



Andrzej Sęk

Bezpieczeństwo lokalne w systemie zarządzania kryzysowego wobec zagrożeń terrorystycznych na przykładzie powiatu ostrołęckiego. Wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Za Bogusławem Szlachcicem należy przyjąć, że zarządzanie kryzysowe stanowi najbardziej dynamicznie rozwijającą się dziedzinę działalności, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa w ostatnich latach. W momencie przystąpienia do Paktu Północnoatlantyckiego Polska została włączona w system reagowania kryzysowego i odpowiada, choćnie bezpośrednio, za jego sprawne funkcjonowanie. Dlatego też poznawanie i zgłębianie problematyki kryzysów współczesnych występujących na świecie oraz budowanie systemu kierowania reagowaniem kryzysowym sprzężonego z natowskim systemem – są zadaniami priorytetowymi¹. Jeśli już jest mowa o zarządzaniu kryzysowym, warto zastanowić się nad jego definicją. Zgodnie z ustawą², zarządzanie kryzysowe to „działalność organów administracji będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”. Z kolei przez sytuację kryzysową należy rozumieć „sytuację będącą następstwem zagrożenia

¹ B. Szlachcic, *Zarządzanie kryzysowe w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego*, „Terroryzm” 2009, nr 1, s. 24.

² Art. 2 Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

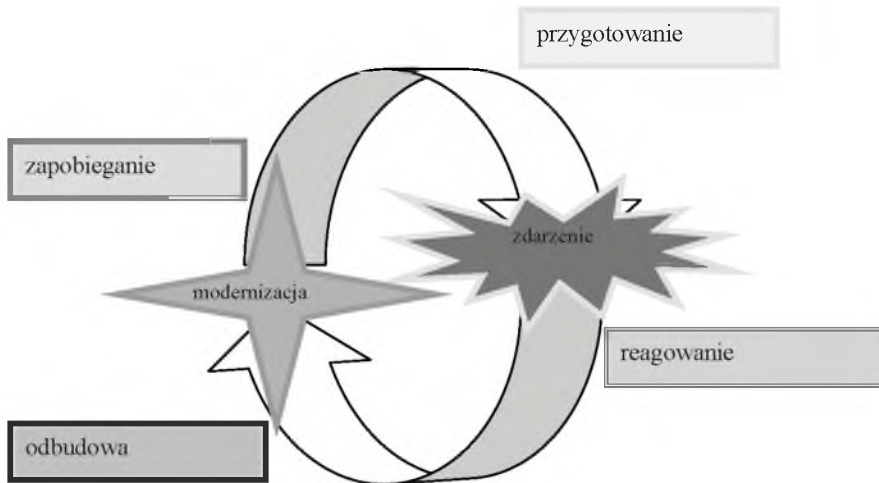
i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znaczącego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mowa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³.

Jak słusznie zauważył B. Szlachcic, zarządzanie kryzysowe jest integralną częścią zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Obejmuje ono przygotowanie i prowadzenie operacji kryzysowych (zarządzanie ludźmi i organizacjami) mających na celu zapobieganie różnym sytuacjom nadzwyczajnym lub po prostu likwidację ich skutków. Posługując się schematem J. Wolanina, można wyodrębnić następujące fazy zarządzania kryzysowego⁴:

- planowanie,
- zapobieganie,
- reagowanie,
- odbudowa.

W ujęciu graficznym fazy zarządzania kryzysowego przedstawiają się następująco:

Wykres 1. Fazy zarządzania kryzysowego



Źródło: J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, op. cit.

Faza zapobiegania – polega na bieżącym analizowaniu sytuacji mogących spowodować zagrożenie, to również udział zainteresowanych podmiotów w opracowywaniu

³ Art. 228, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.: wymienia trzy stany nadzwyczajne: stan wojenny, stan wyjątkowy i stan klęski żywiołowej.

⁴ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Warszawa 2005, s. 45.

przez właściwe organy aktów prawnych ograniczających możliwość zaistnienia zagrożenia oraz egzekwowanie przestrzegania przepisów wydanych przez właściwe organy administracji publicznej.

Faza planowania – oznacza podejmowanie przez właściwe podmioty działań planistycznych dotyczących reagowania na czas wystąpienia sytuacji kryzysowej, a także działań mających na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do skutecznego reagowania.

Faza reagowania – w fazie tej właściwe zespoły podejmują działania polegające na dostarczeniu poszkodowanym pomocy, zahamowaniu rozwoju występujących zagrożeń oraz ograniczaniu strat i zniszczeń.

Faza odbudowy – polega na podejmowaniu przez uprawnione podmioty działań mających na celu przywrócenie zdolności reagowania, odbudowę zapasów służb ratowniczych oraz odtworzenie kluczowych dla funkcjonowania państwa infrastruktury telekomunikacyjnej: energetycznej, paliwowej, transportowej i dostarczania wody.

Po wyjaśnieniu podstawowych pojęć związanych z zarządzaniem kryzysowym warto skupić się na zagadnieniach dotyczących terroryzmu. Termin „terroryzm” wywodzi się z języka greckiego *treo* (drżeć, bać się; stchórzyć, uciec) oraz łacińskiego *terror, -oris* (strach, trwoga, przerażenie lub straszne słowo, straszna wieść) i pochodnego czasownika łacińskiego *terreo* (wywoływać przerażenie, straszyc)⁵. Na tej podstawie można bardzo ogólnie określić terroryzm jako sianie strachu i grozy. Bardziej szczegółowo terroryzm niepaństwowy można zdefiniować jako „nieuzasadnione lub bezprawne użycie siły bądź przemocy wobec osób lub mienia, aby zastraszyć lub wyrzucić przymus na rząd, ludność cywilną lub ich część, co zmierza do promocji celów politycznych, społecznych lub finansowych”. Istotą terroryzmu jest to, że przedmiotem działania terrorystycznego są osoby, które nie mają bezpośredniego wpływu na realizację celów, jakie chcą osiągnąć organizacje terrorystyczne. Działania terrorystyczne muszą zatem wywoływać znaczny efekt psychologiczny i potencjalnie duży efekt społeczny i medialny, aby mogły być skuteczne⁶.

Takie definicje są jednak zbyt ogólnikowe i w żaden sposób nie pozwalają wiarygodnie stwierdzić co jest, a co nie jest terroryzmem, i kogo możemy określić mianem terrorysty. Są one niewystarczające do uchwycenia niezwykle złożonego zjawiska, jakim jest terroryzm. Brak ogólnie przyjętej definicji terroryzmu jest poważnym utrudnieniem natury prawnej w międzynarodowej współpracy instytucjonalnej, jeśli chodzi o zwalczanie terroryzmu oraz osadzanie i przekazywanie schwytanych organizatorów i sprawców zamachów terrorystycznych.

Jeden z polskich politologów, Bartosz Bolechów, definiował terroryzm następująco: „Terroryzm jest formą przemocy politycznej, polegającej na stosowaniu morderstw lub zniszczenia (albo zagrożeniem stosowania takich środków) w celu wywołania szoku i ekstremalnego zastraszenia jednostek, grup, społeczeństw lub rządów, czego efektem mają być wymuszenia pożądanego ustępstwa politycznych, spowodowanie nieprzemysłanych działań lub/i zademonstrowanie/nagłośnienie politycznych przekonań”. Dalej incydem (zamachem) terrorystycznym autor nazywa: „akt przemocy lub wiarygodnego zagrożenia jej użycia (oparty na typowych metodach terro-

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. hasło *Terroryzm*, [w:] B. Zasięczna, *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 11.

rystycznych), przeprowadzony z pogwałceniem prawa, którego głównym celem jest zastraszenie rządu, społeczeństwa lub jakiegokolwiek jego części, co ma umożliwić realizację założonych celów politycznych”⁷.

Nowym zagrożeniem, które pojawiło się w ostatnich latach (według Anny Cichowicz w latach 90. XX w.) jest cyberterrorizm. Pojawił się on wraz z gwałtownym postępem technologicznym, tworzeniem sieci komputerowych, a przede wszystkim upowszechnieniem Internetu. W odróżnieniu od przestępstw gospodarczych związanych z technologią cyfrową i działalnością hakerów jest zjawiskiem bez porównania groźniejszym. Termin ten nie dotyczy ataków, które nie miałyby na celu zakłócenia działania systemów o znaczeniu kluczowym dla funkcjonowania społeczno-polityczno-gospodarczego, ani takich, których efektem jest jedynie pewna uciążliwość (np. wirusy). Ma on tę przewagę nad terroryzmem konwencjonalnym, że po pierwsze, nie wymaga środków, po drugie, nie stwarza zagrożenia dla samego przestępcy, powoduje jednak niewyobrażalne skutki ekonomiczne.

Zdaniem Anny Cichowicz wciąż jeszcze należy spodziewać się tradycyjnych aktów terroryzmu (ostatnie ostrzeżenia w Stanach Zjednoczonych, we Włoszech, w Polsce). Jednak nie do uniknięcia jest sytuacja, w której terroryści posługiwali się będą technologią cyfrową nie tylko do planowania ataków, ale będą je przeprowadzać w cyberprzestrzeni. Cyberterrorizm może zatem powodować utratę, zakłócenie czy przekłamanie danych. Prowadzić to także może do paraliżu na skalę totalną, bez powodowania fizycznych zniszczeń. Jest to istotna cecha wyróżniająca z punktu widzenia ubezpieczeń.

Realizacja zadań w ramach zarządzania kryzysowego w powiecie ostrołęckim

Zgodnie z ustawą⁸, samorząd powiatowy wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- 1) edukacji publicznej,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) pomocy społecznej,
- 4) polityki prorodzinnej,
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 8) kultury fizycznej i turystyki,
- 9) geodezji, kartografii i katastru,
- 10) gospodarki nieruchomościami,
- 11) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 12) gospodarki wodnej,
- 13) ochrony środowiska i przyrody,
- 14) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- 15) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,

⁷ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2003, s. 25.

⁸ Art. 4, ust. 1 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

- 16) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 17) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 18) ochrony praw konsumenta,
- 19) utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 20) obronności,
- 21) promocji powiatu,
- 22) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jednym z zadań, które powiat ostrołęcki realizuje, jest ochrona przeciwpowodziowa oraz zapobieganie innym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Innym aktem prawnym, który szczegółowo wymienia zadania władz powiatu w sytuacjach kryzysowych, jest Ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁹. Ustawa ta w art. 17 wskazuje, że organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy:

- 1) kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- 2) realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a) opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
 - b) realizacja zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - c) wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
 - d) zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego;
- 3) zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- 4) wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- 5) przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 6) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Ostrołęka jest miastem położonym w północnej części województwa mazowieckiego, w odległości około 120 kilometrów od Warszawy. Jest miastem na prawach powiatu oraz siedzibą powiatu ziemskiego. Miasto liczy około 60 tysięcy mieszkańców, zaś sam powiat ziemski jest zamieszkały przez około 85 tysięcy osób. W zasadzie region nie jest narażony na ataki terrorystyczne związane z jego funkcjonowaniem, jednak zdarzają się przypadki posiadania przez mieszkańców powiatu ostrołęckiego znacznej liczby broni, amunicji i materiałów wybuchowych, które mogą służyć do dokonywania zamachów terrorystycznych. Przykładowo funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji w Ostrołęce w toku przeszukania pomieszczeń mieszkalnych i gospodarczych należących do mieszkańca powiatu ostrołęckiego znaleźli znaczne ilości broni białej oraz palnej bojowej, amunicji, a także rtęć i siarkę służące do produkcji materiałów wybuchowych.

⁹ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, *op. cit.*



Fot. 1. Broń biała i palna bojowa znaleziona w pomieszczeniach gospodarczych mieszkańca powiatu ostrołęckiego (zdjęcie: Andrzej Sęk)

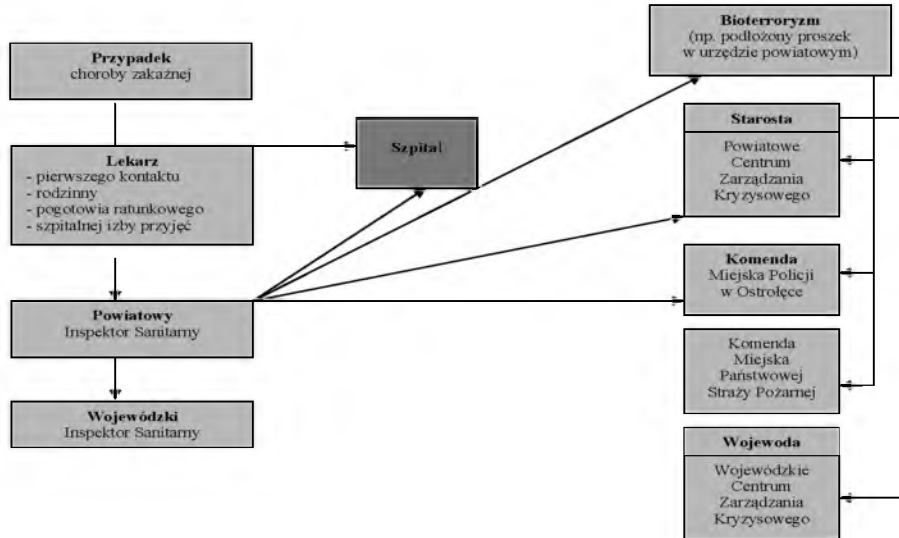
Starosta powiatu ostrołęckiego wykonuje ustawowe zadania przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Wyniki analizy przeprowadzonej przez ten zespół wykazały, że obszar powiatu ostrołęckiego może być zagrożony zakażeniami biologicznymi i bioterrorystycznymi oraz mogą zdarzyć się przypadki podkładania ładunków wybuchowych w obiektach użyteczności publicznej. W związku z tym został opracowany schemat postępowania i współpracy instytucji państwowych i samorządowych w przypadku zakażeń biologicznych i bioterrorystycznych (wykres 2).

Jeśli chodzi o sytuację kryzysową spowodowaną podłożeniem w obiekcie użyteczności publicznej ładunku wybuchowego, to zespół powiatowy ma opracowaną procedurę postępowania. Działalność zespołu sprowadza się do wykrycia zagrożenia przez podjęcie działań rozpoznawczych oraz zabezpieczenia miejsca zdarzenia. Opracowana została również instrukcja alarmowa, która nakłada na osobę przyjmującą zgłoszenie o podłożonym ładunku wybuchowych obowiązek powiadomienia:

- administratora budynku,
- oficera dyżurnego Komendy Miejskiej Policji w Ostrołęce.

Ponadto osoba zawiadamiająca policję jest zobowiązana do podania treści rozmowy ze zgłaszającym podłożenie ładunku wybuchowego, miejsca i opisu zlokalizowanego ładunku, numeru telefonu, z którego prowadzona jest (była) rozmowa, oraz uzyskać od oficera dyżurnego jednostki policji potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia.

Wykres 2. Postępowanie i współpraca instytucji państwowych i samorządowych w przypadku zakażeń biologicznych i bioterrorystycznych



Źródło: opracowanie Starostwa Powiatowego w Ostrołęce.

Akcja poszukiwawcza ładunku wybuchowego po otrzymaniu informacji o jego podłożeniu

Do czasu przybycia funkcjonariuszy policji akcją poszukiwawczą kieruje administrator budynku, w którym podłożono ładunek, a w czasie nieobecności administratora osoba przez niego upoważniona. Kierujący akcją zarządza, aby użytkownicy pomieszczeń sprawdzili, czy znajdują się w nich przedmioty (paczki), których wcześniej nie było, a mogły być wniesione i pozostawione przez inne osoby, np. interesantów.

Sprawdza się także pomieszczenia ogólnodostępne, takie jak: korytarze, klatki schodowe, hole, windy, toalety oraz najbliższe otoczenie zewnętrzne budynku. W wypadku zlokalizowania przedmiotów, których w ocenie użytkowników – przedtem nie było, natychmiast jest powiadamiany administrator obiektu i policja.

W przypadku gdy użytkownicy pomieszczeń faktycznie stwierdzą obecność przedmiotów, których wcześniej nie było, lub zmiany w wyglądzie i usytuowaniu przedmiotów na stałe znajdujących się w tych pomieszczeniach, kierujący akcją może wydać decyzje ewakuacji osób z zagrożonego obiektu jeszcze przed przybyciem policji. Ważne jest, aby w trakcie akcji zachowano spokój i opanowanie, wszelkie objawy paniki mogłyby zakłócić ewakuację.

Przeprowadzając ewakuację, należy przede wszystkim brać pod uwagę następujące kwestie:

- w pierwszej kolejności należy ratować zagrożone życie ludzkie – ewakuację rozpoczyna się od pomieszczeń bezpośrednio zagrożonych, które w wyniku rozprzestrzeniania się sytuacji kryzysowych mogą zostać odcięte w dalszej fazie ewakuacji,
- koniecznie należy wyłączyć dopływ prądu do pomieszczeń i stref zagrożonych,
- należy usuwać z zasięgu działania wszystkie materiały palne,
- osoby odcięte od dróg wyjścia, a znajdujące się w strefie zagrożenia, powinny być zgromadzone w miejscu najbardziej oddalonym od źródła zagrożenia i ewakuowane (z zewnątrz) za pomocą sprzętu służb ratowniczych.

Po przybyciu do obiektu funkcjonariuszy policji administrator budynku powinien przekazać policjantom wszelkie informacje dotyczące zdarzenia oraz wskazać miejsca zlokalizowanych przedmiotów i punkty newralgiczne w obiekcie. Następnie policjant kierujący grupą rozpoznawczo-procesową przejmuje dowodzenie akcją, administrator budynku natomiast udziela mu wszechstronnej pomocy w czasie jej prowadzenia. Identyfikacją i rozpoznawaniem zlokalizowanych przedmiotów, rzeczy i urządzeń obcych oraz neutralizowaniem podłożonych ładunków wybuchowych powinny zajmować się uprawnione i wyspecjalizowane ogniwa organizacyjne policji, wykorzystując do tego celu specjalistyczne środki techniczne. Policjant kierujący akcją po zakończeniu działań przekazuje administratorowi obiekt do użytkowania (obowiązuje forma pisemna – protokół).

Podsumowanie

Ewakuacja w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej będzie mogła być przeprowadzona sprawnie jedynie wtedy, gdy wcześniej w ramach zaplanowanych ćwiczeń będzie ona wielokrotnie powtarzana. Pozwoli to na zmodyfikowanie opracowanych procedur ewakuacji, a także zminimalizowanie paniki i jej skutków. Ponadto konsekwencja i systematyczność prób ewakuacji oraz staranne przygotowanie planów i ciągłe doskonalenie procedur mogą stanowić o jakości działań podjętych w sytuacji zagrożenia, a tym samym o możliwości ocalenia ludzkiego życia. I jeszcze na koniec kilka wskazówek dla administratora obiektu i osób przyjmujących zgłoszenie o podłożeniu ładunku wybuchowego:

- osobom przyjmującym zgłoszenie o podłożeniu ładunku wybuchowego oraz administratorom nie wolno lekceważyć żadnej tego rodzaju informacji. Każdorazowo powinni oni powiadamiać o tym fakcie policję, która sprawdzi wiarygodność każdego zgłoszenia,
- administrator budynku powinien na bieżąco organizować szkolenia personelu dotyczące procedury postępowania w wypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Administrator obiektu powinien także dysponować planami ewakuacji: architektonicznym obiektu, w tym rozmieszczenia urządzeń, takich jak: węzły energetyczne i wodne, które powinny być udostępnione na żądanie policjanta kierującego akcją.

Administrator powinien podjąć wszelkie czynności zmierzające do fizycznej i technicznej ochrony obiektu, uniemożliwiającej podkładanie ładunków wybuchowych, chodzi tu również o kontrolę ruchu osobowego i kołowego.

Bibliografia

- Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2003.
Szlachcic B., *Zarządzanie kryzysowe w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego*, „Terroryzm” 2009, nr 1.
Zasieczna B., *Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2004, s. 11.
Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli*, Warszawa 2005.

Akty prawne

- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 6 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.