

**Jacek Derlacki**  
**Waldemar Kaczorowski**  
**Dariusz Lizakowski**

## **Zarządzanie kryzysowe**

Po zakończeniu procedury legislacyjnej w Sejmie i Senacie do Prezydenta RP został złożony projekt nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

Trzeba przyznać, że budzi on wiele kontrowersji w zakresie „uprawnień” jakie w jej ramach uzyskuje Szef ABW. Przejawia się to głównie w bieżących artykułach prasowych cytujących przedstawicieli różnych instytucji, szczególnie związanych z ochroną praw człowieka.

Jednak w naszej opinii powyższy projekt w znacznym stopniu usprawnia działania Szefa ABW w zwalczaniu terroryzmu i porządkuje obowiązki, które ten organ posiada w ramach innych przepisów prawnych.

Dyspozycja art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. nr 74, poz. 676 z późn. zm.) wśród zadań ABW sytuje m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstwa terroryzmu, jak też innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa. Powyższe daje się wywieść z faktu, iż Szef ABW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw terroryzmu.

Przepisy ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. nr 89, poz. 590 z późn. zm.), definiują pojęcia „zarządzania kryzysowego” (art. 2) oraz „sytuacji kryzysowej” (art. 3 pkt 1) odnosząc się do kategorii zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, nie przewidując - poza zawartymi w art. 12 i 13 - szczególnych zasad udziału odpowiednich służb państwowych w zarządzaniu kryzysowym.

W ramach ustawowej definicji zarządzania kryzysowego (art. 2) mieści się tematyka zapobiegania sytuacjom kryzysowym rozumianym jako stany wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi lub środowiska (art. 3 pkt 1 w proponowanym brzmieniu). Działalność terrorystyczna jest zaś z założenia ukierunkowana na wywołanie stanu chaosu. Nowelizacja stara się doprecyzować i uzupełnić istniejące rozwiązania, w związku ze stwierdzeniem, że na chwilę obecną są one niewystarczające wobec coraz bardziej realnych zagrożeń ze strony terroryzmu, co uzasadnia szerokie włączenie Szefa ABW w system zarządzania kryzysowego.

Zgodnie z obowiązującym art. 3 pkt 1 ustawy pod pojęciem sytuacji kryzysowej należy rozumieć „sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego 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 art. 228 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast projektowana definicja wymaga jedynie wystąpienia zagrożenia, które wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi lub środowiska w stopniu wywołującym ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej, ze względu na „nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Zauważyć należy, iż projektowa-

ne brzmienie sytuacji kryzysowej stwarza szerszą możliwość stosowania przepisów ustawy.

Nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym ma na celu uporządkowanie przedmiotowej materii, uczytelnienie relacji pomiędzy organami administracji publicznej oraz pomiędzy tymi organami a innymi podmiotami. Osiągnięcie tego celu następuje poprzez:

- jednoznaczne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za gromadzenie i dystrybucję informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Normodawca powierza tę funkcję Szefowi ABW;
- wskazanie organu właściwego, w przypadkach powzięcia informacji o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej będącej skutkiem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, zagrażającego infrastrukturze krytycznej, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu w znacznych rozmiarach, dziedzictwu narodowemu lub środowisku – do udzielania zaleceń organom i podmiotom zagrożonym tymi działaniami, a także przekazywania im niezbędnych informacji służących przeciwdziałaniu tym zagrożeniom (kompetencja ta również została zastrzeżona dla Szefa ABW);
- określenie zasad współdziałania pomiędzy Szefem ABW a organami władzy publicznej. Granice tego współdziałania zostały ściśle określone i dotyczyć mają wyłącznie zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

Za przyjęciem przedstawionych rozwiązań, poza względami natury prakseologicznej przemawia ustawowo przyznany Szefowi ABW zakres jego kompetencji, gdyż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu do zadań ABW należy m.in. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw terroryzmu, a także dostosowana do realizacji tych zadań struktura wewnętrzna Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w skład tej instytucji wchodzi zarówno Departament Przeciwdziałania Terroryzmowi jak również Centrum Antyterrorystyczne jako komórka realizująca zadania o charakterze koordynacyjnym, działająca przez całą dobę w systemie ciągłym, w której służbę pełnią poza funkcjonariuszami ABW także funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy służb i instytucji uczestniczący w systemie ochrony antyterrorystycznej kraju (7 dni/24 godz. w ramach struktur międzyresortowych). Nie bez znaczenia jest także fakt, iż po myśli przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, na Szefa ABW został nałożony obowiązek koordynacji podejmowanych przez służby specjalne czynności operacyjno – rozpoznawczych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo państwa i prowadzenia w tym celu centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych służb specjalnych.

Doprecyzowanie roli Szefa ABW, a także wyposażenie tego organu w niezbędne do realizacji przedstawionej wyżej funkcji instrumentarium, następuje w dodanym nowelizacją m.in. art. 12a. Przepis ten zakłada, że organy administracji publicznej, posiadacze samoistni i zależni obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej są obowiązani niezwłocznie przekazywać Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego będące w ich posiadaniu, informacje dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla tej infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodnokanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, a także działań, które mogą prowadzić do zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach, dziedzictwa narodowego lub środowiska.

Dodać należy, że przekazane informacje umożliwią realizowanie jednego z zadań ustawowych ABW, tj. rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstwa terroryzmu.

Niezwykle istotną z punktu widzenia skuteczności realizacji funkcji prewencyjnej w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym jest instytucja zaleceń przekazywanych przez Szefa ABW zagrożonym organom i podmiotom. Projektowane rozwiązania zakładające z jednej strony bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy podmiotami posiadającymi w dyspozycji obiekty, urządzenia i instalacje infrastruktury krytycznej a Szefem ABW, z drugiej zaś możliwość adekwatnego do uzyskanych informacji kształtowania treści zaleceń dotyczących oceny tej infrastruktury umożliwią jej skuteczną ochronę. Rozwiązanie to zakłada bowiem możliwość bezpośredniego dostępu do informacji, charakteryzujących się walorem aktualności, przez funkcjonariuszy ABW dysponujących profesjonalnymi środkami umożliwiającymi przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Zatem trzeba uznać, że mechanizm ten jest odpowiedni i adekwatny do sytuacji potencjalnego zagrożenia, na wypadek którego jest przygotowywany. Do Szefa ABW spływałyby informacje o zagrożeniach terrorystycznych dla infrastruktury krytycznej, a więc organ ten użytkowałby wiedzę na temat ewentualnych zamierzeń terrorystycznych z dodatkowego źródła. W obowiązującym stanie prawnym wiedzę tę zyskuje - co do zasady - z prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych. W takie rozwiązanie ustawowe jest niejako wkalkulowany brak podległości pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w systemie przekazywania informacji i wykonywania propozycji działań (zaleceń). Niezależnie od tego należy wskazać na to, że przekazywanie zaleceń i informacji bezpośrednio do podmiotów odpowiedzialnych za infrastrukturę krytyczną wpłynie na skrócenie czasu przepływu informacji oraz zaleceń co urealnia działania służące zapewnieniu ochrony infrastruktury krytycznej.

O systemowym charakterze wspomnianych wyżej zaleceń świadczy również nałożony na Szefa ABW obowiązek każdorazowego informowania dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa o podjętych działaniach.

Z tych też powodów, jak wymienione wyżej, wprowadza się obowiązek wyznaczenia przez właścicieli oraz posiadaczy obiektów, urządzeń i instalacji infrastruktury krytycznej osób odpowiedzialnych za kontakty z przedstawicielami administracji publicznej. Regulacja ta wyznacza zasadę, w myśl której, relacja przy współpracy w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej następować będzie w wyniku komunikacji z odpowiednimi terytorialnie organami administracji państwowej i samorządu terytorialnego.

Ewentualne zarzuty dotyczące rzekomego naruszenia konstytucyjnie chronionych wolności i praw w związku z rozwiązaniami przewidywanymi w projekcie, w szczególności w projektowanym art. 12a - należałoby uznać jako nieuzasadnione. Przepisy te nie ograniczają bowiem w żadnym stopniu swobód obywatelskich, swobody działalności gospodarczej czy autonomii działania samorządu terytorialnego. Kreują jedynie system przeciwdziałania określonym zagrożeniom, który - aby mógł być skuteczny - powinien uwzględniać określone role do spełnienia dla wszystkich uczestników otoczenia, których zagrożenia mogą dotyczyć. Stąd konieczność ustanowienia zasad współpracy z organami jednostek samorządu terytorialnego i podmiotami prywatnymi, które nie są powiązane instytucjonalnie ani z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, ani z innymi organami państwowymi uczestniczącymi w systemie.

Ustawa proponuje wprowadzenie współdziałania wojewodów, starostów oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Analizując treść ustawy o ABW nie sposób zakwestionować, że to właśnie ABW jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw terrorystycznych. Co więcej, wydaje się, że profesjonalna i specjalistyczna wiedza funkcjonariuszy ABW zostanie w pełni wykorzystana<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Opracowano z wykorzystaniem: „Opinii prawnej w sprawie uprawnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie spraw związanych z zarządzaniem kryzysowym” sporządzonej przez Kancelarię Radcy Prawnego Adama Pietrasika, „Opinii prawnej o projekcie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (druk sejmowy nr 1699) sporządzonej przez Andrzeja Sakowicza „Opinii prawnej w sprawie uprawnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym” sporządzonej przez Andrzeja Sakowicza.