-negatywnej (związanej z wykazywaniem błędów) realizuje zadanie projektowo-pozytywne (przyczynia się do obmyślenia ulepszeń tak w zakresie rezultatów działalności, jak i procedur postępowania)⁵². To w wyniku rzetelnie przeprowadzonej kontroli można wypracować takie rozwiązania, które zapobiegą powstawaniu utrudnień w dążeniu do maksymalnego osiągnięcia zamierzonego celu.

Współdziałanie jest skuteczniejszą formą osiągania celów trudnych do wykonania przez jeden podmiot wówczas, gdy jest odpowiednio przygotowane i opiera się na właściwie prowadzonej koordynacji. Jednak skuteczność (celowość) jest tylko jednym z dwóch komponentów sprawnego działania. Drugim jest ekonomiczność.

Właściwie przygotowanemu i koordynowanemu współdziałaniu często towarzyszy efekt synergii, polegający na tym, że uzyskany wynik całego zespołu jest wyższy niż suma izolowanych działań stron współdziałających.

Współdziałanie zespołowe jest sprawniejszym postępowaniem w porównaniu do tego wykonywanego samodzielnie.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 304.

⁴⁸ T. Kotarbiński, *Abecadło...*, *op.cit.*, s. 27.

⁴⁹ Z. Ścibiorek et al., *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op.cit.*, s. 266.

⁵⁰ T. Kotarbiński, *Abecadło...*, *op.cit.*, s. 27.

⁵¹ R.A. Webber, *Zasady zarządzania organizacjami*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1990, s. 313.

⁵² T. Kotarbiński, *Abecadło...*, *op.cit.*, s. 27.

Zakończenie

Właściwie przygotowane i koordynowane współdziałanie Policji z innymi instytucjami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest w chwili obecnej jedną z najlepszych dróg do poprawy efektywności jej działań. I to zarówno w obszarze zapobiegania (prewencji i profilaktyki), reagowania w chwili wystąpienia zagrożenia oraz usuwania skutków niebezpiecznych zdarzeń.

Współczesna Policja w szerokim zakresie realizacji zadań własnych powinna korzystać ze wsparcia tych podmiotów, które realizują taki sam cel jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa.

Dzisiejsza Policja w oparciu o przepisy prawa w coraz większym stopniu korzysta z możliwości współdziałania z innymi podmiotami i w tym zakresie jest traktowana przez swych partnerów z należytą powagą oraz uznaniem w związku z możliwościami jakimi dysponuje ta szczególna, dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, jednolita formacja umundurowana. Za przykład może posłużyć realizacja „Rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań »Razem bezpieczniej«”⁵³ w latach 2007-2015 oraz jego kontynuacji „Programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”⁵⁴. Przeprowadzane corocznie (od 2007 r.) analizy efektów wspólnie podejmowanych działań w ramach ww. programów wskazują na ich polepszenie w stopniu wcześniej nie odnotowywanym⁵⁵.

Należy jednak pamiętać, że działanie zbiorowe wówczas przynosi pożądane efekty, gdy jest odpowiednio zorganizowane i koordynowane.

Bibliografia:

- Arystoteles, *Polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1997.
- Bodnar A., *Decyzje polityczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1985.
- Cieślarczyk M., Wiśniewski B., *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, red. B. Wiśniewski, WSPol Szczytno, Szczytno 2011.
- Czabański B., *Wybrane zagadnienia uczenia się i nauczania techniki sportowej*, Wydawnictwo AWF we Wrocławiu, Wrocław 1991.
- Dunleavy P., *Państwo*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, F. Pettit, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 2002.
- Fromm E., *O byciu człowiekiem*, Wydawnictwo Vis-a-vis, Warszawa 2013.

⁵³ Uchwała 218/2006 Rady Ministrów z 18.12.2006 w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, RM 111-210-06.

⁵⁴ Uchwała nr 23 Rady Ministrów z 8.03.2016 w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i społecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”, MP poz. 293.

⁵⁵ R. Gwardyński, A. Tyczkowska-Słiwka, *Ograniczanie przestępczości i społecznych zachowań przez Policję dolnośląską w ramach programu „Razem bezpieczniej”*, [w:] *Pro publico bono. Zeszyty naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Służb Publicznych „ASESOR” we Wrocławiu. Zeszyt 6/2010*, red. A. Śledzińska-Simon, Dolnośląska Wyższa Szkoła Służb Publicznych ASESOR we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 246.

- Gwardyński R., *Działania Policji w sytuacjach zagrożeń*, [w:] *Optymalizacji procesów zarządzania kryzysowego*, red. W. Chojnacki, B. Kaczmarczyk, Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej, Lubiąż 2011.
- Gwardyński R., *Dzielnicy w służbie społeczności lokalnej*, [w:] *Bezpieczeństwo i edukacja w zmieniającej się rzeczywistości*, red. A. Wawrzusiszyn, J. Grzyb, Mazurski Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Ełku, Ełk 2015.
- Gwardyński R., *Profesjonalny trening policjantów jako istotny element kształtowania podstawowych czynności służbowych*, [w:] *Grupy dyspozycyjne społeczeństwa w świetle potrzeb bezpieczeństwa państwa*, tom 3, *Praktyczne aspekty przygotowania grup dyspozycyjnych*, red. P. Bogdalski, D. Bukowiecka, R. Częścik, B. Zdrodowski, WSPol Szczytno, Szczytno 2014.
- Gwardyński R., Tyczkowska-Śliwka A., *Ograniczanie przestępczości i aspołecznych zachowań przez Policję dolnośląską w ramach programu „Razem bezpieczniej”*, [w:] *Pro publico bono. Zeszyty naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Służb Publicznych „ASESOR” we Wrocławiu. Zeszyt 6/2010*, red. A. Śledzińska-Simon, Dolnośląska Wyższa Szkoła Służb Publicznych ASESOR we Wrocławiu, Wrocław.
- Jakubczak W., *Żywotne kwestie dla współczesnej teorii bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, red. R. Jakubczak, B. Wiśniewski, WSPol Szczytno, Szczytno 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kotarbiński T., *Abecadło praktyczności*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1972.
- Kotarbiński T., *Drogi dociekań własnych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986.
- Kowalski J., *Pojęcie państwa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1983.
- Malinowski B., *Wolność i cywilizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Pawłowski J., *„Państwo” we wczesnej filozofii konfucjańskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Rousseau J.J., *Umowa społeczna*, Wydawnictwo Marek Derewiecki, Kęty 2009.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2001.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Żak, Kraków 2012.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, Tom pierwszy, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, Tom drugi, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R.B., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne, Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- Uchwała 218/2006 Rady Ministrów z 18.12.2006 r. w sprawie rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”, RM 111-210-06.
- Uchwała nr 23 Rady Ministrów z 8.03. 2016 r. w sprawie „Programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań Razem bezpieczniej im. Władysława Stasiaka na lata 2016 i 2017”, MP poz. 293.
- Ustawa z 10.06. 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. poz. 904.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. nr 30, poz. 179 z późn. zm.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, WSPol Szczytno, Szczytno 2013.

Abstract

Cooperation and coordination of activities way to improve the efficiency of the police

The police is a major player within the security system. The way to improve the efficiency of the police is the interaction with other system components. However, for this to be possible cooperation must be properly prepared and coordinated, and this is this study.

Keywords: police, security, cooperation