

Marek KOMOROWSKI

p.o. Dyrektor

Rządowego Centrum Bezpieczeństwa

**ZOBOWIĄZANIA SOJUSZNICZE W RAMACH NATO,
MINIMALIZACJA SKUTKÓW ATAKÓW
TERRORYSTYCZNYCH LUB SABOTAŻOWYCH JAKO
ELEMENTY SYSTEMU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO
W POLSCE**

**Obligations as an ally in NATO, to minimize the effects of terrorist
attacks or sabotage as part of crisis management system in Poland**

Wstęp

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 27 kwietnia 2007 r.¹ wprowadziła do polskiego porządku prawnego podstawowe zasady organizacji administracji w sytuacjach zdefiniowanych jako kryzysowe. Jednakże dopiero jej nowelizacja w 2009 r. wprowadziła istotne zmiany w postrzeganiu, przez administrację państwową, systemu zarządzania kryzysowego. W noweli zawarto zapisy zobowiązujące organy administracji do realizowania zarządzania kryzysowego przez pryzmat czterech jego faz² m.in. poprzez wprowadzenia obowiązku opracowania dla całej administracji planów zarządzania kryzysowego w miejsce dotychczas obowiązujących planów reagowania kryzysowego. Takie podejście do zarządzania kryzysowego zobowiązało organy administracji do dokonania analiz procesów

¹ Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm

² Zabezpieczanie, Przygotowanie, Reagowanie, Odbudowa

którymi zarządzają i zidentyfikowania punktów krytycznych w których procesy te mogą ulec zakłóceniom, a w konsekwencji doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowej. Logicznym następstwem tych analiz było stworzenie procedur obejmujących swym zasięgiem nie tylko działania administracji po zaistnieniu sytuacji kryzysowej, ale również działania mające nie dopuścić do jej powstania, umożliwiające zaplanowane przejęcie kontroli nad sytuacją kryzysową oraz planową, kontrolowaną niwelację skutków jej zaistnienia.

Uzupełnieniem takiego kompleksowego podejścia do organizacji administracji na wypadek powstania sytuacji kryzysowej było dodatkowo uwzględnienie wpływu zapisów „Traktatu Waszyngtońskiego” i zobowiązań sojuszniczych z niego wynikających. Art.7 ust. 4 ustawy zobowiązał Prezesa Rady Ministrów do wydania, z zastosowaniem przepisów o dostępie do informacji niejawnych, zarządzenia w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego. Wykaz ten ponadto miał uwzględniać przedsięwzięcia w ramach Systemu Reagowania Kryzysowego NATO³ oraz określać organy odpowiedzialne za ich uruchamianie. Dodatkowo art. 23, ust. 2 ustawy rozszerzył zakres zarządzenia, wprowadzając obowiązek umieszczenia w wykazie definicji stopni alarmowych⁴, warunków ich wprowadzenia oraz zadań wykonywanych przez organy administracji w ramach poszczególnych stopni alarmowych.

Przedsięwzięcia systemu zarządzania kryzysowego

Przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego docelowo mają obejmować wszystkie zdarzenia opisane siatką zagrożeń umieszczoną w krajowym planie zarządzania kryzysowego, który to zgodnie z nowelizacją ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2009 r. zastąpi obecnie obowiązujący krajowy plan reagowania kryzysowego. W momencie jego przyjęcia przez Radę Ministrów Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w ramach dokonywania przeglądu procedur i przedsięwzięć⁵ przystąpi do uzupełniania obecnie obowiązującego wykazu o stosowne procedury. Z uwagi na fakt zapewnienia możliwości wykonywania zobowiązań sojuszniczych, w pierwszej wersji wykazu umieszczono już dostępne, wynikające z systemu reagowania kryzysowego NATO przedsięwzięcia i procedury:

³ NCRS – Nato Crisis Response System

⁴ art. 23 ust. 1 ustawy „W zależności od skali zagrożenia atakiem o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie, w drodze zarządzenia, mogą wprowadzić odpowiedni stopień alarmowy.”

⁵ § 6 ust. 2 zarządzenia „Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa nie rzadziej niż raz na dwa lata dokonuje przeglądu wykazu przedsięwzięć i procedur SZK.”

1. Opcje zapobiegania, określone w załączniku nr 1 do zarządzenia.
2. Środki reagowania kryzysowego, określone w załączniku nr 2 do zarządzenia.
3. Przedsięwzięcia przeciw zaskoczeniu, określone w załączniku nr 3 do zarządzenia.
4. Przedsięwzięcia przeciw agresji, określone w załączniku nr 4 do zarządzenia.

Niejawny charakter wyżej wymienionych załączników uniemożliwia przytoczenie ich treści, niemniej jednak można stwierdzić, że działania nimi opisane dotyczą organów administracji szczebla lokalnego, wojewódzkiego i centralnego oraz są usystematyzowaną formą zapisów powszechnie obowiązującego prawa. Uruchamianie tych środków może nastąpić w przypadku:

- a. wystąpienia sytuacji kryzysowej⁶ lub zagrożenia wystąpienia takiej sytuacji;
- b. podjęcia przez Radę Północnoatlantycką Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego decyzji o wdrożeniu przedsięwzięć w ramach Systemu Reagowania Kryzysowego NATO;
- c. podjęcia przez Naczelnego Dowódcę Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR) decyzji o wdrożeniu środków reagowania kryzysowego wcześniej uzgodnionych z właściwymi organami NATO.

Rolę koordynatora obiegu informacji pomiędzy organami krajowymi a NATO pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, natomiast decyzję o uruchomieniu środków podejmuje Rada Ministrów.

Stopnie alarmowe

Niezwykle istotnym elementem polskiego systemu bezpieczeństwa jest mechanizm stopni alarmowych, wprowadzanych przez organy administracji w drodze zarządzenia w przypadku zagrożenia aktem terrorystycznym bądź sabotażowym. Mechanizm ten jest nowatorskim podejściem do zorganizowania działań administracji w sytuacji zagrożenia. To nowe, kompleksowe podejście do sprawy bezpieczeństwa we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego, niezależnie od rodzaju zagrożenia, wynika ze znowelizowanej w 2009 r. ustawy o zarządzaniu kryzysowym. .

Upoważnionymi do wprowadzania, zamiany lub odwoływania stopni alarmowych na terytorium Polski są:

⁶ art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.)

- Prezes Rady Ministrów, na obszarze kilku województw lub na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- minister lub kierownik urzędu centralnego w odniesieniu do wszystkich lub wybranych kierowników podległych, podporządkowanych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, formacji i urzędów z jednoczesnym powiadomieniem Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- wojewoda w stosunku do obszarów, obiektów i urzędów według właściwości miejscowej, na obszarze całego lub części województwa z jednoczesnym powiadomieniem Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa jak również właściwych organów samorządu terytorialnego i kierowników służb i instytucji zaangażowanych w realizację planowanych zadań.

Wyżej wymienione organy administracji kierując się posiadanymi informacjami dotyczącymi zaistniałych lub możliwych zagrożeń, podejmują decyzje o wprowadzeniu właściwego, dowolnego w hierarchii i zależnego od okoliczności, stopnia alarmowego i tym samym podejmują decyzję o uruchomieniu działań o charakterze porządkowo-ochronnym z nim związanych. Przypisanie zadań do właściwych stopni alarmowych powoduje skoordynowanie działań instytucji i organów krajowych, które mają na celu przeciwdziałanie i minimalizację skutków ataków terrorystycznych lub sabotażowych. W szczególnym przypadku, jeżeli zachodzi taka potrzeba, koordynacja ta dotyczy także państw członkowskich Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

Wprowadzenie pierwszego⁷ stopnia alarmowego ma charakter ogólnego ostrzeżenia i stosuje się go w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, którego rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia. Wszystkie organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny być w stanie wprowadzić i utrzymywać przedsięwzięcia z nim związane w nieograniczonym czasie.

Drugi stopień alarmowy jest wprowadzany w przypadku zaistnienia zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia działalnością terrorystyczną lub aktem sabotażu, przy jednoczesnym braku możliwości określenia konkretnego celu ataku. W tym przypadku wszystkie organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo

⁷ według terminologii NATO stopnie oznaczone są odpowiednio: ALFA, BRAVO, CHARLIE, DELTA

powinny posiadać możliwość utrzymania tego stopnia do chwili ustąpienia zagrożenia, nie naruszając swoich zdolności do bieżącego działania.

Charakter przedsięwzięć trzeciego stopnia alarmowego może na dłuższy czas spowodować utrudnienia w funkcjonowaniu administracji i będzie miał wpływ na funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Wprowadza się go w przypadku uzyskania informacji o celu potencjalnego ataku terrorystycznego lub o osobach (grupach) przygotowujących działania terrorystyczne lub sabotażowe, albo też gdy wystąpiły zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym godzące w bezpieczeństwo innych państw i stwarzające potencjalne zagrożenie dla Polski.

Czwarty stopień alarmowy ma zastosowanie w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym, powodującego zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej lub bezpieczeństwa innych państw i stwarzającego zagrożenie dla Polski, albo też wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia takich działań na terytorium RP.

Powyższe podejście do sposobu określania stopnia zagrożenia pozwala organom administracji szeroko interpretować zdarzenia i zagrożenia z nimi związane, umożliwiając wdrożenie stosownych, określonych działań pozwalających lepiej reagować w danej sytuacji. Podczas realizacji tych zadań, organy administracji publicznej oraz kierownicy służb i instytucji, właściwi w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, wykonują przedsięwzięcia wynikające z ich kompetencji ustawowych, w szczególności w zakresie możliwości:

- wdrożenia dodatkowych planów ochrony, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa obiektów, obszarów i urządzeń⁸;
- wprowadzenia zakazu przeprowadzania imprez masowych⁹;
- wprowadzenia zakazu organizacji zgromadzeń publicznych¹⁰;
- wprowadzenia ograniczeń w przewozie materiałów niebezpiecznych:
 - w transporcie drogowym¹¹;
 - w transporcie kolejowym¹²;

⁸ art. 7 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., Nr 145, poz. 1221, z późn. zm.)

⁹ art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r., Nr 62, poz. 504)

¹⁰ art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 1990 r., Nr 51, poz. 297, z późn. zm.)

¹¹ art. 20 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1671, z późn. zm.) oraz art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206)

- wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z przestrzeni powietrznej¹³;
- wprowadzenia zakazu noszenia broni¹⁴;
- wprowadzenia ograniczeń w spożyciu niebezpiecznej żywności¹⁵;
- wprowadzenia ograniczeń w obrocie niebezpiecznymi produktami leczniczymi lub wyrobami medycznymi¹⁶.

W obszarze działań administracji podejmowanych po wprowadzeniu poszczególnych stopni alarmowych można wyróżnić dwie kategorie:

- a. działania na rzecz ochrony infrastruktury¹⁷;
- b. działania na rzecz ochrony ludności.

Działania w każdej z tych kategorii, w zależności o wprowadzonego stopnia alarmowego, mają charakter progresywny, umożliwiając przygotowanie obszarów podległych administracji do przewidywanego zagrożenia oraz zabezpieczenie ciągłości jej działania. I tak, w przypadku działań związanych z ochroną infrastruktury, wprowadzenie pierwszego stopnia alarmowego oznacza w dużej mierze działania prewencyjne związane z utrudnieniem dostępu osobom postronnym do obiektów chronionych. Wprowadzenie drugiego stopnia alarmowego, gdy wystąpienie zdarzenia jest wysoce prawdopodobne ale nie znany jest jeszcze cel ataku terrorystycznego lub działań sabotażowych, zobowiązuje organy administracji i instytucje do podjęcia działań zabezpieczających obiekty infrastruktury przed zagrożeniem oraz działań prewencyjnych zmierzających do zapewnieni ciągłości jej funkcjonowania. Trzeci stopień alarmowy w obszarze ochrony infrastruktury skutkuje wzmożoną kontrolą osób i mienia na terenie obiektów infrastruktury i może wiązać się z utrudnieniami w dostępie do niej. Natomiast działania podejmowane po wprowadzeniu czwartego stopnia wiążą się z wprowadzeniem ograniczeń w dostępie do obiektów

¹² art. 7 ustawy z dnia 31 marca 2004 r. o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2004 r. nr 97, poz. 962, z późn. zm.)

¹³ art. 119 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696, z późn. zm.)

¹⁴ art. 33 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2004r., Nr 52, poz. 525, z późn. zm.)

¹⁵ art. 27 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2006 r., Nr 122, poz. 851, z późn. zm.)

¹⁶ art. 121 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271, z późn. zm.)

¹⁷ Przez pojęcie „infrastruktura” należy rozumieć obiekty i systemy niezbędne dla zapewnienia bezpiecznego i ciągłego funkcjonowania organów administracji publicznej i zaspokojenia niezbędnych potrzeb życiowych ludności, zidentyfikowane przez organy wprowadzające stany alarmowe, w tym również infrastruktura ujęta w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.)

infrastruktury do niezbędnego minimum, tak aby zapewnić ciągłość działania najbardziej newralgicznych jej elementów.

Jeżeli chodzi o obszar ochrony ludności to wprowadzenie pierwszego stopnia alarmowego, gdy istnieje podejrzenie zaistnienia zagrożenia, sprowadza się do wzmożonego monitoringu, przez służby, instytucje lub firmy do tego powołane lub zatrudnione, miejsc użyteczności publicznej oraz miejsc w których przebywają lub mogą przebywać duże grupy ludzi. Drugi stopień alarmowy wiąże się z koniecznością wprowadzenia dodatkowych środków ochrony oraz przygotowania społeczeństwa na możliwe formy ataku. Natomiast gdy cel ataku jest znany lub gdy zidentyfikowany został podmiot mający dokonać ataku, bądź też w przypadku wystąpienia zdarzeń, które stworzyły zagrożenie dla Polski tj. gdy zaistniały przesłanki do wprowadzenia trzeciego stopnia alarmowego organy administracji powinny zapewnić zwiększone bezpieczeństwo w miejscach tworzenia się dużych skupisk ludzi. W szczególnych przypadkach gdy jest to niemożliwe zobowiązane są do odwoływania już zaplanowanych imprez masowych. Do obowiązków administracji po wprowadzeniu tego stopnia alarmowego należy również przygotowanie, zweryfikowanie stanu posiadania sił i środków niezbędnych do usuwania skutków prawdopodobnego zdarzenia, w tym sił i środków medycznych niezbędnych do zaopatrywania zdarzeń masowych. Czwarty stopień alarmowy w obszarze ochrony ludności oznacza kontrolę przemieszczania się ludności, wprowadzenie zakazu przeprowadzania imprez masowych i zapewnienie odpowiedniej ilości personelu i środków, w tym medycznych, w instytucjach i służbach interweniujących w przypadku ataku terrorystycznego lub aktu sabotażu.

Z powyższej charakterystyki działań organów administracji w kontekście wprowadzania kolejnych stopni alarmowych, wynika nowe podejście do tworzenia systemu zapewniającego bezpieczeństwo obywateli jak również zagrożonej infrastruktury. Stopniowanie podejmowanych działań np. w przypadku ochrony fizycznej obiektów (stan normalny – obiekt dostępny; I stopień – kontrola dostępu do obiektu; II stopień – obiekt chroniony fizycznie; III stopień – obiekt niedostępny dla osób postronnych; IV stopień – obiekt dostępny dla wybranej grupy osób uprawnionych), zapewni niezbędną, skuteczną i efektywną ochronę. To stopniowe wprowadzanie coraz wyższych poziomów ochrony musi zostać zaimplementowane do planów ochrony poszczególnych obiektów. W efekcie, od zaangażowania komendantów wojewódzkich Policji nadzorujących powstawanie i funkcjonowanie tych planów, w znacznym stopniu zależy jak szybko zapisy zarządzenia zostaną wdrożone do praktyki administracji publicznej.

Omawiając obowiązujące już zarządzenie należy koniecznie wspomnieć, że jego treść jedynie częściowo wypełnia zakres upoważnienia ustawowego. Przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego to nie tylko problemy realizacji zobowiązań sojusznicznych i ochrona obiektów ważnych dla funkcjonowania państwa. Równie ważnym jest przygotowanie administracji publicznej do działania w warunkach sytuacji kryzysowej, a w szczególnym przypadku do funkcjonowania po wprowadzeniu jednego ze stanów nadzwyczajnych ze stanem wojennym włącznie. Można więc oczekiwać, że w kolejnej edycji zarządzenia pojawią się przedsięwzięcia i procedury wynikające z czterech faz zarządzania opisanych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego oraz czynności jakie mają wykonać poszczególne szczeble administracji by poprawnie wdrożyć postanowienia poszczególnych ustaw o stanach nadzwyczajnych.

W efekcie skatalogowane, a więc jednolite procedury działania z czasem doprowadzą do ustalenia standardów zachowań administracji i służb porządkowo – ochronnych w sytuacjach zagrożeń we wszystkich rejonach kraju i niezależnie od charakteru i skali zjawiska.