

**ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM
IMPREZ MASOWYCH
I ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH**

WYMIAR ADMINISTRACYJNO-PRAWNY

Redakcja naukowa

Mariusz Nepelski

Jarosław Struniawski

SZCZYTNO 2016

RECENZENCI

prof. dr hab. Tomasz Majewski

prof. dr hab. Bernard Wiśniewski

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Kamińska

REDAKCJA WYDAWCY

Małgorzata Popiało

Radosław Gizot



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2016

ISBN 978-83-7462-509-8

e-ISBN 978-83-7462-509-0

Druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12–100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: dwip@wspol.edu.pl

Spis treści

Wstęp	5
ROZDZIAŁ I	7
Zagrożenia bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych <i>(Mariusz Nepelski, Jarosław Struniawski)</i>	7
ROZDZIAŁ II	19
Określanie zadań i kontrola ich wykonania	19
<i>(Dominik Hryszkiewicz)</i>	19
ROZDZIAŁ III	35
Ponoszenie odpowiedzialności za realizację zadań	35
<i>(Dominik Hryszkiewicz)</i>	35
ROZDZIAŁ IV	47
Psychologiczne mechanizmy warunkujące zachowania osób podczas zorganizowanych działań policji	47
<i>(Anna Zubrzycka)</i>	47
ROZDZIAŁ V	61
Udzielanie pierwszej pomocy poszkodowanym w trakcie imprez masowych i zgromadzeń publicznych	61
<i>(Adam Płaczek)</i>	61
ROZDZIAŁ VI	91
Ochrona osób i mienia — zabezpieczenie imprezy masowej	91
<i>(Piotr Łuka)</i>	91
ROZDZIAŁ VII	103
Środki przymusu bezpośredniego i broń palna	103
<i>(Łukasz Gadomski)</i>	103
ROZDZIAŁ VIII	119
Organizator imprezy masowej i zgromadzenia publicznego	119
<i>(Mariusz Nepelski, Jarosław Struniawski)</i>	119

ROZDZIAŁ IX	127
Uczestnicy imprez masowych	127
<i>(Piotr Mikosza)</i>	<i>127</i>
 ROZDZIAŁ X.....	 149
Planowanie zabezpieczenia imprez masowych	
i zgromadzeń publicznych	149
<i>(Anna Rolka)</i>	<i>149</i>
 ROZDZIAŁ XI.....	 159
Przygotowanie funkcjonariusza Policji do dowodzenia	159
<i>(Mariusz Nepelski, Jarosław Struniawski)</i>	<i>159</i>
 ROZDZIAŁ XII	 169
Ćwiczenia w policji	169
<i>(Jarosław Struniawski)</i>	<i>169</i>
 ROZDZIAŁ XIII	 181
Postępowanie policji podczas zbiorowego zakłócenia bezpieczeństwa	
i porządku publicznego	181
<i>(Mariusz Nepelski)</i>	<i>181</i>
 ROZDZIAŁ XIV	 191
Stadionowa mowa nienawiści — analiza porównawcza	
wyników badań	191
<i>(Justyna Jurczak)</i>	<i>191</i>
 ROZDZIAŁ XV	 211
Spottersi w teorii i badaniach na podstawie doświadczeń zdobytych	
w czasie turnieju finałowego Euro 2012 w części polskiej	211
<i>(Waldemar Jarczewski)</i>	<i>211</i>
 Literatura	 299

WSTĘP

W procesie kształtowania bezpieczeństwa publicznego, wyrażonego szczególnie w bezpieczeństwie imprez masowych i zgromadzeń publicznych wolnych od zagrożeń, uwidacznia się nadrzędna rola administracji publicznej. Nie bez znaczenia dla rodzaju i skali zagrożeń są liczba uczestników imprez masowych i zgromadzeń publicznych, czas trwania, a także miejsce ich organizacji. Naczelna zasada stanowi, iż szczególny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ciąży na organizatorze, który owo bezpieczeństwo zobowiązany jest osiągnąć przez odpowiednią organizację zabezpieczenia, uwzględniając uwagi administracji publicznej. Inną zasadą jest właściwa organizacja działań samej administracji w wymiarze kontroli zabezpieczenia podejmowanego przez organizatora, a także zabezpieczenia podejmowanego przez nią samą. Szczególna kontrola bezpieczeństwa spoczywa na organie administracji samorządowej właściwym ze względu na miejsce organizacji imprezy masowej. Organ ten wydaje zgodę lub odmawia wydania zgody na przeprowadzenie imprezy masowej, mogąc wskazać podwyższone ryzyko i szereg obowiązków z tym związanych obciążających organizatora. W procesie kształtowania bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych występuje wielość obowiązków i uprawnień, które — jak wykazano — nie dotyczą tylko organizatora.

Dane statystyczne wskazują na znaczną liczbę, bo aż ponad siedem tysięcy imprez masowych, do zabezpieczenia których zaangażowano w 2014 r. siły i środki policji. Z tej liczby około dwa i pół tysiąca to masowe imprezy sportowe. Koszty, jakie ponosi policja w związku ze swoim zaangażowaniem w zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych, wyrażone są w milionach złotych. Niestety, dane statystyczne wskazują na dużą liczbę przestępstw popełnianych w związku z przeprowadzonymi imprezami masowymi. W 2014 r. ujawniono ich 1080, z czego połowa związana była z meczami piłki nożnej. Skala popełnianych wykroczeń to ponad trzynaście tysięcy. Przedstawione dane pokazują, jak ważne są właściwa organizacja i zabezpieczenie ukierunkowane na maksymalną likwidację zagrożeń.

Prawo stanowione nakłada na państwo polskie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, dlatego wiele podmiotów wyposażono w kompetencje zapisane w licznych aktach rangi ustawy. Zaznajomienie

z nimi, a także kształcenie umiejętności poruszania się w zawiłościach administracyjno-prawnych ukierunkowanych na właściwą organizację zabezpieczenia jest celem tego opracowania. Wielowymiarowość zagadnienia zmusza do przybliżenia Czytelnikowi wielu uzupełniających się obszarów, bez znajomości których zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych czy zgromadzeń publicznych jest niemożliwe. Publikacja *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych* ma dwie odsłony zamknięte w oddzielnych monografiach. Pierwszą stanowi wymiar administracyjno-prawny, drugą zaś — organizacyjno-praktyczny. Zebrane w nich doświadczenia autorów są kontynuacją ich pracy naukowej i publikacyjnej w obszarze zamkniętym w tytule opracowania, a także odpowiedzią na potrzeby studentów.

ROZDZIAŁ I

Zagrożenia bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Pojęcie bezpieczeństwa

Słownik języka polskiego definiuje bezpieczeństwo, jako stan niezagrażenia, spokoju, pewności¹, jednak powszechność stosowania tego pojęcia w życiu codziennym rodzi wieloznaczność. Określając jego obszar, używamy przymiotników takich jak bezpieczeństwo: osobiste, publiczne, narodowe, energetyczne, gospodarcze, społeczności lokalnych i wiele innych. We współczesnym świecie bezpieczeństwo warunkuje prawidłowy rozwój społeczeństwa i jego przetrwanie, jest stanem (niecierpłym, wymagającym ciągłej troski), który daje poczucie pewności, gwarantuje jego zachowanie oraz daje szansę na przyszły rozwój². Należy mieć świadomość, że wiele wydarzeń ostatnich lat, zarówno w skali światowej, jak i w Polsce, w sposób zdecydowany wpłynęło na postrzeganie bezpieczeństwa, wymusiło na społeczeństwie wprowadzenie nowych paradygmatów dotyczących standardów bezpieczeństwa, profilaktyki i przygotowania się do zdarzeń niekorzystnych, w tym edukacji. Inna definicja podaje, że bezpieczeństwo jest stanem i jednocześnie ciągłym procesem, systematycznym działaniem na rzecz jego tworzenia i utrzymania. Innymi słowy, bezpieczeństwo, jako najwyższa wartość i potrzeba jednostek, grup społecznych, państw i wspólnot wielopaństwowych, jest wytworem, swego rodzaju produktem wszystkich podmiotów bezpieczeństwa, które muszą być do tego przygotowane i zdolne³.

Od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. bezpieczeństwo zaczęto pojmować przede wszystkim w kategoriach zapewnienia spokojnego rozwoju społeczeństwa, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagrożenia niemilitarne,

¹ Bezpieczeństwo, hasło w: M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, s. 147.

² J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 13.

³ E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 11.

w szczególności katastrofy i inne zdarzenia związane z działaniami sił natury lub samego człowieka. Coraz większego znaczenia nabiera przeciwdziałanie destabilizacji drogi rozwoju społeczeństwa oraz rozwojowi potencjalnych sytuacji kryzysowych, które i tak pojawiają się w większej liczbie i obejmują coraz to nowe obszary życia i działalności człowieka⁴. Zagwarantowanie bezpieczeństwa traktowane jest jako urzeczywistnianie swoistej misji pełnionej przez organy państwa, samorządy, społeczeństwo i obywateli⁵. Misja ta odnosi się do dwóch podstawowych obszarów związanych z bezpieczeństwem. Pierwszy z nich obejmuje elementy związane z ochroną i obroną „wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami”, drugi zaś dotyczy budowania „(...) wewnętrznych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny”⁶. Oba wymienione obszary są ściśle ze sobą powiązane, niejednokrotnie wzajemnie się przenikają. Z tego też względu nadrzędnym celem Rzeczypospolitej Polskiej jest zagwarantowanie korzystnych i bezpiecznych warunków realizacji interesów narodowych przez eliminację zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń, redukcję ryzyka oraz odpowiednie oszacowanie podejmowanych wyzwań i umiejętne wykorzystywanie pojawiających się szans. Obok wskazanego celu istotne są także: zapewnienie niepodległości, nie naruszalności i suwerenności kraju, stworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego, cywilizacyjnego, konieczność zagwarantowania obywatelom wolności, przestrzeganie praw człowieka oraz stworzenie bezpiecznych warunków do normalnego życia i rozwoju. W ramach wskazywanych priorytetów znajduje się także obowiązek państwa dotyczący zapewnienia poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli, ochrona majątku indywidualnego i zbiorowego w obszarze dziedzictwa narodowego oraz ochrona ludzi i środowiska naturalnego przed skutkami klęsk żywiołowych i katastrof wywołanych działaniem człowieka⁷. Tak daleko idące postrzeganie bezpieczeństwa ma swoje uzasadnienie. Zmiany cywilizacyjne wprowadzają, oprócz skutków pozytywnych, wiele niepokojących zjawisk o charakterze

⁴ Szerzej: M. Stec, J. Płoskonka, S. Prutis, L. Etel, S. Srocki, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 1999.

⁵ Szerzej: A. Tyburska, M. Nepelski, *Ochrona infrastruktury krytycznej*, Szczytno 2008, s. 8–9. Por.: R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2003, s. 61–62; R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, Warszawa 2006, s. 21; J. Marczak, R. Jakubczak, K. Gąsiorek, *Obrona terytorialna w obronie powszechnej RP*, Warszawa 2003, s. 23–45.

⁶ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo...*, wyd. cyt., s. 22.

⁷ Por.: J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007, s. 42–55.

negatywnym. Mamy do czynienia z liberalizacją prawa, łatwym dostępem do broni, rozwojem przestępczości gospodarczej i przestępczości zorganizowanej, nie tylko rodzimej, ale również napływającej zza naszych granic. Mając to na względzie, trzeba podkreślić, że współcześnie zagraża nam nie tyle konflikt zbrojny (w postaci tradycyjnej wojny), ile nowe rodzaje przestępczości i skutki z nią związane. Przykładem obrazującym zmianę jakości w dziedzinie bezpieczeństwa są ataki terrorystyczne, zjawisko już dziś na stałe wpisane na listę potencjalnych niebezpieczeństw w świadomości przeciętnego człowieka. Wzrost dobrobytu i rozwój gospodarki spowodował również nasilenie się zagrożeń związanych z awariami technicznymi obiektów gospodarki, wywoływanymi rozwojem nowych technologii, zwiększeniem się liczby środków transportu, starzeniem się infrastruktury (zwłaszcza w działach przemysłu ciężkiego) oraz często niefrasobliwością ludzi. Z rozwojem gospodarki związane jest również zwiększone ryzyko wystąpienia katastrofy naturalnej jako skutku zdarzenia technologicznego. Powszechnie znane są opinie, że nierozważne postępowanie człowieka wobec środowiska naturalnego w XX w. przyniosło ze sobą znaczne zachwianie jego równowagi, stąd m.in. występowanie gwałtownych huraganów, deszczów nawalnych i śniegu, katastrofalnych powodzi.

Zapewnienie ochrony obywateli przed realnymi niebezpieczeństwami związanymi z występowaniem zagrożeń militarnych, awarii technicznych i klęsk żywiołowych jest najpoważniejszym z zadań współczesnego państwa, co wynika m.in. z realizacji założeń polityki ekologicznej Polski. Ochronę i bezpieczeństwo obywateli gwarantuje sprawne działanie podmiotów wykonawczych administracji publicznej systemu zarządzania kryzysowego, wspierane szeroko ujmowaną edukacją dla bezpieczeństwa.

Główną rolę w zapewnieniu tak szeroko rozumianego bezpieczeństwa odgrywa zintegrowany system zarządzania kryzysowego, który powinien obejmować system ochrony ludności uwzględniający funkcjonowanie systemu ostrzegania i alarmowania ludności oraz zintegrowanego systemu ratowniczego, a wszystko to w aspekcie wdrożenia zarządzania kryzysowego jako swoistego systemu kierowania bezpieczeństwem państwa⁸. Zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom kraju wymaga uwzględnienia wielu aspektów i precyzyjnego zdiagnozowania współczesnych zagrożeń⁹, do których zaliczane są m.in. protesty społeczne ściśle

⁸ Szerzej: J. Gryz, W. Kitler, *System...*, wyd. cyt.; P. Tyrała, *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko — bezpieczeństwo — obronność*, Toruń 2003; T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2005.

⁹ Szerzej: P. Gawliczak, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Warszawa 2003; U. Świętochowska, J. Leska-Słęzak, *Przemiany cywilizacji współczesnej*, Toruń 1999; E. Moczuk, *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym*, Rzeszów 2003.

powiązane ze zgromadzeniami oraz imprezami masowymi. Należy również wspomnieć o tym, że w dzisiejszym, dynamicznym świecie, w gęszczu przepisów i wytycznych oraz przy wzrastającym realnym poziomie zagrożenia zarówno przeciętnego obywatela, jak i całych społeczności, istotne jest zaproponowanie optymalnego rozumienia bezpieczeństwa. Każdy człowiek natomiast pojęcie to będzie interpretował indywidualnie, w zależności od sytuacji, w której się znajdzie, potrzeby, a czasami chwili.

Mając na względzie przytoczone przykłady, bezpieczeństwo można rozumieć jako nieustający proces dążenia do osiągnięcia/utrzymania stanu niezagrożenia, spokoju, pewności, przy czym stan ten przez każdego z nas rozumiany jest indywidualnie.

Czynniki zagrożeń bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Z organizacją imprez masowych i zgromadzeń publicznych wiąże się występowanie różnego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Są to m.in. zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, zniszczenie mienia, utrata zysku z organizacji przedsięwzięcia. Zagrożenia w postaci zakłóceń porządku publicznego mogą powstać samoistnie, niejako „przy okazji” stanów faktycznych, które same w sobie, z założenia, nie stanowią zagrożenia. Na bezpieczeństwo wpływ mają również czynniki, które mogą być nośnikami zagrożeń. Należą do nich: działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (w tym sił własnych), infrastruktura obiektów, czyli miejsc odbywania się imprez masowych (zgromadzeń publicznych), w tym uwarunkowania terenowe, pogoda i czas¹⁰.

Informacje na temat charakteru zdarzeń kryzysowych warunkują dalsze przygotowanie i sposób realizacji policyjnego zabezpieczenia prewencyjnego oraz zastosowanie odpowiednich procedur działania. Z punktu widzenia policji największe zagrożenia dla porządku publicznego generują manifestacje organizowane przez niektóre związki zawodowe (grupy społeczne), np. górników, rolników. Główną przyczyną ich protestów jest zła sytuacja polityczno-gospodarcza kraju, pogorszenie się warunków socjalno-bytowych społeczeństwa, nierealizowanie przez organy państwa zapowiadanych obietnic poprawy sytuacji ekonomicznej obywateli, a także wzrost bezrobocia. Uczestnicy tego

¹⁰ Na podst.: J. Struniawski, *Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych w zakresie imprez masowych i zgromadzeń publicznych*, Szczytno 2014.

typu manifestacji najczęściej dają wyraz swego niezadowolenia i frustracji w postaci agresji i ataków na służby porządkowe.

Zgromadzenia (najczęściej skrajnie lewicowe bądź prawicowe), mające na celu zmanifestowanie swoich poglądów politycznych, wywołują protesty ze strony środowisk przeciwnych. Prowadzi to do organizowania kontrmanifestacji. Celem ich uczestników jest konfrontacja siłowa z przeciwnikami politycznymi lub zakłócenie przebiegu ich zgromadzeń. Niekorzystnie na dowodzenie operacją policyjną wpływa także uczestnictwo w tego typu zgromadzeniach osób posiadających immunitety poselskie i senatorskie, które — popierając jedną ze stron — swoim zachowaniem utrudniają przebieg działań policyjnych.

Rodzaj zagrożenia uwarunkowany bywa również formą zgromadzeń — legalną (zgodną z prawem) lub nielegalną (niezgodną z prawem). Nielegalna forma protestu najczęściej występuje w wypadku organizacji blokad dróg. Powoduje to zagrożenia w ruchu drogowym najczęściej przejawiające się paraliżem ciągów komunikacyjnych o różnym zasięgu: lokalnym, powiatowym, wojewódzkim, krajowym lub międzynarodowym. Ich skala i natężenie zależą od kilku czynników: umiejscowienia blokady (droga państwowa, przejście graniczne, droga lokalna), sposobu blokowania drogi, wykorzystywanego sprzętu użytego do blokady oraz determinacji i zachowania blokujących.

Charakter imprez masowych, który wiąże się z odpowiednim przygotowaniem działań policyjnych, jest także jednym z czynników wpływających na poziom bezpieczeństwa. Wzrost liczby zagrożeń powoduje przede wszystkim organizacja imprez sportowych, na których kibice drużyn są antagonistycznie do siebie nastawieni (np. mecze derbowe piłki nożnej, hokeja, żużla). Podobnymi cechami charakteryzują się imprezy muzyczne organizowane dla określonych subkultur młodzieżowych. One także mogą spotkać się ze sprzeciwem grup wrogo do nich nastawionych. Generowaniem zagrożeń na mniejszą skalę cechują się artystyczno-rozrywkowe imprezy sportowe o charakterze charytatywnym, mecze towarzyskie oraz takie, w których uczestniczą kibice nieprzejawiający agresji.

Najistotniejszy wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych mają ich uczestnicy. Charakteryzują się oni zróżnicowanym nastawieniem i determinacją działania. Zazwyczaj pragną wyrazić swój sprzeciw lub dezaprobatę wobec polityki rządu, zamykaniu zakładów pracy, niskim wynagrodzeniom, bądź domagają się spełnienia postulatów wyartykułowanych przez środowisko, z którym się identyfikują. Przejawia się to we wzajemnych atakach lub prowokacjach ze strony osób zwalczających się politycznie, ideowo. Każde tego

rodzaju zdarzenie jest utrudnieniem dla życia codziennego i stwarza potencjalne zagrożenie zakłóceniami porządku publicznego, w tym zachowaniami chuligańskimi ich uczestników, bójkami, pobiciami, niszczeniem mienia z użyciem niebezpiecznych narzędzi, niebezpiecznych substancji chemicznych, materiałów łatwopalnych. Skutkiem tego są nie tylko obrażenia cielesne i szkody materialne wyrządzone konkretnym obywatelom i instytucjom, lecz również istotne podważenie autorytetu państwa. Powstaje wówczas wrażenie niemożliwości zapobiegania przemocy i przekonanie o nieskuteczności działania organów bezpieczeństwa¹¹.

Ponadto nieprzestrzeganie przez uczestników regulaminów imprezy oraz regulaminu obiektu (terenu), na którym się odbywa impreza, m.in. zakazów wnoszenia i posiadania: broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów (np. noży, butelek itd.), materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych (np. rac, petard), a także zakrywania twarzy przyczynia się do powstania poważnego zagrożenia bezpieczeństwa.

Dewaluacja wartości i ich społeczny kryzys doprowadziły do tego, że przynależność do grupy kibiców stała się w określonym środowisku nobilitacją. Przyjmowanie barw klubowych jest więc dla nich pewnym hobby, a faktycznie dopuszczają się oni różnego rodzaju przestępstw pospolitych poza stadionem piłkarskim¹², np.: kradzieży mienia (w tym szczególnie kradzieży kieszonkowych), sprzedaży i zażywania narkotyków, fałszowania biletów wstępu na imprezy masowe.

Grupy pseudokibiców, kierując się własną ideologią (często zabarwioną szowinizmem, nietolerancją i rasizmem), podsycają wzajemną nienawiść, okazując wrogość do innego regionu kraju czy innego klubu, niechęć do barw i oznaczeń klubowych, wrogość do innych grup kibiców, a przede wszystkim wrogość do służb porządkowych i policji. Problem rasizmu i przemocy wśród polskich kibiców szczególnie wyraźny jest przede wszystkim podczas rozgrywek na szczeblu klubowym. Kibice odwołujący się do symboliki o charakterze neonazistowskim i rasistowskim stanowią na trybunach niewielką, lecz wyróżniającą się grupę.

Pseudokibice w Polsce przeszli swoistą metamorfozę i z grup typowych chuliganów, najczęściej członków tzw. bojówek, ewoluują w kierunku dobrze zorganizowanych grup przestępczych. Nie odpowiadają więc już zakorzenionemu

¹¹ KGP, *Procedury postępowania Policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym*, Warszawa 2000.

¹² E. Wysocka, A. Łazaj, M. Hausman, *Wykorzystanie baz danych oraz innych źródeł w procesie analizy kryminalnej do zwalczania przestępczości pseudokibiców* [w:] W. Pływa-czewski, J. Kudrelek (red.), *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, Szczytno 2010, s. 229.

w powszechnej świadomości obrazowi chuligana stadionowego, który swą aktywność przestępczą ogranicza wyłącznie do terenu obiektu sportowego i środków lokomocji podczas wyjazdów na mecze czy bijatyk w tzw. ustawkach. Właśnie zadawnione antagonizmy między lokalnymi środowiskami kibiców (zwłaszcza młodego pokolenia) powodują, że spotkania niektórych zespołów klubowych są z urzędu kwalifikowane do kategorii imprez podwyższonego ryzyka.

Dodatkowy problem dla policji stanowi uczestniczenie w imprezach i zgromadzeniach osób będących pod wpływem alkoholu i narkotyków. Środki te potęgują agresywne i irracjonalne zachowania, które najczęściej zagrażają służbom porządkowym (przede wszystkim policjantom i służbom organizatora imprez masowych).

Dokonując identyfikacji zagrożeń, należy zwrócić uwagę na zainteresowanie ludzi organizowanymi imprezami i zgromadzeniami, ich popularność oraz chęć uczestnictwa w nich. Masowy udział w takich wydarzeniach przyczynia do powstania nowego niebezpieczeństwa, poważnego zagrożenia bezpieczeństwa osób postronnych nieuczestniczących w tych przedsięwzięciach. Ma też wpływ na zagrożenia komunikacyjne.

Znaczna liczba osób (zgromadzonych w jednym miejscu) w określonych sytuacjach sprzyja powstaniu potencjalnego zagrożenia, np. paniki i hysterii. Mogą temu towarzyszyć następujące zachowania:

- ludzie nie potrafią prawidłowo ocenić sytuacji,
- często podejmują działania irracjonalne, które niekiedy kończą się śmiercią,
- utracona zostaje potrzeba przestrzegania zasad i norm społecznych,
- toczy się bezwzględna walka o własne życie,
- ratujących się nie interesuje los innych ludzi,
- zachowania agresywne skierowane są również w stosunku do służb porządkowych, ratowników¹³.

Dotyczy to przede wszystkim organizacji dużych międzynarodowych imprez masowych, mistrzostw i olimpiad sportowych, w których biorą udział reprezentacje państwowe, oraz masowych imprez artystyczno-rozrywkowych, m.in.: koncertów gwiazd muzyki.

Kolejnym zagrożeniem są przejazdy kibiców do miast, w których ich drużyna rozgrywa zawody sportowe. Na trasie przejazdu pseudokibice dążą do konfrontacji z kibicami, do których są wrogo nastawieni (niekiedy z kibicami, do których jadą na mecz), ale też mogą być atakowani i obrzucani kamieniami przez pseudokibiców z antagonistycznych grup.

¹³ G. Le Bon, *Psychologia tłumu*, Warszawa 1997, s. 47.

Postępowanie organizatorów imprez i zgromadzeń również może generować zagrożenia mające wpływ na ich przebieg. Ich negatywne działania najczęściej polegają na: niezapewnieniu adekwatnej do zagrożenia ilości służb ochrony, braku odpowiedniego ich przeszkolenia i nieodpowiednim wyposażeniu w środki przymusu bezpośredniego, braku komunikacji i współpracy z policją.

Brak profesjonalizmu organizatora może polegać także na nieumiejętnym przewodzeniu zgromadzeniu, wywoływaniu negatywnych nastrojów i podżeganiu do agresywnych zachowań, braku wystarczającego autorytetu pozwalającego sterować zachowaniem uczestników, jak również niestosowaniu się do zaleceń organu nadzorującego jego przebieg i służb opiniujących infrastrukturę obiektu.

Infrastruktura obiektów, miejsc odbywania się imprez masowych (zgromadzeń publicznych) ma duże znaczenie w podniesieniu poziomu bezpieczeństwa imprezy bądź jego obniżeniu. Wpływają na to takie elementy, jak: liczba, rodzaj oraz parametry kamer kontrolujących zachowania publiczności, odizolowanie kibiców drużyn przeciwnych przez odpowiednie wyznaczenie stref buforowych, zabezpieczenia przeciwpożarowe, odpowiednią liczbę punktów sanitarnych i gastronomicznych. Na przyszłe działania policyjne wpływ będzie miała także lokalizacja obiektu (lub miejsca protestów) na terenie miasta. Istotne są bowiem: stopień zurbanizowania terenu, bliskość budynków, które powinno objąć się szczególną ochroną, dostęp do sklepów spożywczych z alkoholem, występowanie mostów czy kładek nad jezdniami. Ponadto należy zwrócić uwagę na miejsca, w których można zdobyć narzędzia do walki z policją.

Należy mieć świadomość, że imprezy masowe, a także zgromadzenia publiczne to przykłady sytuacji, które są wręcz „zaproszeniem do katastrofy”. Ogromne grupy ludzi zebranych w niewielkich stosunkowo obiektach, terenach, są idealnym celem dla terrorystów. Działania terrorystyczne, których skutkiem są ogromne ilości ofiar, stanowią środek wywierania nacisku na rządy państw dla osiągnięcia konkretnego celu politycznego. Muszą one zatem mieć charakter medialny. Następstwa zagrożeń terrorystycznych mają postać nie tylko bezpośrednich strat w ludziach, ale także dużych szkód w mieniu. Powodować to może w dalszej kolejności konsekwencje psychologiczne i polityczne¹⁴. Samo powiadomienie o groźbie zamachu może skutkować nieprzewidywalnymi konsekwencjami. Wystarczy komunikat o podłożeniu bomby, który doprowadzi do paniki, a przez to do ofiar w ludziach nią ogarniętych.

¹⁴ P. Piasecka, *Imprezy masowe jako cel zamachów terrorystycznych*, „Terroryzm” 2008, nr 4, s. 9.

Organizacja przedsięwzięć sportowych, olimpiad, mistrzostw czy zgromadzeń publicznych z dużą liczbą uczestników (także z zagranicy) generować może, oprócz ataków terrorystycznych z użyciem materiałów konwencjonalnych, również niebezpieczeństwo użycia broni masowego rażenia. Dogodnymi celami dla terrorystów mogą być duże skupiska ludzi i infrastruktura. Zagrożone są przede wszystkim stacje metra, dworce kolejowe, porty lotnicze, centra handlowe, kościoły, budynki rządowe i publiczne. Większość obiektów posiadających wydajne systemy wentylacyjne i klimatyzacji jest podatna na atak bojowymi środkami biologicznymi i chemicznymi. Umożliwia to zakażenie dróg oddechowych u dużej liczby ludzi równocześnie. W przypadku ataku bioterrorystycznego drobnoustroje chorobotwórcze mogą być rozprzestrzeniane przez wiatr po ich rozpyleniu z wysokich budynków, mostów z balonów lub samolotów.

Identyfikując zagrożenia terrorystyczne, należy zwracać uwagę na sygnały ostrzegające o niebezpieczeństwie, tj.:

- rzucające się w oczy nietypowe zachowanie osób,
- pozostawione bez opieki przedmioty typu: paczki, torby, pakunki,
- samochody (zwłaszcza furgonetki) parkujące w nietypowych miejscach, np. w pobliżu kościołów¹⁵.

Zamachy terrorystyczne, a także groźba ich przeprowadzenia przyczyniają się do powstawania sytuacji kryzysowych wymagających podejmowania przez instytucje państwa działań zmierzających do przywrócenia stanu pożądanego¹⁶.

Czynnikiem pośrednio warunkującym uczestnictwo ludzi w imprezach jest czas ich przeprowadzenia. Z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa najtrudniejsze do zabezpieczenia policyjnego są imprezy masowe organizowane w godzinach wieczornych w piątek i sobotę. W pozostałe dni tygodnia zagrożenia nie są już tak duże. W wypadku zgromadzeń publicznych również istotny jest czas: przeprowadzenie ich w godzinach szczytu komunikacyjnego spowoduje największe utrudnienia w ruchu drogowym i pieszym. Ponadto pora roku i pogoda również wpływają na zachowania uczestników. Niska temperatura, opady deszczu czy śniegu będą powodowały mniejszą frekwencję i chęć podejmowania bezprawnych działań przez uczestników imprez i manifestacji.

¹⁵ Zob.: MSW, *Terroryzm — co robić w sytuacji zagrożenia*, on-line, dostęp: 12 stycznia 2012, <<https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/terroryzm-co-robic-w-s/242,dok.html>>.

¹⁶ K. Jałoszyński, *Dowodzenie akcją (operacją) policyjną z wykorzystaniem pododdziału antyterrorystycznego* [w:] A. Urban (red.), *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, Szczytno 2007, s. 38.

Ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa podczas imprez masowych odgrywają także media. Ze względu na swoją siłę oddziaływania i kształtowania postaw, opinii i osądów, określane są często mianem czwartej władzy¹⁷. Spośród wielu funkcji mediów najistotniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych są funkcje informacyjna i kreacyjna. Teoretycznie media powinny obiektywnie i rzetelnie relacjonować wydarzenia czy informować społeczeństwo o zaistniałej sytuacji, jednak mogą być podatne na wpływy, a przez to dalekie od obiektywizmu. Zdarza się, że zamiast opisywać, kreują świat zgodny z „konkretnym zamówieniem”, zastępując tym samym funkcję informacyjną funkcją kreacyjną¹⁸. Media często pokazują tylko wybrane działania policjantów bez zbadania ich genezy, co może powodować przekonanie społeczeństwa o przekraczaniu prawa przez funkcjonariuszy.

Do jednych z podstawowych zagrożeń podczas imprez masowych organizowanych przede wszystkim w budynkach zaliczamy zagrożenia pożarowe. Źródłem (sprawcą) tych zagrożeń najczęściej są ludzie, którzy przez swoje negatywne zachowania: rzucanie rac, petard, niewłaściwą obsługę urządzeń przy pokazach pirotechnicznych, zaniedbania przy przeglądach technicznych instalacji elektrycznych, zagrażają innym uczestnikom tych wydarzeń.

Inne zagrożenie towarzyszy koncertom rockowym, podczas których największe niebezpieczeństwo grozi ze strony ognia mogącego powstać na skutek używania materiałów pożarowo niebezpiecznych i pirotechnicznych, znaczącego poboru energii elektrycznej niezbędnej do oświetlenia i nagłośnienia czy też używania palnych materiałów dekoracyjnych. Jeszcze inne może wystąpić np. w czasie rajdów samochodowych lub wizyt ważnych osobistości. Dodatkowo należy zwracać uwagę na obiekty stwarzające zagrożenie, takie jak np. stacje paliwowe, które zlokalizowane są wzdłuż wyznaczonej trasy przemarszu/przejazdu. Powinny być one nie tylko odpowiednio zabezpieczone, ale i na kilka godzin przed imprezą oraz na czas jej trwania wyłączone z eksploatacji¹⁹.

Dodatkowym częstym zagrożeniem na imprezach masowych są pokazy sztucznych ognii. Pokazy takie muszą być przeprowadzone przez profesjonalne

¹⁷ Ł. Rogowski, *Internet jako nowy wymiar popkultury*, Poznań 2004, s. 2.

¹⁸ Por. K. Karolczak, *Cenzura czy współpraca? Czy media mogą być sojusznikiem w walce z terroryzmem?* [w:] K. Liedel, P. Piasecka (red.), *Rola mediów w przeciwdziałaniu terroryzmowi*, „Studia i Analizy Collegium Civitas” 2006, t. 6, s. 31–39.

¹⁹ Warunki bezpieczeństwa pożarowego imprez masowych i dużych zgromadzeń ludzi, on-line, dostęp: 10 lutego 2015 r., <www.strazostrow.lh.pl/prewencja/masowe.doc>.

firmy, z dala od zabudowań, lasu, parkingów, z zachowaniem stref ochronnych, z uwzględnieniem panujących warunków atmosferycznych, przede wszystkim wiatru. Całość pokazu powinna być zabezpieczona przez osoby mogące podjąć natychmiastowe gaszenie niespalonych elementów wyrobów pirotechnicznych.

Wymienione zidentyfikowane źródła zagrożeń mogą być słabym punktem zabezpieczeń policyjnych. Niosą ze sobą wiele niebezpieczeństw, których prawidłowe zdiagnozowanie może znacząco usprawnić proces planowania i realizacji działań policji.

ROZDZIAŁ II

Określanie zadań i kontrola ich wykonania

Wytyczanie celów organizacji

Określenie celów organizacji w tak dynamicznie zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych w pewnej perspektywie czasowej mieści się w obszarze zagadnień związanych z problematyką zarządzania strategicznego.

Zarządzanie strategiczne we współczesnym rozumieniu jest zarówno dziedziną wiedzy, jak i konkretną działalnością praktyczną. Swoim obszarem obejmuje tak ogólne metody i zasady, jak i konkretne techniki szczegółowe. Złożoność oraz zróżnicowany zakres działania współczesnych organizacji sprawiają, że w zarządzaniu strategicznym stosowane są bardzo różne metody i techniki badawcze.

Geneza tego pojęcia wiąże się z nazwiskami takimi jak Alfred D. Chandler jr., Harry I. Ansoff oraz Peter F. Drucker¹.

Alfred D. Chandler analizował relacje zachodzące między strukturą organizacyjną a strategią. Sformułował pogląd, że fundamentem działania powinna być strategia i to jej należy podporządkować strukturę organizacyjną. Autor ten był również zwolennikiem decentralizacji w zarządzaniu oraz przypisywał największe znaczenie planowaniu i koordynowaniu w procesie kierowania².

Harry I. Ansoff natomiast zasłynął jako pionier podejścia planistycznego i analitycznego w zarządzaniu. W 1965 r. w książce pt. *Corporate strategy* zaprezentował metodologię planowania długoterminowego oraz zaproponował zalecenia prowadzenia badań diagnostycznych.

Peter F. Drucker jest twórcą zasad analizy wyrobów na podstawie koncepcji kategoryzacji. Były one pewnego rodzaju zwiastunem analizy strategicznej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ten „ojciec zarządzania”

¹ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa 2007, s. 21.

² Tamże.

zastosował termin „łańcuch ekonomiczny”, co było początkiem pojęcia „łańcuch wartości”³.

Strategia to zapewnienie przetrwania i rozwoju. Pojęcie strategii pochodzi z języka greckiego (*strato* ‘armia’) i (*agein* ‘przewodzić’). W starożytnych Atenach „strategos” dowodził wojskiem i był członkiem rady wojennej. Początkowo termin ten miał wąskie znaczenie — dowodzenie armią i sztuką wojenną, które były znane już w starożytności. Dopiero okres wojen napoleońskich skłonił teoretyków wojskowych do przejścia od refleksji nad prowadzeniem bitew do konieczności poznawania sztuki prowadzenia wojen. W Europie znaczenie strategii wojennej zostało rozpowszechnione na początku XIX w., z chwilą opublikowania przez Carla von Clausewitza książki *O wojnie*, w której postulował, że „strategia jest sztuką wojenną sprowadzającą się do przygotowania i prowadzenia wojny, jako całości, a także jej poszczególnych kampanii i bitew do celów wojny. Ta ostatnia stanowi dalszy ciąg polityki i środek służący realizacji celów politycznych, podkreślając jednocześnie nadrzędny charakter polityki w stosunku do strategii”⁴.

W tym miejscu warto przytoczyć inne definicje strategii, dające wyobrażenie o złożoności i kompleksowości omawianej problematyki. Według Claude Sicarda „strategia to sposób, w jaki przedsiębiorstwo zamierza realizować swoją misję: jest to procedura osiągnięcia sukcesu”. Bent Karlof natomiast stwierdza, że „celem strategii jest połączenie zasobów w schematy zintegrowanych działań w celu zdobycia poważnej przewagi konkurencyjnej i osiągnięcia określonych celów”⁵. Peter F. Drucker pisze: „Strategia polega na przeanalizowaniu obecnej sytuacji i jej zmianie, jeżeli jest to konieczne”⁶.

Inne podejście prezentują Andrzej K. Koźmiński i Włodzimierz Piotrowski, autorzy książki *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Przedstawiają oni strategię jako zbiór czterech elementów:

- domeny działania,
- przewagi strategicznej (silna strona),
- celów do osiągnięcia,
- funkcjonalnych programów działania.

Domena działania określa, gdzie i komu firma zamierza sprzedawać swoje produkty.

Strategiczna przewaga polega na tym, aby w ramach wybranej domeny być bardziej atrakcyjnym partnerem niż inne firmy.

³ Tamże.

⁴ K. Janasz i in., *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 2008, s. 24–25.

⁵ A. Zelek, *Zarządzanie strategiczne*, Szczecin 2000, s. 13.

⁶ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 127.

Cele strategiczne natomiast są ważnym uzupełnieniem wyboru domeny działania i strategicznej przewagi nad konkurentami. Określają, co konkretnie firma chce osiągnąć w kolejnych okresach i pozwalają kontrolować, czy firma osiąga sukces.

Funkcjonalne programy działania są przełożeniem koncepcji strategii na konkretne działania na każdym stanowisku pracy na codzienne zachowania każdego pracownika. Określają, kto, co i w jaki sposób będzie robił. Łączą bieżące zarządzanie ze strategiczną przyszłością oraz zakładają stałą konieczność poprawy.

Interesującą próbę scharakteryzowania użytecznej wykładni zarządzania strategicznego przedstawia Adam Stabryła. W czynnościowym sensie zarządzanie strategiczne autor ten definiuje jako „proces informacyjno-decyzyjny (wspomagany funkcjami planowania, organizacji, motywacji i kontroli), którego celem jest rozstrzygnięcie o kluczowych problemach działalności przedsiębiorstwa, o jego przetrwaniu i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań otoczenia i węzłowych czynników własnego potencjału wytwórczego. Problemy kluczowe dotyczą podstawowych dziedzin aktywności całej firmy oraz wyodrębnionych w niej strategicznych jednostek gospodarczych. Z tego właśnie względu przyjmuje się, że zarządzanie strategiczne jest zorientowane z jednej strony na działalność globalną, z drugiej zaś na szczególnie newralgiczne sfery działalności, takie mianowicie, które ze względu na swą wyjątkowość mają zasadnicze znaczenie dla całej firmy”⁷. W ujęciu tym za główną i powszechną cechę zarządzania strategicznego uważa się globalizację działalności gospodarczej, odnoszoną do każdej organizacji, bez względu na jej wielkość.

Działalność globalna natomiast jest przedstawiana jako:

- ogólny kierunek działania, przy zaangażowaniu całego potencjału przedsiębiorstwa lub przeważającej jego części, zdeterminowany przez realizację przedsięwzięć gospodarczych w sposób całościowy,
- zorientowanie na rynki międzynarodowe (klientów), produkt, koszty, technikę itp.

Podstawą zarządzania strategicznego powinna być ambitna, lecz realnie skonstruowana i możliwa do zrealizowania strategia. Musi więc ono w każdej organizacji spełniać przypisane mu funkcje, którymi są: badanie otoczenia i prognozowanie zachodzących w nim przemian, analiza sytuacji i możliwości tkwiących w samej organizacji, rozwijanie jej własnego potencjału oraz wybór i realizacja kompleksowo opracowanej strategii⁸.

⁷ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Warszawa–Kraków 2007, s. 11.

⁸ H.I. Ansoff, *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa 1985.

Koncepcja zarządzania strategicznego powinna zawierać cztery podstawowe elementy⁹:

- misję,
- wizję,
- cele strategiczne,
- strategię działania.

Misja organizacji jest pojęciem niejednoznacznym. Cechą wspólną różnych ujęć misji jest jej czołowe miejsce w modelach zarządzania strategicznego. Cykl rozpoczyna się od określenia misji, na jej podstawie — celów, a następnie analizy strategicznej, wyboru strategii, wdrożenia i kontroli¹⁰.

Misja to szczególny powód istnienia organizacji wyróżniający ją spośród wszystkich innych¹¹. Jest porównywana do okrzyku bojowego czy Gwiazdy Polarnej przedsiębiorstwa¹². Według nieco innego ujęcia misja przedsiębiorstwa jest interpretowana jako podstawowy sens jego istnienia, który odróżnia je od innych. Jest to opis wizji tego, co zarząd firmy chce osiągnąć w długim okresie. Misja stanowi wyrażenie wizji lub ambicji osiągnięcia sukcesu oraz określenie głównych zasad, dzięki którym cel ten należy osiągnąć. Misja jest wyrazem intencji najwyższego kierownictwa¹³.

Tak więc misję można określić jako **wartość nadrzędną danej organizacji, sankcjonującą jej istnienie i wyznaczającą kierunek jej działania**¹⁴.

Wizja jest drugim kluczowym elementem zarządzania strategicznego. Stanowi rozwinięcie i dookreślenie misji. Misja i wizja nie są tożsamymi pojęciami, choć ich koncepcje mogą być w niektórych przypadkach zbieżne. Wizja odnosi się do przyszłej sytuacji organizacji (stanu, który jest lepszy od tego, jaki istnieje w tej chwili), gdy misja bardziej dotyczy teraźniejszości i w sposób ponadczasowy wyjaśnia tożsamość i ambicję firmy¹⁵.

Wizja jest opisem wizerunku przedsiębiorstwa w odległej przyszłości przy założeniu wystąpienia korzystnych uwarunkowań. Jest to koncepcja pewnego modelu organizacji w przyszłości¹⁶.

⁹ P. Reilly, T. Williams, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi. Rozwijanie potencjału organizacji dzięki funkcji personalnej*, Kraków 2009.

¹⁰ M. Armstrong, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2010, s. 25–28.

¹¹ J.A.F. Stoner, C. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 96.

¹² M. Moszkowicz, *Misja — doktryna przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” 1993, nr 1.

¹³ A. Zelek, *Zarządzanie strategiczne*, Szczecin 2000, s. 21.

¹⁴ D. Hryszkiewicz, *Spółeczna odpowiedzialność Policji. Teoria i praktyka*, Szczętno 2012, s. 29.

¹⁵ J. Supernat, *Zarządzanie strategiczne. Pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 229.

¹⁶ K. Janasz, W. Janasz, K. Kozioł, K. Szopik-Depczyńska, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody, strategie*, Warszawa 2010.

Wizja strategiczna jest koncepcją przyszłości firmy, aspiracją, która powinna być wspólna zarówno dla kierownictwa, jak i pozostałych członków organizacji. Stanowi obraz przyszłości firmy, którą pracownicy chcą wykreować.

Stworzenie dobrej wizji wymaga twórczego myślenia. Wizja musi być siłą inspirującą przez 3–5 lat.

Wizja jest zatem określoną i sformułowaną przez kierownictwo koncepcją stanu pożądanego, do którego organizacja aspiruje i zmierza poprzez realizację jasno sprecyzowanych celów¹⁷.

Cele strategiczne natomiast stanowią swoiste przełożenie aspiracji na konkretne działania, które należy wykonać, aby urzeczywistnić przyjętą wizję. Stanowią podstawę do sformułowania celów operacyjnych, tzn. szczegółowych, których realizacja spowoduje osiągnięcie celów operacyjnych.

Cel to przyszły stan rzeczy, który chcemy osiągnąć, innymi słowy: zamierzenie. Cel wyraża sens istnienia danej jednostki. W odniesieniu do instytucji cel oznacza przedsięwzięcie ustalone w sposób formalny. Cele zawsze wynikają z potrzeb wewnętrznych i zewnętrznych systemu i są konkretyzacją tych potrzeb.

Cele podlegają hierarchizacji i są ustalane na trzech poziomach: strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Cele są określane jako ogólne i częściowe. Cele strategiczne określa się na podstawie problemów kluczowych wynikających z analizy otoczenia zewnętrznego organizacji oraz jej wewnętrznych zalet i słabości.

Strategia działania w procesie zarządzania strategicznego stanowi najbardziej złożony i trudny element. Deklaracja misji, opisanie wizji, sformułowanie na tej podstawie celów strategicznych zbliża organizację do momentu, kiedy trzeba opracować zwartą koncepcję działania zawierającą sposoby, zasady i instrumenty pozwalające osiągnąć główny cel. Wyznacza on w zasadzie strategię działania. Jeśli przeprowadzona analiza organizacji pokazuje, że głównym jej celem będzie przetrwanie, to strategia działania skierowana będzie na „przeczekanie” trudnego okresu i znalezienie wyjścia z tej sytuacji. W teorii organizacji i zarządzania termin „strategia” jest niejednoznaczny. Funkcjonuje wiele definicji tego określenia. Poniżej przedstawiono kilka z nich¹⁸:

- strategia to zestaw reguł decyzyjnych jako zespół idei i konstrukcji, poprzez które firma rozpoznaje, interpretuje i rozwiązuje określone problemy oraz zgodnie z którymi wybiera i podejmuje określone działania,

¹⁷ D. Hryszkiewicz, *Społeczna odpowiedzialność Policji. Teoria i praktyka*, Szczytno 2012, s. 30.

¹⁸ D. Conwell, J. Sutherland, *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, Warszawa 2010.

- strategia to koncepcja zasadniczych celów firmy oraz jej przyszłej pozycji względem otoczenia,
- strategia to zasadnicze dla organizacji kierunki i reguły działania niezbędne do osiągnięcia jej ważnych długofalowych celów,
- koncepcja kierunku posuwania się po skali, na której zaznaczono obecną oraz przyszłą, czyli pożądaną pozycję firmy.

Ze względu na cel niniejszego opracowania powyżej przedstawiono tylko wybrane elementy zagadnień związanych z problematyką zarządzania strategicznego. Uszczegółowione informacje czytelnik znajdzie w przywołanej literaturze.

Rodzaje i funkcje kontroli

Kontrola, obok planowania, organizowania i motywowania, stanowi elementarną funkcję zarządzania. Jest procesem monitorowania działań i poszczególnych czynności, służącym zapewnieniu ich wykonywania zgodnie z planem. Służy również korygowaniu wszelkich istotnych odchyień¹⁹.

Bolesław Rafał Kuc, przyjmując podział zasobów w organizacji na ludzkie, rzeczowe, informacyjne i finansowe, wyodrębnia obszary, w których realizowana jest funkcja kontroli²⁰:

- kontrola zasobów ludzkich,
- kontrola zasobów finansowych,
- kontrola zasobów informacyjnych.
- ocena zarządzania zapasami rzeczowymi.

Efektywny system kontroli w obecnych organizacjach jest systemem ostrzegawczym, ponieważ w coraz bardziej skomplikowanym otoczeniu błędy mogą kosztować za dużo. Skuteczny system kontroli zapewnia wykonanie zadań w sposób prowadzący do osiągnięcia celów organizacji. Jest tym lepszy, im bardziej pomaga kierownictwu w realizacji zadań.

Proces kontroli składa się z trzech etapów²¹:

- pomiaru rzeczywistego wykonania,
- porównania go z jakimś standardem,
- podejmowania działań korygujących odchylenia lub zmiany niewłaściwych standardów.

¹⁹ S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2002, s. 559.

²⁰ B.R. Kuc, *Kontrola w systemie zarządzania*, Warszawa 2006, s. 66–68.

²¹ S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania...*, wyd. cyt., s. 562.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się m.in. następujące rodzaje kontroli²²:

- prewencyjną — zapobiegającą pojawieniu się problemów,
- bieżącą — odbywającą się w trakcie wykonywania czynności,
- „po fakcie” — następującą po działaniu.

Stephen P. Robbins i David A. DeCenzo zdefiniowali określone cechy wspólne efektywnie zorganizowanych systemów kontroli²³:

- dokładność — powinny dostarczać wiarygodne dane,
- oszczędność — powinny być ekonomicznie uzasadnione,
- działanie na czas — powinny reagować odpowiednio wcześniej, aby zapobiec ewentualnym stratom,
- elastyczność — instrumenty kontroli powinny być na tyle elastyczne, aby można było je zastosować do rozwiązywania nowych sytuacji problemowych,
- racjonalne kryteria — standardy kontroli muszą być racjonalne i możliwe do spełnienia,
- zrozumiałość — instrumenty kontroli powinny być dla pracowników zrozumiałe,
- strategiczna lokalizacja — instrumenty kontroli powinny być zlokalizowane w miejscach o strategicznym znaczeniu,
- skupianie uwagi na wyjątkach — instrumenty kontroli powinny być umieszczone tam, gdzie mogą dotyczyć jedynie wyjątków,
- różnorodne kryteria kontroli — zapobiega to skupianiu się pracowników tylko na punktach poddanych kontroli,
- działania korygujące — system kontroli powinien nie tylko informować o odchyleniach, ale wskazywać możliwości korygowania działań.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące funkcje kontroli ze względu na ich cel:

- funkcja ochronna (zapobiegająca) — polega na zabezpieczeniu organizacji przed zmniejszeniem sprawności działania wyrażającym się w stratach materialnych i pozamaterialnych,
- funkcja kreatywna (inspirująca) — polega na pobudzaniu i inicjowaniu działań służących podnoszeniu efektywności funkcjonowania organizacji.

Podział szczegółowy funkcji kontroli:

- funkcja informacyjna — kontrola dostarcza kadrze kierowniczej informacji niezbędnych do podejmowania prawidłowych decyzji. Powiadamia kierownictwo o miejscach powstawania nieprawidłowości i powodach odchyleń od założonych norm,

²² Tamże, s. 568.

²³ Tamże, s. 570–571.