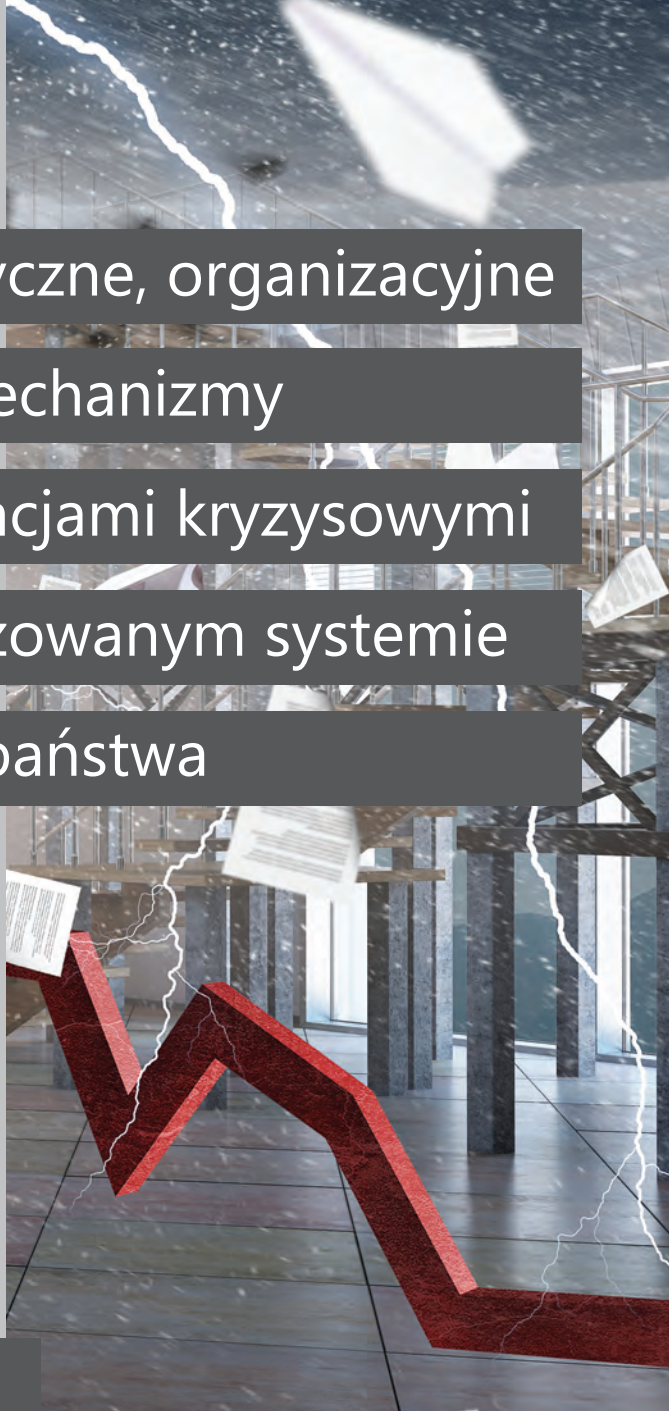


Prawne, merytoryczne, organizacyjne i informacyjne mechanizmy zarządzania sytuacjami kryzysowymi w zinstytucjonalizowanym systemie bezpieczeństwa państwa

Redakcja

Marek Cupryjak
Marek Jaształ
Piotr Ostrowski



UNIA EUROPEJSKA
FUNDUSZ BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĘTRZNEGO

Projekt „Zintegrowane stanowiska zarządzania i informowania o ryzyku w sytuacji kryzysowej” nr PL/2020/PR/0084, współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Program Krajowy Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego

**Bezgraniczne
Bezpieczeństwo**



Prawne, merytoryczne, organizacyjne
i informacyjne mechanizmy
zarządzania sytuacjami kryzysowymi
w zinstytucjonalizowanym systemie
bezpieczeństwa państwa

Prawne, merytoryczne, organizacyjne
i informacyjne mechanizmy
zarządzania sytuacjami kryzysowymi
w zinstytucjonalizowanym systemie
bezpieczeństwa państwa

redakcja Marek Cupryjak, Marek Jasztal, Piotr Ostrowski

Szczecin 2023

Rada Wydawnicza

Barbara Braid, Anna Cedro, Urszula Chęcińska
Rafał Klóska, Maciej Kowalewski, Ewa Mazur-Wierzbicka, Jarosław Nadobnik
Grzegorz Wejman, Renata Ziemińska, Magdalena Zioło
Andrzej Skrendo – przewodniczący Rady Wydawniczej
Elżbieta Zarzycka – dyrektor Wydawnictwa Naukowego

Recenzent

dr hab. Andrzej Aksamitowski, prof. US

Redakcja językowa, korekta

Elżbieta Blicharska

Skład komputerowy i projekt okładki

Wiesława Mazurkiewicz



Bezgraniczne
Bezpieczeństwo

Monografia wydana w ramach projektu nr PL/2020/PR/0084 pn. „Zintegrowane stanowiska zarządzania i informowania o ryzyku w sytuacji kryzysowej” współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Programu Krajowego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego na lata 2014–2020



© Copyright by Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie, Szczecin 2023

ISBN 978-83-7972-663-9 (print)

ISBN 978-83-7972-664-6 (online)

DOI 10.18276/978-83-7972-664-6



WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZECIŃSKIEGO
Wydanie I. Ark. wyd. 10,0. Ark. druk. 11,3. Format B5

Spis treści

Wstęp	7
Krzysztof Gorazdowski – Rola i zadania policji w sytuacjach kryzysowych	11
Piotr Ostrowski – Identyfikacja czynników zagrożeń bezpieczeństwa w województwie zachodniopomorskim w procesie planowania zarządzania kryzysowego	35
Konrad Szelest – Rola, cele i funkcja zarządzania kryzysowego	51
Rafał Taras – Działania kontrterrorystyczne w systemie zarządzania kryzysowego	61
Marek Cupryjak – Prewencja antyterrorystyczna – wybrane elementy przeciwdziałania zagrożeniom	85
Marek Jaształ – Zarządzanie ryzykiem w zakresie zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” przez policję	113
Monika Mocianko-Pawlak – Rola i znaczenie informacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych w obszarze bezpieczeństwa publicznego	135
Bogdan Piotrowski – Rola Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim w zarządzaniu kryzysowym na terenie województwa lubuskiego	151
Marcin Maludy – Rola rzecznika prasowego policji w sytuacjach kryzysowych	165

Wstęp

Ochrona życia i zdrowia, wolność człowieka i jego godność, a więc podstawowe zasady prawne, chroniące także niektóre dobra materialne obowiązują zawsze i zawsze są ważne. Nawet podczas rozruchów i wojen, chociaż wtedy wzrasta wzajemna nienawiść i chęć zniszczenia przeciwnika za wszelką cenę, a konflikty skłaniają do lekceważenia norm prawa i fundamentalnych zasad humanitaryzmu. Jednym z takich rażących naruszeń jest terroryzm, występujący często, a ostatnio stał się jednym z najbardziej niepokojących społeczeństwa zjawisk we współczesnym świecie.

Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego może być wywołane czynnikami ekonomicznymi, politycznymi i religijnymi. Zagrożenia te mogą obejmować obszar lokalny, regionalny lub ogólnokrajowy. Mają również ścisły związek z poziomem bezpieczeństwa oraz poczuciem bezpieczeństwa publicznego obywateli. Ochrona bezpieczeństwa zagwarantowana jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. To ze źródeł ustawy zasadniczej wypływa obowiązek państwa w zakresie ochrony bezpieczeństwa oraz praw i wolności obywateli. Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest zadaniem publicznym państwa. A zadanie publiczne to szeroka działalność organów administracji publicznej dysponujących prawnymi możliwościami realizowania zadań w zakresie zaspokojenia potrzeb zbiorowych całego społeczeństwa. Oznacza to, że organy administracji państwa są zobowiązane do wywiązywania się z zadań ochrony swoich obywateli, zapewniając im bezpieczeństwo. Sprawy bezpieczeństwa należą do działu administracji rządowej kierowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Do kompetencji tego ministra należy między innymi ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, a podmiotem instytucjonalnym, który w regulacjach administracyjno-prawnych odgrywa zasadniczą rolę w zakresie ochrony ładu i porządku publicznego jest policja. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji. Organem administracji rządowej na terenie województwa jest wojewoda, który realizuje zadania w obszarze bezpieczeństwa przy pomocy komendanta wojewódzkiego policji działającego w jego imieniu.

Należy podkreślić, że komendant wojewódzki policji oraz podlegli mu kierownicy jednostek organizacyjnych policji szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego realizują zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa oraz utrzymania ładu i porządku publicznego na terenie województwa. Zagwarantowanie bezpieczeństwa publicznego obywateli z perspektywy obowiązku wypełnienia zadania publicznego jest kluczowym zadaniem policji. Z bezpieczeństwem publicznym nierozzerwalnie związane jest poczucie bezpieczeństwa jako stan odczuwania braku zagrożeń. Poczucie bezpieczeństwa jako stan subiektywny doświadczenia spokoju stanowi jeden z najważniejszych aspektów bezpieczeństwa publicznego i ma poważny wpływ na jego postrzeganie, ocenę oraz odczuwanie braku zagrożeń.

Do podstawowych podmiotów systemu bezpieczeństwa państwa należy zaliczyć policję, która ustawowo odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Policja realizując ustawowe zadania, korzysta ze wsparcia społecznego, aby zagwarantować obywatelom życie bez zagrożeń.

Ujmując bezpieczeństwo w aspekcie wielopłaszczyznowym, to kształtowanie go jest wyzwaniem dla wszystkich instytucji i obywateli, którym na nim zależy. Wyzwaniu temu powinny sprostać struktury administracji rządowej i samorządowej, a także inne organizacje i stowarzyszenia, które w ramach działalności statutowej mają przyczynić się do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa.

Ważnym elementem, który jest jednym z głównych obszarów przedmiotu badań w monografii, jest zależność między potrzebami i oczekiwaniami społecznymi a funkcjonowaniem policji i innych podmiotów pod względem poczucia bezpieczeństwa publicznego.

W monografii, wykorzystując odpowiednio dobraną metodologię badawczą, przedstawiono rzeczywistość funkcjonowania policji i innych służb oraz ich postrzeganie jako zgodnych lub niezgodnych z potrzebami społeczeństwa. O ile istnieje dysonans w tym zakresie, to rzutuje on na zaburzenia prawidłowego funkcjonowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, szczególnie w wymiarze społeczności lokalnej.

Bezpieczeństwo stanowi istotny przedmiot badawczy w aspekcie socjologicznym, a następstwem tego jest kształtowanie standardów życia społecznego przez usuwanie zagrożeń w życiu publicznym. Ważną rolę w tym zakresie odgrywają sprawne i skuteczne służby specjalne, a także współpraca międzynarodowa. Nie mniejszą rolę spełniają profesjonalnie wyszkolone i wyposażone jednostki do fizycznego zwalczania terroryzmu, które podnoszą wśród obywateli poczucie bezpieczeństwa.

W systemie bezpieczeństwa poważną rolę pełni prewencja kontrterrorystyczna, której zasadniczym zadaniem jest edukowanie pracowników instytucji, szczególnie zagrożonych potencjalnym atakiem terrorystycznym. Edukowanie społeczeństwa w zakresie prawidłowych postaw w sytuacjach wystąpienia zagrożeń przyczynia się do podnoszenia poczucia bezpieczeństwa i pozwala minimalizować potencjalne straty. Systemowa edukacja prewencyjna powinna być prowadzona od najwcześniejszych lat życia.

Aktualny stan zagrożeń występujących na świecie skłania do podejmowaniem działań, zmierzających do stosowania adekwatnych środków zapobiegawczych. Współcześnie konieczne jest powoływanie sztabów kryzysowych, gdy dochodzi do zagrożenia atakiem terrorystycznym. Ustawicznie należy także doskonalić ich struktury organizacyjne oraz strategię i taktykę działania. Pomimo stosowania zabezpieczenia technicznego w chronionych obiektach, utworzenie uzbrojonych formacji ochronnych nie gwarantuje stuprocentowego bezpieczeństwa. Pracownicy Wydziałów ds. Bezpieczeństwa instytucji o wysokim stopniu ryzyka mogą podjąć działania wyprzedzające, by zmniejszyć narażenie na przemoc ze strony terrorystów i przestępców. Właściwie zorganizowane i przeprowadzone szkolenia z personelem tych instytucji mogą podnieść szansę przeżycia w przypadku ataku terrorystycznego, napadu rabunkowego, uprowadzenia lub pojmania w charakterze zakładnika.

Przygotowana monografia ma charakter analitycznego opracowania, w którym zawarto wiedzę specjalistyczną i doświadczenia autorów z zakresu bezpieczeństwa instytucji, osób i zabezpieczania imprez masowych.

Krzysztof Gorazdowski

Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim

ORCID 0000-0001-7638-2162

Rola i zadania policji w sytuacjach kryzysowych

Streszczenie

Celem artykułu jest próba określenia i scharakteryzowania roli policji w sytuacjach kryzysowych. Przywołano i opisano w nim najważniejsze rodzajowo zadania policji w tym zakresie. W celu wskazania zadań oraz roli policji w sytuacjach kryzysowych, należało podjąć próbę zdefiniowania odpowiednich pojęć, takich jak kryzys i sytuacja kryzysowa, które poddano analizie w ujęciu formalnoprawnym, wskazano ich przyczyny, rodzaje, specyfikę i istotę. Nie sposób bowiem opisać wszystkich zadań policji w sytuacjach kryzysowych bez dokładnego przybliżenia samej istoty tego zjawiska. Należy przy tym pamiętać, że katalog sytuacji kryzysowych jest niemal nieograniczony i dotyczy przede wszystkim różnego rodzaju przyczyn (źródeł) sytuacji kryzysowych, do których dochodzi często niezależnie od woli człowieka, lub mogą one wynikać z szeroko rozumianej działalności gospodarczej, np. katastrofy przemysłowe, kryzysy polityczne, społeczne, migracyjne. Remedium na zachowanie bezpieczeństwa obywateli we wszystkich tego rodzaju sytuacjach jest szeroko rozumiana działalność policji i nadane jej rozległe kompetencje, a więc obszerny katalog zadań, który pozwala na zachowanie bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach kryzysowych. Zadania te nie skupiają się jednak na samej walce z opanowaniem i zwalczaniem kryzysu, lecz odnoszą się także do przeciwdziałania zagrożeniom, w tym podejmowaniu działań prewencyjnych, przygotowawczych oraz tych, które następują już po bezpośrednim zażegnaniu niebezpieczeństwa. W publikacji wskazano także na bezpośrednie współdziałanie policji z administracją rządową i samorządową, wskazując na poszczególne zadania o charakterze administracyjnym i informacyjnym. Aspekt informacyjny poruszono również w kontekście współpracy policji z mediami, bowiem w globalnym społeczeństwie dostęp do informacji publicznej jest równie ważny co bezpośrednie działania związane z walką z kryzysem. Dokonana analiza pojęć, przepisów prawnych o różnej randze oraz roli i zadań policji

na poszczególnych etapach walki z zagrożeniami w ramach sytuacji kryzysowych, dała asumpt do sformułowania ostatecznych wniosków w kontekście realizacji zadań policji w ramach zarządzania kryzysowego.

Słowa kluczowe

policja, sytuacja kryzysowa, kryzys, zadania policji, rola policji, współpraca

Sytuacja kryzysowa – ujęcie formalnoprawne

Przed ustaleniem zakresu znaczeniowego pojęcia sytuacji kryzysowej konieczne jest odniesienie się do samego zjawiska kryzysu. Oba te pojęcia są bowiem nierozzerwalnie ze sobą związane. W potocznym znaczeniu kryzys pojmowany jest jako sytuacja negatywna, wykraczająca poza obowiązujący zwykle dobrostan, być może niosąca za sobą pewne niebezpieczeństwa o różnym podłożu, m.in. finansowym, społecznym, a nawet fizycznym. Sam termin wywodzi się z greki (*krisis*) i ma różne znaczenia. Dosłownie oznaczać może: spór, preferencje, oddzielanie, decydowanie się, wybór, zmaganie się, walkę, w których konieczne jest działanie pod presją czasu, a także: punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie¹. Podobnie do zakresu tego terminu, szczególnie w ujęciu desygnatu, jako punktu zwrotnego i niezwykle istotnego w konkretnym czasie, odnoszą się słowniki języka polskiego². W publikacjach z okresu zimnej wojny akcentowano kryzys jako coś przejściowego między stanem pokoju a wojny. W materiałach NATO definiuje się kryzys m.in. jako:

zestaw gwałtownych i nieuniknionych zdarzeń, które powodują wzrastający wpływ sił destabilizujących w ogólnym systemie międzynarodowym lub każdym jego podsystemie na poziomie powyżej akceptowanej normy³.

W ostatnim okresie, jeszcze przed agresją Rosji na Ukrainę (24.02.2022 r.) nie brakowało w kraju zdarzeń, które uznano za szczególnie niebezpieczne sytuacje

¹ Z. Kral, A. Zabłocka-Kluczka, *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, w: J. Skalik (red), *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, Wrocław 2003. s. 17.

² *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1993, s. 362; W. Kopaliniński, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 404.

³ Z. Kozłowski, W. Nosek, *Sytuacje kryzysowe*, Piła 2008, s. 5.

kryzysowe. Jednym z nich był kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej zapoczątkowany w sierpniu 2020 roku, o którym szeroko pisały media⁴, powiązany z czasowym wprowadzeniem stanu wyjątkowego na pograniczu wschodnim⁵. W czasie tego kryzysu ponad 2 tys. funkcjonariuszy policji wspierało działania podejmowane przez Straż Graniczną oraz formacje Wojska Polskiego i Wojsk Obrony Terytorialnej⁶, realizując zadania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego kraju.

Ustalenie znaczenia pojęciowego bardzo ułatwia zdefiniowanie sytuacji kryzysowej. Skupiając się tym razem początkowo na literze prawa, warto przywołać definicję zawartą w ustawie z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym⁷, która wprost odnosi się do omawianego tematu. W art. 3 cyt. ustawy sytuację kryzysową określono jako:

sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków.

Regulacja art. 3 odnosi się również do innych pojęć, takich jak infrastruktura krytyczna, ochrona infrastruktury krytycznej czy też planowania cywilnego. W przedmiotowym akcie prawnym zdefiniowano ponadto (w art. 2) zarządzanie kryzysowe określając je jako:

działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym i polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.

Pozostając w sferze regulacji prawnych, tym razem odnoszących się bezpośrednio do roli policji, należy wskazać, że w obowiązującym zarządzeniu nr 20 Komendanta Głównego Policji z 13 lipca 2020 roku w sprawie metod i form przygotowania

⁴ <https://warsawinstitute.org/pl/sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej-przyczyny-aspekt-geopolityczny-narracje> (28.02.2023).

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2.09.2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1612).

⁶ <https://mysluwerenna.pl/mucha-wstepna-analiza-kryzysu-na-granicy-polsko-bialoruskiej> (28.02.2023).

⁷ Dz.U.2023.122 t.j. z 16.01.2023.

i realizacji działań policyjnych w związku ze „zdarzeniami szczególnymi”⁸ ustawodawca zamienił pojęcie „sytuacji kryzysowej” na „zdarzenie szczególne”, które obejmuje „zdarzenia, w których występują lub mogą wystąpić zagrożenia dla życia, zdrowia lub mienia, w tym także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego”⁹. Przepisy wydanego zarządzenia stosuje się odpowiednio w odniesieniu do sytuacji spowodowanych klęskami żywiołowymi lub awariami technicznymi, w zakresie działań policji mających na celu przeciwdziałanie bezprawnym zamachom mogącym spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia. Z kolei w uchylonym 1 sierpnia 2020 roku zarządzeniu nr 23 KGP z 24 września 2014 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi¹⁰ ustawodawca użył pojęcia „zdarzenie kryzysowe”, definiując je jako:

zdarzenie spowodowane bezprawnymi zamachami mogącymi spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli przez podmiot odpowiedzialny za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu zdarzenia albo eskalacji zagrożenia w stopniu wymagającym użycia do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego policjantów zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte¹¹.

W uchylonym natomiast 25 września 2014 roku zarządzeniu nr 213 z 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego¹² wskazano, że sytuację kryzysową należy rozumieć jako:

zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone¹³.

⁸ Dz.Urz.KGP.2020.35 z 16.07.2020.

⁹ § 2 ust. 1 pkt 23 Zarządzenia KGP z 16.07.2020.

¹⁰ Dz.Urz.KGP.2014.65 z 25.09.2014.

¹¹ § 2 ust. 1 pkt 11 Zarządzenia KGP z 24.09.2014.

¹² Dz.Urz.KGP.2007.5.49 z 21.03.2007.

¹³ § 2 pkt 6 Zarządzenia KGP z 28.02.2007.

Ta ostatnia definicja trafnie ukazuje naturę opisywanego zjawiska, biorąc zwłaszcza pod uwagę rolę policji w tego typu sytuacjach, przy czym obecnie sytuacje kryzysowe jawią się jako zdarzenia szczególne o zróżnicowanych przyczynach, stąd dość szeroki zakres znaczeniowy tego terminu umożliwia zaliczenie każdej sytuacji kryzysowej do zdarzeń szczególnych, w których policja realizuje odpowiednie zadania, wynikające z rodzaju zdarzenia. Niezwykle trafnie, w ujęciu socjologicznym oraz praktycznym, powyższe pojęcie definiują K. Markiewicz i M. Wawer, określając zdarzenie szczególne jako zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na dany układ w taki sposób, że zaczynają się i trwają w nim zmiany, których rezultatem zmian może być jakościowo nowy układ lub nowa struktura i funkcja w układzie istniejącym. Klasyczne sytuacje kryzysowe charakteryzują się następującymi cechami: gwałtownym przebiegiem procesu, dużą społeczną wagą spraw, nagłością konfliktu, szybkim rozwojem wypadków, dużym napięciem społecznym, sprzecznością interesów, spontanicznością zachowań, agresją w stosunku do strony przeciwnej, rozciągnięciem w czasie oraz trwaniem dłuższy czas w ukryciu¹⁴.

W celu rozpoczęcia dalszych rozważań o roli i zadaniach policji w sytuacjach kryzysowych, ważne jest sprecyzowanie przyczyn, wywołujących zdefiniowane powyżej sytuacje, które wpływają negatywnie na poziom bezpieczeństwa obywateli. Odnosząc się do kryterium przedmiotowego, jako główne źródła sytuacji kryzysowych można wskazać przyczyny o charakterze militarnym, naturalnym, politycznym, gospodarczym, społecznym oraz kulturowym, w tym m.in. zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa wojną. Charakter militarny przyczyn sytuacji kryzysowych może odnosić się również do zagrożeń wewnętrznych (wojna domowa) czy też działań terrorystycznych. Z reguły przyczyny te nie funkcjonują samoczynnie, a bardzo często się łączą i występują razem, np. zakłócenia porządku publicznego (manifestacje, blokady dróg, przejść granicznych, urzędów). Mogą mieć także swe źródło w podłożu politycznym, społecznym, kulturowym oraz militarnym. Sytuacja kryzysowa występuje, gdy dane zdarzenie obejmuje znaczny obszar, stwarza zagrożenie życia lub zdrowia wielu osób, utraty mienia w znacznych rozmiarach, jego skutki zagrażają środowisku na dużych obszarach, a zaangażowane w zwalczaniu skutków sytuacji kryzysowej siły ratowniczo-porządkowe są znaczne. Katastrofy o charakterze naturalnym lub przemysłowym i zagrożenia jakie niosą dla społeczeństwa często mogą być porównane ze skutkami wojny. Jako szandarowe przykłady

¹⁴ *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, red. K. Markiewicz, M. Wawer, Warszawa 2005, s. 41–42.

tego typu wydarzeń o charakterze naturalnym wskazać można „powódź tysiąclecia” z 1997 roku, w której zginęło 114 osób a straty wyniosły niemal 4,5 mld USD¹⁵, czy „zimę stulecia” z przełomu lat 1978/1979¹⁶. Katastrofy te nie mogą być oczywiście porównywane ze skutkami kryzysów w innych regionach świata, zwłaszcza wywołanych przez trzęsienia ziemi czy inne niekorzystne zjawiska pogodowe. Dla przykładu trzęsienie ziemi w Turcji w lutym 2023 roku pochłonęło niemal 50 tys. istnień ludzkich, a 123 tys. osób zostało rannych¹⁷, a około 1,5 mln osób straciło dach nad głową.

Mając na uwadze wymienione powyżej ogólne przyczyny występowania sytuacji kryzysowych, stworzono podział uwzględniający rodzaje możliwych źródeł kryzysów. Jako rodzaje naturalnych sytuacji kryzysowych wskazuje się te wywołane m.in. przez powodzie (zimowe, roztopowe, zatorowe – lodowe; letnie, sztormowe – cofki, spowodowane awariami obiektów hydrotechnicznych), pożary (np. zabudowań, lasów, upraw rolnych), huragany i silne wiatry (wiosenno-jesienne, w połączeniu z burzami, trąby powietrzne, halny), silne mrozy oraz śnieżyce, lawiny śnieżne, nagłe i ulewne deszcze, burze gradowe, długotrwałe susze, trzęsienia ziemi, osunięcia ziemi, epidemie chorób ludzi (Covid-19, grypa), zwierząt lub roślin. Sytuacje kryzysowe wywołane działalnością człowieka to natomiast: katastrofy komunikacyjne, np. kolejowe, lotnicze, kosmiczne, drogowe, morskie (pożary na statkach, przedostanie się do środowiska paliwa, chemikaliów lub innych materiałów niebezpiecznych), wypadki w kopalniach (zasypanie, zalanie, wybuchy metanu, pożar), budowlane, awarie w sieciach przemysłowych, informatycznych, w sieciach gospodarki komunalnej, urzędzeń i linii energetycznych, zapór i zbiorników wodnych, skażenia promieniotwórcze, chemiczne i biologiczne, skażenia odpadami przemysłowymi (atmosfera, wody, gleby, żywności, organizmów żywych), niewybuchy (niewypały, miny). Sytuacje kryzysowe związane z działalnością człowieka często są niebezpieczne dla środowiska naturalnego, dlatego najczęściej obejmują duże grupy osób. Jako ich przyczyny, poza samą działalnością człowieka, upatruje się również, np. zaniedbania, lekkomyślność, niedbalstwo, brawura, nieprzestrzeganie procedur bezpieczeństwa, korupcja, krótkowzroczność. Z działalnością człowieka wiążą się również inne

¹⁵ <https://tvn24.pl/wroclaw/powodz-tysiaclecia-we-wroclawiu-w-1997-roku-ile-ofiar-ile-osob-zginelo-przez-wielka-wode-najwazniejsze-fakty-i-zdjecia-6169822> (28.02.2023).

¹⁶ <https://www.polskieradio.pl/39/156/arttykul/1013154,jak-zima-stulecia-w-sylwestra-sparalizowala-polske> (28.02.2023).

¹⁷ <https://wiadomosci.radiozet.pl/Swiat/liczba-ofiar-trzesienia-ziemi-w-turcji-i-syrii-2023-aktualny-bilans-ile-osob-zginelo> (28.02.2023).

zdarzenia, najczęściej o charakterze przestępczym, zarówno w świecie realnym, jak i wirtualnym (cyberataki). Wymienia się najczęściej przyczyny takie jak: ataki terrorystyczne, przestępczość zorganizowaną, przewóz materiałów o charakterze niebezpiecznym (substancje szkodliwe, ładunki jądrowe), piractwo, zamieszki uliczne, zamieszki o charakterze narodościowym lub religijnym, masowe manifestacje i paraliż infrastruktury, zagrożenia podczas zgromadzeń masowych (niepokoje społeczne, agresywne zachowanie kibiców w czasie meczów piłkarskich), przemyt narkotyków, okupacje urzędów, blokady dróg oraz idące za tym problemy natury gospodarczej, nieprawidłowe zabezpieczenie wysypisk śmieci i odpadów komunalnych, chemicznych środków ochrony roślin i nawozów, niekontrolowane zrzuty nieczystości i spowodowane tym katastrofy naturalne, uwalnianie się bojowych środków trujących zatopionych w morzach w wyniku działań wojennych (zwłaszcza na terenie Morza Bałtyckiego, np. skrajnie niebezpieczny iperyt), nielegalną emigrację ekonomiczną, polityczną i wywoływane tym kryzysy humanitarne, naruszanie granic państwowych, przerwy w łączności, w udostępnianiu usług internetowych, np. bankowości internetowej, dostawach wody, prądu, gazu, czy cyberzagrożenia, w tym – cyberataki (np. *hacking*, *cracking*, *sniffing*, masowy wyciek danych wrażliwych).

W podziale sytuacji kryzysowych wskazuje się ponadto kryterium podmiotowe, tj. zakres liczby osób nią objętych. Wyróżniane są zagrożenia jednostkowe, lokalne, narodowe, międzynarodowe i globalne, obejmujące swoim zasięgiem całą populację. Wyróżnia się także kryterium przestrzenne – kryzysy miejscowe, lokalne, subregionalne, regionalne i globalne, natomiast w ujęciu zakresowym wyróżniane są sytuacje kryzysowe w aspekcie możliwości przetrwania uczestników i w aspekcie możliwości dalszego rozwoju zdarzenia szczególnego.

Jak wynika z przywołanych powyżej wyliczeń i rozważań, zakres znaczeniowy pojęcia sytuacji kryzysowej jest niezwykle szeroki i obejmuje zdarzenia dotyczące wielu aspektów działalności gospodarczej, politycznej, społecznej człowieka oraz środowiska naturalnego. W powyższych sytuacjach – źródłach występujących kryzysów – bardzo ważną rolę odgrywa policja, która najczęściej jako formacja uzbrojona, powołana do utrzymania porządku publicznego, podejmuje adekwatne środki w celu zwalczania, zapobiegania oraz usuwania skutków kryzysów, do których już doszło lub może dojść w niedalekiej przyszłości.

Rola policji w sytuacjach kryzysowych w ujęciu ogólnym

W hierarchii potrzeb człowieka, bezpieczeństwo jest jedną z najważniejszych wartości. Jednym z zadań państwa jest ochrona obywateli przed możliwie wieloma zagrożeniami określonymi wyżej jako sytuacje kryzysowe. Wiele z nich dzieje się od lat, jednak obecnie zakres i rodzaje możliwych zagrożeń znacznie się poszerzyły, co wymaga rozwoju i zwiększania kompetencji odpowiedzialnych za zarządzanie sytuacjami kryzysowymi jednostek i organów administracji państwowej. W dobie licznych nowych zagrożeń, szczególnie związanych z nielegalną emigracją, czasami wojny za wschodnią granicą (Ukraina), niepokojami społecznymi w Europie (Mołdawia), kryzysem energetycznym w UE, a jednocześnie wzrostem tempa rozwoju społeczeństwa, procesów gospodarczych oraz postępów w dziedzinie technologii i informatyzacji, w zapewnieniu efektywnego funkcjonowania i zabezpieczenia bezpieczeństwa społeczeństwa, coraz ważniejsza staje się rola policji w sytuacjach kryzysowych. Gdy dochodzi do zdarzenia szczególnego, rola policji z reguły polega na zabezpieczeniu oraz zapobieganiu dalszym negatywnym skutkom oraz współdziałaniu z innymi służbami. Realizacja zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, odgrywa współcześnie niezwykle ważną rolę, ponieważ nie jest możliwe przygotowanie obywateli na każdą możliwą sytuację zagrożenia i kryzysu. Dla przykładu, choć wojna w Ukrainie z Rosją faktycznie trwa od 2014 roku, to nikt nie był w stanie przewidzieć otwartej agresji militarnej Rosji 24 lutego 2022 roku na ten kraj, co skutkowało z kolei masowym napływem uchodźców wojennych do Polski z Ukrainy przez wschodnią granicę. Podobnie wcześniej, nikt nie był w stanie przewidzieć skutków kryzysu migracyjnej na granicy z Białorusią¹⁸. Do tej pory niektórzy uważają, że kryzys migracyjny w Europie zapoczątkowany w 2015 roku nie dotyczył Polski. Okazuje się jednak, że jest to problem całej Europy, a nie poszczególnych krajów członkowskich¹⁹.

Ważną rolę policji w zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi wyznacza ustawa z 6 kwietnia 1990 roku o policji²⁰. Zgodnie z art. 5 ustawy, centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji

¹⁸ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8585718,migracje-duszczyk-raport-ukraincy-granica-polsko-bialoruska.html> (28.02.2023).

¹⁹ <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/kryzys-imigracyjny-to-problem-ue-jako-calosci,2826> (28.02.2023).

²⁰ Dz.U.2023.171 t.j. z dnia 2023.01.24.

podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Przywołany powyżej przepis wskazuje Komendanta Głównego Policji jako centralny organ administracji rządowej, na którym spoczywa odpowiedzialność za sprawy opisane w art. 5 ust. 1, co znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych²¹. Ta podstawa prawna stanowi ustawowe źródło kompetencji komendanta głównego do wydawania zarządzeń wewnętrznych, które odnoszą się do działań policji w sytuacjach kryzysowych. Do najważniejszych aktów wewnętrznych w tej materii zalicza się, m.in.: Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z 14 listopada 2017 roku w sprawie zadań realizowanych przez policję w sytuacjach kryzysowych²²; Zarządzenie nr 67 Komendanta Głównego Policji z 14 grudnia 2018 roku w sprawie negocjacji policyjnych²³; czy przywołane wcześniej Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z 13 lipca 2020 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi²⁴. Wymienione zarządzenia nie są oczywiście wszystkimi, które obowiązują w policji i odnoszą się do sytuacji kryzysowych. Mimo że zakres możliwych kryzysów jest niezwykle szeroki, jednak wewnętrzne akty prawne obowiązujące w policji obejmują wiele możliwych sytuacji kryzysowych związanych, np. z atakami terrorystycznymi, katastrofami naturalnymi, jak również koniecznością przeprowadzenia negocjacji policyjnych.

Rolą policji jest działanie na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i przebywających na jego terytorium obywateli. Wynika z tego, że obowiązek, jaki ustawodawca nałożył na formacje policyjne, jest niezwykle doniosły i wiąże się ze znaczą odpowiedzialnością. Policja realizuje swoje zadania przez tworzenie właściwych procedur, wdrażanie ich w życie i przestrzeganie obowiązujących przepisów i w ten sposób zapewnia bezpieczeństwo obywateli oraz stara się budować zaufanie do policji. Opisując rolę policji, w przypadku zaistnienia zdarzeń zmierzających w stronę sytuacji kryzysowych, nie sposób nie wskazać na konieczność zachowania pewnej elastyczności w podejmowaniu działań. Jak powszechnie wiadomo, niemal każda sytuacja kryzysowa jest inna i pomimo obowiązujących procedur, aktów prawnych i przygotowania teoretycznego funkcjonariuszy, bardzo ważne są wnioski i modyfikacje procedur, zweryfikowane po ujawnieniu zdarzenia szczególnego. Poprawne wypełnianie zadań przez policję, a także doświadczenie funkcjonariuszy

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30.07.2009 r. II SA/Wa 630/09, LEX nr 553262.

²² Dz.Urz.KGP.2017.73 z 15.11.2017.

²³ Dz.Urz.KGP.2019.4 z 7.01.2019.

²⁴ Dz.Urz.KGP.2020.35 z 16.07.2020.

w sytuacjach kryzysowych wiąże się bezpośrednio i pośrednio z zaufaniem obywateli do formacji. Dobrze współpracujący zespół, wykorzystujący w swoich działaniach obowiązujące procedury ma największe szanse na podjęcie działań skutkujących szybkim opanowaniem, a nawet zażegnaniem zdarzenia szczególnego i niedopuszczeniem do zaistnienia sytuacji kryzysowej. Doprecyzowując rolę policji, można ją określić jako zarządzanie przede wszystkim wszelkimi przejawami zjawisk, które wpływają lub mogą wpłynąć na rozwój zdarzenia i zwiększania jego skutków, niezależnie od charakteru występującej sytuacji kryzysowej. Z powodu występowania zdarzeń szczególnych w zróżnicowanych formach, dostosowanie podejmowanych przez służbę działań w celu zapewnienia maksymalnego poziomu bezpieczeństwa oraz utrzymania pieczy nad przestrzeganiem praworządności w czasie ich występowania ma kluczowe znaczenie.

Opisany powyżej katalog zadań policji, którego zakres jest niezwykle szeroki wskazuje na istotną rolę tej formacji w przedmiotowym zakresie. Policja oraz inne służby publiczne stanowią narzędzie organów administracji publicznej, pełniące rolę przewodnią w sprawach zarządzania kryzysowego. Można więc wysnuć wniosek, że chociaż policja nie jest podmiotem zarządzania kryzysowego, to niemal niemożliwe byłoby zapobieganie zdarzeniom szczególnym i sytuacjom kryzysowym, przygotowywanie do przejmowania nad nimi kontroli, dzięki wcześniej zaplanowanym działaniom, reagowanie w przypadku ich wystąpienia oraz usuwanie ich skutków, odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej bez udziału funkcjonariuszy.

Zadania policji w sytuacjach kryzysowych

Policja nie powinna być utożsamiana z podmiotem zarządzania kryzysowego. Jest to formacja, której podstawowym zadaniem jest wykonywanie działań na rzecz uprawnionych podmiotów, tj. właściwych organów administracji publicznej, a charakter podejmowanych działań ma charakter wykonawczy. Rozpoczynając analizę zadań w sytuacjach kryzysowych, warto odnieść się do roli policji w procesie zarządzania kryzysowego²⁵. Co do zasady, wyróżniane są cztery fazy zarządzania sytuacjami o charakterze kryzysowym: faza zapobiegania, faza przygotowania, faza reagowania

²⁵ M. Nepelski, *Policja w zarządzaniu kryzysowym*, w: G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2012, s. 79–80.

i faza odbudowy²⁶. Ogólne zadania realizowane przez policję w poszczególnych fazach mają istotne znaczenie w sprawnym zwalczaniu kryzysu. Profilaktyka ma oczywiście ważne znaczenie w wielu dziedzinach życia. Nie inaczej jest w sytuacjach kryzysowych. Policja w ramach działalności prewencyjnej, m.in. opracowuje i wdraża standardy w zakresie bezpieczeństwa w transporcie lądowym, kolejowym, morskim i lotnictwie cywilnym, ochrony placówek dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw organizacji międzynarodowych w Polsce. Policja podejmuje działania zmierzające do zapobiegania i zwalczania naruszeń prawa, prowadzi rozpoznanie czynników determinujących przestępczość i patologie oraz analizuje przyczyny innych zjawisk kryminogennych w celu wypracowywania skutecznych metod przeciwdziałania tym zjawiskom oraz inicjowania niezbędnych działań. Już odpowiednie funkcjonowanie formacji policyjnych w czasie, gdy nie występują sytuacje kryzysowe, wpływa prewencyjnie i zmniejsza szanse ich powstawania w przyszłości. Jako przykład takich sytuacji można wskazać wywołanie masowych zamieszek, protestów czy niepokojów społecznych z różnych przyczyn społeczno-politycznych i ekonomicznych. Wśród zadań realizowanych w tej fazie zarządzania wyróżnić można inicjację i organizację działań polegających na zapobieganiu popełnianiu przestępstw i wykroczeń, podejmowanie działań kontrterrorystycznych, skuteczne wykrywanie przestępstw i wykroczeń, oraz ściganie ustalonych sprawców, kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych, działania edukacyjne i prospołeczne. Faza przygotowania realizacji zadań policji w sytuacjach kryzysowych wiąże się przede wszystkim z analizą ryzyka, szacowaniem oraz tworzeniem planów konkretnych scenariuszy wydarzeń i możliwości walki z hipotetyczną sytuacją kryzysową. Policja przeprowadza symulacje, szkolenia oraz ćwiczenia, które ułatwiają działania już po wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Faza reagowania stanowi zaś główny trzon realnych działań związanych z przeciwdziałaniem skutkom oraz dalszemu rozprzestrzenianiu się sytuacji kryzysowych. W ramach zadań związanych z reagowaniem na sytuacje kryzysowe, główne zadania policji skupiają się na działaniach informacyjnych, alarmowych, działaniach porządkowych, których celem jest zachowanie spokoju wśród społeczeństwa oraz przestrzegania zasad porządku publicznego, a także co najważniejsze – bezpośrednie działania ratownicze, których przykłady scharakteryzowano poniżej. Po fazie reagowania następuje ostatnia wy-

²⁶ M. Mazurek, *Police tasks in crisis situations. Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 3 (34), s. 216; <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-a10a6dce-1afa-4c72-aa19-3e39ec119547> (20.02.2023).

mieniona część działań związanych z zarządzaniem kryzysowym, czyli odbudowa. Zadania policji koncentrują się w przede wszystkim na działaniach, których celem jest przywrócenie stanu pierwotnego, sprzed wystąpienia kryzysu i składają się na niego takie czynności jak: przywrócenie porządku publicznego i poszanowania prawa, wyszukanie i doprowadzenie przed wymiar sprawiedliwości osób odpowiedzialnych za zaistniały kryzys, jeśli wystąpił z winy człowieka, wyciągnięcie wniosków i ewentualne wypracowanie nowych procedur, które będą bardziej skuteczne w konkretnej sytuacji kryzysowej.

Zadania policji w sytuacjach kryzysowych skonkretyzowano i wyszczególniono w zarządzeniu nr 36 Komendanta Głównego Policji z 14 listopada 2017 roku w sprawie zadań realizowanych przez policję w sytuacjach kryzysowych. Idea zadań obejmuje działania związane zasadniczo z zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem i odbudową (§ 4 Zarządzenia nr 36). W ramach zapobiegania, policja realizuje działania eliminujące lub redukujące prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia lub obniżające skutki jego wystąpienia (§ 5 ust. 1 Zarządzenia nr 36). Działania kierownika jednostki organizacyjnej policji w fazie zapobiegania polegają w szczególności na:

- a) bieżącym analizowaniu sytuacji mogących spowodować zagrożenie;
- b) udziale w opracowywaniu przez właściwe organy administracji publicznej aktów prawnych, ograniczających możliwość wystąpienia zagrożeń i ich skutków, głównie z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego, ochrony przeciwpożarowej, używania i przewozu materiałów niebezpiecznych, organizacji ruchu drogowego;
- c) egzekwowaniu przestrzegania przepisów wydanych przez właściwe organy administracji publicznej (§ 5 ust. 2 pkt 1–3 Zarządzenia nr 36).

W fazie przygotowania policja realizuje przedsięwzięcia planistyczne oraz mające na celu zgromadzenie niezbędnych sił i środków (§ 6 ust. 1 Zarządzenia nr 36). Działania kierownika jednostki organizacyjnej policji w fazie przygotowania polegają głównie na:

- a) zorganizowaniu stanowiska kierowania i systemów łączności w sposób umożliwiający wykonanie zadań w warunkach zagrożenia oraz zapewniający pełne współdziałanie z właściwymi służbami oraz organami administracji publicznej;
- b) uczestniczeniu w opracowaniu i aktualizowaniu planów zarządzania kryzysowego właściwych organów administracji publicznej;
- c) przygotowaniu do alarmowania stanów osobowych podległej jednostki organizacyjnej policji;

- d) gromadzeniu danych o siłach i środkach policji;
- e) doposażeniu jednostki organizacyjnej policji w sprzęt i środki niezbędne do działań w fazie reagowania;
- f) organizowaniu doskonalenia lokalnego, w tym ćwiczeń i treningów oraz udziale w przedsięwzięciach szkoleniowych organizowanych przez inne służby i organy administracji publicznej (§ 6 ust. 2 pkt 1–6 Zarządzenia nr 36).

W fazie reagowania policja realizuje zadania przywracające bezpieczeństwo i porządek publiczny, pomoc poszkodowanym oraz ograniczenie strat (§ 7 ust. 1 Zarządzenia nr 36). W tej fazie działania realizowane są w trzech zakresach: alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach, działań porządkowych oraz działań ratowniczych (§ 7 ust. 3 pkt 1–3 Zarządzenia nr 36). W ramach alarmowania i ostrzegania o zagrożeniach kierownicy jednostek organizacyjnych policji zapewniają przede wszystkim wykonywanie następujących zadań:

- a) przekazywanie informacji i komunikatów o zagrożeniach przez policyjne systemy łączności oraz inne urządzenia techniczne;
- b) uzyskiwanie, przetwarzanie i przekazywanie informacji o zaistniałej sytuacji kryzysowej na potrzeby kierowania, dowodzenia i współdziałania;
- c) udostępnianie policyjnych systemów i środków łączności innym organom i służbom ratowniczym na potrzeby kierowania działaniami tych organów i służb, głównie w celu przekazywania informacji o zagrożeniach albo przeciwdziałania sytuacji kryzysowej, przy czym udostępnianie systemów i środków łączności następuje z zachowaniem zasady, że są one obsługiwane przez funkcjonariuszy lub pracowników policji (§ 7 ust. 4 pkt 1–3 Zarządzenia nr 36).

W tej fazie ważne jest zabezpieczenie właściwego przepływu informacji, a więc uzyskiwania, przetwarzania i przekazywania informacji o zaistnieniu zdarzenia niebezpiecznego na potrzeby kierownictwa, dowodzenia oraz współdziałania. Odpowiedni przepływ informacji wpływa na skuteczność podejmowanych działań antykryzysowych. Udostępnianie swoich systemów i środków łączności służbom ratowniczym oraz innym organom w celu przekazywania informacji o zagrożeniu, a także dla potrzeb kierowania ich działaniami przez policję, z kolei, pomaga w koordynacji i przepływie informacji nie tylko w samych jednostkach policji, ale również wśród innych służb zaangażowanych w zwalczanie sytuacji kryzysowej. W kwestii informacyjnej ważną rolę spełnia również ostrzeganie obywateli, przekazywanie właściwych instrukcji, ogłoszeń czy apeli. To zadanie policji polega na przekazywaniu informacji o zagrożeniu przez policyjne systemy łączności oraz urządzenia rozgłaszające, dotyczy to także odpowiednich działań porządkowych, w ramach których kierownicy

jednostek organizacyjnych policji zapewniają przede wszystkim wykonywanie zadań wymienionych w pkt 1–13 ust. 5 § 7 Zrządzenia nr 36, obejmujących:

- a) zapewnienie drożności dróg dojazdowych dla podmiotów uczestniczących w działaniach;
- b) organizowanie objazdów rejonów zagrożonych oraz informowanie o nich;
- c) ochronę porządku w miejscach pracy ekip ratowniczych oraz zabezpieczanie miejsc mogących stanowić dodatkowe zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi;
- d) niedopuszczanie do tworzenia się zbiegowisk i zapobieganie objawom paniki;
- e) egzekwowanie przestrzegania przepisów i poleceń kierujących działaniami ratowniczymi;
- f) pilotowanie kolumn transportu służb ratowniczych oraz pojazdów transportujących rannych w przypadku wystąpienia utrudnień w ich przemieszczaniu;
- g) informowanie ludności o kierunkach, odległościach, sposobie dojścia lub dojazdu do miejsc zbiórek do ewakuacji;
- h) kierowanie ruchem na drogach przemieszczania się ewakuowanej ludności i w zależności od potrzeb pilotowanie kolumn pojazdów z ewakuowanymi;
- i) zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, m.in.: w rejonie działania służb ratowniczych, miejscach dekontaminacji, punktach medycznych, punktach zbiórek poszkodowanych;
- j) ochrona pozostawionego mienia;
- k) ochrona miejsc przechowywania mienia porzuconego i ewakuowanego oraz punktów pomocy humanitarnej;
- l) przeszukiwanie terenu w celu zebrania, oznaczenia i zdeponowania porzuconego mienia;
- m) uzyskiwanie i przekazywanie informacji o miejscach pomocy medycznej i miejscach przechowywania mienia.

W ramach wskazanych działań porządkowych, jednostki organizacyjne policji są zobowiązane do wykonywania zadań, takich jak niedopuszczenie do tworzenia się zbiorowisk i zapobieganie wybuchom paniki wśród ludności, zabezpieczenie porządku w miejscach, gdzie wykonują czynności inne służby ratownicze. Kolejnym zadaniem policji jest dążenie do egzekwowania przestrzegania przepisów przez obywateli oraz poleceń osób, które kierują czynnościami antykrzysowymi, w tym m.in. umożliwienie swobody transportu jednostkom ratowniczym. W kwestii zapewnienia sprawności komunikacji w ramach walki z sytuacjami kryzysowymi na policji ciąży także obowiązek kierowania ruchem ewakuowanej ludności, organizacja objazdów wokół rejonów zagrożonych oraz udzielanie właściwych informacji o tego

typu drogach, kierowanie ruchem sił ratowniczych, które zazwyczaj generują wzmożony ruch, a także sprzętu ciężkiego. Kryzys związany z koniecznością ewakuacji znacznej liczby osób może generować niepokoje społeczne (szabrownictwo, obawy o pozostawione mienie, wręcz odmowa ewakuacji). Takie przypadki występowały m.in. podczas powodzi tysiąclecia. W związku z tym, w trakcie sytuacji kryzysowych policja wykonuje również zadania wiążące się z ochroną pozostawionego mienia, miejsc składowania porzuconego mienia i punktów pomocy humanitarnej, jeśli sytuacja wymaga organizacji takich miejsc. Policja przekazuje również informacje o miejscach pomocy medycznej i co równie ważne – zajmuje się identyfikacją i spisem ofiar. Informacje o ofiarach w sytuacji kryzysowej są również niezwykle istotne. Opisane powyżej zadania wyznaczone policji nie wyczerpują jednak pełnego katalogu zadań wyznaczonych formacjom policji w trakcie akcji zwalczania sytuacji kryzysowych.

W zakresie działań ratowniczych kierownicy jednostek organizacyjnych policji zapewniają wykonanie następujących zadań wymienionych w pkt 1–4 ust. 6 § 7 Zarządzenia nr 36:

- pomoc w ewakuacji osób poszkodowanych,
- udzielanie pierwszej pomocy przedmedycznej poszkodowanym,
- udostępnianie policyjnych obiektów na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi,
- udział w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne lub 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.

Realizowane działania ratownicze są związane głównie z bezpośrednim udzielaniem pomocy osobom poszkodowanym, m.in. pomocy przedlekarskiej związanej z doraźnym zabezpieczeniem ran, resuscytacją, pomocy w ewakuacji osób szczególnie zagrożonych, starszych, kobiet, dzieci i chorych oraz ich transport za pomocą dostępnego sprzętu. Odnosząc się do sprzętu, który w sytuacjach kryzysowych spełnia kluczową rolę, jako zadanie policji wymienia się także udostępnianie należących do formacji środków transportu celem zabezpieczenia działań ewakuacyjnych oraz ratowniczych. Policja bierze również udział w pracach zabezpieczających urządzenia techniczne oraz tworzenie wszelkiego typu umocnień na wypadek eskalacji zagrożenia, np. w trakcie powodzi.

W fazie odbudowy policja realizuje przedsięwzięcia zmierzające do przywrócenia stanu istniejącego przed zagrożeniem (§ 8 ust. 1 Zarządzenia nr 36). Działania

kierownika jednostki organizacyjnej policji w tej materii podejmowane polegają w szczególności na:

- zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego w rejonie, gdzie realizowane są działania,
- zorganizowaniu ruchu osób i pojazdów, w tym umożliwiającego swobodne dotarcie właściwych służb do miejsc likwidowania szkód,
- ochronę miejsc dystrybucji środków pomocy humanitarnej,
- udzielanie informacji o miejscach: pobytu poszkodowanych, przechowywanego i zabezpieczonego mienia oraz aktualnym stanie zagrożenia,
- wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych w związku z zaistniałym zagrożeniem,
- odtworzeniu gotowości jednostki organizacyjnej policji do działań,
- wprowadzeniu nowych rozwiązań do działań oraz uwzględnieniu ich w procesie szkolenia (§ 8 ust. 2 pkt 1–7 Zarządzenia nr 36).

Wspomniane już zadania związane z przekazywaniem informacji w tej fazie odnoszą się w przede wszystkim do informowania zainteresowanych osób o miejscach, gdzie znajdują się poszkodowani i poszukiwani w sytuacji kryzysowej, oraz udzielania informacji o aktualnym stanie zagrożenia (np. trzęsienia ziemi mogą powtórzyć się w krótkim czasie od zaistnienia pierwotnej sytuacji powodującej kryzys²⁷). Zadanie te obejmują również informowanie o miejscu składowania mienia, które zostało zabezpieczone przez policję. Często już w trakcie fazy reagowania realizowane są zadania związane z identyfikacją i przesłuchaniem świadków, czyli czynności dochodzeniowo-śledcze polegające na ustaleniu przyczyn oraz ewentualnych podejrzanych o spowodowanie sytuacji kryzysowej. Wśród licznych rodzajów kryzysów, które opisano powyżej, duża ich część może być wywołana przez działalność człowieka. Przykładem takiego zdarzenia może być słynna katastrofa elektrowni w Czarnobylu²⁸. Z zadaniem tym wiążą się takie czynności jak ujawnienie, zabezpieczenie możliwych do ustalenia w sprawie dowodów i śladów, przeprowadzenie oględzin i sporządzenie właściwej dokumentacji na potrzeby prowadzonych później śledztw. Ważna jest również identyfikacja ofiar zdarzenia, celem udzielenia właściwych informacji rodzinom o miejscach ich pobytu, np. w szpitalach czy też ewentualna informacja o zgonie osób.

²⁷ <https://www.rp.pl/kleski-zywiolowe/art37912841-kolejne-trzesienie-ziemi-w-turcji-silne-wstrzasy-wtorne> (28.02.2023).

²⁸ <http://atom.edu.pl/index.php/bezpieczenstwo/prawda-o-czarnobylu/przyczyny-awarii.html> (28.02.2023).

Zadaniem niemożliwym jest perfekcyjne przygotowanie się do wszelkich możliwych sytuacji kryzysowych, które mogą wystąpić. Każdy kryzys jest inny i niepowtarzalny. W fazie reagowania na sytuację kryzysową wdrożone procedury działania policji wynikają z charakterystyki zdarzenia nadzwyczajnego i jego rodzaju. Nieprzypadkowo więc w Zarządzeniu nr 36 wskazano w załącznikach poszczególne rodzaje zdarzeń nadzwyczajnych, np. zdarzenie o charakterze terrorystycznym, podłożenie ładunku wybuchowego, przetrzymywanie zakładników, porwanie środka transportu, które modyfikują działania policji w określonym zakresie. Istotne jest natomiast, aby każda taka sytuacja i sposób przeciwdziałania jej został, po wykonaniu wszystkich wymienionych powyżej zadań w poszczególnych fazach, poddany szczegółowej analizie. Dokładna analiza przyczyn powstania sytuacji kryzysowej, sposobów walki z nią oraz ocena co w przeprowadzanej akcji wykonano prawidłowo, a jakie czynności i procedury powinny zostać udoskonalone, stanowi jedno z najważniejszych zadań związanych z walką z sytuacjami kryzysowymi, ponieważ przyczynia się do lepszego przygotowania do walki z przyszłymi zagrożeniami oraz odgrywa niezwykle ważną rolę w prewencji, tj. zapobieganiu powstania w przyszłości podobnych kryzysów i ograniczenia skutków z nim związanych.

Współpraca policji w sytuacjach kryzysowych z innymi organami administracji

Oprócz zadań związanych bezpośrednio z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli i walki z przyczynami oraz skutkami sytuacji kryzysowych, obowiązki policji związane z kryzysami obejmują również współpracę ze związanymi z nią – administracją rządową i samorządową. Są to obowiązki wynikające najczęściej z aktów prawnych w randze ustawy. Przybliżając pokrótce organizację administracji rządowej w województwie, należy wskazać, że zgodnie z regulacją ustawy z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁹, organami sprawującymi władzę w terytorialnych systemach bezpieczeństwa są wojewodowie oraz organy administracji lokalnej, której reprezentantami pozostają starostowie (prezydenci miast na prawach powiatu), wójtowie i burmistrzowie (prezydenci miast). Wojewoda wykonuje swoje obowiązki o charakterze policyjnym we współpracy z kierownikami

²⁹ Dz.U.2023.190 t.j. z 27.01.2023.

zespolonych służb oraz kierownikami straży wojewódzkich i inspekcji. Może wydawać wiążące polecenia służbowe, które jednak nie mogą się odnosić do spraw z zakresu czynności dochodzeniowo-śledczych, operacyjno-rozpoznawczych oraz ścigania wykroczeń, ponieważ sprawy te zarezerwowane są wyłącznie dla policji. Za zachowanie bezpieczeństwa na szczeblu powiatowym odpowiada starosta, który po uzgodnieniu z wojewodą może wydawać decyzje o powoływaniu i odwoływaniu kierowników straży, inspekcji i służb, których jest zwierzchnikiem. Starosta nie ma jednak władzy nad komendantem powiatowym i miejskim policji. Do jego kompetencji należy zatwierdzanie programów działania powyższych służb i ich kompetencji, oraz odpowiednia ich koordynacja. Jako jedno z najważniejszych uprawnień należy wymienić dysponowanie przez starostę środkami finansowymi na działalność lokalnych, i objętych zakresem jego kompetencji, jednostek policji. Na komendantach powiatowych policji, w związku z kompetencjami starosty, spoczywa obowiązek składania właściwym starostom rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz do informowania ich o stanie bezpieczeństwa publicznego na określonym terenie. W sytuacji zaistnienia zagrożenia lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdanie składa się odpowiedniemu organowi niezwłocznie na każde żądanie. Uwidacznia się w tym rola informacyjna policji, która w sytuacjach kryzysowych zapewnia organom administracji rządowej właściwy dostęp do najważniejszych informacji związanych z konkretnym kryzysem. Podobne kompetencje, jak starosta, ma samorząd gminny, którego obowiązki dotyczące porządku publicznego realizowane są głównie przez działalność straży gminnej lub miejskiej. Burmistrzowie oraz wójtowie nie mają dużego wpływu i realnych możliwości oddziaływania na policję. Komendanci komisariatów policji są jednak zobowiązani do corocznego składania właściwym wójtom (burmistrzom lub prezydentom miast) sprawozdań z działalności służby. W sytuacji niebezpiecznego zakłócenia porządku lub sytuacji kryzysowej, sprawozdania i informacje składane są niezwłocznie na każde żądanie powyższych organów.

Rozwój nowoczesnych sposobów przekazywania informacji związany z działalnością tradycyjnych mediów i nowych mediów społecznościowych wymusił na policji nowy rodzaj zadań związany ze współpracą z właśnie tymi mediami. Każdy obywatel może dzięki temu samodzielnie powielać i weryfikować uzyskane informacje w internecie. Najczęściej nie są to informacje sprawdzone, a często zdarzają się też nieprawdziwe, tzw. *fake newsy*. Podczas występującego kryzysu i powstałej w związku z tym sytuacji kryzysowej konieczne jest szybkie wydanie komentarza w sprawie lub zdementowanie udostępnianych informacji o fałszywym charakterze. Celem zachowania odpowiedniego poziomu poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie

niezwykle ważna jest współpraca policji z mediami, która powinna być profesjonalna i regularna, tak by obywatele mieli świadomość, że formacja mająca na celu zapewnienie ich bezpieczeństwa czuwa nad bieżącą sytuacją w regionie. Profesjonalna i regularna współpraca policji z mediami jest zatem niezbędna do zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego. Zadania te realizują w policji odpowiednie komórki organizacyjne komunikacji społecznej. Ustawa o Policji charakteryzuje w art. 1 ust. 1 policję jako służbę społeczeństwu przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zadania mediów uregulowane są w ustawie z 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe³⁰, w której art. 10 stanowi, że zadaniem dziennikarza jest służba społeczeństwu i państwu. Powyższe regulacje decydują o formie współpracy pomiędzy policją a mediami, która powinna być ukierunkowana na dobro wszystkich obywateli i państwa. Należy także zwrócić uwagę na przekazywanie informacji o osobach zaginionych lub poszukiwanych listem gończym, a więc niebezpiecznych dla społeczeństwa. Ważną rolę media odgrywają również w fazie zapobiegania, prewencji, co realizuje się głównie w uświadamianiu społeczeństwa czy akcjach informacyjnych związanych z bezpieczeństwem podczas wakacji, ferii czy różnego rodzaju świąt i uroczystości religijnych. Ważne jest również zadanie przekazywania społeczeństwu informacji o działalności policji, przeprowadzanych akcjach zatrzymania groźnych przestępców czy rozbicia zorganizowanych grup przestępczych, sukcesach i osiągnięciach w walce z przestępczością. Zasady kontaktów policji z mediami uregulowano w Zarządzeniu nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12 listopada 2007 roku w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w policji³¹, gdzie określono formy i metody prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej w policji, przede wszystkim sposób działania rzeczników prasowych i oficerów prasowych oraz udzielania przez nich informacji środkom masowego przekazu. Odnosząc się do treści przywołanej powyżej regulacji, za działalność prasowo-informacyjną w policji odpowiedzialni są rzecznicy prasowi: Komendanta Głównego Policji, Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji, Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Policji, komendantów wojewódzkich (stołecznego) policji oraz oficerów prasowych w komendach powiatowych (miejskich, rejonowych) policji, działających w imieniu komendantów, o których mowa w ust. 1, oraz innych funkcjonariuszy i pracowników policji upoważnionych do udzielania informacji. Zadania wykonywane przez

³⁰ Dz.U.2018.1914 t.j. z 5.10.2018.

³¹ Dz.Urz.KGP.2007.21.155 z 26.11.2007.

rzeczników prasowych obejmują następujące czynności: udzielanie informacji mediom o podejmowanych przez policję inicjatywach, działaniach i przedsięwzięciach, pomoc merytoryczna podczas publikacji materiałów związanych z zadaniami wykonywanymi przez policję, m.in. z walką z sytuacjami kryzysowymi. Dowodzi to jak ważna jest informacja w działaniach policji. Formacja ta nie działa w próżni i poza bezpośrednim przekazywaniem poszkodowanym informacji w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej, współpraca z mediami to podstawowy kanał informacyjny do kontaktów ze społeczeństwem. Zarządzenie nr 1204 dopuszcza także możliwość kontaktu z mediami funkcjonariuszy niebędących rzecznikami i oficerami prasowymi w granicach kompetencji danego funkcjonariusza. Odnosząc się do walki z kryzysem, ważna jest również przewidziana w nim możliwość wyrażenia zgody przez dowodzącego daną akcją na całkowitą bądź częściową obecność dziennikarzy w miejscu wykonywania czynności. Kolejnym rodzajem współpracy z mediami jest wykorzystywanie środków masowego przekazu do budowania pozytywnego wizerunku policji. Jak wskazano powyżej, w różnych etapach zmagania się z sytuacją kryzysową, działalność w fazie prewencyjnej odgrywa niezwykle ważną rolę i może zapobiec eskalacji sytuacji kryzysowej. Dzięki współpracy policji z mediami, można przekazywać także pozytywne informacje, wypowiedzi, niejako uspokajające nastroje w społeczeństwie, wpływające na wzrost stopnia zaufania obywateli do policji i wzmacniające powszechne poczucie bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Analiza roli i wykonywanych zadań policji w sytuacjach kryzysowych prowadzi do wniosku, że w zdarzeniach nadzwyczajnych policja odgrywa niezwykle ważną rolę nie tylko w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, lecz również w odniesieniu do realizacji szerokiego spektrum zadań związanych ze zwalczaniem negatywnych następstw sytuacji kryzysowych. Realizacja działań policji związanych zasadniczo z zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem i odbudową miejsc dotkniętych skutkami zdarzeń nadzwyczajnych wymaga ścisłego współdziałania policji z innymi służbami, stałego podnoszenia umiejętności i sprawności funkcjonariuszy w przeciwdziałaniu skutkom tych zdarzeń, budowania odpowiednich relacji ze społeczeństwem w miejscach występowania sytuacji kryzysowych oraz dysponowania odpowiednim zapleczem logistycznym do realizacji skonkretyzowanych

działań jednostkowych, jak również niesienia pomocy ofiarom, w tym niezbędnego wsparcia psychologicznego. Współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej powinna z kolei obejmować działania informacyjne i koordynacyjne, które w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej pozwalają na prowadzenie skutecznych działań ratunkowych. Bez odpowiedniej współpracy z mediami nie mogą być realizowane zadania informacyjne policji. Poszczególne rodzaje kryzysów, sytuacji kryzysowych, ich zakres, specyfika wymuszają stałą gotowość do działania wszystkich służb oraz ich odpowiedni poziom przygotowania. Niezbędne są więc nieustanne szkolenia i ćwiczenia służb, w tym policji, dostosowujące wspólne działania do przewidywanych scenariuszy zdarzeń nadzwyczajnych. Utrzymanie stałej gotowości policji do realizacji zadań wynika także z ujawnienia zagrożeń zewnętrznych, mających źródło głównie na wschodzie.

Bibliografia

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U.2023.190, t.j. z 27.01.2023).
- Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2023.122, t.j. z 16.11.2023).
- Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U.2023.171, t.j. z 24.01.2023).
- Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1914 t.j).
- Zarządzenie nr 20 Komendanta Głównego Policji z 13.07.2020 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policyjnych w związku ze zdarzeniami szczególnymi (Dz.Urz.KGP.2020.35 z 16.07.2020).
- Zarządzenie nr 67 Komendanta Głównego Policji z 14.12.2018 r. w sprawie negocjacji policyjnych (Dz.Urz.KGP.2019.4 z 7.01.2019).
- Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z 14.11.2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych (Dz.Urz.KGP.2017.73 z 15.11.2017).
- Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12.11.2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji (Dz.Urz.KGP.2007.21.155 z 26.11.2007).

Literatura

- Chęsy D., *Problematyka dowodzenia w sytuacjach szczególnych – ujęcie policyjne*, Materiały dydaktyczne nr 208, Legionowo 2021.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.
- Kral Z., Zabłocka-Kluczka A., *Istota zjawisk kryzysowych w organizacji*, w: J. Skalik (red.), *Zachowania organizacji wobec zjawisk kryzysowych*, Wrocław 2003.
- Markiewicz K., Wawer M. (red.), *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, Warszawa 2005.
- Mazurek M., *Police tasks in crisis situations. Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 3 (34).
- Nepelski M., *Policja w zarządzaniu kryzysowym*, w: G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Wybrane zagadnienia zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2012.
- Kozłowski Z., Nosek W., *Sytuacje kryzysowe*, Piła 2008.
- Podraza U., *Kryzysowe public relations*, Warszawa 2009.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Pawłowski J. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.
- Sobolewski G., Majchrzak D. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

The role and tasks of the Police in crisis situations

Summary

The aim of the article was an attempt to define and characterize the role of the Police which is fulfilled by this formation in crisis situations. It recalls and describes the most important tasks of the Police in this respect. To determine the characteristics of the tasks and the role of the Police in crisis situations, it was necessary to attempt to define the appropriate terms such as crisis and crisis. The above concepts were analyzed in formal and legal terms, their causes, types, specificity, and essence were indicated. It is impossible to describe all the tasks of the Police during crisis situations without a thorough approximation of the very essence of this phenomenon. It should be remembered that the catalog of crisis situations is almost unlimited and focuses mainly on various types of causes that are their source, which can often occur regardless of the will of man (natural disasters) or be related to his broadly understood economic activity. social, e.g., industrial disasters, political, social and migration crises. The remedy for maintaining

the safety of citizens in all such situations is the broadly understood activity of the Police, which has been given quite extensive powers, and thus a fairly wide catalog of tasks that the police should carry out in crisis situations. These tasks, however, do not focus on the fight against the crisis itself, but also on counteracting threats, including taking preventive and preparatory actions as well as those that take place after the immediate elimination of the danger. The publication also indicates the direct cooperation of the Police with the government and local government administration, pointing to individual tasks of an administrative and information nature. The information aspect was also raised in the context of cooperation between the Police and the media, because in a global society access to public information is as important as direct actions related to the fight against the existing crisis. The analysis of concepts, legal provisions of various importance and the role and tasks of the Police at various stages of combating threats in crisis situations gave rise to the formulation of final conclusions in the context of the implementation of crisis management tasks by the Police.

Keywords

Police, crisis, tasks of the Police, the role of the Police, cooperation

Piotr Ostrowski

adiunkt Instytutu Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie
Uniwersytet Szczeciński
ORCID 0000-0001-7851-4683

Identyfikacja czynników zagrożeń bezpieczeństwa w województwie zachodniopomorskim w procesie planowania zarządzania kryzysowego

Abstrakt

Cel – identyfikacja czynników zagrożeń bezpieczeństwa na obszarze województwa zachodniopomorskiego w procesie oceny ryzyka i planowania zarządzania kryzysowego.

Metodologia badania – badania przeprowadzono na podstawie źródeł prawa, analizy porównawczej obowiązujących przepisów oraz wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego.

Wyniki – na podstawie analizy opartej na obowiązujących przepisach, dokumentacji planistycznej obejmującej sferę zarządzania kryzysowego na terenie województwa zachodniopomorskiego, uzyskano wnioski potwierdzające, że pełna identyfikacja czynników zagrożeń bezpieczeństwa pozwala na zmniejszenie ryzyka oraz zwiększenie szans na sprawną organizację zarządzania kryzysowego w fazie: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Oryginalność/wartość – przedstawiony w artykule materiał pozwolił na przeprowadzenie analizy porównawczej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego z mogącymi wystąpić zagrożeniami bezpieczeństwa, których nie zdefiniowano w planie zarządzania kryzysowego, a wynikających z cech deskryptywnych regionu zachodniopomorskiego.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, zarządzanie kryzysowe, ryzyko, planowanie, reagowanie, organizacja, województwo zachodniopomorskie

Pojęcie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego

Bezpieczeństwo jest pojęciem powszechnie stosowanym i występującym we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W literaturze odnajdujemy wiele prób zdefiniowania, usystematyzowania czy też skatalogowania pojęcia bezpieczeństwa – można je zdefiniować wielopłaszczyznowo, wieloaspektowo, podmiotowo, czy przedmiotowo. Jak jest szerokie znaczenie tego pojęcia wskazuje Stanisław Kwiatkowski, który wylicza:

1) wielowymiarowość – bezpieczeństwo odnosi się do różnych dziedzin życia, od indywidualnego do ogólnoludzkiego, ma charakter podmiotowy, dotyczy sytuacji podmiotu, rzeczy, jakiegoś podmiotu lub obiektu, o którego bezpieczeństwo chodzi, bez przymiotnikowego określenia, ukazanie kontekstu jest niejednoznaczne; 2) wyraźne odniesienie do otoczenia – bezpieczeństwo zależy od położenia, sytuacji podmiotu bezpieczeństwa wobec innych albo od samego podmiotu; 3) pojemność treściowa zależna od sposobu postrzegania zagrożeń rzeczywistych lub potencjalnych, ich źródeł i rodzajów, ma charakter relatywny, bezpieczeństwo odnosi się do określonego stanu zagrożeń skierowanych do podmiotu dla fundamentalnych jego potrzeb i podstawowych wartości; 4) zmienność w czasie (zależność od okoliczności) i stopniowości wskazująca na różne poziomy bezpieczeństwa; 5) charakter bezpieczeństwa – obiektywny i subiektywny zarazem, rodzaj zagrożenia (zewnątrzne lub wewnętrzne) w zależności od tego, skąd pochodzi zagrożenie z otoczenia czy z procesów zachodzących wewnątrz struktury danego podmiotu zjawiska¹.

Współcześnie standardem stało się podejście polegające na wielowymiarowym postrzeganiu bezpieczeństwa, a jednym z jego segmentów jest bezpieczeństwo publiczne oraz powszechne, które należy przybliżyć z uwagi na tematykę zagadnienia.

Bezpieczeństwo publiczne przy zachowaniu jego wielowymiarowości i wieloaspektowości jest stanem zapewniającym ochronę ludzi przez konstytucyjne ustanowione normy prawne, gwarantujące sprawne funkcjonowanie instytucji państwowych powołanych do ochrony obywateli i skutecznego egzekwowania wypełniania przez nich obowiązków oraz wytworzenia mechanizmów prawnych, zapewniających ochronę tego stanu przed bezprawnymi działaniami.

Bezpieczeństwo powszechne to z kolei stan, zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof

¹ S. Kwiatkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011, s. 21.

technicznych. Cechą charakterystyczną jest wskazywanie życia i zdrowia człowieka (obywatela danego państwa) jako nadrzędnego celu w realizacji zadań wszystkich podmiotów funkcjonujących w ramach bezpieczeństwa powszechnego².

Oba segmenty bezpieczeństwa wchodzą w skład bezpieczeństwa wewnętrznego – części bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo narodowe stanowi wartość nadrzędną wśród innych rodzajów bezpieczeństwa, gdyż dotyczy najważniejszych wartości narodowych, mierzonych w kategoriach interesów życiowych, interesów ekonomicznych i politycznych, których utrata leży u podstaw bytu żywności i podstawowych interesów państwa. Jego ochrona realizowana jest w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego jako całość sił, środków i podmiotów zorganizowanych w podsystemy i ogniwa.

Jednym z ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego jest zarządzanie kryzysowe, rozumiane jako działalność organów administracji publicznej, będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, co polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli dzięki zaplanowanym działaniom, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej³.

Zgodnie z ustawą z 26 kwietnia 1997 roku o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- a) kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- b) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego,
 - przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego,
 - realizacja wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego;
- c) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego;

² K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie systemami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Pułtusk–Warszawa, 2013.

³ Dz.U. z 2007, nr 89, poz. 590 ze zm.

- d) wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania wymienionych w ustawie zadań;
- e) wnioskowanie o użycie policji, Straży Granicznej lub Państwowej Straży Pożarnej do wykonywania wymienionych w ustawie zadań;
- f) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- g) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- h) współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- i) organizacja wykonania zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁴.

Podobny zakres zadań realizują na terenach powiatów starostowie, a na terenach gmin i miast – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci. Jednym z najważniejszych elementów zarządzania kryzysowego jest jego planowanie. W tym celu tworzy się krajowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne plany zarządzania kryzysowego. Te dokumenty planistyczne zawierają usystematyzowane elementy organizacyjne i wykonawcze, stwarzające optymalne warunki do zapewnienia społeczeństwu podstawowych wymogów ochrony przed niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem sytuacji kryzysowych oraz innych podobnych zdarzeń powodowanych siłami natury lub działalnością człowieka. W tym zakresie szczególne zadania w obszarze bezpieczeństwa spoczywają na wojewodzie. Zgodnie z ustawą z 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, a także wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego⁵.

Planowanie jest procesem ustalania celów i odpowiednich działań, by je osiągnąć. Planowanie to przewidywanie warunków działania w ramach określonych

⁴ Tamże.

⁵ Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm.

granic czasowych, wyznaczanie celów i zadań oraz środków i sposobów ich najkorzystniejszej realizacji.

Z planowaniem związana jest ocena ryzyka. Ryzyko wynika często z funkcjonowania dużej liczby złożonych i zmiennych diagnostycznych, zachodzących między nimi zależności, zmian w ich otoczeniu. Głównym kierunkiem działań planowania zarządzania kryzysowego powinno być dążenie do ograniczenia i redukcjonowania ryzyka. Proces identyfikacji ryzyka ma na celu wczesne wykrycie czy też zdefiniowanie niebezpieczeństw, aby móc odpowiednio szybko zareagować i powstrzymać dalszy rozwój zagrożenia.

W ustawie z 24 kwietnia 1997 roku o zarządzaniu kryzysowym, ustrojodawca nie tylko wskazał jakie organy są odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, ale nałożył na nie zadania z zakresu tzw. planowania cywilnego, do których należą:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
- przygotowanie i utrzymywanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- utrzymywanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie spójności między planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej, których obowiązek wykonania wynika z odrębnych przepisów⁶.

Wskazane zadania powinny ponadto uwzględniać:

- zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej,
- zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie ciągłego monitorowania zagrożeń,
- racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych,
- pomoc udzielaną ludności w zapewnieniu jej warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych⁷.

Na wszystkich poziomach organizacyjnych/administracyjnych opracowywane plany zarządzania kryzysowego powinny zawierać wymienione w ustawie elementy składowe. Podstawowym segmentem jest przede wszystkim zdefiniowanie

⁶ Dz.U. z 2007, nr 89, poz. 590 ze zm.

⁷ Tamże.

i zdiagnozowanie charakterystyki zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej oraz mapy ryzyka i mapy zagrożeń. Jakość, spójność, komplementarność i identyfikacja czynników zagrożeń i ryzyka, zdefiniowanych i opracowanych w planach, zależy od organów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe.

Identyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa publicznego i powszechnego w województwie zachodniopomorskim

Bezpieczeństwo publiczne to stan w państwie, dzięki czemu zapewnione jest prawidłowe funkcjonowanie organów administracji państwowej, samorządowej oraz zagwarantowana jest realizacja interesów państwa i interesów obywateli oraz zapewniona jest ochrona życia, zdrowia i mienia. Zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, które może być wywołane napięciami politycznymi, religijnymi, ekonomicznymi wpływają negatywnie na funkcjonowanie organów administracji państwowej i jakość życia społecznego. Zagrożenia te mogą obejmować obszar lokalny, regionalny lub ogólnokrajowy. Kryzys wywołany negatywnymi napięciami może doprowadzić do naruszenia więzi społecznych, gospodarczych i politycznych nie tylko w skali gminy, powiatu czy województwa, ale również w skali kraju. Organy administracji publicznej powinny być przygotowane do eliminowania zagrożeń, a w razie ich powstania być gotowe do podjęcia działań prewencyjnych i represyjnych oraz reagowania kryzysowego.

Bezpieczeństwo powszechne to działania związane z ratownictwem i ochroną ludności jako podstawowe zadanie ochronne państwa i jego wyspecjalizowanych instytucji związanych z ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska przed klęskami żywiołowymi oraz zagrożeniami, których źródłem jest człowiek⁸.

Na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego w regionie wpływają różnorodne uwarunkowania. Według Włodzimierza Fehlera, do podstawowych czynników wpływających na lokalne bezpieczeństwo należą:

- a) uwarunkowania geograficzne – klimat, woda, ukształtowanie terenu, zasoby naturalne – zagrożenia: powódź, ekstremalne temperatury, urbanizacja;

⁸ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r., <https://www.bbn.gov.pl> (28.07.2022).

- b) uwarunkowania ekonomiczne – lokalny budżet, rozwój ekonomiczny lub jego brak, wsparcie finansowe – z budżetu centralnego; zagrożenia: niski lokalny budżet, brak wystarczających środków finansowych na zaplanowane zadania;
- c) uwarunkowania polityczne – zdolność do współpracy dla dobra lokalnego społeczeństwa, ekspozytur partii politycznych, stosunek centrum państwowego do aspiracji i potrzeb lokalnych, racjonalność i przewidywalność działań lokalnych układów politycznych;
- d) uwarunkowania społeczne – stopień identyfikacji ze wspólnotą lokalną, poziom napięć i konfliktów, lokalne elity, aktywność obywatelska, zasięg patologii społecznych, stopień samoorganizacji;
- e) uwarunkowania kulturowe – tradycje lokalne, stosunek do kultur mniejszościowych, poziom tolerancji, kultura polityczna, zakres otwartości na nowe trendy kulturowe, styl życia, nawyki kulturowe, poziom samodyscypliny⁹.

Analiza zagrożeń występujących w regionie jest podstawą do opracowania planów działań podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Pojęcie zagrożenia jest terminem zrozumiałym, kojarzone jako niebezpieczeństwo wywołane przez różne czynniki. W literaturze odnajdujemy różnorodność stanowisk interpretowania i definiowania zagrożenia. Według Tadeusza Tomaszewskiego do zagrożenia dochodzi, gdy w człowieku rodzi się obawa o utratę wysoko cenionych wartości, z własnym życiem na pierwszym miejscu¹⁰. Podział zagrożeń ze względu na źródło i sposób powstania można podzielić na dwa podstawowe obszary:

- zagrożenia spowodowane przez siły natury,
- zagrożenia powstałe w wyniku działalności człowieka.

Przenosząc charakterystykę zagrożeń na obszar województwa zachodniopomorskiego, należy odnieść się do wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego, w którym zidentyfikowano i zdefiniowano poniżej opisane następujące rodzaje zagrożeń¹¹.

Zagrożenia naturalne w tym dotyczące infrastruktury krytycznej

1. **Powódź sztormowa** – najczęściej zdarza się od późnej jesieni do wiosny oraz sporadycznie w pozostałych porach roku. Zjawisko to, zwane potocznie „cofką”,

⁹ W. Fehler, *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009, s. 134.

¹⁰ T. Tomaszewski, *Wstęp do psychologii*, Warszawa 1971, s. 124.

¹¹ Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego zatwierdzony 18.03.2021 r., <https://www.szczecin.uw.gov.pl> (26.07.2022).

występuje na wodach Zatoki Pomorskiej, Zalewu Szczecińskiego i jeziora Dąbie, na Odrze na wybranych odcinkach.

2. **Powódź zatorowa lub wezbranie naturalne** – powódź zatorowa występuje w okresie zimowym (w czasie gwałtownego ocieplenia powietrza) oraz wczesną wiosną, po wcześniejszym długotrwałym zalodzeniu cieków wodnych. Powodzie wywołane naturalnymi wezbraniem występują od maja do września (tzw. powodzie opadowe) a ich zasięg i gwałtowność zależą od charakteru i czasu trwania opadu, stopnia uwilgotnienia i warunków fizjograficznych zlewni/ ukształtowania i szaty roślinnej terenu. Można je podzielić na powodzie wywołane deszczami nawalnymi lub frontalnymi, mają podobny przebieg lecz znacznie większy zasięg terytorialny.
3. **Epidemia** – możliwe jest wystąpienie zachorowań ludzi na choroby zakaźne wywoływane przez patogeny, powodujące zagrożenie epidemiczne.

Zagrożenia naruszenia bezpieczeństwa infrastruktury technicznej

1. **Skażenia chemiczne na lądzie** to: awarie przemysłowe w zakładach dużego lub zwiększonego ryzyka, wykorzystujących w procesie technologicznym lub przechowujących niebezpieczne substancje chemiczne. Awarie i przedostanie się do środowiska surowców wydobywczycych z kopalni ropy naftowej lub gazu ziemnego. Rozszczelnienie sieci przesyłowej chemicznych substancji niebezpiecznych. Katastrofy komunikacyjne jednostek transportowych przewożących chemiczne substancje niebezpieczne, połączone z przedostaniem się tych substancji do środowiska. Rozszczelnienie mogilnika lub pojemników z niebezpieczną substancją chemiczną uznaną jako odpad, a przechowywaną w sposób niedozwolony. Wykaz zakładów, które generują zagrożenia wywołane uwolnieniem substancji chemicznych przedstawiono w formie następującego rejestru:

a) zakłady dużego ryzyka:

- Gaspol SA – Rozlewnia Gazu LNG w Barlinku,
- Zakłady Chemiczne „Police” SA,
- Pern SA – Baza Paliw nr 7 w Trzebieży,
- Baltchem SA Zakłady Chemiczne w Szczecinie – Terminal Przeladunkowy w Świnoujściu,
- Baltchem SA Zakłady Chemiczne w Szczecinie – Terminal Przeladunkowy w Szczecinie,
- PGNiG SA Oddział w Zielonej Górze – Kopalnia Ropy Naftowej i Gazu Ziemnego Dębno,

- Alfa Terminal Szczecin sp. z o.o. Terminal przeładunkowo-składowy metanolu w Szczecinie,
 - Orlen Paliwa sp. z o.o. – Terminal Gazu Płynnego w Szczecinie,
 - Terminal LNG Świnoujście,
 - Kronospan Chemical Szczecinek,
 - PGNiG SA – Kopalnia Ropy Naftowej i Gazu Ziarnego Karlino – Podziemny Magazyn Gazu Daszewo,
 - Baza Paliw Oktan Energy & V/L Service Szczecin,
 - Bridgestone Stargard sp. z o. o., z siedzibą w Stargardzie;
- b) zakłady zwiększonego ryzyka:
- Terminal Paliw w Szczecinie BP91 PKN Orlen SA, Szczecin,
 - J & S Energy SA w Warszawie – Pomorskie Biuro Handlowe w Stobnie,
 - Messer Polska sp. z o.o. Oddział w Policach,
 - InterGas sp. z o.o. w Szczecinie,
 - 5 Terminal Paliw w Świnoujściu BP94 PKN Orlen w Świnoujściu,
 - ST3 Offshore sp. z o.o. w Szczecinie,
 - Kopalnia Ropy Naftowej i Gazu Ziarnego Zielin, PGNiG Oddział w Zielonej Górze, m. Troszyn,
 - PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA Oddział Zespół Elektrowni Dolna Odra – Elektrowni Dolna Odra w Nowym Czarnowie.
2. **Skazanie chemiczne na wodach morskich.** Głównymi przyczynami powodującymi awarie z uwolnieniem niebezpiecznej substancji chemicznej na morzu są: uszkodzenia mechaniczne statków czy barek przewożących substancje chemiczne, zbiorników, sieci przesyłowych, urządzeń, składowisk lub środków transportowych, uszkodzenia w zakładach przemysłowych, a także w wyniku awarii systemów sterujących oraz zamierzonego bądź niezamierzonego działania człowieka.
3. **Skazania chemiczne na wodach śródlądowych.** Głównymi przyczynami powodującymi awarie z uwolnieniem niebezpiecznej substancji chemicznej na wodach śródlądowych mogą być: uszkodzenia mechaniczne statków; nieprawidłowe złomowanie statków, barek przewożących substancje chemiczne, nielegalne spuszczenie środków chemicznych do rzeki/jeziora/innego akwenu lub gleby nieopodal zbiornika wodnego.
4. **Zakłócenie funkcjonowania świadczenia usług telekomunikacyjnych.** W tym obszarze zakłócenie funkcjonowania może dotyczyć infrastruktury telekomunikacyjnej, a także krytycznej infrastruktury telekomunikacyjnej (KIT).

Pierwsza umożliwia wymianę informacji oraz rozwój ekonomii i gospodarki oraz poprawne funkcjonowanie struktur państwowych i publicznych. Infrastruktura telekomunikacyjną tworzą następujące elementy – warstwy:

- publiczna infrastruktura komunikacyjna, dostępna dla ogółu obywateli – świadczona przez operatorów usług,
- telefonia stacjonarna PSIN,
- telefonia mobilna GSM,
- sieć internet.

Krytyczna infrastruktura telekomunikacyjna to z kolei zespół sieci oraz struktur komunikacyjnych, które uszkodzone lub zniszczone, w sposób istotny wpłynęłyby na funkcjonowanie państwa (społeczeństwa).

5. **Zakłócenie w dostawach energii elektrycznej.** Głównymi czynnikami powodującymi zakłócenia w dostawach energii elektrycznej są:

- uszkodzenia mechaniczne sieci,
- uszkodzenia sieci i innych urządzeń instalacyjnych wywołane ekstremalnymi warunkami pogodowymi, głównie silnymi wiatrami, znacznymi spadkami temperatur oraz obfitymi opadami śniegu,
- awarie systemów informatycznych sterujących przepływem energii,
- zamierzone bądź niezamierzone działanie człowieka.

6. **Zakłócenie w dostawach paliw płynnych.** Zakłócenia w dostawach paliw płynnych mogą być spowodowane: zaburzeniami w dostawach paliw od producentów, w tym importu produktów finalnych, zaburzeniami w funkcjonowaniu magazynów, składów i terminali paliwowych oraz awariami elektroenergetycznymi, powodującymi unieruchomienie punktów dystrybucyjnych.

7. **Zakłócenie w dostawach gazu.** Głównymi czynnikami mogącymi spowodować zakłócenia w dostawach gazu są:

- uszkodzenia mechaniczne sieci,
- uszkodzenia sieci i innych urządzeń instalacyjnych wywołane ekstremalnymi warunkami pogodowymi, głównie znacznymi spadkami temperatur,
- awarie systemów informatycznych sterujących przepływem gazu,
- błąd ludzki podczas robót budowlano-inżynierskich bądź zamierzone działanie człowieka.

8. **Skazanie radiacyjne.** Region znajduje się w strefie skażeń promieniotwórczych. Sytuację taką może powodować:

- awaria w jednej z elektrowni jądrowych, zlokalizowanych na terenie Niemiec lub któregoś z krajów skandynawskich,

- awaria w zakładzie pracy, wykorzystującym źródła promieniowania radioaktywnego,
 - katastrofa komunikacyjna środka transportu przewożącego materiały promieniotwórcze,
 - nielegalny przewóz przez województwo (sprowadzenie na teren województwa) materiału promieniotwórczego,
 - zamach terrorystyczny.
9. **Zakłócenie w dostawach energii cieplnej.** Przyczynami najczęściej prowadzącymi do unieruchomienia systemów sieci przesyłowych i awarii są: uszkodzenia mechaniczne sieci i urządzeń, uszkodzenia wywołane ekstremalnymi warunkami pogodowymi, głównie znacznymi spadkami temperatur, awarie sterujących systemów informatycznych, zaniki w zasilaniu elektroenergetycznym, okresowe przeciążenie sieci, zamierzone bądź niezamierzone działanie człowieka.

Zagrożenia naturalne

1. **Silny mróz, intensywne opady śniegu.** Województwo zachodniopomorskie charakteryzuje się klimatem umiarkowanym, a spadki temperatur powietrza poniżej -10°C są krótkotrwałe i sporadyczne. Prognozowanie takich zagrożeń jest przewidywalne, a jednym z nich są intensywne opady śniegu, co doprowadziło w przeszłości do „blackoutu” na terenie województwa zachodniopomorskiego.
2. **Huragan i silne burze.** Specyficzny wpływ klimatu morskiego i regionalne uwarunkowania mikroklimatyczne powodują, że województwo zachodniopomorskie narażone jest na częste występowanie silnych wiatrów, szczególnie w gminach nadmorskich, czemu towarzyszą silne opady deszczu i zjawiska burzowe.
3. **Upał, susza.** Susza to długotrwały okres bez opadów atmosferycznych lub z nieznacznym opadem w stosunku do średnich wieloletnich wartości. Susze różnią się od większości katastrof naturalnych rozpoczynających się nagle, w ściśle określonym momencie i mających szybki oraz gwałtowny przebieg. Na ogół trudno określić dokładnie, jaki jest zasięg terytorialny suszy oraz kiedy zaczyna się lub kończy susza. Upał, jako czynnik pogodowy, uznaje się za ekstremalny, gdy temperatura powietrza osiąga lub przekracza 30°C .
4. **Pożar wielkopowierzchniowy.** Największe zagrożenie dla ochrony przeciwpożarowej występuje w okresie wzmożonego turystycznego ruchu wakacyjnego oraz w czasie długotrwałych braków opadów deszczu na obszarach leśnych ze

statusem parków narodowych lub parków krajobrazowych, a także w kompleksach puszczy.

5. **Epizootia.** Możliwość wystąpienia ognisk chorób zakaźnych zwierząt, dotyczących zarówno fermy hodowlane, jak i w gospodarstwa indywidualne. Obowiązkowi zwalczania z urzędu podlegają najgroźniejsze z nich m.in.: pryszczycza, pęcherzykowa zapalenie jamy ustnej, pomór bydła, afrykański pomór świń, klasyczny pomór świń, afrykański pomór koni, wysoce zjadliwa grypa ptaków, pomór drobiu, choroba niebieskiego języka i wścieklizna.
6. **Epifitoza.** Najgroźniejsze w skutkach zakażenia środowiska roślinnego wywołują patogeny, występujące w uprawach rolnych. Doprowadza to do znacznego obniżenia zbiorów lub porażenia zebranych ziemiołódów. Zagrożenie obejmuje rośliny uprawiane, takie jak: rzepak, pszenica, żyto, pszenżyto, owies, jęczmień, ziemniaki.

Zagrożenia w transporcie i komunikacji

1. **Katastrofa morska** – najczęstszymi przyczynami są: katastrofy podczas prac przeładunkowych, niesprzyjające warunki pogodowe, roboty hydrotechniczne lub nawigacyjne prowadzone na torach wodnych, kotwiczowiskach i w basenach portowych oraz niezamierzone lub celowe działanie człowieka.
2. **Katastrofa w żegludze śródlądowej** – najczęstszymi przyczynami mogą być: katastrofy podczas prac przeładunkowych; niesprzyjające warunki pogodowe; kolizje; wejścia na mieliznę oraz niezamierzone lub celowe działanie człowieka.
3. **Katastrofa w ruchu lądowym** – najczęstszymi przyczynami są: niesprzyjające warunki pogodowe, roboty drogowe wpływające na zachwianie rytmiki ruchu oraz zmieniające jego organizację, inne zagrożenia obejmujące swym zasięgiem sieć dróg kołowych i kolejowych, nieprzestrzeżenie prawa o ruchu drogowym, niezamierzone lub celowe działanie człowieka.

Naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego

1. **Zbiorowe naruszenie porządku publicznego.** Do protestów społecznych dochodzi głównie w środowiskach zawodowych i w grupach społecznych. Podłożem takich zachowań jest: niezadowolenie z podejmowanych decyzji natury ekonomicznej, prawnej, organizacyjnej. Niezadowolenia społeczne prowadzą do:
 - masowych zgromadzeń ludności,
 - zamieszek,
 - niezadowolenia części społeczeństwa, najdotkliwiej odczuwającej skutki protestu,

- bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia osób (również pośrednio w wyniku utrudnionego dostępu do systemu opieki zdrowotnej),
 - okresowe utrudnienia w przemieszczaniu się,
 - zakłócenia w infrastrukturze komunikacyjnej,
 - długoterminowe zablokowanie szlaków/węzłów komunikacyjnych powodujące unieruchomienie lub utrudnienia w transporcie,
 - uszkodzenie i dewastacja mienia i infrastruktury, w tym obiektów zabytkowych,
 - degradacja środowiska spowodowana nieprzestrzeganiem prawa przez obywateli (dewastacja gleby, roślinności zaśmiecenie nadmierny hałas, spalanie niedozwolonych substancji i rzeczy, np. opony samochodowe).
2. **Zagrożenia o charakterze terrorystycznym.** Istnieje potencjalne zagrożenie dokonania zamachu terrorystycznego. Potencjalnym obiektem zamachu terrorystycznego mogą stać się: obiekty wojskowe, zgrupowania wojsk, porty morskie lub węzły komunikacyjne, za pośrednictwem których prowadzony jest przemarsz wojsk, lotniska cywilne i wojskowe, ważne obiekty przemysłowe i inne obiekty infrastruktury krytycznej, świątynie, rejony (obiekty) z dużym skupieniem ludzi.
3. **Zakłócenia funkcjonowania sieci i systemów teleinformatycznych.** Obszarem narażonym na cyberterroryzm są obiekty funkcjonujące w cyberprzestrzeni, takie jak ważne węzły informacyjne, teleinformatyczne oraz telekomunikacyjne, co może spowodować:
- zakłócenia w pracy zasobów teleinformatycznych i telekomunikacyjnych,
 - niepewność strach i panikę w społeczeństwie,
- Szczególnym zagrożeniem jest infrastruktura krytyczna państwa. Przewidywane miejsca występowania zagrożeń bezpośrednich krytycznej infrastruktury teleinformatycznej to miejsca lokalizacji kluczowych elementów systemów teleinformatycznych.
4. **Katastrofa budowlana** – polega najczęściej na całkowitym lub częściowym zawaleniu się wznoszonego lub istniejącego obiektu budowlanego lub jego części.
5. **Znalezisko przedmiotów niebezpiecznych i wybuchowych** – znajdowane przedmioty niebezpieczne to przedmioty: pochodzenia wojskowego, pochodzenia cywilnego, niewiadomego pochodzenia.

Identyfikacja czynników zagrożeń, mogących wystąpić na obszarze województwa ma kluczowe znaczenie w procesie oceny ryzyka zjawisk i zdarzeń, które potencjalnie i faktycznie mogą wystąpić.

Podsumowanie

Analizując wojewódzki plan zarządzania kryzysowego, podawać w wątpliwość można to czy zidentyfikowano wszystkie potencjalne zagrożenia, jakie mogą wystąpić na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Na podstawie charakterystyki regionu i występujących uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych można zdefiniować inne istotne dla bezpieczeństwa województwa zachodniopomorskiego zagrożenia, do których należy zaliczyć:

- zaplanowane zbiorowe okupacje i blokady obiektów urzędów administracji publicznej, skutkujące zakłóceniem ich funkcjonowania,
- zmasowane informacje o podłożeniu ładunku wybuchowego w urzędach administracji publicznej,
- zajęcie obiektów administracji publicznej z przetrzymywaniem zakładników,
- zaplanowane zbiorowe blokady szlaków komunikacyjnych drogowych i kolejowych,
- blokady portów morskich, torów wodnych i podejściowych paraliżujących ruch jednostek pływających,
- katastrofy cywilnych statków powietrznych przewożących pasażerów,
- masowe nielegalne przekraczanie granicy wewnętrznej w strefie Schengen spowodowanej nasilonym strumieniem migracyjnym cudzoziemców niebędących obywatelami Unii Europejskiej.

Identyfikacja zagrożeń oraz ocena ryzyka ich wystąpienia jest zasadniczym elementem w procesie zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach, tj. wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Planowanie, doskonalenie obowiązujących rozwiązań, współdziałanie, ostrzeganie, alarmowanie ludności, informowanie, monitorowanie, działania ratownicze, udzielanie pomocy medycznej i społecznej, ewakuacja, szkolenia, edukowanie, bilansowanie zasobów, to elementy, które muszą być uwzględnione w procesie zarządzania kryzysowego. Dzięki temu procesowi zmniejsza się ryzyko, a zwiększa szanse na sprawne realizowanie faz zarządzania kryzysowego, czyli zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowę.

Bibliografia

Dokumenty opublikowane

Ustawa z 26.04.1997 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U z 2007, nr. 89, poz.590 ze zm.).

Ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009, nr 31, poz. 206 ze zm.).

Literatura

Fehler W., *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*, Warszawa 2009.

Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P., *Organizacja i kierowanie systemami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Pułtusk–Warszawa 2013.

Kwiatkowski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Szkice socjotechniczne o mądrości przed szkodą*, Pułtusk 2011.

Tomaszewski T., *Wstęp do psychologii*, Warszawa 1971.

Netografia

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r., <https://www.bbn.gov.pl>.

Wojewódzki Plan Zarządzania Kryzysowego zatwierdzony 18.03.2021 r., <https://www.szczecin.uw.gov.pl>.

Identification of security risk factors in the Zachodniopomorskie Voivodship in the process of planning crisis management

Abstract

Objective – identification of security risk factors in the Zachodniopomorskie Voivodship in the process of risk assessment and crisis management planning.

Research methodology – research was conducted on the basis of legal sources, a comparative analysis of applicable regulations and the voivodeship crisis management plan.

Results – based on an analysis set on applicable regulations, planning documentation covering the sphere of crisis management in the Zachodniopomorskie Voivodship, conclusions were obtained confirming that full identification of security risk factors allows for reducing the risk and increasing the chances for an efficient organization of crisis management in the phase of: prevention, preparation, response and reconstruction.

Originality/value – the material presented in the article allowed for a comparative analysis of the voivodeship crisis management plan with possible security threats that were

not defined in the crisis management plan and resulting from the descriptive features of the West Pomeranian region.

Keywords

security, crisis management, risk, planning, response, organization, Zachodniopomorskie Voivodeship

Konrad Szelest

Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie

ORCID ID: 0000-0003-4682-1835

Rola, cele i funkcja zarządzania kryzysowego

Streszczenie

Zarządzanie kryzysowe jest jedną z najważniejszych aspektów działalności państwa, kształtujących poziom bezpieczeństwa. Jego rola, cele i funkcje to zakresy, które są ze sobą ściśle powiązane i tworzą komponent będący odpowiedzialny za stabilizację i bezpieczeństwo kraju.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, kryzys, zarządzanie kryzysowe, cykl bezpieczeństwa

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie trzech zakresów zarządzania kryzysowego: roli, celów i funkcji. Zależności pomiędzy tymi zakresami decydują o skuteczności zarządzenia kryzysowego.

Pojęcie kryzysu towarzyszy człowiekowi na wielu płaszczyznach codziennego życia. Kryzys jako zjawisko jest wpisane również w charakterystykę państw cywilizowanych. Jest to szczególnie widoczne dziś, w 2023 roku. Pierwszym uderzeniem kryzysu była światowa pandemia Covid-19, która prawie na 2 lata sparaliżowała funkcjonowanie współczesnego świata. Stała się przyczyną rozszerzającego kryzysu ekonomicznego oraz początkiem galopującej inflacji. Drugim uderzeniem kryzysu była inwazja Federacji Rosyjskiej na suwerenną Ukrainę. Największy konflikt

zbrojny jaki widziała Europa od czasu zakończenia II wojny światowej stał się przyczyną zmiany rzeczywistości wielu milionów ludzi oraz zmusił środowisko międzynarodowe do podjęcia konkretnych działań w celu pomocy i wsparcia zaatakowanej Ukrainy. Rok po rosyjskiej inwazji łatwo stwierdzić, że świat nie będzie już taki sam jak przed 24 lutego 2022 roku. Podobnie międzynarodowe media traktowały pandemię Covid-19. Światowe kryzysy zaczęły stawać się codziennością dla wszystkich mieszkańców naszej planety. Oprócz kryzysu pandemicznego, wojennego, ekonomicznego czy humanitarnego, mamy też do czynienia z klęskami żywiołowymi, które pustoszą całe kraje, a w niektórych przypadkach nawet duże części kontynentów. Nie można przy tym zapomnieć o kryzysie klimatycznym, który z roku na rok jest odpowiedzialny za nieodwracalne zmiany w atmosferze ziemskiej. Powyższe przykłady kryzysów występujące w ujęciu ogólnoswiatowym są również składowymi sytuacjami kryzysowych w poszczególnych krajach naszego globu.

Oczywiście, inne zagrożenie kryzysowe może występować w Ameryce Południowej, inne na wschodzie Europy, a jeszcze inne na dalekich krańcach Nowej Gwinei. Zawsze jednak pojawia się punkt wspólny bez względu na charakterystykę państwa czy położenie na mapie świata. Jest nim radzenie sobie z zagrożeniami wywołującymi kryzys, czemu towarzyszy pojęcie zarządzania kryzysowego, rozumianego jako działalność **administracji publicznej** – element kierowania bezpieczeństwem narodowym, co polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli dzięki zaplanowanym działaniom, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywracaniu jej pierwotnego charakteru¹. W Polsce specyfikę zarządzania kryzysowego określa ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. W skrócie można stwierdzić, że zagrożenie kryzysowe obejmuje celowo zaplanowane przedsięwzięcia organizacyjne, logistyczne i finansowe, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawnego reagowania oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji.

Patrząc na problemy z jakimi mierzy się dzisiejszy świat, można stwierdzić, że następuje ogromna tendencja wzrostu zainteresowaniem tematyką zarządzania kryzysowego². Przechodząc do szczegółowego opisu specyfiki pojęcia zarządzania kryzysowego, należy zwrócić szczególną uwagę na trzy kwestie: rolę, cele i funkcje.

¹ Ustawa z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym, art. 2 (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

² W. Walczak, *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania administracji państwowej*, Łódź 2009, s. 94.

Każda z tych wyodrębnionych kwestii stanowi oddzielną, ale również i zbieżną ze sobą charakterystykę, odnoszącą się do pojęcia zarządzania kryzysowego.

Rola zarządzania kryzysowego

Pierwsze z pojęć, czyli rola dotyczy kompleksowego przygotowania całego społeczeństwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Na sytuacje kryzysowe składają się wszystkie rodzaje zagrożeń powodowane przez siły natury lub działalność człowieka. W tej drugiej grupie ujęte jest m.in. zagrożenie wybuchu konfliktu zbrojnego. Na przykładzie ostatnich lat mamy do czynienia z sytuacjami kryzysowymi wywołanymi przez siły natury (trzęsienie ziemi w Turcji i w Syrii – 6.02.2023 r.) oraz tymi, związanymi z działalnością człowieka (rosyjska inwazja na Ukrainę). Interesująca wydaje się z kolei sprawa wybuchu epidemii Covid-19, która określana jest jako możliwy efekt działalności człowieka (niekontrolowane wydostanie się wirusa z ośrodka badawczego, laboratorium w chińskim mieście Wuhan³), a także naturalne powstanie mutacji wirusa SARS, przenoszonej przez zwierzęta⁴.

Wracając do pojęcia roli zarządzania kryzysowego, należy zwrócić szczególną uwagę na charakterystykę związaną z tym pojęciem. Wyróżniamy cztery fazy zarządzania kryzysowego: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa⁵. Dwie pierwsze fazy występują w okresie stabilizacji, natomiast dwie kolejne – w okresie realizacji. Zapobieganie dotyczy wszystkich działań, które eliminują lub minimalizują prawdopodobieństwo pojawienia się katastrofy. Zapobieganiem jest również maksymalne ograniczanie skutków katastrofy. Fazą przygotowania określone jest planowanie sposobu reagowania w przypadku wystąpienia katastrofy, a także wszystkie działania służące do zwiększenia zasobów sił i środków niezbędnych do prowadzenia działań ratunkowych. Pierwszą fazą okresu realizacji jest reagowanie i dotyczy działań po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej. Reagowanie polega na udzielaniu pomocy osobom poszkodowanym oraz minimalizację zniszczeń wtórnych. Kolejną fazą w okresie realizacji jest odbudowa, co polega na przywracaniu

³ www.rp.pl/covid19/art38023471-tajny-raport-wyciek-z-laboratorium-prawdopodobnym-zrodlem-pandemii-covid-19 (28.02.2023).

⁴ www.businessinsider.com.pl/technologie/nauka/koronawirus-wydostal-sie-z-laboratorium-ta-hipoteza-nie-zostala-w-pelni-wykluczona/5j44hf7 (28.02.2023).

⁵ J. Bagiński (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Poznań 2008, s. 9.

zniszczonych systemów do czasu sprzed wystąpienia katastrofy, a nawet ich ulepszeniu względem okresu „przed katastrofą”. Dla fazy reakcji i przygotowania pewnego rodzaju sprawdzianem jest faza reagowania. To właśnie wtedy przeprowadzane są wszystkie wcześniej zaplanowane procedury i zadania. W tym czasie realizowane są również wszystkie procedury planowania doraźnego, adekwatne do określonej sytuacji i czasu w stosunku do sił, którymi dysponują służby odpowiedzialne za działania reakcyjne. Na podstawie powyższych wyznaczników jednoznacznie widać, że rola zarządzania kryzysowego ma pierwszorzędne znaczenie zarówno w okresie stabilizacji, jak i realizacji. Jest to swego rodzaju dobrze przygotowana taktycznie i motorycznie drużyna piłki nożnej, która, aby sprawnie funkcjonować, musi mieć zazębiający się etap początkowy z etapem końcowym (trening i rozgrywka meczowa). Kompleksowe przygotowanie zarówno faz z okresu stabilizacji, jak i realizacji pozwala na stworzenie wysokiej świadomości i odpowiedzialności społeczeństwa w radzeniu sobie z zagrożeniami w sytuacjach kryzysowych.

Cele i funkcje zarządzania kryzysowego

Kolejnym aspektem zarządzania są jego cele, wśród których można wymienić trzy cele: zapewnienie bezpieczeństwa ludności zamieszkującej dany teren przez minimalizację potencjalnych zagrożeń; sprawne, skuteczne przeprowadzenie działań w przypadku zagrożeń oraz neutralizacja zagrożeń i przywrócenie stanu sprzed kryzysu⁶. Powyższe cele można połączyć z wymienionymi przy okazji roli zarządzania kryzysowego czterema fazami realizowanymi w okresie stabilizacji i realizacji. Pierwszy cel dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa ludności przez minimalizację potencjalnych zagrożeń i jest to nic innego, jak eliminacja prawdopodobieństwa pojawienia się sytuacji kryzysowej. Celem wszystkich działań podejmowanych przez dane państwo jest utrzymanie stanu bezpieczeństwa i jego stabilności. Wpisuje się to w fazę zapobiegania i przygotowania. Sprawne, skuteczne przeprowadzenie działań w przypadku zagrożeń to z kolei przejście do fazy realizacji, w której następuje reakcja na występujące zagrożenie, przez udzielenie pomocy osobom poszkodowanym i zahamowanie powtórnych strat i zniszczeń spowodowanych zagrożeniami. Neutralizacja występujących zagrożeń pozwala także na kontrolę nad stanem po eliminacji

⁶ J. Falecki, *Dylematy zarządzania kryzysowego w Polsce*, Sosnowiec 2016, s. 7.

zagrożenia. Ostatni z celów, czyli przywrócenie stanu sprzed kryzysu jest prawie lustrzanym odbiciem fazy odbudowy, w którą wpisują się usuwanie skutków zagrożeń, odbudowa infrastruktury, odbudowa zniszczonych terenów i obiektów czy też w rezultacie właśnie powrót do stanu przed zagrożeniem. Jak można zauważyć, charakterystyka roli zarządzania kryzysowego zawiera w swojej strukturze także komponenty, które zawarte są w celach zarządzania kryzysem. Pokazuje to ścisłą zależność pomiędzy rolą a celami zarządzania w przypadku wystąpienia kryzysu. Zarządzanie kryzysowe jest procesem ciągłym⁷, podzielonym na poszczególne etapy wynikające i zależne od siebie. Całość możemy nazwać swego rodzaju cyklem zarządzania kryzysem. Koniec cyklu oznacza również jego początek. Zapobieganie, czyli profilaktyka, przechodzi w stan przygotowania (gotowości), co daje możliwość reagowania (prowadzenie działań operacyjnych w przypadku wystąpienia kryzysu), po którym następuje faza odbudowy, czyli naprawczych działań administracyjnych. Po wdrożeniu działań naprawczych następuje wzmocnienie systemu, a także lepsze przygotowanie go do ewentualnego kolejnego kryzysu. I w taki sposób odbudowa staje się już profilaktyką, rozpoczynając kolejny cykl. Zastanawiając się nad trzema celami zarządzania kryzysowego i powiązanimi z nimi fazami, należy zwrócić uwagę na wiele zadań, jakie muszą być zrealizowane, aby proces zarządzania był ciągły i płynny. Etap zapobiegania polega na realizacji przedsięwzięć, które mają na celu działania uprzedzające, zredukowanie prawdopodobieństwa lub całkowite wykluczenie możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowych, albo w znacznym stopniu ograniczenia ich skutków. Są to następujące działania⁸:

- monitoring zagrożeń,
- analiza i ocena zagrożeń pod względem oddziaływania na społeczeństwo i środowisko,
- modernizacja i budowa wałów przeciwpowodziowych,
- prognozowanie strat i zniszczeń,
- działania legislacyjne,
- racjonalne planowanie zagospodarowania przestrzennego,
- planowanie budżetowe,
- określenie planu działań zapobiegawczych (planowanie strategiczne),
- przygotowanie struktur zarządzania i systemu dowodzenia,
- określenie zasad i sposobów kontroli i nadzoru.

⁷ W. Otwinowski, *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*, Poznań 2009, s. 49.

⁸ Tamże, s. 49–50.

Administracja państwowa powinna realizować działania zapobiegające powstawaniu sytuacji kryzysowych i nie dopuszczać do pojawiania się zagrożeń. Etap zapobiegania powinien być stanem rzeczywistym.

Charakterystyka drugiego etapu cyklu – przygotowania, to przede wszystkim działania planistyczne, czyli opracowanie sposobów reagowania w czasie pojawienia się sytuacji kryzysowych, opracowanie wpływu na ich przebieg i w konsekwencji zmniejszenia negatywnych skutków tych wydarzeń. W tym etapie mamy do czynienia z następującymi działaniami⁹:

- opracowanie i aktualizowanie planów zarządzania kryzysowego i ochrony cywilnej,
- przygotowanie systemu łączności zapasowej,
- organizacja i zapewnienie funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego,
- określenie zasad komunikacji; systemów monitorowania oraz opracowanie systemu alarmowania i ostrzegania,
- określenie procedur zwracania się o pomoc i jej udzielania,
- określenie zasad stosowania przymusu prawnego w stosunku do ludności, ograniczenia działalności organizacji pozarządowych i sektora prywatnego,
- tworzenie baz magazynowych (przeciwpowodziowych) oraz baz danych dotyczących możliwości pozyskiwania środków i materiałów,
- tworzenie baz danych dotyczących przebiegu sytuacji kryzysowej,
- szkolenie społeczeństwa oraz przedstawicieli organów zarządzających i koordynatorów (każdy obywatel powinien wiedzieć jak w danej sytuacji ma się zachować),
- doskonalenie służb ratowniczych,
- kształtowanie opinii społecznej w celu akceptacji ponoszonych kosztów,
- permanentne aktualizowanie elementów poszczególnych działań na podstawie uzyskanych wniosków z obserwacji i doświadczeń.

Wskazane działania tworzą kompletny stan gotowości wraz z wysokim poziomem edukacji społeczeństwa w ramach elementu szerokiej profilaktyki. Wartością bezcenną jest bowiem świadomość, jak każdy obywatel powinien zachować się w sytuacji zagrożenia.

W etapie reagowania wyszczególniamy działania, które możemy określić jako pełne spektrum walki z wstępującym zagrożeniem. Należą do nich¹⁰:

⁹ Tamże, s. 50.

¹⁰ Tamże, s. 51–52.

- przestrzeganie dyscypliny obiegu informacji, jej analizowania i przetwarzania,
- wszczęcie odpowiednich procedur przewidzianych w planie zarządzania kryzysowego, stosownie do występującego zagrożenia, w tym skierowanie odpowiednich sił i środków reakcyjnych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- uruchomienie procesu ciągłej informacji, powiadamianie wszystkich elementów organizacyjnych biorących udział w zarządzaniu kryzysowym,
- zorganizowanie punktów kontaktowych i ciągłe informowanie ludności o bieżącej sytuacji na danym obszarze,
- uruchomienie elementów systemu ostrzegania i alarmowania oraz samoobrony ludności,
- uruchomienie procedur ratowniczych,
- uruchomienie struktur ratowniczych,
- rozpoczęcie systemu ewakuacji ludności, zwierząt hodowlanych oraz mienia,
- neutralizacja ognisk zagrożeń,
- organizacja samopomocy społecznej, np. udział organizacji pozarządowych,
- wsparcie operacji przez siły zbrojne,
- udział organizacji społecznych i humanitarnych,
- uruchomienie ochrony psychologicznej dla osób poszkodowanych na skutek wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- stworzenie doraźnych warunków bytowych dla ludności poszkodowanej.

Ostatnim etapem cyklu jest odbudowa, w ramach której, rozumiejąc ją jako swego rodzaju akcję naprawczą, wyróżniamy zadania służące przywróceniu stanu sprzed pojawienia się kryzysu¹¹:

- szacowanie szkód w mieniu i strat w infrastrukturze oraz wypłacanie odszkodowań poszkodowanym,
- zapewnienie pomocy ludności w leczeniu, rehabilitacji, pomocy socjalnej i psychologicznej,
- informowanie poszkodowanych o prawach i obowiązkach,
- odtwarzanie i uzupełnianie zapasów (sił i środków biorących udział w akcji ratowniczej),
- przywracanie równowagi i bezpieczeństwa ekologicznego,
- odbudowa i przywracanie sprawności infrastruktury komunalnej,
- odtwarzanie baz materiałowych,
- inicjatywa legislacyjna w zakresie zarządzania kryzysowego,

¹¹ Tamże, s. 52.

- usprawnienie działalności administracji,
- rozliczenie kosztów,
- podsumowanie działań i opracowanie wniosków z działań na przyszłość,
- aktualizacja planów i procedur zarządzania kryzysowego,
- modyfikacja programów szkolenia.

Warto zwrócić uwagę na ostatnie zadanie z etapu odbudowy – modyfikację programów szkolenia. Jest to doskonały przykład pokazujący już wcześniej omawiany model zamkniętego cyklu, jakim jest zarządzanie kryzysowe. Usprawnienie szkolenia kończące etap odbudowy jest jednocześnie początkiem etapu zapobiegania, w którym najważniejsze są zadania profilaktyczne. Przenikanie się etapów zarządzania kryzysowego oraz zbieżna charakterystyka zarówno roli, jak i celów, potwierdzają równowagę jaka musi zaistnieć między działalnością państwa, jego organów oraz instytucji, aby sprawnie działać nad ogółem spraw określonych jako bezpieczeństwo narodowe¹².

Jakie ogólne zadania spełnia zarządzanie kryzysowe? Na podstawie definicji zagadnienia zarządzania kryzysowego, a także mając podstawową wiedzę na temat faz i przebiegu procesu zarządzania kryzysowego można stwierdzić, że zadaniami tego procesu jest zapobieganie, przygotowanie i odbudowa systemu danego państwa w przypadku wystąpienia kryzysu.

W ujęciu szczegółowym jednak, funkcje, czyli zadania zarządzania kryzysowego są bardziej skonkretyzowane i dotyczą: formułowania celów, planowania, pozyskiwania i organizowania zasobów ludzkich i rzeczowych, dowodzenia i kontroli¹³. Na podstawie wymienionych funkcji można stwierdzić, że przypisane zadania zarządzania kryzysowego są fundamentalnymi kwestiami dotyczącymi bezpieczeństwa każdego cywilizowanego państwa. Cele, szerokie spektrum planowania, odpowiednia kadra dowodzenia, a także adekwatny system kontroli będą tworzyć system odpowiedzialny za jak najskuteczniejsze radzenie sobie w sytuacji pojawiającego się kryzysu.

¹² M. Małecka, *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysem*, Rzeszów 2014, s. 151.

¹³ W. Walczak, *Zarządzanie...*, s. 108.

Podsumowanie

Zarządzanie kryzysowe ze względu na swoje znaczenie stanowi podstawę zapewnienia bezpieczeństwa każdemu systemowi państwowemu. Jego rola, cele i funkcje stanowią komponent, dzięki któremu państwo potrafi zapobiec pojawiającemu się zagrożeniu kryzysowemu, gdy wystąpi – walczyć z nim, a gdy minie czuwać nad odbudową stanu sprzed wystąpienia kryzysu. Zarządzanie kryzysowe umożliwia zarówno planowanie, jak i realizację wyznaczonych celów we wszystkich etapach. Ujmując pojęcie zagrożenia kryzysowego w ramy literackiego określenia, możemy nazwać je pancernem bezpieczeństwa, który kompleksowo ochrania państwo przed zagrożeniami. Ochrona jest doskonale zobrazowana w czterech fazach zarządzania kryzysowego, gdzie każdy etap wraz z działaniami wpływa na sytuację bezpieczeństwa, stabilności i poziom przygotowania na możliwość wystąpienia kryzysu.

Bibliografia

Literatura

- Bagiński J. (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Poznań 2008.
- Falecki J., *Dylematy zarządzania kryzysowego w Polsce*, Sosnowiec 2016.
- Małecka M., *Administracja publiczna w zarządzaniu kryzysem*, Rzeszów 2014.
- Nowakowski Z., Szafran R., *Bezpieczeństwo narodowe Polski a Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, w: A. Letkiewicz, Z. Nowakowski, J. Rajchel (red.), *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obronności. Implikacja dla Polski*, Warszawa 2011.
- Otwinowski W., *Podstawy zarządzania kryzysowego i systemu obronnego*, Poznań 2009.
- Walczak W., *Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania administracji państwowej*, Łódź 2009.
- Ustawa z 26.04.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Netografia

- www.businessinsider.com.pl/technologie/nauka/koronawirus-wyodostal-sie-z-laboratorium-ta-hipoteza-nie-zostala-w-pelni-wykluczona/5j44hf7.
- www.rp.pl/covid19/art38023471-tajny-raport-wyciek-z-laboratorium-prawdopodobnym-zrodlem-pandemii-covid-19.

Role, goals and function of crisis management

Summary

Crisis management is one of the most important aspects of the state's activity, shaping the level of security. Its role, goals and functions are areas that are closely related and form a component responsible for the stabilization and security of the country.

Keywords

security, crisis, crisis management, security cycle

Rafał Taras

Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim

ORCID: 0000-0002-7615-9494

Działania kontrterrorystyczne w systemie zarządzania kryzysowego

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie zagadnień związanych z kompleksowym zapewnieniem bezpieczeństwa państwa i fundamentalnej roli systemu zarządzania kryzysowego, opartego na administracji rządowej i samorządowej. Jest to próba zobrazowania skali występującego zjawiska i problemów z niego wynikających. Wskazano także czynniki wpływające na kształtowanie takich, a nie innych rozwiązań na tle nowych zagrożeń dla systemów państwa. W opracowaniu przedstawiono także zagadnienia związane z zagrożeniem ukierunkowanym na obywateli, instytucje państwa i podmioty infrastruktury krytycznej. Omówiono motywatory problemu, a także jego wpływ na obiektywny i subiektywny wymiar bezpieczeństwa. Podjęto próbę wskazania rozwiązań mogących przyczynić się do zabezpieczenia społeczeństwa przed możliwymi niebezpieczeństwami.

Słowa kluczowe

zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo, terroryzm, poziom strategiczny, koordynacja działań służb, rozwiązania systemowe

Wprowadzenie

Państwa obecnie coraz częściej stają w obliczu kryzysów, których różne podstawy prowadzą do zakłóceń funkcjonowania organizacji oraz skutkują niepożądanymi konsekwencjami¹, mającymi odzwierciedlenie w systemach zarządzania kryzysowego tych krajów. Większość państw europejskich jest obecnie zabezpieczona przed klasycznymi sytuacjami kryzysowymi, choć jeszcze do niedawna nie było właściwie żadnych zorganizowanych planów przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. Dopiero zamachy we Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii ujawniły jak wielka jest potrzeba tworzenia systemów antyterrorystycznych. Można powiedzieć, że wszystko zaczęło się od zamachów z 11 września 2001 roku, które sprawiły, iż głośno zaczęto mówić się o współczesnym terroryzmie. Aby skutecznie zapobiegać, przewidywać i szybko reagować na tego typu zagrożenia, konieczne jest utworzenie odpowiednich oraz efektywnych systemów kontrterrorystycznych wraz z wdrożeniem odpowiednich środków minimalizujących ich negatywne skutki, gdy nie można zapobiec takiemu kryzysowi. Rozwiązania ustawowe, określenie struktur i podmiotów zapewniających walkę z tym zjawiskiem, wskazanie metod przeciwdziałania oraz współpraca międzynarodowa, to podstawowe tematy tych rozważań.

Terror a terroryzm

„Terroryści starają się wzbudzić strach i za pomocą strachu zdobyć dominację i kontrolę”².

Frederick Häcker, ceniony psychiatra i specjalista terroryzmu

Przestępstwa powszechnie określane jako wywołujące terror, stanowią dość liczną grupę w ustawie – Kodeks karny z 1997 roku, warto także podkreślić, że nie ma rozgraniczenia „na terrorystyczne bądź nie”, co wskazuje, że niemal każde przestępstwo, w zależności od okoliczności, można za takie uważać. Zakres kryminalizacji przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, oraz ich stopień penalizacji uległ znacznym zmianom, dlatego należałoby z rozwagą przyjrzeć się analizowanemu zagadnieniu

¹ L. Barton, *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, Cincinnati 1993, s. 112.

² B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001, s. 125.

niewiele bliżej. Terroryzm podobnie jak ekstremizm jest pojęciem wieloznacznym i wielopłaszczyznowym. Z perspektywy instytucji policji jest to zagrożenie życia i zdrowia ludzkiego, zakłócenia w działaniu infrastruktury krytycznej, spowodowanie ogromnych strat materialnych, wymuszenie określonego zachowania/działania. Należałoby wyraźnie odróżnić pojęcie terroru od terroryzmu – pierwszy jest jedynie metodą działania ludzi, którzy swym działaniem wywołują bezpośrednio terroryzm³.

Terroryzm może być traktowany jako zjawisko rozpatrywane w kategoriach politycznych, terror zaś traktować należy jako pojęcie szersze, a zbyt ogólnikowe określenie nie pozwala nam autorytatywnie stwierdzić co nim jest, a co nie jest i kogo możemy określić mianem terrorysty.

W polskim ustawodawstwie definicja terroryzmu nie została wyodrębniona, jednak przewiduje się odpowiedzialność karną za przestępstwa o takim charakterze. Należą do nich między innymi zapisy prawa karnego materialnego wymienione w części ogólnej Kodeksu Karnego: art. 65 § 1, art. 110 § 1 i art. 115 § 20 oraz w części szczególnej art. 258 § 2, gdzie zmianą ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 16 kwietnia 2004 roku z mocą od 1 maja (art. 1 pkt 3) dostosowano polskie prawo do standardów unijnych. *Przestępstwo o charakterze terrorystycznym* – o którym mowa, to czyn zabroniony, zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- poważnego zastraszenia wielu osób,
- zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności,
- wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce RP, innego państwa lub organizacji międzynarodowej.

Ustawodawca penalizuje również samą groźbę popełnienia takich czynów.

Przestępstwo to definiuje się przy stosowaniu łącznym dwóch kryteriów – szczególnego celu działania sprawcy i odwołującego się charakteru przestępstwa. Ponieważ pojęcia nasycone są uproszczeniami, sytuacja taka może prowadzić do niewłaściwego rozpoznawania zjawisk oraz błędnego ich klasyfikowania.

Reasumując, w kodeksie karnym „terroryzm” nie jest określony jako przestępstwo, z uwagi na to, że czyn o takim charakterze może przyjąć różne formy, dlatego

³ M. Waclawik, A. Waliczek, F. Ziemiński, *Poszukiwania i manowce. Ruchy i myśl polityczna współczesnego świata*, Warszawa, 1980.

dyspozycje dotyczące przeciwdziałania zjawisku lub jego aspektom zawarto w wielu innych polskich aktach prawnych, m.in. w:

- ustawie o działaniach antyterrorystycznych⁴,
- ustawie o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa⁵,
- ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁶,
- ustawie o policji⁷,
- ustawie o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁸,
- ustawie o powszechnym obowiązku obrony⁹,
- ustawie Kodeks postępowania karnego¹⁰,
- ustawie o świadku koronnym¹¹,
- ustawie o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu¹²,
- ustawie o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego¹³,
- ustawie o ochronie osób i mienia¹⁴,
- ustawie o zarządzaniu kryzysowym¹⁵,
- Zarządzeniu nr 26 Komendanta Głównego Policji z 16.04.2019 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów kontrterrorystycznych policji.

⁴ Ustawa z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 796).

⁵ Ustawa z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1510; z 2019 r., poz. 1726).

⁶ Ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r., poz. 557).

⁷ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882, 2333, 2447, 2448; z 2022 r., poz. 655).

⁸ Ustawa z 9.06.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 502, 655).

⁹ Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, 1728).

¹⁰ Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 534, 1023, 2447, z 2022 r., poz. 655).

¹¹ Ustawa z 25.06.1997 r. o świadku koronnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1197).

¹² Ustawa z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2017 r., poz. 1049, z 2018 r., poz. 650, 1075).

¹³ Ustawa z 21.06.2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 204, z 2022 r., poz. 275, 655).

¹⁴ Ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2021 r., poz. 1995).

¹⁵ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 261, 583).

Komitet Antyterrorystyczny

Rada Bezpieczeństwa ONZ od wczesnych lat 90. XX wieku zajmuje się zagadnieniami związanymi z przeciwdziałaniem terroryzmowi. Ogłasza sankcje wobec państw i ugrupowań, co do których uważa się, że mają powiązania z terroryzmem, między innymi Libia, Sudan, Talibowie (rezolucja S/RES/1333). Już w 1999 roku na podstawie rezolucji S/RES/1269, wezwano państwa do zapobiegania i powstrzymywania wszystkich aktów terrorystycznych, a Sekretarz Generalny ONZ powołał specjalny zespół monitorujący kwestie terroryzmu, embarga na dostawy broni oraz finansowanie terroryzmu.

Prace nad zwalczaniem tego zjawiska wzmożono po ataku z 11 września 2001 roku na nowojorskie wieże World Trade Center, w wyniku czego już 28 września tego roku powołano Komitet Antyterrorystyczny ONZ (*Counter Terrorism Committee*), składający się ze wszystkich członków Rady. Rezolucja S/RES/1373¹⁶ zobowiązała państwa członkowskie do podjęcia środków w zakresie przeciwdziałania aktom terrorystycznym oraz uznania za niezgodne z prawem różnych form takich działań, a także prowadzenie współpracy międzypaństwowej. Państwa członkowskie zobowiązano do regularnego przedkładania raportów Komitetowi dotyczących implementacji tej rezolucji, nad wdrażaniem której czuwa powołany w 2004 roku Dyrektoriat Wykonawczy Komitetu Antyterrorystycznego (*Counter-Terrorism Committee Executive Directorate*). Przyjęto już 175 raportów (także polski).

W kolejnych rezolucjach Rada Bezpieczeństwa wezwała państwa członkowskie do wdrożenia rozwiązań mających utrudnić dostęp do broni masowego rażenia podmiotom niepaństwowym, podjęcia działań przeciwko grupom i organizacjom zaangażowanym w działalność terrorystyczną oraz rozpatrzenia możliwości utworzenia funduszu kompensacyjnego dla ofiar terroryzmu.

Podczas Światowego Szczytu Organizacji Narodów Zjednoczonych (14–16.09.2005 r.) Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję S/RES/1624¹⁷, potępiającą wszystkie akty terrorystyczne, bez względu na motywację sprawców oraz podżeganie do takich działań. Szczyt przyniósł również wezwanie do wprowadzenia zapisów prawnych zakazujących aktów terrorystycznych, podżegania do ich popełnienia oraz do nieudzielania bezpiecznego schronienia osobom odpowiedzialnym za ataki.

¹⁶ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement> (11.05.2022).

¹⁷ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf?OpenElement> (11.05.2022).

Komitet Antyterrorystyczny podkreślił, że terroryzmu nie pokona się operacjami wojskowymi albo wywiadowczymi czy zapisami prawnymi. Konieczny jest dialog, dzięki któremu możemy przyjrzeć się warunkom rozprzestrzeniania się terroryzmu. Przewodniczący uznał, że należy stawiać czoła problemowi we wszystkich formach i przejawach popełnianego przez kogokolwiek, gdziekolwiek i z jakichkolwiek powodów zamachu, natomiast sama narodowość, religia czy pochodzenie etniczne nie mogą decydować o tym, że dana osoba jest terrorystą. Przeszkodą nad przyjęciem Kompleksowej Konwencji w sprawie zwalczania terroryzmu są mocno dyskutowane kwestie dotyczące samej definicji terroryzmu, odniesień do terroryzmu państwowego, oceny źródeł oraz walki narodowowyzwoleńczej.

Narodowy Program Antyterrorystyczny

Dynamiczne zmiany ostatnich lat wymusiły również w Polsce usprawnienie działań antyterrorystycznych. Oprócz zmian w samych jednostkach odpowiedzialnych za walkę z tym zjawiskiem, podejścia kierującymi nimi, zmian w procesie szkolenia, organizacji baz szkoleniowych, nastąpiły zmiany w przepisach. Pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezes Rady Ministrów, w zarządzeniu nr 162 z 25 października 2006 roku, powołał działający do dziś Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych (MZds.ZT), będący organem pomocniczym Rady Ministrów, zapewniającym współdziałanie administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. W skład zespołu wchodzi ministrowie: Spraw Wewnętrznych i Administracji; Finansów, Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych oraz Koordynator Służb Specjalnych, a także szefowie: Obrony Cywilnej Kraju, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Ochrony Państwa, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Celnej, komendanci główni: Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Żandarmerii Wojskowej, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Do podstawowych zadań zespołu należy: monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, przedstawianie opinii i wniosków Radzie Ministrów, opracowywanie projektów standardów i procedur w zakresie zwalczania terroryzmu oraz inicjowanie i koordynowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej.

Członkowie MZds.ZT realizują cele i wdrażają priorytety na podstawie *Planu działań*, narzędzia w którym określono przedsięwzięcia o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym, kluczowe dla osiągnięcia większej skuteczności polskiego systemu antyterrorystycznego. Podnoszenie świadomości społecznej na temat natury zagrożenia, zasad zachowania w przypadku wystąpienia zdarzenia, oraz form i środków zaangażowania państwa, to główny priorytet w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu.

Kwintesencją działania MZds.ZT, było wprowadzenie *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019*, przyjętego uchwałą numer 252 Rady Ministrów z 9 grudnia 2014 roku, zgodnie z którym, na podstawie informacji otrzymywanych od podmiotów zaangażowanych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji opracowywał raport, przekazany Radzie Ministrów. Celem stworzenia programu było wpisanie działań antyterrorystycznych w system bezpieczeństwa kraju oraz zarządzania kryzysowego. Narzędzie to integrowało działania służb odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu, a głównym celem było wzmocnienie systemu antyterrorystycznego. Narodowy Program Antyterrorystyczny wzmocnił przygotowanie służb i instytucji, udoskonalił procedury postępowania w kontekście zagrożeń, podkreślił znaczenie działań profilaktycznych, w tym podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń.

Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019 wymusił wiele czynności, a dzięki środkom finansowym ujętym w ustawie budżetowej w ramach rezerwy celowej, przyczynił się do podniesienia zdolności służb do reagowania na różnego rodzaju zagrożenia terrorystyczne, przez między innymi organizację ćwiczeń antyterrorystycznych oraz kampanii społecznych. W marcu 2015 roku odbyły się w Warszawie ćwiczenia antyterrorystyczne zorganizowane w ramach Programu. Funkcjonariusze policji oraz przedstawiciele innych służb, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej, Straży Pożarnej i pogotowia ratunkowego przetrenowali wspólne działania na wypadek ataku terrorystycznego.

Scenariusz ćwiczeń zakładał skuteczne współdziałanie policji i innych służb w sytuacji kryzysowej. Celem przedsięwzięcia było sprawdzenie, jak reagują i współdziałają podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne. Funkcjonariusze mieli za zadanie między innymi odbicie zakładników z rąk terrorystów oraz rozbrojenie samochodu-pułapki wypełnionego materiałami wybuchowymi¹⁸.

¹⁸ <https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7061,O-Narodowym-Programie-Antyterrorystycznym.html> (11.05.2022).

Ćwiczenia były okazją do sprawdzenia, jak służby ze sobą współpracują w sytuacjach kryzysowych, były również przyczynkiem do dalszej analizy, która pozwoliłaby na wyeliminowanie ewentualnych mankamentów, m.in. w procedurach.

Zakończenie realizacji Programu nastąpiło w 2020 roku po przedstawieniu Radzie Ministrów sprawozdania, w którym znajdowała się informacja o realizacji wszystkich priorytetów ujętych w *Planie działań*. Przyczynkiem do zakończenia Programu było również wejście w życie ustawy z 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych, która zdeaktualizowała kierunkowe propozycje przedstawione w sprawozdaniu.

Ustawa antyterrorystyczna

Do 2016 roku, w polskim systemie prawnym nie było przepisu w randze ustawy, który obligowałby jakikolwiek podmiot do obowiązku reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Wszystkie stosowane dotąd rozwiązania, wynikały raczej z uwarunkowań historyczno-politycznych, a nie formalno-prawnych. Zgodnie z ustawą z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej¹⁹, nadzór nad działalnością instytucji, a także odpowiedzialność za bezpieczeństwo sprawuje minister właściwy ds. wewnętrznych, który w zakresie swoich zadań nie miał wprost wskazanej odpowiedzialności za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Treść decyzji nr 12 Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 lutego 2015 roku w sprawie ustalenia sposobu i trybu wprowadzania, zmiany lub odwołania stopnia alarmowego, jednoznacznie jednak potwierdzała tę odpowiedzialność. Potwierdzeniem tezy był § 3 przedmiotowej decyzji, który dawał ministrowi możliwość wprowadzenia stopni alarmowych, co wiązało się z obowiązkiem wykonania określonych w załącznikach do decyzji czynności, jednak nie były one wiążące w stosunku do podmiotów niepodległych ministrowi. Rozwiązania organizacyjne tworzone w reakcji na pojedyncze zdarzenia, nie wynikały wprost z ich ustawowych kompetencji, czego przykładem był sposób wykorzystania pododdziałów antyterrorystycznych policji w tamtym okresie.

Jednostki specjalne, w zakresie swoich zadań miały zawsze prowadzenie działań bojowych zmierzających do fizycznego zwalczania terroryzmu (Zarządzenie

¹⁹ Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943.

Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek). Założono, że pojęcie to jest równoznaczne z reagowaniem na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jednak w ustawie o policji, w swoim brzmieniu do 2016 roku, nie uwzględniono wprost odpowiedzialności w tym zakresie reagowania:

art. 2. Do podstawowych zadań Policji należy między innymi ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra.

W art. 18 natomiast wskazywano, że:

w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza poprzez spowodowanie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym, jeśli użycie oddziałów lub pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,

co jednoznacznie potwierdzało, że zanim do działań zostaną skierowane Siły Zbrojne RP, obowiązek ich podjęcia spoczywał na oddziałach i pododdziałach policji²⁰. Ta luka w jednoznacznych zapisach, powodowała nakładanie na pododdziały zadań, bardzo często niezwiązanych ze specyfiką działania tych jednostek, oraz brak możliwości uwzględnienia wyodrębnionej pozycji w budżecie dla tych celów, co skutkowało trudnościami w pozyskaniu przez policję celowych środków finansowych, a w konsekwencji systematyczne próby likwidacji pododdziałów antyterrorystycznych policji.

Otto von Bismarck powiedział kiedyś, że: „Tylko ludzie głupi uczą się na własnych błędach. Ludzie mądrzy – uczą się na błędach cudzych”²¹, dlatego w celu usprawnienia działań antyterrorystycznych, organizacje rządowe dostrzegły potrzebę stworzenia narzędzi służących przeciwdziałaniu i zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych. Poprawa efektywności współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa i jego obywateli, stała się głównym celem specjalnego zespołu utworzonego do stworzenia naczelnej ustawy dotyczącej walki z terroryzmem – ustawy

²⁰ M. Stępiński, *Formalno-organizacyjne uwarunkowania dowodzenia działaniami kontrterrorystycznymi realizowanymi przez wyspecjalizowane siły policyjne w świetle przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, w: K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016.

²¹ <https://quotepark.com/pl/cytaty/397649-otto-von-bismarck-tylko-ludzie-glupi-ucza-sie-na-wlasnych-bledach-l> (11.05.2022).

o działaniach antyterrorystycznych, w której zawarto wiele prawnych rozwiązań, umożliwiających zainteresowanym służbom wzmocnienie mechanizmów koordynacji, oraz szybkie i przede wszystkim skuteczne reagowanie już w przypadku samego podejrzenia o prowadzenie przedmiotowej działalności. Wiele wprowadzonych rozwiązań nie było stosowanych do tej pory przez organy ścigania oraz służby specjalne, część z nich przystosowano do realnych potrzeb. Przykładem jest wprowadzenie centralizacji odpowiedzialności, która spadła na Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a jej szef uzyskał uprawnienia i może bez zgody jakiegokolwiek podmiotu, decydować o zastosowaniu środków operacyjno-rozpoznawczych. Jedynymi warunkami są trzy ograniczenia: stosowania środków tylko wobec określonych kategorii cudzoziemców, wyłącznie w przypadkach zapobiegania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym i środki te mogą być stosowane nie dłużej niż przez 3 miesiące (z możliwością przedłużenia)²². Sama organizacja zdecydowanie rozszerzyła zakres stosowanych dotychczas środków, między innymi przez szeroki dostęp do danych i informacji zgromadzonych w zasobach państwowych, a prowadzonych przez inne organy, służby i podmioty, w tym również samorządy (np. przez dostęp do monitoringu umieszczonego w miejscach publicznych), dostęp do danych Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, Urzędów ds. Cudzoziemców, Komunikacji Elektronicznej, Lotnictwa Cywilnego, Państwowej Agencji Atomistyki, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Komisji Nadzoru Finansowego, Głównego Geodety Kraju, czy Prokuratora Generalnego oraz jednostek podległych lub nadzorowanych przez te podmioty.

Aby właściwie realizować zadania związane z zapobieganiem terroryzmowi, ABW, z zachowaniem wymogów dotyczących informacji niejawnych i ochrony danych osobowych, prowadzi wykaz informacji o osobach podejmujących działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub organizacji związanych z działalnością terrorystyczną; o osobach, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym o osobach stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego; o osobach uczestniczących w szkoleniach terrorystycznych lub

²² K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016, s. 262.

podejmujących podróz w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Koordynacja tych działań została przypisana szefowi ABW.

W celu ograniczenia skutków ewentualnych zamachów, dostosowania do wymogów obowiązujących w NATO, ustawa wprowadziła czterostopniowy system alarmowy na wypadek zagrożeń terrorystycznych oraz zagrożeń terrorystycznych w cyberprzestrzeni, o którym w dalszej części opracowania. Kolejną i istotną nowością wprowadzoną przez ustawę jest obowiązek rejestracji posiadaczy kart SIM, w szczególności ma ona zastosowanie do kart *prepaidowych*, co znacznie ułatwiło pracę organom śledczym. Uregulowany został nawet z pozoru tak błahy element, jakim są bezzałogowe statki powietrzne, tak zwane *drony*, przez wprowadzenie unormowania pozwalającego na ich likwidację (zestrzelenie) lub przejęcia nad nimi kontroli w sytuacjach zagrożenia. Ustawa przyznała Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji kolejne uprawnienie, polegające na możliwości wydania decyzji o natychmiastowym wydaleniu cudzoziemca z kraju, na wniosek szefa ABW albo SKW. Na mocy nowej ustawy prokurator uzyskał uprawnienia do podejmowania decyzji o przeszukaniu pomieszczeń i innych miejsc na wskazanym obszarze, realizowania czynności zatrzymania i przeszukania osób, miejsc o dowolnej porze. Najważniejszym, moim zdaniem, rozwiązaniem jest jednak obowiązek zapewnienia ochrony lub zapewnienie zabezpieczenia technicznego w odniesieniu do obiektów infrastruktury krytycznej, kluczowych dla bezpieczeństwa państwa, między innymi przez umieszczenie w planach ochrony tych obiektów tak zwanego załącznika antyterrorystycznego.

Działania antyterrorystyczne policji w systemie zarządzania kryzysowego

Na system zarządzania kryzysowego składa się wiele elementów. Wątek zwalczania i przeciwdziałania terroryzmowi stanowią odpowiednie podstawy prawne, instytucje, współpraca międzynarodowa oraz odpowiednie metody „walki”. Jeszcze kilka lat temu, prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia terrorystycznego w naszym kraju wydawało się znikome. Aktualnie jest to jedno z największych wyzwań, gdyż niebezpieczne zdarzenia mogą przyjąć różne formy, różne mogą być cele. Obowiązujące przepisy obligują policję do zwalczania terroryzmu oraz określają podstawowe zadania w tym zakresie.

Jako uzbrojona i umundurowana formacja, służąca społeczeństwu, policja wykonuje wiele zadań oraz przedsięwzięć w zakresie ochrony, zapobiegania i zwalczania terroryzmu, zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji z 14 listopada 2017 roku²³ oraz z ustawą o działaniach antyterrorystycznych. Wspecjalizowane jednostki policji, antyterrorystyczna albo inaczej kontrterrorystyczna, którą Kuba Jałoszyński definiuje jako:

oddział sił specjalnych, w Policji lub siłach zbrojnych, posiadający strukturę organizacyjną, środki walki i wyposażenie specjalistyczne, zaplecze logistyczne oraz infrastrukturę szkoleniową, umożliwiającą przygotowanie i przeprowadzenie operacji ratunkowej odbicia przetrzymywanych zakładników, jak też reagowania wobec szczególnie niebezpiecznych form przestępczości²⁴,

mają za zadanie fizyczną likwidację nagłych i bezpośrednich sytuacji związanych z przestępczością, zwłaszcza z przestępczością zorganizowaną lub zwalczaniem terrorku. Istotne znaczenie ma tutaj również praca operacyjna i prewencyjna tej instytucji.

Za fizyczne zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym, odpowiedzialne są także: Centralny Pododdział Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji (BOA), centralna jednostka specjalna, członek ATLAS – organizacji powstałej z inicjatywy belgijskiego DSU w 2001 roku i zrzeszającej 35 jednostek antyterrorystycznych policji z 27 państw Unii Europejskiej, oraz jednostki z Norwegii oraz Szwajcarii. Za rozpoznanie operacyjne tych przestępstw odpowiada Centralne Biuro Śledcze Policji; za zabezpieczenie imprez masowych oraz nadzór nad obiektami infrastruktury krytycznej odpowiada Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji; dodatkowo funkcjonariusze służby prewencyjnej jednostek policji na szczeblu Komend Wojewódzkich Policji/Komend Stołecznej Policji/Komend Miejskich i Powiatowych Policji wraz z Biurem Prewencji Komendy Głównej Policji, odpowiadają za edukację społeczną w zakresie przeciwdziałania przestępczości, w tym przestępczości o charakterze terrorystycznym. Do najważniejszych zadań należą czynności w zakresie operacyjno-rozpoznawczym, przedsięwzięcia porządkowo-ochronne, a także wymiana informacji i współdziałanie z innymi podmiotami oraz

²³ Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z 14.11.2017 r. w sprawie *Zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych* (Dz.Urz. KGP z 2017, poz. 73).

²⁴ K. Jałoszyński, *Jednostka kontrterrorystyczna – element działań bojowych w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego*, Szczytno 2011, s. 99.

organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań. W ramach krajowych uregulowań prawnych, policja jest zobowiązana w przedmiotowym zakresie do współpracy między innymi z: Państwową Strażą Pożarną, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojskowymi Służbami Informacyjnymi, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną, Biurem Ochrony Rządu, Ministerstwem Zdrowia oraz mediami i innymi podmiotami odpowiedzialnymi za utrzymanie infrastruktury krytycznej. Przedstawiciele policji wchodzą w skład międzynarodowych organizacji zajmujących się analizą i wymianą informacji o zagrożeniach, takich jak: INTERPOL²⁵, EUROPOL²⁶ czy Grupa Robocza ds. Terroryzmu działająca w ramach III Filaru Unii Europejskiej. Gdy siły policyjne okażą się niewystarczające, do wsparcia w prowadzeniu działań antyterrorystycznych, ustawa o działaniach antyterrorystycznych przewiduje udział Sił Zbrojnych RP, które mogą używać lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego, w tym broń palną, na zasadach przewidzianych dla żołnierzy Żandarmerii Wojskowej. Jednostki Wojsk Specjalnych mogą stosować powyższe środki w sposób przewidziany art. 3 ust. 2a Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP na zasadach określonych w wiążących RP umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym²⁷. W „ustawie antyterrorystycznej” dodatkowo wprowadzono, nieuregulowaną wcześniej, możliwość użycia broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu nawet, jeśli skutkiem tego będzie śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia zamachowca. Chodzi o możliwość „specjalnego użycia broni” (tzw. strzału snajperskiego), mogącego prowadzić do śmierci zamachowca. Jest to nawiązanie do regulacji tzw. strzału ratunkowego, który obecnie jest dopuszczony w prawie krajowym niektórych państw europejskich. Możliwość pozbawienia życia w obronie jakiegokolwiek osoby przez bezprawną przemoc przewiduje art. 2 ust. 2 Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach²⁸. Takie rozwiązanie ma zwiększyć skuteczność działań policji w sytuacji wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym i zgodnie z art. 43 ustawy jest traktowane jako środek wyjątkowy i ostateczny.

*Non facit fraudem, qui facit, quod debet*²⁹

²⁵ INTERPOL (*International Criminal Police Organization*) – międzynarodowa organizacja policji.

²⁶ EUROPOL (European Police Office) to policyjna agencja UE z siedzibą w Hadze.

²⁷ Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

²⁹ „Nie czyni bezprawia, kto spełnia swą powinność”.

Centrum Antyterrorystyczne

Historia pokazuje, że przemoc stanowiła nieodłączny element codzienności w każdym okresie³⁰. Terror jako forma wywierania wpływu, sposób prowadzenia polityki, czy sprawowania władzy – stosowany był zarówno przez napastników, jak i przez obrońców, słusznie i niesłusznie, przez jednostki czy też grupy i całe społeczeństwa. Dla jednych są tym, co chcieliby wyeliminować, a dla innych – sposobem na życie.

Próbując zrozumieć istotę terroru, powinniśmy wyróżnić źródła z jakich powstaje. Podstawowym jest oczywiście źródło polityczne – w uproszczeniu można powiedzieć, że jest to chęć przełamania niemocy sprawczej w osiągnięciu wyznaczonych celów w każdy możliwy sposób aby odnieść sukces. Dla niektórych jednostek i grup jest to jedyna możliwa droga do wywarcia pożądanego wpływu. W odniesieniu do grup lub jednostek wywodzących swą ideologię z poczucia niedostatku, kolejnym będzie źródło ekonomiczne – motywator terroru finansowego. Frustracja wywołana brakiem możliwości wejścia w stan posiadania określonych dóbr, jest bardzo silnym motywatorem, rodzi chęć wzbogacenia się drogą wymuszenia, niejednokrotnie za pomocą metod, które mogą być uznane jako terrorystyczne. Terror religijny – dewiacja polegająca na silnej woli propagowania własnej wiary, manipulowanie którą jest jednym z najłatwiejszych sposobów skupiania wokół „sprawcy” dużej grupy ludzi. Jest podłożem fanatyzmu religijnego nie tylko w świecie islamu (szariat), ale również w świecie katolickim, gdzie jego ortodoksyjni przedstawiciele wymuszają szacunek dla własnych symboli „strzelając” różańcami i krzyżami.

W celu monitorowania takich zachowań, zbierania informacji, zarządzeniem nr 102 Prezesa Rady Ministrów z 17 września 2008 roku, w polskim systemie powołano do życia nową jednostkę organizacyjną, funkcjonującą w ramach Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Centrum Antyterrorystyczne (CAT). Jednostka powołana do koordynacji działań podejmowanych przez formacje odpowiedzialne za ochronę antyterrorystyczną Polski, swoimi zadaniami obejmuje między innymi monitoring zagranicznych mediów sympatyzujących z terrorystami, oraz prowadzi czynności analityczno-informacyjne. Jednostka powstała po analizie przeprowadzonej pod koniec 2007 roku, która wykazała konieczność koordynacji działalności krajowych służb i instytucji w zakresie zwalczania terroryzmu, celem wyeliminowania nieefektywnych działań, rozbieżnych ocen dotyczących zagrożeń terrorystycznych oraz niepoprawnych identyfikacji czynników wpływających na ten stan.

³⁰ T. Białek, *Terroryzm*, Warszawa 2005.

Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, który go poparł oraz doprecyzował struktury krajowego systemu do spraw terroryzmu, podzielił je na trzy poziomy: strategiczny, operacyjny i taktyczny.

Głównym zadaniem jednostki stała się wymiana informacji między instytucjami i służbami tworzącymi system antyterrorystyczny RP, a także koordynacja działań poprzez:

- gromadzenie, analizowanie oraz przekazywanie informacji pozwalających na przygotowaniu odpowiednich sił i środków reagowania kryzysowego,
- koordynacja działań operacyjno-rozpoznawczych w zakresie zwalczania terroryzmu m.in. przekazywanie sygnałów o potencjalnych zagrożeniach, narady osób szczebla decyzyjnego, monitoring aktywności organizacji terrorystycznych i ich członków oraz struktur wspierających działalność fundamentalistów na terenie RP,
- wykonywanie czynności analityczno-informacyjnych m.in. sporządzanie raportów sytuacyjnych, tworzenie prognoz zagrożenia terrorystycznego RP, tworzenia analiz zagrożenia terrorystycznego w innych państwach, mogących wpływać na bezpieczeństwo RP,
- udział w opracowywaniu i nowelizacji procedur reagowania kryzysowego na wypadek ataku oraz sporządzanie algorytmów działań zapobiegających,
- monitoring radykalnych mediów,
- wspomaganie po ewentualnym zamachu terrorystycznym działań służb i instytucji uczestniczących w ochronie antyterrorystycznej Polski,
- utrzymywanie łączności z krajowymi uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej oraz partnerami zagranicznymi w systemie 24-godzinnym.

W ramach swoich działań jednostka prowadzi ponadto współpracę z UE, NATO, OBWE, Radą Europy, oraz uczestniczy w pracach Międzynarodowej Grupy Antyterrorystycznej (CTG), grupy roboczej UE ds. terroryzmu (WPT), Klubem Berlińskim. Centrum funkcjonuje w systemie całodobowym przez 7 dni w tygodniu, pod bezpłatnym numerem 996.

Standardy polskiego systemu zarządzania kryzysowego

Do czasu wprowadzenia ustawy o działaniach antyterrorystycznych, system alarmowy w polskim ustawodawstwie funkcjonował na poziomie kolejnych zarządzeń

prezesa Rady Ministrów. Umieszczenie tego systemu w przepisach powszechnie obowiązującego prawa umożliwiło powiązanie go z procesem decyzyjnym, skierowało realizację działań do poziomu administracji publicznej. W efekcie, w porównaniu do uprzednio obowiązującego porządku prawnego, w kraju nastąpiło ograniczenie podmiotowe w zakresie kompetencji wprowadzania stopni alarmowych i przekazanie tych kompetencji prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i szefowi ABW (dotychczas, w ograniczonym podmiotowo i obszarowo zakresie, kompetencja ta przysługiwała również wojewodom, ministrom i kierownikom urzędów centralnych).

W polskim systemie zarządzania kryzysowego funkcjonują przyjęte w naszym kraju określone standardy, znormalizowane i uwzględniające wszystkie zobowiązania wynikające z członkostwa RP w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego – zawarte między innymi w przyjętej przez państwa członkowskie Instrukcji NATO – Systemie Reagowania Kryzysowego (NCRS)³¹ stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP. Przyjęte rozwiązania pozwalają na elastyczne stosowanie przedsięwzięć i procedur stosownie do skali i rodzaju zagrożenia, zarówno w sytuacjach spowodowanych zagrożeniem terrorystycznym, jak i zewnętrznym zagrożeniem bezpieczeństwa państwa. Stopnie mogą być wprowadzane i odwoływane w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia, przez prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. wewnętrznych i Szefa ABW. Dodatkowo w sytuacjach niecierpiących zwłoki stopnie alarmowe mogą być wprowadzane, również po zasięgnięciu opinii szefa ABW, przez ministra właściwego ds. wewnętrznych, który informuje o tym niezwłocznie prezesa Rady Ministrów (dotąd, kompetencja ta przysługiwała także wojewodom, ministrom i kierownikom urzędów centralnych – w ograniczonym podmiotowo i obszarowo zakresie).

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi postępowanie, między innymi policji w zakresie stosowania stopni alarmowych są:

- ustawa o działaniach antyterrorystycznych³²,
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP³³,

³¹ NCRS – *NATO Crisis Response System* – System Reagowania Kryzysowego NATO.

³² Ustawa z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 796).

³³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 25.07.2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP (Dz.U. z 2016 r., poz. 1101).

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym³⁴,
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego³⁵.

Artykuł 15 cytowanej wyżej „ustawy antyterrorystycznej”, w przypadku zagrożenia lub wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, albo zdarzenia o charakterze terrorystycznym dotyczącego systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemów teleinformatycznych wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, można wprowadzić jeden z czterech stopni alarmowych:

1. Pierwszy stopień alarmowy (ALFA)/pierwszy stopień alarmowy CRP (ALFA–CRP), który można wprowadzić w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, którego rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia.
2. Drugi stopień alarmowy (BRAVO)/drugi stopień alarmowy CRP (BRAVO–CRP), który można wprowadzić w przypadku zaistnienia zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jednak konkretny cel ataku nie został zidentyfikowany.
3. Trzeci stopień alarmowy (CHARLIE)/trzeci stopień alarmowy CRP (CHARLIE–CRP), który można wprowadzić w przypadku zdarzenia potwierdzającego prawdopodobny cel ataku o charakterze terrorystycznym, godzącego w bezpieczeństwo lub porządek publiczny albo bezpieczeństwo RP, albo bezpieczeństwo innego państwa lub organizacji międzynarodowej oraz stwarzającego potencjalne zagrożenie dla RP lub uzyskania wiarygodnych i potwierdzonych informacji o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym na terytorium RP, lub uzyskania wiarygodnych i potwierdzonych informacji o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym, którego skutki mogą dotyczyć obywateli polskich przebywających za granicą lub instytucji polskich albo polskiej infrastruktury mieszczących się poza granicami Polski.
4. Czwarty stopień alarmowy (DELTA)/czwarty stopień alarmowy CRP (DELTA–CRP), który można wprowadzić w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym powodującego zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22.07.2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (Dz.U. z 2019 r., poz. 317).

³⁵ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 2.03.2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, znowelizowane Zarządzeniem z 11.02.2019 r. (DKPL-Z-3/2019/NATO; P-121-249-18).

publicznego albo bezpieczeństwa RP, albo bezpieczeństwa innego państwa lub organizacji międzynarodowej oraz stwarzającego zagrożenie dla RP, lub gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do zdarzenia o charakterze terrorystycznym na terytorium Polski, lub gdy uzyskane informacje wskazują na zaawansowaną fazę przygotowań do zdarzenia o charakterze terrorystycznym, które ma być wymierzone w obywateli polskich przebywających za granicą lub w instytucje polskie albo polską infrastrukturę mieszczące się poza polskimi granicami, a zebrane informacje wskazują jednocześnie na nieuchronność takiego zdarzenia.

W przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego, jeżeli użycie oddziałów i pododdziałów policji okaże się niewystarczające lub może okazać się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP, stosownie do ich przygotowania specjalistycznego, posiadanego sprzętu i uzbrojenia oraz zaistniałych potrzeb.

Na potrzeby realizacji zadań przez policję, związanych z wprowadzaniem i odwoływaniem stopni alarmowych, wprowadzono dwa stany gotowości:

1. Do przeciwdziałania i minimalizacji skutków aktów, w przypadku braku informacji o zagrożeniu na terytorium RP – stałą gotowość policji.
2. Do przeciwdziałania i minimalizacji skutków ataków, w sytuacji wprowadzenia jednego ze stopni alarmowych – podwyższoną gotowość policji, gdy realizowane są czynności wstępne, czyli wszelkie przedsięwzięcia planistyczne określające sposób reakcji na zagrożenie oraz działania mające na celu zgromadzenie sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania; czynności zasadnicze – zmierzające do osiągnięcia założonego celu (do czynności umiejscowionych na tym etapie działania zaliczamy również działania wyprzedzające) oraz odbudowa – zakończenie działań, czyli wszystkie działania zmierzające do przywrócenia stanu „normalnego” (pierwotnego), po zakończeniu operacji lub akcji.

Poziomy systemu antyterrorystycznego

Walka z terroryzmem w realiach naszego kraju przyjęła dwie formy – działań defensywnych – antyterrorystycznych, oraz ofensywnych – kontrterrorystycznych, których realizacja z uwagi na naturę samego systemu, pokrywa się w czasie. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

i Administracji³⁶, powołując strukturę systemu, wyróżniono trzy jego poziomy: strategiczny, operacyjny i taktyczny, z czego na każdym z nich wykorzystywane są różne procedury oraz podejmowane są różnorodne działania.

Najwyższy poziom systemu antyterrorystycznego (strategicznego), stanowi swego rodzaju spoiwo, w którym następuje koordynacja działań, wyznaczanie głównych kierunków oraz szczegółowych celów. Ponieważ plany działania na tym poziomie mają charakter długoterminowy, dokumenty tworzone są z dużą dozą uniwersalizmu. Poziom ten oparty jest na prezesie Rady Ministrów oraz Radzie Ministrów, a wiodącą rolę odgrywa minister właściwy ds. wewnętrznych. Odzwierciedla to również poziom odpowiedzialności za reakcję na zagrożenia terrorystyczne. Organy tworzące poziom strategiczny wspomagane są przez organy opiniodawczo-doradcze: Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Poziom strategiczny (działania o charakterze systemowym)

- prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów – podejmują kluczowe działania o charakterze systemowym w zakresie ochrony antyterrorystycznej kraju,
- organy opiniodawczo-doradcze, tj. Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych (MZds.ZT), Kolegium ds. Służb Specjalnych i Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK),
- minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako podmiot wiodący w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym,
- szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), jako podmiot wiodący w fazie zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym.

Na kolejnym poziomie (operacyjnym) podejmowane są działania dotyczące koordynacji wymiany informacji między poszczególnymi elementami systemu oraz analiza i monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Podmiotem odpowiedzialnym za koordynację obiegu informacji między służbami i instytucjami, jest szef Agencji Bezpieczeństwa, a bezpośrednio – Centrum Antyterrorystyczne ABW (CAT ABW), którego działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wspomagane są przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Koordynacja działań odnoszących się do ochrony przed zagrożeniami, realizowana jest w celu zabezpieczenia sił

³⁶ <https://www.gov.pl/web/mswia/poziomy-systemu-antyterrorystycznego-i-fazy-dzialan-antyterrorystycznych> (12.04.2022).

i środków niezbędnych do prawidłowego reagowania kryzysowego. Na podstawie zebranych informacji, przygotowywane są ponadto raporty z funkcjonowania systemów ochrony elementów infrastruktury krytycznej państwa.

Poziom operacyjny (koordynacja wymiany informacji)

- zadania na tym poziomie koordynuje Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CAT ABW) oraz w odniesieniu do kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB).

Ostatni poziom (taktyczny), tworzony jest przez służby, organy i instytucje wykonujące działania w zakresie ochrony państwa, z których najszersze kompetencje przekazano Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Działania tej instytucji obejmują czynności analityczne, informacyjne, operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, wspomagane przez Centrum Antyterrorystyczne, koordynujące proces wymiany informacji.

Poziom taktyczny (realizacja zadań ustawowych)

- wykonywany przez poszczególne służby i instytucje, w których zakresie właściwości pozostaje antyterrorystyczna ochrona państwa (ABW, AW, policja, SG, SKW, SWW, ŻW, SOP, RCB, PSP, MON, GIIF, Służba Celno-Skarbowa, MSZ, Prokuratura Krajowa, BBN, organy samorządowe).

Fazy działań antyterrorystycznych

Systemowe podejście do problematyki zagrożeń, implikowało również wyodrębnienie poszczególnych faz działań antyterrorystycznych z jasnym wskazaniem odpowiedzialności w poszczególnych obszarach, umożliwiło wykorzystanie potencjału wszystkich służb, organów i instytucji. Fazy podzielono na cztery zakresy: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Faza zapobiegania polega na: rozpoznawaniu zagrożeń, ochrony granicy państwowej, działaniach wywiadowczych i kontrwywiadowczych, ochrony obywateli i placówek RP poza granicami państwa, monitorowaniu środków masowego przekazu, wymianie informacji, przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu, ochronie

cyberprzestrzeni, zapobieganiu radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych, polityki migracyjnej i azylowej oraz integracji, a także polityki informacyjnej i edukacyjnej w przedmiotowym zakresie. Podmiotem wiodącym jest Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW).

Faza przygotowania odpowiedzialna jest za: opracowywanie planów i zwiększanie zasobów, zdolność do reagowania na zagrożenia CBRN³⁷, ocenę zabezpieczenia potencjalnych celów ataku, ochronę infrastruktury krytycznej, ochronę systemów transportowych, ochronę skupisk ludzkich, współpracę z sektorem prywatnym i organizację ćwiczeń i szkoleń. Podmiotem wiodącym jest minister właściwy ds. wewnętrznych, który swoje zadania realizuje przy pomocy nadzorowanych przez siebie służb – policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa i Państwowej Straży Pożarnej (PSP) oraz we współpracy z innymi organami, służbami i instytucjami.

Faza reagowania, w której zakres odpowiedzialności wchodzi: działania na miejscu zdarzenia, w tym działania kontrterrorystyczne, czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze, współpraca cywilno-wojskowa, komunikacja ze społeczeństwem, pomoc ofiarom. Podmiotem wiodącym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Faza odbudowy polegająca na odtwarzaniu sił i środków oraz doskonaleniu procedur. Ważną rolę w zakresie usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, poza ministrem właściwym ds. wewnętrznych, odgrywa również minister właściwy do spraw Administracji Publicznej, wojewodowie oraz organy jednostek samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i gminy.

Podsumowanie

System antyterrorystyczny w Polsce tworzy wiele elementów, które do momentu uchwalenia ustawy o działaniach antyterrorystycznych, były rozproszone. Ustawa dała możliwość skutecznej waliki i podejmowania decyzji. Jej niesamowitym atutem jest charakter prewencyjny, co bez wątpienia wpływa na wzrost bezpieczeństwa Polski. W wyniku centralizacji odpowiedzialności, pozwoliła na właściwą realizację zadań mających na celu przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom terrorystycznym, a więc zwiększyła możliwość współpracy między podmiotami zaangażowanymi.

³⁷ CBRN defence (*chemical, biological, radiological and nuclear defence*) – obrona przed bronią chemiczną, biologiczną, radiologiczną i nuklearną.

Przyjęte rozwiązania, w kontekście zarządzania kryzysowego, pozwoliły na podejmowanie skutecznych działań już w momencie samego podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz zapewniły odpowiednie mechanizmy reagowania na nie. Wprowadzenie konkretnych uregulowań w polskim systemie z całą pewnością pozwala na doskonałą koordynację i planowanie, której podstawą stał się uporządkowany katalog zasad współdziałania na miejscu zdarzenia w ramach prowadzenia działań kontrterrorystycznych. Najważniejszą istotą analizowanego systemu jest jego prewencyjny charakter, który mimo generowania potencjalnych zagrożeń dla przestrzegania praw człowieka, dostarcza wielu praktycznych instrumentów organom i instytucjom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo Polski w wymiarze narodowym, a także na arenie międzynarodowej.

Bibliografia

Literatura

- Barton L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, Cincinnati 1993.
- Białek T., *Terroryzm*, Warszawa 2005.
- Dmochowski A., *Czas strachu, Terroryzm – Europa – Polska*, Lublin 2015.
- Hoffman B., *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 2001.
- Jałoszyński K., Aleksandrowicz T., Wiciak K., *Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem, terroryzm na przełomie XX i XXI wieku*, Szczytno 2016.
- Jałoszyński K., *Jednostka kontrterrorystyczna – element działań bojowych w systemie bezpieczeństwa antyterrorystycznego*, Szczytno 2011.
- Jałoszyński K., *Terroryzm niekonwencjonalny – perspektywa zmiany charakteru zagrożenia terrorystycznego we współczesnym świecie*, Szczytno 2008.
- Jałoszyński K., Zubrzycki W., Babiński A. (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016.
- Laqueur W., *The Age of Terrorism*, Boston 1987.
- Stępiński M., *Formalno-organizacyjne uwarunkowania dowodzenia działaniami kontrterrorystycznymi realizowanymi przez wyspecjalizowane siły policyjne w świetle przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, w: K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, Szczytno 2016.
- Wacławik M., Waliczek A., Ziemiński F., *Poszukiwania i manowce. Ruchy i myśl polityczna współczesnego świata*, Warszawa, 1980.

Akty prawne

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona Protokołami nr 3,5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Ustawa z 10.06.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 796).
- Ustawa z 17.12.1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. z 2014, poz. 1510, z 2019 r., poz. 1726).
- Ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r., poz. 557).
- Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r., poz. 1882, 2333, 2447, 2448, z 2022 r., poz. 655).
- Ustawa z 9.06.2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2022 r., poz. 502, 655).
- Ustawa z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, 1728).
- Ustawa z 6.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 534, 1023, 2447, z 2022 r., poz. 655).
- Ustawa z 25.06.1997 r. o świadku koronnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 1197).
- Ustawa z 16.11.2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2017 r., poz. 1049, z 2018 r., poz. 650, 1075).
- Ustawa z 21.06.2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 204, z 2022 r., poz. 275, 655).
- Ustawa z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2021 r., poz. 1995).
- Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 261, 583).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 22.07.2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (Dz.U. z 2019, poz. 317).
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11.02.2019 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego (DKPL-Z-3/2019/NATO; P-121-249-18).
- Zarządzenie nr 36 Komendanta Głównego Policji z 14.11.2017 r. w sprawie zadań realizowanych przez Policję w sytuacjach kryzysowych (Dz.Urz. KGP z 2017, poz. 73).

Netografia

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf?OpenElement>.

<https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/7061,O-Narodowym-Programie-Antyterrorystycznym.html>.

<https://quotepark.com/pl/cytaty/397649-otto-von-bismarck-tylko-ludzie-glupi-uczasia-na-wlasnych-bledach-l>.

<https://www.gov.pl/web/mswia/poziomy-systemu-antyterrorystycznego-i-fazy-dzialan-antyterrorystycznych>.

Counter-terrorist activities in the crisis management system

Abstract

This article aims to present issues related to the comprehensive assurance of counter-terrorist state security and the fundamental role of the crisis management system based on government and local government administration. It is an attempt to illustrate the scale of the phenomenon and the problems arising from it. An indication of factors that may affect the shaping of such and not other solutions against the background of new threats to state systems. It aims to present issues related to the threat against citizens, state institutions and critical infrastructure entities. The article also discusses the motivators of the problem, its impact on the objective and a subjective safety dimension. This article is also an attempt to indicate solutions that may contribute to protecting society against possible dangers.

Keywords

crisis management, security, terrorism, strategic level, coordination of services, system solutions

Marek Cupryjak

Instytut Nauki o Polityce i Bezpieczeństwie

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0003-1244-9852

Prewencja antyterrorystyczna – wybrane elementy przeciwdziałania zagrożeniom

Streszczenie

Standardy zarządzania sytuacją kryzysową wymagają pełnego profesjonalizmu po stronie osób dowodzących, negocjatorów i sił antyterrorystycznych. Tylko współistnienie i współdziałanie wszystkich podmiotów uczestniczących w reagowaniu kryzysowym wpływa na minimalizowanie strat. Wymiernymi korzyściami dla menedżerów zarządzających sytuacją kryzysową z wykorzystania nowego „narzędzia” jakimi są negocjatorzy są: rozwiązanie sytuacji kryzysowej na drodze pokojowej, minimalizowanie ofiar – wśród uczestników sytuacji kryzysowej, brak dalszego zagrożenia dla obiektów infrastruktury krytycznej oraz zniesienie utrudnień i niedogodności dla obywateli i służb wynikających z izolowania określonych obiektów i obszarów.

Słowa kluczowe

terroryzm, przestępczość zorganizowana, policja, zarządzanie kryzysowe, antyterroryzm, prewencja

Przyjęte zasady prawne, chroniące życie i zdrowie ludzkie, wolność człowieka i jego godność, a także niektóre dobra materialne, obowiązują zawsze, nawet w czasie rozruchów i wojen¹. W czasie trwania konfliktu zbrojnego wzrasta wzajemna nienawiść

¹ Konwencji o ochronie osób cywilnych podczas wojny, obradowała w Genewie od 21.04. do 12.08.1949 r. na podstawie czterech projektów Konwencji, zbadanych i przyjętych przez XVII

i chęć destrukcji przeciwnika za wszelką cenę. konflikty prowadzą do lekceważenia norm prawa i fundamentalnych zasad humanitaryzmu. Przykładem rażących naruszeń jest terroryzm, który występuje często, a ostatnio stał się jednym z najbardziej niepokojących społeczeństwa zjawisk we współczesnym świecie.

Terrorystyci zawsze znajdowali i znajdują zwolenników i obrońców. Występowali i nadal występują niejednokrotnie jako bojownicy o wolność, o sprawiedliwość, o wiarę.

Zmiany polityczne i społeczne w naszym kraju (transformacja systemu komunistycznego w demokratyczny) są poważnym wyzwaniem dla rządzących i społeczeństwa pod względem kształtowania bezpieczeństwa. Państwo demokratyczne to system prawny służący społeczeństwu obywatelskiemu.

Do podstawowych podmiotów należy zaliczyć policję, która ustawowo odpowiedzialna jest za bezpieczeństwo i porządek publiczny². Policja realizując ustawowe zadania, korzysta ze wsparcia społecznego, aby zagwarantować obywatelom życie bez zagrożeń.

Ujmując bezpieczeństwo w aspekcie wielopłaszczyznowym, to kształtowanie bezpieczeństwa jest wyzwaniem dla wszystkich instytucji i obywateli, którym na nim zależy. Wyzwaniu temu powinny sprostać struktury administracji rządowej i samorządowej, a także inne organizacje i stowarzyszenia, które w swojej działalności statutowej mają zapisane dbałość o podnoszenie poziomu bezpieczeństwa.

Ważnym elementem, który stanowi jeden z głównych obszarów przedmiotu badań w artykule jest zależność, jaka występuje między potrzebami i oczekiwaniami społecznymi a funkcjonowaniem policji i innych podmiotów pod względem poczucia bezpieczeństwa publicznego.

Bezpieczeństwo stanowi ważny przedmiot badawczy w aspekcie socjologicznym, czego następstwem jest kształtowanie standardów życia społecznego przez usuwanie zagrożeń w życiu publicznym. Istotną rolę w tym zakresie odgrywają sprawne i skuteczne służby specjalne, a także współpraca międzynarodowa. Nie mniejszą rolę odgrywają profesjonalnie wyszkolone i wyposażone jednostki do fizycznego zwalczania terroryzmu, które podnoszą wśród obywateli poczucie bezpieczeństwa.

Konferencję Międzynarodową Czerwonego Krzyża, która odbyła się w Sztokholmie. Konferencja ustaliła teksty następujących Konwencji: 1) Konwencji Genewskiej o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych; 2) Konwencji Genewskiej o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu; 3) Konwencji Genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych; 4) Konwencji Genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny.

² Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 95 z późn. zm.).

Ważną funkcję w systemie bezpieczeństwa pełni prewencja antyterrorystyczna, której zasadniczym zadaniem jest edukowanie pracowników instytucji, szczególnie zagrożonych potencjalnym atakiem terrorystycznym. Edukowanie społeczeństwa w zakresie prawidłowych postaw w sytuacjach wystąpienia zagrożeń przyczynia się do podnoszenia poczucia bezpieczeństwa i pozwala minimalizować potencjalne straty. Systemowa edukacja prewencyjna powinna być prowadzona od najwcześniejszych lat życia.

Pełnoprawne członkostwo Polski w NATO i Unii Europejskiej oraz udział w misjach pokojowych polskiego kontyngentu wojskowego (m.in. w działaniach wojennych w Afganistanie i w Iraku) oraz pełnienie misji stabilizacyjnej w Afganistanie, skutkuje wzrostem zagrożenia atakami ze strony organizacji terrorystycznych.

Niebezpieczną przesłanką dla bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej państwa, istotnej dla obronności, gospodarki narodowej i ciągłości władzy, stanowi skierowanie przez przywódców Al-Kaidy gróźb dokonywania ataków terrorystycznych na terytorium Polski. Zbrojna agresja Federacji Rosji na Ukrainę i udzielane przez Polaków wsparcie logistyczne dla Ukrainy i stosowanie sankcji nałożonych na Rosję powoduje wzrost zagrożenia bezpieczeństwa RP.

Powstała sytuacja skłania do podejmowaniem działań, zmierzających do stosowania adekwatnych środków zapobiegawczych. Stało się koniecznością przygotowania sztabów kryzysowych, które muszą być powoływane w sytuacjach zagrożenia atakiem terrorystycznym. Permanentnie należy doskonalić ich struktury organizacyjne oraz strategię i taktykę działania. Pomimo stosowania zabezpieczenia technicznego w chronionych obiektach, utworzenie uzbrojonych formacji ochronnych nie gwarantuje stuprocentowego bezpieczeństwa.

Pracownicy Wydziałów ds. Bezpieczeństwa instytucji o wysokim stopniu ryzyka mogą podjąć działania wyprzedzające, by zapobiegać zagrożeniom ze strony terrorystów i przestępców. Właściwie zorganizowane i przeprowadzone szkolenia z personelem tych instytucji mogą podnieść szansę przeżycia w przypadku ataku terrorystycznego, napadu rabunkowego, uprowadzenia lub pojmania w charakterze zakładnika.

Analiza wielu tysięcy sytuacji kryzysowych wskazuje na słuszność przygotowywania się do nich. Europejskie instytucje ścigania i agendy rządowe mają doświadczenie, że pracownicy, których przeszkolono w zakresie postępowania w sytuacjach kryzysowych funkcjonują w miarę racjonalnie. Ma to szczególne znaczenie w przypadku napadu lub pojmania w charakterze zakładnika. Pracownicy, których nie przeszkolono, mają skłonności do popadania w histerię, co często skutkuje doznawaniem urazów psychicznych i fizycznych.

Dla bezpieczeństwa państwa i ludzi, dużym zagrożeniem jest „terroryzm bombowy”. Brak wiedzy w zakresie zasad postępowania i organizacji działań w sytuacji zagrożenia bombowego, niesie tragiczne następstwa.

Mając na uwadze teoretyczną i praktyczną wartość tych zagadnień, ważna jest wiedza w tej materii pracowników instytucji odpowiedzialnych za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych, a także personelu obiektów szczególnie narażonych na atak terrorystyczny. Należy dążyć do wprowadzania pewnych i sprawdzonych w sytuacjach kryzysowych modeli zachowań i rozwiązań, które podnoszą szanse przeżycia uczestników sytuacji kryzysowej. Przeprowadzone przez autora badania naukowe, w pełni potwierdziły słuszność prowadzenia takich szkoleń specjalistycznych.

Zarządzanie w czasie kryzysu terrorystycznego stanowi podsystem zarządzania kryzysowego i musi zawierać standardowe elementy, takie jak: planowanie, organizowanie, dowodzenie i kontrolę. Kontrolowanie pozwala stwierdzić, czy działania poszczególnych podmiotów, wchodzących w skład systemu przeciwdziałania terroryzmowi, zmierzają we właściwym kierunku. Brak kontroli uniemożliwia diagnozę stanu zagrożenia działaniami terrorystycznymi, a także realizację zaplanowanych działań i tym samym rozwiązanie kryzysu terrorystycznego. Podobnie kształcenie kadr odpowiedzialnych za rozwiązywanie sytuacji kryzysowych będzie tylko wtedy efektywne, jeżeli proces ten zostanie poddany takiej kontroli. Podstawowym wskaźnikiem umożliwiającym regulację tego procesu jest dobór kompetentnych osób. Polski model zarządzania sytuacją kryzysową jest coraz skuteczniejszy dzięki organizowaniu szkoleń centralnych oraz na poziomie województwa, powiatu i gmin. Uczestnikami tych szkoleń są: ministrowie, prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie oraz członkowie zespołów reagowania kryzysowego.

Niemalý przyczynek do wzrostu jakości zarządzania kryzysowego ma zdobywana wiedza specjalistyczna na studiach na kierunku bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, studiów podyplomowych w programach, których ujęto tematykę zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa. Kierunki takie organizowane są na Uniwersytecie Szczecińskim, w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie oraz na kursach zarządzania kryzysowego na Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni i w Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie. W większości studentami są osoby odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. Istotny wkład w tym zakresie, mają także inne uczelnie w kraju, w których w programach nauczania znalazły się przedmioty z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

Ocena zagrożenia Polski a szczególnie infrastruktury krytycznej w związku z możliwością wystąpienia ataków terrorystycznych

Zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej konwencjonalnym konfliktem zbrojnym jest realne, choć obecnie mamy zapewnione bezpieczeństwo tak wewnętrznie, jak i zewnętrznie. We współczesnym świecie zachodzą dynamiczne przemiany, których najlepszym dowodem jest to, że zjawisko terroryzmu stało się współcześnie obecne w życiu społeczeństw w stopniu dotychczas niespotykanym. Powszechny jest pogląd, że świat staje się z dnia na dzień bardziej brutalny a w polityce szczególnie często ludzie sięgają po przemoc. Rodzime grupy przestępczości zorganizowanej coraz częściej sięgają po gotowe wzorce działania zachodnich grup terrorystycznych, o których codziennie informują nas media. Obecne grupy terrorystyczne, w tym terroryści międzynarodowi, wobec obecnych przemian w naszym kraju zdają się mieć podatny grunt do swoich działań³.

System przeciwdziałania terroryzmowi musi podlegać ciągłemu udoskonalaniu, a efektywna neutralizacja zagrożeń terrorystycznych wymaga stworzenia sprawnych mechanizmów koordynacyjnych i stałego rozwijania współpracy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, oraz za ład konstytucyjny i bezpieczeństwo, a także porządek publiczny państwa.

Złożona sytuacja międzynarodowa zmusza do podejmowania działań, zmierzających do znalezienia odpowiednich środków zapobiegawczych. Między innymi należy dążyć do przygotowania sztabów kryzysowych powoływanych w sytuacjach zagrożenia terroryzmem, abyśmy w razie wystąpienia nagłego ataku mieli wypracowane ich struktury organizacyjne oraz strategię i taktykę działania⁴.

Pomimo stosowania technicznych środków zabezpieczenia obiektów, uzbrojonych formacji ochronnych nigdy nie ma stuprocentowej gwarancji bezpieczeństwa, niemniej jednak personel instytucji narażonej na atak może uczynić wiele, by zmniejszyć narażenie na przemoc terrorystów i zwiększyć szansę przeżycia w przypadku napadu, uprowadzenia lub pojmania w charakterze zakładnika⁵.

Polska jest postrzegana, także przez siły wrogie NATO i USA, jako jeden z głównych sojuszników Stanów Zjednoczonych w Europie. Zaangażowanie Polski

³ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 16–18.

⁴ M. Stefański, *Prewencyjno-edukacyjne działania Policji w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Słupsk 2012, s. 158–163.

⁵ T. Białek, *Terroryzm manipulacja strachem*, Warszawa 2005, s. 235–248.

po stronie koalicji antyterrorystycznej, udział kontyngentów sił zbrojnych RP w operacjach wojennych w Afganistanie i Iraku spowodowało, że prawdopodobieństwo dokonywania ataków terrorystycznych i militarnych na nasze państwo wzrosło. Aby ustrzec się przed różnego rodzaju implikacjami związanymi z atakami terrorystycznymi, Polska powinna przygotować wielowariantowe plany działania na wypadek wystąpienia jednostkowych lub zmasowanych ataków terrorystycznych na obiekty cywilne i wojskowe na terytorium RP⁶.

Atak terrorystyczny może być przeprowadzony w różnych miejscach i o nieprzewidywalnej porze. Bardzo trudne jest ustalenie, które obiekty są narażone na zamachy. Zdesperowani terroryści potrafią działać w sposób nieprzewidywalny.

Rozwój cywilizacyjny świata sprawia, że dokonywanie zamachów terrorystycznych jest bardzo łatwe. Do głównych czynników, które umożliwiają działalność terrorystyczną, należy zaliczyć⁷:

- szeroki dostęp do informacji i nowoczesnej techniki,
- globalizacja i związana z tym łatwość podróżowania,
- szybki i trudny do kontrolowania przepływ kapitału,
- duża liczba niebezpiecznych ładunków chemicznych w zakładach przemysłowych i przewożonych drogami publicznymi,
- zorganizowana przestępczość – organizacje o charakterze mafijnym są dostawcami broni, materiałów wybuchowych, substancji służących do produkcji broni masowego rażenia, fałszywych dokumentów,
- handel narkotykami, który staje się podstawowym źródłem finansowania większości organizacji terrorystycznych.

Działania podejmowane przez policję

Mając na uwadze zagrożenia wynikające ze złożonej sytuacji międzynarodowej oraz wynikających z tego zagrożeń dla naszego kraju, Komenda Główna Policji w jednostkach terenowych policji (KWP, KMP, KPP i KP) podjęła wiele działań

⁶ J. Szafrąński, *Przygotowanie Policji do działań w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego*, w: J. Konieczny, K. Sroka (red.), *Samorząd terytorialny od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 150–153.

⁷ J. Adamski, *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007, s. 7–8, 62–78.

zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju, województw, powiatów i gmin takich jak⁸:

- a) dokonano analizy zagrożeń rejonów i obiektów, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym, również z użyciem środków promieniotwórczych, biologicznych i chemicznych;
- b) sporządzono wykaz obiektów potencjalnie zagrożonych atakami o charakterze terrorystycznym na terenie województwa zachodniopomorskiego;
- c) oceniono i zmodyfikowano system obiegu informacji, w celu zapewnienia pełnego monitoringu zagrożeń;
- d) zapewniono warunki techniczne i organizacyjne do natychmiastowego powołania sztabu kryzysowego i uruchomienia stanowiska dowodzenia KWP;
- e) nawiązano współpracę z innymi służbami w celu wymiany informacji o potencjalnych zagrożeniach oraz uzgodniono wspólne działania w ramach funkcjonujących zespołów reagowania kryzysowego;
- f) nawiązano kontakt z osobami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo obszarów, obiektów i urzędów podlegających obowiązkowej ochronie i na bieżąco powiadamiano ich o:
 - potencjalnych zagrożeniach ze strony organizacji terrorystycznych,
 - obowiązku wzmożenia nadzoru nad formacjami ochronnymi;
- g) na bieżąco realizowane są kontrole sprawdzające zgodność realizacji ochrony obiektów podlegających obowiązkowej ochronie z przyjętymi w planach ochrony zasadami;
- h) w ramach prewencji antyterrorystycznej przygotowano plany wzmocnienia służby w rejonach możliwych zagrożeń, do uruchomienia w przypadku ich wystąpienia;
- i) dokonano przeglądu stanu zabezpieczenia własnych obiektów policyjnych oraz podjęto niezbędne działania mające na celu zapewnienie ich bezpieczeństwa oraz przygotowano niezbędne procedury postępowania w razie wystąpienia zagrożenia;

⁸ S. Bukowski, *Terroryzm europejski. Geneza i współczesne zagrożenia*, Słupsk 2010, s. 110–118. Autor opracowania – Marek Cupryjak w latach 1994–2007 pełnił funkcję: Wojewódzkiego Koordynatora ds. Antyterrorystycznych KWP w Szczecinie, Wojewódzkiego Koordynatora ds. Działań Minersko-Pirotechnicznych KWP w Szczecinie i Wojewódzkiego Koordynatora ds. Negocjacji KWP w Szczecinie.

- j) dokonano uzgodnień z Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody w sprawie procedur reagowania na zagrożenia o charakterze ataku bioterrorystycznego, a także z użyciem środków promieniotwórczych lub chemicznych;
- k) zapewniono dyspozycyjność sił i środków Oddziału Prewencji Policji i Samodzielnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji (dawniej SPAP) do użycia w trybie alarmowym;
- l) prowadzi się w sposób systemowy rozpoznanie operacyjne potencjalnych zagrożeń terrorystycznych, a w szczególności zbiera się informację o osobach podejrzewanych o działalność terrorystyczną, cudzoziemcach mających kontakty z osobami, którymi interesują się jednostki operacyjne i które wykazują szczególne zainteresowanie obiektami administracji, przemysłowymi i użyteczności publicznej.

Oprócz powyższego, Komendanci Wojewódzcy Policji na podstawie Decyzji Komendanta Głównego Policji, powołali Zespoły do Spraw Koordynacji Przeciwdziałania Aktom Terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących znamiona zamachu terrorystycznego⁹. Zadaniem zespołu jest między innymi:

- a) koordynowanie przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania i zwalczania aktów terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz o charakterze terrorystycznym na terenie województwa;
- b) nawiązywanie współpracy z jednostkami terenowymi: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Żandarmerii Wojskowej, Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa (dawniej Biura Ochrony Rządu), w celu wymiany informacji i skoordynowania podejmowanych przedsięwzięć;
- c) podejmowanie współpracy z innymi organami i instytucjami, które mogą dysponować wiedzą na temat osób i zagrożeń wynikających z obrotu i dystrybucji materiałami wybuchowymi bądź substancjami niebezpiecznymi;
- d) prowadzenie rozpoznań operacyjnych dotyczących obywateli polskich oraz cudzoziemców zamieszkujących na stałe lub przebywających czasowo na terenie podległym KWP co do których zachodzi podejrzenie prowadzenia działalności o charakterze terrorystycznym na terenie Polski i poza jej granicami, a także

⁹ Decyzja nr 63/02 Komendanta Głównego Policji z 12.03.2002 r. w sprawie organizacji i zasad działania policji w przypadku zaistnienia aktu terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących cechy zamachu terrorystycznego. W pracach tego zespołu autor artykułu brał czynny udział.

uczestniczenia w grupach, organizacjach lub związkach podejrzewanych o działalność terrorystyczną lub jej wspieranie.

Wybrane siły i środki uczestniczące w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych

System negocjacji policyjnych w Polsce

Negocjacje policyjne w Polsce mają bardzo krótką tradycję. Pierwsza i jedyna etatowa sekcja negocjacyjna powstała w 1990 roku i została ulokowana w strukturze Wydziału Antyterrorystycznego Komendy Stołecznej Policji. Policyjni negocjatorzy uczestniczyli w prowadzeniu negocjacji ze sprawcami różnych zdarzeń kryzysowych. Nowe zadanie, jakim było prowadzenie negocjacji z różnego typu sprawcami zdarzeń kryzysowej, negocjatorzy realizowali głównie na podstawie własnych doświadczeń i wycucia. W tym czasie w Polsce nie istniał system negocjacji policyjnych, oparty na przepisach prawa i specjalistycznych szkoleniach. Na terenie kraju sytuacja w kwestii profesjonalnych negocjatorów była wręcz tragiczna, negocjacje prowadziły osoby nieprzygotowane, a styl ich przebiegu przypominał sceny z filmów akcji typu „Bрудny Harry”.

Ważnym przyczynkiem do stworzenia profesjonalnego systemu negocjacji policyjnych, była propozycja Stanów Zjednoczonych, by w ramach Programu Pomocy Antyterrorystycznej Departamentu Stanu przeszkolić kandydatów na negocjatorów z Polski. Takie szkolenie zorganizowano i przeprowadzono w Akademii Policji w Baton Rouge – w Luizjanie w 1994 roku. Polskę na tym szkoleniu reprezentowały kilkoosobowe grupy z następujących jednostek organizacyjnych: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urzędu Ochrony Państwa, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej, Grupy Reagowania Obronno-Mobilnego, Służby Więziennej. Autor opracowania brał udział w tym szkoleniu i był później współtwórcą polskiego systemu negocjacji policyjnych.

Realizację specjalistycznego programu na kursie dla negocjatorów powierzono doświadczonym agentom – negocjatorom z Federalnego Biura Śledczego (FBI). Zajęcia odbywały się w różnych porach dnia, także w godzinach nocnych. Uczestnicy zdobywali wiedzę teoretyczną a następnie prowadzili negocjacje z różnego rodzaju sprawcami sytuacji kryzysowych. Uwieńczeniem szkolenia były bardzo męczące

dwudniowe negocjacje ze sprawcami sytuacji kryzysowej związanej z wzięciem zakładników.

Po powrocie do kraju, negocjatorzy z Komendy Głównej Policji podjęli działania w celu stworzenia krajowego systemu negocjacji. W 1994 roku Komendant Główny Policji wydał decyzję nr 86/94 w sprawie powołania Zespołu programowo-metodycznego ds. negocjacji policyjnych. Członkowie tego zespołu opracowali program kursu dla negocjatorów policyjnych i po przeprowadzeniu kursu pilotażowego, rozpoczął się proces szkolenia. Szkoleniem objęto wytypowanych przez poszczególne komendy wojewódzkie policji kandydatów na negocjatorów, którzy spełniali określone warunki, takie jak: umiejętność opanowania emocji, odporność na stres, łatwość nawiązania kontaktu, doświadczenie zawodowe, a najważniejszym było dobrowolne podjęcie się roli negocjatora policyjnego. O uczestnictwie w kursie decydowały też wyniki testu psychologicznego na profil negocjatora.

Uwzględniając to, że do sytuacji kryzysowych dochodzi czasami na obszarach podległych jurysdykcji innych podmiotów niż policja, na wnioski kierownictwa tych instytucji Komendant Główny Policji podjął decyzję o włączeniu w proces szkolenia dla negocjatorów, wytypowanych osób z tych instytucji. W kursach negocjacji, oprócz policjantów, uczestniczyli przedstawiciele: Służby Więziennej, Straży Granicznej, konsultanci ds. psychologicznych dowódców jednostek wojskowych, Żandarmerii Wojskowej, Grupy Reagowania Obronno-Mobilnego, Państwowej Straży Pożarnej.

Specjalistyczne kursy z zakresu podstaw negocjacji zorganizowano dla dowódców operacji/akcji policyjnych, uczestnikami byli komendanci wojewódzcy policji, komendanci powiatowi policji, komendanci miejscy policji, komendanci komisariatów policji i ich zastępcy. Celem tych kursów było uświadomienie kierującym jednostkami organizacyjnymi policji, o możliwości wykorzystania narzędzia, jakim są zespoły negocjacyjne w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych i minimalizowanie potrzeby użycia siły.

Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych przez negocjacje należy do standardów wykorzystywanych przez siły policyjne i organy bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych.

Amerykańska agencja „Randa” przeprowadziła badania, z których wynika, że na 1000 zakładników, którzy zginęli w zdarzeniach kryzysowych na całym świecie, aż 780 zginęło w czasie szturmów przeprowadzonych przez pododdziały antyterrorystyczne. Tragiczną i bolesną ilustracją tych badań jest taktyczna operacja uwolnienia zakładników przez jednostkę antyterrorystyczną „Alfa” w moskiewskim teatrze

„Na Dubrowce”. W wyniku użycia przez antyterrorystów gazu obezwładniającego, zginęło wówczas przeszło 100 zakładników.

Rozwiązanie sytuacji kryzysowej w sposób pokojowy, a więc dzięki negocjacji, buduje pozytywny wizerunek policji, zwiększa jej autorytet i zaufanie społeczne. Rozwiązanie siłowe jest czasami konieczne i niezbędne, szczególnie w sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia zakładników, jednocześnie jednak wiąże się to z nieodwracalnymi skutkami¹⁰. Życie i zdrowie tracą nie tylko przestępcy i terroryści, ale także zakładnicy, policjanci i osoby postronne.

Na podstawie zarządzenia nr 4/02 z 26 marca 2002 roku Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych¹¹ oraz decyzji Komendantów Wojewódzkich Policji o realizacji dyspozycji tego zarządzenia, utworzono nieetatowe zespoły negocjatorów policyjnych przy komendach wojewódzkich policji, w skład których weszli policjanci-negocjatorzy oraz, pełniący etatowo rolę Koordynatora Wojewódzkiego ds. Negocjacji, funkcjonariusz Sztabu KWP. Zespołom udzielono wsparcia w postaci specjalnie przeszkolonych konsultantów – psychologów, wywodzących się z zespołów psychologów komend wojewódzkich policji.

Zespoły powołano w celu rozwiązywania trudnych sytuacji kryzysowych, niosących zagrożenie dla życia i zdrowia, a także dla obiektów infrastruktury krytycznej, a których rozwiązanie innymi metodami wiąże się z wysokim ryzykiem. Jest to ciągle nowe (mimo kilku lat funkcjonowania), alternatywne „narzędzie” w rękach policji i innych instytucji. Negocjatorzy nie zastąpią wyspecjalizowanych oddziałów antyterrorystycznych. Istnienie i symbioza tych formacji jest niezbędna, a korzystanie z obu opcji równoległe, daje osobom odpowiedzialnym za rozwiązanie sytuacji kryzysowej szersze spektrum możliwości i ułatwia podejmowanie decyzji.

Zasady działania i dotychczasowe wyniki

Negocjatorzy uczestniczą w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych¹², które można podzielić na trzy ogólne kategorie:

- wzięcie i przetrzymywanie zakładników,

¹⁰ K. Jałoszyński, *Dowodzenie akcją (operacją) policyjną z wykorzystaniem pododdziału antyterrorystycznego*, w: A. Urban (red.), *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, Szczytno 2007, s. 40–43.

¹¹ Dz.Urz. KGP nr 5, z 30.03.2002 r., poz. 25.

¹² Zarządzenie nr 4/02 z 26.03.2002 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych; K. Jałoszyński, *Terroryzm i walka z nim we współczesnym świecie*, Legionowo 2002, s. 81–84.

- manifestowane próby samobójcze,
- groźby użycia ładunków wybuchowych lub innych niebezpiecznych materiałów i substancji (biologicznych, chemicznych).

Aktualne statystyki wskazują, że liczba tego typu incydentów w kraju wciąż rośnie. Sytuacja taka, w powiązaniu z nasilającym się zagrożeniem terrorystycznym i terrorem kryminalnym, w pełni uzasadnia istnienie i potrzebę zwiększania liczby zespołów negocjatorów w komendach wojewódzkich policji.

Negocjatorzy rozwiązując sytuacje kryzysowe, działają według jasno określonych zasad i procedur, zgodnych ze standardami przyjętymi zarówno w innych krajach Europy, jak i w Stanach Zjednoczonych. Doskonaląc swoje umiejętności, negocjatorzy czerpią najwięcej z doświadczeń agentów FBI oraz policji: brytyjskiej, hiszpańskiej, niemieckiej, francuskiej. Zgodnie z przyjętymi zasadami, negocjatorzy przy rozwiązywaniu incydentu zawsze działają w minimum 3-osobowym zespole, a w zależności od stopnia komplikacji i długotrwałości prowadzonych działań, zespół powinien składać się z pięciu i więcej osób. Jedynie podczas incydentów dotyczących manifestowanych prób samobójczych, gdzie pierwszorzędne znaczenie ma czas dotarcia na miejsce i jak najszybsze podjęcie rozmów, dopuszcza się działanie zespołów 2-osobowych. Decyzję o podjęciu negocjacji, a także o ich zakończeniu lub przerwaniu, zawsze podejmuje dowódca akcji lub operacji policyjnej. Negocjatorzy nie dowodzą, choć często służą dowódcom radą i sugerują rozwiązania. Miejsce prowadzenia negocjacji i działań pozostałych sił należy zabezpieczyć medycznie¹³.

Można zauważyć, że prawie wszystkie incydenty, do rozwiązania których wykorzystano negocjatorów, zakończyły się sukcesem sił policyjnych, a dzięki profesjonalnemu działaniu żaden z uczestników nie odniósł poważniejszych obrażeń. W kraju notuje się średnio około 160 incydentów rocznie, w rozwiązaniu których uczestniczyli negocjatorzy i widoczna jest tendencja wzrostu liczby tego typu sytuacji kryzysowych. Z powodu nowych zadań policji spowodowanych zmieniającą się rzeczywistością oraz rosnącą świadomością na temat negocjacji policyjnych wśród kadry dowódczej, negocjatorzy coraz częściej wykorzystywani są także przy działaniach związanych z zatrzymywaniem szczególnie niebezpiecznych przestępców oraz podczas zabezpieczania protestów społecznych i imprez masowych.

¹³ W. Zubrzycki, *Działania specjalne policji*, w: W. Zubrzycki, P. Jastrzębski, K. Ulbrich, G. Achremczyk, A. Bonus-Dzięgo (red.), *Pierwsza pomoc w działaniach specjalnych policji*, Szczytno 2011, s. 6–9.

Szkolenie i rozwój

Wysoki stopień profesjonalizmu, pozwalający na osiąganie pozytywnych wyników przy rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych wymaga ciągłego samodoskonalenia i systematycznych szkoleń. Wszyscy negocjatorzy przeszli program szkolenia identyczny z kursem negocjatorów FBI, dostosowany do polskich norm prawnych, a także szkolenie w zakresie zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Członkowie etatowej Sekcji Negocjacji Biura Operacji Antyterrorystycznej KGP przechodzą pełne szkolenie antyterrorystyczne¹⁴. Raz w roku ponadto Komenda Główna Policji organizuje dla nich szkolenie doskonalące. Jest to niezbędne minimum, aby utrzymać właściwy poziom nabytych umiejętności negocjacyjnych. Cała reszta to wynik samodoskonalenia, polegającego na uczestnictwie w cywilnych kursach tematycznych, analizie literatury przedmiotu i ciągłym ćwiczeniu technik negocjacji. Dzięki takiemu przygotowaniu, na miejscu rozwiązywania sytuacji kryzysowej, można działać sprawnie i skutecznie.

Negocjacje jako forma komunikowania się

Negocjacje to proces komunikowania się między negocjatorem a sprawcą sytuacji kryzysowej, co ma na celu zminimalizowanie skutków incydentu i rozwiązanie pokojowe sytuacji kryzysowej¹⁵.

Po przybyciu zespołu negocjacyjnego na miejsce incydentu¹⁶ i po zebraniu informacji na temat zdarzenia, należy podjąć próbę nawiązania kontaktu ze sprawcą w celu:

- zajęcia go rozmową i odwrócenia uwagi od zakładników,
- zredukowania ryzyka strzelania do policjantów i przedstawicieli innych służb,
- zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieporozumienia i zamieszania w obiegu informacji o sytuacji kryzysowej.

W konfrontacji ze sprawcą incydentu, pierwszym krokiem policjanta/negocjatora jest kontrolowanie swojego zachowania, a nie zachowania sprawcy (sam przede

¹⁴ P. Guła, P. Tarnawski, W. Zubrzycki, *Terroryzm – zagrożenia i przeciwdziałanie*, Kraków 2005, s. 47–53.

¹⁵ J. Radosz, M. Cupryjak, *Negocjacje. Praktyczne uwagi o psychologicznych i taktycznych zasadach rozwiązywania sytuacji kryzysowych*, Szczecin 1997, s. 6–8.

¹⁶ T. Bielska, *Zachowanie policjanta na miejscu incydentu z zakładnikami lub manifestowanej próby samobójczej*, Szczytno 2001, s. 6–8.

wszystkim musi być spokojny). Zachowanie policjanta, co mówi i jak mówi wpływa bowiem na zachowania sprawcy. Jeżeli negocjator kontroluje swoje zachowanie, sytuacja jest bardziej stabilna, a zakładnicy są bezpieczniejsi.

Podczas negocjacji ze sprawcą, negocjator ma za zadanie bardzo precyzyjnie i jednoznacznie komunikować się oraz dokładnie słuchać, co sprawca ma do powiedzenia. Aby komunikować się skutecznie, trzeba się dostosować werbalnie i niewerbalnie¹⁷ do rozmówcy.

Prowadząc negocjacje, należy pamiętać o oddzielaniu faktów od interpretacji i skupieniu się na spostrzeżeniach. Należy nie wyciągać pochopnych wniosków i wstrzymać się z opinią przed poznaniem wszystkich faktów, należy także pamiętać o tym, że sądy negocjatora mogą być subiektywne. W trakcie kontaktów werbalnych ze sprawcą należy unikać języka oceniającego, unikać słów, które mogą spowodować zerwanie negocjacji. Takim przykładem będzie zastąpienie zwrotu np. „pan jest nierozsądny” użyciem sformułowania typu, „moim zdaniem to zachowanie byłoby nierozsądne”, „uważam, że rozsądniejsze byłoby...”. Negocjator powinien mieć świadomość, że przyjmuje odpowiedzialność za to, co mówi. Używane zwroty powinny być niekategoryczne, np. „przypuszczam, że...”, „sądzę, że...” „wydaje mi się...”.

Od umiejętności aktywnego słuchania głównie zależy powodzenie negocjacji. Aktywne słuchanie polega na koncentrowaniu się na dokładnym odbiorze informacji¹⁸ i próbie zrozumienia punktu widzenia drugiej osoby. Należy przede wszystkim odczytać dokładny sens wypowiedzi. Jeżeli sprawca poczuje, że rozumiemy go, łatwiej podda się naszym sugestiom. Podczas aktywnego słuchania stosujemy parafrazę, co polega na ponownym przedstawieniu myśli i faktów, streszczeniu swoimi słowami wypowiedzi rozmówcy. Stosując parafrazę podkreślasz, że uważasz i chcesz zrozumieć to, co powiedział sprawca. Kontrolujesz także własne rozumienie rozmówcy, a w przypadku błędnego odczytania intencji rozmówcy, prosisz go o dokładniejsze przekazanie informacji. Parafraza ułatwia sprawcy skupienie się na temacie rozmowy. Parafrazując możesz rozpocząć zdanie od takich zwrotów, jak np. „Pozwól, że sprawdzę czy Cię dobrze rozumiem...”, „Z tego, co mówisz wynika, że...”, „Jeśli Cię dobrze rozumiałem, to...”

W trakcie negocjacji bardzo ważną sprawą są emocje sprawcy. Najczęściej stosowaną metodą jest „**odzwierciedlenie uczuć**” – technika polegająca na opisanie w neutralny

¹⁷ A. Pease, *Mowa ciała. Jak odczytywać myśli innych ludzi z ich gestów*, Kielce 2003, s. 9–20.

¹⁸ A. Rożnowska, *Wybrane zagadnienia z psychologii społeczno-wychowawczej*, Słupsk 2006, s. 59–78.

sposób uczuć i emocji, które zauważyliśmy u rozmówcy. Na tym etapie negocjacji należy zwracać uwagę na słowną zawartość komunikatu i towarzyszące mu oznaki niewerbalne. Dzięki odzwierciedlaniu uczuć pokazujemy, że rozumiemy, co rozmówca odczuwa oraz nazywamy jego emocje. Umożliwiamy mówiącemu dokonanie oceny swoich stanów wewnętrznych, dzięki temu, że przekazujemy mu, jak mogą być odbierane przez innych. Łatwiejszy będzie racjonalny kontakt. Przykładowe odzwierciedlanie uczuć może wyglądać następująco: „Wydajesz się być bardzo i wzburzony, gdy mówisz o tej sprawie”, „Słyszę żal w Twoim głosie, czy tak?”, „Nie jest Ci chyba z tym wszystkim łatwo”. Odzwierciedlanie uczuć i potwierdzanie emocji jest dobrym sposobem na okazanie zrozumienia.

Ważnym czynnikiem zwiększającym skuteczność negocjacji jest wzmacnianie komunikacji werbalnej, niewerbalnym zachowaniem¹⁹ (językiem ciała). Kiedy wypowiedziane słowa wzmacniamy „językiem ciała”, to wówczas przekaz staje się bardziej przekonujący i zrozumiały. Obserwacja zachowania niewerbalnego: postawy, gestów, tonu głosu, wyrazu twarzy, dostarcza wielu ważnych dla sposobu negocjowania informacji.

Chcąc poznać znaczenie słów, trzeba patrzeć na człowieka, który je wypowiada i słuchać sposobu, w jaki mówi. Komunikacja niewerbalna jest bardziej wiarygodna niż słowa. Komunikatem niewerbalnym możemy podkreślić, zaakcentować swoje słowa, by stać się bardziej wiarygodnym, albo panować nad swoim ciałem, głosem wówczas, gdy przekazujemy informacje nieprawdziwe. Należy pamiętać, że od dobrej komunikacji zależy powodzenie negocjacji.

Syndrom sztokholmski

O godzinie 10:15 w czwartek 23 sierpnia 1973 roku spokojne wczesne przedpołudnie w banku Sveriges Kreditbank²⁰ w Sztokholmie przerwał szcęk broni maszynowej. Podczas gdy masy kawałków tynku i szkła osiadały wokół zaszokowanych 60 osób wewnątrz banku, uzbrojony po zęby samotny zamachowiec wykrzyknął w języku angielskim „zabawa dopiero się zaczęła”. „Zabawa” miała trwać przez 131 godz. i trwale odbić się na życiu czworga młodych zakładników, być także początkiem wykorzystywanego później zjawiska psychologicznego, określonego terminem syndrom sztokholmski.

¹⁹ A. Pease, *Mowa ciała...*, s. 149–163.

²⁰ T. Strentz, *Przygotowanie osób o wysokim potencjale padnięcia ofiarą porwacza*, Wirginia, s. 4.

Podczas tych 131 godz., poczynając od 10:15 23 sierpnia do godz. 21:00 28 sierpnia czworo pracowników banku Sveriges Kreditbank przetrzymywano w charakterze zakładników. Byli to: Bhgetta Lundblat (21 lat), pracująca od 14 miesięcy w banku jako kasjerka przy wymianie walut, obecnie nadal niezamężna i pracująca jako kasjerka; Kristin Ehnmark (23 lat), stenotypistka w dziale pożyczek banku, obecnie niezamężna pracowniczka służby opieki społecznej; Elizabeth Oldgren (31 lat), pracowniczka banku, obecnie zamężna z dwojgiem dzieci oraz Sven Safstrom lat 25, świeżo przyjęty do pracy, który nadal pracuje w banku i pozostaje nieżonaty. Stali się oni zakładnikami 32-letniego złodzieja, włamywacza i uciekiniera z więzienia, o nazwisku Jan-Erik Olsson. Celą zakładników stał się skarbiec bankowy o rozmiarach 3,5 × 12 m, z podłogą pokrytą dywanem. Po pewnym czasie zaczął przebywać tam z nimi jeszcze jeden przestępca i były współwięzień Olssona z tej samej celi, 26-letni Clark Olofsson, który dołączył do grupy, dopiero gdy Olsson zażądał jego uwolnienia z Zakładu Karnego Norrköping.

Ten przypadek wzięcia zakładników, uzyskał długotrwały rozgłos, przede wszystkim dlatego, że elektroniczne środki przekazu wykorzystywały dla celów medialnych tragiczne położenie ofiar. Wbrew temu, czego oczekiwano okazało się, że ofiary obawiały się bardziej policji niż napastników. W rozmowie telefonicznej z premierem Szwecji – Olafem Palme jeden z zakładników wyraził uczucia całej grupy, stwierdzając „Bandyci chronią nas przed policją”. Po uwolnieniu inni zakładnicy zastanawiali się nad własnymi odczuciami: „dlaczego nie nienawidzimy tych, którzy na nas napadli i nas wzięli?”

Przez wiele tygodni po tym wydarzeniu, przebywając pod opieką psychiatrów, niektórzy z zakładników przeżywali w snach paradoksalne obawy o możliwej ucieczce więzionych bandytów, a jednak wobec oprawców nie czuli nienawiści. W gruncie rzeczy odczuwali, że porywacze darując im życie w ten sposób okazali im współczucie.

Wyspecjalizowane siły antyterrorystyczne i kontrterrorystyczne

Duża liczba aktów terrorystycznych, do których doszło w państwach zachodnioeuropejskich, w latach 70. XX wieku, a szczególnie tragedia zakładników – członków sportowej ekipy Izraela podczas Igrzysk Olimpijskich w Monachium w 1972 roku, skłoniła polski rząd do utworzenia systemu antyterrorystycznego.

Dominującą rolę w tym zakresie powierzono Komendzie Głównej Milicji Obywatelskiej, gdzie utworzono nowatorskie jednostki, przeznaczone i przygotowane do zwalczania fizycznego terroryzmu. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, szczególnie w walce z terroryzmem kryminalnym, stworzono sieć pododdziałów antyterrorystycznych. Centralna jednostka – Wydział Zabezpieczenia powstał w Komendzie Stołecznej Milicji Obywatelskiej (dalej KSMO), a pozostałe rozlokowano w 10 województwach na terenie kraju²¹.

Pododdziały antyterrorystyczne policji

System antyterrorystyczny stworzono w 1976 roku, kiedy na mocy decyzji ministra spraw wewnętrznych w byłej Komendzie Stołecznej Milicji Obywatelskiej²² utworzono pierwszy pododdział antyterrorystyczny w Polsce. Ważnymi zadaniami realizowanymi przez Wydział Zabezpieczenia KSMO było:

- zwalczanie zagrożeń spowodowanych aktami terronu,
- prowadzenie pościgów i zatrzymywania niebezpiecznych przestępców,
- prowadzenie działań podczas likwidacji zbiorowego zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego,
- przeprowadzanie akcji ratowniczych w wypadku klęsk żywiołowych,
- wspieranie taktyczne jednostek MSW, takich jak: ogniwa kryminalne oraz dochodzeniowo-śledcze Milicji Obywatelskiej, Biuro Ochrony Rządu, Wojsk Ochrony Pogranicza, Straż Pożarna.

Wydział Zabezpieczenia KSMO swoim zasięgiem operacyjnym obejmował cały kraj, co w przypadku trudnych warunków meteorologicznych utrudniało lub uniemożliwiało przemieszczanie centralnej jednostki antyterrorystycznej, a tym samym stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa uczestników sytuacji kryzysowej. Mając na uwadze znaczenie dla ochrony życia i zdrowia uczestników zdarzeń nadzwyczajnych, przejawiające się szybkością podjęcia działań przez wyspecjalizowane siły antyterrorystyczne, w 1978 roku podjęto decyzję o utworzeniu terenowych ogniw wsparcia.

²¹ S. Bukowski, *Terroryzm europejski...*, s. 136–142.

²² Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z 28.02.1976 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zabezpieczenia Komendy Stołecznej Milicji Obywatelskiej do zwalczania aktów przemocy.

Plutony Specjalne powstały²³ przy Zmotoryzowanych Odwodach Milicji Obywatelskiej w: Łodzi, Gdańsku, Katowicach, Szczecinie, Poznaniu, Krakowie i we Wrocławiu.

Pododdziały te były przeznaczone do działań wymagających wysokiego poziomu wyszkolenia i sprawności psychofizycznej, przede wszystkim zaś do:

- prowadzenia pościgów i zatrzymywania niebezpiecznych przestępców,
- działań podczas poważnego zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego,
- prowadzenia milicyjnych operacji prewencyjno-represyjnych,
- niesienia pomocy podczas klęsk żywiołowych, katastrof i innych wydarzeń nadzwyczajnych,
- wspierania działań Wydziału Zabezpieczenia KSMO.

Obszar odpowiedzialności terytorialnej Plutonu Specjalnego obejmował działania na terenie własnego województwa oraz na obszarze wydzielonych planem KGMO województw sąsiednich.

Na podstawie sugestii komendantów wojewódzkich (na terenie których nie działały Plutony Specjalne), że jest potrzeba powołania komórek antyterrorystycznych, w lipcu 1980 roku Komendant Główny MO utworzył we wszystkich pozostałych województwach Drużyny Specjalne²⁴, które podporządkowano dowódcom ZOMO, co skutkowało brakiem odpowiedniego zaplecza szkoleniowego i kadry instruktorskiej. Funkcjonariusze Drużyn Specjalnych byli „specjalni” tylko z nazwy²⁵, faktycznie wykorzystywano ich do normalnej służby patrolowej. Brak specjalistycznego szkolenia i zaplecza uniemożliwiało prawidłowe przygotowanie ich do wykonywania zadań o charakterze specjalnym. W związku z takim stanem rzeczy, w styczniu 1985 roku podjęto decyzję o rozwiązaniu Drużyn Specjalnych.

Na początku lat 80. w Polsce doszło do paru uprowadzeń krajowych, rejsowych samolotów PLL-LOT, aby dostać się do krajów Europy Zachodniej. Sprawcami tego rodzaju zdarzeń byli głównie opozycjoniści, a ich celem działania było otrzymanie azylu politycznego. W latach 1980–1982 doszło do 20 aktów terroru lotniczego, w 8 przypadkach były to udane uprowadzenia samolotów, a 12 prób – udaremnione.

Każdy akt terroryzmu lotniczego stwarza poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa pasażerów i załogi, w związku z tym podjęto działania zmierzające do

²³ Decyzja Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z 1.03.1978 r. w sprawie powołania Plutonów Specjalnych.

²⁴ Decyzja Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z 19.07.1980 r. o powołaniu Drużyn Specjalnych.

²⁵ K. Jałoszyński, *Terroryzm współczesny*, „Policja” 2000, nr 1–2, s. 98–101.

uniemożliwienia uprowadzenia statków powietrznych PLL-LOT na rejsach krajowych. Zadanie to było wykonywane przez patrole specjalne 2–3-osobowe (umundurowane i w ubraniach cywilnych) na pokładzie samolotu²⁶. W 1984 roku minister spraw wewnętrznych wydał zarządzenie²⁷, w którym to obowiązek fizycznego zwalczania terroryzmu nałożył na Milicję Obywatelską.

Przepisem wykonawczym do zarządzenia była decyzja 001/85 Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej, w która w sposób szczegółowy uregulowano funkcjonowanie, zasady uruchamiania działań oraz sytuacje, w których pododdziały mogły być wykorzystane. Należały do nich:

- niebudzący wątpliwości zamach na życie lub zdrowie osób lub mienie znacznej wartości,
- opanowanie lub usiłowanie zniszczenia pozostających pod specjalnym nadzorem obiektów będących siedzibami władz, urzędów państwowych, organizacji społecznych oraz przedstawicielstw państw obcych akredytowanych w Polsce,
- zagrożenie obiektów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej,
- zagrożenie bezpieczeństwa komunikacji powietrznej, lądowej i morskiej działalnością terrorystyczną,
- konieczność odblokowania obiektów opanowanych przez przestępców lub osoby nieuprawnione, uniemożliwiający ich funkcjonowanie,
- zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego przez osoby z bronią palną, materiałami wybuchowymi, toksycznymi lub innymi mogącymi spowodować niebezpieczeństwo powszechne,
- klęski żywiołowe, katastrofy i inne niebezpieczne wydarzenia.

Decyzja wprowadzała takie same zadania dla wszystkich pododdziałów, nie uwzględniając ich struktur oraz dyslokacji, w tym dostępu do środków transportu lotniczego²⁸.

Demokratyczne zmiany po wyborach z 4 czerwca 1989 roku, doprowadziły do zmiany orientacji politycznej i gospodarczej w bloku państw socjalistycznych – na ścisłą współpracę z państwami zachodnimi. Zmiany objęły też resorty siłowe, takie jak: Ministerstwo Obrony Narodowej oraz spraw wewnętrznych. Do pilnych zadań należała reorganizacja w resortach siłowych, a szczególnie dotyczyło to przemian w strukturach sił antyterrorystycznych. Jednostki te, funkcjonujące w strukturze

²⁶ Rozkaz 0127/82 Ministra Spraw Wewnętrznych.

²⁷ Zarządzenie nr 0054/84 Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.08.1984 r. w sprawie zadań resortu spraw wewnętrznych w zakresie walki z terroryzmem.

²⁸ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar...*, s. 154.

organizacyjnej z okresu PRL-u, nie spełniały standardów światowych. Na wstępie już jednostki dyskwalifikowało etatowe uzbrojenie (SWD, kbk ak, PM-63, P-64, P-83, rewolwery hiszpańskie Astra), a także wprowadzony model szkolenia antyterrorystycznego, który był powieleniem instrukcji szkolenia wojsk powietrzno-desantowych.

Ustawa z 6 kwietnia 1990 roku (wraz z późniejszymi nowelizacjami) w miejsce Milicji Obywatelskiej powołała policję²⁹. W rozdziale 2 tej ustawy zatytułowanym: „Organizacja Policji”, w art. 4 pkt 3 podpunkt 2 wskazywano: „W skład Policji wchodzi również: wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne”.

W toku reorganizacji jednostek policyjnych, zamiast Wydziału Zabezpieczenia KSP stworzono Wydział Antyterrorystyczny Komendy Stołecznej Policji, dokonując zmian w jego strukturze organizacyjnej. W odpowiedzi na wzrost liczby przypadków terroru kryminalnego z użyciem materiałów wybuchowych było utworzenie sekcji pirotechnicznych, przewidzianych do rozbijania samodziiałowych urządzeń i ładunków wybuchowych. W wyniku reorganizacji w terenie, miejsce Plutonów Specjalnych zajęły Kompanie Antyterrorystyczne, dzięki zwiększeniu liczby etatów. W ich strukturach utworzono sekcje pirotechniczne. Powołanie formacji antyterrorystycznych nowego typu, spełniających standardy państw zachodnich, głównie USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec, była potrzebą chwili. Początek lat 90. XX wieku w naszym kraju to otwarcie na świat ze wszystkimi tego konsekwencjami: zorganizowaną międzynarodową przestępczością, masowym przemytem alkoholu, papierosów i broni, materiałów wybuchowych i amunicji. Polska stała się bowiem ważnym węzłem na szlakach narkotykowych, pralnią brudnych pieniędzy, a krajowe grupy przestępcze zyskiwały status mafii.

W 1996 roku Komendant Główny Policji wydał zarządzenie nr 3/96. W paragrafie 2 tego zarządzenia określono zadania pododdziału antyterrorystycznego, mającego zwalczać zamachy terrorystyczne, których celem było uzyskanie efektu zastraszania osób prywatnych a także urzędników i innych instytucji, polegających głównie na:

- uprowadzeniu statków wodnych, powietrznych lub innych środków transportu,
- dokonaniu lub groźbie dokonania zamachu bombowego,
- dokonaniu lub groźbie zabójstwa,
- porwaniu osoby lub osób, zazwyczaj dla uzyskania okupu,

²⁹ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179); T. Hanausek, *Prawo Policyjne*, t. I, Katowice 1992, s. 9–19.

- dokonaniu lub groźbie zbrodniczego podpalenia,
- planowanego lub sytuacyjnego brania zakładników.

Szkolenie jednostek antyterrorystycznych policji odbywa się na podstawie zmodyfikowanego programu wprowadzonego decyzją komendanta głównego policji. W procesie jego realizacji przewidziano 996 godz. rocznie jako niezbędne minimum do zapewnienia profesjonalnego poziomu wyszkolenia. W programie zawarto działy tematyczne takie jak:

- szkolenie fizyczne,
- wyszkolenie strzeleckie,
- taktyka i technika antyterrorystyczna,
- szkolenie wysokościowe (w zakresie podstawowym),
- szkolenie śmigłowcowe,
- zagadnienia specjalistyczne – szkolenie sanitarne, terenoznawstwo,
- łączność,
- podstawy działań minersko-pirotechnicznych,
- podstawy psychologii z elementami negocjacji,
- tematykę prawno-policyjną, ze szczególnym uwzględnieniem nowelizacji przepisów prawa.

Szkolenie spadochronowe, nurkowe oraz wysokogórskie odbywa się na zgrupowaniach i obozach na podstawie obowiązujących programów: Ministerstwa Obrony Narodowej, Ligi Obrony Kraju, Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, a także akt prawnych tych instytucji do czasu wprowadzenia resortowych unormowań dotyczących tych zagadnień.

Nabór do pododdziałów antyterrorystycznych prowadzony jest wśród policjantów, którzy dobrowolnie zgłosili chęć pracy w Biurze Operacji Antyterrorystycznych czy w Pododdziale Antyterrorystycznym Policji.

Ponieważ bezpośredni wpływ na wydanie decyzji 252 miał nowy podział administracyjny kraju, konieczne było określenie nowych rejonów odpowiedzialności dla pododdziałów antyterrorystycznych. 28 stycznia 1999 roku komendant główny wprowadził nową decyzję (13/99), anulującą poprzednią, dokonując nowego podziału. Dyslokacja pododdziałów antyterrorystycznych i nowe rejony odpowiedzialności pozwoliły na szybsze przemieszczanie Sił Antyterrorystycznych do miejsca zaistnienia sytuacji kryzysowej.

W 2000 roku dokonano ponownie zmiany nazewnictwa policyjnych jednostek antyterrorystycznych. W miejsce Kompanii Antyterrorystycznej i Wydziału Antyterrorystycznego wprowadzono Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny Policji

w (tu nazwa miasta). Pozytywną zmianą w zakresie dowodzenia było wyłączenie ze struktur organizacyjnych Oddziałów Prewencji Policji i podporządkowanie Komendantowi Głównemu Policji, a pośrednio – Komendantowi Wojewódzkiemu Policji.

Samodzielne Pododdziały Antyterrorystyczne Policji w terenie zachowały swoje nazewnictwo do dzisiaj, natomiast warszawski SPAP zmienił nazwę na Centralny Oddział Antyterrorystyczny. Po krótkim okresie funkcjonowania, 1 stycznia 2003 roku otrzymał nowe miano Zarządu Operacji Antyterrorystycznych (ZOA) Centralnego Biura Śledczego KGP.

Po kolejnej reorganizacji ZOA uzyskał status biura KGP i otrzymał miano Biura Operacji Antyterrorystycznych (BOA). Po roku działania ponownie przeprowadzono reorganizację, w wyniku czego samodzielną jednostkę ponownie włączono w strukturę biura KGP i nadano jej nazwę – Zarząd Operacji Antyterrorystycznych Biura Głównego Sztabu Policji KGP. Aktualnie jednostka ta odzyskała samodzielność i powróciła do poprzedniej nazwy – Biuro Operacji Antyterrorystycznych KGP.

Aktualna sytuacja naszego kraju, dotycząca występującego zagrożenia przestępczością i terroryzmem wymaga jeszcze bardziej skutecznego systemu antyterrorystycznego, dlatego nowelizacja Ustawy o Policji z 5 kwietnia 2019 roku wprowadziła w życie zmiany w strukturze organizacyjnej i podległości służbowej dotychczasowych pododdziałów antyterrorystycznych policji³⁰:

1. Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” (dalej „BOA”) oraz Samodzielne Pododdziały Kontrterrorystyczne Policji stanowią służbę kontrterrorystyczną, odpowiedzialną za prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz wspieranie działań jednostek organizacyjnych policji w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.
2. BOA jest jednostką organizacyjną policji podległą bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji, a obsługę czynności wspomagających BOA w zakresie organizacyjnym, kadrowym, logistycznym i technicznym zapewnia komenda, z pomocą której Komendant Główny Policji wykonuje swoje zadania.
3. Samodzielne Pododdziały Kontrterrorystyczne Policji podlegają bezpośrednio właściwym miejscowo komendantom wojewódzkim policji lub Komendantowi Stołecznemu Policji, a obsługę czynności wspomagających te pododdziały

³⁰ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 1997 r., poz. 443, 943; z 1998 r., poz. 860; z 2006 r. poz. 1592; z 2007 r., poz. 162; z 2010 r., poz. 1228; z 2012 r., poz. 908; z 2018 r.

w zakresie organizacyjnym, kadrowym, logistycznym i technicznym zapewniają komendy, przy których są te pododdziały umiejscowione.

Jednostka wojskowa do zadań antyterrorystycznych – GROM

Pierwszą w powojennej historii Polski elitarną jednostkę stworzono dla potrzeb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a wskutek reorganizacji przeniesiono do Ministerstwa Obrony Narodowej i podporządkowano Ministrowi Obrony Narodowej.

Na podstawie rozkazu³¹ Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 lipca 1990 roku powołano do życia w Polsce jeszcze jedną formację antyterrorystyczną – jednostkę wojskową Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji GROM (Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego).

Główną przesłanką powołania jednostki była złożona sytuacja wewnętrzna i zagraniczna po zmianach ustrojowych w Polsce. Premier rządu Tadeusz Mazowiecki³² w porozumieniu z Prezydentem RP Lechem Wałęsą, pomimo dezaprobaty władz Związku Radzieckiego i groźb ekstremistów arabskich, uruchomił operację „Most”, otwierając punkt transferowy na Lotnisku Okęcie dla Żydów radzieckich (grup turystycznych) emigrujących do Izraela. W odwecie ostrzelano w Bejrucie dwoje polskich dyplomatów. Jeden mężczyzna zmarł wskutek odniesionych ran, a drugi był ciężko ranny.

Znaczący wpływ na utworzenie GROM-u miała delegacja brytyjskich ekspertów ds. zwalczania terroryzmu, której przedstawiciele w bezpośrednich kontaktach z premierem rządu i ministrem spraw wewnętrznych wskazywali na konieczność utworzenia w Polsce specjalistycznej wojskowej jednostki kontrterrorystycznej, przeznaczonej do zwalczania grup terrorystycznych i uwalniania zakładników, zarówno w kraju, jak i za granicą. Eksperci przedstawili propozycje struktury tego typu jednostki. Zbieżne z Brytyjczykami sugestie zaprezentowała delegacja Biura Antyterrorystycznego Departamentu Stanu USA, także wskazując na potrzebę utworzenia tego typu jednostki wojskowej. Amerykański Kongres, Departamenty i Biura odpowiedzialne za bezpieczeństwo swoich obywateli przebywających w naszym kraju, zadeklarowali szeroko zakrojoną pomoc w tym zakresie, zarówno organizacyjną,

³¹ Rozkaz Ministra Spraw Wewnętrznych nr 001/90 z 13.07.1990 r. w sprawie powołania Wojskowej Jednostki Antyterrorystycznej nr 2305 GROM.

³² H. Królikowski, *Wojskowa Formacja Specjalna GROM*, Gdańsk 2001 s. 35.

finansową, jak i w wyposażeniu naszych formacji antyterrorystycznych w sprzęt i uzbrojenie³³.

Przystępując do formowania JW GROM naboru kandydatów dokonano wśród oficerów, chorążych i podoficerów wywodzących się z jednostek specjalnych wojska i policji. Do końca 1990 roku powstał pierwszy oddział stanowiący szkielet rozwijającej się jednostki, przygotowany do szkolenia. Na podstawie rzeczowych wskazań specjalistów brytyjskich i amerykańskich, wytypowano poligon wojskowy, gdzie rozpoczęto utrzymywane w głębokiej tajemnicy szkolenie.

Minister spraw wewnętrznych w swoim zarządzeniu z 2 stycznia 1991 roku określił, że:

- jednostka GROM stanowi wydzielony pododdział wojsk podległych MSW,
- jednostka utrzymuje stałą sprawność operacyjną oraz gotowość do szybkiego podjęcia akcji bojowej,
- decyzję o użyciu jednostki podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych.

Wśród kandydatów – ochotników do grup bojowych jednostki GROM przeprowadza się selekcję³⁴, czego elementami są: test wydolności i sprawności fizycznej, sprawdzian z umiejętności przepaw wodnych, testy psychologiczne i odporności na sytuacje stresogenne. Namiastką warunków służby jest prawdziwa weryfikacja kandydatów do jednostki, która odbywa się w ekstremalnych warunkach w Bieszczadach³⁵. To tygodniowe zgrupowania kandydatów, którzy wykonują różne zadania, w skrajnie ekstremalnych warunkach, mało śpiąc, z ograniczonymi racjami żywnościowymi. Do zadań należą między innymi wielogodzinne marsze – w dzień i w nocy.

W październiku 1994 roku na najwyższych szczeblach władzy politycznej zapadła decyzja o wysłaniu polskiego kontyngentu wojskowego na Haiti, w ramach amerykańskiej operacji „Restoration of Democracy” („Przywrócić demokrację”), wówczas podjęto decyzję o wysłaniu tam Jednostki Wojskowej 2305 – GROM.

1 października 1996 roku GROM otrzymał z rąk Prezydenta RP sztandar. Uroczystość odbyła się w Pałacu Prezydenckim. Rodzicami chrzestnymi sztandaru zostali: żona pierwszego dowódcy GROM – Agnieszka Petelicka i „Cichociemny” oficer AK, ppor. Bronisław Czepczak Górecki – ps. „Zwijak 2”. Jednostka, zgodnie z rozkazem Ministra Obrony Narodowej, kontynuuje tradycje „Cichociemnych” – spadochroniarzy Armii Krajowej.

³³ *Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego*, <http://www.komandos.dit.pl/grom.htm>, s. 1–5.

³⁴ H. Królikowski, *Wojskowa Formacja...*, s. 93–108.

³⁵ Elementy selekcji do GROM-u przedstawiono w cyklicznym programie telewizyjnym „Selekcja” prowadzonym, przez byłych oficerów GROM.

Na podstawie umowy między MSWiA a MON z 1 października 1999 roku ministrowie resortów dokonali przeniesienia podległości decyzyjnej JW 2305 GROM. Przeniesienie podległości GROM-u z resortu spraw wewnętrznych do resortu obrony narodowej z powodu wystawiania wojsk operacyjnych przez Polskę było korzystne, ze względów urzędowych i wojskowych, było także wymuszone przez przystosowanie prawa RP do prawa UE. Prawo to stanowi, że jednostki wojskowe mogą funkcjonować tylko w strukturach MON. JW GROM stanowi komponent składowy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Od 1 października 1999 roku do 31 października 2007 roku JW GROM podlegała rozkazom Ministra Obrony Narodowej. Unormowanie jednostki wywodzącej się ze służb specjalnych nastąpiło po przejściu pod rozkazy Dowódcy Wojsk Specjalnych, co nastąpiło w 1 listopada 2007 roku. Od 31 grudnia 2013 roku JW GROM podlega Dowództwu Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych. JW Grom jest w ciągłej gotowości do prowadzenia działań specjalnych na terenie oraz poza granicami kraju, w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Uwzględniając aktualne wyzwania ze strony grup terrorystycznych i międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, jednostki (grupy realizacji) utworzono także w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dawnym Urzędzie Ochrony Państwa)³⁶, Straży Granicznej³⁷ i Służbie Więziennej. Program szkolenia specjalnego w tych jednostkach zbliżony jest do omówionego wcześniej szkolenia jednostek wojska i policji.

Żołnierze i funkcjonariusze pododdziałów do fizycznego zwalczania terroryzmu odbywają wspólne ćwiczenia, takie jak „Anakonda”, a także podczas obozów centralnych realizowanych w Ośrodku Zurbanizowanym Wojska Polskiego w Wędrzynie, szkolenia spadochronowego w Inowrocławiu, szkolenia nurkowego w Kalu. Wymiana doświadczeń między jednostkami odbywa się także w ramach regionalnej współpracy i współdziałania.

Podsumowanie

1. Należy edukować społeczeństwo w zakresie tzw. profilaktyki antyterrorystycznej. Wiedza specjalistyczna minimalizuje następstwa działań terrorystycznych/przestępczych.

³⁶ Urząd Ochrony Państwa, <http://www.komandos.dit.pl/uop.htm>.

³⁷ Grupy Specjalne Straży Granicznej, <http://www.komandos.dit.pl/gskosg.htm>.

2. Należy zintensyfikować policyjne zabezpieczenie prewencyjne miejsc zagrożonych atakami terrorystycznymi.

3. Należy utrzymywać wysoki poziom wyszkolenia jednostek do fizycznego zwalczania terroryzmu.

4. Należy zapewnić wysoki poziom pracy Zespołów Negocjacyjnych BOA KGP i KWP w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych przez prowadzenie negocjacji (minimalizowanie strat).

5. Na podstawie trendów działania organizacji terrorystycznych, należy objąć szkoleniami personel instytucji zagrożonych atakami terrorystycznymi. Do prowadzenia tych szkoleń angażować należy ekspertów z policji, wojska i innych podmiotów zaangażowanych w system bezpieczeństwa państwa.

6. Należy organizować ćwiczenia antyterrorystyczne w obiektach infrastruktury krytycznej.

Bibliografia

Dokumenty opublikowane

Decyzja Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z 1.03.1978 r. w sprawie powołania Plutonów Specjalnych.

Decyzja Komendanta Głównego Milicji Obywatelskiej z 19.07.1980 r. o powołaniu Drużyn Specjalnych.

Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z 28.02.1976 r. w sprawie utworzenia Wydziału Zabezpieczenia Komendy Stołecznej Milicji Obywatelskiej do zwalczania aktów przemocy.

Decyzja nr 63/02 Komendanta Głównego Policji z 12.03.2002 r. w sprawie organizacji i zasad działania Policji w przypadku zaistnienia aktu terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących cechy zamachu terrorystycznego.

Dz.Urz. KGP nr 5, z 30.03.2002 r., poz. 25.

Rozkaz 0127/82 Ministra Spraw Wewnętrznych.

Rozkaz Ministra Spraw Wewnętrznych nr 001/90 z 13.07.1990 r. w sprawie powołania Wojskowej Jednostki Antyterrorystycznej nr 2305 GROM.

Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 95 z późn. zm.).

Zarządzenie nr 0054/84 Ministra Spraw Wewnętrznych z 30.08.1984 r. w sprawie zadań resortu spraw wewnętrznych w zakresie walki z terroryzmem.

Zarządzenie nr 4/02 z 26.03.2002 r. Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod wykonywania negocjacji policyjnych.

Literatura

- Adamski J., *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007.
- Białek T., *Terroryzm manipulacja strachem*, Warszawa 2005.
- Bielska T., *Zachowanie policjanta na miejscu incydentu z zakładnikami lub manifestowanej próby samobójczej*, Szczytno 2001.
- Bukowski S., *Terroryzm europejski. Geneza i współczesne zagrożenia*, Słupsk 2010.
- Cupryjak M., Radosz J., *Negocjacje. Praktyczne uwagi o psychologicznych i taktycznych zasadach rozwiązywania sytuacji kryzysowych*, Szczecin 1997.
- Guła P., Tarnawski P., Zubrzycki W., *Terroryzm – zagrożenia i przeciwdziałanie*, Kraków 2005.
- Hanausek T., *Prawo Policyjne*, t. I, Katowice 1992.
- Jałoszyński K., *Dowodzenie akcją (operacją) policyjną z wykorzystaniem pododdziału antyterrorystycznego*, w: A. Urban (red.), *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, Szczytno 2007.
- Jałoszyński K., *Terroryzm i walka z nim we współczesnym świecie*, Legionowo 2002.
- Jałoszyński K., *Terroryzm współczesny*, „Policja” 2000, nr 1–2.
- Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008.
- Królikowski H., *Wojskowa Formacja Specjalna GROM*, Gdańsk 2001.
- Pease A., *Mowa ciała. Jak odczytywać myśli innych ludzi z ich gestów*, Kielce 2003.
- Rożnowska A., *Wybrane zagadnienia z psychologii społeczno-wychowawczej*, Słupsk 2006.
- Stefański M., *Prewencyjno-edukacyjne działania Policji w systemie bezpieczeństwa publicznego*, Słupsk 2012.
- Strentz T., *Przygotowanie osób o wysokim potencjale padnięcia ofiarą porywacza*, Wirginia.
- Szafrański J., *Przygotowanie Policji do działań w sytuacji zaistnienia ataku terrorystycznego*, w: J. Konieczny, K. Sroka (red.), *Samorząd terytorialny od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006.
- Zubrzycki W., *Działania specjalne policji*, w: W. Zubrzycki, P. Jastrzębski, K. Ulbrych, G. Achremczyk, A. Bonus-Dzięgo (red.), *Pierwsza pomoc w działaniach specjalnych policji*, Szczytno 2011.

Netografia

- Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego, <http://www.komandos.dit.pl/grom.htm>.
- Grupy Specjalne Straży Granicznej, <http://www.komandos.dit.pl/gskosg.htm>.
- Urząd Ochrony Państwa, <http://www.komandos.dit.pl/uop.htm>.

Anti-terrorist prevention – selected elements of counteracting threats

Abstrakt

Crisis management standards require full professionalism on the part of commanders, negotiators and anti-terrorist forces. Only the coexistence and cooperation of all entities involved in crisis response affects the minimization of losses. Measurable benefits for managers managing a crisis situation from the use of the new „tool“ provided by negotiators are: solving a crisis situation by peaceful means, minimizing victims - among the participants of a crisis situation, no further threat to critical infrastructure facilities and the elimination of difficulties and inconveniences for citizens and services resulting from by isolating specific objects and areas.

Keywords

terrorism, organized crime, police, crisis management, anti-terrorism, prevention

Marek Jaształ

Zastępca Komendanta Wojewódzkiego
Policji w Szczecinie

Zarządzanie ryzykiem w zakresie zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” przez policję

Streszczenie

Cel – wdrożenie czynności zarządzania ryzykiem w przygotowaniach policji do zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”.

Metodologia badania – zastosowano metodę mapy ryzyka dla identyfikacji potrzeb i zdiagnozowania ryzyka na bazie zebranych danych od kadry kierowniczej oraz wyznaczonych do zabezpieczenia uczestników wydarzeń specjalnych.

Wynik – na podstawie analizy przeprowadzonej z wykorzystaniem mapy ryzyka uzyskano informację o potencjalnych rodzajach ryzyka i ich wpływie na organizację zabezpieczenia imprezy masowej. Dokonano zaprezentowania wzorcowych kierunków odpowiedzi na ryzyko.

Oryginalność/wartość – materiał badawczy pozwolił na obiektywne i niezależne zapoznanie się z zagadnieniem oraz wyciągnięcie merytorycznych wniosków dotyczących wdrożenia czynności doradczych.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo wewnętrzne, czynności doradcze, ryzyko, impreza masowa

Wprowadzenie

Piramida potrzeb Abrahama Masłowa wskazuje, że jedną z podstawowych potrzeb życiowych człowieka jest potrzeba bezpieczeństwa – to brak obawy o siebie i bliskich,

dotyczy pełnego przekroju tkanki społecznej i jest szczególnie istotna dla funkcjonowanie zorganizowanego społeczeństwa.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest procesem niezwykle złożonym, w którym wyspecjalizowane służby państwowe identyfikują, analizują i wdrażają wymagane działania, które bezpośrednio oddziałują na stany organizacyjne, faktyczne i prawne wpływające na poczucie bezpieczeństwa.

Najważniejszą służbą państwową odpowiedzialną za bezpieczeństwo wewnętrzne jest policja, której kompetencje dotyczą ciągłego zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego odnosi się do zaspokajania potrzeb i interesów społeczeństwa danego kraju¹. Wykonywanie zadań ustawowych policji, związanych ze świadczeniem usług publicznych, dotyczy ogółu osób przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz wymaga systematycznej współpracy zarówno organizacji policyjnej, jak i wszystkich osób indywidualnych (czyli ogółu społeczeństwa), a także instytucji i organizacji.

Realizacji powyższej tezy podporządkowane są zadania policji wynikające z art. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji² oraz wydanych na jej podstawie aktów prawnych wykonawczych, zarówno powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego należy rozumieć jako ogół działań wdrażanych przez państwo i obywateli, w wyniku których można czuć się bezpiecznie.

Wykonywanie przez policję działań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ma szczególne znaczenie podczas imprez masowych. Największą wakacyjną imprezą masową jest odbywający się od kilku lat w sierpniu na terenie województwa zachodniopomorskiego „Pol’and’Rock Festival”.

„Pol’and’Rock Festival”, wcześniej nazywany Przystankiem Woodstock, to organizowany przez Fundację Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy plenerowy festiwal muzyczny, którego skala determinuje wydarzenie jako imprezę masową. Do występu na festiwalu zapraszane są zespoły z całego świata. Podczas imprezy koncerty odbywają się na Dużej i Małej Scenie, Scenie Viva Kultura, na Scenie Lecha oraz na Nocnej Scenie Akademii Sztuk Przepięknych. Oprócz muzyki, stałym elementem wydarzenia są rozmowy z wybitnymi osobistościami ze świata kultury, mediów, sztuki, polityki i życia społecznego, które odbywają się na Akademii Sztuk Przepięknych.

¹ H. Zięba-Załućka, *Konstytucyjna aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, t. 22, <https://bazekon.uek.krakow.pl>.

² Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).

Wśród gości zaproszonych do rozmów z publicznością znaleźli się nobliści, artyści, politycy, celebryci. Do uczestnictwa w festiwalu zapraszani są też przedstawiciele organizacji pozarządowych i innych inicjatyw, którzy mogą prezentować swoją działalność i edukować zgromadzonych na festiwalu ludzi w ramach warsztatów na ASP³.

Skala imprezy wymusza na organizatorach, administracji oraz służbach państwowych, w tym głównie policji, szeroki zakres działań. Właściwe przygotowanie działań policji na etapie planowania, przygotowania i realizacji zabezpieczenia „Pol'and'Rock Festival” powinno być poprzedzone projekcją zagrożeń.

Prawne i merytoryczne mechanizmy zapewniania bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo to szczególnie ważna potrzeba. To stan, bądź proces, gwarantujący istnienie podmiotu oraz możliwość jego rozwoju. Daje poczucie pewności istnienia i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonalenie. Jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Odznacza się brakiem ryzyka utraty czegoś dla podmiotu szczególnie cennego – życia, zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych i dóbr niematerialnych. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać a przynajmniej oddalać zagrożenia i eliminować własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Zagrożenia mogą być skierowane na zewnątrz i do wewnątrz; tak samo powinny być skierowane działania w celu ich likwidowania⁴.

Zapewnienie bezpieczeństwa ma priorytetowe znaczenie podczas trwania „Pol'and'Rock Festival”. Skala oraz charakter imprezy determinuje konieczność zapewnienia porządku i bezpieczeństwa kilkuset tysiącom uczestników imprezy.

Organizacja i przeprowadzenie tak dużych wydarzeń generuje możliwość powstania i wystąpienia istotnego ryzyka, co należy identyfikować jako prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, działania lub zaniechania, co będzie wpływało na organizację oraz bezpieczeństwo zarówno na terenie imprezy masowej, jak i na

³ <https://pl.wikipedia.org>.

⁴ <http://pl.wikipedia.org>.

trasach dojazdowych oraz w otoczeniu zewnętrznym festiwalu. Może mieć charakter pozytywny – szansy lub negatywny – zagrożenia.

Realizacja przygotowań zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” wymaga identyfikacji, analizy i odpowiedzi – podjęcia decyzji w stosunku do wdrożenia wymaganych działań. Każda decyzja, związana jest z określeniem stanu w przyszłości. Nigdy nie można ustalić, jak w przyszłości będą wyglądać czynniki, które będą stanowić podstawę w podejmowaniu decyzji. Ryzyko w tym przypadku polega na tym, że decyzja podjęta dzisiaj, w przyszłości może nie przynieść oczekiwanych efektów⁵.

Dążenie do wdrożenia wymaganych działań w obszarze bezpieczeństwa publicznego to konieczność określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego wymaganych działań. Zakres przedmiotowy powinien dotyczyć działań przeprowadzanych przez jednostki i komórki organizacyjne policji oraz inne współpracujące służby państwowe, których prawidłowość działań wpływa na skuteczność zabezpieczenia największej imprezy festiwalowej – zapewnienia bezpieczeństwa dojazdu (na trasach dojazdowych drogowych, kolejowych, dworcach komunikacyjnych) oraz pobytu osobom przebywającym i zamieszkującym w rejonie imprezy.

Zakres podmiotowy należy rozumieć jako koordynację realizowaną przez Sztab Policji KWP w Szczecinie, Komendę Powiatową Policji w Drawsku Pomorskim oraz inne komórki organizacyjne funkcjonujące w ramach powołanego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie zespołu koordynującego do spraw przygotowania zachodniopomorskiej policji do zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”.

Przygotowanie zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” wymaga zapewnienia legalności działania policji, co powinno być weryfikowane przez pryzmat wdrażanych oraz potencjalnie możliwych do uruchomienia w przyszłości kompetencji w obszarze następujących aktów prawnych:

a) powszechnie obowiązujących:

- ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji,
- ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym,
- ustawy z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej,
- ustawy z 23 stycznia 2009 roku o województwie i administracji rządowej w województwie,
- ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym,
- ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
- ustawy z 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych,

⁵ W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2001, s. 8.

- ustawy z 5 lipca 1990 roku Prawo o zgromadzeniach,
 - ustawy z 20 lipca 2017 roku Prawo wodne,
 - ustawy z 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej,
 - ustawy z 8 września 2006 roku o Państwowym Ratownictwie Medycznym,
 - ustawy z 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych;
- b) uregulowań wewnętrznych w policji:
- Decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie w sprawie powołania nieetatowego zespołu koordynującego do spraw przygotowania zachodniopomorskiej policji do zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”,
 - Decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie w sprawie zarządzenia operacji policyjnej dotyczącej zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” oraz utworzenia struktury dowodzenia i powołania Sztabu Dowódcy Operacji Policyjnej,
 - Decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie w sprawie realizacji zadań porządkowych na terenie województwa zachodniopomorskiego w ramach operacji policyjnej dotyczącej zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”,
 - Decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia rozliczeń finansowych związanych z kierowaniem policjantów do działań w ramach operacji policyjnych,
 - Regulaminu organizacyjnego Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie,
 - Zarządzenia KGP w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi,
 - Zarządzenia KGP w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez policję zadań związanych z rozpoznaniem, zapobieganiem, zwalczaniem przestępstw i wykroczeń popełnionych w związku z imprezami sportowymi oraz gromadzeni i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych,
 - Zarządzenia KGP w sprawie prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych.

Zakres działalności policji

Wykonywanie zadań ustawowych policji dotyczy świadczenia usług publicznych w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Zakres uprawnień policji wymaga

zapewnienia bieżącego dostępu do informacji i oceny realizowanych zadań, szczególnie w odniesieniu do zidentyfikowanego ryzyka. Niezbędne jest również zapewnienie na bieżąco wdrażania czynności doradczych oraz rekomendacyjnych wnoszących wartość dodaną dla organizacji.

Realizacja ustawowych kompetencji policji wymaga wdrożenia zadań wynikających z art. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji⁶ oraz w wydanych na jej podstawie aktach prawnych wykonawczych, zarówno powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych.

Podstawowe zadania policji dotyczą następujących aktywności wymaganych przepisami:

- ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrony 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,
- inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
- współdziałania 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,
- gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych,
- prowadzenia bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).

⁶ Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późm. zm.).

Obszary identyfikacji ryzyka

Ryzyko to prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia, działania lub zaniechania, które będzie miało wpływ na organizację, realizację jej kompetencji i zadań. W celu identyfikacji i analizy ryzyka badanego obszaru, osoba zarządzająca wyznaczonym modułem odpowiedzialności służbowej, powinna każdorazowo dokonać wyodrębnienia źródeł zagregowanych danych, pozwalających na realizację pomiaru wymaganych dokonań w jednostkach policji.

Do obligatoryjnych źródeł wymaganych dokonań zawierających w sobie czynniki ryzyka należy zaliczyć:

- przepisy prawne powszechnie obowiązujące oraz wewnętrzne,
- wizje, strategie i misje jednostki,
- plany działalności i plany finansowe,
- procedury wewnętrzne,
- dokumentację wewnętrzną tworzoną w toku realizacji określonych procesów,
- dane statystyczne,
- sprawozdania budżetowe i finansowe,
- raporty z realizacji budżetu zadaniowego,
- analizy realizacji celów i zadań,
- oceny wewnętrzne,
- sprawozdania z realizacji zadań jednostki,
- oceny zewnętrzne (NIK, RIO, ZUS, KAS, kontrole jednostek nadzorczych),
- dokumentację powykonawczą.

Weryfikując każdy obszar odpowiedzialności, osoby zarządzające poszczególnymi modułami kompetencji policji są zobowiązane uwzględnić następujące parametry:

- cele i zadania jednostki lub komórki organizacyjnej,
- przewidywalne zmiany przepisów prawnych,
- działania jednostki, które mogą wpłynąć na opinię publiczną,
- liczbę i kwalifikacje pracowników,
- przepisy prawne dotyczące działań jednostki,
- liczbę, rodzaj i wielkość realizowanych operacji,
- wielkość zasobów jakimi dysponuje jednostka,
- wyniki wcześniej przeprowadzonych audytów, kontroli, inspekcji,
- przeprowadzoną analizę ryzyka.

Metodyka przygotowania zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”

Imprezą masową może być impreza artystyczno-rozrywkowa oraz sportowa (w tym mecz piłki nożnej), z wyjątkiem imprez organizowanych w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, imprez organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami, imprez organizowanych w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży, imprez sportowych organizowanych dla sportowców niepełnosprawnych, imprez sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowanych na terenie otwartym oraz imprez zamkniętych organizowanych przez pracodawców dla ich pracowników – jeżeli rodzaj imprezy odpowiada przeznaczeniu obiektu lub terenu, gdzie ma się ona odbyć.

Organizator imprezy masowej ma obowiązek zapewnić:

- spełnienie wymogów określonych przede wszystkim w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
- udział służb porządkowych i służb informacyjnych oraz kierownika do spraw bezpieczeństwa,
- pomoc medyczną,
- zaplecze higieniczno-sanitarne,
- wyznaczenie dróg ewakuacyjnych oraz dróg umożliwiających dojazd pojazdom służb ratowniczych i pojazdom policji,
- warunki do zorganizowania łączności pomiędzy podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy masowej,
- sprzęt ratowniczy i gaśniczy oraz środki gaśnicze niezbędne do zabezpieczenia imprezy masowej w zakresie działań ratowniczo-gaśniczych,
- wydzielone pomieszczenia dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy masowej.

Zadania i obowiązki policji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas imprez masowych, uregulowane są w ustawie z 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych. Policja przygotowując się do zabezpieczenia festiwalu, dokonuje wdrożenia następujących mechanizmów:

- a) powołuje koordynatora oraz zastępców koordynatora zespołu, którego celem jest przygotowanie wymaganych działań do zabezpieczenia festiwalu; planowanie obejmuje koordynację następujących grup zabezpieczeń:

- grupa zabezpieczenia prewencyjnego,
 - grupa do spraw rozpoznania i analizy kryminalnej,
 - grupa do spraw zabezpieczenia logistyczno-finansowego;
- b) wdraża koordynację przygotowania zabezpieczenia festiwalu, co obejmuje realizację następujących zadań:
- opracowanie dokumentacji w zakresie realizacji przygotowania i realizacji zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”,
 - inicjowanie i koordynowanie wszystkich czynności jednostek policji województwa zachodniopomorskiego i komórek organizacyjnych komendy w zakresie przygotowania ich do wsparcia działań,
 - zdefiniowanie zagrożeń związanych z przygotowaniem policji do zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival”,
 - przygotowanie zaplecza socjalnego, miejsc kwaterunku, wyżywienia oraz miejsc parkingowych dla sił wsparcia,
 - zorganizowanie miejsc obsługi logistycznej wykorzystywanego sprzętu oraz zabezpieczenia medycznego pododdziałów policji,
 - koordynowanie i planowanie właściwego wykorzystania zasobów kadrowych jednostek policji województwa zachodniopomorskiego i komórek organizacyjnych Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie,
 - opracowanie założeń w zakresie wykorzystania, uzupełniania i rozdziału sprzętu i materiałów na potrzeby kierowanych do działań policjantów,
 - planowanie i nadzór nad wykorzystaniem i uzupełnianiem środków transportu oraz organizacja zaopatrzenia w materiały pędne podczas przegrupowania,
 - organizowanie systemu łączności i informatyki, przygotowanie dokumentacji oraz gospodarowanie środkami łączności,
 - planowanie wykorzystania sił i środków służby prewencji, kryminalnej oraz wspomagającej,
 - gromadzenie i analizowanie informacji o planowanych i prowadzonych przedsięwzięciach dotyczących „Poland Rock Festival” oraz opracowywanie na ich podstawie wniosków, raportów i prognoz istotnych dla stanu bezpieczeństwa na terenie podległym Komendzie Wojewódzkiej Policji w Szczecinie,
 - monitorowanie procesu przygotowań do działań policyjnych, w tym bieżące analizowanie stanu bezpieczeństwa.

Zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa festiwalu mają na celu:

- wypracowanie systemu dowodzenia, koordynacja i nadzór nad realizacją planu działania,
- organizację systemu obiegu informacji, zarządzanie informacją oraz nadzór nad właściwym wykorzystaniem informacji,
- gromadzenie i analizowanie informacji dotyczących przygotowanych i planowanych działań oraz wypracowanych na ich podstawie wniosków i prognoz rozwoju sytuacji,
- kalkulację niezbędnych sił i środków,
- przygotowywanie dokumentów decyzyjnych określonych przez dowódcę operacji,
- przekazywanie decyzji i poleceń,
- zorganizowanie obiegu informacji w związku z prowadzonymi działaniami i bieżące informowanie dowódcy operacji o aktualnej sytuacji,
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez podległe siły na etapie przygotowania i realizacji działań,
- sprawowanie nadzoru nad osiąganiem pełnej gotowości podległych sił do działań,
- współdziałanie z podmiotami uczestniczącymi w działaniach lub których funkcjonowanie może wpłynąć na sprawność podejmowanych działań policyjnych;
- dokumentowanie przebiegu działań policyjnych,
- przygotowywanie okresowych i doraźnych meldunków,
- opracowanie raportu końcowego, zawierającego analizę przeprowadzonych działań wraz z wnioskami do akceptacji dowódcy operacji i jego przedłożenie do zapoznania Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Szczecinie lub jego zastępcom,
- bieżące eliminowanie czynników utrudniających właściwe przygotowanie i realizację operacji,
- stałe współdziałanie ze wszystkimi podmiotami biorącymi udział w działaniach,
- niezwłoczne informowanie dowódcy operacji o wszelkich potencjalnych zagrożeniach mogących wpływać na jakość realizacji celu operacji,
- organizację zabezpieczenia logistycznego i medycznego,
- wydanie zgody na użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego,

- stałe współdziałanie ze wszystkimi podmiotami biorącymi udział w działaniach,
- dokumentowanie przebiegu działań policyjnych,
- opracowanie raportu końcowego zawierającego szczegółową analizę przygotowania i realizacji podoperacji.

Bardzo ważnym elementem, weryfikowanym na etapie przygotowania oraz realizacji zabezpieczenia operacji policyjnej, jest zapewnienie finansowania działań osobowych i logistycznych niezbędnych do wykonywania zadań.

Planując, angażując, wydatkując oraz rozliczając wymagane środki, służby logistyczne są zobowiązane do wydatkowania środków publicznych, zgodnie z zasadami. Zarządzanie ryzykiem w obszarze zapewnienia logistycznego zabezpieczenia „Pol'and'Rock Festival” dotyczy przestrzegania zasad gospodarki finansowej obejmującej zagadnienia wskazane w tabeli 1.

Tabela 1 Determinanty prawidłowości wydatkowania środków publicznych

Pojęcia determinujące obszary oceny	Wyjaśnienie	Najważniejsze determinanty działania
1	2	3
Legalność	oznacza zgodność z przepisami prawa; organy władzy mają obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa i nie mogą odmówić wykonania zadań powierzonych w imieniu państwa	zgodność prawidłowość brak zaniechania
Gospodarność	obejmuje badanie efektywności wykorzystywania środków; dotyczy oceny w trakcie prowadzenia zadania audytowego, optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materiałami oraz optymalizacji stosowanych zabiegów organizacyjnych	efektywność wykorzystanie oszczędność
Celowość	dotyczy zapewnienia zgodności działania audytowanej jednostki z określonymi dla niej celami; badanie ma zapewnić optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatność do osiągnięcia założonych celów oraz ich pomiar	optymalizacja
Rzetelność	oznacza staranność, sumiennosc; oceniając rzetelność, bada się wykonanie powierzonych zadań, przestrzeganie wewnętrznych procedur funkcjonowania danej jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych we właściwej formie i wymaganych terminach, aby umożliwić generowanie porównywalnych i wiarygodnych raportów	należyta staranność sumiennosc terminowość
Przejrzystość	oznacza ustalenie odpowiedzialności osób dysponujących zasobami publicznymi, łatwość dostrzegania niegospodarności i ograniczenie ryzyka niecelowego wydania środków	dokładność jasność zrozumiałość

1	2	3
Jawność	dotyczą sytuacji, gdy instytucje powołane do badania i oceny funkcjonowania jednostki mają swobodny dostęp do danych na temat gospodarki środkami publicznymi	transparentność

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Kubik, *Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny – efekt procesu integracji z Unią Europejską oraz zintegrowany system gwarancji właściwego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej, Konferencja MSWiA, Warszawa 2004, s. 167–169.

Cele funkcje i zadania procesu zarządzania ryzykiem

Funkcjonowanie zorganizowanych jednostek powinno być odnoszone do jakości i sprawności realizacji funkcji zarządczych, ukierunkowanych na osiągnięcie zamierzonych celów. Wielość form organizacyjnych podmiotów uczestniczących w zabezpieczeniu imprezy masowej oraz funkcjonowanie odrębnych płaszczyzn ich działania determinuje zróżnicowanie ich celów, rodzajów działalności oraz powoduje wykorzystywanie w różnym zakresie zasobów pracy, ziemi i kapitału.

Proces zarządzania ryzykiem polega na identyfikacji, ocenie, kontrolowaniu oraz monitorowaniu zagrożenia. Procedura zarządzania ryzykiem powinna być poprzedzona analizą możliwości jego wystąpienia. Analiza ryzyka powinna identyfikować trzy elementy:

- zbiór informacji,
- rozpoznanie zagrożeń,
- zbiór danych niezbędnych do szacowania ryzyka.

Analiza polega na rozpoznaniu, zrozumieniu natury i poznaniu w jaki sposób powstaje ryzyko, jak wpływa na wystąpienie strat lub korzyści. Analiza pozwala na zorientowanie się, w jaki sposób powstają straty i w jaki sposób konkretne następstwo zdarzeń przekształca zagrożenie w stratę. Ocenie poddawane są zidentyfikowane potencjalne zagrożenia, rodzaj ryzyka występujący przy zidentyfikowanych zagrożeniach lub ich kombinacjach, stopień narażenia stref pośrednich, opis skutków oddziaływania zagrożenia, ich wpływu i czasu odczuwania oraz kosztów⁷.

Podjmując decyzje służbowe, organizacyjne i gospodarcze, każda służba państwowa bierze pod uwagę przesłanki efektywnościowe i ekonomiczne swojego działania. Podłoże skuteczności działań, w ramach zarządzania organizacją, dotyczy

⁷ www.seib.uksw.edu.pl (7.01.2016).

każdorazowego kierowania się wolnym wyborem opartym na ocenie ryzyka, dotyczącego materializacji efektów pozytywnych lub negatywnych procesu decyzyjnego i jego następstw. Przy realizacji działań powstaje próg ograniczający, który dotyczy wiedzy, doświadczenia oraz potencjału czasowego, pozwalającego na osobisty nadzór wymagany na etapie podejmowania i realizacji decyzji. Pojawia się dysonans poznawczy, wynikający z braku możliwości bieżącej weryfikacji zamiarów i ich realizacji, powodujący pewne napięcie, które musi być zredukowane. Procesy redukcyjne dotyczące braku wiedzy lub sprzeczności między danymi mogą być sprowadzane do akceptowalnego poziomu ryzyka, przez dodanie nowego elementu poznawczego. Naturalnym działaniem wynikającym z istnienia oraz redukcji niepewności jest wprowadzenie niezależnej i obiektywnej funkcji weryfikująco-doradczej. Narzędziem pozwalającym na wsparcie systemu decyzyjnego jest proces zarządzania ryzykiem, będący formą działalności doradczej i weryfikującej, której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej⁸.

Działania o charakterze doradczym mogą być realizowane przez merytoryczne zespoły zadaniowe i obejmują przede wszystkim ocenę planowanych czynności, projektowanych systemów, procedur i rozwiązań, opiniowanie projektów aktów wewnętrznych oraz składanie wniosków i mają na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki. Mogą one być wykonywane lub wspierane przez audytora wewnętrznego. Audytorzy wewnętrzni obserwują fakty, wyciągają z nich wnioski i rekomendują usprawnienia⁹.

Zarządzanie ryzykiem powinno dotyczyć identyfikacji, analizy i odpowiedzi na ryzyko w odniesieniu do potencjalnych szans i zagrożeń. Dążenie do osiągnięcia wymaganych celów zabezpieczenia powinno być weryfikowane zarówno od strony przyczyny, jak i skutku.

W celu przygotowania policji do działań podejmowanych dla prawidłowego zabezpieczenia imprezy „Pol'and'Rock Festival” oraz osiągnięcia podstawowego celu, tj. ochrony życia i zdrowia ludzi i mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, a także ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego bardzo ważna jest identyfikacja i ocena ryzyka poszczególnych wydarzeń, w ramach operacji zabezpieczenia imprezy. Właściwie przygotowana i przeprowadzona analiza ryzyka wskazuje elementy, które zagrażają bezpieczeństwu wydarzenia i jego uczestnikom,

⁸ <https://na.theiaa.org/Pages/IIAHome.aspx>.

⁹ K. Winiarska, *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Warszawa, 2005, s. 40.

a przez sformułowane wnioski pozwala na prawidłową reakcję i niedopuszczenie do sytuacji niepożądanego lub minimalizację jej skutków.

Analiza ryzyka zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” obejmuje komórki organizacyjne służb prewencyjnych, kryminalnych i logistycznych Komendy Wojewódzkiej Policji, jednostek podległych i nadzorowanych, sił Centralnego Biura Śledczego Policji, Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości oraz inne służby państwowe kierujących siły i środki wsparcia dla zabezpieczenia wydarzenia.

Na etapie identyfikacji i analizy ryzyka należy dokonać oceny zarówno efektywności, jak i skuteczności wdrażanych historycznie oraz projektowych działań. Skuteczność to zdolność do tworzenia pożądanego rezultatu, rozumianego jako osiągnięcie zaplanowanego celu, realizacja zaplanowanych zadań, wykonanie powierzonych obowiązków. Pojęcie to odnosi się więc do kompetentnego, profesjonalnego oraz nastawionego na osiągnięcie rezultatu działania w obszarze realizacji celów i zadań publicznych. Skuteczność to stopień, w jakim planowane działania są zrealizowane i planowane wyniki osiągnięte.

Efektywność należy rozumieć jako wykonywanie zadań realizowanych w wyniku działania w możliwie najlepszy sposób. Efektywność jest podstawowym wskaźnikiem jakości realizowanych zadań publicznych. Każda jednostka powinna dążyć do zwiększenia efektywności realizacji funkcji publicznych. Efektywność to relacja między osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami. Efektywność i skuteczność powinna być mierzona. Miary i mierniki badania zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Wykaz mierników stosowanych w ocenie zabezpieczenia imprez masowych

Lp.	Nazwa miernika	Miary badania	Obszar badania
1	mierniki sprawności działania	skuteczność	poziom realizacji celów
		efektywność	relacja nakładów do efektów
2	mierniki efektów (wyników)	mierniki oddziaływania	skutki wykonywania zadań w długim okresie
		mierniki rezultatu	efekty wywołane wykonaniem zadania
		mierniki produktu	wyniki realizacji zadania w danym czasie w jednostkach naturalnych lub wartościowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Lubińska, *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa, 2009, s. 58–60.

Podczas procesu identyfikacji ryzyka należy dokonać przeglądu założeń planowanej operacji policyjnej. Wymagane jest zbadanie czy cele jednostki są ustalone zgodnie z zasadą SMART:

- są proste – zrozumienie celu nie powinno stanowić kłopotu, jego sformułowanie powinno być jednoznaczne i nie pozostawiać miejsca na swobodną interpretację,
- są mierzalne – sformułowane w taki sposób, by można było liczbowo (wartościowo) wyrazić stopień ich realizacji, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” ich realizacji,
- są osiągalne (realistyczne), zbyt ambitny plan podważa wiarę w osiągnięcie i tym samym motywację do ich realizacji, jednak cel powinien oscylować wokół spodziewanych pozytywnych wyników, a nie minimum zapewniającego pewność osiągnięcia celu; cel powinien zakładać rozwój, postęp, a nie utrwalać stan obecny,
- są istotne – powinny stanowić ważny krok naprzód, a jednocześnie określoną wartość dla tego, kto będzie je realizował,
- są określone w czasie – powinny mieć dokładnie określony horyzont czasowy, w jakim powinny być osiągnięte.

Ustalając mierniki efektywnościowe, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę:

- jakie są cele jednostki?
- co może pójść nie tak (czyli jakie ryzyko można zidentyfikować)?
- jakie jest tego prawdopodobieństwo?
- co się stanie jeśli coś pójdzie nie tak?
- kto jest „właścicielem” ryzyka?
- kto poniesie konsekwencje jeśli ryzyko wystąpi?
- jaki jest „apetyt na ryzyko”? (akceptowalny poziom ryzyka),
- co należy zrobić, by usunąć zagrożenie i sprowadzić ryzyko do akceptowalnego poziomu?
- co można zrobić, by zmniejszyć prawdopodobieństwo materializacji ryzyka?

Determinanty ryzyka

Wyniki analiza ryzyka zabezpieczenia „Pol’and’Rock Festival” z wykorzystaniem mapy ryzyka zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Ocena ryzyka zabezpieczenia imprezy masowej w policji

Analiza ryzyka			
ryzyko	opis ryzyka	prawd. wystąpienia	wpływ na organizację
1	2	3	4
Prawne	dotyczy zaprojektowania, wdrożenia i realizacji działań zgodnych z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego), aktami stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym, wiążącymi jedyne podporządkowane organy i jednostki organizacyjne oraz kształtującymi ich sytuację prawną, a także określającymi zadania i kompetencje zatrudnionych pracowników, jak również umowami, decyzjami wydanymi w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami (np. postanowieniami, wyrokami, uchwałami) podjętymi przez uprawnione podmioty	3	6
Analityczne	potrzeba przygotowania wszechstronnej analizy wszystkich obszarów zabezpieczenia imprezy, co dotyczy przede wszystkim tych procesów zarządczych, które wiążą się z przebiegiem realizacji zabezpieczenia miejsca imprezy, dróg dojazdowych, miejsc zakwaterowania uczestników imprezy oraz innych potencjalnych zdarzeń, które stwarzają zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego oraz środowiska; działania obejmują również wyciąganie wniosków w zakresie przetworzenia i interpretacji danych o operacjach zabezpieczenia podobnych imprez z lat ubiegłych	4	7
Kontr-terrorystyczne	identyfikacja potencjalnych zdarzeń, potrzeba zabezpieczenia odpowiednich sił i środków ukierunkowanych na eliminację zagrożenia związanego z zamachami terrorystycznymi przy przeprowadzaniu imprezy festiwalowej, szczegółowa analiza podobnych zdarzeń – zamachów terrorystycznych, które wystąpiły na terenie Europy, zwrócenie szczególnej uwagi na zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej w związku z zaangażowaniem Polski w pomoc walczącej Ukrainie	6	9
Ryzyko dochodzeniowo-śledcze	dotyczy realizacji czynności procesowych na bardzo dużym obszarze, z bardzo dużą liczbą dowodów oraz bardzo szerokiego katalogu potencjalnych działań determinujących czynności procesowe (np. przeciwko życiu zdrowiu, mieniu, narkotykowe)	6	5
Ryzyko prewencyjne	wynikające z konieczności wdrożenia działań patrolowo-interwencyjnych na dużym, zmiennym obszarze w różnych porach dnia, przy bardzo dużej liczbie uczestników imprezy masowej	7	9

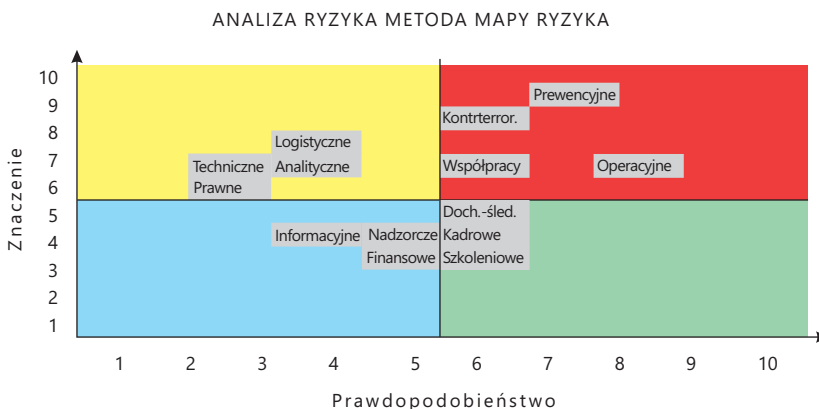
1	2	3	4
Informacyjne	ryzyko dotyczy zarządzania informacją wewnętrzną oraz zewnętrzną, identyfikacji pojawiających się nieprawidłowości w zakresie procesu przepływu informacji, ochrony tajemnic służbowych oraz państwowych, powstania niekontrolowanego wypływu informacji, który ma negatywny wpływ na opinię publiczną w zakresie realizacji zadań policji; brak koordynacji działań w przestrzeni medialnej oraz w mediach społecznościowych	4	4
Operacyjne	wykonywanie rozpoznania w zakresie pojawiających się zagrożeń w toku bieżącego zarządzania bezpieczeństwem imprezy, filtrowanie przestrzeni zewnętrznej, informacyjnej, dokonywanie dynamicznej analizy i odpowiedzi na pojawiające się zdarzenia, szczególnie w odniesieniu do wrażliwych punktów i obszarów	8	7
Kadrowe	konieczność zapewnienia pozostania w służbie doświadczonych policjantów oraz zapewnienia wakatów w służbie prewencyjnej, kryminalnej i wspomagającej, wprowadzenie rozwiązań w obszarze przekazywania doświadczeń policyjnych przez długoletnich pracowników nowo zatrudnionym policjantom, zapewnienie możliwości wykonania w wymaganym czasie niezbędnej czynności z powodu nieobecności pracownika oraz nieprzeszkolenia osoby zastępującej	6	4
Szkoleniowe	realizacja szkoleń funkcjonariuszy w zakresie stosowania zgodnych z obowiązującymi procedurami zachowań, metodyki prowadzenia czynności, wprowadzenia ćwiczeń w przypadku działań zwartych, szkoleń policjantów w zakresie odporności psychologicznej, a także uzyskania przewagi psychologicznej	6	3
Logistyczne	osiągnięcie w danym czasie i miejscu (miejscach) pełnej gotowości i sprawności w wykonywaniu czynności dotyczących procesu planowania, realizowania sprawnego i efektywnego ekonomicznie dostępu do wymaganych zasobów, efektywne i terminowe zaopatrzenie oraz zapewnienie wymaganych środków i narzędzi wymaganych do osiągnięcia celów	4	8
Techniczne	możliwość wystąpienia nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania zasobów sprzętowych wcześniej odpowiednio przygotowanych zarówno w zakresie gospodarki transportowej, sprzętu łączności, i informatyki, uzbrojenia, techniki policyjnej – awarie, brak dostosowania wyposażenia do zmiennych warunków pogodowych, w zakresie ergonomii i swobody działania; pojemność systemów łączności	3	7

1	2	3	4
Nadzorcze	funkcjonowanie procedur w zakresie powierzania zadań, uprawnień i odpowiedzialności dotyczących wykonywania funkcji dowodzenia, koordynacji i nadzoru na poszczególnych szczeblach i poziomach zarządzania operacją; brak bieżącego reagowania w przypadku pojawienia się sytuacji nadzwyczajnych, niewykonywanie czynności wsparcia w przypadku pojawienia się ewentualnych przeszkód i problemów	5	4
Finansowe	pojawienie się określonych kosztów dla KWP w Szczecinie lub innych jednostek policji w związku z procesami sądowymi związanymi z zachowaniem policjantów oraz szkodami w sprzęcie policyjnym oraz osób trzecich powstałymi w związku z właściwym lub niewłaściwym wykonywaniem czynności służbowych	5	3
Współpracy zewnętrznej	bieżąca współpraca z organami sądowymi i prokuratorskimi – przepływ informacji, opóźnienia czasowe, brak kompatybilności sprzętu wykorzystywanego przez policję oraz inne służby współuczestniczące w czynnościach prewencyjnych (np. SG, SM, pogotowie ratunkowe), potencjalny brak efektywnej formy współpracy i wsparcia lokalnych służb administracji rządowej i samorządowej	6	7

Źródło: opracowanie własne.

Dzięki mapom ryzyka można zdefiniować ryzyka według prawdopodobieństwa wystąpienia i wpływu na organizację. Na podstawie danych analizy ryzyka, można ująć ryzyko w układzie współrzędnych, co przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Ujęcie zdefiniowanych rodzajów ryzyka na mapie ryzyka



Źródło: opracowanie własne.

Po przeprowadzeniu identyfikacji i analizy ryzyka, osoby zarządzające poszczególnymi komponentami operacji powinny odpowiedzieć na ryzyko, co obejmuje wdrożenie działań w czterech kierunkach reakcji. Metodyczne ujęcie odpowiedzi na ryzyko zostało przedstawione w tabeli 4.

Tabela 4. Proponowane odpowiedzi na ryzyko

Odpowiedzi na ryzyko	Działanie
Wdrożenie mechanizmów ograniczających ryzyko	wprowadzenie wewnętrznych działań oraz procedur ograniczających ryzyko, dostosowanie do każdego potencjalnego źródła ryzyka działań ukierunkowanych na wyeliminowanie, ograniczenie lub sprowadzenie zagrożenia do akceptowanego poziomu; wdrożenie na każdym wymaganym poziomie działań ukierunkowanych na ograniczenie ryzyka oraz osiągnięcie celów jednostki
Przesunięcie ryzyka w czasie	wdrożenie działań w zakresie uzgodnienia i określenia z organizatorem terminarza imprezy oraz ustalenie poszczególnych elementów imprezy w miejscu i czasie dogodnym dla służb
Transfer ryzyka	przeniesienie ryzyka na organizatora, inne służby lub w zakresie mienia na zakłady ubezpieczeń
Tolerowanie ryzyka	wprowadzenie wyłącznie mechanizmów kontrolnych, monitorujących ryzyko (bez możliwości reakcji/działania)
Unikanie ryzyka	eliminacja zagrożeń determinujących ryzyko

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Ryzyko powinno być oceniane na każdym etapie planowania operacji, określenia celów i zadań oraz realizacji czynności dotyczących przygotowania zabezpieczenia festiwalowej imprezy masowej. Powinno być również wykorzystywane przez dowodzącego operacją do kierowania postawionymi do dyspozycji siłami. Zarządzanie dotyczy rozpoznania rodzaju ryzyka, jego pomiaru i kontrolowania¹⁰. Informacje uzyskane w wyniku przeprowadzeniu procesu zarządzania ryzykiem powinny pozwolić na uzyskanie następujących korzyści:

- pierwotne zdefiniowanie obszarów ryzyka występujących w jednostkach policji,

¹⁰ T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem, Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa, 2006, s. 98.

- wdrożenie mechanizmów odpowiedzi na ryzyko w stosunku do zidentyfikowanych rodzajów ryzyka,
- ograniczenie liczby i wpływu nieprzewidzianych zdarzeń na organizację,
- przygotowanie policji do reakcji na pojawiające się zagrożenia,
- wdrożenie optymalnych rozwiązań ograniczających ryzyko,
- przygotowanie planów ciągłości działania,
- przygotowanie i przetestowanie planów odtworzenia działalności,
- wykorzystywanie dostępnych możliwości oddziaływania na ryzyko,
- zwiększenie nacisku świadomego kierownictwa na sprawy faktycznie istotne,
- skrócenie czasu reakcji kierownictwa policji na zdarzenia kryzysowe,
- zwiększenie nacisku w policji na poprawne wykonywanie właściwych zadań,
- zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji celów policji,
- zwiększenie prawdopodobieństwa wdrożenia planowanych zmian,
- ukierunkowanie działań na lepsze wykorzystanie zasobów,
- bardziej świadome podejmowanie ryzyka oraz decyzji,
- zwiększenie zaufania społeczeństwa do polskiej administracji publicznej.

Bibliografia

Literatura

<https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>.

<https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>.

<http://pl.wikipedia.org>.

Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem, Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2006.

Kubik A., *Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny – efekt procesu integracji z Unią Europejską oraz zintegrowany system gwarancji właściwego funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych*, Kontrola i audyt w perspektywie europejskiej, Konferencja MSWiA, Warszawa 2004.

Lubińska T., *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Warszawa 2009.

Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2001.

Winiarska K., *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Warszawa 2005.

www.seib.uksw.edu.pl.

Zięba-Załucka H., *Konstytucyjna aspekty bezpieczeństwa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, <https://bazekon.uek.krakow.pl>.

Akty prawne

Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16.12.2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84).

Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.).

Ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687 z późn. zm.).

Hedging risk management „Pol'and'Rock Festival” by the police

Summary

Objective – implementation of risk management activities in police preparations to secure the „Pol'and'Rock Festival“.

Research methodology – the risk map method was used to identify the needs and diagnose the risk based on the data collected from the management team and the participants of special events designated to secure them.

Result – based on the analysis carried out using a risk map, information was obtained on potential types of risk and their impact on the organization of securing a mass event. Model directions of response to risk were presented.

Originality/value – the research material allowed for objective and independent familiarization with the issue and drawing substantive conclusions regarding the implementation of advisory activities.

Keywords

internal security, advisory activities, risk, mass event

Monika Mocianko-Pawlak

Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie

ORCID 0000-0003-4726-5623

Rola i znaczenie informacji w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych w obszarze bezpieczeństwa publicznego

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie znaczenia informacji oraz jej roli w sytuacjach kryzysowych. Poza teoretycznym przybliżeniem znaczenia sytuacji kryzysowej, podjęto rozważania w zakresie wpływu mass mediów na skuteczność działań organów i instytucji państwa w przywracaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przedstawiono znaczenie współpracy państwa ze społeczeństwem w celu przeciwdziałania i rozwiązywania sytuacji kryzysowych oraz nieprawidłowości w przepływie informacji jako okoliczność wpływającą na utrudnienie tego procesu.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo publiczne, sytuacja kryzysowa, informacja, mass media

Wprowadzenie

Wielowymiarowość i dynamika zmian współczesnych zagrożeń determinują konieczność podejmowania wspólnych i skoordynowanych działań przez wszystkie podmioty zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W demokratycznym państwie realizacja przez instytucje i organy państwowe powyższego celu możliwa jest wyłącznie w ścisłej współpracy ze społeczeństwem. Przeciwdziałanie zagrożeniom oraz niwelowanie bądź minimalizacja skutków sytuacji

kryzysowych nie jest bowiem możliwa bez zaangażowania społeczeństwa w ten proces.

W tym kontekście, w dobie powszechnej informatyzacji, skonkretyzowany przekaz wiarygodnych wiadomości staje się głównym elementem umożliwiającym nawiązanie efektywnej współpracy w przeciwdziałaniu zagrożeniom. Brak prawidłowej komunikacji w sytuacjach kryzysowych niewątpliwie wpływa na pogłębienie kryzysów, a co najmniej na istotne utrudnienie w ich rozwiązaniu.

Nie bez przyczyny powszechnie przyjmuje się, że obecnie informacja stanowi najpotężniejszy oręż w walce z zagrożeniami, a dezinformacja zaliczana jest do katalogu broni w wojnie hybrydowej. Tym samym, znaczenie przepływu informacji w sytuacjach kryzysowych wzrasta do rangi filaru w prawidłowej i skutecznej strategii działania. W społeczeństwie informacyjnym nieprawidłowa komunikacja, sprzeczność znaczeniowa przekazywanych wiadomości przyczynia się do powstania chaosu, a tym samym pogłębienia kryzysu.

Wielość mediów, począwszy od prasy, poprzez radio i telewizję do najsilniejszego medium jakim obecnie jest internet, istotnie utrudnia skonstruowanie jednego, skoncentrowanego strumienia wiadomości. Z jednej strony trudność ta wynikać może z celowego działania grup społecznych dostrzegających dla siebie szansę na osiągnięcie zakładanych celów czy zysków, z drugiej zaś, jest to konsekwencja merkantylizacji mass mediów. Nie jest bowiem tajemnicą, że najlepiej „sprzedają się” teorie o zabarwieniu sensacyjnym, i to one w obliczu sytuacji kryzysowych zajmują najwięcej miejsca w głównym nurcie. Wiadomości skoncentrowane na wyjaśnianiu, tłumaczeniu przyczyn i skutków zdarzeń oraz sposobów przeciwdziałania pogłębieniu kryzysu często przesuwane są na dalszy plan.

Już Daniel Bell dostrzegł, że relacje między informacją a komunikacją są często antagonistyczne, ponieważ przekaz medialny narzuca informacji swoje prawa¹. Chociaż internet częściowo uwolnił informację od wpływu medialnych potentatów i grup interesu, to jednak spowodował również powstanie szumu informacyjnego i upowszechnienie technik manipulacji opartych na dezinformacji.

W niniejszym opracowaniu uwagę skoncentrowano na roli i znaczeniu prawidłowej komunikacji i przekazu informacji w sytuacjach kryzysowych, jako istotnego elementu umożliwiającego przywrócenie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

¹ Z. Dobrowolski, *Koncepcja społeczeństwa informacyjnego Daniela Bella*, <http://bbc.uw.edu.pl/Content/20/08.pdf> (16.07.2022).

Pojmowanie sytuacji kryzysowej w bezpieczeństwie publicznym

W myśl art. 3 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, przez sytuację kryzysową rozumie się sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków².

Pojęcie sytuacji kryzysowej funkcjonuje w ścisłym związku z terminem zarządzanie kryzysowe, którego definicję legalną zawiera art. 2 ww. ustawy. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem, przez zarządzanie kryzysowe rozumiemy działalność organów administracji publicznej – element kierowania bezpieczeństwem narodowym, polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli dzięki zaplanowanym działaniom, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej³.

Współczesne pojmowanie zarządzania kryzysowego, postulowane w literaturze, stanowi odzwierciedlenie takiego podejścia oraz narzędzia do realizacji zadań w ramach szeroko rozumianej ochrony ludności, której nieodłącznym elementem jest wykorzystywanie teorii i praktyki zarządzania kryzysowego. Obecny kształt systemu zarządzania kryzysowego odnosi się głównie do przeciwdziałania zagrożeniom w ramach bezpieczeństwa powszechnego i w praktyce związany jest z ochroną życia i zdrowia ludzi, mienia oraz środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Co istotne, system ten obowiązuje na wszystkich poziomach funkcjonowania państwa – centralnym (rządowym), wojewódzkim, powiatowym i gminnym. W systemie tym organami zarządzania kryzysowego są organy władzy wykonawczej (centralne i terenowe)⁴.

W praktyce można stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe to odpowiedź na potencjalnie przewidywane i występujące zagrożenia, a jednocześnie jest elementem chroniącym przed konsekwencjami już zaistniałych kryzysów i sytuacji kryzysowych. Jako integralna część systemu bezpieczeństwa narodowego, zarządzanie kryzysowe to celowe działanie, mające na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia

² Dz.U. z 2022 r., poz. 261 z późn. zm.

³ Tamże.

⁴ P. Swoboda, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym – wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne dotyczące zagrożenia powodziowego*, w: E. Fogelzang-Adler, E. Sadowska (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, t. II, Kraków 2018, s. 87.

sytuacji kryzysowych i kryzysów, zaś w momencie ich pojawienia się, jego celem jest przejście kontroli i przywracanie stanu normalnego oraz jego utrzymanie. Organizacja zarządzania kryzysowego oparta jest na zasobach państwa i społeczeństwa, które tworzą, dającą się wyodrębnić z istniejącego otoczenia, całość. Zasadniczym celem przedmiotowego działania jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, środowiska naturalnego i mienia⁵.

Termin „kryzys” wywodzi się z języka greckiego (*krisis*) i oznacza moment rozstrzygający, punkt zwrotny, okres przełomu⁶. Należy przy tym zwrócić uwagę, że pojęcia kryzysu i sytuacji kryzysowej nie są pojęciami równoznacznymi. Kryzys to etap (element) sytuacji kryzysowej, jest kulminacyjną fazą sytuacji kryzysowej. Każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa jest fazą kryzysu. Każda sytuacja kryzysowa może wielokrotnie wywołać kryzys, chociaż nie zawsze musi być jego źródłem⁷.

Sytuacja kryzysowa jest zazwyczaj następstwem zagrożenia, katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Źródłami tych sytuacji mogą być przede wszystkim: zakłócenia porządku publicznego (np. manifestacje, blokady dróg, przejść granicznych, urzędów), działania terrorystyczne, zagrożenia bezpieczeństwa obywateli lub konstytucyjnego ustroju państwa oraz zagrożenia bezpieczeństwa państwa o charakterze zewnętrznym (w tym zagrożenie wojną jako szczególna sytuacja kryzysowa), katastrofy naturalne i awarie techniczne⁸.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, definicję sytuacji kryzysowej można również wywodzić z treści § 3 pkt 7 zarządzenia nr 23 Komendanta Głównego Policji z 24 września 2014 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi⁹. Na podstawie ww. przepisu, przez sytuację kryzysową należy rozumieć sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest skierowanie zwiększonej liczby policjantów, w tym

⁵ R. Gawłowski, K. Makowski, *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2022. Legalis: <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3danbqgmydcni#tabs-metrical-info> (19.07.2022).

⁶ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980, s. 404.

⁷ W. Otwinowski, *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2010, nr 2, s. 87.

⁸ M. Batóg, I. Charko, K. Nowicki, *Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, Słupsk 2012, s. 8.

⁹ Dz.Urz. KGP z 2014 r., poz. 65.

zorganizowanych w oddziały lub pododdziały zwarte policji albo jednostki lub komórki antyterrorystyczne.

Sytuacja kryzysowa stanowi zatem zespół czynników zewnętrznych i wewnętrznych, wpływających na dany układ (system) w ten sposób, że zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w konsekwencji czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji, tj. nadzwyczajnym działaniom¹⁰.

Współcześnie sytuacje kryzysowe najczęściej utożsamiane są z zagrożeniami wywoływanymi siłami natury oraz skutkami negatywnej działalności człowieka. Do zagrożeń związanych z siłami natury zalicza się: gwałtowne opady atmosferyczne, silne wiatry (huragany), osuwiska i trzęsienia ziemi, powodzie i susze. Zagrożenia spowodowane działalnością człowieka to między innymi zdarzenia o charakterze militarnym, komunikacyjnym, budowlanym czy technologicznym (m.in. pożary, awarie, wypadki), a także ekologicznym czy epidemiologicznym (w przypadkach, gdy źródło epidemii jest wytworem działalności człowieka bądź jego zaniechania).

Istota informacji we współpracy w sytuacjach kryzysowych

Jak wskazano powyżej, sytuacja kryzysowa związana jest z negatywnym wpływem na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska i jako taka może wywoływać niepożądany wpływ również na funkcjonowanie właściwych organów administracji publicznej. W sytuacjach kryzysowych występuje przede wszystkim ograniczenie możliwości efektywnego działania tych organów spowodowane brakiem adekwatnych sił i środków umożliwiających samodzielne przejście kontroli nad sytuacją kryzysową, której wpływ na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska jest szczególnie destruktywny. Co istotne, sytuacja kryzysowa niejako wyprzedza kryzys, bowiem obejmuje czynniki, etapy i wydarzenia poprzedzające i kształtujące kryzys. Oznacza to, że sytuacje kryzysowe są stanem narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzającym zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej¹¹.

¹⁰ P. Swoboda, *Zarządzanie kryzysowe na poziomie...*, s. 93–94.

¹¹ J. Walas-Trębacz, J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego Część 2. Zarządzanie kryzysowe w przedsiębiorstwie*, Kraków 2011, s. 24.

W takich okolicznościach najlepszym i koniecznym remedium na wyhamowanie kryzysu i ustabilizowanie sytuacji jest nawiązanie efektywnej współpracy między organami władzy rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi działającymi wspólnie i w porozumieniu na rzecz przywrócenia pożądanego stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zasada prawna obowiązku współdziałania podmiotów administracji publicznej, znajduje swój normatywny wyraz w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, w której sformułowano wymóg współdziałania władz publicznych:

ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot¹².

Współdziałanie rozumieć należy jako działanie wielopodmiotowe, zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych. Współdziałanie przyczynia się, a często jest wręcz warunkiem koniecznym, do bardziej efektywnego osiągnięcia celów przez podmioty administracji publicznej. Wśród celów tych wysoko w hierarchii lokuje się zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, a przede wszystkim ochrona życia, zdrowia, mienia ludzi oraz środowiska. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera współdziałanie wskazanych wyżej podmiotów, ponieważ dzięki wywołaniu efektu synergicznego może i powinno sprzyjać redukcji zjawiska nieadekwatności sił i środków. Efekt synergiczny oznacza, że wspólne działanie daje efekty większe niż suma efektów poszczególnych indywidualnych, oddzielnych działań i w tym kontekście jest efektem organizacyjnym działania zbiorowego¹³.

Kluczowym narzędziem umożliwiającym nawiązanie efektywnej współpracy między podmiotami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi oraz społeczeństwem na rzecz ograniczenia i likwidacji skutków sytuacji kryzysowej wydaje się być w pierwszej kolejności rzetelna, wiarygodna i skonkretyzowana informacja.

¹² Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹³ E. Olejniczak-Szałowska, *Model prawny współdziałania organów administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego. Zagadnienia wybrane*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3 (34), s. 260–261.

Jak wskazuje Bogdan Stefanowicz, informacje wykorzystywane w procesach decyzyjnych są określane jako informacje selektywne lub informacje sterujące. W przypadku modeli heurystycznych, w odróżnieniu od ścisłych (algorytmicznych) modeli decyzyjnych, można jedynie w przybliżeniu deklorować potrzeby informacyjne z podziałem ich na informacje bezwzględnie potrzebne oraz informacje pożądane z różnym stopniem przydatności. Należy przy tym pamiętać, że nadmierna liczba informacji wcale nie sprzyja zmniejszeniu niepewności co do przyszłości i skutków podejmowanych działań. Czasem taki nadmiar wręcz paraliżuje – nie tyle rozjaśnia problem, ile „oślepia” decydenta, który nie jest w stanie racjonalnie przeanalizować wielości otrzymanych wiadomości¹⁴.

Naturalne jest, że każde działanie poprzedza podjęcie odpowiedniej decyzji. Istotą podejmowania decyzji jest natomiast dokonywanie świadomych wyborów. Jest to proces, który wymaga znajomości dróg prowadzących do rozwiązania problemu, bo bez tej wiedzy reagowanie będzie na ogół narażone na porażkę. Aby uniknąć porażki, należy dostrzegać przestrzeni problemową, która wymaga analizy i podjęcia decyzji. W tym celu konieczne są odpowiednie informacje, pozwalające lepiej rozumieć otoczenie. Im dokładniej informacje te będą opisywać rzeczywistość, tym mniejsza będzie niepewność co do skutków podejmowanych działań i tym większa ochrona przed popełnieniem błędów¹⁵.

Podstawę podjęcia właściwej decyzji stanowi informacja, a podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo zobowiązane są do przewidywania problemów, ustalania ich przyczyn, znajdowania rozwiązań i podejmowania działań niezbędnych do ich wdrażania. Proces ten jest najskuteczniejszy, gdy jest przeprowadzany w sposób usystematyzowany i spójny. W każdej sytuacji system informacyjny zapewnia zrozumienie istniejącej sytuacji oraz prognozę jej rozwoju, co warunkuje osiągnięcie założonych celów. System informacyjny, aby umożliwił skuteczne współdziałanie i podejmowanie adekwatnych do sytuacji decyzji, powinien być dostosowany do potrzeb i obejmować wszystkie obszary działania danego organu lub zespołu zarządzającego. Powinien także dostarczać kompleksowe i aktualne komunikaty oraz zapewniać dostęp do informacji dla wszystkich współdziałających podmiotów w formie odpowiedniej do bezpośredniego wykorzystania (bez przetwarzania) i najwygodniejszy do podejmowania decyzji. Równie ważne jest, aby system ten zapewniał efektywne

¹⁴ B. Stefanowicz, *Rola informacji*, „E-mentor” 2007, nr 5 (22), <https://www.e-mentor.edu.pl/arttykul/index/numer/22/id/480> (11.08.2022).

¹⁵ Tamże.

wykorzystanie wiadomości przez szybkość i częstotliwość ich rozpowszechniania, co oznacza, że informacje te powinny być aktualne, kompletne i odpowiednio posortowane. Odpowiednie informacje i właściwy ich przepływ mają duży wpływ na zachowanie i postępowanie ludzi. Stanowią determinanty mobilizacji i wyzwolenia energii wszystkich osób biorących udział w realizacji zadań, co poważnie wpływa na skuteczność procesu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Dzięki aktualnym, wiarygodnym i odpowiednio rozpowszechnionym informacjom możliwe jest uchwycenie zachodzących zmian miejsca, sformułowania odpowiednich założeń i wybrania najbardziej efektywnych przyszłych działań¹⁶. Niekorzystne wydarzenia mają swoją dynamikę, dlatego prognozując rozwój sytuacji i podejmując odpowiednie działania, należy dążyć do tego, aby informacja i czas dobrze służyły powrotowi do stanu bezpieczeństwa korzystnego dla społeczeństwa i środowiska¹⁷.

Brak dostępu do rzetelnych i aktualnych informacji w sytuacji kryzysowej nie tylko sprzyja pogłębianiu kryzysu, lecz również poważnie utrudnia, o ile nie uniemożliwia, podjęcie współpracy i skutecznego współdziałania wszystkich podmiotów (administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych) w sprawnym reagowaniu oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji.

Przygotowane na sytuacje kryzysowe organizacje postrzegają i diagnozują kryzys w znacznie szerszych granicach niż organizacje z niską świadomością. Przygotowanie listy kryzysów, jakie mogą wystąpić, opracowanie scenariuszy antykryzysowych, ustalenie zasad informacyjnej obsługi kryzysu umożliwi przygotowanie się do kryzysu, który potencjalnie nastąpi. Istotne znaczenie ma także odpowiednie zarządzanie informacjami dla zminimalizowania konsekwencji kryzysu i zachowania dobrego wizerunku podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie¹⁸.

Brak odpowiedniej polityki informacyjnej w sytuacjach kryzysowych skutecznie przyczynia się do dezorganizacji współdziałania, a tym samym zawężania możliwych do wykorzystania sił i środków, i w konsekwencji prowadzi do pogłębiania kryzysu.

¹⁶ Z. Zamiar, Z. Ścibiorek, *The role of information in crisis management*, „Scientific Journal of the Military University of Land Forces” 2022, vol. 54, nr 2 (204), s. 247–249.

¹⁷ Tamże, s. 254.

¹⁸ J. Walas-Trębacz, J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego...*, s. 10.

Mass media w procesie rozwiązywania sytuacji kryzysowych

Należy zauważyć, że żyjąc w czasach dominacji informacji online, jednocześnie udostępnianej na milionach urządzeń, niemożliwej do kontrolowania, a tym samym skorygowania w przypadku błędnego przekazu, prowadzenie spójnej i konsekwentnej polityki informacyjnej we współdziałaniu z dziennikarzami jest nieodzowne do rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

Przyjmując za punkt wyjścia etapy wyróżniane w zarządzaniu kryzysowym, tj.:

- zapobieganie – ukierunkowane na niedopuszczenie do powstania zagrożenia lub do ograniczenia jego skutków,
- przygotowanie – polegające na wypracowaniu szczegółowych planów i procedur zarządzania kryzysowego, określeniu potrzeb i wymogów koniecznych do rozwiązywania kryzysów, ustaleniu i przygotowaniu sił i środków niezbędnych do rozwiązywania kryzysów, uodpornieniu infrastruktury, obiektów i osób na możliwe zagrożenia,
- reagowanie – skoncentrowane na opanowaniu kryzysu dzięki wprowadzeniu skutecznego systemu ostrzegania i alarmowania, działaniom ratowniczym, neutralizującym lub naprawczym,
- odbudowa – etap skoncentrowany na doprowadzeniu systemu do stanu stabilności w możliwie najkrótszym czasie przez odbudowę zniszczeń infrastruktury i obiektów, udzielanie wsparcia osobom poszkodowanym, przywrócenie warunków bytowania ludności, wzmocnienie obiektów i podmiotów poszkodowanych w kontekście kolejnych, podobnych zdarzeń¹⁹,

zauważyć można, że mass media odgrywają szczególną rolę na wszystkich etapach rozwiązywania sytuacji kryzysowych.

Krytycznym czynnikiem wypracowania i wyboru ostatecznych decyzji jest zawsze dostępność aktualnych informacji o stanie i tendencjach zmian zagrożenia, jak również rzeczywiste rezerwy czasowe, jako najbardziej deficytowe zasoby każdej operacji antykryzysowej²⁰. Znaczenie mass mediów w sytuacjach kryzysowych niewątpliwie jest potęgowane, gdy dla zażegnania lub zakończenia kryzysu albo minimalizacji jego skutków, konieczne jest współdziałanie ze społeczeństwem.

W fazie eskalacji zagrożenia konieczne jest podjęcie walki z przyczynami, czynnikami rażącymi i skutkami zagrożenia. Powyższe działania wymagają przyjęcia

¹⁹ J. Stelmach, *Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w działaniach policyjnych*, Wrocław 2016, s. 37–38.

²⁰ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego: podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 243–244.

koncepcji walki z zagrożeniem, realizacji działań ratowniczych i naprawczych oraz opracowania scenariuszy i planów ich osiągnięcia w zestawieniu z posiadanymi siłami i środkami. W fazie deeskalacji kryzysu do najbardziej istotnych elementów zalicza się wypracowanie i organizację procesu zwalczania skutków zagrożenia oraz niesienia pomocy potrzebującym. Na tym etapie szczególnie ważne jest zabezpieczenie kadrowe, informacyjne, materiałowo-techniczne. Priorytetowo traktować należy gromadzenie informacji niezbędnych dla aktualizacji koncepcji, scenariuszy i planów walki z zagrożeniami, z ich skutkami, po to, aby lepiej być przygotowanym w rozpoczynającej się ponownie fazie stabilizacji²¹.

Dla skuteczności podejmowanych działań wyjątkowo ważny jest również sposób i szybkość przekazywania istotnych, w procesie reagowania na sytuacje kryzysowe, informacji podmiotom zewnętrznym, w tym społeczeństwu. Szybkość przekazywania informacji nie może jednak powodować, że będą one nierzetelne, sprzeczne i niesprawdzone. W sytuacji niepewności ludzie skłonni są bardziej przyjmować pesymistyczne scenariusze i snuć teorie spiskowe niż bagatelizować problem. Taka sytuacja nie ułatwia zażegnania kryzysu, co wyraźnie uwidoczniła niespójna polityka informacyjna podczas trwania pandemii Covid-19.

O ile brak informacji przekazywanych za pośrednictwem mediów społeczeństwu, w niektórych przypadkach może być uzasadniony, to jednak, co do zasady, sprzyja rozwojowi dezinformacji. W sytuacjach kryzysowych czas przekazu informacji determinuje często rodzaj społecznej oceny zdarzeń i sposób reagowania na nie – racjonalny bądź nieracjonalny. Tak ważny jest dlatego przekaz mediom rzeczowych informacji, po to, aby uniknąć spekulacji i domysłów. Jak wskazuje Karolina Wiśniewska, w sytuacji kryzysowej rozmowa z dziennikarzami ma szczególne znaczenie, bo może albo złagodzić sytuację kryzysową, albo jeszcze ją zaognić²².

Sytuacja kryzysowa rozpoczyna się z chwilą pojawienia się jej symptomów i obejmuje fazę przedkryzysową, kryzys oraz fazę pokryzysową. Niezastosowanie stosownych działań w stosunku do zaistniałej sytuacji, spowodowane również opóźnieniami w przekazie informacji, może doprowadzić do eskalacji zagrożeń, a także do rozwoju innej sytuacji kryzysowej. Reakcje społeczne na sytuacje kryzysowe często mają charakter emocjonalny. Wywołują szok, niedowierzanie i najczęściej poczucie lęku o własne bezpieczeństwo. W czasie sytuacji kryzysowej pojawia się niedobór

²¹ J. Walas-Trębacz, J. Ziarko, *Podstawy zarządzania kryzysowego...*, s. 32.

²² K. Wiśniewska, *8 przykazań zarządzania informacją w sytuacjach kryzysowych*, <https://www.proto.pl/artykuly/osiem-przykazan-zarzadzania-informacja-w-sytuacjach-kryzysowych> (3.07.2022).

informacji na temat przyczyn, przebiegu i skutków kryzysów, w związku z czym rozpoczyna się chaotyczne poszukiwanie informacji prowadzące do utraty kontroli nad informacjami trafiającymi do wiadomości publicznej, które często są spóźnione, nieaktualne²³. W takich momentach wyraźnie uwidacznia się konieczność wypracowania standardów współpracy z mass mediami w celu wyeliminowania przypadków niedoinformowania społeczeństwa, celowej dezinformacji mogącej być przeciwielementem walki informacyjnej. O ile przekaz telewizyjny, radiowy czy prasowy podlega względnej kontroli, a przynajmniej możliwe jest ustalenie autorów konkretnego przekazu i poddanie ich działań prawnokarnej lub moralnej ocenie, o tyle w cyberprzestrzeni ustalenie twórców informacji ukierunkowanych na wywołanie negatywnych emocji już takie proste nie jest.

Należy być świadomym niemożności ograniczenia zainteresowania kryzysem opinii publicznej, dlatego w sytuacjach kryzysowych służebna rola mediów na rzecz realizacji prawa społeczeństwa do rzetelnej informacji ujawnia się ze szczególną siłą. Wypełnianie tej roli powinno mieć priorytetowy charakter nad wszelkimi innymi względami. Profesjonalna działalność dziennikarzy w tym obszarze wymaga od nich zdolności szybkiej reakcji, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od pośpiesznego formułowania ocen, dopóki nie zostaną ujawnione wszystkie fakty i zdefiniowane działania wszystkich stron zaangażowanych w kryzys i jego rozwiązywanie²⁴.

W sytuacjach kryzysowych konieczna jest świadomość tego, że podczas niebezpiecznych zdarzeń, jakim zazwyczaj jest kryzys, możliwe jest prowadzenie operacji informacyjno-psychologicznych nastawionych na wywoływanie określonych efektów psychologicznych u odbiorców – głównie chodzi o strach, obawę, zwątpienie w fakty. Przedstawiciele Rządowego Centrum Bezpieczeństwa uczulają, by internauci w trudnym czasie nie rozpowszechniali informacji, których autentyczności nie są pewni. Najważniejsze w sytuacjach kryzysowych, a szczególnie w momencie kryzysu, są wiarygodne źródła informacji, przede wszystkim komunikaty administracji rządowej, a najważniejszym orężem powinien być spokój i odpowiedni dystans do przyswajanych w sieci informacji²⁵. Kształtowanie takich postaw niewątpliwie powinno być elementem edukacji skierowanym już do najmłodszych członków społe-

²³ W. Otwinowski, *Kryzys...*, s. 89.

²⁴ M. Danielewicz, *Determinanty skutecznej komunikacji kryzysowej*, „Prace i Studia Geograficzne” 2014, t. 55, s. 13.

²⁵ J. Styczyński, *Dezinformacja w internecie. Mamy się bać*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8365904,dezinformacja-w-internecie-burzenie-morale-cyberbezpieczenstwo.html> (10.08.2022).

czeństwa i kontynuowanym na wszystkich szczeblach edukacji. Ważne jest również, aby przedstawiciele mass mediów, kierując się współodpowiedzialnością za poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego, partycypowali w realizacji takiego programu.

Zagrożenia i konsekwencje dezinformacji w sytuacjach kryzysowych

Współczesne społeczeństwo określane jest mianem społeczeństwa informacyjnego. W większości ujęć społeczeństwo informacyjne jest rozumiane jako takie, którego najważniejszą cechą jest produkcja, gromadzenie i obieg informacji – co jest uznawane za niezbędny warunek jego funkcjonowania. Tym samym, komputer, internet i wszelkie techniki cyfrowe stają się jednym z najważniejszych aspektów życia i pracy. Współcześnie informacje są traktowane jako produkt, jako towar na sprzedaż (czasem wręcz jako surowiec), który staje się główną siłą napędową współczesnej cywilizacji. Marian Golka podkreśla przy tym, że owe „informacje” są relatywnie niedrogie, a co za tym idzie mogą być dość powszechne²⁶. Owa powszechność, powiązana z łatwością dostępu do informacji, wywołuje nadmiar informacji w społeczeństwie, generując związane z tym trudności. Przeciążenie informacyjne jest jednym z najbardziej dotkliwych skutków rozwoju nowoczesnego i naturalną konsekwencją rosnącej podaży informacji. Koszty ich dystrybucji systematycznie maleją, lecz możliwości przetwarzania informacji przez człowieka nie wzrastają znacząco. W literaturze fachowej zjawisko to jest również określane jako: przeciążenie informacyjne, eksplozja informacyjna, bomba informacyjna, powódź informacji, potop informacyjny²⁷. Nadmiar w przestrzeni publicznej nieistotnych informacji określane jest także mianem „smogu informacyjnego” na określenie przesycenia wielością, różnorodnością i gwałtownością rozmaitych treści informacyjnych, które zamiast pomagać, utrudniają wybór wiadomości potrzebnych, pożytecznych i przydatnych. W tym kontekście obawiać się należy niekontrolowanego dysponowania i manipulowania informacją przez jednostki o chwiejnej moralności. Szczególnie groźne może to być, gdy pod pozorem atrakcyjnych obrazów świata informacja niesie w istocie zgubne treści,

²⁶ M. Golka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne?* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 254.

²⁷ Z. Zamiar, Z. Ścibiorek, *The role of information in crisis...*, s. 248–249.

wprowadzające w błąd ludzi – zwłaszcza młodych, na przykład nieodpowiedzialne podkreślanie rzekomej nieograniczonej wolności człowieka w rzeczywistości prowadzi do zniszczenia wszelkich wartości kulturowych, moralnych, społecznych i innych; powoduje zagubienie wielu jednostek w poszukiwaniu sensu życia²⁸.

Tego rodzaju zagrożenia znacząco zyskują na znaczeniu w kontekście sytuacji kryzysowych w obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Brak ciągłego kontaktu z mediami w sytuacji kryzysowej bądź niechęć do współpracy z nimi potęgują ryzyko występowanie nieprawidłowego przekazu przez media oraz szerzenie plotek i pomówień. Ponieważ media stały się dla społeczeństwa głównym źródłem pozyskiwania informacji o skutkach i rozmiarach kryzysu, nie można bagatelizować kontaktu z nimi, bowiem często to od dziennikarzy zależy, w jaki sposób przedstawią daną sytuację, skalę zagrożeń, stopień niebezpieczeństwa oraz poziom zaangażowania pomocy ratowniczej²⁹.

Jak wskazano powyższej, informacja staje się towarem, przy czym nie tylko dla mediów, które w sytuacjach kryzysowych mają sposobność wypracowania lepszej pozycji na rynku medialnym własnej marki, i w imię jej zdobycia, oferują społeczeństwu sensację, teorie spiskowe bądź hasłowe, niecisłe komunikaty, zamiast faktów i rzetelnych wiadomości. Do realizacji polityki dezinformacyjnej polegającej na świadomym utrudnianiu reagowania i minimalizacji skutków sytuacji kryzysowych, może dochodzić także w celu realizacji partykularnych celów grup interesu, aspirujących organizacji politycznych, a nawet obcych państw. Ostatni przykład konsekwencji wywoływanych przez dezinformację wyraźnie obrazuje działalność informacyjna Rosji towarzysząca wojnie wywołanej w Ukrainie.

Sytuacje kryzysowe charakteryzują głównie: dynamika zdarzeń, poczucie zagrożenia i niepewności, dlatego chaos informacyjny oraz dezinformacja stanowią istotne czynniki wpływające na realizację negatywnych scenariuszy, w tym przede wszystkim pogłębienie kryzysu i wywoływanie paniki. Utrata zaufania do władzy publicznej jest wówczas wyłącznie konsekwencją prowadzenia niewłaściwej polityki informacyjnej od początku wystąpienia sytuacji kryzysowej, niejednokrotnie uniemożliwiająca bezkosztowe zażegnanie kryzysu, co należy sobie uświadamiać już na etapie tworzenia schematów zarządzania kryzysowego.

²⁸ B. Stefanowicz, *Rola informacji...*

²⁹ M. Beskosty, *Funkcje i rola mediów w zarządzaniu kryzysowym*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2018, nr 3, s. 190.

Podsumowanie

Każda racjonalna decyzja i każde przemyślane działanie podejmowane są na podstawie rzetelnych i sprawdzonych informacji. W sytuacjach kryzysowych na takiej informacji oparty jest cały system współdziałania w ramach zarządzania kryzysowego, obejmujący organy administracji publicznej, samorządowej, organizacje pozarządowe, media i ogół społeczeństwa.

Często to właśnie od jakości przekazywanych informacji oraz sposobu ich przekazu uzależniona jest skuteczność przeciwdziałania wystąpieniu kryzysu bądź jego pogłębieniu. Brak informacji lub jej nierzetelność nie pozostawia próżni, ich miejsce nierzadko zajmują *newsy* z pogranicza teorii spiskowych, stanowiące nośny produkt szczególnie w mediach internetowych. Wyeliminowanie takich wiadomości z cyberprzestrzeni jest bardzo trudne, o ile nie niemożliwe, a wywoływane przez nie skutki najdotkliwsze są właśnie w sytuacjach kryzysowych.

Współcześnie potrzeba poczucia bezpieczeństwa realizowana jest głównie dzięki pewnym i wiarygodnym informacjom, szczególnie w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Tak ważne jest dlatego podkreślanie roli mediów w procesie zarządzania w sytuacjach kryzysowych, obligowanie ich do współpracy w podmiotami uczestniczącymi w ich zwalczaniu na zasadzie współodpowiedzialności.

Działanie mediów cechować powinien obiektywizm, rzetelność i rzeczowość. Realizując społeczną misję informowania społeczeństwa, wszystkie media powinny dążyć do poprawy skuteczności działań w sytuacjach kryzysowych, minimalizacji ich skutków oraz kreowania pożądanych postaw społecznych, rezygnując w tym czasie z realizacji mierników (zysku, oglądalności) priorytetowych w czasach pozakryzysowych.

Równie istotne jest edukowanie społeczeństwa w zakresie konsekwencji wywoływanych przypisywaniem wiarygodności informacjom z niesprawdzonych źródeł i ich dalszym rozpowszechnianiem.

Deficyt działań w powyższym obszarze istotnie przyczynia się do zmniejszenia skuteczności działań organów i instytucji państwa w sytuacjach kryzysowych, generując potrzebę zwiększania zaangażowanych sił i środków oraz nierzadko wydłużając w czasie proces zarządzania zagrażającym bądź występującym kryzysem.

Bibliografia

- Batóg M., Charko I., Nowicki K., *Zadania Policji w sytuacjach kryzysowych*, Słupsk 2012.
- Dobrowolski Z., *Koncepcja społeczeństwa informacyjnego Daniela Bella*, <http://bbc.uw.edu.pl/Content/20/08.pdf>.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego: podejście systemowe*, Warszawa 2007.
- Gawłowski R., Makowski K., *Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej*, Warszawa 2022, Legalis: <https://sip.legalis.pl>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z zm.).
- Olejniczak-Szałowska E., *Model prawny współdziałania organów administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego. Zagadnienia wybrane*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2012, nr 3 (34).
- Otwinowski W., *Kryzys i sytuacja kryzysowa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2010, nr 2.
- Stefanowicz B., *Rola informacji*, „E-mentor” 2007, nr 5 (22), <https://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/22/id/480>.
- Stelmach J., *Rozwiązywanie sytuacji kryzysowych w działaniach policyjnych*, Wrocław 2016.
- Styczyński J., *Dezinformacja w internecie. Mamy się bać*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8365904,dezinformacja-w-internecie-burzenie-morale-cyber-bezpieczenstwo.html>.
- Swoboda P., *Zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym – wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne dotyczące zagrożenia powodziowego*, w: E. Fogelzang-Adler, E. Sadowska (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa*, t. II, Kraków 2018.
- Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1980.
- Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 261 z późn. zm.).
- Walas-Trębacz J., Ziarko J., *Podstawy zarządzania kryzysowego Część 2. Zarządzanie kryzysowe w przedsiębiorstwie*, Kraków 2011.
- Wiśniewska K., *8 przykazań zarządzania informacją w sytuacjach kryzysowych*, <https://www.proto.pl/artykuly/osiem-przykazan-zarządzania-informacja-w-sytuacjach-kryzysowych>.
- Zamiar Z., Ścibiorek Z., *The role of information in crisis management*, „Scientific Journal of the Military University of Land Forces” 2022, vol. 54, nr 2 (204).
- Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z 24.09.2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz.Urz. KGP z 2014 r. poz. 65).

The role and importance of information in solving crises situations in the field of public safety

Summary

The main purpose of this study is to present the importance of information and its role in crisis situations. Apart from the theoretical approximation of the significance of the crisis situation, considerations were made regarding the impact of the mass media on the effectiveness of the actions of state authorities and institutions in restoring public safety and order. The importance of cooperation between the state and society in order to prevent and solve crisis situations and irregularities in the flow of information is presented as a circumstance that hinders this process.

Translated by Monika Mocianko-Pawlak

Keywords

public safety, crisis situation, information, mass media

Bogdan Piotrowski

Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wielkopolskim

Rola Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim w zarządzaniu kryzysowym na terenie województwa lubuskiego

Streszczenie

W artykule przedstawiono rolę instrumentu Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim – Centrum Operacyjnego, w systemie zarządzania kryzysowego. To próba zobrazowania istoty komunikowania w organizacji, jako fundamentalnego środka, wpływającego na procesy zapewnienia bezpieczeństwa państwa, szybkiej i skutecznej reakcji służb na zagrożenia, a tym samym wzmocnienie ich efektywności. Przedstawiono w nim ważny charakter decyzji, jako aktu woli postanowień będących wynikiem wyboru, na przykładzie policji województwa lubuskiego. Wskazano także czynniki wpływające na kształtowanie procesu komunikowania, poprzez logicznie powiązaną grupę operacji, uporządkowaną w odpowiedniej kolejności, umożliwiającą ocenę sytuacji decyzyjnej i wybór najkorzystniejszego wariantu. Podjęto próbę wskazania rozwiązań mogących przyczynić się do zabezpieczenia społeczeństwa przed możliwymi niebezpieczeństwami.

Słowa kluczowe

zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo, komunikacja w organizacji, koordynacja działań służb, rozwiązania systemowe

To oczywiste, że zdecydowana większość ludzkich działań wymaga komunikowania się. Niezależnie od rozważanej płaszczyzny życia człowieka – osobistej, zawodowej

czy wymiaru społecznego, przekaz informacji stanowi nieodłączny ich element. Proces ten, przy swoim potencjale rozwojowym, wywiera coraz większy wpływ na cały aspekt zarządzania organizacją oraz determinuje kwestie efektywnego nią kierowania. Jest fundamentalnym czynnikiem warunkującym jej sprawne funkcjonowanie.

Policja, która charakteryzuje się określonym standardem kultury organizacyjnej nie jest tu ewenementem. Autokratyczny styl zarządzania przekłada się w tej instytucji na proces komunikacji wewnętrznej, a sprawność wymiany informacji – na skuteczność działania. To swoisty organizm, którego krwiobieg stanowi pobieranie, przetwarzanie i dostarczanie danych do wszystkich niezbędnych komórek. Jakość oraz szybkość przekazywanych informacji są zatem fundamentem komunikacji i pełni, obok misji formacji, jedną z nadrzędnych ról.

Informacje podzielić możemy na jawne, niejawne, publiczne, prywatne, ekonomiczne czy historyczne. W policji najczęściej przekazywane są za pomocą tradycyjnych technik: narad służbowych, w tym cyklicznych odpraw dla funkcjonariuszy, poczty elektronicznej, telekonferencji oraz wewnętrznych instrukcji i algorytmów postępowania. W związku z wysokim stopniem złożoności struktury organizacyjnej, proces informowania w policji przebiega na wielu poziomach, a przepływ informacji między poszczególnymi jednostkami i służbami ma bardzo ważne znaczenie. Podobnie jak w innych organizacjach, procesy komunikowania i przekazywania informacji odbywają się w układach pionowym i poziomym.

Istotą pionowego przekazu informacji jest powiadamianie o celach i zasadach obowiązujących w organizacji, stosowanych praktykach i procedurach, udzielanie wskazówek zadaniowych, a także informowanie o oczekiwaniach i efektach pracy. W ramach tego układu przekazywane są także informacje zwrotne o postępach w realizacji zadań oraz o problemach związanych z ich realizacją. Pionowy schemat przepływu informacji w strukturach policji polega również na przyjmowaniu wszystkich przekazów od Komendy Głównej Policji, przekierowywaniu ich w dół, aż po komisarzaty policji oraz zwrotnym przepływie danych – od najniższego do najwyższego szczebla.

Proces komunikowania poziomego, poza wskazanymi wyżej, obejmuje dodatkowo potrzebę konsultowania i potwierdzania informacji, wypracowania oraz ustalenia wspólnych stanowisk, wymianę komunikatów między poszczególnymi szczeblami zarządzania policji, a także podtrzymywania kontaktów nieformalnych.

Ustawodawca definiuje policję jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu. Wymaga to od organizacji szczególnego sposobu przekazywania informacji, a tym samym zapewnienia prawidłowego nadzoru i koordynacji

wszystkich przedsięwzięć w ramach akcji policyjnych. Zespół przedsięwzięć organizacyjnych, taktycznych i materiałowo-technicznych, polegających na wykonywaniu zadań służbowych przez siły podległe Komendantowi Wojewódzkiemu Policji lub Komendantowi Powiatowemu Policji właściwemu terytorialnie do miejsca wystąpienia zdarzeń szczególnych, nie może obejść się bez analizy zagrożeń, informacji, będącej wynikiem procesu rozpoznania i oceny prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzeń oraz ich następstw. Dowodzenie takimi działaniami to wyzwanie – ukierunkowana działalność, charakteryzująca się sprawnym podejmowaniem decyzji, precyzyjnym rozdziałem czynności do wykonania oraz nadzorem nad ich przebiegiem. Jej skuteczność wymaga ścisłej współpracy i szybkości wymiany informacji. Stanowi podstawę do opracowania różnych wariantów działań. W ramach wykonywania obowiązków służbowych funkcjonariusze komunikują się między sobą każdego dnia, występując zarówno w roli nadawców, jak i odbiorców. Konieczne są zatem odpowiednie kompetencje, zwłaszcza menedżerów (kierowników jednostek), którzy pełnią niebagatelną rolę w zarządzaniu procesami komunikacji. Zazwyczaj to właśnie kompetentni komendanci jednostek policji zapewniają sukces działań prowadzonych przez całą organizację.

Wiele aspektów w systemie zarządzania informacją potęguje niebezpieczeństwo braku właściwej, szybkiej i skutecznej reakcji na potencjalne zagrożenia w służbie policyjnej. Osoby decyzyjne korzystają dlatego z tzw. baz wiedzy – „Baza wiedzy specjalistycznej w znacznej mierze może pochodzić od ekspertów, doradców i analityków, o ile tylko będą oni umiejętnie wykorzystywanym w organizacji zasobem”¹. Decydenci wykorzystują ponadto modele decyzyjne, których jest wiele. Niewątpliwie, jednym z ciekawszych jest system brytyjski, nazwanym narodowym modelem decyzyjnym, w którym rytmika oparta jest na deklaracjach misji i podstawowych wartościach, natomiast sam cykl działania jest niezwykle prosty – polega na „gromadzeniu danych i informacji, analizie i ocenie ryzyka, przygotowaniu strategii roboczej, analizie uprawnień i polityki, analizie opcji i alternatywnych scenariuszy, podjęciu działań i przeglądzie efektów”². Oczywiście rolą policji, jak i innych podmiotów dbających o bezpieczeństwo, jest wzmacnianie efektywności państwa.

Nie wnikając zatem w spory prowadzone przez teoretyków państwa i socjologów polityki, trzeba uznać, że siła państwa – także traktowanego jako instrument realizacji

¹ K. Liedel, P. Piasecka, T. Aleksandrowicz, *Analiza informacji w zarządzaniu bezpieczeństwem*, Warszawa 2013, s. 43.

² Tamże, s. 47.

interesów poszczególnych grup społecznych – jest podstawowym warunkiem bezpieczeństwa³.

Realizując zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na poziomie województwa – w sytuacjach trudnych, wymagających współpracy z innymi podmiotami, a także generujących znaczny poziom wykorzystania sił i środków na podstawie istniejących przepisów wydanych przez Komendanta Głównego Policji – Komendant Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wielkopolskim wydał Decyzję nr 142/2019 z 17.06.2019 r. w sprawie określenia struktury i zasad funkcjonowania w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. W paragrafie pierwszym określono ideę powstania Centrum:

W celu koordynacji działań i przepływu informacji związanych z realizacją zadań podczas przeprowadzanych operacji policyjnych, akcji policyjnych, zabezpieczeń prewencyjnych na terenie województwa lubuskiego, Komendant Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. może podjąć decyzję o powołaniu Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. zwanego dalej Centrum.

W paragrafie szóstym określono zaś jego zadania:

Systematyczne analizowanie uzyskiwanych informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz aktualizowanie danych o siłach i środkach policyjnych wykorzystywanych do działań; ocena sytuacji i kalkulacja sił niezbędnych do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego; przyjmowanie meldunków o wydarzeniach, realizowanych przedsięwzięciach i podjętych decyzjach; weryfikacja zapotrzebowania na siły i środki zgłaszanego przez komendy miejskie/powiatowe Policji; zapewnienie właściwego obiegu informacji; przekazywanie właściwym adresatom do wykonania decyzji podjętych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji lub jego zastępców; współdziałanie z innymi zaangażowanymi instytucjami pozapolicyjnymi oraz prowadzenie dokumentacji rejestrującej przebieg działań.

Oczywiście w Decyzji określono także strukturę i zasady funkcjonowania Centrum Operacyjnego oraz zadania członków zespołu, do których każdorazowo należy bezzwłoczne stawienie się do służby w Centrum lub zgodnie z grafiką służby, w zależności od sytuacji operacyjnej i charakteru zdarzenia wymagającego nadzoru

³ S. Wojciechowski, A. Potyrała, *Bezpieczeństwo Polski*, Warszawa 2014, s. 49.

i koordynacji działań. Członkowie wszystkich zespołów zobligowani są ponadto do zapoznania się z aktualną sytuacją związaną z działaniami od czasu ich rozpoczęcia oraz doraźnymi poleceniami przełożonych w tym zakresie. Organizacją pracy w Centrum zajmuje się kierownik, wyznaczony bądź zatwierdzony w grafiku przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. Jest on odpowiedzialny za prawidłowe funkcjonowanie Centrum; sprawowanie nadzoru nad rzetelnością i merytoryczną poprawnością wytwarzanej dokumentacji (meldunków, sprawozdań); przestrzeganie terminowości przepływu informacji; utrzymanie kontaktu z komendantami jednostek policji województwa lubuskiego, biorącymi udział w działaniach; przekazywanie (właściwym adresatom) decyzji i poleceń do wykonania, które zostały wydane przez – sprawującego nadzór nad działaniami – przedstawiciela kierownictwa Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp.

Ważną rolę w pracy Centrum Operacyjnego odgrywają zespoły funkcjonalne, które specjalizują się w określonych zadaniach, np. zespół taktyczny, zespół obsługi procesowej, meldunkowy, czy łączności i informatyki. W Decyzji określono zadania tych zespołów, a także zadania realizowane przez członków tych zespołów.

Do najważniejszych zadań zespołu taktycznego należy przede wszystkim systematyczne analizowanie uzyskiwanych informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz aktualizacja danych o siłach i środkach zaangażowanych do działań. Członkowie tego zespołu dokonują sukcesywnej oceny sytuacji i – na tej podstawie – przeprowadzają weryfikację zapotrzebowania na siły oraz środki zgłaszane przez jednostki policji. Realizują także inne czynności związane z utrzymaniem bieżącego kontaktu z ościennymi jednostkami policji w województwie bądź z Centrum Komendanta Głównego Policji (w przypadku działań o zasięgu ogólnokrajowym), czy też z innymi służbami, podmiotami pozapolicyjnymi biorącymi udział w działaniach – zarówno tymi wiodącymi, jak i wspomagającymi, w zależności od charakteru zdarzenia. Komunikacja odbywa się głównie z wykorzystaniem policyjnych systemów informacyjnych (z jednostkami policji), ale także z wykorzystaniem innych, powszechnych narzędzi teleinformatycznych. Członkowie zespołu taktycznego odpowiedzialni są także za bieżące przyjmowanie zgłoszeń o wydarzeniach oraz uzupełnianie przekazanych wcześniej informacji. Sporządzają również dokumenty pomocnicze (mapy, notatki, szkice sytuacyjne, projekty decyzji).

Zespół obsługi procesowej realizuje natomiast zadania w zakresie nadzoru nad prawidłowością wykonywanych czynności procesowych w związku z prowadzonymi czynnościami przez jednostki policji województwa lubuskiego wobec zaistniałych wydarzeń. W tym celu sporządza bieżące zestawienia wydarzeń odnotowanych na

terenie garnizonu, a także uczestniczy w opracowywaniu meldunków, zwłaszcza pod kątem ich merytorycznej poprawności.

Kolejny z zespołów – zespół meldunkowy – zajmuje się prowadzeniem książki przebiegu służby, zapewnieniem właściwego obiegu informacji o zaistniałym zdarzeniu i, jak sama nazwa wskazuje, sporządzaniem meldunków. Członkowie tego zespołu odpowiedzialni są za utrzymanie kontaktu i komunikację z zespołem obserwacyjnym.

Zapewnienie i utrzymanie prawidłowej łączności między służbami i podmiotami biorącymi udział w działaniach spoczywa na zespole łączności i informatyki. Członkowie tego zespołu odpowiadają za prawidłowe funkcjonowanie wszystkich urzędzeń w Centrum Operacyjnym.

Ostatnim zespołem przewidzianym w decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. jest zespół obserwacyjny, do którego zadań należy w szczególności utrzymanie ciągłości nadzoru w zakresie realizacji zadań wynikających z prowadzonych działań. Kierownik Centrum Operacyjnego, podczas odprawy służbowej, przekazuje zadania w tym zakresie członkom zespołu, a wszelkie niedociągnięcia, stwierdzone uchybienia przekazywane są zwrótnie kierownikowi Centrum oraz zamieszczane w raporcie z przebiegu służby⁴. Oczywiście w Decyzji dopuszcza się także możliwość uruchomienia Centrum Operacyjnego w zawężonej formule, ograniczając zasoby do niezbędnego minimum, gwarantującego skuteczny przekaz informacji i realizację podstawowych zadań.

Obsadę Centrum Operacyjnego stanowią funkcjonariusze (wymienieni w załączniku do przytoczonego aktu prawnego) z przeszkoleniem, którzy zobowiązani są do podnoszenia kwalifikacji z zakresu pracy sztabowej, znajomości przepisów i procedur działania policji w sytuacjach kryzysowych oraz obsługi środków łączności i systemów informatycznych policji. Służba w Centrum Operacyjnym pełniona jest zgodnie z grafikiem zatwierdzonym przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp., w ustalonym systemie, w zależności od charakteru zdarzenia oraz z uwzględnieniem zapewnienia ciągłości służby. Kompetencje i przeszkolenie są niezwykle ważnymi czynnikami wpływającymi na funkcjonowanie Centrum Operacyjnego. W dobie informatyzacji szczególną uwagę zwraca się na znajomość policyjnych systemów informatycznych oraz umiejętność ich obsługi. Monitorowanie,

⁴ § 9 Decyzji nr 142/2019 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. z 17.06.2019 r. w sprawie określenia struktury i zasad funkcjonowania w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp.

nadzór i koordynacja – częstokroć wielowątkowych, zróżnicowanych i przedłużających się w czasie, skomplikowanych działań policyjnych – nie byłaby możliwa bez profesjonalnego przygotowania funkcjonariuszy pełniących służbę w Centrum Operacyjnym. Tak precyzyjny podział obszarów działań oraz zadań, bez wątpienia przynosi wymierne korzyści w postaci właściwego zarządzania jednostką. Współtworzy także pozytywny obraz formacji jako sprawnego, szybkiego i zdecydowanego w działaniu organu dbającego o porządek publiczny i ochronę obywateli.

Współczesne zagrożenia – zarówno wywołane problemami naturalnymi, losowymi, technicznymi, społecznymi, jak i polityczno-militarnymi czy też terrorystycznymi – determinują liczne sytuacje kryzysowe, a każda z nich stwarza trudność, charakteryzującą się innym zasięgiem, istotą czy specyfiką. Może dotyczyć ona zarówno spraw wewnętrznych, jak i zewnętrznych, dlatego tak ważną kwestią jest odpowiednia identyfikacja sytuacji problemowej, co umożliwi przewidywanie następstw, eliminację efektu zaskoczenia, pozwalając przy nagłym zdarzeniu na uniknięcie problemu bądź ograniczenie skali jego negatywnych następstw. W związku z tym, tak ważnym elementem w zarządzaniu kryzysowym jest prowadzenie ciągłej analizy sytuacji problemowych oraz definiowanie zagrożeń⁵. Umożliwia to także przewidywanie rozwoju sytuacji, pozwala na opracowanie scenariuszy i wariantów działań. W odniesieniu do Centrum Operacyjnego – zasadniczą jego rolą jest gromadzenie informacji; ich przetwarzanie oraz komunikowanie się ze wszystkimi podmiotami i siłami biorącymi udział w działaniach policyjnych; przetwarzanie informacji oraz ich weryfikacja, a następnie przekazanie rzetelnych danych dowódcy działań, co pozwala na racjonalne podjęcie decyzji przy uwzględnieniu ewentualnego zagrożenia oraz zminimalizowaniu ryzyka błędu⁶.

Mając na uwadze specyfikę działań policyjnych w sytuacjach kryzysowych, należy każdorazowo uwzględniać także czynniki, które utrudniają racjonalne i sprawne kierowanie działaniami – chaos, stres, presję czasu, zaskoczenie, nieprzewidywalność i powtarzalność zdarzeń. W celu zbudowania rzetelnej i odzwierciedlającej faktyczną sytuację bazy danych należy dlatego zgromadzić jak największą liczbę informacji. Duże znaczenie w zdobyciu wartościowych danych odgrywa szeroko rozumiana komunikacja (zarówno wewnętrzna, pomiędzy jednostkami policji województwa lubuskiego, tj. KMP/KPP a KWP, jak i ościennymi komendami wojewódzkimi policji

⁵ R. Jakubczak, B. Wiśniewski (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, Szczytno 2016, s. 248.

⁶ M. Wojakowska, *Przywództwo w kierowaniu bezpieczeństwem*, w: A. Babiński (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Szczytno 2017, s. 271.

oraz KGP, a także podmiotami i służbami zewnętrznymi biorącymi udział w działaniach, w zależności od specyfiki zdarzenia). Sprawny przekaz, umiejętne komunikowanie się ma wymierne przełożenie na ocenę i przetwarzanie zasobów informacji. Przekłada się to w znacznym stopniu na efektywność prowadzonych działań, pozwala na bieżące monitorowanie przebiegu wydarzeń, wypracowanie rozwiązań, podejmowanie skutecznych i trafnych decyzji przez dowodzącego działaniami policyjnymi, a tym samym zrealizowanie nadrzędnego celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Na każdym etapie działań i przy każdym problemie wymagany jest rzetelny przekaz informacji. Dzięki nieustannemu i szybkiemu rozwojowi technologii teleinformatycznych możliwy jest łatwy dostęp do informacji przy wykorzystaniu najprostszych i powszechnie dostępnych narzędzi technologicznych w postaci sieci komputerowych, internetu, telefonii komórkowej czy odpowiednich systemów informatycznych umożliwiających komunikację, a także analizę informacja⁷.

Odzwierciedleniem powyższych rozważań jest faktyczna liczba każdorazowo powoływanego Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. Od grudnia 2016 roku do maja 2022 roku Centrum powoływano 53 razy w związku z koordynacją działań policyjnych realizowanych na terenie województwa lubuskiego bądź całego kraju (bez zarządzanych akcji/operacji policyjnych na poziomie KWP w Gorzowie Wlkp., na szczeblu wojewódzkim działania ograniczono do nadzoru i koordynacji). Najczęstszą przyczyną uruchamiania Centrum Operacyjnego była konieczność koordynacji działań zabezpieczających w związku z imprezami sportowymi – meczami piłki nożnej różnych klas rozgrywek, zawodami żużlowymi oraz przejazdami kibiców, zarówno klubów lokalnych, lubuskich drużyn, jak i klubów z innych województw. Z tego powodu zdania w ww. okresie realizowano 30 razy. Pięciokrotnie uruchamiano Centrum z powodu wizyty osób podlegających obowiązkowej ochronie, pięć razy z powodu nadzoru nad zabezpieczeniami uroczystości i zgromadzeń oraz przejazdów ich uczestników, cztery razy z powodu innych wydarzeń kulturalnych, np. zbiórek pieniężnych oraz dwukrotnie z powodu organizacji działań zabezpieczających, realizowanych w związku z wyborami. Z powodu wydarzeń nadzwyczajnych związanych z konwojowaniem osób, oraz w celu zabezpieczenia się przez takimi zdarzeniami – Centrum uruchomiono trzy razy. Jeden raz również z powodu koordynacji działań związanych z bezpieczeństwem w ruchu

⁷ P. Kmieciak, *Wykorzystanie teleinformatycznych systemów zarządzania informacją w zarządzaniu kryzysowym*, <http://www.nowastrategia.org.pl/itwzk> (24.11.2022).

drogowym – utrudnienia w ruchu drogowym na autostradzie A2. We wszystkich wyżej opisanych wydarzeniach policja była podmiotem wiodącym w działaniach. Czas funkcjonowania Centrum Operacyjnego ograniczał się od 1 do 3 dni.

Należy także podkreślić długookresowe zadania podjęte w związku z przeciwdziałaniem zagrożeniom spowodowanym przez choroby, zarówno zwierzęce, jak i niebezpieczne dla człowieka. Pierwsze z tych realizowano w grudniu 2016 roku.

Komendant Wojewódzki Policji w Gorzowie Wlkp. powołał Centrum Operacyjne, mając na względzie zapewnienie prawidłowej organizacji i koordynacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i kierowaniem działaniami policyjnymi w czasie zwalczania ptasiej grypy (H5N8), a także w celu zapewnienia wsparcia działań służb weterynaryjnych i ratowniczych oraz egzekwowania przestrzegania regulacji prawnych wprowadzonych przez organy administracji w tym zakresie – zlecając zadania wszystkim jednostkom i komórkom organizacyjnym policji lubuskiej. Od 4 grudnia 2016 roku prowadzone były stałe działania policyjne w obszarze zapowietrzonym oraz obszarze zagrożonym, obejmujące teren właściwości dwóch jednostek policji: Komendy Miejskiej Policji w Gorzowie Wlkp. oraz Komendy Powiatowej Policji w Międzyrzeczu. Do 16 grudnia 2016 roku działania lubuskiej policji były zorganizowane i realizowane na podstawie planu przedsięwzięć i wykonane zostały głównie dzięki własnym siłom i środkom. Z uwagi na rozwój sytuacji i eskalację zagrożeń spowodowaną rozprzestrzenianiem się choroby, od 16 grudnia 2016 roku działania realizowano w formie operacji policyjnej. Niebagatelną rolę odegrało wówczas Centrum Operacyjne, które stanowiło swoiste spoiwo pomiędzy policją a podmiotami pozapolicyjnymi, biorącymi udział w działaniach. Dobra organizacja, ścisła współpraca z podmiotami wiodącymi zaangażowanymi w likwidację ognisk chorobowych, w szczególności z wojewodą lubuskim, Lubuskim Wojewódzkim Lekarzem Weterynarii, Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp., a także przedstawicielami Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. włączonymi w prace Wojewódzkiego Zespołu Kryzysowego (a następnie, specjalnie powołanego, Zespołu ds. zwalczania epidemii grypy ptaków w województwie lubuskim), pozwoliły na wypracowanie skutecznego i rzetelnego systemu meldunkowego, ukierunkowanie głównego przepływu informacji oraz określenie zasad współpracy. Należy podkreślić umiejętność gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby sprawozdawcze przez funkcjonariuszy pełniących służbę w Centrum Operacyjnym, co pozwoliło na sprawne i efektywne podejmowanie decyzji i planowanie działań na terenach objętych zagrożeniem. Po zakończeniu operacji policyjnej (od 9.03.2017 r. do końca kwietnia 2017 r.) realizowano działania porządkowe

na podstawie planu przedsięwzięć i ponownie uruchomiono Centrum Operacyjne celem nadzoru i koordynacji prowadzonych przedsięwzięć.

Najdłuższym okresem funkcjonowania Centrum Operacyjnego, bo ponad dwuletnim, był okres od 7 marca 2020 roku do 30 marca 2022 roku, kiedy to, z polecenia Komendanta Głównego Policji, w całym kraju uruchomiono Centrum Operacyjne. Głównym celem była koordynacja działań prowadzonych przez policję w całym kraju z powodu zagrożenia epidemicznego wirusem SARS-Cov-2. Globalny charakter zagrożenia pandemicznego niósł ze sobą wiele problemów, różnorodność zagadnień, wymagających od wszystkich służb i podmiotów, w tym od policji, natychmiastowych działań i skutecznych rozwiązań w walce z zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa. Działania te dotyczyły głównie przestrzegania obostrzeń i ograniczeń covidowych wprowadzonych przez Radę Ministrów. Kontrole polegały przede wszystkim na monitorowaniu obowiązujących nakazów w obiektach handlowych, respektowaniu obostrzeń i ograniczeń związanych z funkcjonowaniem i prowadzeniem niektórych rodzajów działalności gospodarczej, sprawdzaniu osób podlegających obowiązkowi kwarantanny, realizacji konwojów szczepionek, wspomaganiu Straży Granicznej na przejściach granicznych podczas przywróconej kontroli i strzeżeniu zamkniętych przejść granicznych czy też zabezpieczeniu protestów i zgromadzeń publicznych. W tym celu został wypracowany przez Komendę Główną Policji system meldunkowy, który był dostosowywany do zmieniającej się sytuacji, zapewniając tym samym rzetelne informacje o realizowanych działaniach i poziomie zagrożenia. System meldunkowy dostosowano do realiów województwa lubuskiego. Zorganizowano i zobligowano podległe jednostki policji do zapewnienia właściwego obiegu meldunków (wraz ze wszystkimi załącznikami). Głównymi czynnościami realizowanymi przez Centrum Operacyjne były zdania wyszczególnione w przytoczonej Decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp., a także sprawdzania i weryfikacje informacji o funkcjonariuszach i osobach objętych obostrzeniami (kwarantanna, izolacja domowa), koordynowanie szczepień funkcjonariuszy podległych MSWiA w województwie lubuskim, współpraca z podmiotami i służbami pozapolicyjnymi biorącymi udział w działaniach (wymiana informacji), w szczególności z Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym oraz Powiatowymi Inspektorami Sanitarnymi, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego, Strażą Graniczną, Wojskami Obrony Terytorialnej i Żandarmerią Wojskową. W celu zapewnienia należytego obiegu informacji wykorzystano policyjne systemy telekomunikacyjne, elektroniczną pocztę LOTUS z zapewnieniem szyfrowania danych, monitorowano systemy łączności i informatyki. W celu zapewnienia ciągłości

działania – mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszom i pracownikom Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. oraz uwzględniając konieczność ograniczenia kontaktów i przeciwdziałając rozprzestrzenianiu się wirusa COVID – wszelkie odprawy służbowe organizowane były w formie wideokonferencji⁸.

W ramach funkcjonowania Centrum Operacyjnego uruchomiono dwa zespoły funkcjonalne – taktyczny oraz meldunkowy i zapewniono nadzór kierownika. Centrum funkcjonowało całodobowo, funkcjonariusze pełnili służbę w systemie 12-godzinnym. W newralgicznych momentach działań, w zależności od eskalacji zagrożeń determinujących liczbę zadań, zapewniano jednak dodatkowe wsparcie na drugich zmianach w systemie 8-godzinnym.

Ostatnie doświadczenia wskazują na konieczność nieustannego podnoszenia kwalifikacji i kompetencji osób pełniących służbę w Centrum Operacyjnym, zarówno w zakresie merytorycznym (znajomość przepisów, procedur), jak i funkcjonalnym i technicznym. Umiejętności i wiedza dotycząca funkcjonowania systemów teleinformatycznych, narzędzi informatycznych, a także obsługa podstawowych programów jest bardzo istotna. Niezwykle ważnym czynnikiem w funkcjonowaniu Centrum Operacyjnego jest ponadto wyposażenie, niezawodność i bezawaryjność sprzętu informatycznego. W trakcie pandemii realizowano także modernizację Centrum (o czym poniżej).

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, a także możliwościom technologicznym, w latach 2020–2022 Komenda Wojewódzka Policji w Gorzowie Wlkp. wzięła udział w projekcie „Zintegrowane stanowiska zarządzania i informowania o ryzyku w sytuacji kryzysowej”, który dofinansowano ze środków Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jednym z założeń projektu była przebudowa i modernizacja Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. umożliwiająca zwiększenie efektywności realizacji zadań służbowych związanych z zarządzaniem kryzysowym w przypadku zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym czy sabotażowym.

Zmodernizowane pomieszczenia Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. oraz zakupione specjalistyczne pojazdy służbowe to przede wszystkim narzędzia służące profesjonalnemu wykonywaniu zadań służbowych. Centrum Operacyjne wyposażono w nowoczesne komputery PC wraz

⁸ *Raport końcowy z przebiegu działań w ramach wystąpienia na terenie Polski koronawirusa SARS-CoV-2*, KGP 2022 r.

z licencjonowanym oprogramowaniem, monitorami czy innymi urządzeniami periferyjnymi, a także systemami dystrybucji obrazu i dźwięku. Wszystko po to, aby w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze kryzysowym profesjonalnie zarządzać i dowodzić policyjnymi działaniami, co jest możliwe dzięki integralności przesyłu informacji (zarówno poprzez systemy teleinformatyczne, jak i wizyjne) za pośrednictwem Ruchomego Stanowiska Dowodzenia wyposażonego w System Monitoringu Wizyjnego. Ten specjalistyczny pojazd pozwala na obserwację terenu z wielu płaszczyzn, organizowanie łączności mobilnej, a także bezpośrednio udzielanie pomocy przedmedycznej czy organizację akcji poszukiwawczych. Drugi pojazd – wspomagający pojazd dowodzenia – ma specjalistyczne wyposażenie techniczne, m.in.: system monitoringu, namiot pneumatyczny, systemy teletechniczne, kamery termowizyjne czy system nagłaśniania zewnętrznego.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że formuła Centrum zdała egzamin w sytuacjach trudnych, wymagających gromadzenia, analizy i szybkiego przepływu informacji na potrzeby sprawnego dowodzenia. System ten tak głęboko wrósł w pracę jednostki, że naturalne, wręcz automatyczne, stało się jego powoływanie. W zgodnej opinii kierownictwa lubuskiej policji jest to nieodzowne narzędzie do realizowania wyzwań stojących przed garnizonem, które – zapewne na trwałe – pozostanie istotnym wsparciem w dowodzeniu, w czasie sytuacji generujących znaczny poziom trudności.

Bibliografia

- Decyzja nr 142/2019 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. z 17.06.2019 r. w sprawie określenia struktury i zasad funkcjonowania w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. Centrum Operacyjnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp.
- Jakubczak R., Wiśniewski B. (red.), *Wyzwania, szanse, zagrożenia i ryzyko dla bezpieczeństwa narodowego RP o charakterze wewnętrznym*, Szczytno 2016.
- Kmieciak P., *Wykorzystanie teleinformatycznych systemów zarządzania informacją w zarządzaniu kryzysowym*, <http://www.nowastrategia.org.pl/itwzk>.
- Liedel K., Piasecka P., Aleksandrowicz T., *Analiza informacji w zarządzaniu bezpieczeństwem*, Warszawa 2013.
- Raport końcowy z przebiegu działań w ramach wystąpienia na terenie Polski koronawirusa SARS-CoV-2*, KGP 2022 r.,

Wojakowska M., *Przywódtwo w kierowaniu bezpieczeństwem*, w: A. Babiński (red.), *Meandry bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Szczytno 2017.

Wojciechowski S., Potyrała A., *Bezpieczeństwo Polski*, Warszawa 2014.

The role of the Operational Center of the Main Commander of the Regional Police in Gorzów Wielkopolski in crisis management in the Lubuskie Voivodeship

Abstract

This article aims to present the role of the instrument of the Regional Police Commander in Gorzów Wielkopolski – the Operations Center – in the crisis management system. It is an attempt to illustrate the essence of communication in an organization as a fundamental means influencing the processes of ensuring state security, quick and effective reaction of services to threats, and thus strengthening their effectiveness. It presents the important nature of the decision as an act of will of the decisions resulting from the election, on the example of the Lubuskie Voivodeship Police. Factors influencing the shaping of the communication process were also indicated, through a logically related group of operations, arranged in the appropriate order, enabling the assessment of the decision-making situation and the selection of the most advantageous variant. An attempt was made to identify solutions that could contribute to protecting the society against possible dangers.

Keyword

crisis management, security, communication in the organization, coordination of services, system solutions

Marcin Maludy

Rzecznik Prasowy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim

Rola rzecznika prasowego policji w sytuacjach kryzysowych

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli rzecznika prasowego policji w sytuacjach kryzysowych. Wiele uwagi poświęcono realizowanym przez niego działaniom ukierunkowanym na przeciwdziałanie i opanowanie zdarzeń, aby jak najbardziej zminimalizować ich negatywne skutki. I chociaż w tego typu sytuacjach zaangażowanych jest wielu funkcjonariuszy z poszczególnych pionów policji, to jednak ważną i niezbędną postacią jest rzecznik prasowy, który jest głównym „przekaznikiem” między formacją a społeczeństwem. Do realizacji postawionych przed nim zadań korzysta z wielu metod komunikowania się z mieszkańcami poszczególnych regionów. Odpowiedni wybór środków i narzędzi ma istotne znaczenie w kontekście budowania poczucia bezpieczeństwa społecznego w sytuacjach kryzysowych. Mając na względzie wpływ i znaczenie współczesnych środków masowego przekazu, w tym mediów społecznościowych, na właściwy odbiór społeczny, kluczowa rola w sposobie informowania o sytuacji kryzysowej przypada właśnie rzecznikowi prasowemu policji. W opracowaniu szczególną uwagę poświęcono interdyscyplinarnemu wyjaśnieniu działalności funkcjonariusza reprezentującego policję w mediach podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej. Główny cel tej działalności jest niezwykle ważny, to przekazywanie wiarygodnych informacji, które mogą uspokoić nastroje społeczne oraz zwiększyć poczucia bezpieczeństwa po wystąpieniu sytuacji kryzysowej.

Słowa kluczowe

bezpieczeństwo, sytuacja kryzysowa, policja, rzecznik prasowy, kryzys, zarządzanie kryzysowe, rozwiązanie problemu, przekazywanie informacji, media, dziennikarze, obywatele, social media

Wprowadzenie

Wystąpienie sytuacji kryzysowej w różnych postaciach zawsze powoduje w społeczeństwie poczucie niepokoju i zdenerwowania. Ostatnie lata we współczesnym świecie aż nader dobitnie pokazały ich wpływ na codzienne funkcjonowanie ludzi, bez względu na szerokość i długość geograficzną, kolor skóry, religię czy światopogląd. Zagrożenia militarne, epidemiczne, migracyjne, religijne czy terrorystyczne na stałe już wpisały się w nasze życie. W dobie silnie rozwiniętych środków masowego przekazu i ogromnej liczby źródeł informacji, często pojawiają się fałszywe wiadomości, czyli *fake newsy* – w szybkim tempie kolportowane wśród odbiorców. Szczególnie zauważalne jest to w kontekście mediów elektronicznych, gdzie udostępnianie postów trwa nawet klika sekund. W rezultacie może to prowadzić do powstawania chaosu medialnego, a co za tym idzie budowania paniki wśród społeczeństwa. Takie nastroje pogłębiają problem i uniemożliwiają optymalne zarządzanie sytuacją kryzysową. Za ich neutralizację i opanowanie odpowiadają służby mundurowe i wojsko, których funkcjonariusze są szkoleni i przygotowywani na takie działania. Wśród nich z kolei zawsze jest osoba pełniąca rolę rzecznika prasowego, reprezentująca określoną instytucję w mediach i zapewniająca dostęp do informacji społeczeństwu. To właśnie na rzeczniku ciąży obowiązek rzetelnego przedstawiania informacji odnośnie do działalności instytucji. W sytuacjach kryzysowych niesie on na swoich barkach odpowiedzialność związaną już nie tylko z przekazywaniem wiarygodnych informacji, ale i uspakajaniem nastrojów społecznych, bowiem ludzie w tym czasie są bardzo nerwowi i pełni obaw. Celem niniejszego opracowania jest zatem wyjaśnienie roli rzecznika prasowego policji, metod jego pracy, a także narzędzi w niej wykorzystywanych, w dążeniu do zażegnania sytuacji kryzysowych.

Definicja sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego

Należy zacząć od określenia sytuacji kryzysowej, której definicja znalazła się w zapisach między innymi w ustawie z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym. Jest to:

sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych

organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹.

Znaczenie sytuacji kryzysowej scharakteryzowano w Zarządzeniu nr 213 Komendanta Głównego Policji z 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdzie wskazano, że jest to:

zdarzenie sprowadzające niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi lub mienia, spowodowane bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra lub klęską żywiołową, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, w których do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały, w tym uzbrojone².

Obie definicje są podobne i podkreśla się w nich, że sytuacja kryzysowa to jedno lub więcej zdarzeń, stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa równowagi i trwałości funkcjonowania regionu geograficznego, określonej społeczności czy organizacji. Warto także zwrócić uwagę, że zdarzenia tego typu pojawiają się najczęściej w sposób zupełnie niespodziewany.

Wśród funkcjonariuszy policji sytuacje kryzysowe są także określane jako wyjątkowe, impulsywne i stwarzające duże zagrożenie dla ludzi, mienia o znacznych rozmiarach, obiektów mających istotne znaczenia dla bezpieczeństwa i obronności państwa, siedzib najwyższych organów samorządowych, gospodarki i kultury narodowej, a także dyplomatów i konsulów innych państw. Są to zawsze wydarzenia, które generują wiele dodatkowych sił i środków policyjnych.

Określa się następujący katalog sytuacji kryzysowych w rozumieniu zarządzenia:

- 1) imprezy masowe o podwyższonym ryzyku;
- 2) zgromadzenia i uroczystości publiczne wysokiego ryzyka, w szczególności z udziałem osób podlegających ochronie w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712, z późn. zm. 2);
- 3) blokady dróg oraz okupacje obiektów;

¹ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

² Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z 28.02.2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego

- 4) zorganizowane działania pościgowe;
- 5) akty terroru;
- 6) zbiorowe naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w szczególności z przyczyn społecznych, ekonomicznych, politycznych i religijnych;
- 7) klęski żywiołowe, których skutki mogą doprowadzić do niepokojów społecznych;
- 8) inne sytuacje mogące spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi lub mienia, a także dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, charakteryzujące się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia, do przeciwdziałania lub likwidacji których niezbędne jest użycie większej liczby policjantów, w tym zorganizowanych w oddziały lub pododdziały Policji, w tym uzbrojone³.

Sytuacje kryzysowe, takie jak chociażby klęski żywiołowe, wypadki komunikacyjne czy zamachy terrorystyczne powodują ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego. Bardzo poważne znaczenie mają dlatego zdecydowane i skuteczne działania oraz przedsięwzięcia realizowane przez organy rządowe i służby mundurowe. W tym celu realizowane są zadania, wynikające z zarządzania kryzysowego, które ukierunkowane są na zapobieganie wystąpieniu groźnych wydarzeń, a kiedy do nich już dochodzi, na opanowywaniu i minimalizowaniu ich negatywnych skutków oraz w konsekwencji odbudowywaniu zasobów i infrastruktury.

Czym zatem jest zarządzanie kryzysowe? W myśl art. 2. ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, jest to:

działalność organów administracji publicznej będąca 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, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej⁴.

W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, Rada Ministrów powołuje Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, który inicjuje i nadzoruje działania realizowane w zakresie zarządzania kryzysowego. Przewodniczący zespołu, którym jest Prezes Rady Ministrów, może wyznaczyć, w zależności od potrzeb, członków odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

³ Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z 28.02.2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego

⁴ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

Zadania policji podczas sytuacji kryzysowej

Wśród wielu podmiotów mogących wejść w skład Zespołu Zarządzania Kryzysowego, często ważną rolę sprawuje Komendant Główny Policji, który kieruje najliczniejszą formacją mundurową w Polsce. Zgodnie z ustawą z 6 kwietnia 1990 roku o Policji, formacja ta w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej realizuje podstawowe zadania, do których należą:

- 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- 2) 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;
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- 5) nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- 8) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych⁵.

Zadania wskazane w ustawie o policji ujęto w sposób bardzo ogólny. W rzeczywistości na każde z tych zadań, związanych z wystąpieniem sytuacji kryzysowej, składa się wiele czynności realizowanych przez funkcjonariuszy z poszczególnych pionów policji. Wśród nich jest policjant, który odpowiada za reprezentowanie całej formacji w środkach masowego przekazu, czyli rzecznik prasowy.

⁵ Ustawa z 6.04.1990 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

Akty prawne regulujące funkcjonowanie rzecznika prasowego policji

Wszyscy policjanci pełnią służbę na podstawie określonych przepisów prawa. Podobnie jest w przypadku rzecznika prasowego. Akty prawne regulujące jego funkcjonowanie to:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- Ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.),
- Ustawa z 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe (Dz.U. 1984, nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

Wyżej wymienione akty prawne odnoszą się nie tylko do zadań rzecznika prasowego policji, ale także osób reprezentujących inne podmioty w środkach masowego przekazu. W policji obowiązuje dodatkowo wewnętrzny przepis, który reguluje zasady działania rzecznika prasowego oraz innych funkcjonariuszy wykonujących pracę o charakterze prasowo-informacyjnym. Mowa tu o Zarządzeniu nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12 listopada 2007 roku w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w policji. W zarządzeniu zawarto wiele ważnych zapisów regulujących pracę rzecznika oraz komórek prasowych w formacji, co wskazano już w §1:

Zarządzenie określa formy i metody prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej w Policji, w szczególności sposób działania rzeczników prasowych i oficerów prasowych oraz udzielania przez nich informacji środkom masowego przekazu⁶.

Współczesne media w sytuacji kryzysowej

Mnogość, dostępność, specyfikacja metod i form oraz spectrum działalności czy wysoka opiniotwórczość mediów ma ogromny wpływ na wystąpienie kryzysu i jego przebieg. Obserwacje współczesnego świata mediów dobitnie wskazują, że wśród

⁶ Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12.11.2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji.

wielu funkcji mediów: obserwacyjnej, społecznej, edukacyjnej, wychowawczej, socjologicznej, rozrywkowej, kulturotwórczej, informacyjnej, opiniotwórczej oraz kontrolnej, coraz częściej dominują te dwie ostatnie, co najwyraźniej widać podczas sytuacji kryzysowych. Ich ekspansja podczas trudnych zdarzeń sprawia, że informowanie społeczeństwa przybiera rolę marginalną, a na pierwszy plan wysuwa się właśnie perswazyjność z dużą dawką ideologizmu. Dlaczego tak się dzieje? Od dłuższego już czasu w różnego rodzaju środkach masowego przekazu dominuje hasło *bad news is good news*, w myśl której to zasady złe informacje są bardziej interesujące. Ogromny wpływ ma komercjalizacja mediów, których funkcjonowanie zależy ściśle od sytuacji finansowej, co uwarunkowane jest z kolei liczbą wyświetleń, „lajków”, subskrypcji, udostępnień. A że sytuacje kryzysowe, zwłaszcza zarządzane przez instytucje publiczne, przede wszystkim mundurowe, zawsze są medialne, to właśnie tam najczęściej kierowane są kamery. Przez to ta służba widziana jest w „krzywym zwierciadle”. Traci na tym społeczeństwo, które oczekując na obiektywny przekaz, dostaje informację przetworzoną, zmanipulowaną, przedstawioną w krzywym zwierciadle. Powstaje chaos, panika, niekontrolowane i nieuzasadnione zachowania wśród społeczeństwa. Ostatnie przykłady? Wykupowanie wszystkich zasobów mąki, makaronu, puszek z mięsem czy papieru na początku pandemii, lub wykupowanie w aptekach płynu Lugola podczas inwazji Rosji na Ukrainę, w obawie przed wykorzystaniem przez Federację Rosyjską broni jądrowej oraz wypłacanie wysokich kwot pieniędzy. Społeczeństwo zamiast informacji i edukacji, zbyt często otrzymuje „strach” powodujący „psychozę”. Trudno wyhamować tego rodzaju procesy, kiedy już zostaną zainicjowane. Ulegają im wielokrotnie podprogowo, nie zdając sobie nawet z tego sprawy, dlatego tak istotna jest rola rzecznika prasowego chociażby policji, aby emitować do społeczeństwa ważny głos powodujący minimalizację obaw i informowanie o stanie faktycznym. Ale o tym już w kolejnym rozdziale.

Polityka zarządzania informacją podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej

Jakkolwiek nie definiowalibyśmy sytuacji kryzysowej, zawsze będzie nacechowana pejoratywnie i wiązać się będzie z ponoszeniem strat. Najpoważniejsze straty dotyczą zaś nie finansów czy wizerunku a zdrowia i życia. Zdarzenia, takie jak uprowadzenie osoby małoletniej, jej zaginięcie, samobójstwo rozszerzone, gwałty, zabójstwa,

katastrofy komunikacyjne czy budowlane oraz wszelkiego rodzaju klęski żywiołowe zawsze szeroko udostępniane są przez środki masowego przekazu, a w konsekwencji poruszane i komentowane są przez społeczeństwo. Według Waldemara Rydzaka z Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu:

uwrażliwienie na potencjalne, nawet najmniejsze prawdopodobne zagrożenie oraz dokładna analiza stron zaangażowanych w sytuację kryzysową powinny być standardem w planowaniu strategii komunikowania się z otoczeniem⁷.

Dzieje się tak, ponieważ *public relations* w ujęciu kryzysowym jest wykorzystywane do czasu przywrócenia poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie. Kluczową rolę odgrywa w sytuacjach kryzysowych prawo Murphy'ego „Jeśli coś może zawieść, to zawiedzie”. Ma to z kolei związek z zarządzaniem informacjami, które powinny się charakteryzować przede wszystkim:

- wiarygodnością przekazywanych treści,
- spójnością z ustalonym wcześniej scenariuszem i taktyką działań,
- odpowiednim „timingiem” dostarczenia informacji,
- właściwym doбором odbiorców.

Szybkie przekazanie informacji o sytuacji kryzysowej ma olbrzymie znaczenie i jest niezwykle pożądane. Wpływa to na zminimalizowanie skutków jej wystąpienia oraz zmniejszeniem niepokojów społecznych. Szczególnie ważna jest pierwsza reakcja, zwłaszcza w kontakcie z mediami. Na początku, po szybkiej weryfikacji, zawsze warto podać chociażby szcątkowe dane o stanie faktycznym, aby uspokoić społeczeństwo i nie pogłębiać negatywnych skutków wystąpienia sytuacji kryzysowej. Nie jest jednak to takie proste w instytucjach publicznych mocno zhierarchizowanych, gdzie decyzja i zakres przekazywanych mediom informacji, zawsze wiąże się z elementarnym sprawdzeniem jej na wielu szczeblach. Ważną rolę odgrywa komunikacja wewnętrzna, aby proces przetwarzania informacji przebiegał jak najsprawniej. Główna trudność tego procesu wiąże się przede wszystkim z odpowiedzialnością. Należy pamiętać, że od policji społeczeństwo oczekuje informacji rzetelnych, transparentnych i sprawdzonych. Pomyłka czy przekłamanie w wyjaśnieniu może spowodować zaognienie i pogłębienie sytuacji kryzysowej. Ta presja związana z odpowiedzialnością za przekazywanie informacji, powiązana z agresywnym wręcz jej żądaniem przez opinię publiczną powoduje wątpliwości wśród osób decyzyjnych czy jej upublicznienie nie

⁷ K. Wójcik, *Public Relations, czyli jak zjednać otoczenie i tworzyć dobrą opinię*, Międzyborów 1992, s. 178.

przyniesie negatywnych skutków. Najważniejsze jednak, aby zacząć działać i podjąć odpowiednie działania minimalizujące skutki sytuacji kryzysowej.

Bardzo trafnie James Baldwin ujął istotę zarządzania informacją kryzysową: „Nie wszystko, z czym przyjdzie Ci się zmierzyć, może zostać zmienione; ale niczego nie zmienisz, dopóki się z tym nie zmierzysz⁸”.

Rola rzecznika prasowego policji w sytuacjach kryzysowych

Na bazie powyższych informacji można wskazać, że z chwilą wystąpienia zdarzenia o charakterze kryzysowym, dysponujemy zbyt małą liczbą informacji, które na dodatek nie są odpowiednio przetworzone, zweryfikowane i ocenione. Należy także wskazać, że w służbach mundurowych wiele z nich objętych jest klauzulą niejawności, dlatego wiąże to rzecznika, który ma dodatkowe utrudnienie – narażony jest bowiem na bezprawne upublicznienie informacji, równocześnie odczuwa presję społeczeństwa domagającego się wiadomości zgodnych z prawdą. Tak ważna jest dlatego umiejętność skutecznego balansowania między tymi dwiema zależnościami. Zgodnie z badaniami F. Seitela, można wskazać kilka symptomatycznych sygnałów utrudnień pracy rzecznika:

- zaskoczenie,
- niepełna informacja,
- eskalacja zdarzeń,
- utrata kontroli,
- wnikliwe obserwowanie instytucji przez otoczenie,
- mentalność osaczonego,
- panika⁹.

Rzecznicy prasowi policji oprócz swoich wewnętrznych kanałów informacji, m.in. odprawy służbowe, zapisy w policyjnych systemach informatycznych, bezpośrednie rozmowy z przełożonymi, raporty i meldunki służby dyżurnej, o zdarzeniach kryzysowych również dowiadują się z mediów. Gdy więc dochodzi do zdarzeń kryzysowych – na początku, wszystko dzieje się niezależnie, co skutkuje powstawaniem

⁸ M. Dyderska, M. Lizut, *Współpraca z mediami w sytuacjach kryzysowych na przykładzie pożaru w Kamieniu Pomorskim 13 kwietnia 2009 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010/2011, s. 332.

⁹ F. Seitel, *Public relations w praktyce*, Warszawa 2003, s. 229–230.

szumów komunikacyjnych utrudniających właściwe i optymalne zarządzanie informacją. Plotki, *fake newsy*, wymyślone historie, niemające potwierdzenia w rzeczywistości informacje stanowią szum komunikacyjny i utrudniają dokładne ustalenie stanu faktycznego i rozmiaru samego kryzysu. To potęguje ryzyko pogłębienia kryzysu, dlatego tak ważny jest prowadzony regularnie, wszechstronnie i skutecznie, monitoring mediów. Wychwycenie istotnych informacji, o których policja jeszcze nie wie, wpływa na mobilizację sił, ustalenie taktyki działań i wprowadzenie ich do życia. Każda zwłoka determinuje pogłębienie kryzysu. Rzecznik prasowy policji reprezentuje nie tylko swoją formację czy przełożonego, ale jest ambasadorem wszystkich funkcjonariuszy w mediach. Pełni rolę „mostu” między instytucją najbardziej odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa, a jej beneficjentami, czyli społeczeństwem. Ma obowiązek informowania o wydarzeniach i sytuacjach, tym bardziej, jeśli są to sytuacje kryzysowe. Wpływ na dotarcie i odpowiednie zrozumienie przekazu przez rzecznika prasowego mają odpowiednie dobrane narzędzia. Sposób komunikacji powinien być dostosowany do zaistniałej sytuacji i gwarantować społeczeństwu jej właściwy odbiór. Informacja powinna być zatem obiektywna, wiarygodna, zrozumiała, a co najważniejsze autentyczna. Wystąpienie rzecznika prasowego rzutuje na późniejszą ocenę całej formacji, a więc pośrednio wpływa na zarządzanie sytuacją kryzysową. Oczywiście jest zatem, że powinno cechować się profesjonalizmem.

Rzecznik prasowy policji podczas sytuacji kryzysowej powinien:

- rozeznac się w sytuacji, czyli dowiedzieć się, co się stało i dlaczego,
- porozmawiać z przełożonymi, aby zatwierdzili informacje, które mają zostać przekazane do mediów – pierwszy komunikat powinien być przekazany najpóźniej,
- zorganizować konferencję prasową w celu poinformowania mediów o danym zajściu,
- na konferencji przedstawić rzetelne i sprawdzone informacje, aby nie powstawały niepotrzebne i nieprawdziwe plotki,
- stale obserwować sytuacje i działania służb ratunkowych, aby na bieżąco móc informować media o postępach ratowników i innych służb pomocniczych,
- po zakończeniu sytuacji kryzysowej przedstawić mediom raport z uwzględnieniem przyczyn danego zdarzenia, a także raport dla przełożonych na temat swojej pracy w tym czasie i przebiegu prac ratunkowych,
- obserwować artykuły w prasie oraz reportaże radiowe i telewizyjne w celu sprawdzenia, czy podawane informacje są zgodne z tym, co przekazywał,

- zapoznać przełożonych z opinią społeczeństwa po zakończeniu działań kryzysowych, aby mogli przeanalizować swoje zachowanie i poprawić niektóre działania¹⁰.

Warto podkreślić, że podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej rzecznik prasowy ma za zadanie pokazać profesjonalne i skuteczne działania swojej formacji, a nie wychodzić z pozycji ofiary, tłumacząc działania podejmowane przez instytucje, którą reprezentuje. Każde wystąpienie to szansa, aby właśnie wytłumaczyć społeczeństwu istotną rolę policji w sytuacjach kryzysowych, co jest często przez media pomijane albo umiejętnie marginalizowane. To od rzecznika prasowego zależy jak poprowadzi konferencję prasową, jak wykorzysta narzędzia komunikacji, aby podkreślić tę ważną rolę policji w określonym zdarzeniu, nawet jeśli nie jest ona instytucją nadrzędną w danym obszarze. Jest zatem nie tylko po to, aby podawać fakty, ale także, aby wykazywać się innowacyjnością, kreatywnością, wszechstronnością i nadawać rytm i kierunek przekazu. To nie tylko statyczne odbieranie telefonów, ale wręcz kształtowanie polityki medialnej policji.

Rzecznik permanentnie unikający wystąpień medialnych, argumentujący, że wyjście przed kamerę może być niekorzystne dla instytucji, to sygnał, że funkcję tę powierzono nieodpowiedniej osobie. Z kolei ten, który każde wystąpienie medialne traktuje jako szansę na lansowanie siebie, a nie popularyzowanie swojej instytucji – to także dowód na nieodpowiedni dobór rzecznika prasowego.

Efektywne sposoby komunikacji ze społeczeństwem

Komunikat prasowy

Najpopularniejszym narzędziem służącym do przekazywania informacji przedstawicielom środków masowego przekazu oraz społeczeństwu jest komunikat prasowy. To krótka, ale treściwa informacja sporządzona przez rzecznika prasowego, która ma na celu powiadomienie dziennikarzy i mieszkańców o konkretnym wydarzeniu, podejmowanej inicjatywie czy innej ważnej sprawie. Istotą komunikatu prasowego jest to, aby w jak najkrótszy sposób przekazać najwięcej informacji, czyli kierować się zasadą „krótko i na temat”. Zgodnie z zasadą panującą wśród osób zajmujących się

¹⁰ A. Naguszewska, *Rola rzecznika prasowego w administracji rządowej i samorządowej*, w: D. Tworzyno (red.), *Public relations Materiały z II Kongresu PR*, Rzeszów 2003, s. 135.

działalnością o charakterze prasowo-informacyjnym, komunikat czy inaczej notatka prasowa nie powinna zajmować więcej niż jedną stronę o formacie A4, tj. około 400 znaków.

Jeżeli jest to możliwe, powinna ona zawierać odpowiedzi na kilka pytań: Co, Kto, Gdzie, Kiedy, Jak (w jaki sposób), Dlaczego, a także, gdy to możliwe lub wskazane, na pytanie uzupełniające: Z jakim skutkiem.

To naturalne, że rzecznik prasowy, który redaguje komunikat chce, aby ten został przeczytany przez odbiorcę w całości i z zaciekawieniem. Przepisem na to, jest posługiwanie się zasadą tak zwanej „odwróconej piramidy”, co polega na tym, że w początkowej części tekstu powinny zostać zamieszczone najważniejsze i najciekawsze informacje. Ma to na celu zachęcenie czytelnika do dalszej lektury. Opracowany komunikat prasowy zostaje następnie umieszczony przez rzecznika prasowego na stronie internetowej jednostki, którą reprezentuje, a także w mediach społecznościowych. Treść jest także wysyłana do dziennikarzy, aby ci mogli rozpropagować informację w prasie, telewizji, radiu czy internecie.

Media społecznościowe

Social Media to media XXI wieku, tworzone przez samych użytkowników, będących jednocześnie nadawcami (twórcami) informacji oraz ich odbiorcami. Charakteryzują się częstymi kanałami wymiany informacji, a także największym przyrostem użytkowników. Pod koniec 2021 roku najpopularniejszy serwis społecznościowy Facebook miał 1,92 mld aktywnych użytkowników¹¹, zaś Twitter – 330 mln (dane z końca 2021 r.)¹². Te dwa serwisy społecznościowe są najczęściej wykorzystywane w codziennym przekazywaniu informacji społeczeństwu przez zespoły prasowe i rzeczników prasowych policji. Media społeczne znacznie szybciej niż tradycyjne dostarczają informacji – dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych (telefon komórkowy z dostępem do internetu) każdy może tworzyć informację. Narzędzia mediów społecznościowych są zaś łatwo

¹¹ P. Ulatowska, *Facebook traci użytkowników, bo ludzie wolą spędzać czas w inny sposób*, <https://www.benchmark.pl/aktualnosci/facebook-stracil-milion-aktywnych-uzytownikow.html> (3.06.2022).

¹² Wirtualnemedial.pl, *Twitter ma 217 mln użytkowników. Zwiększył wpływ, ograniczył roczną stratę*, <https://www.wirtualnemedial.pl/arttykul/twitter-ma-ponad-217-milionow-uzytownikow-dziennic-wyniki-finansowe-2021r> (2.06.2022).

(i zwykle za darmo) dostępne dla każdego. Bariery wejścia są niskie – to koszt dostępu do sieci¹³. W związku z tym, dla skutecznego zarządzania informacją przy wystąpieniu sytuacji kryzysowej ważne jest skuteczne i wszechstronne wykorzystanie mediów społecznościowych, dzięki którym uzyskujemy dostęp do szybkiego powielania informacji wśród dużej liczby użytkowników, szybką możliwość interakcji z odbiorcami naszych komunikatów, a także (jak w przypadku strony internetowej jednostki policji) niski koszt publikacji.

Konferencje prasowe i briefingi

To najbardziej powszechne i popularne sposoby kontaktu z dziennikarzami, zwłaszcza przy wystąpieniu sytuacji kryzysowej. Dzięki temu narzędziu można szybko, wszechstronnie i komplementarnie przekazać informacje przedstawicielom wielu rodzajów mediów (prasa, radio, telewizja, internet), skumulować i ujednoczyć przekaz. Wynika to z tego, że wszyscy dziennikarze uczestniczący w konferencji prasowej czy briefingu otrzymują takie same informacje dotyczące konkretnego zdarzenia czy sytuacji. W czasie konferencji prasowej istnieje możliwość interakcji z uczestniczącymi w niej dziennikarzami, a przez to jeszcze bardziej pogłębić przekaz czy odpowiedzieć na ewentualną krytykę podejmowanych działań. Wykorzystanie konferencji prasowej jako narzędzia skutecznego przekazania informacji pozwala na utrwalenie wśród odbiorców, że instytucje takie jak policja próbują zarządzać, a także minimalizować skutki sytuacji kryzysowej.

Materiały fotograficzne i filmowe

Nowe technologie komunikacyjne to nieodłączny element rzeczywistości współczesnego świata. Właśnie w przestrzeni internetowej młodzież, a coraz częściej i starsi, spędzają kilka, a nawet kilkanaście godzin dziennie. Tam zdobywają nowe informacje, szukają rozrywki, kontaktują się z bliskimi i dalszymi znajomymi, zawierają nowe znajomości, wchodząc w społeczne interakcje. Przez publikowane posty dowiadują się o stanie faktycznym tych, którzy tych publikacji dokonują. Te innowacyjne rozwiązania służą, jako najbardziej nowoczesny, dynamiczny kanał wymiany informacji

¹³ A. Drab-Kurowska, *Social media marketing w marketingu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 712. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2012, nr 26, s. 179–180.

ze względu na mobilność i szybkość przesyłania danych. Jakże to dane? Współcześnie żyjemy w społeczeństwie obrazkowym, a jedno zdjęcie czy film zastępuje tysiące słów. Tik Tok, Instagram, Facebook to idealne platformy mediów społecznościowych, na których zdjęcie czy zapis wideo mają optymalne warunki do publikacji i dystrybucji. W szybkim czasie krótkie zapisy wideo osiągają ogromne zasięgi. Liczne obsadzone filmy stanowią gotowy produkt i udostępniane są w milionach. Nie ma dziś tabu. Dla wielu to zbawienie. Dla innych zaś przekleństwo, które rujnuje nie tylko życie zawodowe, ale i prywatne. Jedno jest pewne. Zdjęcia i wideo to dziś podstawowa forma komunikacji interpersonalnej – błyskawicznej i konkretnej. Korzysta z tego lubuska policja, która na swoim profilu Facebookowym ma już grupę 30 tys. odbiorców. To ogromna szansa na promocję swoich działań poprzez politykę medialną. O ile w ujęciu miesięcznym stronę internetową lubuskiej policji odwiedza średnio 270 tys. osób, to jeden bardzo medialny i atrakcyjny post na naszym profilu na Facebooku potrafi wyświetlać nawet milion użytkowników. Różnica w odbiorze jest aż nadto widoczna – symptomatyczna. Warto z tego korzystać, co skutecznie robią policjanci administrujący tym profilem. Umiejętne wczytywanie się w potrzeby odbiorców to kluczowy element skutecznej promocji instytucji. Funkcjonowanie instytucji publicznych w mediach społecznościowych także potrafi być efektywne – właśnie m.in. dzięki publikacji wielu klipów wideo i zdjęć. Nasycenie współczesnego świata treściami wizualnymi to wyraźna odpowiedź na potrzeby dzisiejszych odbiorców. Dziś kultura komunikacji została zdominowana przez wizualizację – obraz i wideo, które są podstawowym nośnikiem informacji – nie słowo. Konsumpcjonizm i szybkość przekazu sprawiły, że stało się to podstawowym sposobem komunikacji. Ta masowa ekspansja obrazu wymusiła na wielu dostosowanie się do takich zasad, chcąc być dostrzeżonym. Ta szeroka ewolucja od komunikacji werbalnej do wizualnej znajduje się obecnie w apogeum swojego rozwoju.

Podsumowanie

Każda sytuacja kryzysowa wymaga zaangażowania sporych sił i środków, aby jak najszybciej ją zakończyć i zminimalizować jej skutki. Zespół ludzi, którzy są za to odpowiedzialni, to z reguły specjaliści i eksperci, mający spore doświadczenie i wiedzę w tym obszarze. Jednym z członków tego zespołu zawsze jest rzecznik prasowy danej instytucji. W tym przypadku policji, który bierze na siebie odpowiedzialność

związaną ze skuteczną, sprawną i wiarygodną komunikacją ze społeczeństwem. To na jego barkach spoczywa istotna rola jaką jest stonowanie nastrojów społecznych, bowiem ludzie w tym czasie są bardzo nerwowi i pełni obaw. Może to prowadzić do niekontrolowanych zachowań, które w rezultacie gwarantują społeczny chaos. W opracowaniu zaprezentowano główne aspekty efektywnego funkcjonowania rzecznika prasowego policji. Warunkiem tej skuteczności jest, po pierwsze wykorzystanie tych elementów we właściwym momencie, zależnym od konkretnej sytuacji kryzysowej oraz przede wszystkim doświadczenie, które poparte latami praktyki skutecznie uzupełnia wiedzę w zakresie opanowania sytuacji kryzysowych.

Bibliografia

- Drab-Kurowska A., *Social media marketing w marketingu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 712. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2012, nr 26.
- Dyderska M., Lizut M., *Współpraca z mediami w sytuacjach kryzysowych na przykładzie pożaru w Kamieniu Pomorskim 13 kwietnia 2009 r.*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2010/2011.
- Naguszewska A, *Rola rzecznika prasowego w administracji rządowej i samorządowej*, w: D. Tworzydło (red.), *Public relations Materiały z II Kongresu PR*, Rzeszów 2003.
- Seitel F., *Public relations w praktyce*, Warszawa 2003.
- Ulatowska P., *Facebook traci użytkowników, bo ludzie wolą spędzać czas w inny sposób*, <https://www.benchmark.pl/aktualnosci/facebook-stracil-milion-aktywnych-uzytkownikow.html>.
- Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. nr 89, poz. 590 z późn. zm.)
- Wirtualnedia.pl, *Twitter ma 217 mln użytkowników. Zwiększył wpływ, ograniczył roczną stratę*, <https://www.wirtualnedia.pl/artykul/twitter-ma-ponad-217-milionow-uzytkownikow-dziennie-wyniki-finansowe-2021r>.
- Wójcik K., *Public Relations, czyli jak zjednać otoczenie i stworzyć dobrą opinię*, Międzybórz 1992.
- Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z 28.02.2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- Zarządzenie nr 1204 Komendanta Głównego Policji z 12.11.2007 r. w sprawie form i metod działalności prasowo-informacyjnej w Policji.

The Role of Police Spokesperson in Crisis Situations

Summary

The aim of this study is to present the role of a police spokesperson in crisis situations. Significant attention has been given to various actions aimed at preventing and controlling events to minimize their negative consequences. While many officers from different police departments are involved in such situations, an important and indispensable figure is the police spokesperson, who serves as the main intermediary between the police force and the public. In carrying out their tasks, the spokesperson employs various communication methods with residents of different regions. The appropriate selection of means and tools is crucial in building a sense of social security during crisis situations. Considering the impact and significance of contemporary mass media, including social media, on the public perception, the key responsibility for informing about crisis situations lies with the police spokesperson. This study particularly focuses on explaining the interdisciplinary role of the police spokesperson in representing the police force in the media during crises. The primary goal of this activity is immensely important: to provide credible information that will calm public sentiment and enhance the sense of security following a crisis situation.

Keywords

security, crisis situation, police, spokesperson, crisis, crisis management, problem-solving, information communicating, media, journalists, citizens, social media



71-101 Szczecin, ul. A. Mickiewicza 64
tel. 91 444 20 06, 91 444 20 09
e-mail: wydawnictwo@usz.edu.pl
www.wn.usz.edu.pl

