

Michał Stępiński

**Teoretyczne
i prawno-organizacyjne
uwarunkowania decyzji
dowódczych w Policji**

Szczytno 2015

Recenzent

dr hab. Ryszard Olszewski

Redakcja Wydawcy

Anna Bryczkowska

Robert Ocipiński

Agnieszka Szczepańska-Pączek

Projekt okładki

Grzegorz Adamiak



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2015

ISBN 978-83-7462-464-0

e-ISBN 978-83-7462-465-7

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: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 5,78 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Spis treści

WSTĘP.....	5
1. ZARZĄDZANIE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH.....	11
1.1. Sytuacja kryzysowa	11
1.2. Pojęcie sytuacji kryzysowej w działaniach Policji	14
1.3. Podmioty współpracujące z Policją podczas działań w przypadku wystąpienia lub groźby wystąpienia zdarzenia kryzysowego.....	24
1.4. Kierowanie, zarządzanie, dowodzenie, przewodzenie	29
1.5. Kompetencje dowódcze.....	35
2. PODEJMOWANIE DECYZJI W ZARZĄDZANIU I DOWODZENIU	39
2.1. Decyzje w zarządzaniu	39
2.2. Decyzje dowódcze w Policji.....	48
2.3. Proces decyzyjny.....	64
2.3.1. Racjonalny model podejmowania decyzji.....	65
2.3.2. Modele podejmowania decyzji w warunkach racjonalności ograniczonej	68
2.3.3. Modele opisowe	75
2.4. Dowódczy proces decyzyjny w działaniach Policji	92
PODSUMOWANIE	101
BIBLIOGRAFIA.....	105

WSTĘP

Funkcjonowanie organizacji w warunkach kryzysowych jest sprawdzianem dla działającego w niej systemu kierowania. Jeszcze do niedawna wiele podmiotów organizacyjnych traktowało sytuację kryzysową jako zdarzenie przyszłe, niepewne, nie przykładając tym samym większej wagi do przygotowania się do działania w takich warunkach. Wielość zdarzeń powodujących niemożliwość funkcjonowania w sposób standardowy została jednak dostrzeżona i uznana za czynnik bardzo istotny w działaniu organizacji¹. Najczęściej rozpatrywane są one jednak w obszarze ekonomicznym². Dynamika zmian społecznych i gospodarczych, rozwarstwienie społeczeństw, zmiany klimatyczne, zwiększona migracja ludności, globalny system informacyjny, w końcu konflikty zbrojne, które przybrały wymiar asymetryczny, to czynniki wywołujące zdarzenia kwalifikowane, jako sytuacje kryzysowe, oraz rodzące coraz to nowe wyzwania dla funkcjonowania gospodarek i zachowań przedsiębiorstw³. Kilkanaście lat temu działania w warunkach kryzysowych związane z zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi kojarzone były ze zdarzeniami o charakterze klęsk żywiołowych lub z działaniem na terenie formalnie objętym konfliktem zbrojnym.

Zdarzenia z dnia 11 września 2001 roku zmieniły świat nieodwracalnie. Przynosząc ogrom ofiar, pokazały jednoznacznie, że potęga militarna, finansowa i gospodarcza nie gwarantują bezgranicznego bezpieczeństwa. Służby państwowe powołane do ochrony życia i zdrowia obywateli nie są w stanie realizować swoich zadań samodzielnie. Niezbędny jest spójny system działania, w którym będą współuczestniczyły wszystkie podmioty dotknięte zagrożeniem. Właściwe przygotowanie do działania w warunkach kryzysowych w dzisiejszej dobie stanowi warunek niezbędny każdej organizacji, która chce przetrwać i rozwijać

¹ I. Mitroff, Ch. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak chronić firmę przed najgorszym*, Warszawa 1998, s. 38.

² A. Stabryła, *Model ogólny analizy bezpieczeństwa strategicznego przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 9, s. 9.

³ R. Borowiecki, T. Rojek, *Współcześni inicjatorzy przełomów w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 3, s. 21.

się nie będąc całkowicie uzależniona od warunków zewnętrznych⁴. Tragedia WTC zweryfikowała przygotowanie firm i służb do reagowania na poważne sytuacje kryzysowe. Bank Inwestycyjny Morgan Stanley udowodnił, że koszty poniesione na opracowanie systemu działania w sytuacjach kryzysowych zwracają się wielokrotnie. W południowym gmachu na 22 piętrach (od 43 do 74) pracowało 2700 pracowników firmy. Po 15 minutach od uderzenia pierwszego samolotu w północną wieżę siedziba firmy była niemalże pusta. Natychmiast wszczęta i wzorowo przeprowadzona procedura ewakuacji pozwoliła zminimalizować liczbę ofiar. We właściwym miejscu i czasie znalazł się człowiek, który potrafił podjąć decyzję i wprowadzić ją w życie. Rick Rescola, wiceprezes ds. bezpieczeństwa, były wojskowy, jako osoba odpowiedzialna za bezpieczeństwo przejął na siebie kierowanie działaniami w tej krytycznej chwili. Podjęte przez niego decyzje uratowały życie kilku tysiącom osób. Niestety, jedną z 7 ofiar, które nie zdążyły uciec ze „strefy śmierci” był sam Rescola. Procedury ewakuacji i zachowania w sytuacjach zagrożenia były w tej firmie jedynie częścią spójnego systemu, w skład którego wchodziła m.in. sieć siedzib rezerwowych, do których została przeniesiona działalność natychmiast po ataku. „10 września wydawało się, że utrzymywanie licznych siedzib rezerwowych to niesłychana ekstrawagancja, jednak 12 września okazało się to genialnym pomysłem” — powiedział dyrektor operacyjny banku Robert G. Scott⁵. Wszystko to było możliwe dzięki decyzjom podjętym w celu rozwiązania problemu, jakim jest reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Decydenci firmy właściwie zinterpretowali istotę problemu, wybrali właściwy wariant działania i z determinacją wprowadzili go w życie.

Znaczenie tego problemu zostało dostrzeżone przez władze państwowe również w Polsce i zaowocowało uchwaleniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁶. Przepis ten określa zadania organów administracji państwowej i samorządowej w zakresie tworzenia systemu reagowania kryzysowego. Aktualność zagadnienia doceniły również wyższe uczelnie tworząc kierunki, na których można kształcić się w zakresie zarządzania kryzysowego. Między innymi w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie otwarto studia podyplomowe dla kadry kierowniczej Policji, podczas których przekazywana

⁴ Por. J. Skalik, *Wpływ zagrożeń na zachowania w organizacji i jej uczestników* [w:] M. Geryk (red.), *Organizacja w obliczu współczesnych wyzwań*, Gdańsk 2010, s. 131–138.

⁵ D. Coutu, *Na czym polega odporność*, Gliwice 2007, s. 15–16.

⁶ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU nr 89, poz. 590).

jest podstawowa wiedza w tym zakresie⁷. Pojawiło się pojęcie „menedżera zarządzania kryzysowego”, jako osoby realizującej funkcje kierownicze w systemie zarządzania kryzysowego.

Katalog sytuacji, które można określić jako kryzysowe, wybiega jednak poza te określone w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Charakteryzują się one ponadprzeciętnym nagromadzeniem trudności w realizacji funkcji kierowniczych poprzez: dynamikę zachodzących procesów, realne zagrożenie życia i zdrowia osób znajdujących się w rejonie działań, różnorodność i wielość jednocześnie realizowanych czynności, udział w działaniach wielu podmiotów stosujących różną taktykę i technikę działania. Spotykają się z nimi w swojej działalności szczególnie służby powołane do zapewnienia porządku publicznego oraz ochrony życia i zdrowia ludzi. Kierowanie takimi działaniami różni się od zarządzania jednostką w warunkach codziennego funkcjonowania. Szczególnego znaczenia w takich warunkach nabiera pogląd P. Druckera, z którego wynika, że menedżer działa podejmując decyzje⁸. Sprawność procesów decyzyjnych realizowanych przez osoby na stanowiskach kierowniczych warunkuje skuteczność całości działań⁹. W przypadku zdarzeń o charakterze kryzysowym bardzo często związane jest to z ochroną takich wartości, jak życie oraz zdrowie ludzkie. Uznaje się, że sprawny menedżer potrafi właściwie reagować w tak odmiennych i ekstremalnych warunkach. Niestety, założenie to niejednokrotnie okazuje się błędne, a cena, jaką za to trzeba zapłacić, jest najwyższa. Właściwa decyzja pozwala zniwelować braki w siłach i środkach, błędna, natomiast nie daje szans powodzenia nawet najlepiej wyszkolonym i przygotowanym wykonawcom. Dlatego zarządzanie w warunkach sytuacji kryzysowej wymaga osoby posiadającej specjalistyczną wiedzę w tym zakresie, a także specyficzne cechy psychofizyczne¹⁰.

Zagadnienie decyzji i procesów decyzyjnych obejmuje wiele dziedzin nauki i rozpatrywane jest przez wielu jej przedstawicieli. Psychologiczne podejście reprezentuje J. Kozielecki prezentujący psychologiczną teorię decyzji. Opisuje on wiele istotnych aspektów decydowania, takich jak: osobowościowe uwarunkowanie decyzji ryzykownych, grupowe

⁷ Uchwała nr 46/2008 Senatu WSPol w Szczytnie z 18 lutego 2008 r. Program kształcenia studiów podyplomowych, kierunek bezpieczeństwo wewnętrzne w zakresie zarządzania kryzysowego.

⁸ P. Drucker, *Praktyka zarządzania*, Kraków 1994, s. 376–394.

⁹ J. Penc, *Role i umiejętności menedżerskie, sekrety sukcesu i kariery*, Warszawa 2005, s. 95.

¹⁰ Por. M. Hopej-Kamińska, R. Kamiński, *Przywództwo a bezpieczeństwo*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 5, s. 20–22.

podejmowanie decyzji, decyzje w sytuacji trudnej¹¹. Przedstawiciele nauk wojskowych, J. Kręcikij i J. Wołęjszo, rozpatrują proces decyzyjny jako element procesu dowodzenia jednostkami i związkami taktycznymi¹². Proces ten jest wysoce sformalizowany i dostosowany do warunków działań militarnych. Coraz częściej następują próby przeniesienia doświadczeń zdobytych podczas działań wojskowych na grunt cywilny. Jednym z takich przykładów jest działalność W.G. Pagonisa, generała broni armii USA. Prowadzi on działalność naukową, podczas której próbuje zaadaptować na grunt cywilny swoje doświadczenia z okresu, gdy odpowiadał za zaopatrzenie wojsk biorących udział w operacjach „Pustynna Tarcza” i „Pustynna Burza”¹³. Dzięki takim przedstawicielom reprezentującym nauki ekonomiczne, jak: P. Drucker, H. Simon, D. Kahneman, V. Smith, J. Stoner, R. Freeman, J. Penc, T. Tyszką, J. Supernat w bardzo szerokim zakresie i kompleksowo zbadane są procesy decyzyjne podejmowane w podmiotach podczas ich działalności gospodarczej¹⁴. Sytuacje kryzysowe w aspekcie gospodarczym są normalną konsekwencją działalności na wolnym rynku. Procesy decyzyjne badane są również w takich instytucjach jak Policja. A. Letkiewicz w swojej pracy pt. *Efektywność decyzji kierowniczych* przedstawia wyniki badań przeprowadzonych wśród kierowników jednostek polskiej Policji¹⁵. Badania dotyczyły jednak ogólnego zakresu działalności tej służby nie uwzględniając działań w warunkach szczególnych. I. Mitroff w książce pt. *Zarządzanie sytuacją kryzysową, czyli jak chronić firmę przed najgorszym* wykazywał, jak ważne jest przygotowanie podmiotu gospodarczego do działania w warunkach kryzysu¹⁶. Temat działań w warunkach kryzysowych porusza również wielu autorów, którzy rozpatrują to zagadnienie od strony przeciwdziałania lub zwalczania terroryzmu. Przedstawicielami tego nurtu są: K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, K. Liedel, J. Szafrąński. Rozważają oni zagadnienia związane z działaniami antyterrorystycznymi na poziomie organizacyjnym oraz taktycznym.

Wszystkie zaprezentowane powyżej podejścia w pewnym zakresie obejmują zagadnienia związane z procesami decyzyjnymi podejmowanymi

¹¹ J. Kozielecki, *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa 1997.

¹² J. Kręcikij, J. Wołęjszo, *Podstawy dowodzenia*, Warszawa 2007, s. 10.

¹³ W.G. Pagonis, *Przywództwo w strefie walki*, Gliwice 2007, s. 129.

¹⁴ Por. A. Stabryła, *Przełomy w teorii zarządzania*, „Przegląd Organizacji” 2011, nr 3, s. 7–12.

¹⁵ A. Letkiewicz, *Efektywność decyzji kierowniczych*, Szczepiń, 2001, s. 20–45.

¹⁶ I. Mitroff, Ch. Pearson, *Zarządzanie sytuacją kryzysową...*, wyd. cyt., s. 159.

przez osoby kierujące działaniami w sytuacjach kryzysowych. Żadne jednak nie jest wyczerpujące i samoistnie nie stanowi kompendium wiedzy na ten temat.

Rozwój gospodarczy i społeczny świata powoduje, że każde współczesne państwo dla sprawnego funkcjonowania musi posiadać system podmiotów przygotowanych do reagowania na płaszczyźnie cywilnej w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Podmioty te działają w obszarze określonym przepisami prawa oraz w oparciu o istniejącą własną strukturę organizacyjną. Należą do nich służby, takie jak: Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu. Społeczeństwo rozumiejąc potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa samoistnie tworzy organizacje i stowarzyszenia w celu wspierania służb państwowych w tym zakresie. Zaliczyć należy do nich: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. W pewnym zakresie zadania związane z szeroko pojętymi sytuacjami kryzysowymi realizują również Siły Zbrojne RP. Wszystkie wymienione powyżej podmioty realizują swoje zadania niejednokrotnie współpracując ze sobą. W określonych przypadkach całością działań kierowali będą przedstawiciele organów administracji państwowej, odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego.

Podjęcie problemu procesów decyzyjnych realizowanych w jednym z podmiotów powołanych do reagowania w sytuacjach kryzysowych wydaje się uzasadnione i istotne ze względu na:

- 1) **aktualność i rangę problemów** związanych z kierowaniem organizacją w sytuacjach kryzysowych. Częstotliwość występowania zdarzeń o takim charakterze oraz wielość publikacji w tym zakresie wskazują na aktualność rozpatrywanej tematyki. W przypadku instytucji powołanych do reagowania w takich przypadkach społeczeństwo oczekuje, że ich działania będą sprawne i skuteczne. Zagwarantować to może jedynie właściwy proces decyzyjny przeprowadzony przez kompetentną osobę dowodzącą działaniami. Obecnie istnieje wiele czynników natury organizacyjnej utrudniających właściwe działanie dowódców. Ograniczenia te powodują, że powodzenie akcji w zbyt dużym stopniu uzależnione jest od wielu różnych zmiennych, na które dowodzący nie ma wpływu. W efekcie tego organizacja zarządzania bardzo rzadko sprzyja sprawności procesów decyzyjnych. Doświadczenie zawodowe autora oraz przeprowadzone przez niego studia literaturowe w pełni potwierdzają rangę decyzji kierowniczych w działaniach ukierunkowanych na rozwiązanie sytuacji kryzysowej

oraz potrzebę poruszenia tego problemu, jako elementu bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁷;

- 2) **potrzebę propagowania wiedzy** o znaczeniu decyzji wśród osób kierujących działaniami w sytuacjach kryzysowych, o czynnikach wpływających na skuteczność tychże decyzji, możliwościach ich wspierania lub optymalizacji, stosowania adekwatnego do sytuacji oraz struktury organizacyjnej stylu decyzyjnego. Rozważania teoretyczne, jakie można odnaleźć w dostępnych publikacjach, prowadzone są w zakresie odpowiadającym poszczególnym kierunkom nauki: psychologia rozpatruje decyzje jako akt woli, nauki zarządzania jako procesy zachodzące podczas zarządzania firmą, nauki wojskowe jako element dowodzenia w warunkach walki. Obszar rozważań zawartych w niniejszej książce wymaga połączenia wiedzy z wymienionych dziedzin i dostosowania do realiów Policji jako podmiotu powołanego do cywilnego reagowania w warunkach kryzysowych. Kierownicy jednostek organizacyjnych Policji w dzisiejszych czasach bardziej są menedżerami niż dowódcami zdolnymi do działania w warunkach skrajnych. Proporcje występujące pomiędzy działalnością menedżerską a dowodzeniem w sytuacjach kryzysowych, na niekorzyść tych drugich doprowadziły do sytuacji, w której osoby te mają utrudnioną możliwość doskonalenia umiejętności podejmowania decyzji w warunkach kryzysowych.

Proces decyzyjny podejmowany w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej jest cyklem przynależnym osobom dowodzącym tymi działaniami z mocy prawa. Uprawnienie to nakłada na taką osobę obowiązek podejmowania decyzji i przekazywania ich do realizacji w postaci poleceń lub rozkazów. Rodzi również odpowiedzialność za podjęte decyzje oraz ich realizację.

Niniejsza książka próbuje usystematyzować interdyscyplinarną wiedzę dotyczącą procesów decyzyjnych pod kątem wykorzystania jej w dowodzeniu działaniami związanymi z zaistnieniem sytuacji kryzysowych.

¹⁷ Por. C. Cekiera, *Kierunki badań nad patologiami społecznymi i bezpieczeństwem publicznym*, „Przegląd Policyjny” 2010, nr 1(97), s. 42–48.

1. ZARZĄDZANIE W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH

Opierając się na literaturze przedmiotu należy przyjąć, że decydowanie wpływa na wszystkie podstawowe funkcje kierowania. Osoby podejmujące się kierowania lub dowodzenia innymi w pełni świadomie przyjmują na siebie rolę decydenta (*tego, który ma prawo i obowiązek decydować o jakichś sprawach*¹⁸). Jednak, jak pokazuje życie, wielokrotnie wymagania przerażają ich możliwości. Uwarunkowane jest to wieloma czynnikami, takimi jak: kompetencje, zaistniała sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna, złożoność problemu. Jakie mogą być skutki takiego stanu rzeczy? Złe funkcjonowanie organizacji, małe zyski lub wręcz straty finansowe ponoszone przez firmy? Jakie mogą być konsekwencje dla decydenta? Utrata pracy? Zmniejszenie zarobków? Co jednak stanie się, gdy zaczniemy rozpatrywać proces decyzyjny prowadzony przez kierowników, dowódców w sytuacjach skrajnych? Gdy w grę wchodzi życie ludzkie? Czy są oni przygotowani do podjęcia decyzji, której realizacja będzie wymagała narażenia życia podwładnych? Czy będą oni potrafili przeprowadzić racjonalny proces decyzyjny w warunkach presji czasu? Czy uwzględnią realne możliwości realizacyjne posiadanych sił i środków i dostosują do nich warianty rozwiązań? Czy w końcu są przygotowani na udźwignięcie odpowiedzialności tak prawnej, jak i moralnej związanej z podjęciem decyzji? Wydanie rozkazu może wiązać się z narażeniem życia człowieka. Jak w końcu wpłynie to na osiągnięcie celu działania? Czy istnieją proste odpowiedzi na tak postawione pytania? Nie. Tym bardziej jednak powinniśmy być zdeterminowani w ich poszukiwaniu. Wszak kryzys staje się nieodłącznym elementem zarządzania współczesną organizacją¹⁹.

1.1. Sytuacja kryzysowa

W nauce zarządzania mówi się o sytuacjach trudnych. T. Tyszka twierdzi, że dodanie przymiotnika **trudny** na ogół nie oznacza nic konkret-

¹⁸ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1999.

¹⁹ Por. H. Macinkiewicz, B. Nogalski, *Zarządzanie antykryzysowe przedsiębiorstwem. Pokonać kryzys i wygrać*, Warszawa 2004, s. 12.

nego²⁰. Jednocześnie przyznaje jednak, że istnieje grupa sytuacji, które należy określić takim mianem. Za **trudną sytuację decyzyjną** trzeba uznać taką, która spełnia kilka warunków:

- jest związana z dostatecznie ważnymi konsekwencjami;
- konsekwencje te powinny obejmować możliwość wystąpienia znaczących wyników negatywnych²¹;
- występują w niej czynniki zakłócające, utrudniające i obciążające system przetwarzania informacji²².

Wystąpienie powyższych cech pozwala określić sytuację decyzyjną, jako trudną²³. Istnieją jednak okoliczności, które stwarzają ponadprzeciętne trudności w procesie kierowania lub dowodzenia. Nasilenie czynników niekorzystnie wpływających na proces decyzyjny jest tak duże, że sytuacja stwarza skrajnie trudne warunki dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania kierującego działaniami. Można określić je mianem **działań w warunkach kryzysowych**. W *Słowniku wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* Władysława Kopalińskiego „**kryzys**” został określony jako moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego²⁴. W literaturze przedmiotu można znaleźć inne definicje kryzysu, które przedstawia zawarte w tabeli 1.1. syntetyczne zestawienie.

Tabela 1.1. Definicje kryzysu

Pojęcie kryzysu	Autor
1	2
Stan organizacji, na skutek którego następuje gwałtowne spiętrzenie różnorodnych trudności zagrażające realizacji jej podstawowych funkcji. Jednocześnie ograniczone są zdolności do zlikwidowania zaistniałego stanu.	B. Wawrzyniak (red.), <i>Zarządzanie w kryzysie. Koncepcje, badania, propozycje</i> , Warszawa 1984, s. 39.
Głównie nieprzewidywalne wydarzenie, które ma potencjalnie negatywne efekty, znacząco ograniczające działalność organizacji w dziedzinie produkcji, usług, zatrudnienia, kondycji finansowej i reputacji.	R.M. Barton, <i>Crisis Management</i> , Oxford 1993, s. 12.

²⁰ T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji. Pewność i ryzyko*, Warszawa 2001, s. 243.

²¹ Tamże, s. 243.

²² J. Kozielecki, *Psychologiczna teoria...*, wyd. cyt., s. 355.

²³ Por. H. Laufer, *Podęjmowanie decyzji. Jak unikać ryzyka. Jak efektywnie działać*, Warszawa 2008, s. 10.

²⁴ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych...*, wyd. cyt.