

Monika Korczakowska

Udział Policji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na przykładzie Komendy Miejskiej Policji w Koninie

Civitas Hominibus : rocznik filozoficzno-społeczny 4, 145-150

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Monika Korczakowska

Udział Policji w realizacji zadań zarządzania kryzysowego na przykładzie Komendy Miejskiej Policji w Koninie

Przygotowanie Policji w sytuacjach kryzysowych

W systemie tzw. policji administracyjnych, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, znajdują się formacje uzbrojone i umundurowane na wzór wojskowy, tj. Policja, jak również Straż Graniczna oraz cywilne organy administracji publicznej wyspecjalizowane w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oprócz tego należy wymienić także inne podmioty, którym ustawodawca powierzył zadania w tej dziedzinie, do nich należą firmy ochrony osób i mienia czy też służby porządkowe organizatora imprez masowych.

Przypisanie tak wielu podmiotom uprawnień w realizacji zadań dotyczących ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego wynika z jednej strony ze złożonego charakteru tejże ochrony, a z drugiej strony z faktu, że niemal wszystkie państwa w ramach prowadzonej działalności zapobiegawczej zmierzają do coraz lepszego poznawania przyczyn zjawisk negatywnych społecznie, złagodzenia ich skutków i ustalenia najkorzystniejszych form oraz metod przeciwdziałania¹.

¹ M. Pomykała, *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie. Wybrane prawno-organizacyjne aspekty działania Policji*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2005, s. 5.

W całym tym systemie Policja spełnia rolę szczególną, ponosząc największą odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku² w państwie. Natomiast pozostałe podmioty stanowią uzupełnienie, także wzmocnienie ochrony tego stanu (...)³.

Traktując system każdego państwa jako system otwarty składający się z szeregu elementów, którym jest również Policja, stwierdzić należy, że w równym stopniu jak inne elementy systemu państwowego podlega on oddziaływaniu zróżnicowanych czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Wszelkie bowiem zmiany w jego bliższym i dalszym otoczeniu wymuszają w celu zachowania dynamicznej równowagi systemu państwowego odpowiednie reakcje jego elementów⁴.

Zróżnicowane systemy ochrony w systemie państwowym sytuują Policję jako element podsystemu wymiaru sprawiedliwości karnej wchodzącego w skład systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁵. Taka pozycja Policji w systemie państwowym kształtuje jej cele, których realizacja opisana być może modelami *policingu*, wiążącego działania na dwóch poziomach – organizacyjnym oraz indywidualnym, obejmującym podstawowe strategie stosowane przez Policję – od strategii problemowo zorientowanych, przez postawy profesjonalne, do formy służby społeczności lokalnej⁶ w odpowiedzi na pojawiające się problemy społeczne oraz zachowania policjantów wdrażających owe strategie⁷.

Celami tymi są⁸:

Rozdział II. Utrzymanie publicznego spokoju, prawa i porządku w społeczeństwie.

Rozdział III. Ochrona i przestrzeganie indywidualnych, podstawowych praw i wolności określonych w europejskich konwencjach praw człowieka.

Rozdział IV. Przeciwdziałanie i walka z przestępczością.

Rozdział V. Wykrywanie przestępstw.

Rozdział VI. Zapewnienie asysty (pomocy) i realizowanie funkcji usługowych dla społeczeństwa.

Jednakże bez względu na zakres obowiązywania Ustawa o Policji kształtowała Policję w systemie organów administracji publicznej jako formacji uzbrojonej, służącej państwu, której celem była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego⁹. Niemniej poszukiwania coraz to nowych prawnych form i metod działania organów funkcjonujących w państwie znalazły swoje odbicie także w zakresie prawnych form Policji.

Ukształtowały one również wewnętrzne funkcje wiodące i pochodne jednostek Policji, a mianowicie¹⁰:

² B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2006, s. 30.

³ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków: Zakamycze, 2003, s. 8.

⁴ A. Wiśniewski, *Doskonalenie organizacji i systemu zarządzania Policji*, [w:] W. Pływaczewski, A. Miśsiuk (red.), *Policja w XXI wieku. Doświadczenia i nowe wyzwania. Materiały pokonferencyjne*, Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, 2001, s. 31.

⁵ A. Wiśniewski, dz. cyt., s. 35.

⁶ A. Wiśniewski, dz. cyt., s. 36.

⁷ A. Wiśniewski, dz. cyt., s. 37.

⁸ A. Wiśniewski, dz. cyt., s. 35.

⁹ S. Pieprzny, dz. cyt., s. 7.

¹⁰ A. Letkiewicz, *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy Policji*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2007, s. 227.

1) funkcje wiodące:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnieniu przestępstw oraz wykroczeń, a także zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządami oraz organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażnikami gminnymi (miejskimi) tworzonymi na podstawie ustawy oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- kontrola nad przestrzeganiem przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z jednostkami Policji innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów art. 1 ust. 2 Ustawy o Policji;

2) funkcje pochodne:

- gospodarka środkami trwałymi;
- zaopatrzenie materiałowo-techniczne;
- utrzymanie łączności i gromadzenie informacji w bazach danych;
- kontrola działań policyjnych;
- gospodarowanie finansami;
- gospodarowanie czynnikiem ludzkim;
- obsługa administracyjna.

Celem ich jest zapewnienie skuteczności podejmowanych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 Ustawy o Policji organami administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są¹¹:

- 1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach:
 - a) wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń;
 - b) wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, jeżeli ustawy tak stanowią;
- 2) komendant powiatowy (miejski) Policji;
- 3) komendant komisariatu Policji.

¹¹ A. Letkiewicz, dz. cyt., s. 227.

Na Policji stanowiącej element systemu państwa spoczywa szereg zadań, dla których *de facto* została ona powołana, a które zostały określone Ustawą o Policji.

Szereg zadań Policji, w tym wiele jej obowiązków, wynika z innych ustaw, a także umów i porozumień międzynarodowych.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym w art. 14 ust. 2 i 5 określa zadania Policji jako organu, przy pomocy którego wojewoda realizuje zadania:

- 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego;
 - b) zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego;
 - c) przygotowanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego;
 - d) realizacja wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- 4) wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3 Ustawy o zarządzaniu kryzysowym;
- 5) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- 6) zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 7) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkładanie Centrum wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej;
- 8) wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK)¹².

Policyjny system zarządzania kryzysowego stanowi część składową systemu zarządzania państwem w takich sytuacjach jak sytuacja kryzysowa. Charakter współczesnych zagrożeń nie odpowiada dotychczas stosowanemu podziałowi na pokojowe i wojenne, w policji odstąpiono od rozdziału przygotowań do działania w warunkach pokoju jak i wojny na rzecz rozwiązań, które powinny zapewnić elastyczne reagowanie wobec każdego rodzaju zagrożenia.

Dotyczy to sytuacji i zdarzeń, które mogą stać się przesłanką do wprowadzenia w państwie konstytucyjnie określonego stanu nadzwyczajnego.

System zarządzania w Policji w sytuacjach kryzysowych opiera się na następujących elementach¹³:

- 1) prawnych (przepisy i procedury postępowania);
- 2) organizacyjnych (przyjęte poziomy prowadzenia działań).

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

¹³ M. Jabłoński, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk: Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, 2007, s. 191.

Aspekt prawny¹⁴

Podstawowymi dokumentami normującymi kwestie organizacji działań policji w warunkach zagrożeń są dwa przepisy Komendanta Głównego Policji:

- 1) Zarządzenie nr 18/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 listopada 2000 roku w sprawie metod i form wykonywania zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 2) Zarządzenie nr pf 21/2000 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 grudnia 2000 roku w sprawie gotowości do działań i alarmowania w jednostkach Policji.

Dopełnieniem tych przepisów jest katalog procedur postępowania w przypadku zdarzeń, które potencjalnie niosą duże ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowej. Do zdarzeń tych zalicza się:

- 1) imprezy masowe,
- 2) zgromadzenia publiczne,
- 3) pościgi,
- 4) katastrofy naturalne,
- 5) awarie techniczne
- 6) oraz inne zdarzenia zagrażające bezpieczeństwu ludzi i środowiska.

Przyjęte rozwiązania są uniwersalne w odniesieniu do każdego rodzaju zdarzenia, również mogącego wywołać sytuację kryzysową o najwyższym stopniu zagrożenia.

Kwestie działań Policji w fazie najwyższego zagrożenia bezpieczeństwa obejmuje *Plan operacyjnego funkcjonowania Komendanta Głównego Policji w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa – kryzysu polityczno-militarnego i wojny*. Szczegółowe plany są opracowywane na każdym poziomie zarządzania w Policji.

Organizacja działań¹⁵

Większość działań policyjnych zaczyna się i kończy na poziomie interwencji, realizowanej siłami znajdującymi się aktualnie do dyspozycji dyżurnego komisariatu lub komendy powiatowej (miejskiej) policji.

W przypadku występowania nagłego zdarzenia, w odniesieniu do którego nie jest możliwa skuteczna interwencja przy użyciu dostępnych niezwłocznie sił i środków, w trybie alarmowym (maksymalnie w czasie do 3 godzin) uruchomione są dodatkowe siły komendy powiatowej (miejskiej). Zorganizowanymi działaniami w formie akcji policji dowodzi komendant lub wyznaczony przez niego policjant. Komendant wojewódzki policji monitoruje sytuację.

W warunkach gdy zaistnieje zdarzenie o zasięgu wykraczającym poza obszar właściwości terytorialnej jednej komendy powiatowej (miejskiej) policji albo w razie przedłużającej się interwencji lub akcji z jednoczesną koniecznością użycia dodatkowych sił oraz środków, względnie zorganizowania specjalnego zaplecza logistycznego, komendant wojewódzki (stołeczny) policji lub odpowiedni Komendant Główny Policji orga-

¹⁴ M. Jabłoński, L. Smolak, dz. cyt., s. 191.

¹⁵ M. Jabłoński, L. Smolak, dz. cyt., s. 192.

nizuje operację policyjną. Operacją dowodzi komendant lub wyznaczony przez niego policjant, który ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za skutki podjętych decyzji.

Prowadzenie jakichkolwiek operacji wiąże się z obowiązkiem wydawania pisemnej decyzji przez przełożonego, w której jest wskazany dowódca i sztab, natomiast zadania w ramach operacji są wykonywane na podstawie sporządzonego planu działania dowódcy.

Wyodrębnione trzy poziomy kierowania i dowodzenia odpowiadają hierarchicznej organizacji i szczeblom administracji publicznej. Zaletą wprowadzonych regulacji było uporządkowanie problematyki kierowania oraz dowodzenia zarówno w czasie działań planowych, prowadzonych w sytuacji stabilnej, jak i w warunkach sytuacji kryzysowej.

W obecnych warunkach Policja ze swoim potencjałem personalnym oraz technicznym jak również infrastrukturą stanowi drugie co do wielkości (obok sił zbrojnych) ogniwo systemu bezpieczeństwa RP.

Jako formacja, której podstawową misją jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest ona także jednym z ważniejszych podmiotów ochrony ludności przed zagrożeniami powodowanymi przez np. klęski żywiołowe, katastrofy oraz inne zdarzenia generujące sytuacje kryzysowe.

Prawne przesłanki do użycia sił policyjnych w stanach kryzysowych wypływają przede wszystkim, jak już wcześniej zostało w pracy wspomniane, z treści Ustawy o Policji, w której ramach ustawodawca wskazał, że policja jest przeznaczona do ochrony i utrzymania bezpieczeństwa¹⁶. Ta ogólna dyspozycja w odniesieniu do działań w sytuacjach kryzysowych została przełożona na poziom wykonawczy poprzez szczegółowe zarządzenia i rozkazy Komendanta Głównego Policji. (...)

Bibliografia

Jabłoński M., Smolak L. (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk: Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, 2007.

Letkiewicz A., *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy Policji*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2007.

Pomykała M., *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie. Wybrane prawno-organizacyjne aspekty działania Policji*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, 2005.

Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków: Zakamycze, 2003.

Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

Wiśniewski A., *Doskonalenie organizacji i systemu zarządzania Policji*, [w:] W. Pływaczewski, A. Misiuk (red.), *Policja w XXI wieku. Doświadczenia i nowe wyzwania. Materiały konferencyjne*, Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, 2001.

Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zdań administracji publicznej*, Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2006.

¹⁶ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku.