

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

mgr Anna GĘBICKA¹

CHARAKTERYSTYKA ZADAŃ I ORGANIZACJI DZIAŁANIA POLICJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo i porządek publiczny, podmioty bezpieczeństwa i porządku publicznego, zagrożenie, sytuacja kryzysowa, Policja

STRESZCZENIE

We współczesnych warunkach Policja ze swoim potencjałem personalnym, technicznym i infrastrukturą stanowi drugie co do wielkości (obok sił zbrojnych) ogniwo systemu bezpieczeństwa naszego kraju. Jest formacją, której podstawową misją jest ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także stanowi jeden z ważniejszych podmiotów systemu ochrony ludności przed zagrożeniami powodowanymi przez klęski żywiołowe i katastrofy oraz inne zdarzenia powodujące sytuacje kryzysowe. Celem artykułu jest omówienie funkcjonowania Policji w sytuacjach noszących znamiona kryzysowych. W szczególności analizie poddane zostały zadania i organizacja działania Policji w zakresie przeciwdziałania tymże sytuacjom. Rozszerzający się katalog współczesnych zagrożeń wymusza wprowadzenie nowych oraz doskonalenie już istniejących rozwiązań.

Tytułem wstępu

Wydarzenia ostatnich lat oraz szerokie spektrum współczesnych zagrożeń wskazują, że obecnie znacznie rozszerzył się zakres pojęcia bezpieczeństwa. Zacieśniają się granice między zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, lokalnymi i krajowymi, a sytuacja międzynarodowa coraz częściej wywiera wpływ na poziom bezpieczeństwa naszego państwa i jego obywateli.

¹ mgr Anna Gębicka jest absolwentką Akademii Sztuki Wojennej.

Z analizy problemów bezpieczeństwa oraz zagrożeń i nowych wyzwań wynika, że jesteśmy świadkami swoistej ewolucji w tej dziedzinie. Współcześnie bezpieczeństwo państwa i jego obywatele nie wiąże się jedynie z zagrożeniem suwerenności terytorialnej oraz przeciwdziałaniem agresji zbrojnej. Coraz większego znaczenia nabiera problem zagrożeń niemilitarnych, które w sposób drastyczny zwiększają swoją częstotliwość, natężenie i rozmiary. Bezpieczeństwo, rozszerzając zakres swojego znaczenia, wymaga jednocześnie większej mobilizacji od wszystkich służb i instytucji państwa.

Policja, jako umundurowana i uzbrojona formacja przeznaczona do ochrony obywateli oraz utrzymywania porządku publicznego, jest ważnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa.

Głównym celem artykułu jest wyjaśnienie zadań w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, stojących przed Policją. Obowiązkiem władz państwa i powołanych w tym celu służb, w tym Policji, jest takie przygotowanie się do działania by wobec faktycznych sytuacji kryzysowych reakcja była jak najszybsza i jak najbardziej skuteczna – na miarę oczekiwań społecznych. Osiągnięcie tak sprecyzowanego celu będzie wymagało odpowiedzi na pytanie: jakie przesłanki determinują zakres użycia Policji w sytuacjach kryzysowych?

W związku z tak postawionym pytaniem celowe jest sformułowanie problemów szczegółowych w postaci następujących pytań:

- w czym wyraża się istota bezpieczeństwa państwa?
- jakimi cechami charakteryzuje się struktura podmiotowa bezpieczeństwa i porządku publicznego?
- jakie czynniki stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa?
- jaki będzie możliwy zakres użycia Policji w sytuacjach kryzysowych?

Zagrożenia płynące z różnych źródeł wymagają skutecznego działania służb powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo państwa

Polityka bezpieczeństwa naszego kraju charakteryzuje się niezmiennością celów, które związane są z ochroną suwerenności i niezawisłości, utrzymaniem nienaruszalności granic, integralności terytorialnej państwa i tworzeniem warunków cywilizacyjnego rozwoju. Polityka bezpieczeństwa to także ochrona bezpieczeństwa obywateli, podstawowych wolności i praw człowieka, ochrona porządku demokratycznego, tożsamości i dziedzictwa narodowego.

Bezpieczeństwo państwa i jego obywateli jest jedną z tych wartości, które w państwach demokratycznych powinny podlegać szczególnej ochronie. Podstawowymi czynnikami decydującymi o jego stanie są: sprawne funkcjonowanie służb porządku publicznego, organów ścigania, skutecznie działający wymiar sprawiedliwości, a także zdolność do efektywnego prognozowania zagrożeń przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi. Dlatego też zasadniczym zadaniem administracji państwowej jest stworzenie takich rozwiązań organizacyjno-prawnych, które umożliwią zapewnienie bezpieczeństwa, zarówno zewnętrznego jak i wewnętrznego. Przy czym samo pojęcie bezpieczeństwa należy rozumieć nie tylko jako sprawy związane z zachowaniem porządku prawnego określonego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, lecz również ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz majątku ogólnonarodowego przed bezprawnymi zamachami ze strony agresora czy przestępcy².

Spośród wielu rodzajów bezpieczeństwa wewnętrznego, istotnych z punktu widzenia państwa, społeczeństwa i obywateli, jako ważniejsze można wymienić m.in. bezpieczeństwo publiczne w miejscach zamieszkania, pracy i nauki; w miejscach publicznych (parki, place, ulice); w miejscach zgromadzeń, manifestacji i imprez masowych; w sytuacjach katastrof i klęsk żywiołowych.

Problematyka bezpieczeństwa i porządku publicznego jest współcześnie szeroko poruszana w środkach masowego przekazu, opracowaniach naukowych, co dowodzi jej ogromnej roli w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Mimo znaczącego dorobku i licznych publikacji teoria bezpieczeństwa i porządku publicznego nie dysponuje wypracowanym i powszechnie akceptowanym przez znawców problemu aparatem pojęciowym. Bywa, że kategorię „bezpieczeństwo i porządek publiczny” poddaje się podziałowi na dwie kategorie oddzielnie definiowane: „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”.

W artykule przyjęto, że w ogólnym ujęciu bezpieczeństwo i porządek publiczny to *stan zapewniający ochronę życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami oraz ochronę zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajami*³.

² B. Wiśniewski (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006, s. 7.

³ W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001, s. 134.

Aparat pojęciowy

Zapewnienie powszechnego bezpieczeństwa jest jednym z podstawowych zadań państwa – powołanych przez nie struktur organizacyjnych i instytucji prawnych. Ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego zazwyczaj przypisuje się organom Policji i wymiarowi sprawiedliwości. Jest to daleko idące uproszczenie, bowiem czynniki kształtujące poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zagrożenia w tej sferze są liczne i różnorodne, uwidaczniają się w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa⁴. Badając przestępczość, wyodrębniono i uszeregowano zasadnicze kategorie przestępstw mających decydujący wpływ na stan bezpieczeństwa obywateli, dóbr materialnych i niematerialnych oraz porządku publicznego. Są to głównie: przestępstwa przeciwko mieniu, przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, fałszerstwa, terroryzm, przestępczość gospodarcza, przestępczość narkotykowa, korupcja, przestępczość zorganizowana. Osobną kategorię stanowią naruszenia porządku publicznego, traktowane jako wykroczenia, związane głównie z masowymi imprezami sportowymi i kulturalnymi⁵.

Biorąc za punkt wyjścia zakres pojęciowy systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy stwierdzić, że jego strukturę podmiotową stanowią wszystkie instytucje, których działanie w szerszym lub węższym zakresie zorientowane jest na zapewnienie ochrony osób i dóbr (szeroko rozumianych) przed bezprawnym działaniem innych osób. W świetle obowiązujących przepisów prawa podmiotami bezpieczeństwa i porządku publicznego są zarówno Policja, straże gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, jak i tzw. policje administracyjne – straże i inspekcje, którym z mocy prawa przypisano pewne uprawnienia kontrolne i egzekucyjne⁶.

Według Stefana Koryckiego *zagrożenie z jednej strony to pewien stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne, a z drugiej czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw*⁷. W ogólnym ujęciu zagrożenie to *sytuacja, w której pojawia się prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia. Przyjmując za podstawę dziedzinę, w której może wystąpić zagrożenie, wyróżnia się zagrożenia mili-*

⁴ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006, s. 350.

⁵ W. Kitler (red.), *Obrona cywilna ...*, op. cit., s. 134-140.

⁶ R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów*, Bellona, Warszawa 2008, s. 321.

⁷ S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994, s. 54.

tarne i niemilitarne. Wśród zagrożeń niemilitarnych można z kolei wyróżnić zagrożenia: polityczne, gospodarcze, psychospołeczne, ekologiczne, wewnętrzne i inne⁸.

Nie każde zagrożenie jest niebezpieczne dla bytu państwa i narodu. Najbardziej rozpowszechniona definicja zagrożenia bezpieczeństwa państwa zaproponowana została przez Stanisława Dworeckiego jako: *taki splot zdarzeń wewnętrznych lub w stosunkach międzynarodowych, w którym z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju wewnętrznego bądź naruszenie lub utrata suwerenności państwa oraz jego partnerskiego traktowania w stosunkach międzynarodowych – w wyniku zastosowania przemocy politycznej, psychologicznej, ekonomicznej, militarnej itp.*⁹. Należy wspomnieć, że w literaturze przedmiotu badań funkcjonują również definicje zagrożenia bezpieczeństwa narodowego¹⁰ oraz zagrożenia państwa¹¹.

Synteze powyższych definicji może stanowić następujące objaśnienie uznające zagrożenie za wymagającą rozwiązania sytuację, w której istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia zagadnienia stwarzającego trudności. Takie podejście pozwala traktować zagrożenia jako możliwość wystąpienia problemów, przy czym prawdopodobieństwo ich pojawienia się jest duże.

W teorii zarządzania kryzysowego przyjęto następującą klasyfikację zagrożeń:

1. zagrożenia wywołane przez siły przyrody, np.: powódzie, wyładowania atmosferyczne, huragany, intensywne opady atmosferyczne, susze, epidemie oraz choroby;
2. zagrożenia spowodowane działalnością człowieka lub rozwojem cywilizacyjnym, np.: radiologiczne, chemiczne, biologiczne, komunikacyjne, (w tym w sieci teleinformatycznej), budowlane, energetyczne (poważne zakłócenia w dostawach prądu, gazu i wody), duże zgromadzenia ludzi zachowujących się agresywnie;
3. zagrożenia o charakterze terrorystycznym (dokonanie i groźba ich dokonania), np.: zamach bombowy, zabójstwo, uprowadzenie środka transportu (lądowego, powietrznego lub wodnego), wzięcie zakładników lub uprowadzenie osoby¹².

⁸ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s. 162.

⁹ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 61; *Słownik terminów...*, op. cit., s. 162.

¹⁰ R. Wróblewski, *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993, s. 16.

¹¹ B. Balcerowicz, *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1997, s. 55.

¹² B. Wiśniewski (red.), *Współczesny wymiar...*, op. cit., s. 78.

Kryzys jest pojęciem wieloznacznym. Bywa definiowany jako: moment rozstrzygający, punkt zwrotny, okres przełomu, wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją; *sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych, wszechstronnych kroków zaradczych*¹³. Często podkreśla się, że na kryzys składają się trzy elementy – presja czasu, ewentualność zasadniczego zagrożenia oraz zaskoczenie. Wzajemne oddziaływanie tych trzech elementów: czasu, zagrożenia i zaskoczenia tworzy kolejną definicję kryzysu.

Według jednego z wielu poglądów kryzys jest kulminacją nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w różnych dziedzinach życia społecznego, działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, krytycznym rezultatem działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, których przeciwdziałanie przekracza możliwości rutynowych działań systemu (jednostki, organizacji), prowadzącą w konsekwencji do ewolucji (zmiany) istoty jego funkcjonowania, z przejściem do innej sytuacji systemowej włącznie.

Zgodnie z definicją zawartą w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe pojmowane jest jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na: zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywracaniu jej pierwotnego charakteru¹⁴.

Natomiast przez sytuację kryzysową w myśl cytowanej ustawy rozumie się sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

Inna definicja, za sytuację kryzysową uznaje *zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania*

¹³ *Słownik terminów...*, op. cit., s. 61.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.

¹⁵ *Ibidem*.

*równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)*¹⁶.

Sytuacja kryzysowa jest zwykle następstwem katastrof, awarii technicznych lub innych zagrożeń wywołanych siłami natury, a zagrażających w znacznym stopniu życiu i zdrowiu oraz środowisku naturalnemu. Jako szczególną sytuację kryzysową należy traktować zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa (zagrożenie wojenne).

Z punktu widzenia Policji sytuacją kryzysową mogą być poważne zakłócenia porządku publicznego spowodowane np. protestami społecznymi, blokadami przejść granicznych, agresywnym zachowaniem się kibiców (a w zasadzie pseudokibiców) drużyn piłkarskich lub też zagrożenia wynikające z długotrwałych pościgów za uzbrojonymi sprawcami przestępstw. Inną grupę przyczyn mogących wywołać sytuację kryzysową stanowią zagrożenia bezpieczeństwa obywateli (np. terroryzm, epidemie) lub zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa¹⁷.

W sytuacji kryzysowej szczególnie sprawnie muszą funkcjonować służby powołane do ochrony życia i zdrowia ludzi, ich mienia oraz do ochrony interesów państwa. Żadna ze służb nie jest podmiotem w pełni autonomicznym w działaniach. Skuteczność reakcji na zagrożenia to wypadkowa wielu czynników, ale przede wszystkim niezbędne jest prawne i organizacyjne uporządkowanie systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, którego ważnym elementem są przyjęte zasady zarządzania i koordynacji działań w sytuacji kryzysowej. Odnosi się to do każdego szczebla: centralnego, wojewódzkiego i powiatowego oraz najniższego poziomu reagowania – gminy. Na każdym z wymienionych poziomów Policja wykonuje ważne zadania.

Zgodnie z Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, zarządzanie kryzysowe, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów, a w przypadkach niecierpiących zwłoki Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji z obowiązkiem niezwłocznego zawiadomienia o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów. Przy Radzie Ministrów, jako jej organ opiniotwórczo-doradczy tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego posiadający stosowne kompetencje w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego.

¹⁶ *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, seminarium w AON, Warszawa 1997, s. 3.

¹⁷ Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2005 r., nr 3, poz. 8.

Obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, którym kieruje Dyrektor Centrum. Do fundamentalnych zadań „Centrum” należy planowanie cywilne oraz monitorowanie potencjalnych zagrożeń. Natomiast ministrowie i centralne organy administracji rządowej według postanowień Ustawy, do których należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, w tym ochrony ludności, lub gospodarczych podstaw państwa, w urzędach zapewniających ich obsługę, tworzą centra zarządzania kryzysowego.

Na szczeblu wojewódzkim organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wojewoda. Jego organem pomocniczym jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, a obsługę zapewnia Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego. Odpowiednio na szczeblu powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta, wykonujący powyższe zadania przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Na terenie gminy organem odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe jest: wójt, burmistrz, prezydent miasta, a organem pomocniczym odpowiednio: wójta, burmistrza, prezydenta – Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego. W celu zapewnienia realizacji zadań związanych z reagowaniem kryzysowym organ ten może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego.

Dynamicznie zmieniający się poziom wyzwań oraz zagrożeń godzących w bezpieczeństwo i porządek publiczny wymaga podejmowania odpowiednich do sytuacji działań, których skuteczność uzależniona jest wprost od poziomu obowiązujących procedur działania wszystkich struktur państwowych oraz wiedzy dotyczącej zarówno aspektów praktycznych, jak i teoretycznych. Z jednej strony realny poziom zagrożeń terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, klęskami naturalnymi lub awariami technicznymi, z drugiej z kolei poczucie bezpieczeństwa obywateli – skłaniają do podejmowania wszelkich możliwych kroków zmierzających do poszukiwania nowych rozwiązań organizacyjnych.

Rola Policji w sytuacjach kryzysowych

Właściwa organizacja działań jest podstawowym warunkiem efektywnej realizacji zadań stawianych przed Policją w sytuacjach kryzysowych, czyli sytuacjach, które są zazwyczaj złożone, niepowtarzalne i pochłaniają wiele czasu, energii i sił niezbędnych do przeciwstawienia się im. W sytuacjach wymagających tym samym podejmowania decyzji w warunkach ryzyka i niepewności.

Policja to ponad stutysięczna umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁸. Do jej głównych zadań należy pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach kryzysowych zarówno wobec ludzi, jak i mienia. Jeżeli zachodzi taka potrzeba, Policja nadzoruje na poziomie operacyjnym także wszelkie służby ratownicze.

Policja składa się z następujących rodzajów służb: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład Policji wchodzi również: Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policji, oddziały prewencji i poddziały antyterrorystyczne i jednostki badawczo-rozwojowe. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji, który podlega ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

Terenowymi organami administracji rządowej właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewodowie przy pomocy Komendantów Wojewódzkich Policji, działających w ich imieniu, Komendanci Powiatowi (Miejscy) Policji, Komendanci Komisariatów Policji. Terytorialny zasięg działania wymienionych organów odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa.

Z punktu widzenia rodzaju, charakteru, celu oraz sposobów realizacji zadań, Policja spełnia następujące funkcje: operacyjną, interwencyjną, wykrywcą, kontrolno-orzekającą, egzekucyjną, wychowawczą¹⁹. Policijny system zarządzania kryzysowego stanowiący część składową systemu zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych jest zbudowany według następujących zasad:

- na zdarzenie reagują zawsze jednostki na najniższym kompetencyjnym poziomie,
- scentralizowane jest wytyczanie kierunku działania i koordynacja, natomiast zdecentralizowane – reagowanie na zagrożenia,
- obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność, kierownictwo to jest sprawowane przy pomocy ogniw doradczych (sztabów),
- podstawą działania są przygotowane plany reagowania (procedury postępowania) uwzględniające możliwe zagrożenia i sposoby działania²⁰.

¹⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa. Materiały z konferencji Legionowo, 15-16.V.2003 r.*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2003, s. 122.

Podstawowymi dokumentami regulującymi zagadnienie organizacji działań Policji w warunkach zagrożeń są akty prawne Komendanta Głównego Policji:

- Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi,
- Zarządzenie nr pf 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2000 roku w sprawie gotowości do działań i alarmowania w jednostkach Policji²¹,
- Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 roku w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Uzupełnienie tych przepisów stanowi katalog modelowych procedur postępowania wobec zdarzeń, które przynoszą duże ryzyko wystąpienia kryzysu, to znaczy wobec imprez masowych, zgromadzeń publicznych, pościgów, katastrof naturalnych i awarii technicznych oraz innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska. Przyjęte rozwiązania są uniwersalne w odniesieniu do każdego rodzaju zdarzenia, mogącego także wywołać sytuację kryzysową o najwyższym stopniu zagrożenia. Dotychczas realizowane zadania potwierdziły przydatność tych przepisów i procedur.

Kwestie działań Policji w fazie najwyższego zagrożenia bezpieczeństwa obejmuje *Plan operacyjnego funkcjonowania Komendanta Głównego Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (kryzysu polityczno-militarnego) i wojny*. Szczegółowe plany są opracowane na każdym szczeblu zarządzania Policji. Przygotowane rozwiązania powinny uwzględniać zarówno ocenę potencjalnych zagrożeń, jak i wszystkie aspekty współdziałania z innymi ogniwami systemu obronnego, w tym również realizację przez Policję zadań wsparcia państwa-gospodarza w ramach HNS w przypadku pobytu wojsk państw sojusznicznych NATO na terenie Polski. Skuteczność działań, w najbardziej ekstremalnych sytuacjach kryzysowych, może być zapewniona przez przygotowanie zapasowego systemu kierowania jednostkami Policji²².

Formy organizacyjne działań

W zależności od rodzaju i okoliczności zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu ludzi lub ich mieniu albo bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu, wobec którego

²¹ Niepublikowane.

²² *Policja w systemie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 123.

wymagane jest działanie policyjne wyodrębnione zostały trzy formy organizacyjne tych przedsięwzięć: interwencje, zabezpieczenie prewencyjne, akcje i operacje²³.

W przypadku większości zdarzeń czy sytuacji, reagowanie Policji zaczyna się i kończy na poziomie interwencji przeprowadzanej przy użyciu tych sił i środków, które znajdują się aktualnie w dyspozycji dyżurnego Komisariatu bądź Komendy Powiatowej (Miejskiej) Policji. Interwencja polega na ustaleniu rodzaju zdarzenia i podjęciu na miejscu zdarzenia czynności policyjnych usuwających powstałe zagrożenie oraz przekazaniu w tym zakresie informacji dyżurnemu właściwej miejscowo jednostki Policji. Do dowodzenia interwencją uprawnieni są w kolejności: policjant, który przybył na miejsce zdarzenia jako pierwszy bądź dowódca patrolu lub policjant wyznaczony przez dyżurnego lub kierownika jednostki Policji właściwej terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego²⁴.

Wobec wystąpienia zdarzenia kryzysowego, a z jego rodzaju i towarzyszących okoliczności wynika, że nie jest możliwe podjęcie skutecznej interwencji przy użyciu lub wykorzystaniu dostępnych sił i środków, podejmuje się akcję zarządzaną przez Komendanta Wojewódzkiego Policji, Komendanta Powiatowego Policji, ich zastępców. Do dowodzenia akcją uprawnieni są w kolejności: Komendant Wojewódzki Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępcy; Komendant Powiatowy Policji właściwy terytorialnie dla miejsca zdarzenia kryzysowego lub jego zastępcy; wyznaczony przez Komendanta Wojewódzkiego lub Powiatowego Policji oficer Policji posiadający przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia²⁵.

Przy możliwości zaistnienia sytuacji, która wykracza swym zasięgiem poza obszar terytorialny jednej Komendy Powiatowej (Miejskiej) Policji albo jej rozmiary i charakterystyka wymagają dłuższego oddziaływania i użycia większych sił i środków bądź zorganizowania specjalnego zaplecza logistycznego, w zależności od zasięgu terytorialnego sytuacji, która jest źródłem jej zorganizowania, Komendant Główny Policji lub odpowiednio Komendant Wojewódzki (Stołeczny) Policji, Komendant Powiatowy (Miejski) Policji zarządza operacją policyjną. Do dowodzenia operacją uprawnieni są w kolejności: Komendant Powiatowy i Wojewódzki Policji, Komendant Główny Policji lub jego zastępca bądź policjant wyznaczony przez Komendanta.

²³ Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 65.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

Operacja jest zarządzana przez Komendanta Głównego Policji, *gdy zdarzenie kryzysowe obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia oraz podczas działań na terenie właściwej Komendy Wojewódzkiej Policji, przedłużających się w czasie lub do prowadzenia, których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych spoza potencjału właściwej Komendy Wojewódzkiej Policji oraz w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.* Natomiast Komendant Wojewódzki Policji zarządza operację, *gdy zdarzenie kryzysowe obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej Komendy Powiatowej Policji lub istnieje duże prawdopodobieństwo takiego zagrożenia albo podczas działań na terenie właściwej Komendy Powiatowej Policji, przedłużających się w czasie lub do prowadzenia, których niezbędne jest wsparcie siłami oddziałów, pododdziałów prewencji Policji lub jednostek lub komórek antyterrorystycznych Policji spoza potencjału właściwej komendy wojewódzkiej Policji*²⁶. W ramach jednej operacji możliwe jest prowadzenie podoperacji związanych z różnymi zdarzeniami, jeżeli są one jednocześnie ukierunkowane na realizację celu głównego operacji. W ramach podoperacji dopuszcza się także podział na odcinki ukierunkowane na realizację celu podoperacji oraz pododcinki ukierunkowane na realizację celu odcinka. Wyodrębnione trzy poziomy kierowania i dowodzenia odpowiadają hierarchicznej organizacji Policji i szczeblom administracji publicznej. Zaletą wprowadzonych regulacji jest uporządkowanie problematyki kierowania i dowodzenia, zarówno w czasie działań planowych, prowadzonych w sytuacji stabilnej, jak i w warunkach sytuacji kryzysowych.

Organy dowodzenia i kierowania

Sztab jest komórką organizacyjną o charakterze pomocniczym i wykonawczym dowódcy operacji z zakresem zadań odpowiednio dostosowanych do rodzaju prowadzonych działań. Jego skład określa się już w planie zamierzonej operacji policyjnej. Standardowa struktura sztabu składa się z następujących ogniw: Szefa Sztabu, Zastępcy Szefa Sztabu, Kierowników zespołów funkcjonalnych sztabu (rozpoznania i analiz, taktycznego, łączności i informatyki, logistyki, obsługi). Rozmiar sił zaangażowanych w operację, jej rodzaj a zwłaszcza stojące przed nią cele wpływają na stan osobowy sztabu, w tym rodzaj i ilość ogniw.

Sztab przygotowuje wszelkie materiały niezbędne dowódcy operacji do podjęcia decyzji, nadaje jego decyzjom odpowiednią formę, organizuje przekazanie

²⁶ Ibidem.

decyzji wykonawcom oraz nadzoruje ich wykonanie. Poza wymienionymi funkcjami precyzuje także decyzje dowódcy w ramach swych uprawnień²⁷. Taka koncepcja sztabu nie narusza zasady jednoosobowego dowodzenia i odpowiedzialności. Rolą sztabu jest integracja działań wszystkich rodzajów służb policyjnych (służby prewencyjne, kryminalne, wspomagające) na rzecz osiągnięcia wspólnego celu. Efekty pracy sztabu w sytuacjach kryzysowych zależą od stopnia wcześniejszego zorganizowania systemu pozyskiwania informacji, przygotowania procedur postępowania i określenia zasad współdziałania. Do wykonywania tych zadań przyczyniają się etatowe komórki sztabowe, które w sytuacji kryzysowej stają się podstawą funkcjonowania sztabu dowódcy.

Po zakończeniu działań wszystkie przygotowane w sztabie dokumenty (dowodzenia, sprawozdawcze, pomocnicze) podlegają skompletowaniu. Przygotowana dokumentacja umożliwia uzasadnienie decyzji podjętych w czasie działań (w przypadku zgłaszanych później wątpliwości) oraz służy do opracowania raportu końcowego i dokonania analizy przebiegu operacji.

Sytuacje kryzysowe, których rodzaj wymaga użycia Policji jako formacji adekwatnej do ich rozwiązania (samodzielnie lub współdziałając z innymi służbami bądź instytucjami) z istoty rzeczy wywołują potrzebę działań szczególnych, czasem nieporównywalnych z rutynowymi, zwłaszcza zaś użycia znacznych sił i środków w tym także nie występujących standardowo. Stąd też dowodzenie tymi środkami i ich zastosowanie wymusza zapotrzebowanie na wsparcie.

Służba dyżurna jednostki Policji, przyjmująca informacje o zdarzeniach, jest głównym elementem bieżącego reagowania. Dyżurny nie jest jednak w stanie zapewnić dostatecznej analizy tych informacji, przewidzieć możliwego przebiegu zdarzeń i jego skutków. W tym celu w Komendzie Głównej Policji i Komendach Wojewódzkich oraz Komendzie Stołecznej Policji powołuje się sztaby, czyli komórki organizacyjne wspierające kierowanie siłami policyjnymi w ramach całego systemu zarządzania kryzysowego w państwie lub na części jego terytorium. Generalnie na szczeblu centralnym organem dowodzącym siłami policyjnymi w ramach zarządzania kryzysowego jest: Komendant Główny Policji, a na szczeblu wojewódzkim Komendant Wojewódzki Policji. W zależności od szczebla powołuje się zatem sztaby Komendanta Głównego Policji i Komendanta Wojewódzkiego (Stołecznego) Policji.

W warunkach sytuacji kryzysowej ogniwem umożliwiającym uzyskiwanie informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju oraz monitorowania i koordynowania działań policyjnych na szczeblu Komendy Głównej

²⁷ M. Dąbrowski, J. Gampf, *Wybrane zagadnienia pracy sztabowej w Policji*, WWiP WSPol, Szczytno 2004, s. 8-9.

Policji jest Centrum Operacyjne Komendanta Głównego Policji²⁸. Centrum jest nieetatowym ogniwem, które organizacyjnie podlega kierownikowi biura Komendy Głównej Policji właściwego do spraw sztabowych. W aktualnej strukturze organizacyjnej jest to Biuro Główny Sztab Policji. Centrum Operacyjne podejmuje działania zarówno w sytuacjach zarządzania operacji, kiedy działa sztab Komendanta Głównego Policji, a także może być powołane w innych sytuacjach, kiedy sztab Komendanta Głównego nie został sformowany. Centrum to jest uruchamiane w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju. Ogniwu to wspiera wysiłki Komendanta Głównego Policji podejmującego działania w charakterze organu, niezależnie od tego czy w danym czasie została zarządzona operacja, ustanowiony jej dowódca oraz sztab wspomagający jego czynności²⁹.

Zadania w sytuacjach kryzysowych

Policja w sytuacjach kryzysowych realizuje głównie zadania związane z zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw i wykroczeń oraz szereg dodatkowych działań wykraczających poza zwykły zakres funkcjonowania. Obowiązujące przepisy nakładają na Policję dodatkowe zadania, zarówno ze sfery egzekwowania prawa, a także ze sfery bezpośrednich działań ratowniczych. Ponadto w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowych znacznie poszerza się wachlarz zadań porządkowych, administracyjnych i związanych z regulacją ruchu drogowego, w tym wynikające z realizacji ustawy o stanie klęski żywiołowej.

Do zadań Policji w sytuacjach kryzysowych zaliczamy:

1. W zakresie przygotowania:
 - opracowanie planów działania,
 - organizacja stanowiska kierowania i łączności.
2. W zakresie reagowania:
 - czynności wstępne (przyjęcie informacji, weryfikacja, powiadomienie służb, skierowanie jednostek w rejon zagrożenia),
 - akcja ratownicza (alarmowanie, ostrzeżenie, organizacja ruchu drogowego, ochrona mienia, ewakuacja).

²⁸ Zarządzenie nr 1401 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji, Dz. Urz. KGP z 2004 r., nr 24, poz. 151.

²⁹ Ibidem.

3. W zakresie alarmowania i ostrzegania:
 - uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałym zdarzeniu na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania,
 - uzyskiwanie informacji o skali zagrożenia,
 - przekazywanie informacji i komunikatów o zagrożeniu poprzez policyjne systemy łączności oraz urządzenia nagłaśniające,
 - udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym w celu przekazywania informacji o zapobieganiu oraz dla potrzeb kierowania działaniami tych organów i służb z zachowaniem zasady, że te systemy i środki łączności obsługiwane będą wyłącznie przez funkcjonariuszy Policji.
4. W zakresie działań porządkowych:
 - umożliwienie swobody dojazdu i wyjazdu ekipom i jednostkom ratowniczym,
 - zorganizowanie objazdów rejonów zagrożonych oraz informowanie o odjazdach,
 - egzekwowanie wprowadzonych zmian w organizacji ruchu pojazdów,
 - ochrona porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych oraz zabezpieczenie miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia,
 - zlecenie usuwania pojazdów utrudniających działanie sił ratowniczych,
 - niedopuszczenie do tworzenia się zbiegowisk i zapobieganie objawom paniki,
 - egzekwowanie przestrzegania przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi,
 - pilotowanie kolumn transportu sił ratowniczych oraz pojazdów wywożących rannych w przypadku utrudnień w ich przemieszczaniu,
 - pomoc w wyznaczeniu miejsc zbiórek lub parkowania pojazdów służących do ewakuacji,
 - informowanie ludności o kierunkach, odległości, sposobie dojścia lub wyjazdu do miejsc zbiórek do ewakuacji,
 - kierowanie ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności i w zależności od potrzeb pilotowanie kolumn pojazdów z ewakuowanymi,
 - ochrona pozostawionego mienia,
 - ochrona porządku w miejscach pracy punktów medycznych, punktów zbiórek uszkodzonych,
 - ochrona miejsc składowania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz punktów pomocy humanitarnej,

- uzyskiwanie i przekazywanie informacji o miejscach pomocy medycznej i miejscach przechowywania mienia,
 - czynności dochodzeniowe – śledcze identyfikujące ofiary.
5. W zakresie bezpośrednich działań ratowniczych:
- pomoc w ewakuacji osób poszkodowanym, chorych i starszych, poprzez wyprowadzenie tych osób z rejonów zagrożonych oraz udostępnienie w miarę możliwości policyjnych środków transportu na potrzeby ewakuacji osób i ich mienia,
 - udzielaniu pierwszej pomocy przedlekarskiej poszkodowanym,
 - udostępnianie w miarę możliwości policyjnych środków transportu na potrzeby działań ratowniczych,
 - udostępnianiu w miarę możliwości policyjnych obiektów na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi,
 - udział w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub w tworzeniu umocnień w sytuacji bezpośredniej eskalacji zagrożenia, gdy siły i środki podmiotów odpowiedzialnych za te prace są niewystarczające lub ich nie ma, a zaniechanie spowoduje powiększenie szkód wynikających z tych zagrożeń.
6. W zakresie przywrócenia stanu pierwotnego:
- regulacja ruchu osób i pojazdów,
 - ochrona miejsc dystrybucji środków pomocy humanitarnej,
 - udzielanie informacji o miejscach pobytu poszkodowanych, przechowywanego mienia oraz informacji o aktualnym stanie zagrożenia.

Policjny system zarządzania kryzysowego skonstruowany jest na podstawie *czterech podstawowych reguł*.

Pierwsza z nich dotyczy tego, że na zdarzenie reaguje zawsze jednostka na najniższym kompetentnym poziomie.

Druga zakłada, że wytyczanie kierunków działań i koordynacja ma charakter scentralizowany, natomiast reagowanie na zagrożenia jest zdecentralizowane.

Zgodnie z trzecią w działaniach obowiązuje jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność.

Czwarta zaś stanowi, że podstawą działań jednostek Policji są przygotowane wcześniej plany reagowania³⁰.

³⁰ B. Wiśniewski (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, AON, Warszawa 2009, s. 93.

Konkluzja

Sytuacje kryzysowe, w których wymagana jest wysoka aktywność Policji, związane są z nagłymi i poważnymi zagrożeniami bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ich najwyższymi i najbardziej złożonymi formami są sytuacje, które Konstytucja RP określa jako stany nadzwyczajne w państwie.

We wszystkich rodzajach sytuacji kryzysowych działania Policji opierają się na doborze sił, środków i metod odpowiednich do zidentyfikowanego zagrożenia (zgodnie z normami, zasadami profesjonalnego policyjnego działania oraz ustaleniami dokonanymi w lokalnym lub krajowym systemie zarządzania kryzysem). Dotychczas w Policji realizowano wiele przedsięwzięć usprawniających proces zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Przedsięwzięcia te pomyślnie przeszły weryfikację w rzeczywistych działaniach. Rozszerzający się katalog współczesnych zagrożeń mogących powodować sytuacje kryzysowe wymusza wprowadzenie nowych oraz doskonalenie już istniejących rozwiązań. Rozwiązania te powinny dotyczyć zwłaszcza przystosowania stałych analiz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, prowadzenia standardowo używanych sił i środków do zwiększonych zadań, logistyką sił. Ważnym elementem podnoszenia gotowości jednostek Policji do działań w warunkach kryzysowych jest prowadzenie treningów, ćwiczeń i szkoleń, które są najbardziej przydatne z punktu widzenia wyrabiania nawyków i pożądaných zachowań dowódców i zespołów.

Bibliografia

1. Balcerowicz B., *Wybrane problemy obronności państwa*, AON, Warszawa 1997.
2. Dąbrowski M., Gampf J., *Wybrane zagadnienia pracy sztabowej w Policji*, WWiP WSPol, Szczytno 2004.
3. Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994.
4. *Funkcjonowanie państwa w sytuacji kryzysu polityczno-militarnego*, seminarium w AON, Warszawa 1997.
5. Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów*, Bellona, Warszawa 2008.
6. Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Bellona, Warszawa 2006.
7. Kitler W. (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, AON, Warszawa 2001.
8. Korycki S., *System bezpieczeństwa Polski*, AON, Warszawa 1994.

9. *Policja w systemie bezpieczeństwa państwa. Materiały z konferencji Legionowo, 15-16.V.2003 r.*, Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Warszawa 2003.
10. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002.
11. Wiśniewski B. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Policji*, AON, Warszawa 2009.
12. Wiśniewski B. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, AON, Warszawa 2006.
13. Wróblewski R., *Podstawowe pojęcia z dziedziny polityki bezpieczeństwa, strategii i sztuki wojennej*, AON, Warszawa 1993.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 1990 r., nr 30, poz. 179 z późn. zm.
3. Zarządzenie nr 1401 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie utworzenia w Komendzie Głównej Policji Centrum Operacyjnego Komendanta Głównego Policji.
4. Zarządzenie nr 1429 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2005 r., nr 1, poz. 28.
5. Zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 65.
6. Zarządzenie nr pf 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie gotowości do działań i alarmowania w jednostkach Policji.

Keywords: *state security, public order and safety, entities of public order and safety, crisis, threat, the Polish National Police*

SUMMARY

In the current circumstances, the Polish Police with its human, technical and infrastructural capacities is the second largest (next to the armed forces) component of the security system of the country. The formation, whose primary mission is to protect the people, and to maintain the public order and security is also one of the most important elements of the civil defense system in the event of natural disaster, catastrophe or other event causing crisis. The article aims at presenting the Police function in the situations that meet the crisis criteria. Particular attention was given to the Police tasks and operating procedures in terms of combating those situations.