

## Elementy audytu bezpieczeństwa wydarzeń specjalnych na przykładzie Szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży

Marek Jaształ\*

**Streszczenie:** *Cel* – Dokonanie analizy wdrożenia audytu wewnętrznego *ex ante* w obszarze bezpieczeństwa wydarzeń nadzwyczajnych na przykładzie Szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży.

*Metodologia badania* – Badania zostały przeprowadzone metodą mapy ryzyka w audycie wewnętrznym – identyfikacji potrzeb i diagnozowania ryzyka na poziomie 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 wydarzeń specjalnych. Ponadto w artykule omówiono planowane zadania, obszary odpowiedzialności i dokonano analizy zdiagnozowanego ryzyka.

*Oryginalność/wartość* – Materiał przedstawiony w artykule pozwolił na obiektywne i niezależne zapoznanie się z zagadnieniem oraz wyciągnięcie merytorycznych wniosków dotyczących zaprojektowanego stanu faktycznego oraz zagrożenia w zakresie zdiagnozowanego ryzyka.

**Słowa kluczowe:** audyt wewnętrzny, wydarzenia specjalne, ryzyko

### Wprowadzenie

Zakres audytu wewnętrznego powinien dotyczyć wszystkich obszarów funkcjonowania jednostki, a hierarchia kolejności obszarów do wdrożenia czynności audytowych powinna wynikać z oceny ryzyka.

Jednym z istotnych obszarów odpowiedzialności służb bezpieczeństwa publicznego jest zabezpieczenie wydarzeń o charakterze szczególnym. Wymagają one planowania, realizacji, koordynacji oraz bieżącego analizowania i korygowania działań służb mających zapewnić bezpieczeństwo publiczne. Działania Policji muszą być nastawione na ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych na terenie całego kraju oraz zapewnienie prawidłowej organizacji i koordynacji przedsięwzięć związanych z przygotowaniem i kierowaniem działaniami policyjnymi.

---

\* mgr Marek Jaształ, Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie, Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji, e-mail: mjaształ@szczecin.policja.gov.pl.

Ocena *ex ante* przygotowania jednostek Policji do realizacji zabezpieczenia wydarzeń szczególnych wymaga przeprowadzenia audytu wewnętrznego oceniającego stopień przygotowania oraz dostarczającego informacji o potencjalnym ryzyku błędów, pominięć i nieprawidłowości w systemie przygotowań.

Celem artykułu jest przedstawienie założeń zapewnienia bezpieczeństwa wydarzeń szczególnych oraz określenie determinantów ryzyka tych wydarzeń możliwych do zdiagnozowania przez audyt wewnętrzny.

## **1. Rola i zadania Policji w zabezpieczeniu wydarzeń szczególnych**

Policja zgodnie z przepisami ustawy z 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz.U. 2015, poz. 355, z późn. zm.) jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ustawowym zadaniem Policji jest zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji, w ruchu drogowym i obszarach publicznych przeznaczonych do powszechnego korzystania, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych. W przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych spowodowanych zdarzeniami społecznymi, katastrofą naturalną, awarią techniczną lub innym zagrożeniem działania Policji – jako jednego z podmiotów systemu ratowniczego – koncentrują się na umożliwieniu sprawnego funkcjonowania służb ratowniczych oraz ochronie poszkodowanych osób i ich mienia, jak również strzeżeniu porządku publicznego na zagrożonym terytorium.

Zdarzenia implikujące poważne zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego ukierunkowują działania Policji na zadania zmierzające do przywrócenia pożądanego stanu prawnego, zatrzymania sprawców naruszeń prawa i przeprowadzenia czynności dochodzeniowo-śledczych. Podczas działań przywracających naruszony porządek i bezpieczeństwo publiczne Policja jako podmiot wiodący jest wspierana przez inne służby i formacje stosownie do ich kompetencji ustawowych.

Zasadnicze zadania Policji wymagające użycia pododdziałów zwartych wykonują jednostki Oddziałów Prewencji Policji wspomagane przez pozostałe komponenty służby prewencyjnej, służbę kryminalną i logistyczną. Po uzyskaniu informacji o zagrożeniu uruchomienie działań następuje zgodnie z przyjętymi procedurami i wcześniej opracowanymi planami stosownie do rodzaju zagrożenia. Pierwszym szczeblem systemu reagowania jest interwencja policyjna, która adekwatnie do skali zagrożenia może się przekształcić w akcję lub operację policyjną. Akcją dowodzi właściwy terytorialnie komendant powiatowy Policji albo wyznaczony przez niego policjant.

W przypadku, gdy w działaniach bierze udział znaczna liczba sił i środków, kierowanie może przejąć komendant wojewódzki lub wyznaczony przez niego policjant – dowódca ope-

racji. Gdy skala zagrożenia przekracza możliwości skutecznego przeciwdziałania jednostek własnych, komendant wojewódzki Policji na wniosek skierowany do Komendanta Głównego Policji uzyskuje wsparcie z terenu spoza województwa. W odniesieniu do zagrożeń o charakterze terrorystycznym głównym obszarem zadaniowym Policji jest udział w krajowym i międzynarodowym systemie operacyjnego rozpoznania i wymiany informacji oraz nadzór nad właściwym zabezpieczeniem obiektów infrastruktury krytycznej przez funkcjonujące specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne i wewnętrzne służby ochrony.

Rok 2016 to okres, w którym zaplanowano dwa szczególne wydarzenia polityczno-militarno-społeczno-religijne wymagające istotnego zaangażowania Policji.

8–9 lipca 2016 roku na terenie Warszawy odbywał się Szczyt Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. W obradach uczestniczyli przywódcy lub szefowie rządów państw wchodzących w skład Paktu oraz państw sojuszników, krajów zapraszanych do wstąpienia do NATO oraz państw, których mogą dotyczyć uzgodnienia, a także przedstawiciele współpracujących organizacji międzynarodowych. Głównym miejscem prowadzenia rozmów był Stadion Narodowy w Warszawie. Szczyt NATO był kluczowym wydarzeniem w sferze bezpieczeństwa narodowego, głównie ze względu na kwestie Ukrainy, dalszego przebiegu wojny z ISIS, zmiany strategii obronnej NATO oraz wzmocnieniu tak zwanej wschodniej flanki.

Drugim istotnym wydarzeniem wymagającym ochrony były Światowe Dni Młodzieży. Były one spotkaniem młodych katolików, które odbywało się 26–31 lipca 2016 roku w Krakowie. Ze względu na dużą liczbę osób, które chciały wziąć udział w Światowych Dniach Młodzieży, planowane wydarzenie mogło generować eskalację przestępczości popolitej, która dotyczyć mogła między innymi następujących przestępstw według kategorii (Plan działania dowódcy operacji..., 2016):

- a) kradzieże na szkodę uczestników uroczystości religijnych;
- b) pobicia w godzinach wieczorowo-nocnych z uwagi na uczestnictwo w wydarzeniu osób o różnej narodowości, odmiennej kulturze itp.;
- c) rozboje na drogach dojazdu i rozchodzenia się uczestników uroczystości oraz w miejscach wydarzeń kulturalno-rozrywkowych;
- d) podrabianie lub przerabianie dokumentów oraz pamiątek związanych w wydarzeniem;
- e) wpuszczanie do obiegu podrobionych lub przerobionych pieniędzy, lub innych środków płatniczych.

## **2. Determinanty ryzyka w obszarze bezpieczeństwa wydarzeń specjalnych**

Bezpieczeństwo to teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kom-

pleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary:

- a) w zależności od rodzaju podmiotu można wyróżnić bezpieczeństwo indywidualne (personalne), grupowe, narodowe (w tym państwowe i terytorialne: wojewódzkie, powiatowe, gminne), międzynarodowe (regionalne i globalne), w tym międzypaństwowe (sojusznicze, koalicyjne) i transnarodowe;
- b) w zależności od przedmiotu (treści) bezpieczeństwa możemy w zasadzie wyróżnić tyle jego rodzajów, dziedzin, sektorów działów, obszarów itd., ile jest możliwych sfer aktywności danego podmiotu (w każdej sferze aktywności występują jakieś elementy bezpieczeństwa).

W ramach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski (bezpieczeństwa państwa) można wyróżnić dwa jego konstytucyjne obszary: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, oraz cztery podstawowe dziedziny: obronność (obrona narodowa, czyli bezpieczeństwo militarne), ochrona (bezpieczeństwo cywilne, niemilitarne) oraz bezpieczeństwo społeczne i bezpieczeństwo gospodarcze (w istocie można też mówić o bezpieczeństwie społeczno-gospodarczym, a w tym o społecznym i gospodarczym wsparciu bezpieczeństwa) (<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe>).

Zabezpieczenie wydarzeń szczególnych – Szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży – wymagało zaprojektowania i wdrożenia działań w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zadania Policji w tym obszarze były realizowane w zakresie operacji policyjnej. Celem planowania operacji policyjnych jest zapewnienie możliwości optymalnego zarządzania dostępnymi siłami i środkami w sytuacjach generujących potencjale rodzaje ryzyka, w tym sytuacji kryzysowych, oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, przejmowania nad nimi kontroli, reagowania oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru.

Realizacja zadań Policji jest nieodłącznie związane z ryzykiem. Szczyt NATO oraz Światowe Dni Młodzieży jako wydarzenia szczególne wymagały wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w zakresie planowanych operacji policyjnych. Zarządzanie ryzykiem to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości (Norma australijska/nowozelandzka 4360: 1999).

Proces zarządzania ryzykiem obejmuje trzy obszary:

- identyfikacji ryzyka,
- analizy ryzyka,
- zarządzania ryzykiem.

W ramach identyfikacji ryzyka audyt wewnętrzny dokonał identyfikacji następujących obszarów ryzyka:

- ryzyko informacyjne,
- ryzyko prawne,
- ryzyko społeczne,
- ryzyko operacyjne,
- ryzyko dowodzenia,

- ryzyko środowiskowe,
- ryzyko kadrowe,
- ryzyko finansowe,
- ryzyko techniczne,
- ryzyko logistyczne,
- ryzyko strategiczne,
- ryzyko analityczne,
- ryzyko nadzorcze,
- ryzyko ochrony aktywów,
- ryzyko ewidencyjne,
- ryzyko zewnętrzne,
- ryzyko szkoleniowe,
- ryzyko informatyczne.

Po dokonaniu identyfikacji ryzyka dokonano analizy ryzyka. Wskazała ona istotne determinanty ryzyka, które przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1**

Analiza ryzyka dla wybranych obszarów ryzyka zidentyfikowanych dla wydarzeń szczególnych

Ryzyko	Determinanty ryzyka
1	2
Informacyjne	Ryzyko dotyczy: <ul style="list-style-type: none"> <li>– oceny bieżącej informacji,</li> <li>– oceny przepływu informacji wewnątrz organizacji,</li> <li>– oceny przekazywania informacji na zewnątrz organizacji,</li> <li>– bezpieczeństwa systemów informatycznych.</li> </ul>
Prawne	Prawidłowość stosowania i właściwej interpretacji aktów prawnych powszechnie obowiązujących oraz wewnętrznych. Stosowanie aktualnych przepisów.
Społeczne	Zachowanie i funkcjonowanie obywateli podczas przebywania dużej grupy osób w określonym terenie, środkach transportu, sytuacji szczególnej wywołanej zdarzeniem krytycznym.
Kadrowe	Posiadanie niezbędnych zasobów ludzkich z uwzględnieniem specjalizacji poszczególnych pododdziałów.
Szkoleniowe	Zapewnienie przeszkolenia uczestniczących w operacjach policjantów w zakresie wykonywania funkcji Policji.
Dowodzenia	Wyznaczenie osób o odpowiednich predyspozycjach i umiejętnościach oraz charyzmie wymaganej do zapewnienia kierowania operacjami policyjnymi.
Techniczne	Posiadanie wymaganych zasobów sprzętowych, sprawność techniczna zasobów, organizacja wymaganego zaplecza.
Nadzorcze	Weryfikacja zapewnienia wykonywania obowiązków przypisanych kierownikowi jednostki w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu kontroli formalnej, zarządczej i inspekcyjnej.
Logistyczne	Zapewnienie dostępu do wymaganych zasobów w danym czasie i miejscu.
Finansowe	Realizacja działań w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu środków finansowych wymaganych do realizacji inwestycji, nadzór nad prawidłowością realizacji płatności oraz prawidłowość rozliczeń publiczno-prawnych. Ujęcie wydatków w ewidencji księgowej.

1	2
Strategiczne	Właściwe opracowanie planów i ich wdrażanie zgodnie z założeniami.
Analityczne	Bieżące oceny w zakresie dynamicznego rozwoju sytuacji, kierowania rekomendacji i wyciągania wniosków.

Źródło: opracowanie własne.

### 3. Zarządzanie ryzykiem wydarzeń szczególnych w Policji

W przypadku powstania zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego Policja jest pierwszym ogniwem systemu reagowania. Stosownie do rozwoju sytuacji siły policyjne powinny być kierowane i alokowane w obszarze zagrożenia. Dowodzenie siłami przejmują dowódca akcji lub operacji policyjnej na podstawie dyspozycji właściwego przełożonego. We wszystkich zadaniach Policji obowiązują jednolite zasady i procedury dowodzenia, koncentracji sił i kierowania ich do działań.

Polityka zarządzania ryzykiem w komórkach Policji po uwzględnieniu rekomendacji audytora w zakresie przygotowania do wydarzeń szczególnych obejmowała realizację następujących czynności:

- a) przeszkolenie osób odpowiedzialnych za realizację czynności w poszczególnych obszarach zarządzania (kierownictwo wyższego i średniego szczebla) odnośnie do podstaw realizacji czynności w zakresie dowodzenia na określonym poziomie;
- b) wprowadzenie do obowiązujących przepisów wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem;
- c) szczegółowe określenie celów i zadań dla komponentów każdej operacji;
- d) wskazanie realizowanych procesów i zidentyfikowanie właścicieli (bezpośrednio odpowiedzialnych za procesy);
- e) określenie ryzyka, na jakie jest narażony dany proces (operacja);
- f) bieżące identyfikowanie pojawiających się czynników ryzyka;
- g) określenie poziomu wrażliwości procesów na ryzyko;
- h) określenie poziomu akceptowalnego ryzyka dla poszczególnych procesów;
- i) dokonanie interpretacji uzyskanych wyników;
- j) wskazanie odpowiedzi na ryzyko,
- k) monitorowanie mechanizmów ograniczających ryzyko oraz wpływu ryzyka na efekty działalności komórek.

#### Uwagi końcowe

Zarządzanie operacjami policyjnymi w obszarze wydarzeń szczególnych wymaga przeprowadzenia na poziomie *ex ante* audytu wewnętrznego dotyczącego realizacji procesu przygotowawczego.

Wartość dodana audytu wewnętrznego w obszarze działań związanych z wydarzeniami specjalnymi powinna dotyczyć następujących obszarów:

- a) wsparcia audytora w identyfikacji obszarów zagrożenia;
- b) agregacji przez audytora elementów składowych decydujących o sukcesie operacji;
- c) przekazaniu kadrze kierowniczej komórek realizujących zadania wiedzy i *know-how* w zakresie metodyki analizy ryzyka;
- d) pomocy w diagnozie czynników, kategorii i obszarów ryzyka;
- e) monitoringu poprawności wdrożenia zarządzania ryzykiem;
- f) oceny wykonywania czynności zarządzania ryzykiem w toku realizacji bieżących działań.

Profesjonalnie przeprowadzony audytu wewnętrzny powinien dostarczyć wymaganych informacji o miejscach wrażliwych, czyli takich które mogą w przyszłości doprowadzić do powstania nieprawidłowości, i zaproponować rekomendacje ograniczające możliwość ich materializacji i negatywnego wpływu na organizację.

## Literatura

<https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe> (24.06.2016).

<https://www.iaa.org.pl/o-nas/standardy> (24.06.2016).

Norma australijska/nowozelandzka 4360: 1999.

Plan działania dowódcy operacji – materiały wewnętrzne Komendy Głównej Policji (2016). Warszawa.

[www.koprzywnica.eu/asp/pliki/Zarzadzanie\\_kryzysowe/gpzk.doc](http://www.koprzywnica.eu/asp/pliki/Zarzadzanie_kryzysowe/gpzk.doc) (24.06.2016).

### ELEMENTS OF THE SECURITY AUDIT OF SPECIAL EVENTS ON THE EXAMPLE OF THE NATO SUMMIT AND THE WORLD YOUTH DAYS

**Abstract:** *Purpose* – An analysis of the implementation of internal audit *ex ante* in the field of security of special events on the example of the NATO Summit and the World Youth Days.

*Design/methodology/approach* – Research was done with the use of risk maps in the internal audit – to identify needs and diagnose the risk at the level of data collected from executives and persons designated to protect the participants of special events.

*Findings* – On the basis of the analysis performed with the use of risk maps, the information about potential risks and their impact on the organization of security of special events was obtained. In addition, the article discusses the planned tasks, areas of responsibility and includes an analysis of the diagnosed risk.

*Originality/value* – The material presented in the article allows for an objective and independent familiarization with the issue and making substantive conclusions regarding designed actual situation and threat in the area of the diagnosed risk.

**Keywords:** internal audit, special events, risk

## Cytowanie

Jasztal, M. (2016). Elementy audytu bezpieczeństwa wydarzeń specjalnych na przykładzie Szczytu NATO i Światowych Dni Młodzieży. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 6/1 (84), 301–307. DOI: 10.18276/frfu.2016.84/1-26.