

Grzegorz Świszcz

Zmiany w standardowych procedurach operacyjnych *Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego*

Obecnie obowiązujący *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* (KPZK) został przyjęty przez Radę Ministrów 23 lipca 2013 r. Zgodnie z art. 5 ust. 3 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹ plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata. Taki jest wymóg prawny, ale należy podkreślić, że z praktycznego punktu widzenia KPZK jest dokumentem „żywym” i stanowi zbiór procedur mających pomagać organom zarządzania kryzysowego zarówno w bieżącym działaniu, jak i w razie sytuacji kryzysowej lub możliwości jej wystąpienia. Powinien również uwzględniać nowe zagrożenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ze względu na powyższe uwarunkowania w *Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego*, podczas aktualizacji, jest dokonywana modyfikacja standardowych procedur operacyjnych (SPO) zarządzania kryzysowego. Tak jest np. w przypadku SPO-10 opisującej masowy napływ cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. KPZK jest również rozszerzany o nowe regulacje dotyczące m.in. obiegu informacji między krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego.

W dniu 21 maja br. Rada Ministrów przyjęła aktualizację SPO-10² dotyczącą działań w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP oraz zatwierdziła nową procedurę obiegu informacji między krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego (dalej: Procedura obiegu informacji). Modyfikacje KPZK są odzwierciedleniem potrzeb wynikających z dynamicznie zmieniających się uwarunkowań, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Zaktualizowana SPO-10 została opracowana z uwzględnieniem potrzeb związanych z koordynacją działań w przypadku napływu na teren RP osób ubiegających się o objęcie ochroną w związku z niekorzystnym rozwojem sytuacji na Ukrainie. Zdarzeniem inicjującym procedurę jest przybycie na terytorium RP cudzoziemców masowo opuszczających kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Osiągnięciem założonego celu jest zapewnienie odpowiednich warunków pobytu imigrantów w miejscach docelowego rozmieszczania w ramach ochrony na obszarze RP. Działania koordynuje minister spraw wewnętrznych, a pozostałymi uczestnikami SPO-10 są: minister obrony narodowej, minister spraw zagranicznych, minister zdrowia, minister administracji i cyfryzacji, minister gospodarki, minister pracy i polityki społecznej, minister edukacji narodowej, minister nauki i szkolnictwa wyższego, szef AW, szef ABW oraz dyrektor RCB i wojewodowie. Już zestaw uczestników procedury najlepiej świadczy o tym, jak szeroki jest zakres podejmowanych zadań.

Zmodyfikowana SPO-10 precyzuje przebieg poszczególnych działań, definiując przedsięwzięcia, sposób wykonania, określając podmiot odpowiedzialny za realizację zadania, a także wskazując w ramach danego podmiotu konkretnego wykonawcę. Doty-

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1166.

² Wyróżnienia tekstu pochodzą od autora (przyj. red.).

czy to np. Urzędu ds. Cudzoziemców, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji i Głównego Inspektora Sanitarnego. Szczegółowo rozpisane zadania zostały podzielone na dwa etapy.

Etap I – *zorganizowanie centralnych punktów recepcyjnych, ośrodków dla cudzoziemców oraz obozowisk* – obejmuje m.in.: uruchomienie centralnych punktów recepcyjnych lub ośrodków dla cudzoziemców, przewóz cudzoziemców z centralnych punktów recepcyjnych do ośrodków, zawniaskowanie do wojewodów o wytypowanie obiektów z przeznaczeniem na centralne punkty recepcyjne lub ośrodki dla cudzoziemców, zorganizowanie tymczasowego obozowiska lub obozowisk w przypadku dalszego napływu imigrantów i zabezpieczenie sanitarno-epidemiologiczne w miejscach pobytu cudzoziemców. Procedura przewiduje także możliwość współpracy w ramach Unii Europejskiej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych. W sytuacji gdy krajowe siły i środki okażą się niewystarczające, Polska może wystąpić z wnioskiem do agencji FRONTEX o wsparcie ochrony granicy przez służby graniczne państw członkowskich UE. MSZ jest ponadto odpowiedzialne za poinformowanie Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) o aktualnej sytuacji, podjętych działaniach oraz oczekiwaniach ze strony Polski na reakcję ONZ i innych organizacji międzynarodowych.

Etap II – *zorganizowanie dalszego pobytu cudzoziemców na terenie kraju* – uwzględnia m.in.: czynności w zakresie przyjęcia cudzoziemców na obszarach wskazanych województw (w internatach, ośrodkach wypoczynkowych, schroniskach, zakładach resocjalizacyjnych będących we właściwości ministra sprawiedliwości itp.), pozyskanie i skierowanie środków zbiorowego transportu drogowego do przewozu cudzoziemców z obozowiska do innych wytypowanych obiektów na terenie województwa, włączenie w system świadczeń rodzinnych cudzoziemców spełniających niezbędne (ustawowe) kryteria oraz zorganizowanie pomocy dla dzieci cudzoziemców w przypadku niemożności zapewnienia opieki i wychowania przez ich biologicznych rodziców. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach II etapu mają charakter długoterminowy. Z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego istotne znaczenie ma przedsięwzięcie polegające na rozpoznawaniu, zapobieganiu i eliminowaniu potencjalnych zagrożeń, które mogą się pojawić w wyniku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP (dotyczy to głównie terroryzmu). Realizacja tego zadania pozostaje w gestii szefa Agencji Wywiadu i szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którzy działają we współpracy z właściwymi służbami i instytucjami. Przewiduje się także możliwość wystąpienia na forum UE z wnioskiem o uruchomienie procesu relokacji osób korzystających z ochrony w Polsce do innych państw członkowskich na podobnych zasadach, jak ma to miejsce obecnie w przypadku imigrantów przebywających w ośrodkach w Grecji i we Włoszech.

Druga, tym razem nowa, standardowa procedura operacyjna do KPZK zatwierdzona przez Radę Ministrów 21 maja br. reguluje obieg informacji między krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego. Włączona w wyniku aktualizacji do KPZK stanowi de facto formalne usankcjonowanie narzędzi wykorzystywanych w praktyce i porządkuje zadania wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Szczególnie należy tu zwrócić uwagę na zdanie drugie art. 21 ustawy, zgodnie z którym organ właściwy w sprawach zarządzania kryzysowego niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Ponadto, zgodnie z art. 20a, organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego

oraz dyrektor Centrum mają prawo żądać udzielenia informacji, gromadzić i przetwarzać dane niezbędne do realizacji zadań określonych w ustawie. Procedura obiegu informacji jest odzwierciedleniem m.in. tych dwóch przepisów, a jej stosowanie pozwoli na szybki, prawidłowy i jednolity obieg informacji na wszystkich szczeblach krajowych organów i struktur zarządzania kryzysowego. Punktem wejścia jest ciągle monitorowanie zagrożeń, informowanie o stwierdzonym zdarzeniu (zagrożeniu), ocena sytuacji, koordynacja uruchamianych struktur oraz racjonalne gospodarowanie siłami i środkami. Punktem wyjścia jest ocena podejmowanych działań i bieżące monitorowanie sytuacji. Dyrektor RCB odpowiada za koordynowanie wszystkich przedsięwzięć. Uczestnikami SPO są: organy samorządu gminnego (wójt, burmistrz lub prezydent miasta), organy dysponujące własnym centrum zarządzania kryzysowego (CZK) (minister obrony narodowej, minister sprawiedliwości, minister rolnictwa i rozwoju wsi, minister środowiska, minister spraw zagranicznych, minister zdrowia, komendant główny PSP, komendant główny Policji, komendant główny SG, szef ABW, szef AW, szef SKW, szef SWW, wojewodowie, starostowie) oraz, w zależności od sytuacji, pozostali ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, którzy nie dysponują własnym centrum zarządzania kryzysowego.

Procedura określa sposób i tryb raportowania, wprowadzając cztery rodzaje raportów: doraźny, sytuacyjny, dobowy i raport o stanie zasobów. Raportowanie jest uruchamiane, gdy w ramach prowadzonego monitoringu i na podstawie innych informacji stwierdza się wystąpienie zdarzenia lub zagrożenia, którego aktualna skala bądź dalszy rozwój mogą skutkować wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Rodzaj raportu i tryb raportowania (w tym częstotliwość) są uzależnione od sytuacji i jej oceny. W przypadku gdy informacje z raportu doraźnego, dane z monitoringu lub ocena rozwoju zdarzeń wskazują na możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej bądź potwierdzają jej wystąpienie, zgodnie z zapotrzebowaniem sporządza się raport sytuacyjny. Rodzajem raportu sytuacyjnego jest raport dobowy sporządzany i wysyłany do jednostki wyższego szczebla w cyklu 24-godzinnym. W raporcie zamieszcza się informacje o zdarzeniach, bieżących i planowanych, informacje z raportów doraźnych, sytuacyjnych, dane z monitoringu, dane statystyczne oraz inne informacje dotyczące aktualnego stanu bezpieczeństwa. Raport dobowy sporządzają: CZK starosty, z uwzględnieniem informacji przekazanych przez wójtów, burmistrzów (prezydentów miast) oraz kierowników administracji zespolonej; CZK wojewody, z uwzględnieniem informacji przekazanych przez starostów oraz kierowników administracji zespolonej; CZK ministra oraz CZK kierownika urzędu centralnego. Raport o stanie zasobów jest sporządzany w celu przygotowania i utrzymywania sił i środków niezbędnych do wykonywania zadań ujętych w planach zarządzania kryzysowego oraz okresowej aktualizacji baz danych. Sporządza ją go: wojewodowie, ministrowie kierujący działami administracji rządowej i kierownicy urzędów centralnych. Raport wykonuje się w cyklu rocznym, a jest on przekazywany do 31 stycznia roku następującego po roku, którego dotyczy.

Narzędziem informatycznym optymalizującym realizację procedury obiegu informacji w zakresie raportowania doraźnego, sytuacyjnego i dobowego jest Centralna Aplikacja Raportująca (CAR). Aplikacja ta działa od 1 września 2013 r. Zapewnia użytkownikom równoczesny dostęp do raportów zebranych w jednej, centralnej bazie danych, dzięki czemu mają pełny obraz sytuacji kryzysowej, a informacje się nie dublują. W dniu 23 czerwca br. w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji zostało podpisane porozumienie w sprawie utrzymania i rozwoju Centralnej Aplikacji Raportującej. Stro-

nami dokumentu są: minister administracji i cyfryzacji, dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i wojewoda podlaski. Na mocy zawartego porozumienia koordynację prac zapewnia minister administracji i cyfryzacji, konsultacja merytoryczna w zakresie rozwoju CAR i określenia wymagań funkcjonalnych wynikających z zasad obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego to rola dyrektora RCB, do wojewody podlaskiego należy natomiast zapewnienie utrzymania aplikacji i realizacja prac programistycznych w zakresie jej rozwoju.

W przygotowaniu są ponadto kolejne standardowe procedury operacyjne KPZK, które zostaną włączone do *Krajowego Planu...* w ramach bieżącej aktualizacji. Należą do nich: *Ostrzeganie i alarmowanie wojsk oraz ludności cywilnej o zagrożeniu uderzeniami z powietrza* i *Organizacja ewakuacji obywateli polskich spoza granic kraju*. Aktualnie procedury te przeszły tryb konsultacji międzyresortowych. Następnym krokiem będzie poddanie ich pod obrady Rady Ministrów.

Celem procedury dotyczącej ostrzegania i alarmowania wojsk oraz ludności cywilnej o zagrożeniu uderzeniami z powietrza jest przekazanie z możliwie dużym wyprzedzeniem komunikatów ostrzegawczych, w tym o zagrożeniach spowodowanych lotem obiektu typu „RENEGADE” (stanowiącego zagrożenie terrorystyczne) dowódcom jednostek wojskowych i organom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, tak aby niezwłocznie po wykryciu zagrożenia umożliwić skuteczne zaalarmowanie wojsk i ludności cywilnej. Uczestnikami procedury po stronie wojskowej są: minister obrony narodowej, Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowódca Centrum Operacji Powietrznych – Dowództwa Komponentu Powietrznego (COP-DPK), Dowódca 22 Ośrodka Dowodzenia i Naprowadzania (ODN), Dowódca Mobilnej Jednostki Dowodzenia Obroną Powietrzną (MJDOP), Dowódca 1 Regionalnego Ośrodka Dowodzenia i Naprowadzania (RODN). W sferze cywilnej wykonawcami zadania są: ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, starostowie, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast), przedsiębiorcy telekomunikacyjni zgodnie z art. 176a *Ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne*³ oraz dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Działania uruchamia Dyżurna Zmiana Bojowa COP-DKP, która monitoruje polską przestrzeń powietrzną całodobowo, w ramach narodowego i sojuszniczego systemu obrony powietrznej, w każdym stanie gotowości obronnej państwa. W przypadku stwierdzenia zagrożenia COP-DKP aktywuje system ostrzegania i alarmowania wojsk oraz ludności cywilnej o zagrożeniu z powietrza. Decyzję taką może podjąć Dyżurny Dowódca Obrony Powietrznej (DDOP).

W przypadku stwierdzenia zagrożenia COP-DKP przekazuje dyżurnemu RCB oraz dyżurnemu Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP komunikat o zdarzeniu i konieczności uruchomienia urządzeń KF radiowej sieci ostrzegania na przewidywanym obszarze. W możliwie jak najszybszy sposób dyżurny RCB przekazuje dyżurnemu wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego (WCZK) komunikat o nakazie natychmiastowego włączenia odbiorników KF radiowej sieci ostrzegania. Ponadto informacja jest przekazywana centrom zarządzania kryzysowego oraz wyznaczonym punktom kontaktowym ministrów (kierowników) urzędów centralnych (wybranych podmiotów) administracji państwowej. Na wniosek Dyżurnej Zmiany Bojowej COP-DKP dyżurny RCB przekazuje również WCZK komunikat nakazujący wyłączenie odbiorników. W przypadku wprowadzonego stanu wyjątkowego

³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 243, z późn. zm.

lub wojennego, lub gdy wprowadzony został 3. lub 4. stopień alarmowy w związku z zagrożeniem terrorystycznym z powietrza, dyżurny RCB przekazuje dyżurnemu WCZK komunikat o nakazie natychmiastowego włączenia odbiorników KF i prowadzenia nasłuchu w trybie całodobowym. Informuje też Dyżurną Zmianę Bojową COP-DKP o uruchomieniu odbiorników KF radiowej sieci ostrzegania na terenie kraju.

Za zorganizowanie systemu powszechnego ostrzegania i alarmowania ludności cywilnej odpowiada właściwy terenowo wojewoda, starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta), w odniesieniu do osób przebywających w obiektach administracji publicznej natomiast – właściwy minister (kierownik urzędu centralnego) lub kierujący daną jednostką organizacyjną (podmiotem) administracji państwowej.

System powszechnego ostrzegania i alarmowania o zagrożeniu z powietrza może zostać uruchomiony ad hoc w sytuacji, gdy zagrożenie z powietrza zostało zidentyfikowane, lub na stałe: w przypadku obowiązywania stanu wyjątkowego lub wojennego albo w przypadku ogłoszenia 3. lub 4. stopnia alarmowego w związku z zagrożeniem terrorystycznym. Dlatego też podejmowane czynności zostały podzielone na te dwie kategorie. Poprawność funkcjonowania systemu jest weryfikowana podczas cyklicznych treningów, zgodnie z harmonogramem przygotowywanym przez COP-DKP.

Procedura zawiera także informacje dotyczące budżetu zadania – wydatki na poziomie krajowym i województwa są pokrywane z budżetu państwa (z części będącej w dyspozycji ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów), a koszty na poziomie powiatowym i gminnym są finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Standardowa procedura operacyjna regulująca organizację ewakuacji obywateli polskich spoza granic kraju ma na celu uporządkowanie procesu wykonywania zadań w przypadku konieczności sprowadzenia z zagranicy grupy zagrożonych obywateli RP. Dotyczy to organizowania ewakuacji zagrożonych osób z obszarów niebezpiecznych, na przykład na skutek zamachu terrorystycznego, klęski żywiołowej, konfliktów wewnętrznych, etnicznych lub zbrojnych (obcej inwazji, wojny, wojny domowej) lub rażących naruszeń praw człowieka. Procedura może zostać uruchomiona w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej poza granicami kraju, w związku z którą konieczne jest udzielenie pomocy obywatelom polskim oraz obywatelom innych państw będących członkami ich rodzin, w tym zorganizowanie ewakuacji zagrożonych osób do miejsca bezpiecznego. Punktem docelowym jest przyjęcie osób ewakuowanych w miejscu bezpiecznym i (lub) w kraju. W procedurze wyznaczono dwóch koordynatorów: ministra spraw zagranicznych, który odpowiada za organizację ewakuacji poza granicami kraju, oraz ministra administracji i cyfryzacji, w zakresie przyjęcia i (lub) pobytu osób ewakuowanych na terenie RP.

Ponadto w procedurze uczestniczą: minister gospodarki, minister finansów, minister infrastruktury i rozwoju, minister obrony narodowej, minister spraw wewnętrznych, minister zdrowia, osoba której Prezes Rady Ministrów powierzył koordynację i nadzór nad działalnością służb specjalnych, szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szef Agencji Wywiadu, wojewodowie oraz dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Do zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w ramach procedury należy przede wszystkim opracowanie, we współpracy z MSZ, analiz dotyczących zasadności i możliwości ewakuacji osób zza granicy do miejsca bezpiecznego lub bezpośrednio do kraju oraz przekazanie wniosków dotyczących sytuacji Prezesowi Rady Ministrów – przewodniczącemu Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Ponadto RCB

zapewnienia obieg informacji między właściwymi krajowymi organami współdziałającymi, zaangażowanymi w przygotowanie i przebieg ewakuacji. Służba dyżurna RCB monitoruje na bieżąco przebieg podejmowanych działań oraz przygotowuje analizy i oceny sytuacji. Po zakończeniu ewakuacji Centrum we współpracy z zaangażowanymi organami administracji publicznej przygotowuje raport końcowy podsumowujący podejmowane działania.

W przypadku gdy obywatele polscy zostaną ewakuowani przez inne państwo do miejsca bezpiecznego, należy odpowiednio do sytuacji dostosować zakres realizacji wymienionych przedsięwzięć, z zachowaniem przyjętego podziału zadań.

Standardowe procedury operacyjne są zebrane w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, w części trzeciej obejmującej załączniki funkcjonalne do planu głównego. Każda z nich jest rozpisana szczegółowo, z uwzględnieniem celu działań i ich przebiegu. W każdym przypadku wskazano podmiot koordynujący wykonanie zadań i uczestników ich realizacji. Ponadto szczegółowe rozwiązania (działania) zaplanowane na poziomie ministerstw, województw i poszczególnych jednostek (podległych lub nadzorowanych) znajdują się w wojewódzkich i resortowych planach zarządzania kryzysowego oraz w planach jednostek. Przyjęta zasada spójności zakłada, że zadanie określone w KPZK dla danego ministra czy wojewody powinno być szczegółowo rozpisane w jego planie ZK, na poziomie merytorycznych komórek organizacyjnych.

Podsumowując, opracowywanie nowych procedur w ramach Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego oraz modyfikowanie już istniejących stanowi realizację obowiązku ustawowego. Jednocześnie stopniowa aktualizacja KPZK jest odzwierciedleniem nowych zagrożeń monitorowanych, analizowanych i poddawanych ocenie w ramach realizacji podstawowych zadań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Przedstawiona w powyższym artykule zmiana w SPO-10 (dotyczącej działań w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP) uwzględnia scenariusz wiążący się z niekorzystnym rozwojem sytuacji na Ukrainie. Drugi dokument, przyjęty przez Radę Ministrów 21 maja br., porządkuje obieg informacji między krajowymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego. W najbliższym czasie RM zajmie się także dwiema procedurami dotyczącymi ostrzegania i alarmowania wojska oraz ludności cywilnej o zagrożeniach z powietrza oraz organizowania ewakuacji obywateli polskich spoza granic kraju, która stanowi cenne uzupełnienie w obliczu coraz częstszych ataków terrorystycznych na miejscowości chętnie odwiedzane przez polskich turystów.