

ZAGADNIENIA OGÓLNE

Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

ANALIZA WYBRANYCH PRZEPISÓW

Pod redakcją

mł. bryg. dr inż. Dariusza Wróblewskiego

ISBN 978-83-61520-31-3



GJSSECO
POLAND

ZAGADNIENIA OGÓLNE Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA RYZYKIEM I ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO ANALIZA WYBRANYCH PRZEPISÓW

Praca pod redakcją:

mł. bryg. dr inż. Dariusza Wróblewskiego

Publikacja finansowana przez NCBiR w ramach projektu
„Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu
o nowoczesne technologie informatyczne”

Nr O ROB 0016 03 002



Józefów 2014

Praca zbiorowa pod redakcją: mł. bryg. dr inż. Dariusza Wróblewskiego

Zespół autorski w składzie:

Bartłomiej Połeć
Agnieszka Ponichtera
Tomasz Popielarczyk
Małgorzata Trzcińska

Recenzenci:

mł. bryg. dr inż. **Paweł Kępka**
płk dr **Dariusz Majchrzak**
dr inż. **Jacek Roguski**

ISBN 978-83-61520-31-3

Przygotowanie do druku:

Anna Golińska
Maria Kędzierska

Projekt okładki:

Julia Pinkiewicz

© Copyright by Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej
im. Józefa Tuliszковского
Państwowego Instytutu Badawczego

Wydawca:

Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej
im. Józefa Tuliszковского
Państwowy Instytut Badawczy
05-420 Józefów k/Otwocka ul. Nadwiślańska 213
www.cnbop.pl

Druk i oprawa:

Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa

Nakład: 50 egz.

Szanowni Państwo,

Przekazujemy Państwu kolejną publikację pt.: „Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego analiza wybranych przepisów”.

Publikacja zawiera wybrane wyniki badań zespołu Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowego Instytutu Badawczego uzyskane podczas realizacji pierwszego etapu projektu pt. „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne”. Projekt jest finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, a jego realizacja została zaplanowana na lata 2012-2015, zaś wykonawcą jest konsorcjum naukowo-przemysłowe w składzie:

- Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy,
- Akademia Obrony Narodowej – Wydział Bezpieczeństwa Narodowego,
- Szkoła Główna Służby Pożarniczej,
- Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- Asseco Poland S.A.

Publikacja swoim zakresem obejmuje identyfikację i przegląd wybranych przepisów prawnych obowiązujących w Polsce oraz przepisów unijnych związanych z zarządzaniem kryzysowym i zarządzaniem ryzykiem. Przy doborze treści do niniejszej publikacji kierowano się kryterium oceny użyteczności dla realizowanego projektu oraz użyteczności dla czytelnika, który analizując rozwiązania przyjęte w Unii może również sięgnąć do pierwszego rozdziału opisującego ogólnie sytuację formalno-prawną w Polsce.

Publikacja składa się z trzech zasadniczych części: zarządzanie kryzysowe w RP, zarządzanie kryzysowe w UE oraz zarządzanie ryzykiem w UE.

Część I składa się z pięciu rozdziałów obejmujących: zagadnienia ogólne oraz zarządzanie kryzysowe na szczeblu centralnym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Analizie poddano przepisy stanowiące wytyczne dla organów administracji rządowej i samorządowej w odniesieniu do sposobu tworzenia struktur odpowiedzialnych za realizowanie zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, odpowiedzialności poszczególnych organów oraz ich roli w systemie zarządzania kryzysowego.

Część II składa się z siedmiu rozdziałów obejmujących analizę przepisów unijnych, studium obecnej architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej oraz próbę przedstawienia zagadnień z zakresu zarządzania kryzysowego w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. W niniejszej części przedstawione zostało także sektorowe podejście UE do obszaru zarządzania kryzysowego.

Z kolei w części III dokonano analizy przepisów unijnych związanych z zarządzaniem ryzykiem oraz przedstawiono sektorowe podejście UE tym razem do kwestii zarządzania ryzykiem na wypadek potencjalnych sytuacji kryzysowych. W tej części publikacji omówione zostały przykłady zarządzania ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

i bezpieczeństwa zewnętrznego. Dokonana została także analiza przepisów dotyczących zarządzania ryzykiem powiązanych z zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem oraz odbudową po wystąpieniu sytuacji kryzysowej, a także przedstawiona została rola i zadania wybranych instytucji unijnych.

Każdy z rozdziałów ma powtarzalną strukturę obejmującą wstęp, przegląd dokumentów, podsumowanie z wnioskami oraz literaturę. Poszczególne części różni kontekst dokonywanego przeglądu, gdyż część pierwsza dotyczy zarządzania kryzysowego w Polsce, zaś część druga i trzecia przepisów unijnych związanych z zarządzaniem kryzysowym i ryzykiem.

Poszczególne prezentowane treści zostały w taki sposób dobrane, aby stanowiły spójny fragment wiedzy z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem, użytecznej do przygotowania niniejszej publikacji oraz kolejnych planowanych w przyszłości.

W związku z tym wszystkie osoby zainteresowane pogłębieniem znajomości omawianej tematyki, zachęcam również do sięgnięcia do trzech pozycji prezentujących wyniki projektu pt.: „Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego” (ISBN 978-83-61520-19-1), „Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP” (ISBN 978-83-61520-23-8) oraz „Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem wraz z leksykonem” (ISBN 978-83-61520-27-6), a także przyszłych publikacji przygotowywanych w ramach realizowanego projektu.

Życząc zajmującej lektury, zapraszam również do odwiedzania naszych stron internetowych:

<http://czytelnia.cnbop.pl/strona-glowna-czytelni>,

http://www.cnbop.pl/dzialy/dwip/wydawnictwa_cnbop_pib/ksiazki,

http://www.cnbop.pl/dzialy/dwip/wydawnictwa_cnbop_pib/standardy,

gdzie mam nadzieję znajdą Państwo inne interesujące publikacje z zakresu zarządzania kryzysowego, ratownictwa, zarządzania ryzykiem i planowania.

Z poważaniem

mł. bryg. dr inż. Dariusz Wróblewski
Kierownik Projektu

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| 1. WYKORZYSTANE SPRAWOZDANIA Z BADAŃ..... | 8 |
| 2. SPIS OZNACZEŃ | 9 |
| CZĘŚĆ I ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W RP | 11 |
| WSTĘP..... | 13 |
| 1. ZAGADNIENIA OGÓLNE | 16 |
| 1.1 Bezpieczeństwo | 16 |
| 1.2 Stan klęski żywiołowej | 17 |
| 1.3 Klęska żywiołowa | 19 |
| 1.4 Zarządzanie kryzysowe | 20 |
| 1.5 Zarządzanie ryzykiem | 24 |
| 2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA SZCZEBLU CENTRALNYM | 30 |
| 2.1 Rada Ministrów..... | 30 |
| 2.2 Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego | 30 |
| 2.3 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa..... | 32 |
| 2.4 Centra Zarządzania Kryzysowego | 35 |
| 2.5 Przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego (SZK) | 37 |
| 3. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W WOJEWÓDZTWIE | 43 |
| 3.1 Zarząd Województwa | 43 |
| 3.2 Wojewoda..... | 43 |
| 3.3 Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego | 44 |
| 3.4 Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego | 48 |
| 4. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POWIECIE..... | 49 |
| 4.1 Starosta..... | 49 |
| 4.2 Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego | 50 |
| 4.3 Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego | 51 |
| 5. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W GMINIE | 54 |
| 5.1 Wójt, Burmistrz lub Prezydent Miasta | 54 |
| 5.2 Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego..... | 54 |
| 5.3 Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego | 56 |
| 6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI..... | 57 |
| 7. LITERATURA | 58 |
| CZĘŚĆ II ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W UNII EUROPEJSKIEJ | 63 |
| WSTĘP..... | 65 |
| 1. ANALIZA PRZEPISÓW UNIJNYCH ZWIĄZANYCH Z ZARZĄDZANIEM KRYZYSOWYM | 66 |
| 1.1 Pojęcie zarządzania kryzysowego w UE..... | 66 |
| 2. ARCHITEKTURA INSTYTUCJI UE UCZESTNICZĄCYCH W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM | 68 |
| 2.1 Rada Unii Europejskiej..... | 68 |
| 2.2 Wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) | 68 |

Publikacja finansowana przez NCBiR w ramach projektu „Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne” Nr O ROB 0016 03 002

| | |
|---|-----|
| 2.3 Komisja Europejska..... | 70 |
| 2.4 Rada Europejska | 74 |
| 2.5 Parlament Europejski..... | 75 |
| 3. RODZAJE AKTÓW PRAWNYCH UE | 75 |
| 3.1 Rozporządzenia..... | 76 |
| 3.2 Dyrektywy | 76 |
| 3.3 Decyzje..... | 77 |
| 4. TRAKTAT Z LIZBONY..... | 78 |
| 5. WYMIAR WEWNĘTRZNY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W UE | 81 |
| 5.1 Zwalczanie terroryzmu | 81 |
| 5.2 Bezpieczeństwo na granicach zewnętrznych UE – FRONTEX – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej | 87 |
| 5.3 Kryzysy w UE związane ze zdrowiem..... | 88 |
| 5.4 Kontrola zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi ... | 92 |
| 5.5 Ochrona ludności – Mechanizm Ochrony Ludności | 94 |
| 6. WYMIAR ZEWNĘTRZNY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO UE..... | 96 |
| 6.1 Zarządzanie kryzysowe w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa | 96 |
| 6.2 Operacje i misje zarządzania kryzysowego | 96 |
| 6.3 Instrument na rzecz Stabilności..... | 97 |
| 6.4 Mechanizm ochrony ludności..... | 98 |
| 6.5 Pomoc humanitarna | 99 |
| 7. WYBRANE SPOSOBY I SYSTEMY WYMIANY INFORMACJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH POMIĘDZY INSTYTUCJAMI UE ORAZ PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI | 101 |
| 7.1 Procedury koordynacji kryzysowej – Crisis Coordination Arrangements | 101 |
| 7.2 ARGUS – Komisja Europejska | 101 |
| 7.3 Wspólny System Łączności i Informowania w Sytuacjach Kryzysowych – Common Emergency Communication And Information System (CECIS) | 103 |
| 7.4 Natychmiastowa Wymiana Informacji Radiologicznej Wspólnoty Europejskiej – European Community Urgent Radiological Information Exchange – (ECURIE) | 104 |
| 7.5 Europejska Platforma Wymiany Danych Radiologicznych – European Radiological Data Exchange Platform – (EURDEP)..... | 105 |
| 7.6 System Wczesnego Ostrzegania O Niebezpiecznych Produktach Spożywczych i Środkach Żywności Zwierząt – Rapid Alert System For Food And Feed – (RASFF) | 105 |
| 7.7 System wczesnego ostrzegania o chorobach zakaźnych – Early Warning System on Communicable Diseases (EWRS) | 106 |
| 7.8 System BICHAT | 107 |
| 7.9 Sieć fitosanitarna dla organizmów szkodliwych dla roślin (EUROPHYT) | 107 |
| 7.10 System zgłaszania chorób zwierząt – Animal Disease Notification System (ADNS)..... | 108 |
| 7.11 Wspólnotowy systemem szybkiej informacji – Rapid Alert System For Non-Food | |

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| Consumer Products (RAPEX)..... | 109 |
| 8. PODSUMOWANIE I WNIOSKI..... | 110 |
| 9. ZAŁĄCZNIK | 113 |
| 10. LITERATURA | 114 |
| 11. SPIS ZAŁĄCZNIKÓW | 118 |
| CZĘŚĆ III ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W UNII EUROPEJSKIEJ | 119 |
| WSTĘP..... | 121 |
| 1. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W UE | 122 |
| 2. POJĘCIE ZARZĄDZANIEM RYZYKIEM W UE..... | 123 |
| 3. ANALIZA PRZEPISÓW UNIJNYCH ZWIĄZANYCH Z ZARZĄDZANIEM RYZYKIEM | 125 |
| 3.1 Rozporządzenia..... | 125 |
| 3.2 Dyrektywy | 125 |
| 3.3 Decyzje..... | 126 |
| 4. ROLA INSTYTUCJI UNIJNYCH W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM..... | 127 |
| 5. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO UE | 130 |
| 5.1 Zarządzanie ryzykiem w przypadku kryzysów na granicach zewnętrznych UE..... | 131 |
| 5.2 Zarządzanie ryzykiem na wypadek kryzysów związanych ze zdrowiem | 132 |
| 5.3 Zarządzanie ryzykiem na wypadek kryzysów związanych z żywnością | 133 |
| 6. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO UE..... | 140 |
| 7. PODSUMOWANIE I WNIOSKI | 143 |
| 8. LITERATURA..... | 146 |
| NOTKI BIOGRAFICZNE AUTORÓW | 147 |

1. WYKORZYSTANE SPRAWOZDANIA Z BADAŃ

Na potrzeby niniejszej monografii wykorzystano 5 sprawozdań z badań:

1. B. Połec Analiza przepisów krajowego prawa miejscowego związanego z zarządzaniem kryzysowym.
2. B. Połec Analiza przepisów krajowego prawa miejscowego związanego z zarządzaniem ryzykiem.
3. A. Ponichtera, T. Popielarczyk Identyfikacja roli i zadań organów systemu zarządzania kryzysowego.
4. M. Trzcińska Analiza przepisów unijnych związanych z zarządzaniem kryzysowym.
5. M. Trzcińska Analiza przepisów unijnych związanych z zarządzaniem ryzykiem.

2. SPIS OZNACZEŃ

| | |
|----------|---|
| ADNS | System Zgłaszania Chorób Zwierząt (Animal Disease Notification System) |
| ARGUS | Sieć komunikacji Komisji Europejskiej na wypadek kryzysów |
| BICHAT | System wczesnego ostrzegania wykorzystywany dla wymiany informacji na temat zagrożeń dla zdrowia ludzi w przypadkach użycia czynników chemicznych i radiologicznych |
| CBRN | Zagrożenie chemiczne, biologiczne, radiologiczne, jądrowe |
| CCA | Procedury Koordynacji Kryzysowej (Crisis Coordination Arrangements) |
| CECIS | Wspólny System Łączności i Informowania w Sytuacjach Kryzysowych (Common Emergency Communication and Information System) |
| CEPOL | Europejskie Kolegium Policyjne (European Police College) |
| CMPD | Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (Crisis Management and Planning Directorate) |
| COSI | Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Standing Committee on Internal Security) |
| CPCC | Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (Civilian Planning and Conduct Capability) |
| DG | Dyrekcja Generalna (Directorate General) |
| DG ECHO | Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection department of the European Commission) |
| DG HOME | Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych (Directorate-General for Home Affairs) |
| DG SANKO | Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów (Directorate-General for Health and Consumers) |
| DGEUMS | Działy bezpośrednio podlegające dyrektorowi generalnemu Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (Directorate General for European Union Military Staff) |
| EASO | Europejskie Biuro Wsparcia Azylu (European Asylum Support Office) |
| ECDC | Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (European Centre for Disease Prevention and Control) |
| ECHA | Europejska Agencja Chemiczna (European Chemical Agency) |
| ECURIE | Natychmiastowa Wymiana Informacji Radiologicznej Wspólnoty Europejskiej (European community urgent radiological information exchange) |
| EEA | Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency) |
| EFSA | Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority) |
| EMCDDA | Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) |
| EMEA | Europejska Agencja Leków (European Medicines Agency) |

SPIS OZNACZEŃ

| | |
|----------|--|
| EMSA | Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency) |
| EPBiO | Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony |
| ERCC | Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego w DG ECHO (Emergency Response Coordination Centre) |
| ESDZ | Europejska Służba Działań Zewnętrznych |
| EU-LISA | Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości |
| EURDEP | Europejska platforma wymiany danych radiologicznych (European Radiological Data Exchange Platform) |
| EUROPHYT | Sieć fitosanitarna dla organizmów szkodliwych dla roślin |
| Europol | Europejski Urząd Policji |
| EWRS | System wczesnego ostrzegania o chorobach zakaźnych (Early Warning System on Communicable Diseases) |
| FRONTEX | Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) |
| GZZK | Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego |
| INTCEN | Centrum Analizy Wywiadowczej w ESDZ (Intelligence Analysis Centre) |
| ISAA | Integrated Situational Awareness and Analysis w ESDZ w ramach IPCR (dawniej CCA) |
| KE | Komisja Europejska |
| MIC | Monitoring and Emergency Center (Centrum Monitoringu i Informacji) |
| NSPK | Narodowy System Pogotowia Kryzysowego |
| PE | Parlament Europejski |
| POI | Plan Ochrony Infrastruktury |
| PZZK | Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego |
| RAPEX | Wspólnotowy systemem szybkiej informacji (Rapid Alert System for Non-Food Consumer Products) |
| RASFF | System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Spożywczych i Środkach Żywności Zwierząt (Rapid Alert System for Food and Feed) |
| RCB | Rządowe Centrum Bezpieczeństwa |
| RZZK | Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego |
| SITCEN | Centrum Sytuacyjne – do 2010 r. w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej |
| SWUE | Sztab Wojskowy Unii Europejskiej |
| SZK | System Zarządzania Kryzysowego |
| UE | Unia Europejska |
| WHO | Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organisation) |
| WPBiO | Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony |
| WZZK | Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego |

CZĘŚĆ I
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W RP

WSTĘP

Ciągły postęp w różnych dziedzinach naszego życia powoduje poprawę warunków życiowych. Niestety może również powodować występowanie różnych niepożądanych sytuacji, takich jak awarie przemysłowe, katastrofy budowlane, wypadki komunikacyjne, zakłócenia porządku publicznego czy też akty terrorystyczne. Obok zagrożeń naturalnych mogą one stanowić potencjalne źródło sytuacji kryzysowej, które negatywnie wpływają na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołują znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków¹.

Wielkość i charakter sytuacji kryzysowych oraz liczba podmiotów biorących udział w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom i funkcjonowaniu struktur państwowych, stwarza konieczność ich organizowania, koordynowania ich działań, a także współpracy pomiędzy nimi².

Zarządzanie kryzysowe ma na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w drodze zaplanowanych wcześniej działań poprzez stworzenie takich warunków, aby możliwy był dalszy rozwój, czyli opanowanie w miarę możliwości eskalacji zagrożenia.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce opiera się na działalności organów administracji publicznej, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru³. Na skuteczne reagowanie na sytuacje kryzysową istotne znaczenie mają również: skala kryzysu, przebieg (rozwój) sytuacji kryzysowej, oraz cechy kryzysu⁴.

Zarządzanie kryzysowe podzielone jest na cztery fazy (Ryc. 1):

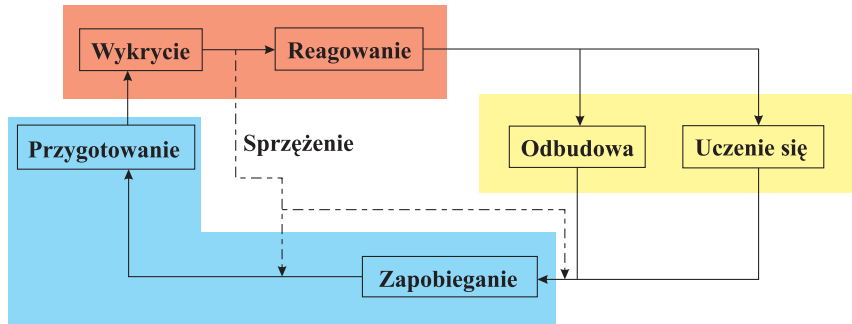
- zapobieganie – działania ubiegające, eliminujące lub zmniejszające możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- przygotowanie – działania polegające na opracowaniu programów, planów i procedur, mające na celu przygotowanie sił i środków do działania na wypadek, w trakcie i po wystąpieniu sytuacji kryzysowej (w tym: planów zarządzania kryzysowego),
- reagowanie w sytuacji kryzysowej – aktywowanie działań przeciwdziałających zagrożeniu lub minimalizujących jego skutki,
- odbudowa – działania mające na celu przywrócenie stanu sprzed zagrożenia lub jego polepszenie, aby podnieść standard zabezpieczeń na wypadek przyszłych zagrożeń.

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

² D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, AON, Warszawa 2013, s. 1.

³ Art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁴ D. Wróblewski, *Komunikacja kryzysowa – wybrane aspekty komunikacji z mass mediami*, BiTP Vol. 3 Issue 1, 2007, pp. 115-134.



Podmiot działania:

- człowiek,
- zwierzęta,
- środowisko,
- mienie.

Cel działania:

- zapewnienie
 - przywrócenie
- } bezpieczeństwa.

Ryc. 1. Fazy zarządzania kryzysowego⁵

Na Ryc. 1 przedstawiono fazy zarządzania kryzysowego, które są odzwierciedleniem logiki zarządzania bezpieczeństwem poprzez określenie potrzeb z zakresu bezpieczeństwa powszechnego i ich zaspokajanie. W fazach przygotowania i zapobiegania identyfikowane są źródła zagrożenia oraz szacowane jest ryzyko z nimi związane w celu określenia priorytetów w zakresie jego obniżania do poziomu akceptowalnego. Analizy rzeczywistych zdarzeń jednoznacznie wykazują, że wszelkie działania są ukierunkowane na człowieka, zwierzęta, środowisko i mienie. Zaś celem tych działań jest albo zapewnienie bezpieczeństwa albo jego przywrócenie⁶. Warto w tym miejscu zauważyć, przyjmując uproszczenie, że fazy zarządzania kryzysowego są powiązane z zarządzaniem bezpieczeństwem poprzez definicję ryzyka⁷:

- w fazie zapobiegania podejmowane są działania wpływające na prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji kryzysowej,
- w fazach przygotowania, odbudowy i uczenia się podejmowane są działania wpływające na skutki i prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji kryzysowej,

⁵ D. Wróblewski, *Zarządzanie ryzykiem jako element kształtowania bezpieczeństwa lokalnego*, „Zarządzanie w stanach zagrożenia i doskonalenie systemu ochrony ludności”, Szkolenie podstawowe dla: Starostów, Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast województwa dolnośląskiego z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, Warszawa, 2011.

⁶ Zob: D. Wróblewski, *Rola i miejsce Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa powszechnego*, *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*, (1) 2007, s. 7.

⁷ **Ryzyko** – to suma ryzyka obliczeniowego i społecznego wzburzenia. **RYZYKO = RYZYKO OBLICZENIOWE + SPOŁECZNE WZBURZENIE** w: D. Wróblewski (red. nauk.), *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem wraz z leksykonem*, CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 173.

- w fazie reagowania podejmowane są działania wpływające na skutki zaistnienia sytuacji kryzysowej,
- we wszystkich fazach podejmowane są działania wpływające na społeczne wzburzenie.

Zarządzanie w sytuacji kryzysowej charakteryzuje się⁸:

- ograniczonym czasem na działania (szczególnie, jako reakcja na sytuację kryzysową),
- niepewnością decyzji – trudno prognozować skutki działań,
- działaniem w stanie zagrożenia,
- brakiem lub nadmiarem sprzecznych informacji (tzw. chaos informacyjny),
- skróconym procesem decyzyjnym.

Niniejsza część publikacji swoim zakresem obejmuje identyfikację i przegląd aktualnych wybranych przepisów prawnych obowiązujących w Polsce dotyczących zarządzania kryzysowego oraz powiązanych z zarządzaniem kryzysowym innych dokumentów krajowych, z naciskiem na szczegółowe określenie roli i zadań organów państwowych, z podziałem na poszczególne szczeble administracji państwowej, a także przykłady praktycznego zastosowania analizowanych dokumentów.

Analizowane przepisy stanowią wytyczne dla organów administracji rządowej i samorządowej do sposobu tworzenia struktur instytucji odpowiedzialnych za realizowanie zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, odpowiedzialności poszczególnych organów oraz ich roli w systemie zarządzania kryzysowego.

Najważniejszym dokumentem obowiązującym w Polsce jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która określa prawa i obowiązki państwa wobec obywateli i obywateli wobec państwa. Do jej zapisów muszą być dostosowane wszystkie inne dokumenty prawne.

Głównymi dokumentami zawierającymi przepisy odnoszące się do działań względem zagrożeń, powodujących sytuacje kryzysowe są: ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁹, a także ustawa o stanie klęski żywiołowej¹⁰.

Analizie poddano również obowiązujące akty wykonawcze do ww. ustawy, tj. rozporządzenia i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów oraz inne dokumenty związane z zarządzaniem kryzysowym, tj. dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych¹¹, zarządzenia wojewodów, starostów i prezydentów miast.

Badania polegały na przeanalizowaniu wymienionych dokumentów pod kątem określenia odpowiedzialności organów administracji publicznej na poszczególnych szczeblach władzy oraz na wyodrębnieniu struktur, które na mocy prawa uczestniczą w zarządzaniu kryzysowym.

⁸ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, AON, Warszawa 2013, s. 5.

⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

¹¹ Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania skutków klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93, z późn. zm.).

1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

1.1 Bezpieczeństwo

Podstawowym obowiązkiem państwa w myśl art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹² jest zaspokajanie potrzeby przetrwania i biologicznego funkcjonowania oraz bezpieczeństwa swoich obywateli. Ponadto państwo pełni określone w rozdziale II Konstytucji RP¹³ funkcje w dziedzinie bezpieczeństwa, między innymi w zakresie:

- ochrony porządku konstytucyjnego,
- zapewnienia integralności terytorialnej i nienaruszalności granic,
- ochrony interesów gospodarczych,
- zapewnienia materialnych i duchowych podstaw przetrwania ludności,
- zapewnienia funkcjonowania organów władzy w warunkach pokoju, kryzysu i wojny,
- ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochronie dóbr i środowiska,
- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ochronie obszarów, obiektów, urządzeń i transportów ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa,
- edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Termin „bezpieczeństwo” jest terminem trudnym do zdefiniowania, gdyż na definicję „bezpieczeństwa” wpływa wiele aspektów związanych z różnymi dziedzinami nauki między innymi historia, psychologia, socjologia, nauki prawne, politologia. Najbardziej ogólną definicją „bezpieczeństwa” jest ta zaproponowana przez Daniela Lerenera: *w najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest właściwie identyczne z pewnością i oznacza brak zagrożenia fizycznego albo ochronę przed nim*¹⁴. Jest to jednak wielce niedoskonała definicja, gdyż taka sytuacja w ogóle nie ma miejsca. Przeciwnie, żyjemy w otoczeniu ryzyka, które jest wszechobecne i nieuniknione¹⁵. Bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak: istnienie, przetrwanie, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie czy pewność rozwoju. Brak bezpieczeństwa powoduje niepokój i stan zagrożenia.

Wyróżnia się między innymi bezpieczeństwo globalne, regionalne, narodowe, bezpieczeństwo militarne, polityczne, społeczne, bezpieczeństwo fizyczne, socjalne, bezpieczeństwo strukturalne i personalne¹⁶.

Państwo według zapisów Konstytucji ma wobec obywateli obowiązek zaspokajania ich potrzeby bezpieczeństwa i ich ochrony, więc za pomocą ustanawiania, wprowadzania w życie

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), art. 5 ma brzmienie: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), Rozdział II *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*.

¹⁴ *Słownik nauk społecznych UNESCO*.

¹⁵ E. W. Roguski, *Regionalne i lokalne zarządzanie kryzysowe w standardach UE*, BiTP Vol. 5 Issue 1, 2007, pp. 93-114.

¹⁶ *Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002 r., s. 13.

oraz egzekwowania aktów prawnych może ten obowiązek spełniać. W przypadku zagrożenia wymagane jest zdecydowane działanie wszelkich organów państwowych, służb i innych do tego powołanych organizacji, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności, mienia i środowiska, oraz aby możliwe było sprawne funkcjonowanie administracji państwowej bez względu na wielkość i charakter sytuacji kryzysowej¹⁷.

1.2 Stan klęski żywiołowej¹⁸

Dokumentem odnoszącym się do działania organów państwowych podczas stanu zagrożenia jest ustawa o stanie klęski żywiołowej. Określa ona tryb wprowadzenia i zniesienia stanu klęski żywiołowej, a także zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu klęski żywiołowej.

W ustawie podano definicję samej klęski żywiołowej, a także inne terminy zdarzeń i podmiotów, które mogą taki stan klęski spowodować albo same podlegać negatywnym oddziaływaniom mogącym doprowadzić do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej¹⁹:

- klęska żywiołowa – rozumie się przez to katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nad-zwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem,
- katastrofa naturalna – rozumie się przez to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powódzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu,
- awaria techniczna – rozumie się przez to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości,
- cyberprzestrzeń – rozumie się przez to przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne wraz z powiązaniem pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami.

Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, może wprowadzić stan klęski żywiołowej z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego wojewody.

W rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów określa się przyczyny, datę

¹⁷ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, AON, Warszawa 2013, s. 2.

¹⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

¹⁹ Art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

wprowadzenia oraz obszar i czas trwania stanu klęski żywiołowej, a także w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje niezbędnych ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

Oprócz tego ustawa obliuguje redaktorów naczelnych dzienników oraz nadawców programów radiowych i telewizyjnych do niezwłocznego, nieodpłatnego podania do publicznej wiadomości rozporządzenia Rady Ministrów o wprowadzeniu stanu klęski żywiołowej²⁰.

Stan klęski żywiołowej może zostać przedłużony na czas oznaczony, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po wyrażeniu przez Sejm zgody na to przedłużenie. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, znosi stan klęski żywiołowej na całym obszarze jego obowiązywania lub na części tego obszaru przed upływem czasu, na który został wprowadzony, jeżeli ustaną przyczyny jego wprowadzenia²¹.

W czasie stanu klęski żywiołowej organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem opisanymi w tejże ustawie²².

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują²³:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy,
- starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu,
- wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa,
- minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania, którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości, co do właściwości ministra lub w przypadku, gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Ponadto ustawa określa i nakłada obowiązek na współpracę w zakresie podejmowanych działań i wymiany informacji jednostek organizacyjnych, które biorą udział w zwalczaniu klęski żywiołowej²⁴.

W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenci

²⁰ Art. 5 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

²¹ Art. 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

²² Art. 7 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

²³ Art. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

²⁴ Art. 14, 15, 16 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby²⁵.

W uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw transportu w zakresie transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, a minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w zakresie ruchu na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić ograniczenia w transporcie drogowym, kolejowym i lotniczym oraz w ruchu jednostek pływających na śródlądowych drogach wodnych, morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym.

Ustawa określa także przepisy karne, którym podlegają osoby uchylające się od obowiązków, które wprowadzone zostały na mocy ustawy w czasie trwania klęski żywiołowej²⁶.

1.3 Klęska żywiołowa²⁷

Klęska żywiołowa to katastrofa naturalna (zdarzenie związane z działaniem sił natury) lub awaria techniczna (gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego lub urządzeń technicznych), których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Kolejnym dokumentem prawnym oprócz ustawy o stanie klęski żywiołowej, który reguluje działania w obliczu klęski żywiołowej jest dekret o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych. Przepisy dekretu mają zastosowanie w przypadku klęsk żywiołowych oraz katastrof. Dokument nie obejmuje działań związanych z ochroną przeciwpożarową, którą regulują odrębne przepisy.

W przypadku braku wystarczających środków do przeciwdziałania zaistniałej sytuacji kryzysowej właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda, zgodnie z zapisami dekretu może wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych²⁸.

Świadczenia osobiste i rzeczowe dla celów przeciwdziałania skutkom katastrof oraz klęsk żywiołowych polegają na²⁹:

- udzieleniu pierwszej pomocy osobom, które uległy nieszczęśliwym wypadkom,

²⁵ Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

²⁶ Art. 27, 28 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

²⁷ Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93, z późn. zm.).

²⁸ Art. 3 dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93, z późn. zm.).

²⁹ Art. 4 dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93, z późn. zm.).

- udostępnieniu pomieszczenia poszkodowanym na czas niezbędny dla udzielenia pierwszej pomocy i schronienia,
- przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia poszkodowanych,
- zabezpieczeniu zagrożonego inwentarza żywego (dostarczenie paszy i pomieszczenia),
- pełnieniu warty w celu zapobieżenia rozszerzaniu się kłęski,
- wykonywaniu określonych robót,
- dostarczeniu narzędzi potrzebnych przy prowadzeniu akcji,
- dostarczeniu środków przewozowych wraz z niezbędnym inwentarzem pociągowym.

1.4 Zarządzanie kryzysowe³⁰

Zarządzanie kryzysowe realizowane jest przez władze publiczne przy współudziale organizacji, instytucji i społeczeństwa. Wymaga stałego dostosowywania sił i środków do wciąż zmieniającego się stanu bezpieczeństwa, w celu utrzymania zdolności do reagowania³¹.

Zapobieganie zagrożeniom lokalnym leży w kompetencjach samorządów terytorialnych, a koordynowane jest przez wyższe szczeble władzy w Polsce. Wynika ona przede wszystkim z przyjętego podziału administracyjnego kraju i zespoleniu części administracji³². Finansowanie wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie krajowym planuje się w ramach budżetu państwa w częściach, którymi dysponują wojewodowie, minister właściwy do spraw wewnętrznych i inni ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz centralne organy administracji rządowej.

Przepisy prawne, regulujące działania organów administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego, muszą w sposób właściwy definiować role i zadania poszczególnych elementów struktury zarządzania kryzysowego. Niezbędne jest ciągłe monitorowanie zmieniającego się otoczenia i dostosowywanie systemu zarządzania kryzysowego do istniejących aktualnie warunków. Akty prawne z zakresu zarządzania kryzysowego są niezwykle ważne, pełnią rolę wytycznych, na ich podstawie możliwe staje się organizowanie i koordynowanie wszelkich działań w sytuacjach zagrożenia, które wymagają jasno sprecyzowanych i zaplanowanych czynności zapobiegawczych, ratowniczych i innych. W sytuacjach kryzysowych wszelkie decyzje, co do dalszego postępowania podejmowane są „pod presją”, głównie czasu, dlatego tak ważnym elementem dla bezpieczeństwa narodowego jest to, że zarządzanie kryzysowe realizowane jest na wszystkich szczeblach administracji państwowej, poczynwszy od najniższego szczebla lokalnego - gminnego, co pozwala podejmować działania tak szybko jak jest to możliwe, bez zbędnej zwłoki.

³⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.)

³¹ K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Nr kol. 1864, 2011 r., s. 120.

³² Art. 26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

Koncepcja zarządzania kryzysowego skupia się na zasadzie prymatu układu terytorialnego, tzn. główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na określonym stopniu podziału terytorialnego kraju, na którym wystąpił kryzys³³.

Najważniejszym aktem prawnym dotyczącym zarządzania kryzysowego jest ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Określa ona organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania, a także zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego. Wynika z niej (zgodnie z art. 21 ustawy), że obowiązek podjęcia działania w przypadku wystąpienia zagrożeń spoczywa w pierwszej kolejności na organach samorządu terytorialnego.

Tabela nr 1.

Organy systemu zarządzania kryzysowego w Polsce³⁴

| Szczebel administracyjny | Organ zarządzania kryzysowego | Organ opiniodawczo-doradczy | Centrum Zarządzania Kryzysowego |
|--------------------------|---|--|--|
| Krajowy | Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów | Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego | Rządowe Centrum Bezpieczeństwa |
| Resortowy | Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego | Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego) | Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego) |
| Wojewódzki | Wojewoda | Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego | Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego |
| Powiatowy | Starosta powiatu | Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego | Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego |
| Gminny | Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta | Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego (Miejski Zespół Zarządzania Kryzysowego) | Mogą być tworzone (nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego |

³³ D. Wróblewski, M. Kędzierska, B. Połeć, *Teleinformatyczny zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego – badania i projektowanie*, w: D. Wróblewski (red. nauk.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 14.

³⁴ Strona internetowa Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: www.rcb.gov.pl [dostęp: styczeń 2014]

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym definiuje między innymi pojęcia, które są nierozdzielnie związane z działalnością organów państwowych w celu zachowania bezpieczeństwa narodowego:

- sytuacja kryzysowa - należy przez to 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,
- zarządzanie kryzysowe - to działalność organów administracji publicznej 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 na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru,
- infrastruktura krytyczna - należy rozumieć, jako systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię i paliwa; łączności i sieci teleinformatycznych; finansowe; zaopatrzenia w żywność i wodę; ochrony zdrowia; transportowe i komunikacyjne; ratownicze; zapewniające ciągłość działania administracji publicznej; produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Obowiązek tworzenia planów infrastruktury krytycznej spoczywa na organach administracji na szczeblu krajowym i wojewódzkim. Zakres ochrony infrastruktury krytycznej obejmuje następujące zadania³⁵:
 - gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej,
 - przygotowywanie i aktualizację planów ochrony infrastruktury krytycznej,
 - opracowywanie i wdrażanie procedur na wypadek wystąpienia zagrożeń infrastruktury krytycznej,
 - zapewnienie możliwości odtworzenia infrastruktury krytycznej,
 - współpracę między administracją publiczną a właścicielami oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń

³⁵ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

infrastruktury krytycznej w zakresie jej ochrony.

- Ponadto właściciele infrastruktury są zobligowani do jej ochrony i tworzenia własnych planów ochrony, a także do utrzymywania własnych systemów rezerwowych zapewniających bezpieczeństwo i pozwalających na funkcjonowanie infrastruktury do czasu jej odtworzenia,
- ochrona infrastruktury krytycznej - należy przez to rozumieć zespół przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych w celu zapewnienia funkcjonowania lub szybkiego odtworzenia infrastruktury krytycznej na wypadek zagrożeń, w tym awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie,
- planowanie cywilne – należy rozumieć, jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych, polegających na opracowywaniu planów, w tym planów zarządzania kryzysowego, i programów, mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w zakresie zapobiegania sytuacjom kryzysowym, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania w sytuacjach kryzysowych oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru, ponadto planowanie cywilne obejmuje planowanie w zakresie wspierania Sił Zbrojnych RP w razie ich użycia oraz planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych RP do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego³⁶.

Zgodnie z wymogami ustawy o zarządzaniu kryzysowym zadania planowania cywilnego obejmują³⁷:

- przygotowanie planów zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie struktur uruchamianych w sytuacjach kryzysowych,
- przygotowanie i utrzymanie zasobów niezbędnych do wykonania zadań ujętych w planie zarządzania kryzysowego,
- utrzymanie baz danych niezbędnych w procesie zarządzania kryzysowego,
- przygotowanie rozwiązań na wypadek zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej,
- zapewnienie spójności pomiędzy planami zarządzania kryzysowego a innymi planami sporządzanymi w tym zakresie przez właściwe organy administracji publicznej.

Plany zarządzania kryzysowego stanowią podstawowe narzędzie organów administracji publicznej w przypadku wystąpienia zagrożenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową występującą na terenie gminy, powiatu lub województwa (w zależności od szczebla) lub takie, które wykraczają poza ich granice lub wymagają zaangażowania sił

³⁶ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.)

³⁷ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, AON, Warszawa 2013, s. 6.

i środków przekraczających możliwości reagującej gminy, powiatu lub województwa (w zależności od szczebla).

Zadania realizowane w ramach planowania cywilnego powinny uwzględniać: zapewnienie funkcjonowania administracji publicznej, zapewnienie funkcjonowania i możliwości odtworzenia infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru, racjonalne gospodarowanie siłami i środkami w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, zapewnienie ludziom warunków przetrwania w sytuacjach kryzysowych, w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny.

Ustawa określa ogólny układ planów zarządzania kryzysowego (krajowy, wojewódzkie, powiatowe, gminne), zadania zakresu ochrony infrastruktury krytycznej oraz układ planów ochrony infrastruktury krytycznej (na szczeblu krajowym i wojewódzkim oraz dla właścicieli i posiadaczy samoistnych urządzeń infrastruktury krytycznej). Rada Ministrów na podstawie delegacji ustawowej określa w drodze rozporządzenia, sposób tworzenia i aktualizacji oraz struktury planów uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Plany zarządzania kryzysowego podlegają systematycznej aktualizacji, a cykl planowania nie może być dłuższy niż dwa lata.

1.5 Zarządzanie ryzykiem

Szczebel centralny

Jedynym, ale dość jednolitym podejściem do procesów zarządzania ryzykiem na szczeblu centralnym, ugruntowanym w polskim systemie prawnym jest rozwiązanie wdrożone dla sektora finansowego. Obligatoryjność wprowadzenia rozwiązań wzmacniających kontrolę nad wydatkami publicznymi w ministerstwach, urzędach, bankach oraz innych instytucjach działających w strukturze administracji publicznej usankcjonowała ustawa o finansach publicznych³⁸. Dokument wprowadza do stosowania zasady kontroli zarządczej, która obejmuje działania podejmowane dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy³⁹. Jednostki administracji publicznej, zgodnie z przyjętą polityką zarządzania ryzykiem obowiązane są zapewnić odpowiednie wsparcie dla kadry zarządzającej oraz pracowników uczestniczących w procesie zarządzania ryzykiem, a także usprawnić sposób planowania działań służących realizacji celów instytucji i wdrożyć skuteczne mechanizmy kontroli wewnętrznej. Na potrzeby wykonania wskazanych zadań dopuszczone jest również uregulowanie kwestii związanych z zarządzaniem ryzykiem dodatkowymi dokumentami, które będą wzmacniać efektywność funkcjonowania jednostki.

Minister Finansów został zobowiązany ustawą do określania i ogłaszania w formie komunikatu (publikowanego w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów) standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, które będą zgodne ze standardami

³⁸ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z późn. zm.).

³⁹ Art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z późn. zm.).

międzynarodowymi. Ponadto pod szyldem Ministerstwa Finansów ukazała się publikacja pt. „Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym”⁴⁰, będąca podręcznikiem dla organów administracji publicznej do wdrażania systemu zarządzania ryzykiem.

Szczebel wojewódzki

Wsparciu jednostek administracyjnych w skuteczniejszym zarządzaniu, adekwatnym wykorzystaniu posiadanych zasobów, ale także zapobieganiu niepożądanym zdarzeniom i przygotowaniu najlepszych możliwych przepisów oraz procedur działania, służą wprowadzone w województwach zasady zarządzania ryzykiem. Na przykładzie województwa mazowieckiego, w którym wdrożono politykę zarządzania ryzykiem, komórką całościowo oceniającą oraz analizującą pojawiające się ryzyka i monitorującą system jest zespół do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Do podstawowych zadań wspomnianego zespołu należy również: planowanie, organizacja oraz koordynacja nad systemem kontroli zarządczej, podejmowanie działań w zakresie zarządzania ryzykiem⁴¹. Najobszerniejszym aktem prawnym wydanym przez wojewodę jest zarządzenie ustanawiające politykę zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. Jest to obecnie również najważniejszy dokument z tego obszaru działalności, ponieważ wprowadza do stosowania załącznikiem do zarządzenia metodykę zarządzania ryzykiem.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wszystkie jednostki organizacyjne, w tym komórka właściwa ds. zarządzania kryzysowego - biorą udział w procesie zarządzania ryzykiem.

Wprowadzony przez wojewodę załącznik do zarządzenia przedstawia zastosowanie zarządzania ryzykiem w jednostce. W tym przypadku wynika ono z kontroli zarządczej i jest ukierunkowane na powiększanie prawdopodobieństwa osiągnięcia wszystkich założonych celów i zadań do wykonania⁴².

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim wprowadza się sześć etapów zarządzania ryzykiem. Pierwszym jest identyfikacja ryzyka, która polega na rozpoznaniu wszystkich ryzyk, mogących oddziaływać na realizację celów. Kolejnym etapem obejmującym hierarchizację ryzyk według ich oddziaływania oraz prawdopodobieństwa wystąpienia jest analiza ryzyka. Za moment weryfikacji i oceny ryzyka, w tym także środków przeznaczonych do trzymania go pod kontrolą uznano ewaluację ryzyka. Dokument przedstawia w dalszym etapie potrzebę określenia przedsięwzięć niezbędnych do przeprowadzenia względem zidentyfikowanych ryzyk, które są nieakceptowalne. Równie ważnym elementem jest wskazanie osób odpowiedzialnych (właścicieli ryzyk) za podjęcie działań zaradczych. Ostatnim etapem ustanowionym

⁴⁰ Strona internetowa: http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3349878/20130307_3_zarządzanie_ryzykiem_w_sektorze_publicznym.pdf [dostęp: styczeń 2014]

⁴¹ § 2 zarządzenia Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

⁴² § 2 zarządzenia Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

zarządzeniem jest monitorowanie, a w tym dokonywanie przeglądu i zdawanie sprawozdań⁴³.

Za całość wdrożonego systemu odpowiada wojewoda, jednakże może tą odpowiedzialność cedować na podwładnych: Dyrektorowi Generalnemu bądź dyrektorom wydziałów⁴⁴. Obok funkcjonującego zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem Dyrektor Generalny posiada odpowiednie kompetencje, aby powołać koordynatora zarządzania ryzykiem. We właściwościach działania koordynatora jest wdrażanie i koordynacja zarządzania ryzykiem, wsparcie identyfikacji i analizy ryzyk, przeszkalanie pracowników z zakresu zarządzania ryzykiem oraz opracowanie analiz, a także raportów na potrzeby zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem⁴⁵.

Szczegół powiatowy

Na poziomie powiatu również przeprowadzono działania prawne mające na celu wdrożenie procesów związanych z zarządzaniem ryzykiem. Potwierdzeniem tego podejścia jest wprowadzenie do stosowania zasad polityki zarządzania ryzykiem w mieście stołecznym Warszawie⁴⁶. Mocą aktu prawnego powołano Pełnomocnika ds. ryzyka odpowiedzialnego za kształtowanie oraz doskonalenie systemu zarządzania ryzykiem⁴⁷. Wprowadzenie systemu ma na celu możliwość identyfikowania oraz szacowania poziomu ryzyka, analizy kluczowych wskaźników ryzyka, a także określenia reakcji na dane ryzyko, które mogłoby zakłócić lub uniemożliwić realizację wyznaczonych celów⁴⁸.

Ramy działania systemu Prezydent Warszawy ustanowił zarządzeniem⁴⁹, które przedstawia przede wszystkim terminologię na potrzeby wykorzystania zarządzania ryzykiem, zakres zadań i obowiązków uczestników systemu, zasady identyfikowania ryzyka oraz dokonywania oceny ryzyka, zasady określania reakcji na ryzyko, zasady identyfikowania i raportowania incydentów, zakres i sposób monitorowania oraz raportowania ryzyka⁵⁰.

Odpowiedzialność za wdrożony system, zgodnie z zarządzeniem ponoszą: Prezydent

⁴³ § 8 załącznika do zarządzenia Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

⁴⁴ § 9 załącznika do zarządzenia Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

⁴⁵ § 11 załącznika do zarządzenia Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

⁴⁶ Zarządzenie Nr 3943/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 26 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie oraz powołania Pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy ds. ryzyka.

⁴⁷ § 2 zarządzenia Nr 3943/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 26 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie oraz powołania Pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy ds. ryzyka.

⁴⁸ Załącznik do Zarządzenia Nr 3943/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 26 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie oraz powołania Pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy ds. ryzyka.

⁴⁹ Zarządzenie Nr 3666/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 18 grudnia 2012 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie.

⁵⁰ § 1 zarządzenia Nr 3666/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 18 grudnia 2012 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie.

Miasta Stołecznego Warszawy – na poziomie strategicznym, dyrektorzy biur, burmistrzowie oraz kierownicy jednostek – na poziomie operacyjnym, Pełnomocnik ds. ryzyka oraz właściciele procesów – na poziomie koordynacji systemu zarządzania ryzykiem⁵¹.

Do realizacji zadań, zgodnie z metodyką zawartą w dokumencie zobowiązani są wszyscy uczestnicy systemu, w tym przede wszystkim właściciele ryzyk – wskazani przez Pełnomocnika ds. ryzyka kierownicy oraz pracownicy poszczególnych komórek. Do najważniejszych należą: przeprowadzanie identyfikacji i oceny ryzyk związanych z realizacją przypisanych celów i procesów, określanie reakcji w odniesieniu do poszczególnych ryzyk, wdrażanie działań zaradczych w stosunku do zidentyfikowanych ryzyk, wypełnianie określonych w zarządzeniu obowiązków w zakresie raportowania⁵². Dodatkowo zarządzenie określa procedurę zarządzania ryzykiem w urzędzie miasta, wskazuje, jakie działania są możliwe do wykonania w tym zakresie oraz podaje sposób dokumentowania ryzyk.

Szczebel gminny

Kierując się zapisami właściwych ustaw: o samorządzie gminnym⁵³ oraz o finansach publicznych⁵⁴ również władze gmin podjęły wysiłek legislacyjny oraz organizacyjny na rzecz adaptacji procesów zarządzania ryzykiem do działalności podległych sobie jednostek organizacyjnych. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast wydanymi zarządzeniami ustalają zasady oraz zakres wprowadzanego do stosowania zarządzania ryzykiem.

W sposób bardzo ogólny do zagadnienia podeszła gmina Grójec, w której wydanym zarządzeniem⁵⁵ burmistrz ustanowił kontrolę zarządczą i wprowadził zasady jej funkcjonowania. Zgodnie z dokumentem zasadniczą rolą kontroli zarządczej w gminie jest zapewnienie właściwej realizacji zadań i celów określonych w Strategii Gminy i Miasta, jak również zaplanowanych w budżecie gminy⁵⁶. Odpowiedzialność za nadzorowane i kontrolowane procesy w ramach swojej działalności ponoszą właściwi kierownicy jednostek organizacyjnych. W szczególności mają oni za zadanie:

1. monitorować, identyfikować i oceniać pojawiające się ryzyka;
2. opracować zasady, plany, standardy, systemy oraz inne środki zaradcze w celu minimalizacji, ograniczenia lub usunięcia ryzyka powiązanego z danym zagrożeniem;
3. wdrażać praktyczne procesy (w tym: narzędzia, procedury) nadzorowania i kontrolowania, w taki sposób, aby osiągnąć cele kontroli zarządczej wymienione

⁵¹ § 2 zarządzenia Nr 3666/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 18 grudnia 2012 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie.

⁵² § 7 zarządzenia Nr 3666/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 18 grudnia 2012 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie.

⁵³ Art. 33 ust 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591, z późn. zm.).

⁵⁴ Art. 69 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.1240, z późn. zm.).

⁵⁵ Zarządzenie Nr 81/11 Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z dnia 15.06.2011 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Grójec.

⁵⁶ § 1 zarządzenia Nr 81/11 Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z dnia 15.06.2011 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Grójec.

- powyżej;
4. zapewnić skuteczność wykonywania kontroli zarządczej i dbać o ciągłą poprawę realizowanych przez siebie procesów⁵⁷;
 5. wdrażać standardy zgodne z wytycznymi Ministra Finansów, w tym procedury zarządzania ryzykiem.

W celu zapewnienia nadzoru strategicznego nad działalnością jednostek organizacyjnych burmistrz gminy powołał zespół w składzie: zastępcy burmistrza, skarbnik i sekretarz gminy. Szczegółową organizację i zakres kontroli przedstawia zarządzenie burmistrza gminy Grójec, wprowadzające regulamin kontroli zarządczej⁵⁸.

Bardziej wszechstronne i usystematyzowane podejście do zarządzania ryzykiem prezentuje miasto Grudziądz. Prezydent stosownym zarządzeniem⁵⁹ ustanowił zasady zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz pozostałych jednostkach organizacyjnych. W dokumencie określono podstawową terminologię, niezbędną do zastosowania przy realizacji procesów związanych z zarządzaniem ryzykiem. § 4 zarządzenia wskazuje na cele zarządzania ryzykiem w Grudziądzu, do których należą: usprawnienie efektywności zarządzania; lepsze wykorzystanie zasobów finansowych i ludzkich; zapobieganie stratom finansowym; ograniczenie możliwości niepowodzenia realizowanych przedsięwzięć i projektów; wdrażanie mechanizmów kontrolnych adekwatnych do ryzyka⁶⁰. Dokument ustanawia trzy poziomy zarządzania ryzykiem – strategiczny (odpowiedzialnym jest Prezydent Grudziądza oraz na poziomie jednostki organizacyjnej - kierownik), operacyjny (odpowiedzialnymi są kierownicy komórek i jednostek organizacyjnych) i projektowy (odpowiedzialnymi są pracownicy komórek i jednostek organizacyjnych odpowiedzialni za projekt). Poziom strategicznymi obejmuje działania związane z celami długoterminowymi jednostki, poziom operacyjny odnosi się realizacji celów wyznaczonych w roku kalendarzowym, a poziom projektowy do konkretnych jednorazowych przedsięwzięć lub umów⁶¹.

Zarządzanie ryzykiem realizowane jest poprzez etapy: identyfikacji ryzyk, które mogą oddziaływać na realizację celów lub zadań; oceny istniejących środków wykorzystywanych do utrzymania ryzyka pod kontrolą; analizy ryzyka wg oddziaływania i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka; określenia sposobu postępowania z ryzykiem, w tym określenia środków zaradczych w przypadku ryzyka nieakceptowanego; wskazania osób odpowiedzialnych za podjęcie działań zaradczych oraz ustalenia terminu podjęcia działań; monitorowania i składania

⁵⁷ § 3 zarządzenia Nr 81/11 Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z dnia 15.06.2011 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Grójec.

⁵⁸ Zarządzenie Nr 84/11 Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z dnia 15.06.2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej.

⁵⁹ Zarządzenie Nr 176/12 Prezydenta Grudziądza z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy – miasto Grudziądz.

⁶⁰ § 4 zarządzenia Nr 176/12 Prezydenta Grudziądza z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy – miasto Grudziądz.

⁶¹ § 5 i 6 zarządzenia Nr 176/12 Prezydenta Grudziądza z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy – miasto Grudziądz.

sprawozdań dotyczących realizacji podjętych działań zaradczych⁶². W dokumencie szczegółowo opisano każdy z przeprowadzanych etapów w ramach zarządzania ryzykiem w gminie. W celu wsparcia pracy osób odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę nad procesami zarządzania ryzyka do zarządzenia dołączono stosowne załączniki obejmujące: zasady i sposób przeprowadzenia oceny i analizy ryzyka, a także rejestr zidentyfikowanych ryzyk. Dodatkowo niezależną ocenę procesu zarządzania ryzykiem przeprowadza powołany przez Prezydenta Grudziądz Audytor Wewnętrzny, zgodnie z rocznym planem audytu⁶³.

⁶² § 7 zarządzenia Nr 176/12 Prezydenta Grudziądz z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy – miasto Grudziądz.

⁶³ § 19 zarządzenia Nr 176/12 Prezydenta Grudziądz z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy – miasto Grudziądz.

2. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA SZCZEBLU CENTRALNYM

2.1 Rada Ministrów

Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴. W przypadkach niecierpiących zwłoki, zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów⁶⁵. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów⁶⁶.

Zadania Rady Ministrów w zakresie zarządzania kryzysowego to określenie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, uruchomienie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego, wprowadzenie i zniesienie stanu klęski żywiołowej (na wniosek właściwego wojewody lub z własnej inicjatywy)⁶⁷ oraz udział w posiedzeniach Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Większość zadań z zakresu zarządzania kryzysowego Rada Ministrów deleguje na podległe jej organy (np. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa). Stanowi organ nadzorujący i podejmujący kluczowe decyzje w sytuacjach kryzysowych.

2.2 Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego, to organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego⁶⁸. Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego przygotowuje propozycje użycia sił i środków niezbędnych do zwalczania sytuacji kryzysowych oraz doradza Radzie Ministrów w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych. RZZK jest również odpowiedzialny za opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym, potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru, opiniowanie i przedkładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Przygotowuje ponadto projekt zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego⁶⁹.

Organizację i tryb pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego szczegółowo reguluje Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów⁷⁰. Schemat organizacyjny RZZK przedstawiony został na Ryc. 2.

⁶⁴ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁶⁵ Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁶⁶ Art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁶⁷ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

⁶⁸ Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁶⁹ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

⁷⁰ Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2011 r. Nr 93, poz. 955 2011.10.21).



Ryc. 2. Schemat organizacyjny Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego opracowanie własne na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁷¹

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego zobowiązany jest do spotkań, co najmniej raz na kwartał w ramach posiedzeń zwyczajnych. Możliwe jest również zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego w przypadku wystąpienia lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej. Decyzje podejmowane podczas posiedzeń zespołu muszą być podejmowane jednogłośnie, a informacja o podjętych ustaleniach publikowane są w formie komunikatu prasowego. W przypadku zgłoszenia uwag lub zastrzeżeń sprawa rozpatrywana jest na kolejnym posiedzeniu Zespołu.

⁷¹ Art. 8 ust. 2-7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

2.3 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) podległe Prezesowi Rady Ministrów - zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Zespołu i Ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego⁷². Schemat organizacyjny RCB przedstawiony został na Ryc. 3.



Ryc. 3. Schemat organizacyjny Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa⁷³

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest odpowiedzialne za planowanie cywilne, a w szczególności za przedstawianie sposobów i środków reagowania oraz ograniczania skutków zagrożeń, opracowywanie i aktualizowanie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, monitorowanie i gromadzenie informacji o potencjalnych zagrożeniach wraz z analizowaniem i oceną możliwości ich wystąpienia i rozwoju oraz wypracowywanie wniosków i propozycji

⁷² Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁷³ § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 471).

zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom. Dodatkowo Centrum planuje wykorzystanie Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz planuje sposób ich wsparcia przez organy administracji publicznej. Realizuje zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej Centrum przygotowuje uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym oraz odpowiada za zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego w czasie sytuacji kryzysowej. Dodatkowo Centrum organizuje, prowadzi oraz koordynuje szkolenia i ćwiczenia krajowe i międzynarodowe z zakresu zarządzania kryzysowego.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa współpracuje z Centrami Zarządzania Kryzysowego organów administracji publicznej oraz uzgadniania plany zarządzania kryzysowego sporządzane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych. Organizuje ponadto pracę Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz przygotowuje projekty opinii i stanowisk Zespołu.

W ramach działań międzynarodowych Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jako krajowy punkt kontaktowy, współpracuje z podmiotami, komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe i ochronę infrastruktury krytycznej. Jednocześnie opracowuje i aktualizuje załącznik do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego dotyczącego ochrony infrastruktury krytycznej.

Wspólnie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Centrum realizuje zadania z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym⁷⁴.

2.3.1 Raport o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa odpowiada ponadto za przygotowanie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, który tworzony jest na podstawie raportów cząstkowych wykonywanych przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów w zakresie ich kompetencji (np. Minister Spraw Wewnętrznych w zakresie działalności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych)⁷⁵. Raport powinien obejmować najważniejsze zagrożenia i skutki ich wystąpienia, cele strategiczne, podzielone według kryterium ważności (priorytetu), minimalizujące możliwość wystąpienia zagrożenia lub jego skutków oraz wykaz sił i środków.

W Raporcie wskazuje się regionalne i lokalne inicjatywy w zakresie poprawy bezpieczeństwa państwa oraz przedstawia się wnioski zawierające hierarchicznie uporządkowaną listę przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych, a szczególnie tych, których realizacja wymaga działań wykraczających poza posiadane

⁷⁴ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁷⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540).

kompetencje. Może zawierać również inne informacje, które zdaniem wykonawcy mogą być przydatne przy tworzeniu Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego⁷⁶.

Dyrektor RCB koordynuje opracowanie Raportu na podstawie raportów cząstkowych, oraz dokonuje jego systematycznej aktualizacji. Dyrektor RCB jest zobowiązany przedłożyć Raport Radzie Ministrów raz na 2 lata wraz z informacją o wprowadzonych zmianach.

2.3.2 Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Na infrastrukturę krytyczną składają się obiekty kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Ochrona infrastruktury krytycznej to proces obejmujący znaczną liczbę obszarów zadaniowych i kompetencji oraz angażujący wiele zainteresowanych stron. Proces ten obejmuje wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej, zakłada również stopniowe dochodzenie do oczekiwanego rezultatu oraz nieustanne doskonalenie. Zadania w tym zakresie obejmują zapobieganie zagrożeniom i ograniczanie ich skutków, zmniejszanie podatności infrastruktury krytycznej na zagrożenia oraz szybkie przywrócenie jej prawidłowego funkcjonowania na wypadek wszelkich zdarzeń mogących je zakłócić⁷⁷.

Celem Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej, przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną, reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz odtwarzania infrastruktury krytycznej⁷⁸.

W NPOIK określono narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej oraz szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urządzenia i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.

Opracowanie kryteriów pozwalających wyodrębnić infrastrukturę krytyczną w ramach opracowywania Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej realizowane jest przez RCB, które następnie przekazuje je, według właściwości, ministrom i kierownikom urzędów centralnych⁷⁹. W celu opracowania projektu Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej Dyrektor RCB otrzymuje od ministrów i kierowników urzędów centralnych w terminie 6 miesięcy informacje zawierające charakterystykę obszaru

⁷⁶ § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540).

⁷⁷ Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, 2013 r., s. 5.

⁷⁸ Strona internetowa Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: www.rcb.gov.pl [dostęp: styczeń 2014].

⁷⁹ § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

zadaniowego pozostającego w ich właściwości, propozycje wymagań, standardów i sposobów zapobiegania, pozwalające zapewnić ciągłość funkcjonowania infrastruktury krytycznej, ogólną ocenę ryzyka, uwzględniającą zagrożenia, podatności na zagrożenie oraz konsekwencje zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej, propozycje priorytetów w zakresie odtwarzania infrastruktury krytycznej oraz propozycje programów badawczych i rozwojowych mogących przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej⁸⁰.

Na podstawie przedłożonych informacji dyrektor Centrum opracowuje projekt Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej, który podlega uzgodnieniu z uczestnikami Programu, a następnie po rozpatrzeniu uwag i zastrzeżeń. Dyrektor Centrum przedstawia projekt Radzie Ministrów. Dyrektor powinien również aktualizować Program z własnej inicjatywy lub na wniosek ministra lub kierownika urzędu centralnego. Współpraca w realizacji Programu polega na utrzymywaniu kontaktów pomiędzy uczestnikami poprzez m. in. konferencje, seminaria, fora dyskusyjne, ćwiczenia, szkolenia.

Operator infrastruktury krytycznej, który może być właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym obiektów, instalacji, urządzeń i usług infrastruktury krytycznej⁸¹ sporządza plan w terminie 9 miesięcy od daty otrzymania od dyrektora RCB, informacji o ujęciu w wykazie. Plan wymaga uzgodnienia, w zakresie ich dotyczącym z właściwymi terytorialnie z wojewodą, komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, Policji, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego, wojewódzkim lekarzem weterynarii, państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, dyrektorem urzędu morskiego oraz z ministrem lub kierownikiem urzędu centralnego, we właściwości, którego znajduje się system, do którego została zaliczona dana infrastruktura krytyczna⁸².

Dyrektor RCB, po rozpatrzeniu ewentualnych rozbieżności, zatwierdza plan w terminie 90 dni od daty przedłożenia. Aktualizacja planów odbywa się w zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na dwa lata⁸³. Ostatnia aktualizacja Planu miała miejsce w 2013 r.

2.4 Centra Zarządzania Kryzysowego

Za tworzenie centrów zarządzania kryzysowego odpowiedzialne są następujące organy⁸⁴: Minister Obrony Narodowej, Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw rolnictwa, do spraw środowiska, do spraw zagranicznych, do spraw zdrowia, Komendanci

⁸⁰ § 5, ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

⁸¹ § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).

⁸² § 4, ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 542).

⁸³ § 4, ust. 8, § 5, ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 542).

⁸⁴ § 2, ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).

Główni Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Granicznej, Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Minister kierujący więcej niż jednym działem administracji rządowej tworzy tylko jedno centrum zarządzania kryzysowego. Ponadto minister może utworzyć wspólne centrum zarządzania kryzysowego z organami mu podległymi lub przez niego nadzorowanymi.

Centra zarządzania kryzysowego może znajdować się w obiekcie, w którym wyodrębniono pomieszczenia, dostępne wyłącznie dla osób upoważnionych, np. pomieszczeń operatorsko-dyspozytorskich, w których są gromadzone, przetwarzane i wymieniane informacje w zakresie zarządzania kryzysowego, prowadzone analizy i oceny sytuacji kryzysowych⁸⁵.

Zadania swe centrum zarządzania kryzysowego realizuje zgodnie z zapisami art. 13 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w oparciu o standardy określone w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁶ z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa systemów i sieci teleinformatycznych określonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych⁸⁷ z zachowaniem ciągłości działania i wymiany informacji, możliwości pracy w przypadku braku zasilania zewnętrznego, uszkodzenia systemów łączności lub też wystąpienia innych awarii. Dyżury w CZK są pełnione całodobowo⁸⁸.

Centra Zarządzania Kryzysowego współpracują z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa i innymi organami administracji publicznej, w zakresie wzajemnej wymiany informacji o potencjalnych zagrożeniach i możliwościach wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz realizowanych i planowanych działaniach zapobiegawczych, stratach i środkach, w tym finansowych, niezbędnych do odtworzenia zasobów i infrastruktury krytycznej, a także w zakresie pomocy krajowej i międzynarodowej. Centra Zarządzania Kryzysowego raz dziennie przekazują do Rządowego Centrum Bezpieczeństwa raporty dobowe. W przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych lub wystąpienia sytuacji kryzysowej CZK przekazują raporty sytuacyjne. W zaistniałej sytuacji kryzysowej w zakresie pozyskiwania informacji oraz ich analizy wiodącą rolę pełni Centrum Zarządzania Kryzysowego organu właściwego terenowo. W momencie, gdy zagrożenie wykracza poza obszar właściwego organu (na terenie dwóch lub więcej województw) jak również w przypadku wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych kompetencje zarządzające przejmuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa⁸⁹.

⁸⁵ § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).

⁸⁶ art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

⁸⁷ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.).

⁸⁸ § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).

⁸⁹ § 6, 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).

2.5 Przedsięwzięcia i procedury systemu zarządzania kryzysowego (SZK)

Wykaz przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz organy odpowiedzialne za ich uruchamianie określone zostały w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów^{90, 91}.

Na wykaz przedsięwzięć i procedur SZK składają się opcje zapobiegania, środki reagowania kryzysowego, przedsięwzięcia przeciw zaskoczeniu i agresji, stopnie alarmowe, warunki ich wprowadzania oraz zadania wykonywane w ramach poszczególnych stopni alarmowych oraz sposób i tryb uruchamiania przedsięwzięć i procedur SZK⁹².

Zadania ujęte w wykazie przedsięwzięć i procedur SZK realizuje się⁹³:

- w stanach gotowości obronnej państwa, o których mowa w ustawie⁹⁴, wśród których wyróżnić możemy:
 - stan stałej gotowości obronnej państwa, który utrzymuje się w czasie pokoju, gdy nie stwierdza się istotnych zagrożeń zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, podczas którego realizowane są zadania planistyczne, organizacyjne, szkoleniowe i kontrolne, mające na celu utrzymywanie w sprawności systemu obronnego państwa,
 - stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, który wprowadza się w razie zaistnienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagającego uruchomienia wybranych elementów systemu obronnego lub realizacji zadań ustalonych dla tego stanu, podczas którego realizowane są zadania zapewniające przygotowanie do przeciwdziałania zewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa oraz usuwania skutków ich wystąpienia,
 - stan gotowości obronnej państwa czasu wojny, który wprowadza się w celu odparcia bezpośredniej zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji, podczas którego realizuje się zadania umożliwiające przeprowadzenie powszechnej mobilizacji, wprowadzenie stanu wojennego oraz pełne rozwinięcie systemu obronnego państwa do odparcia agresji militarnej⁹⁵.
- w przypadku udziału Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach reagowania

⁹⁰ Zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

⁹¹ Art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁹² § 2 zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

⁹³ § 3 zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

⁹⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1967 r. Nr 44, poz. 220, z późn. zm.).

⁹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).

kryzysowego, które definiowane są, jako sojusznicze, wielonarodowe i wielofunkcyjne działania militarne i niemilitarne, które mogą być przeprowadzane wobec całego spektrum zagrożeń i mogą przybrać postać działań ratowniczo-ewakuacyjnych, humanitarnych, działań wspierających pokój, zmierzających do niesienia pomocy w przypadku klęsk i katastrof żywiołowych oraz działań militarnych skierowanych przeciw zagrożeniom bezpieczeństwa.⁹⁶ Ponadto operacje reagowania kryzysowego obejmują również działania związane z podjęciem niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Sojusznikami Traktatu Północnoatlantyckiego działania, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. W związku ze zbrojną napaścią na jeden lub więcej krajów w Europie lub Ameryce Północnej, które będzie uznana za napaść przeciwko nim⁹⁷.

Określenie sposobu realizacji zadań polega na wskazaniu nazwy zadania znajdującego się we właściwości organu odpowiedzialnego podległych, nadzorowanych i podporządkowanych organów i kierowników jednostek organizacyjnych, właściwych do realizacji zadania oraz sił i środków niezbędnych do realizacji zadania⁹⁸.

Koordinację wymiany informacji o stanie realizacji zadań określonych w wykazie przedsięwzięć i procedur SZK zapewnia Dyrektor RCB, który dodatkowo nie rzadziej niż raz na dwa lata dokonuje przeglądu wykazu przedsięwzięć i procedur SZK⁹⁹.

2.5.1 Stopnie alarmowe

Stopnie alarmowe mogą być wprowadzane, zmieniane i odwoływane w drodze zarządzenia przez¹⁰⁰:

- Prezesa Rady Ministrów, na obszarze kilku województw lub na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- ministra lub kierownika urzędu centralnego w odniesieniu do wszystkich lub wybranych kierowników podległych, podporządkowanych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, formacji i urzędów;
- wojewodę w stosunku do obszarów, obiektów i urzędzeń według właściwości miejscowej, na obszarze całego lub części województwa.

Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz wojewodowie mogą wprowadzić, zmienić i odwołać stopień alarmowy kierując się posiadanymi informacjami dotyczącymi zdarzeń lub możliwości ich wystąpienia, w tym informacjami

⁹⁶ A. Czupryński, *Współczesna sztuka operacyjna*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 240-250.

⁹⁷ Art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, 1949 r.

⁹⁸ § 5 zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

⁹⁹ § 6 zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

¹⁰⁰ Załącznik nr 5 zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

przekazanymi przez Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Organy wymienione powyżej mogą przekazać wykonawcom zarządzenie o wprowadzeniu, zmianie i odwołaniu stopnia alarmowego przy użyciu powszechnie dostępnych środków łączności, poprzez podanie komunikatu np. "Wprowadza się stopień alarmowy"). Uzupełnieniem zarządzenia może być szczegółowa informacja przekazana wykonawcom, której klauzula niejawności będzie zależała od rodzaju zawartych w niej danych.

Ogłoszenie społeczeństwu komunikatu o wprowadzeniu obowiązującego stopnia oraz wynikających z niego zaleceniach może być wykonane poprzez wykorzystanie funkcjonujących na danym terenie środków społecznego przekazu.

Wprowadzenie każdego ze stopni alarmowych wymusza podjęcie działań i zadań na rzecz ochrony infrastruktury oraz ochrony ludności.

Pierwszy stopień alarmowy

Pierwszy stopień alarmowy (stopień ALFA według terminologii NATO) ogłaszany jest po uzyskaniu informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym. Rodzaj i zakres zdarzenia jest trudny do przewidzenia. Pierwszy stopień alarmowy wprowadzany jest w formie ogólnego ostrzeżenia. Wszystkie organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny być w stanie wprowadzić i utrzymywać przedsięwzięcia tego stanu alarmowego na czas nieograniczony.

Zadania na rzecz ochrony infrastruktury w pierwszym stopniu alarmowym to głównie informowanie podległego personelu o konieczności zachowania wzmożonej czujności w stosunku do osób, zachowujących się w sposób wzbudzający podejrzenia. Ponadto w trybie alarmowym należy zapewnić dostępność członków personelu niezbędnego do wzmocnienia ochrony obiektów, przeprowadzać wzmożone kontrole pojazdów oraz osób wchodzących na teren obiektów, ograniczyć w obrębie instytucji ruch pojazdów i osób do niezbędnego minimum, sprawdzać na zewnątrz i od wewnątrz budynki będące w stałym użyciu, pod względem podejrzanych zachowań osób oraz w poszukiwaniu podejrzanych przedmiotów, zamknąć i zabezpieczyć nieużywane regularnie budynki i pomieszczenia, sprawdzić działanie środków łączności funkcjonujących na potrzeby systemu kierowania, dokonać przeglądu wszystkich procedur, rozkazów, szczegółowych wymagań osobowych i logistycznych oraz zadań związanych z wprowadzeniem wyższych stopni alarmowych oraz sprawdzić działanie instalacji alarmowych oraz przepustowość dróg ewakuacji.

Zadania na rzecz ochrony ludności w pierwszym stopniu alarmowym skupiają się na prowadzeniu wzmożonych kontroli miejsc dużych skupisk ludzkich, obiektów użyteczności publicznej oraz innych potencjalnych pozamilitarnych obiektów ataku, w celu wzmocnienia ochrony. Dodatkowo należy informować odpowiednie służby w przypadku zauważenia: nieznanymi pojazdami na terenie instytucji publicznych lub innych ważnych obiektów, porzuconych paczek i bagaży lub w przypadku zaobserwowania jakichkolwiek innych oznak nietypowej działalności.

Drugi stopień alarmowy

Drugi stopień alarmowy (stopień BRAVO według terminologii NATO) ogłaszany jest po uzyskaniu informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub

sabotażowym. Stopień ten jest wprowadzany w przypadku zaistnienia zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia działalnością terrorystyczną lub aktem sabotażu, jednakże konkretny cel ataku nie został zidentyfikowany. Wszystkie organy administracji publicznej i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny posiadać możliwość utrzymania tego stopnia do chwili ustąpienia zagrożenia, nie naruszając swoich zdolności do bieżącego działania.

Po wprowadzeniu drugiego stopnia alarmowego należy wykonać wszystkie zadania przewidziane dla pierwszego stopnia alarmowego. Oprócz tego należy wykonać zadania na rzecz ochrony infrastruktury, które polegają na ostrzeganiu personelu o możliwych formach ataku, zapewnieniu dostępności w trybie alarmowym personelu wyznaczonego do wdrażania procedur działania na wypadek aktów terrorystycznych i sabotażowych, wzmocnieniu ochrony ważnych obiektów publicznych oraz sprawdzeniu systemów ochrony obiektów ochraniających przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne i wewnętrzne służby ochrony. Należy wzmocnić kontrole wszystkich przesyłek pocztowych kierowanych do urzędu (instytucji), dokonać przeglądu stanu posiadanych zapasów materiałowych i sprzętu, poddać kontroli przy wejściu osoby wchodzące na teren obiektu oraz ich bagaże, paczki i inne pojemniki oraz zapewnić ochronę środków transportu służbowego poza terenem obiektu, wprowadzić kontrolę pojazdu przed wejściem do samochodu i jego uruchomieniem.

Na rzecz ochrony ludności należy dodatkowo wprowadzić nieregularne patrole do kontrolowania pojazdów, ludzi oraz budynków publicznych w rejonach zagrożonych oraz prowadzić akcję informacyjno-instruktażową dla społeczeństwa dotyczącą potencjalnego zagrożenia, jego skutków i sposobu postępowania.

Trzeci stopień alarmowy

Trzeci stopień alarmowy (stopień CHARLIE według terminologii NATO) ogłaszany jest w przypadku, jeżeli zaistniało konkretne zdarzenie, potwierdzające cel potencjalnego ataku terrorystycznego lub w przypadku uzyskania informacji o osobach (grupach) przygotowujących działania terrorystyczne lub sabotażowe, albo też wystąpiły zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym godzące w bezpieczeństwo innych państw i stwarzające potencjalne zagrożenie dla Polski. Wprowadzenie przedsięwzięć tego stopnia na dłuższy czas może spowodować utrudnienia i będzie miało wpływ na funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Po wprowadzeniu trzeciego stopnia alarmowego należy wykonać wszystkie zadania wymienione dla pierwszego i drugiego stopnia alarmowego. Oprócz tego należy wykonać zadania na rzecz ochrony infrastruktury, które polegają na wprowadzeniu dyżurów dla osób funkcyjnych odpowiedzialnych za wprowadzanie procedur działania na wypadek aktów terroru lub sabotażu, ograniczeniu do minimum liczby miejsc ogólnodostępnych w obiekcie/rejonie obiektu. W uzasadnionych wypadkach należy wprowadzić ścisłą kontrolę osób i pojazdów przy wejściu/wjeździe na teren obiektów, wprowadzić scentralizowane parkowanie, w dużej odległości od najważniejszych obiektów, wydać broń i amunicję oraz środki ochrony osobistej uprawnionym osobom wyznaczonym do wykonywania zadań ochronnych, wzmocnić służbę ochronną oraz częstotliwość patrolowania obiektów, wprowadzić całodobowy nadzór miejsc podlegających ochronie oraz wdrożyć dodatkowe procedury kontrwywiadowczej ochrony i osłony personelu i obiektów.

W placówkach dyplomatycznych poza granicami kraju konieczne jest wdrożenie dodatkowych procedur bezpieczeństwa wynikających z planów ochrony.

Na rzecz ochrony ludności należy dodatkowo wzmocnić ochronę organizowanych imprez masowych lub odwołać organizację imprez, jeżeli nie ma możliwości wzmocnienia ochrony lub wzmocnienie nie gwarantuje zapobieżenia aktowi terrorystycznemu. Dodatkowo niezbędny jest przegląd dostępnej bazy i środków medycznych pod kątem możliwości wykorzystania w przypadku ataku terrorystycznego lub sabotażowego. Należy zaktualizować bazę danych o alternatywnych możliwościach zaopatrzenia w wodę, zweryfikować dane o obiektach przeznaczonych dla potrzeb tymczasowego pobytu ludności oraz rozważyć i zdecydować o wdrożeniu dodatkowych przedsięwzięć właściwych dla rodzaju zagrożenia.

Czwarty stopień alarmowy

Czwarty stopień alarmowy (stopień DELTA według terminologii NATO) ogłaszany jest 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. Po wprowadzeniu czwartego stopnia alarmowego należy wykonać wszystkie zadania wymienione dla pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia alarmowego. Oprócz tego należy wykonać zadania na rzecz ochrony infrastruktury, które polegają na zabezpieczeniu ciągłości pracy zespołów zarządzania kryzysowego (sztabów). Ponadto należy przeprowadzić identyfikację wszystkich pojazdów znajdujących się już w rejonie obiektu, kontrolować wszystkie pojazdy wjeżdżające na teren obiektu i ich ładunek, wprowadzić pełną kontrolę dostępu do obiektu, kontrolować wszystkie wnoszone na teren obiektu walizki, torebki i paczki, przeprowadzać częste kontrole na zewnątrz budynku i na parkingach oraz ograniczyć liczbę podróży służbowych i wizyt osób niezatrudnionych w obiekcie.

Na rzecz ochrony ludności należy dodatkowo rozważyć i zdecydować o wprowadzeniu ograniczeń komunikacyjnych w rejonach zagrożonych, wprowadzić zakaz przeprowadzania imprez masowych oraz zapewnić zaplecze logistyczne oraz medyczno-sanitarne, odpowiednio do możliwego zagrożenia.

2.5.2 Sposób i tryb uruchamiania przedsięwzięć i procedur SZK

Uruchamianie przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego (SZK) może nastąpić w przypadku¹⁰¹:

- wystąpienia sytuacji kryzysowej lub zagrożenia wystąpieniem takiej sytuacji,
- podjęcia przez Radę Północnoatlantycką Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) decyzji o wdrożeniu przedsięwzięć w ramach Systemu Reagowania Kryzysowego NATO (NCRS),
- podjęcia przez Naczelnego Dowódcę Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie

¹⁰¹ Załącznik nr 6 zarządzenia Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

(SACEUR) decyzji o wdrożeniu środków reagowania kryzysowego wcześniej uzgodnionych z właściwymi organami NATO.

Uruchomienie przedsięwzięć i procedur SZK może nastąpić na wniosek Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, zwołanego w trybie określonym w odrębnych przepisach. Wymiana informacji dotyczących przedsięwzięć NCRS między Polską a właściwymi organami NATO odbywa się z wykorzystaniem systemu łączności NATO Secret Wide Area Network (NS WAN). Rolę krajowego punktu kontaktowego w zakresie wymiany tych informacji pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) jako punkt główny lub Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych RP, jako punkt zapasowy w przypadku braku możliwości odbioru tych informacji przez RCB.

Wykonawcy po otrzymaniu wiadomości o rozpoczęciu procedury uruchomienia środków reagowania kryzysowego dokonują analizy możliwości i czasu realizacji zadania w zakresie własnych kompetencji, proponują ewentualne ograniczenia w realizacji środka reagowania kryzysowego, przekazują do RCB meldunek o gotowości do realizacji zadania/propozycje i sugestie w zakresie ograniczeń oraz wykonują zadania przewidziane dla uruchomionych przedsięwzięć, po decyzji podjętej przez właściwe organy wykonawcze.

3. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W WOJEWÓDZTWIE

3.1 Zarząd Województwa

Zarząd województwa jest organem wykonawczym województwa. W skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa, jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie¹⁰². Zarząd województwa uczestniczy w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji¹⁰³. Przewodniczący zarządu województwa - marszałek województwa wyznacza przedstawiciela samorządu województwa do prac w Wojewódzkim Zespole Zarządzania Kryzysowego¹⁰⁴.

3.2 Wojewoda

Na szczeblu województwa organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego województwa jest wojewoda¹⁰⁵. Wojewoda, jako organ administracji państwowej, jest terenowym organem administracji rządowej w województwie i zwierzchnikiem zespolej administracji rządowej na terenie województwa¹⁰⁶. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wojewoda realizuje przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolej służb, inspekcji i straży. Wojewoda kieruje procesami monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie podległego województwa. Współpracuje z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej ma możliwość wnioskowania o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Ponadto wojewoda realizuje zadania z zakresu planowania cywilnego, zatwierdza i wydaje zalecenia do powiatowych planów zarządzania kryzysowego oraz między innymi na ich podstawie przygotowuje wojewódzki plan zarządzania kryzysowego i realizuje wytyczne do niego po zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Bierze udział w organizacji zadań realizowanych na terenie województwa z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Dodatkowo wojewoda nadzoruje proces szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego¹⁰⁷.

Wojewoda realizuje powyższe zadania przy udziale komórki organizacyjnej właściwej

¹⁰² Art. 31 ust. 1, 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.).

¹⁰³ Art. 14 ust. 15 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁰⁴ Art. 14 ust. 11 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁰⁵ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁰⁶ Art. 3, ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

¹⁰⁷ Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, która gromadzi, przetwarza i ocenia dane zagrożeń występujących na obszarze województwa. Dostarcza niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa w województwie, zapewnia prawidłowe funkcjonowanie wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego oraz bierze udział w opracowywaniu i aktualizacji wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Komórka w imieniu wojewody współpracuje również z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego w zakresie przygotowania, opiniowania oraz realizacji zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. Jest podmiotem realizującym zadania stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa na terenie województwa¹⁰⁸.

Sposób szczegółowej organizacji zarządzania kryzysowego może się różnić w zależności od województwa i leży w gestii danego wojewody. Przykładowo wojewoda mazowiecki utworzył w ramach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Samodzielne Stanowiska Pracy w delegaturach oraz Oddziały: Obrony Cywilnej i Logistyki, Spraw Obronnych, Bezpieczeństwa Publicznego i Organizacji, ds. Programu Bezpieczeństwa Powodziowego w Regionie Wodnym Środkowej Wisły, Rolnictwa i Usuwania Skutków Sytuacji Kryzysowych¹⁰⁹. Z kolei wojewoda łódzki według swoich potrzeb ustanowił poza Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego następujące komórki organizacyjne Wydziału: oddział spraw obronnych, oddział ratownictwa medycznego, oddział obrony cywilnej i Centrum Powiadamiania Ratunkowego¹¹⁰. Oba dokumenty przedstawiają również szczegółowe zadania Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, będące w zgodności z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, dotyczące powszechnego obowiązku obrony, Państwowego Ratownictwa Medycznego i inne. Należy zauważyć, iż wojewoda łódzki uporządkował listę zadań zgodnie z odpowiedzialnością poszczególnych komórek organizacyjnych, natomiast wojewoda mazowiecki przedstawił wszystkie dla całego Wydziału. Przedstawiane powyżej przykłady pokazują pewną autonomię wojewodów w zakresie zarządzania kryzysowego. Oczywiście tworzone dokumenty (np. zarządzenia) muszą być zgodne z aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi na terenie naszego kraju.

3.3 Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego

Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem pomocniczym wojewody powoływanym przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy¹¹¹.

Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego powoływany jest poprzez wydanie zarządzenia przez wojewodę. Przykładami takich dokumentów są dwa zarządzenia wydane

¹⁰⁸ Art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁰⁹ § 37 załącznika do Zarządzenia Nr 477 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 listopada 2012 r., z późn. zm.

¹¹⁰ § 24 załącznika do Zarządzenia Wojewody Łódzkiego Nr 95/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r., z późn. zm.

¹¹¹ Art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

przez wojewodę mazowieckiego oraz wojewodę łódzkiego^{112, 113}. Oba dokumenty określają skład Zespołu oraz wskazane pod konkretnym adresem miejsce spotkań.

W skład Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzi wojewoda, jako przewodniczący, kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, jako zastępca przewodniczącego, szef wojewódzkiego sztabu wojskowego (lub jego przedstawiciel) oraz inne osoby w zależności od potrzeb, takie jak kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osoby zatrudnione w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urzędach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz przedstawiciel samorządu województwa, wyznaczony przez marszałka województwa¹¹⁴. Schemat organizacyjny WZZK przedstawiony został na Ryc. 4.

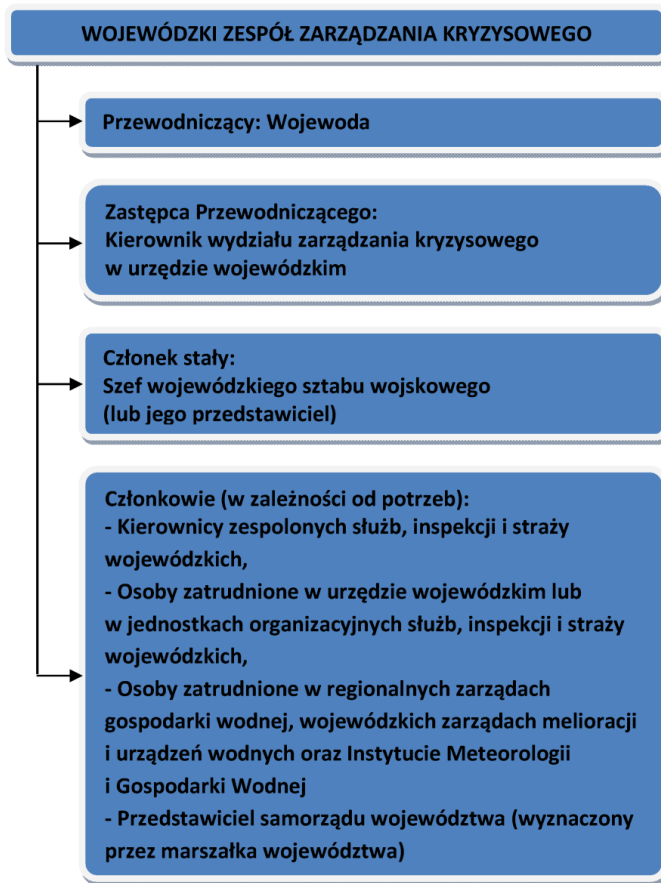
Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego dokonuje oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Jednocześnie jest upoważniony do przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Przygotowuje propozycje działań, opiniuje i przedstawia wojewodzie wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego¹¹⁵.

¹¹² Zarządzenie Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹¹³ Zarządzenie Nr 283/2010 Wojewody łódzkiego z dnia 4 października 2010 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹¹⁴ Art. 14 ust. 9-12 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹¹⁵ Art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).



Ryc. 4. Schemat organizacyjny Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego opracowanie własne na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹¹⁶

Wojewoda łódzki wydanym zarządzeniem ustanowił zadania WZZK oraz tryb zwoływania i wypracowania na posiedzeniu dokumentu, jakim jest protokół¹¹⁷. Wojewoda mazowiecki w formie załącznika do zarządzenia szczegółowo uwzględnił organizację i tryb pracy Zespołu¹¹⁸. Regulamin Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wprowadza dwa tryby zwoływania posiedzeń Zespołu: zwyczajny – zgodnie z rocznym planem pracy oraz nadzwyczajny – w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. W obu przypadkach informację

¹¹⁶ Art. 14 ust. 9-12 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹¹⁷ Zarządzenie Nr 283/2010 Wojewody łódzkiego z dnia 4 października 2010 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹¹⁸ § 1, § 3 zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

o posiedzeniu przekazuje Przewodniczący WZZK, jednak w trybie alarmowym za pośrednictwem Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego¹¹⁹. W zwoływanych posiedzeniach przez Przewodniczącego Zespołu mogą uczestniczyć zaproszone osoby, w tym eksperci¹²⁰. Inicjatywa zwoływania posiedzeń w trybie nadzwyczajnym należy do Przewodniczącego Zespołu, jednak w województwie mazowieckim dopuszcza się uruchomienie tej procedury na wniosek Zastępcy Przewodniczącego Zespołu (Dyrektora WBiZK), bądź Szefa instytucji wiodącej, zgodnie z siatką bezpieczeństwa¹²¹. Obieg informacji oraz alarmowanie zapewnione jest przez WCZK oraz stanowiska kierowania wojewódzkich służb, inspekcji i straży¹²². Aby zapewnione zostało prawidłowe funkcjonowanie mazowieckiego WZZK określono minimalne standardy wyposażenia w celu spełnienia ustawowych zadań. Do dyspozycji Zespołu znajduje się wewnętrzny system teleinformatyczny pozwalający na współdziałanie z zespołami wojewódzkimi oraz RCB. Zapewniono łączność przewodową oraz bezprzewodową, niezbędną na potrzeby informowania, w tym ostrzegania i alarmowania podmiotów wymienionych w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego. Ponadto dodatkowym wsparciem w pracy Zespołu są: multimedialne urządzenia i oprogramowanie do prezentacji danych, mapy – także cyfrowe oraz oprogramowanie prognostyczno – planistyczne, awaryjne zasilanie urządzeń, systemy do rejestracji rozmów i ich archiwizacji, a także niezbędną dokumentację¹²³.

Wojewoda mazowiecki do zadań WZZK ustanowił: ocenianie występujących i potencjalnych zagrożeń mogących wpłynąć na bezpieczeństwo publiczne oraz prognozowanie tych zagrożeń, przygotowanie propozycji działań wojewodzie wraz z przedstawieniem wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań zawartych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego, informowanie opinii publicznej o zagrożeniach, a także opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego. Zespołowi zostały również wyznaczone szczegółowe zadania w ramach kolejnych faz zarządzania kryzysowego¹²⁴: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

W województwie mazowieckim sformułowano listę dokumentów, które są efektem prac Zespołu¹²⁵, stanowią one podstawę działania tego organu. W ramach dokumentów planistycznych opracowuje się:

1. Plan Zarządzania Kryzysowego Województwa Mazowieckiego wraz załącznikami

¹¹⁹ § 2 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹²⁰ § 3 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹²¹ § 5 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹²² § 9 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹²³ § 10 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹²⁴ § 14 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹²⁵ § 18 załącznika do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

- funkcjonalnymi;
2. Plan Operacyjny Funkcjonowania Województwa Mazowieckiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny;
 3. Plan Operacyjny Ochrony przed Powodzią Województwa Mazowieckiego;
 4. Plan Funkcjonalny na Wypadek Wystąpienia Zagrożenia Zamieszkami;
 5. Plan Funkcjonalny na Wypadek Wystąpienia Zagrożenia Terrorystycznego;
 6. Wojewódzki Plan Działania na Wypadek Wystąpienia Epidemii na Terenie Województwa Mazowieckiego;
 7. Plan Użycia Oddziałów i Pododdziałów Pomorskiego Okręgu Wojskowego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na Terenie Administrowanym przez Wojewódzki Sztab Wojskowy w Warszawie;
 8. Plan Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Mazowieckiego;
 9. Plan Postępowania Awaryjnego na Wypadek Zdarzeń Radiacyjnych na Terenie Województwa Mazowieckiego;
 10. Plan Dystrybucji Preparatów Jodowych na Terenie Województwa Mazowieckiego na Wypadek Wystąpienia Zagrożenia Radiacyjnego.

Dodatkowymi materiałami przygotowywanymi przez Zespół okresowo są: raporty, analizy, oceny, opinie oraz dokumenty graficzno-tekstowe, w tym mapy, plany czy szkice. Z każdego posiedzenia Zespołu sporządzany jest protokół.

3.4 Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego

W województwach tworzy się również Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki organizacyjne właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich¹²⁶. Wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego pełnią całonocny dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego na terenie województwa oraz w celu realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Współdziałają również z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Ponadto w ramach swoich działań nadzorują prawidłowe funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności¹²⁷.

¹²⁶ Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹²⁷ Art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

4. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W POWIECIE

4.1 Starosta

Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży¹²⁸. Starosta, jako przewodniczący zarządu powiatu jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu¹²⁹. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz¹³⁰.

Starosta kieruje procesami monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie podległego powiatu. Współpracuje z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Ponadto starosta realizuje zadania z zakresu planowania cywilnego, zatwierdza i wydaje zalecenia do gminnych planów zarządzania kryzysowego oraz między innymi na ich podstawie przygotowuje powiatowy plan zarządzania kryzysowego i realizuje wytyczne do niego po zatwierdzeniu przez wojewodę. Bierze udział w organizacji zadań realizowanych na terenie powiatu z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Dodatkowo starosta nadzoruje proces szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie powiatu.¹³¹ Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

Strukturę zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatowym ustanawia organ odpowiedzialny za administrowanie daną jednostką terytorialną – na przykładzie miasta stołecznego Warszawy (miasta na prawach powiatu) jest to prezydent. W Warszawie wyodrębniono w strukturze urzędu miasta Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, czyli komórkę właściwą m.in. w sprawach zarządzania kryzysowego¹³². W zakresie zarządzania kryzysowego BBiZK prezydent przydzielił następujące zadania, zgodne z wytycznymi zawartymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym¹³³:

- a) realizacja zadań dotyczących planowania cywilnego, w tym opracowywanie i aktualizowanie Planu zarządzania kryzysowego m. st. Warszawy,
- b) realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej,
- c) monitorowanie, analiza i ocena zagrożeń,

¹²⁸ Art. 34, ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

¹²⁹ Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹³⁰ Art. 34, ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

¹³¹ Art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹³² Zarządzenie Nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dn. 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy z późniejszymi zmianami.

¹³³ § 5 zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dn. 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy z późniejszymi zmianami.

- d) obsługa i merytoryczne wsparcie Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- e) wykonywanie zadań z zakresu obrony cywilnej i powszechnej samoobrony,
- f) obsługa Centrum Zarządzania Kryzysowego m. st. Warszawy, w tym uruchamianie procedur i planów działania, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych lub wprowadzenia stanów nadzwyczajnych,
- g) całodobowe monitorowanie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie m.st. Warszawy.

Szczegółowe zadania BBiZK ustanawia wprowadzony przez prezydenta wewnętrzny regulamin organizacyjny Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, szeregując je zgodnie z odpowiedzialnością poszczególnych wydziałów.

4.2 Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem pomocniczym powołanym przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy¹³⁴. W mieście stołecznym Warszawie oraz powiecie otwockim odpowiednim zarządzeniem powołano zespół zarządzania kryzysowego. Dokumenty te analogicznie do wydanego przez wojewodę mazowieckiego zarządzenia ustalają zakres prac i zadań członków Zespołu, tryb posiedzeń oraz udział na nich osób spoza ustalonej grupy członków. Elementem odróżniającym zarządzenie wydane przez starostę otwockiego od zarządzenia prezydenta Warszawy jest wyszczególnienie instytucji przewidzianych do uczestnictwa w posiedzeniach Zespołu. Niewątpliwie zaletą zarządzenia starosty otwockiego jest precyzyjne wskazanie dokumentów, na których pracuje Zespół¹³⁵ oraz tych, które stanowią efekt jego prac¹³⁶.

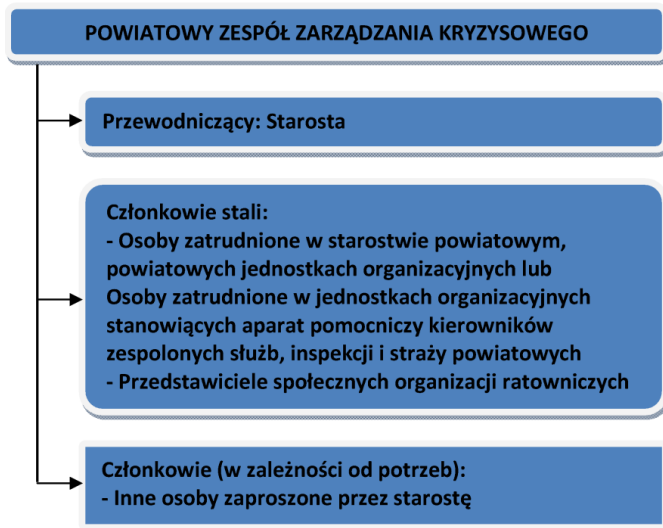
W skład Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzi starosta, jako przewodniczący oraz osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby zaproszone przez starostę¹³⁷. Schemat organizacyjny PZZK przedstawiony został na Ryc. 5.

¹³⁴ Art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹³⁵ Zob.: § 6 załącznika Nr 1 Zarządzenia Nr 31/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r. zmieniające zarządzenie Nr 58/2009 Starosty Otwockiego z dn. 20 października 2009 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹³⁶ Zob.: § 6 załącznika Nr 1 Zarządzenia Nr 31/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r. zmieniające zarządzenie Nr 58/2009 Starosty Otwockiego z dn. 20 października 2009 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹³⁷ Art. 17 ust. 6, 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).



Ryc. 5. Schemat organizacyjny Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego
opracowanie własne na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹³⁸

Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego dokonuje oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Jednocześnie jest upoważniony do przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Przygotowuje propozycje działań, opiniuje i przedstawia staroście wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego¹³⁹.

4.3 Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego zapewniają przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego w powiecie. Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego na terenie powiatu oraz w celu realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Współdziałają również z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Ponadto w ramach swoich działań nadzorują prawidłowe funkcjonowanie systemu wykrywania

¹³⁸ Art. 17 ust. 6, 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹³⁹ Art. 14 ust. 8, art. 17, ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności¹⁴⁰.

Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta¹⁴¹.

W mieście stołecznym Warszawie najważniejsze obowiązki posiada powołany w strukturze Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego - Wydział Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁴², do którego należy: obsługa i merytoryczne wsparcie Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy, a także koordynacja zadań z zakresu zarządzania kryzysowego realizowanych przez delegatury Biura w dzielnicach. Ponadto w CZK funkcjonują dwie komórki merytoryczne, wspierające kompetencyjnie prezydenta miasta w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego: Dział Planowania i Koordynacji Działań oraz Dział Służby Dyżurnej.

Przykładowo celem porównania Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego w Warszawie należy zauważyć, że Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w powiecie otwockim otrzymało zadania w postaci uszeregowanej¹⁴³ na kilka obszarów aktywności: działalność podstawowa komórki, ochrona infrastruktury krytycznej, utrzymanie łączności, sprawdzenie systemów teleinformatycznych oraz nadzór nad przewozem materiałów niebezpiecznych przez powiat¹⁴⁴. Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Otwocku pełni zasadnicze funkcje dla tworzenia w powiecie otwockim optymalnych warunków umożliwiających efektywne i skuteczne zarządzanie oraz koordynowanie działań różnych sił i środków podczas sytuacji kryzysowej, a mianowicie pełnienie roli: centrum dowodzenia starosty, ośrodka analityczno-planistycznego, ośrodka sytuacyjnego oraz centrum informacyjno-alarmowego¹⁴⁵.

Ponadto PCZK w Otwocku posiada wyszczególnione przedsięwzięcia realizowane w ramach stanów gotowości reagowania: stałej, podwyższonej oraz pełnej¹⁴⁶, których nie ujęto w Warszawie. Ponadto dokument wyraźnie czerpie wzorem szczebla wojewódzkiego strukturę podziału zadań na poszczególne fazy zarządzania kryzysowego¹⁴⁷: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

Dodatkowym materiałem, który zawarto w przepisach powołujących Powiatowe

¹⁴⁰ Art. 16 ust. 2, art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁴¹ Art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁴² § 9 zarządzenia Nr 931/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 2 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z późniejszymi zmianami.

¹⁴³ § 4 zarządzenia Nr 62/2009 Starosty Otwockiego z dn. 22 października 2009 r. w sprawie powołania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego z późn. zm.

¹⁴⁴ § 7 zarządzenia Nr 62/2009 Starosty Otwockiego z dn. 22 października 2009 r. w sprawie powołania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego z późn. zm.

¹⁴⁵ § 8 załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 30/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r.

¹⁴⁶ § 8 załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 30/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r.

¹⁴⁷ § 10 załącznika nr 1 do Zarządzenia Nr 30/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r.

Centrum Zarządzania Kryzysowego w Otwocku są 4 załączniki, które zawierają kolejno: ogólną procedurę reagowania kryzysowego¹⁴⁸, siatkę powiadamiania członków PZZK w sytuacjach zagrożenia w powiecie¹⁴⁹, wyposażenie stanowiska PCZK¹⁵⁰, dokumentację niezbędną do realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz zagrożenia bezpieczeństwa państwa¹⁵¹.

W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego¹⁵².

¹⁴⁸ Załącznik nr 1 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.

¹⁴⁹ Załącznik nr 2 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.

¹⁵⁰ Załącznik nr 3 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.

¹⁵¹ Załącznik nr 4 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.

¹⁵² Art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

5. ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W GMINIE

5.1 Wójt, Burmistrz lub Prezydent Miasta

Wójt jest organem wykonawczym gminy. W przypadku, gdy gmina, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, władzę sprawuje burmistrz, natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta¹⁵³. Są oni organami właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy¹⁵⁴. W zakresie zarządzania kryzysowego kierują oni procesami monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie podległej gminy. Współpracują z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Ponadto realizują zadania z zakresu planowania cywilnego, przygotowują gminne plany zarządzania kryzysowego i realizują wytyczne do nich po zatwierdzeniu przez staroście. Biorą udział w organizacji zadań realizowanych na terenie powiatu z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Dodatkowo wójt, burmistrz albo prezydent miasta nadzoruje proces szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie gminy¹⁵⁵.

Powyższe zadania wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego¹⁵⁶. Przykładowo w strukturze urzędu miasta Otwocka powołano Wydział Zarządzania Kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych¹⁵⁷, któremu przydzielone zostały podstawowe zadania z zakresu bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

5.2 Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego

Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem pomocniczym wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego. Powoływany jest przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy¹⁵⁸.

W skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego wchodzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako przewodniczący i osoby powołane spośród osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne osoby

¹⁵³ Art. 26 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

¹⁵⁴ Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

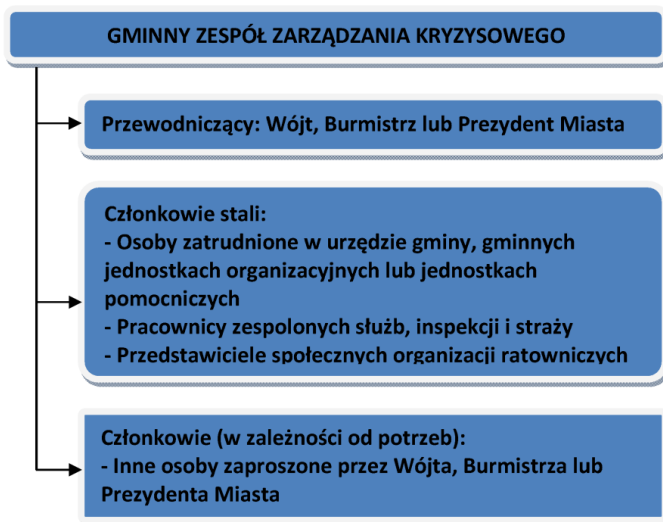
¹⁵⁵ Art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁵⁶ Art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁵⁷ § 5 zarządzenia Nr 113/2004 Prezydenta Miasta Otwocka z dn. 29 września 2004 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Otwocka z późniejszymi zmianami.

¹⁵⁸ Art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

zaproszone przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zależności od potrzeb¹⁵⁹. Schemat organizacyjny GZZK przedstawiony został na Ryc. 6.



Ryc. 6. Schemat organizacyjny Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego opracowanie własne na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym¹⁶⁰

Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego dokonuje oceny występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń. Jednocześnie jest upoważniony do przekazywania do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami. Przygotowuje propozycje działań, opiniuje i przedstawia wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wnioski dotyczące wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w gminnym planie zarządzania kryzysowego¹⁶¹.

Nie w każdej gminie zorganizowano miejski/gminny zespół zarządzania kryzysowego, określany przez ustawę o zarządzaniu kryzysowym, jako organ opiniodawczo - doradczy. Zespół powołano chociażby w Otwocku, wspierając tym samym prezydenta w sprawach inicjowania i koordynowania działań w zakresie zarządzania kryzysowego¹⁶². Ustanowiono obszar odpowiedzialności MZZK na: ocenę występujących i potencjalnych zagrożeń, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowanie propozycji

¹⁵⁹ Art. 19 ust. 6, 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶⁰ Art. 19 ust. 6, 7 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶¹ Art. 14 ust. 8, art. 19, ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶² § 1 zarządzenia Nr 54/2011 Prezydenta Miasta Otwocka z dn. 12 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

i wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w Miejskim Planie Zarządzania Kryzysowego, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji o zagrożeniach, opiniowanie Planu Zarządzania Kryzysowego oraz realizowanie wynikających z niego zadań¹⁶³. Prezydent miasta wprowadził zarządzeniem sposób organizacji i tryb pracy Zespołu. Efekt prac Zespołu zgodnie z wydanym zarządzeniem to m. in.: Miejski Plan Zarządzania Kryzysowego, Plany ćwiczeń oraz dokumentacja ich przeprowadzenia, zarządzenia, decyzje, wytyczne i polecenia, protokoły z posiedzeń, schemat łączności zarządzania kryzysowego, schemat obiegu informacji, raporty, sprawozdania, harmonogramy i inne dokumenty¹⁶⁴.

5.3 Gminne (Miejskie) Centrum Zarządzania Kryzysowego

Gminne (Miejskie) Centra Zarządzania Kryzysowego tworzone są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta tylko w przypadku, gdy uznają to za konieczne¹⁶⁵. Ustawa nie obliguje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do tworzenia Gminnego (Miejskiego) Centrum zarządzania kryzysowego.

Gminne Centra Zarządzania Kryzysowego mają z zadanie całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego na terenie gminy oraz realizują zadania stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Współdziałają również z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Ponadto w ramach swoich działań nadzorują prawidłowe funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności¹⁶⁶.

W gminach miejsko-wiejskich, na podstawie porozumienia zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego¹⁶⁷.

¹⁶³ § 5 zarządzenia Nr 54/2011 Prezydenta Miasta Ostrocka z dn. 12 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹⁶⁴ § 7 załącznika do zarządzenia Nr 54/2011 Prezydenta Miasta Ostrocka z dn. 12 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

¹⁶⁵ Art. 18 ust. 4, art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶⁶ Art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶⁷ Art. 18 ust. 4, art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Akty prawne z zakresu zarządzania kryzysowego w Polsce pozwalają precyzyjnie określić rolę i zadania organów systemu zarządzania kryzysowego. Na podstawie przeprowadzonej analizy powyższych aktów prawnych sformułowano następujące wnioski:

- Analizowane dokumenty określają organy państwowe odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, ich role i zadania oraz strukturę ich organizacji.
- Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego zostały precyzyjnie przydzielone do poszczególnych organów. Nie występuje tu konflikt interesów i niejednoznaczność, kto, za jaki element systemu odpowiada.
- Analizowane dokumenty definiują podstawowe pojęcia dotyczące zarządzania kryzysowego.
- Na szczeblu wojewódzkim, gdzie władzę sprawują zarówno organy administracji rządowej jak i samorządowej, zadania z zakresu zarządzania kryzysowego realizowane i nadzorowane są głównie przez organy administracji państwowej.
- Analiza pokazała, że bardzo ważnymi ogniwami w systemie zarządzania kryzysowego są organy powiatowe i gminne, w myśl zasady decentralizacji i pomocniczości, której nadrzędnym celem jest przekazanie kompetencji w zakresie zarządzania i podejmowania decyzji organom najbliższym obywatelowi i danej sprawie oraz z uwagi na to, iż większość sytuacji kryzysowych ma charakter lokalny.
- Istnieje konieczność stworzenia zintegrowanego systemu, który pozwoliłby na efektywną, jednoznaczną oraz autoryzowaną realizację powierzonych poszczególnym organom zarządzania kryzysowego zadań na wszystkich szczeblach. Przykładami takiego rozwiązania mogą być: diagnostyczna metoda oceny ryzyk i systemów reagowania PomRisc, będąca narzędziem programowania zmian doskonalących systemy bezpieczeństwa i ich monitorowania¹⁶⁸ lub też oprogramowanie wspomagające zarządzanie kryzysowe na szczeblu lokalnym Eliksir¹⁶⁹.

¹⁶⁸ E. W. Roguski, D. Wróblewski, *Diagnostyczna metoda oceny ryzyk i systemów reagowania PomRisc jako narzędzie programowania zmian doskonalących systemy bezpieczeństwa i ich monitorowania*, BiTP Vol. 12 Issue 4, 2008, pp. 35-60.

¹⁶⁹ Szerzej w artykule: K. Włodarczyk, *Oprogramowanie wspomagające zarządzanie kryzysowe na szczeblu lokalnym – ELIKSIR*, BiTP Vol. 10 Issue 2, 2008, pp. 15-36.

7. LITERATURA

Publikacje zwarte i czasopisma

1. Czupryński A., *Współczesna sztuka operacyjna*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
2. Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe, jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, AON, Warszawa 2013.
3. *Planowanie cywilne w systemie zarządzania kryzysowego RP*, materiały pokonferencyjne, CNBOP-PIB, Józefów 2013.
4. Roguski E. W., *Regionalne i lokalne zarządzanie kryzysowe w standardach UE*, BiTP Vol. 5 Issue 1, 2007, pp. 93-114.
5. Roguski E. W., Wróblewski D., *Diagnostyczna metoda oceny ryzyk i systemów reagowania PomRisc jako narzędzie programowania zmian doskonalących systemu bezpieczeństwa i ich monitorowania*, BiTP Vol. 12 Issue 4, 2008, pp. 35-60.
6. Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Nr kol. 1864, 2011 r.
7. *Słownik nauk społecznych UNESCO*.
8. *Słownik terminów bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2002 r.
9. Włodarczyk K., *Oprogramowanie wspomagające zarządzanie kryzysowe na szczeblu lokalnym – ELIKSIR*, BiTP Vol. 10 Issue 2, 2008, pp. 15-36.
10. Wróblewski D., *Komunikacja kryzysowa – wybrane aspekty komunikacji z mass mediami*, BiTP Vol. 3 Issue 1, 2007, pp. 115-134.
11. D. Wróblewski (red. nauk.), *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem wraz z leksykonem*, CNBOP-PIB, Józefów 2014, s. 173.
12. D. Wróblewski, *Rola i miejsce Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej w systemie bezpieczeństwa powszechnego*, Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza, (1) 2007, s. 7
13. Wróblewski D. (red. nauk.), *Wybrane zagadnienia z zakresu planowania cywilnego w systemie zarządzania kryzysowego RP*, CNBOP-PIB, Józefów 2014.
14. D. Wróblewski, *Zarządzanie ryzykiem jako element kształtowania bezpieczeństwa lokalnego*, „Zarządzanie w stanach zagrożeń i doskonalenie systemu ochrony ludności”, Szkolenie podstawowe dla: Starostów, Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast województwa dolnośląskiego z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, Warszawa, 2011

Akty prawne krajowe i międzynarodowe

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. Traktat Północnoatlantycki, 1949 r.
3. Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1953 r. Nr 23, poz. 93, z późn. zm.).
4. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, 2013 r.
5. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz.

- 1240 i 1241, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89 z 2007 r., poz. 590, z późn. zm.).
 7. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.).
 8. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).
 9. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.).
 10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.).
 11. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.).
 12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.).
 13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).
 14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 2218).
 15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1810).
 16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540).
 17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 541).
 18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 542).
 19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2011 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 471).
 20. Zarządzenie Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.
 21. Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. z 2011 r. Nr 93 poz. 955 2011.10.21).
 22. Zarządzenie Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
 23. Załącznik do zarządzenia Nr 199 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie powołania Mazowieckiego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
 24. Zarządzenie Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.

25. Załącznik do zarządzenia Nr 80 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 lutego 2011 r. w sprawie ustalenia Polityki zarządzania ryzykiem w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie.
26. Załącznik do Zarządzenia Nr 477 Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 listopada 2012 r. z późn. zm.
27. Załącznik do Zarządzenia Wojewody Łódzkiego Nr 95/2011 z dnia 1 kwietnia 2011 r. z późn. zm.
28. Zarządzenie Nr 283/2010 Wojewody Łódzkiego z dnia 4 października 2010 r. w sprawie określenia składu, organizacji, siedziby oraz trybu pracy Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
29. Zarządzenie Nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dn. 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy z późniejszymi zmianami.
30. Zarządzenie Nr 931/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 2 czerwca 2011 r. w sprawie nadania Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy z późniejszymi zmianami.
31. Zarządzenie Nr 62/2009 Starosty Otwockiego z dn. 22 października 2009 r. w sprawie powołania Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego z późn. zm.
32. Załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 30/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r..
33. Załącznik nr 1 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.
34. Załącznik nr 2 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.
35. Załącznik nr 3 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.
36. Załącznik nr 4 do Regulaminu pracy PCZK Powiatu Otwockiego.
37. Załącznik Nr 1 Zarządzenia Nr 31/2011 Starosty Otwockiego z dn. 12 maja 2011 r. zmieniające zarządzenie Nr 58/2009 Starosty Otwockiego z dn. 20 października 2009 r. w sprawie powołania Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
38. Zarządzenie Nr 3943/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 26 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie oraz powołania Pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy ds. ryzyka.
39. Załącznik do Zarządzenia Nr 3943/2013 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 26 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie oraz powołania Pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy ds. ryzyka.
40. Zarządzenie Nr 3666/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dn. 18 grudnia 2012 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem w m. st. Warszawie.
41. Zarządzenie Nr 113/2004 Prezydenta Miasta Otwocka z dn. 29 września 2004 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Otwocka z późniejszymi zmianami.
42. Zarządzenie Nr 54/2011 Prezydenta Miasta Otwocka z dn. 12 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
43. Załącznik do zarządzenia Nr 54/2011 Prezydenta Miasta Otwocka z dn. 12 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
44. Zarządzenie Nr 81/11 Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z dnia 15.06.2011 r. w sprawie

- organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Grójec.
45. Zarządzenie Nr 84/11 Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z dnia 15.06.2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej.
 46. Zarządzenie Nr 176/12 Prezydenta Grudziądza z dnia 17 maja 2012 r. w sprawie zasad zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Grudziądzu oraz w pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy – miasto Grudziądz.

Strony internetowe

1. Strona internetowa Ministerstwa Finansów: www.mf.gov.pl [dostęp: styczeń 2014]
2. Strona internetowa Rządowego Centrum Bezpieczeństwa: www.rcb.gov.pl [dostęp: styczeń 2014]

CZĘŚĆ II
ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE W UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

W ramach niniejszej części zostanie dokonana analiza przepisów unijnych dotyczących zarządzania kryzysowego. Analiza została przygotowana w ramach projektu pt.: *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne*, a dokładniej w ramach zadania V1.1 *Analiza podstaw prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz sformułowanie podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego oraz jego struktury terytorialnej*. Analiza została przeprowadzona w oparciu o prawodawstwo unijne powiązane z zarządzaniem kryzysowym, którego definicja została zaproponowana na początku wywodu. Celem rozdziału jest udowodnienie tezy o sektorowym podejściu UE do obszaru zarządzania kryzysowego, które jest dokonywane na postawie analizy prawodawstwa oraz istniejących roli, zadań i powiązań istniejących instytucji unijnych.

Zakres pracy obejmuje analizę przepisów unijnych, studium obecnej architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej oraz próbę przedstawienia zagadnień z zakresu zarządzania kryzysowego w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego Unii Europejskiej.

Badania literaturowe objęły lekturę i analizę literatury przedmiotu, w tym prawodawstwa oraz obowiązujących dokumentów unijnych.

1. ANALIZA PRZEPISÓW UNIJNYCH ZWIĄZANYCH Z ZARZĄDZANIEM KRYZYSOWYM

1.1 Pojęcie zarządzania kryzysowego w UE

Zarządzanie kryzysowe w Rzeczypospolitej Polskiej reguluje uchwalona ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Na potrzeby polskiego aktu przyjęto następującą definicję: *Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej 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, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej.*

W Unii Europejskiej zarządzanie kryzysowe (ang. *crisis management*) w takim rozumieniu, jak w Polsce nie jest uregulowane przepisami prawa. W Unii Europejskiej nie przyjęto jednolitej definicji zarządzania kryzysowego. Angielskie pojęcie „*crisis management*” jest tłumaczone najczęściej, jako *zarządzanie kryzysowe, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, zarządzanie kryzysami*. W praktyce terminy stosowane są zazwyczaj wymiennie. Podobnymi odpowiednikami w języku niemieckim jest termin, *Krisen-Management* (w sektorze finansowym) czy *Krisenbewältigung* czy francuski termin *gestion de crise* używany ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Kompetencje Unii w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są współdzielone z państwami członkowskimi, a np. w obszarze ochrony ludności zadanie UE obejmuje wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich.

Nie mniej Unia podejmuje działania prewencyjne i przygotowawcze na wiele rodzajów sytuacji kryzysowych, reaguje na nie, w wymiarze wewnętrznym – dotyczącym terytorium UE, jak i w wymiarze zewnętrznym – czyli poza UE. Jej działania widoczne są także po kryzysach w fazie np. odbudowy. UE podejmuje działania w wymiarze politycznym, w ramach współpracy i porozumień z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi czy regionalnymi. Także w wymiarze operacyjnym poprzez współpracę np. punktów kontaktowych.

Badając obszar unijnego zarządzania kryzysowego, przyjętą definicję zarządzania kryzysowego znajdujemy np. w sektorze finansowym, gdzie jest ono definiowane, jako *zestaw działań, które mogą być podjęte przez władze w celu zapobieżenia rozprzestrzeniania się kryzysu finansowego i uniknięcia potencjalnych szkodliwych jego skutków dla systemu finansowego i dla całej gospodarki*¹⁷⁰. W sektorze finansowym stosowany jest też termin *dyrektywa zarządzania kryzysowego* czy *ramy zarządzania kryzysowego* (ang. „*crisis management directive, crisis management framework*”), mówi się także o *mechanizmach zarządzania kryzysowego* czy *transgranicznym zarządzaniu kryzysowym w sektorze bankowym*¹⁷¹.

¹⁷⁰ Za: *Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Zeszyt 77, 2007, *Report on financial crisis management*, European Commission, Economic Paper, lipiec 2001, nr. 156, s. 9.

¹⁷¹ *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie unijnych ram transgranicznego zarządzania kryzysowego z 20.10.2009, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2010 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym (2010/2006(INI))* – gdzie wzywa się

Zgodnie z zapisami i dokumentami UE zarządzanie kryzysowe w Unii jest powiązane z operacjami i misjami zarządzania kryzysowego prowadzonymi w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. A zatem w dokumentach unijnych pojawiają się zapisy nt. operacji zarządzania kryzysowego (ang. *crisis management operations* lub niem. *Krisenbewältigungsoperationen*), które obecnie wiążą się z rolą i zadaniami Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz mandatem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Obszary unijnego reagowania w sytuacjach kryzysowych mogą być jednak pojmowane znacznie szerzej. Można mówić o takich działaniach w odniesieniu do rodzajów sytuacji kryzysowych np. w przypadku:

- podejmowania działań na wypadek zagrożenia atakami terrorystycznymi (Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych),
- masowego napływu imigrantów (Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych),
- skażeniu żywności, pandemii grypy, ptasiej grypy (Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów),
- wystąpienia poważnych awarii przemysłowych (Dyrekcja Generalna ds. Środowiska),
- reagowania na katastrofy naturalne i technologiczne (w ramach działań Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej Ochrony Ludności oraz Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska),
- sektora finansowego i transgranicznego zarządzania kryzysowym w sektorze bankowym (Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług).

Na potrzeby niniejszej analizy przyjmuje się następujące rozumienie unijnego zarządzania kryzysowego: *działania z zakresu zapobiegania, przygotowania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe oraz odbudowy w różnych obszarach funkcjonowania UE, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.*

Komisję do stworzenia unijnych ram zarządzania kryzysowego w celu uniknięcia nowego kryzysu finansowego, z uwzględnieniem inicjatyw podejmowanych przez organy międzynarodowe, takie jak G20 i MFW; *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie nowych Europejskich zasad zarządzania kryzysowego w sektorze finansowym z 20.10.2010; Consultation on technical details of a possible European crisis management framework ze stycznia 2011 r.*

2. ARCHITEKTURA INSTYTUCJI UE UCZESTNICZĄCYCH W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Dla celów niniejszej analizy dokonano przedstawienia instytucji unijnych, bez których nie można zobrazować skomplikowanego systemu zarządzania kryzysowego na poziomie UE. Instytucje uszeregowano pod kątem posiadanych kompetencji w zakresie zarządzania kryzysowego. Omówiono rolę Rady Unii Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Komisji Europejskiej oraz wybranych agencji UE., Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego.

2.1 Rada Unii Europejskiej

Decyzje nt. sytuacji kryzysowych w UE w wymiarze zewnętrznym wypracowywane także w drodze konsultacji m.in. na posiedzeniach Rady Unii Europejskiej. Rada UE, bowiem posiada kompetencje do podejmowania decyzji w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Unia Europejska nie posiada swoich zasobów na wypadek reagowania na wypadek klęsk żywiołowych, nie posiada także armii dla reagowania w sytuacjach kryzysów poza UE w sytuacji zagrożeń dla jej bezpieczeństwa. Na forum Rady UE wspólnie z rządami państw członkowskich – sprawującymi niezależną kontrolę w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i obronnej – wypracowywane są, zatem decyzje. „Państwa Członkowskie, w celu realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oddają do dyspozycji Unii swoje zdolności cywilne i wojskowe, aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę. Państwa Członkowskie wspólnie powołujące siły wielonarodowe mogą również przekazać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”¹⁷².

2.2 Wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Wymiar zewnętrznych stosunków UE – także reagowania w sytuacjach kryzysowych, prowadzenia operacji czy misji zarządzania kryzysowego – jest domeną Wysokiego Przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz utworzonej na potrzeby obsługi tej funkcji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Zgodnie z art. 18 i 27 Traktatu o Unii Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa *prowdzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii; przyczynia się do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady, dopilnowuje realizacji decyzji przyjętych w tej dziedzinie; przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych; jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji; czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii, reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża*

¹⁷² Art. 42. ust. 3. Traktat o Unii Europejskiej.

stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych, kieruje Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i delegaturami Unii w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych.

Zgodnie z założeniem, aby umożliwić Wysokiemu Przedstawicielowi prowadzenie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) założono, że struktury zarządzania kryzysowego UE powinny być częścią tworzonego ESDZ, z pełnym uwzględnieniem ich cech charakterystycznych. Struktury te miały bezpośrednio podlegać Wysokiemu Przedstawicielowi. Zgodnie z Decyzją Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) *Dyrekcja ds. zarządzania i planowania kryzysowego, Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej i Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN) podlegają bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi wspomagają go w wykonywaniu zadania polegającego na prowadzeniu WPZiB Unii zgodnie z postanowieniami Traktatu, przy jednoczesnym poszanowaniu – zgodnie z art. 40 TUE – pozostałych kompetencji Unii*¹⁷³.

Pod nazwą „struktury zarządzania kryzysowego” rozumiana była część Sekretariatu Generalnego Rady UE, w ramach, której funkcjonował m.in. Joint SITCEN (wspólne centrum sytuacyjne). Poniższe komórki „kryzysowe” Sekretariatu Generalnego Rady UE zostały przeniesione do ESDZ:

- Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD),
- Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC),
- Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (SWUE),
- Działy bezpośrednio podlegające dyrektorowi generalnemu Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (DGEUMS),
- Dyrekcja ds. Koncepcji i Zdolności,
- Dyrekcja ds. Wywiadu,
- Dyrekcja ds. Operacji,
- Dyrekcja ds. Logistyki,
- Dyrekcja ds. Systemów Łączności i Informacji,
- Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN).

Ponadto z Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych do ESDZ włączono Platformę kryzysową i koordynację polityczną w ramach WPZiB.

Obecna struktura ESDZ zajmująca się kryzysami to komórki np. Crisis Response and Operational Coordination (działy: Crisis response planning and operations, EU situation room, Consular crisis management czy INTCEN EU Intelligence Analysis Centre (działy: Analysis oraz General and external relations). Struktura ESDZ jest załącznikiem do niniejszej analizy¹⁷⁴.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych dysponuje strukturami rozporządzającymi oceną sytuacji, informacjami w zakresie danych wywiadowczych lub spraw wojskowych, jak

¹⁷³ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE).

¹⁷⁴ Zał. 1. Struktura ESDZ z października 2013 r.

również siecią przedstawicielstw, które mogą pomóc przeciwdziałać zagrożeniom oraz klęskom lub katastrofom na terytorium państw członkowskich lub sytuacjom kryzysowym o wymiarze zewnętrznym¹⁷⁵.

Obecnie w EDSZ w ramach struktur kryzysowych powstaje tzw. Integrated Situational Awareness and Analysis – (ISAA), które w ramach dawnych Procedur Koordynacji Kryzysowych (tzw. Crisis Coordination Arrangements) – obecnie nazwanych Zintegrowanych Procedur Politycznego Reagowania Kryzysowego (ang. Integrated Political Crisis Response Arrangements), miałyby zajmować się gromadzeniem, przekazywaniem oraz analizą sytuacji, które mogą stanowić zarzewie potencjalnego kryzysu w UE. Procedury CCA zostały opisane w dalszej części analizy. Jednak w czerwcu 2013 r. na Radzie ds. Ogólnych nazwę CCA zamieniono na EU Integrated Political Crisis Response Arrangements. Niniejsza analiza obejmuje czas do zmian do czerwca 2013 r. Pracę nad procedurami Integrated Political Crisis Response Arrangements toczą się od lipca 2013 r.

2.3 Komisja Europejska

Jest jedną z instytucji unijnych, która jest uprawniona do przedstawiania Parlamentowi i Radzie wniosków dotyczących nowych aktów prawnych, egzekwuje prawo UE oraz reprezentuje UE na arenie międzynarodowej z wyjątkiem obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach, także ma prawo negocjowania i zawierania umów między UE a innymi krajami.

Rola Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania kryzysowego to rola wspierająca oraz koordynująca. Reagowanie na katastrofy naturalne czy technologiczne, zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE jest domeną państw członkowskich. W przypadku, kiedy państwo członkowskie nie jest w stanie swoimi zasobami zwalczyć skutków danych sytuacji kryzysowych, może poprzez UE w ramach stworzonych systemów wsparcia, wymiany informacji, powiadamiania zwrócić się do innych państw o pomoc. Te ostatnie działania mogą podejmować w oparciu o umowy dwustronne, umowy międzynarodowe czy współpracę w ramach inicjatyw regionalnych. Jednak biorąc pod uwagę fakt występowania danej katastrofy czy np. na obszarze dwóch państw, odczuwania jej skutków ponad granicami państw UE, czy istnienia zagrożeń związanych z terroryzmem w państwach UE, współpraca państw na forum UE oferuje zwiększenie możliwości zapobieżenia danemu zagrożeniu, przygotowaniu się na nie lub podjęcia wspólnych działań w zakresie reagowania. Szczególnie walka z zagrożeniami terrorystycznymi, które wiązać będą się np. z możliwością użycia materiałów CBRJ, ochroną infrastruktury krytycznej, finansowaniem terroryzmu czy współpracą operacyjną w zakresie zagrożeń terrorystycznych będzie zwiększała wspierającą i koordynującą rolę UE. Podobnie, jak wsparcie w innym obszarze np. w przypadku

¹⁷⁵ *Wspólny wniosek Decyzja Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności JOIN/2012/039 final–2012/0370 (NLE).*

zagrożeń katastrof transgranicznych i pożarów lasów w Europie Południowej.

Na potrzeby niniejszej analizy skoncentrowano się na przedstawieniu elementów pracy KE, które można powiązać z unijnym zarządzaniem kryzysowym. Przywołując przyjęte wcześniej rozumienie unijnego zarządzania kryzysowego, jako *działań z zakresu zapobiegania, przygotowania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe oraz odbudowy w różnych obszarach funkcjonowania UE zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym* – współpraca Komisji będzie widoczna w relacjach z ESZD, współpracy z państwami członkowskim, także współpracy z organizacjami międzynarodowymi czy innymi państwami.

Aby zobrazować współpracę wybranych Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej w zakresie przytoczonej definicji, zostaną w tej części przedstawione wybrane Dyrekcje Generalne i ich rola w systemie unijnego zarządzania kryzysowego, w tym Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych (DG HOME), Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANKO), Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO), Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV).

2.3.1 Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych (DG HOME)

Bezpieczeństwo wewnętrzne UE jest kompetencją współdzieloną przez UE z państwami członkowskimi. Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych podejmuje szereg działań w obszarze zarządzania kryzysowego na rzecz bezpieczeństwa obywateli UE.

Unijne agencje działające w ramach obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego UE przyczyniają się do realizacji zadań w obszarze zarządzania kryzysowego. Każda agencja spełnia inne funkcje oraz wspiera wymianę informacji pomiędzy poziomem UE a państwami członkowskimi, w ramach umów międzynarodowych, zajmuje się doradztwem prowadzi operacje oraz wspiera rozwijaną politykę w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego. Do agencji współpracujących z DG HOME należą:

- Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (FRONTEX)¹⁷⁶,
- Europejski Urząd Policji (Europol)¹⁷⁷,
- Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL)¹⁷⁸,
- Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA)¹⁷⁹,
- Europejskie Biuro Wsparcia Azylu (EASO)¹⁸⁰,
- Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami

¹⁷⁶ Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.

¹⁷⁷ Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA).

¹⁷⁸ Council Decision of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL).

¹⁷⁹ REGULATION (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast).

¹⁸⁰ Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office.

Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości eu-LISA¹⁸¹.

Biorąc pod uwagę potencjalne kryzysy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego DG HOME uczestniczy w ich zapobieganiu, przygotowaniu się na nie, prowadzi monitoring oraz ocenę ryzyka. W 2011 r. DG HOME utworzone zostało Centrum analizy strategicznej i reagowania prowadzące ocenę ryzyka i sytuacji kryzysowych oraz zarządzające nimi w przypadkach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, w tym także tych związanych z terroryzmem. Centrum umożliwiło *ustanowienie nowej oceny zagrożenia oraz nowych metod i praktyk zarządzania, które łączą wiedzę specjalistyczną odpowiednich służb Komisji i grup ekspertów, np. w dziedzinie transportu i energii, i korzystają z ocen zagrożenia sporządzonych przez Centrum Analiz Wywiadowczych UE, agencje unijne i służby państw członkowskich*¹⁸².

Współpraca międzynarodowa w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z wymiarów zapewniania bezpieczeństwa UE oraz jej mieszkańców. Koncentruje się ona na obszarach: migracji i azylu oraz bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym zwalczania przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami oraz handlu ludźmi. Kluczowym obszarem współpracy jest zwalczanie terroryzmu, także w powiązanych dziedzinach jak ochrona infrastruktury krytycznej. W strukturze DG HOME obecnie funkcjonuje Wydział Zarządzania Kryzysowego i Terroryzmu. Szerzej przepisy dotyczące zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, przygotowania na sytuacje tego rodzaju czy reagowania zostaną przedstawione w dalszej części analizy.

2.3.2 Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANKO)

Działanie DG SANKO w obszarze działań związanych z potencjami kryzysami koncentruje się wokół ochrony zdrowia publicznego, czuwaniem nad bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i hodowlą zwierząt, jak i nad zdrowiem roślin uprawnych i lasów. Na wypadek np. zagrożeń związanych z pewnymi gatunkami roślin KE przyjęła szereg decyzji wykonawczych w zakresie środków (ang. *emergency measures / emergency control measures*) odnoszących się do poszczególnych przypadków roślin i gatunków.

Następujące agencje współpracują z DG SANKO:

- Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności,
- Europejska Agencja Leków,
- Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób,
- Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin,
- Agencja Wykonawcza ds. Zdrowia i Konsumentów.

W ramach DG SANKO i jej działu zajmującego się zdrowiem i hodowlą zwierząt *Decyzja*

¹⁸¹ Agencja dla zarządzania wielkoskalowymi systemami IT powstała w maju 2013 r. w Tallinie (Estonia).

¹⁸² *Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, Bruksela, 10.4.2013 COM(2013) 179 final.*

Komisji z dnia 28 lutego 2007 r. ustanowiono Interwencyjny Zespół Weterynaryjny Wspólnoty wspomagający Komisję w zakresie wspierania państw członkowskich i państw trzecich w sprawach weterynaryjnych związanych z niektórymi chorobami zwierząt¹⁸³. W przypadkach wymagających działań unijnych podejmowane są w ramach DG SANKO misje interwencyjne. Eksperti z państw członkowskich są dostępni na wniosek Komisji.

Szerzej w niniejszej analizie przepisy w sytuacji zagrożeń czy sytuacji kryzysowych w obszarze zdrowia zostaną omówione w dalszej części.

2.3.3 Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO)

Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej ECHO powstała w 1992 r. W obecnym kształcie (łączącym obszar pomocy humanitarnej oraz ochrony ludności) została utworzona w 2010 r. jako Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności. Celem tego zabiegu było uzyskanie lepszej koordynacji działań pomocowych Unii Europejskiej w przypadku kryzysów humanitarnych, klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych lub spowodowanych działalnością człowieka w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Zadania związane z reagowaniem na sytuacje katastrof naturalnych, technologicznych, kryzysów humanitarnych, koordynowane są głównie przez Dział Operacji Humanitarnych oraz Ochrony Ludności, w ramach, którego działa otwarte w maju 2013 r. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego ERCC, czyli (dawne tzw. MIC – Centrum Monitoringu i Informacji).

Komisja w imieniu UE może zawierać umowy międzynarodowe. W obszarze reagowania na sytuacje kryzysowe Komisja Europejska podejmuje współpracę mającą na celu przygotowanie na wypadek katastrof czy kryzysów poprzez nawiązywanie współpracy i jej rozwój w ramach różnego rodzaju porozumień administracyjnych, tzw. *Memorandum of Understanding* czy listów intencyjnych.

Współpraca w zakresie operacyjnym czy wymiana informacji, wzajemna pomoc w sytuacjach kryzysowych, wymiana dobrych praktyk została określona w ramach nawiązanych przez Komisję umów i porozumień m.in. z Ukrainą¹⁸⁴, Federacją Rosyjską¹⁸⁵, Australią¹⁸⁶,

¹⁸³ *Decyzja Komisji z dnia 28 lutego 2007 r. ustanawiająca Interwencyjny Zespół Weterynaryjny Wspólnoty wspomagający Komisję w zakresie wspierania państw członkowskich i państw trzecich w sprawach weterynaryjnych związanych z niektórymi chorobami zwierząt (2007/142/WE)*. Członków zespołu wyznacza się spośród ekspertów z zakresu epidemiologii weterynaryjnej, wirusologii, dzikiej fauny, zarządzania programami zwalczania, diagnostyki laboratoryjnej, organizacji służb weterynaryjnych, ram prawnych, informowania o ryzyku, zarządzania i wszelkich innych obszarów istotnych z punktu widzenia zwalczania chorób zwierząt.

¹⁸⁴ *Administrative arrangement between the Directorate General for the Environment of the European Commission concerning the cooperation between the MOE Operational Centre and the Monitoring and Information Centre (MIC) and the Ministry of Ukraine of Emergencies and Affairs of Popular Protection from the Consequences of Chernobyl Catastrophe* z dnia 8 grudnia 2008 r.

¹⁸⁵ *Administrative arrangement between the Russian Federation on Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters and the Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection of the European Commission on practical cooperation in the field of civil protection* z dnia 22 marca 2013 r.

¹⁸⁶ *Administrative arrangement between the Directorate General for the Environment (Monitoring and Information Centre) of the European Commission and the Attorney-General's Department (Emergency management Australia)*

Republiką Chorwacji¹⁸⁷, Republiką Macedonii¹⁸⁸, Republiką Mołdawii¹⁸⁹, USA¹⁹⁰ lub organizacjami międzynarodowymi, m.in. z Organizacją Narodów Zjednoczonych¹⁹¹.

Osobno w dalszej analizie zostaną omówiony Mechanizm Ochrony Ludności, system CECIS oraz kwestie pomocy humanitarnej.

2.3.4 Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV)

DG ds. Środowiska została utworzona w 1973 r. w celu ochrony, zachowania i poprawy stanu środowiska w Europie. Do 2010 r. w kompetencjach DG ENV znajdowała się także tematyka ochrony ludności.

Agencje unijne współpracujące z DG ds. Środowiska:

- Europejska Agencja Środowiska (EEA),
- Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA),
- Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA).

DG ENV w ramach poszczególnych polityki podejmuje działania m.in. w zakresie czystości powietrza, chemikaliów, przemysłu, gospodarki przestrzennej, morza i wybrzeży, przyrody i bioróżnorodności, hałas, gleby, odpadów i wody. Wśród tematów pozostających w gestii tej DG nie można pominąć możliwych sytuacji kryzysowych, które objąć mogą zakłady chemiczne, wypadki czy skażenie środowiska morskiego oraz katastrofy środowiskowe.

2.4 Rada Europejska

Rada Europejska jest jedną z oficjalnych instytucji UE. W jej skład wchodzi Przewodniczący, szefowie państw i rządów krajów UE. W posiedzeniach Rady Europejskiej uczestniczy Wysoki Przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Rada posiada ograniczone kompetencje. Jej zadaniem jest określanie strategicznych kierunków rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa

of the Common Wealth of Australia on Cooperation in the field of Civil Protection).

¹⁸⁷ Memorandum of Understanding between the European Community and the Republic of Croatia on the Participation of the Republic of Croatia in the „Community Civil Protection Mechanism”. Formalnie Chorwacja stanie się państwem członkowskim UE z dniem 1 lipca 2013 r.

¹⁸⁸ Memorandum of Understanding on the participation of the former Yugoslav Republic of Macedonia in the Civil Protection Financial Instrument and the Community Civil Protection Mechanism.

¹⁸⁹ Administrative arrangement between the Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection of the European Commission and the Civil Protection and Emergency Situations Service of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Moldova.

¹⁹⁰ Administrative Arrangement between The U.S. Department of Homeland Security Federal Emergency Management Agency and the Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection of the European Commission.

¹⁹¹ Joint Standard Operating Procedures for coordination in disaster response – pomiędzy Komisją Europejską a ONZ z października 2004 r. oraz Decyzja Komisji z dnia 27 października 2004 r. zatwierdzająca wymianę listów pomiędzy Biurem Koordynacji Spraw Humanitarnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNOCHA) i Komisją Wspólnot Europejskich w sprawie współpracy w zakresie reagowania na wypadek klęski (w przypadku jednoczesnych interwencji w kraju dotkniętym klęską) (Tekst mający znaczenie dla EOG) – Dz. U. L 52R z 25.2.2005, s. 42-43.

i rozwoju. Przewodniczący Rady może reprezentować UE na zewnątrz w sprawach z tego obszaru – jednak z poszanowaniem zakresu kompetencji Wysokiego Przedstawiciela. Rada Europejska nie ma jednak kompetencji do uchwalania aktów prawnych, natomiast wyznacza ogólne cele i priorytety Unii.

2.5 Parlament Europejski

Parlament Europejski wraz z Radą Unii Europejskiej jest odpowiedzialny za stanowanie prawa w Unii Europejskiej. Po przyjęciu Traktatu z Lizbony z dniem 1 grudnia 2009 r. Parlament Europejski zyskał większe kompetencje i obecnie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej posiada wraz z Radą Unii Europejskiej równorzędną rolę w odniesieniu do kwestii zarządzania gospodarką, imigracji, energetyki, transportu, środowiska naturalnego i ochrony konsumentów. Zwykła procedura ustawodawcza jest obecnie główną procedurą ustawodawczą w systemie podejmowania decyzji w UE. Oznacza to, że Rada nie może przyjąć aktu prawnego bez otrzymania opinii PE. Rada nie jest jednak zobowiązana do uwzględnienia opinii PE. Ponadto, mimo, że inicjatywa ustawodawcza jest przypisana Komisji Europejskiej, Traktat z Maastricht, wzmocniony zapisami Traktatu z Lizbony, przyznał Parlamentowi Europejskiemu prawo do inicjatywy ustawodawczej, co oznacza, że obecnie PE może zwrócić się do Komisji o przedstawienie wniosku ustawodawczego¹⁹².

W obszarze przyjętej na początku pracy definicji zarządzania kryzysowego rola Parlamentu Europejskiego jest widoczna w przyjmowaniu aktów, które ukierunkowują prace UE, potwierdzają przyjęte kierunki prac, wzywają do podejmowania działań. Przykłady dokumentów PE powiązanych z zarządzaniem kryzysowym w rozumieniu niniejszej analizy:

- *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*¹⁹³.
- *Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie Planu Działania Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu (2004/2214(INI))*¹⁹⁴.
- *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2010 r. zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym (2010/2006(INI))*¹⁹⁵.

¹⁹² Na podstawie informacji Parlamentu Europejskiego.

¹⁹³ Dz. U. L 309 z 25.11.2005, s. 15-36.

¹⁹⁴ P6_TA(2005)0219.

¹⁹⁵ P7_TA(2010)0276.

3. RODZAJE AKTÓW PRAWNYCH UE

W celu przedstawienia prawodawstwa UE w zakresie zarządzania kryzysowego w niniejszej części odniesiono się do różnych rodzajów aktów prawa UE. Będą to rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje. Osobno zostanie omówiony Traktat z Lizbony. Po krótkiej charakterystyce danego aktu prawnego zostaną przedstawione wybrane przykłady powiązane z dalej prezentowanym podejściem sektorowym do zarządzania kryzysowego w UE, które obejmuje wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego UE, jak i wymiar zewnętrzny.

3.1 Rozporządzenia

Jednym z wiążących i stosowanych w całej Unii aktów prawnych UE są rozporządzenia. Wydaje je Rada UE wraz z Komisją Europejską lub Parlament Europejski wspólnie z Radą UE. Poniżej wybrane rozporządzenia dotyczą zarządzania kryzysowego:

- *Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*¹⁹⁶.
- *Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób*¹⁹⁷.
- *Rozporządzenie (WE) NR 1781/2006 Parlamentu i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym*¹⁹⁸.

3.2 Dyrektywy

Kolejnym aktem prawnym są dyrektywy. Cele określone w dyrektywach muszą zostać osiągnięte przez wszystkie państwa UE. Nie mniej jednak sposób osiągnięcia tych celów określa samo państwo członkowskie. W obszarze powiązanim z zarządzaniem kryzysowym warto wymienić:

- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/60/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*¹⁹⁹.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE*²⁰⁰.

¹⁹⁶ Dz. U. L 179 z 7.7.2007, s. 59-60.

¹⁹⁷ Dz. U. L 142 z 30.4.2004, s. 1-11, polskie wydanie specjalne: rozdział 15, t. 8, s. 346-356.

¹⁹⁸ Dz. U. L 345 z 8.12.2006, s. 1-9.

¹⁹⁹ Dz. U. L 288 z 6.11.2007, s. 27-34.

²⁰⁰ Dz. U. L 197 z 24.7.2012, s. 1-37.

3.3 Decyzje

Z kolei decyzje wydawane przez Radę UE lub Komisję Europejską są wiążące dla tych, do których są one skierowane. Adresatem takiej decyzji mogą być państwa UE lub nawet pojedyncze przedsiębiorstwo. Decyzje są stosowane bezpośrednio. W obszarze zarządzania kryzysowego warto przytoczyć kilka decyzji:

- *Decyzja Ramowa Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa*²⁰¹.
- *Decyzja Ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu*²⁰².
- *Decyzja Komisji z dnia 29 grudnia 2003 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom ustanawiającej mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności*²⁰³.
- *Decyzja Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych*²⁰⁴.
- *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*²⁰⁵.

²⁰¹ Dz. U. L 182 z 5.7.2001, s. 1-2, polskie wydanie specjalne: rozdział 19, t. 4, s. 158-159.

²⁰² Dz. U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.

²⁰³ Dz. U. L 87 z 25.3.2004, s. 20 ze zmianami: *Decyzja Komisji 2008/73/WE, Euratom z dnia 20 grudnia 2007 r. Dz. U. L z 24.1.2008, s. 20-23. oraz Decyzja Komisji z dnia 29 lipca 2010 r. zmieniająca decyzję Komisji 2004/277/WE, Euratom w odniesieniu do zasad wykonania decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności*, Dz. U. L 236z 7.9.2010, s. 5-16.

²⁰⁴ Dz. U. L 253 z 29.9.2005, s. 22-24.

²⁰⁵ Dz. U. L 347 z dnia 20.12.2013, s. 924-947.

4. TRAKTAT Z LIZBONY

Traktatem z Lizbony sprecyzowane zostały zasady podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Kompetencje wyłączne UE obejmują np. zawieranie umów międzynarodowych. Kompetencje UE w obszarze np. wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólnych problemów w zakresie bezpieczeństwa zdrowia publicznego, środowiska naturalnego, transportu, pomocy humanitarnej są współdzielone z państwami członkowskimi²⁰⁶. Kompetencje Unii w zakresie prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich objęły np. ochronę ludności. W zakresie tych kompetencji Unia nie może przyjmować aktów wiążących, które prowadziłyby do *harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich*²⁰⁷.

Traktat z Lizbony wprowadził kilka istotnych zmian, które mają wpływ na zarządzanie kryzysowe w UE. W wymiarze zewnętrznym ważne jest powołanie funkcji Wysokiego Przedstawiciela UE ds. spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, co spowodowało np. zmiany zakresu funkcjonowania Rady Unii Europejskiej oraz KE. Pewne działy kryzysowe podlegają bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi. Informacje o roli ESDZ oraz Wysokiego Przedstawiciela w obszarze zarządzania kryzysowego w wymiarze zewnętrznym były przedstawione wcześniej.

W wymiarze wewnętrznym Traktat z Lizbony wprowadził Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI) w celu zapewnienia skutecznej koordynacji i współpracy między organami ochrony porządku publicznego a organami zarządzania granicami, także dla zapewnienia kontroli i ochrony granic zewnętrznych, a w stosownych przypadkach także współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych istotnych z punktu widzenia współpracy operacyjnej.

Traktat z Lizbony wprowadził zapis o Klauzuli Solidarności (art. 222 TFUE) podkreślając znaczenie wspólnego działania działań w duchu solidarności. *Jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie, w celu:*

a) *zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym, udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego;*

b) *udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.*

2. *Jeżeli Państwo Członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą*

²⁰⁶ Art. 4. TFUE.

²⁰⁷ Art. 6. TFUE.

kłęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz politycznych inne Państwa Członkowskie udzielają mu pomocy. W tym celu Państwa Członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady.

W grudniu 2012 r. przyjęto *Wspólny wniosek Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w sprawie uzgodnień dotyczących stosowania klauzuli solidarności*²⁰⁸. Art. 222 i zastosowanie klauzuli solidarności obejmują wiele obszarów polityki i instrumentów UE, m.in. strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE²⁰⁹, Mechanizm Ochrony Ludności oraz Instrument Finansowy Ochrony Ludności²¹⁰, Fundusz Solidarności UE²¹¹; inicjatywę na rzecz bezpieczeństwa zdrowia w przypadku poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia²¹², struktury reagowania kryzysowego i analiz w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych oraz uzgodnienia UE dotyczące koordynacji działań w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych w Radzie²¹³ (tzw. Crisis Coordination Arrangements)²¹⁴.

Klauzula obejmuje przypadki kłesk lub katastrof oraz ataków terrorystycznych na terytorium UE, niezależnie od tego, czy mają one miejsce na lądzie, morzu lub w powietrzu. *Ma ona zastosowanie niezależnie od tego, czy kryzys powstał w UE, czy poza jej granicami. Klauzula ta ma również zastosowanie do statków (na wodach międzynarodowych) oraz samolotów (w międzynarodowej przestrzeni powietrznej) lub infrastruktury krytycznej (takiej jak morskie instalacje naftowe i gazowe), znajdujących się w jurysdykcji państwa członkowskiego*²¹⁵.

Po raz pierwszy w historii traktatów osobny zapis pojawił się w odniesieniu do ochrony ludności (art. 196 TUFU). Ochrona ludności jest domeną państw członkowskich, a zadaniem UE jest wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie ich działań. Dlatego też *Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania kłeskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanymi przez człowieka i ochrony przed nimi. Działanie Unii zmierza do:*

a) wspierania i uzupełniania działań Państw Członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowania personelu ochrony ludności w Państwach Członkowskich i reagowania na kłęski żywiołowe lub katastrofy

²⁰⁸ *Wspólny wniosek Decyzja Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności JOIN(2012) 39 final 2012/0370 (NLE).*

²⁰⁹ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy. COM/2010/673 końcowy.*

²¹⁰ *Decyzja Rady ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) 2007/779/WE, Euratom oraz Decyzja Rady ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności, 2007/162/WE, Euratom.*

²¹¹ *Rozporządzenie Rady (WE) Nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej.*

²¹² *Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia, COM(2011) 866 final.*

²¹³ Dokumenty nie są upublicznione.

²¹⁴ CCA – obecnie od czerwca 2015 r. EU Integrated Political Crisis Response (IPCR) Arrangements.

²¹⁵ *Decyzja Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności 2012/039 final/2012/0370 (NLE).*

spowodowane przez człowieka na terytorium Unii;

b) wspierania szybkiej i skutecznej współpracy operacyjnej krajowych służb ochrony ludności na terytorium Unii;

c) wspierania spójności międzynarodowych działań w zakresie ochrony ludności²¹⁶.

Zadaniem Parlamentu Europejskiego i Rady, stanowiących zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, jest ustanowienie niezbędnych środków przyczyniających się do realizacji celów. W przypadku obszaru ochrony ludności nie istnieje możliwość jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka.

Traktat z Lizbony wprowadził także odniesienie do dziedziny pomocy humanitarnej. *Działania Unii w dziedzinie pomocy humanitarnej są prowadzone zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Działania te mają na celu niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę, w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z takich różnych sytuacji*²¹⁷.

Unia prowadząc akcje pomocy humanitarnej odwołuje się do zasad prawa międzynarodowego oraz zasad bezstronności, neutralności i niedyskryminacji. Ramy prowadzenia przez Unię akcji pomocy humanitarnej określają – zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą – Parlament Europejski i Rada.

Ust. 5 artykułu 214 Traktatu z Lizbony powołuje do życia Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej. *Komisja może podjąć każdą użyteczną inicjatywę na rzecz lepszej koordynacji działań Unii i Państw Członkowskich, zmierzającą do zwiększenia skuteczności i poprawy komplementarności unijnych i krajowych środków pomocy humanitarnej. Ponadto Unia zapewnia koordynację i zgodność podejmowanych przez nią akcji pomocy humanitarnej z akcjami podejmowanymi przez organizacje i organy międzynarodowe, w szczególności tych, które wchodzą w skład systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych.*

²¹⁶ Art. 196 TFUE.

²¹⁷ Art. 214 TFUE.

5. WYMIAR WEWNĘTRZNY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W UE

Współpraca UE z państwami członkowskimi w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego obywatelom UE zostanie przedstawiona w następujących obszarach powiązanych z unijnym zarządzaniem kryzysowym:

- walki UE z terroryzmem, która pozostaje w kompetencji DG HOME;
- zapewniania bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach UE w ramach działań Komisji Europejskiej i agencji FRONTEX;
- zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego i bezpieczeństwa żywności w ramach współpracy DG SANKO;
- kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi w ramach działalności DG ENV;
- działań z zakresu ochrony ludności, które wiążą się z DG ECHO.

Przedstawione obszary będą egzemplifikacją tezy o sektorowym podejściu Unii Europejskiej do kwestii przygotowania, reagowania oraz zwalczania skutków różnego typu sytuacji kryzysowych.

5.1 Zwalczanie terroryzmu

W 2001 r. Rada Europejska w Gandawie (Belgia) doprowadziła do podjęcia pierwszych kroków mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom w obszarze CBRJ na szczeblu UE. Przyjęcie tej decyzji wiąże się z reakcją UE na ataki terrorystyczne z dnia 11 września 2001 r. w USA. Miała na celu osiągnięcie lepszej skuteczności reagowania i walki z terroryzmem w UE. *Stworzenie ram prawnych wspólnych wszystkim państwom członkowskim, a w szczególności opracowanie zharmonizowanej definicji przestępstw terrorystycznych, umożliwiło wypracowanie rozszerzenie polityki Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu.*

Wybór dokumentów unijnych związanych z zapobieganiem, przygotowaniem, gotowością reagowaniem na zagrożenie terroryzmem:

- *Plan Działań w zakresie zwalczania terroryzmu, przyjęty przez nadzwyczajną Radę Europejską w Brukseli w dniu 21 września 2001 r.*
- *Decyzja ramowa Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa²¹⁸.*
- *Decyzja Ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu²¹⁹.*
- *Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi²²⁰.*

²¹⁸ Dz.U. L 182 z 5.7.2001, s. 1-2, polskie wydanie specjalne: rozdział 19, t. 4, s. 158-159.

²¹⁹ Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3.

²²⁰ Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1-20, polskie wydanie specjalne: rozdział 19, t. 6, s. 34-51.

- *Decyzja Ramowa Rady (2002/465/WSiSW) z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych*²²¹.
- *Decyzja Rady z 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu*²²².
- *Decyzja Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych*²²³.
- *Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską w dniu 12 grudnia 2003 r.*
- *Program Haski w zakresie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE z 5 listopada 2005 r.*²²⁴.
- *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu*²²⁵.
- *Decyzja Ramowa Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu*²²⁶.
- *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w obszarze CBRJ*²²⁷.
- *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej (CBRJ) (2010/2114(INI))*²²⁸.
- *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski system śledzenia środków finansowych należących do terrorystów: potencjalne warianty*²²⁹.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu jest określona zapisami *Decyzji Ramowej Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniającej decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu*²³⁰. W perspektywie unijnego zapobiegania, przygotowania i reagowania na kryzys, którego przyczyną jest zagrożenie czy atak terrorystyczny państwa członkowskie musiały najpierw dojść do porozumienia i zdefiniowania

²²¹ Dz. U. L 162 z 20.6.2002, s. 15-17.

²²² Dz. U. L 63 z 6.3.2002, s. 1.

²²³ Dz. U. L 253 z 29.9.2005, s. 22-24.

²²⁴ Dz. U. C 53 z 3.3.2005, s. 1-14.

²²⁵ Dz. U. L 309 z 25.11.2005, s. 15-36.

²²⁶ Dz. U. L 330 z 9.12.2008, s. 21-23.

²²⁷ KOM (2009) 273 wersja ostateczna.

²²⁸ Dz. U. C 169 z 15.6.2012, s. 8-23, 2010/2114(INI).

²²⁹ KOM (2011) 429 wersja ostateczna, z 13.7.2011.

²³⁰ Dziennik Urzędowy, L 330 z 9.12.200, s. 21-23.

zharmonizowanej definicji przestępstw terrorystycznych. Jednak podjęcie się tego zadania ma cel wyższy, którym jest bezpieczeństwo wewnętrzne UE²³¹, bowiem wspólnymi działaniami państw członkowskich osiągną one lepszy rezultat niż podejmując takie wysiłki w ramach swoich działań czy współpracy bilateralnej. *Cele decyzji nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający jednostronnie przez państwa członkowskie i mogą zatem – z uwagi na potrzebę ustanowienia ogólnoeuropejskich zharmonizowanych przepisów – zostać skuteczniej osiągnięte na poziomie Unii, Unia może przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określonej w art. 5 Traktatu WE, o której mowa w art. 2 Traktatu UE²³².*

W lutym 2008 r. Komisja powołała grupę zadaniową ds. CBRJ, aby przygotować aktualną strategię w obszarze CBRJ. Ponadto Komisja Europejska zajmuje się zagadnieniami CBRJ w ramach współpracy m.in. DG HOME, która jest odpowiedzialna za całościową implementację zapisów *Planu Działania w obszarze CRBN*. W DG HOME została grupa robocza ds. CBRJ oraz dodatkowe podgrupy ds. bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego oraz w ramach grupy eksperckiej DG ECHO (grupa ekspercka ds. odporności na zdarzenia CBRJ w obszarze ochrony ludności).

W 2009 r. Komisja Europejska przedstawiła *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w obszarze CBRJ²³³*. Stwierdzenie o *niebezpieczeństwie pozyskania przez grupy terrorystyczne materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych lub jądrowych (CBRJ), które spowodowało, że w ciągu ostatnich dziesięciu-piętnastu lat rządy i organizacje międzynarodowe przyjęły daleko idące przepisy i programy, zmierzające do ochrony ludności przed zagrożeniami związanymi z tymi materiałami* – rozpoczyna tekst Komunikatu. Uniemożliwienie terrorystom dostępu do materiałów CBRJ jest priorytetem UE w walce z terroryzmem²³⁴.

Ważne z perspektywy unijnego podejmowania działań jest określenie w Komunikacie szerokiej definicji zagrożeń terrorystycznych związanych z materiałami, CBRJ jako *każdego przypadku zastosowania substancji i materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych lub jądrowych dla celów terrorystycznych*. Komunikat potwierdza ponoszenie odpowiedzialności

²³¹ W Programie haskim: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, przyjętym przez Radę Europejską w dniu 5 listopada 2004 r., podkreśla się, że *skuteczne zapobieganie terroryzmowi i zwalczanie tego zjawiska przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych wymaga, by państwa członkowskie nie ograniczały swoich działań wyłącznie do zabiegów mających na celu zachowanie własnego bezpieczeństwa, lecz skoncentrowały się także na bezpieczeństwie Unii jako całości.*

²³² *Decyzja ramowa Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu.* Dz. U. L 330 z 9.12.2008 s. 21-23.

²³³ COM(2009) 273 wersja ostateczna.

²³⁴ Por. *Strategia Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem*, przyjęta przez Radę Europejską w dniu 1 grudnia 2005 r.; *Strategia UE przeciw rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia*, przyjęta przed Radę Europejską w dniu 12 grudnia 2003 r.; *Konkluzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie ograniczenia zagrożenia chemicznego, biologicznego, radiologicznego oraz jądrowego oraz w sprawie gotowości do przeciwdziałania biozagrożeniom* (2838. posiedzenie Rady Wymiaru sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Bruksela, 6-7 grudnia 2007 r.)

za reagowanie na zdarzenia CBRJ przez państwo członkowskie, potwierdza także zasadność opracowania na szczeblu UE procedury zarządzania kryzysowego oraz przyjęcie narzędzi służących wsparciu państw członkowskich w obliczu kryzysu, którego skutki mają wymiar transgraniczny. *Istnieją również uzgodnienia dotyczące koordynacji w sytuacjach kryzysowych, zapewniające przekrojowe podejście do zarządzania w sytuacji kryzysowej. Mają one zastosowanie zarówno w odniesieniu do kryzysów zewnętrznych, jak i do kryzysów na terytorium UE*²³⁵.

Dodatkowo działania UE w obszarze zapobiegania, wykrywania, gotowości i reagowania wspierane są zapisami *Planu działania UE w obszarze CBRJ*, który nie będąc jednak aktem prawnym²³⁶, uzupełnia działania UE. W przypadku państw członkowskich, które podejmują inicjatywy i realizują je zgodnie z wytycznymi Planu Działania, tym samym przyczyniają się lepszemu zapobieganiu, wykrywania oraz gotowości i reagowania na zdarzenia CBRJ²³⁷. W Planie Działania przewidziano trzy najważniejsze kierunki prac związanych z bezpieczeństwem w ramach UE w obszarze CBRJ:

- *zapobieganie – dopilnowanie, aby nieuprawniony dostęp do krytycznych materiałów CBRJ był jak najbardziej utrudniony;*
- *wykrywanie – zdolność wykrywania materiałów CBRJ w celu zapobiegania zdarzeniom CBRJ lub reagowania na nie;*
- *gotowość i reagowanie – zdolność skutecznego reagowania na zdarzenia z wykorzystaniem materiałów CBRJ i jak najszybsze pokonywanie ich skutków.*

Plan działania UE w zakresie CBRJ przyjęty w grudniu 2009 r. zawiera 124 działania w ww. zakresach, z czego 14 działań uznano za priorytetowe. Podzielono je na działy powiązane z zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologiczno-nuklearnymi. Plan zawiera także działania horyzontalne, wszystkie będą implementowane w latach 2010-2015.

²³⁵ *Komisja uczestniczy w realizacji tych uzgodnień za pośrednictwem systemu zarządzania sytuacjami kryzysowymi (ARGUS), który umożliwiła między innymi natychmiastową wymianę informacji między zarządzanymi przez Komisję systemami szybkiego ostrzegania, takimi jak ECURIE – system na potrzeby zagrożeń radiologicznych, system wczesnego ostrzegania i reagowania na potrzeby chorób zakaźnych, system RAS-BICHAT na potrzeby biologicznych i chemicznych zagrożeń dla zdrowia oraz centrum monitorowania i informacji dotyczących kwestii ochrony ludności. Ważną rolę w reagowaniu na zagrożenia dla zdrowia pełni ponadto Komitet ds. Ochrony Zdrowia, przede wszystkim w obszarze przygotowań do wystąpienia sytuacji kryzysowej, ćwiczeń na wypadek zdarzeń CBRJ, a także sporządzania wykazów czynników patogennych i substancji chemicznych stwarzających zagrożenie dla zdrowia. Jednocześnie Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób sporządza oceny ryzyka odnośnie do chorób zakaźnych i zdarzeń o podłożu biologicznym – str. 5. Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w obszarze CBRJ. Systemy te będą opisane w dalszej części analizy – przyp. aut.*

²³⁶ Bezpośrednie konsekwencje prawne i finansowe dla UE mogłyby być zatem jedynie skutkiem aktów prawnych ustanawianych ewentualnie w przyszłości dla potrzeb realizacji planu działania.

²³⁷ Plan działania został przedstawiony w *Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w obszarze CBRJ*. Bezpośrednie konsekwencje prawne i finansowe dla UE mogłyby być zatem jedynie skutkiem aktów prawnych ustanawianych ewentualnie w przyszłości dla potrzeb realizacji planu działania.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej (CBRJ)²³⁸ potwierdziła kierunek prac UE oraz państw członkowskich na rzecz bezpieczeństwa CBRJ. Ponadto PE podziela stanowisko, że uniemożliwienie terrorystom dostępu do materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych stanowi kluczowy priorytet zarówno w obecnej strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem z 2005 r. i przyszłej strategii w tym zakresie.

Inne elementy unijnego prewencyjnego działania powiązane ze zwalczaniem terroryzmu zostały wprowadzone zapisami Dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu – jako uzupełnienie instrumentów prawno-karnych. Działania UE są także uzupełnieniem 40 zaleceń Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Prania Pieniędzy (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF²³⁹), wiodącego organu międzynarodowego walczącego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Co ważne podkreślenia, w celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu Państwa Członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie regulowanej dyrektywą²⁴⁰.

Celem Rozporządzenia (WE) NR 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty jest ustanowienie zharmonizowanych przepisów dotyczących kontroli, przez właściwe organy, środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty. Środki pieniężne przewożone przez osoby fizyczne wjeżdżające do Wspólnoty lub wyjeżdżające ze Wspólnoty powinny podlegać zasadzie składania obowiązkowej deklaracji. Z uwagi na prewencyjny cel i odstraszający charakter obowiązku złożenia deklaracji, powinno się go dopełniać przy wjeździe do Wspólnoty lub przy wyjeździe ze Wspólnoty. Informacje o przepływach finansowych są – w miarę potrzeby – przekazywane przez służby celne innym organom.

Z kolei Rozporządzenie (WE) NR 1781/2006 Parlamentu i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym²⁴¹ stwierdza się, że możliwość pełnego śledzenia przekazów pieniężnych może być niezwykle ważnym i cennym narzędziem do zapobiegania, ścigania i wykrywania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Rozporządzenie określa zasady dotyczące informacji o zleceniodawcach przekazów

²³⁸ (2010/2114(INI)).

²³⁹ FATF powołano w Paryżu w 1989 r. na szczycie krajów G-7, w jej skład ówczesnie weszły państwa G-7, KE oraz 8 innych państw. Obecnie do FATF należą 34 kraje, także Komisja Europejska, Rada Współpracy Zatoki Perskiej. Wiele innych organizacji jest członkami stowarzyszonymi.

²⁴⁰ Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

²⁴¹ Dz. U. L 345 z 8.12.2006, s. 1-9.

pieniężnych, które towarzyszą tym przekazom, w celu zapobiegania, ścigania i wykrywania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Komisję Europejską w tym obszarze wspiera Komitet do spraw zapobiegania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Celem *Dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE wspierającej działania UE w zakresie zwalczania terroryzmu* była m.in. poprawa funkcjonowania jednolitego rynku usług płatniczych i dokonania w tym obszarze zabiegów harmonizacji.

Zwalczanie terroryzmu jest nie tylko podejmowane przez UE w wymiarze wewnętrznym, służą temu także działania podejmowane w wymiarze zewnętrznym funkcjonowania UE. W dniu 27 grudnia 2001 r. Rada przyjęła *Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu*²⁴². Rada oświadczyła, że *terroryzm jest rzeczywistym wyzwaniem dla świata i Europy i że walka z terroryzmem będzie priorytetowym celem Unii Europejskiej*.

Zgodnie z zapisami „akt terrorystyczny” oznacza jeden zamierzonych czynów, który, ze względu na swój charakter lub kontekst, może wyrządzić poważną szkodę krajowi lub organizacji międzynarodowej, określony jako przestępstwo na mocy prawa krajowego, gdy został dokonany w celu:

- *poważnego zastraszenia ludności;*
- *nieuzasadzonego zmuszenia władz publicznych lub organizacji międzynarodowej do wykonania lub powstrzymania się od wykonania jakiegokolwiek działania, poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych kraju lub organizacji międzynarodowej.*

Aktem terrorystycznym może być zatem:

- *atak na życie osób, mogący spowodować śmierć;*
- *atak na integralność cielesną osoby;*
- *porwanie lub branie zakładników;*
- *spowodowanie rozległych zniszczeń urządzeń użyteczności rządowej lub publicznej, systemu transportu, infrastruktury, włączając w to system informatyczny, stałej platformy umieszczonej na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub własności prywatnej, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze;*
- *porwanie samolotu, statków lub innych środków transportu zbiorowego lub towarowego;*
- *produkowanie, posiadanie, nabywanie, transport, dostarczanie lub używanie broni,*

²⁴² *Wspólne stanowisko Rady z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (2001/931/WPZiB)*, Dz. U. L 344 z 28.12.2001, s. 93., polskie wydanie specjalne: rozdział 18 t. 1, s. 217-220.

materiałów wybuchowych lub broni jądrowej, biologicznej lub chemicznej, jak również prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej w zakresie broni biologicznej i chemicznej;

- *uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, wybuchów lub powodzi, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego.*

Ponadto wynikiem przyjęcia wspólnego stanowiska jest opracowywana lista osób powiązanych z terroryzmem. Zgodnie z zapisami Wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB, lista jest sporządzana na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że decyzja została podjęta przez właściwą władzę w odniesieniu do osób, grup i podmiotów, których to dotyczy, bez względu na to, czy dotyczy to wszczęcia dochodzenia lub postępowania w sprawie o akt terrorystyczny, usiłowanie popełnienia takiego aktu, uczestniczenia w nim lub ułatwienia dokonania takiego aktu, opartego na poważnych i wiarogodnych dowodach lub poszlakach, lub skazania za takie czyny. Lista jest aktualizowana raz na sześć miesięcy. UE, działając w granicach kompetencji powierzonych jej przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, nakazuje zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób, grup i podmiotów wymienionych w listach.

5.2 Bezpieczeństwo na granicach zewnętrznych UE – FRONTEX – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej

Rozporządzenie Rady (WE) NR 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r.²⁴³ ustanowiło Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej – FRONTEX. Agencja rozpoczęła działanie od dnia 1 maja 2005 r. Odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich, jednak zgodnie z zapisami art. 8 – bez uszczerbku dla postanowień art. 64 ust 2 Traktatu, jedno lub kilka Państw Członkowskich, które znalazły się w sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej przy wykonywaniu swoich zobowiązań w odniesieniu do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, może zwrócić się o pomoc do Agencji. Agencja może zorganizować odpowiednią pomoc techniczną i operacyjną dla zwracającego się do niej jednego lub kilku Państw Członkowskich.

W rozporządzeniu jest mowa o „sytuacji wymagającej zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej przy wykonywaniu swoich zobowiązań w odniesieniu do kontroli i ochrony granic zewnętrznych”, a więc o potencjalnej sytuacji kryzysowej, z której rozwojem czy skutkami, rozmiarem dane państwo członkowskie nie jest w stanie samodzielnie zaradzić. W takich przypadkach FRONTEX *może udzielić pomocy w kwestiach współpracy między państwami członkowskimi w celu rozwiązania problemów zaistniałych na granicach zewnętrznych lub*

²⁴³ Dz. U. L 349 z 25.11.2004, s. 1-11.

rozmieścić swoich ekspertów w celu wsparcia właściwych władz krajowych zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich na odpowiedni czas. Ponadto Agencja może także nabyć wyposażenie techniczne służące do kontroli i ochrony granic zewnętrznych, którego mogą używać eksperci w czasie trwania rozmieszczenia w jednym lub kilku państwach członkowskich.

5.3 Kryzysy w UE związane ze zdrowiem

5.3.1 Pandemia grypy

*Do najważniejszych podmiotów i struktur zarządzania zagrożeniami dla zdrowia na szczeblu UE, do których zalicza się Komisję Europejską, Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Europejską Agencję Leków oraz państwa członkowskie, a także bardziej nieformalne podmioty, takie jak Komitet ds. Bezpieczeństwa Zdrowia, Centrum reagowania na sytuacje kryzysowe (HEOF) czy grupę ds. zdrowia publicznego, złożone z wysokich rangą urzędników, którzy mogą ingerować w proces podejmowania decyzji dotyczących zarządzania kryzysem zdrowotnym (...)*²⁴⁴.

W marcu 2004 r. Komisja Europejska po raz pierwszy na poziomie Wspólnoty przyjęła plan gotowości na wypadek pandemii grypy²⁴⁵. Głównymi celami opracowania planu gotowości było m.in. przyczynienie się do podjęcia reagowania w odpowiednim czasie, zmniejszenie zagrożeń dla zdrowia publicznego, ograniczenie paniki ludności, w tym także paniki środowiska medycznego, ograniczenie zakłóceń standardowych działań oraz zmniejszenie potencjalnego konfliktu pomiędzy różnymi krajowymi planami reagowania na ten rodzaj zagrożenia. Dokument zawiera opis zadań KE oraz państw członkowskich na wypadek pandemii grypy na różnych poziomach i fazach rozwoju pandemii. Unijną wartością dodaną miała być poprawa komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

Miesiąc później powołano centrum, które miało działać w ścisłej współpracy ze służbami

²⁴⁴ Rezolucje przyjęte od roku 1987: *Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 25 June 1987 on the introduction of Community Cooperation on Civil Protection (Dz. U. C 176 z 4.7.1987); Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 13 February 1989 on the new developments in Community cooperation on civil protection (Dz. U. C 44 z 23.2.1989); Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 13 February 1989 on the new developments in Community cooperation on civil protection (Dz. U. C 44 z 23.2.1989); Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 23 November 1990 on Community cooperation on civil protection (Dz. U. C 315 z 14.12.1990); Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 31 October 1994 on strengthening Community cooperation on civil protection (Dz. U. C 313 z 10.11.1994) oraz Decyzja Rady 98/22/WE z dnia 19 grudnia 1997 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności; Decyzja Rady z dnia 9 grudnia 1999 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności (1999/847/WE); Decyzja Rady z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (2001/792/WE, Euratom).*

²⁴⁵ KOM (2004) 201 wersja ostateczna. *Commission working document on Community Influenza Pandemic Preparedness and Response Planning.*

i innymi agencjami Komisji, państwami członkowskimi oraz organizacjami międzynarodowymi. Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanowiło Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób²⁴⁶ (ang. European Centre for Disease Prevention and Control). Misją Centrum jest identyfikowanie, ocena i powiadamianie o bieżących i pojawiających się zagrożeniach dla zdrowia ludzkiego ze strony chorób zakaźnych. Ciekawą rolą centrum jest harmonizowanie i racjonalizowanie metodologii operacyjnych. Zadaniem centrum było też zapewnienie zintegrowane działania wyspecjalizowanych sieci nadzoru władz i struktur powołanych do życia decyzją nr 2119/98/WE²⁴⁷.

5.3.2 Influenza drobiu

Kryteria, które należy stosować przy sporządzaniu planów interwencyjnych w zakresie zwalczania grypy drobiu zawiera załącznik VI do Dyrektywy Rady 92/40/EWG z dnia 19 maja 1992 r. wprowadzająca wspólnotowe środki zwalczania grypy drobiu²⁴⁸. Kryteria są następujące:

1. utworzenie centrum kryzysowego na szczeblu krajowym, które koordynować będzie wszystkie działania mające na celu zwalczanie choroby w danym Państwie Członkowskim;
2. należy sporządzić wykaz lokalnych centrów kontroli, zapewniając im odpowiednie środki do koordynowania zwalczania choroby na szczeblu lokalnym;
3. należy przygotować szczegółową informację dotyczącą personelu zajmującego się stosowaniem środków zwalczania choroby, jego umiejętności i zakresu obowiązków;
4. każde lokalne centrum zwalczania choroby musi mieć zapewnioną możliwość szybkiego skontaktowania się z osobami/organizacjami, które są bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane w działania związane z ogniskiem choroby;
5. należy zapewnić odpowiednie materiały i sprzęt, tak, aby można było w odpowiedni sposób przeprowadzić działania zwalczania choroby;
6. należy opracować szczegółowe instrukcje dotyczące przeprowadzenia działań w przypadkach podejrzenia lub potwierdzenia zakażenia lub zarażenia, zapewniając jednocześnie odpowiednie środki usuwania zwłok;
7. należy opracować programy szkoleń w celu rozwijania umiejętności personelu w zakresie zwalczania chorób i procedur administracyjnych;
8. laboratoria diagnostyczne muszą dysponować wyposażeniem do przeprowadzenia badań pośmiertnych, konieczną zdolnością dokonywania badań serologicznych, histologicznych itd., jak również być w ciągłej gotowości do postawienia szybkiej

²⁴⁶ Dz. U. L 142 z 30.4.2004, s. 1-11, polskie wydanie specjalne: rozdział 15 t. 8 s. 346-356.

²⁴⁷ Decyzja NR 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie z późn. zm.

²⁴⁸ Dz. U. L 167 z 22.6.1992, s. 1.

diagnozy. Należy również zapewnić możliwość szybkiego przesyłania materiałów do badań;

9. *należy dokładnie określić zapotrzebowanie na szczepionki przeciwko influencji drobiu, jakie będzie wymagane w przypadku podjęcia szczepień interwencyjnych;*
10. *należy zapewnić niezbędne zabezpieczenia prawne w celu wprowadzenia w życie planów interwencyjnych.*

Każde państwo członkowskie sporządza plan interwencyjny, określający specyficzne środki krajowe, jakie zostaną wprowadzone w przypadku powstania ogniska influencji drobiu. Ponadto państwa członkowskie zobligowano do regularnej aktualizacji tych planów. Z kolei zadaniem KE jest m.in. zatwierdzanie planów kryzysowych, co przedstawiają niniejsze decyzje:

- *Decyzja Komisji z dnia 30 października 2000 r. zatwierdzająca plany kryzysowe w zakresie zwalczania influencji drobiu i rzekomego pomoru drobiu²⁴⁹.*
- *Decyzja Komisji z dnia 26 stycznia 2004 r. zatwierdzająca plany kryzysowe w zakresie zwalczania influencji drobiu i rzekomego pomoru drobiu²⁵⁰.*

5.3.3 Rzekomy pomór drobiu

Kryteria, które należy stosować przy sporządzaniu planów gotowości w zakresie rzekomego pomoru drobiu, zawiera załącznik VII do *Dyrektywy Rady 92/66/EWG z dnia 14 lipca 1992 r. wprowadzającej wspólnotowe środki zwalczania rzekomego pomoru drobiu²⁵¹* (z późn. zm.). Kryteria są następujące:

1. *utworzenie centrum kryzysowego na poziomie krajowym, które koordynuje wszystkie środki zwalczania stosowane w danym Państwie Członkowskim;*
2. *sporządzony wykaz lokalnych centrów zwalczania choroby, które wyposażone są w odpowiednie urządzenia i pomieszczenia, pozwalające na koordynację środków zwalczania na poziomie lokalnym;*
3. *sporządzenie szczegółowej informacji o personelu zaangażowanym w zwalczanie dotycząca jego kwalifikacji oraz odpowiedzialności;*
4. *każde lokalne centrum zwalczania choroby musi mieć możliwość szybkiego kontaktu z osobami i organizacjami, które pośrednio lub bezpośrednio są zaangażowane w problemy związane z ogniskiem choroby;*
5. *odpowiedni sprzęt oraz materiały muszą być w każdej chwili dostępne, tak, aby można było natychmiast wdrożyć odpowiednie środki zwalczania;*
6. *sporządzenie szczegółowych instrukcji dotyczących działań, które mają być przedsięwzięte, w tym wytyczne dotyczące pozbycia się tusz w razie podejrzenia oraz potwierdzenia zakażenia;*
7. *opracowanie programów szkoleniowych dotyczących podnoszenia kwalifikacji*

²⁴⁹ Notyfikowana jako dokument nr C (2000) 3136.

²⁵⁰ Notyfikowana jako dokument nr C (2004) 110.

²⁵¹ Dz. U. L 260 z 5.9.1992, s. 1.

praktycznych oraz procedur administracyjnych;

8. *laboratoria diagnostyczne muszą być wyposażone w urządzenia do badań pośmiertnych zwierząt oraz mieć odpowiednie warunki do badań serologicznych, histologicznych itd., muszą także pracować nad podnoszeniem kwalifikacji personelu w zakresie szybkiej diagnostyki, powinna zostać zorganizowana możliwość szybkiego transportu próbek;*
9. *szczegółowe ustalenie ilości szczepionki przeciwko rzekomemu pomorowi drobiu niezbędnej w wypadku ponownej potrzeby szczepień interwencyjnych;*
10. *powinny zostać wydane przepisy zabezpieczające zdolność prawną konieczną do wprowadzenia w życie planów gotowości.*

Dla zapewnienia pełnej koordynacji wszystkich środków oraz w celu przeprowadzenia dochodzenia epidemiologicznego, zgodnie z zapisami *Dyrektywy Rady 92/66/EWG z dnia 14 lipca 1992 r. wprowadzającej wspólnotowe środki zwalczania rzekomego pomoru drobiu* zostały utworzone centra kryzysowe.

Komunikacja w sytuacji zagrożenia chorobami zakaźnymi w tym pandemią pomiędzy KE a państwami członkowskimi odbywa się w ramach tzw. *Elary Warning and Response System (EWRS)*, tajnego systemu wymiany informacji oraz koordynacji reagowania na sytuacje kryzysowe w dziedzinie zdrowia.

Plany opracowane zgodnie z kryteriami wymienionymi w załączniku VII są przedstawiane Komisji, która je analizuje w celu określenia, czy spełniają one wszystkie niezbędne warunki, może także sugerować PCz wprowadzenie koniecznych zmian, w szczególności w celu zapewnienia, że plany są zgodne z planami przygotowanymi przez inne państwa członkowskie. Komisja zatwierdza plany kryzysowe. Przykłady:

- *Decyzja Komisji z dnia 28 czerwca 2001 r. zmieniająca decyzję 2000/680/WE zatwierdzającą plany kryzysowe w zakresie zwalczania grypy drobiu i rzekomego pomoru drobiu*²⁵².
- *Decyzja Komisji z dnia 28 czerwca 2001 r. zmieniająca decyzję 2000/680/WE zatwierdzającą plany kryzysowe w zakresie zwalczania grypy drobiu i rzekomego pomoru drobiu*²⁵³.

5.3.4 Bezpieczeństwo żywności

Unia podejmuje działania na rzecz bezpieczeństwa żywności mając na względzie bezpieczeństwo obywateli UE. Podstawowym dokumentem regulującym ww. kwestie jest *Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r.*²⁵⁴, które zawiera zasady i wymagania w zakresie prawa żywnościowego UE i bezpieczeństwa żywności. Niniejszym rozporządzeniem powołano do życia Europejski Urząd

²⁵² Notyfikowana jako dokument nr C(2001) 1685.

²⁵³ Notyfikowana jako dokument nr C(2001) 1685.

²⁵⁴ Dz. U. L 179 z 7.7.2007, s. 59-60.

ds. Bezpieczeństwa Żywności. Rozporządzenie określa wspólne zasady i obowiązki, środki umożliwiające stworzenie solidnej bazy naukowej, skuteczne ustalenia i procedury organizacyjne wspierające podejmowanie decyzji w sprawach bezpieczeństwa żywności i pasz.

Kryzysy żywnościowe pokazały potrzebę stworzenia ulepszonego i poszerzonego systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach – wcześniej system obejmował tylko żywność. System miał być zarządzany przez Komisję i obejmować państwa członkowskie, Komisję i Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, jako członków sieci.

Art. 50 tworzy sieć wczesnego ostrzegania, którą zarządza Komisja Europejska. W art. 53 wymienione są środki nadzwyczajne dla żywności i pasz pochodzących ze Wspólnoty lub przywożonych z państwa trzeciego. Zadaniem KE jest opracowywanie planu ogólny w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz, który określa praktyczne procedury niezbędne do zarządzania kryzysami, wliczając w to zasady przejrzystości, które mają być stosowane oraz strategię informowania (art. 55).

W sytuacji zagrożenia Komisja Europejska niezwłocznie powołuje jednostkę kryzysową, w której uczestniczy Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. KE zabezpiecza naukową i techniczną pomoc w danej sytuacji. Zadania jednostki określa art. 57 ww. rozporządzenia:

1. *Jednostka kryzysowa odpowiada za zbieranie i ocenianie wszystkich stosownych informacji oraz identyfikowanie dostępnych opcji, aby zapobiec, wyeliminować lub zredukować do akceptowalnego poziomu ryzyka dla zdrowia ludzkiego, w sposób możliwie jak najbardziej efektywny i szybki.*
2. *Jednostka kryzysowa może żądać pomocy od każdej osoby publicznej lub prywatnej, której ekspertyzę uważa się za niezbędną do efektywnego zarządzania w sytuacji kryzysu.*
3. *Jednostka kryzysowa informuje na bieżąco opinię publiczną o występującym ryzyku i podjętych środkach.*

5.4 Kontrola zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE²⁵⁵ nakłada na prowadzących zakłady o dużym ryzyku szereg obowiązków, np. sporządzenie wewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego dotyczącego środków przewidzianych do zastosowania w zakładzie; dostarczenie właściwemu organowi niezbędnych informacji umożliwiających im sporządzenie zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych oraz dostarczenie właściwemu organowi informacji w formie raportu o bezpieczeństwie.

Aby przygotować się na wypadek sytuacji awaryjnych w przypadku zakładów, w których znajdują się znaczne ilości substancji niebezpiecznych, konieczne jest opracowanie zewnętrznych

²⁵⁵ Dz. U. L 197 z 24.7.2012, s. 1-37.

i wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, a także określenie procedur zapewniających sprawdzanie i korygowanie tych planów w razie potrzeby oraz ich wdrażanie w razie poważnej awarii lub prawdopodobieństwa jej wystąpienia.

Art. 12. reguluje zapisy dotyczące planów operacyjno-ratowniczych²⁵⁶. W odniesieniu do zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych państwa członkowskie uwzględniają konieczność ułatwienia ścisłej współpracy w zakresie ochrony ludności podczas poważnych sytuacji kryzysowych.

Ponadto Państwa członkowskie zapewniają, aby wewnętrzne i zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze były poddawane przeglądowi, przećwiczeniu ich realizacji, a w razie konieczności aktualizowane przez prowadzących zakłady i wyznaczone organy w odpowiednich odstępach czasu nieprzekraczających trzech lat.

Państwa członkowskie zapewniają zainteresowanej społeczności możliwość wyrażenia,

²⁵⁶ Dane i informacje, które należy uwzględnić w planach operacyjno-ratowniczych, o których mowa w art. 12.

1. Wewnętrzne plany operacyjno-ratownicze:

- a) imiona i nazwiska lub stanowiska osób upoważnionych do wprowadzania w życie procedur bezpieczeństwa oraz osób odpowiedzialnych za działania ograniczające skutki na miejscu oraz koordynujących takie działania;
- b) imię i nazwisko lub stanowisko osoby odpowiedzialnej za łączność z organami odpowiedzialnymi za zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze;
- c) w odniesieniu do przewidywalnych warunków lub zdarzeń, które w znaczącym stopniu mogą wywoływać poważne awarie, opis działań, jakie powinny być podjęte w celu kontroli tych warunków lub wydarzeń oraz ograniczenia ich skutków, wraz z opisem sprzętu bezpieczeństwa oraz dostępnych zasobów;
- d) ustalenia w zakresie ograniczenia ryzyka osób znajdujących się na miejscu, w tym sposób ostrzegania oraz działania, jakie osoby ostrzeżone mają podjąć;
- e) ustalenia w zakresie wczesnego ostrzegania o awariach organów odpowiedzialnych za wprowadzanie w życie zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych, rodzaj informacji, które należy uwzględnić we wczesnych ostrzeżeniach, oraz ustalenia dotyczące udzielania bardziej szczegółowych informacji w miarę ich dostępności;
- f) w razie konieczności, ustalenia w zakresie szkoleń dla pracowników na temat obowiązków, które będą musieli wykonywać oraz, w odpowiednich przypadkach, w zakresie koordynacji tych szkoleń ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo poza terenem zakładu;
- g) ustalenia w zakresie udzielania pomocy podczas działań ograniczających skutki poza terenem zakładu.

2. Zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze:

- a) imiona i nazwiska lub stanowiska osób upoważnionych do uruchamiania procedur bezpieczeństwa oraz osób upoważnionych do kierowania działaniami i ich koordynacji poza terenem zakładu;
- b) ustalenia w zakresie przyjmowania wczesnych ostrzeżeń o awariach oraz procedury alarmowe i wzywania pomocy;
- c) ustalenia w zakresie koordynacji środków niezbędnych do wdrożenia zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych;
- d) ustalenia w zakresie udzielania pomocy podczas przeprowadzania działań ograniczające skutki na terenie zakładu;
- e) ustalenia w zakresie działań ograniczających skutki poza terenem zakładu, w tym reakcje na scenariusze poważnych awarii określone w raporcie o bezpieczeństwie i rozważenie potencjalnych efektów domina, w tym także tych, które mają wpływ na środowisko;
- f) ustalenia w zakresie informowania społeczności i sąsiednich zakładów lub obiektów, które nie są objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, zgodnie z art. 9, na temat awarii oraz sposobu, w jaki należy się zachowywać w czasie awarii;
- g) ustalenia w zakresie informowania służb ratowniczych innych państw członkowskich w razie wystąpienia poważnej awarii z ewentualnymi transgranicznymi skutkami.

z odpowiednim wyprzedzeniem, opinii na temat zewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych w trakcie ich sporządzania lub wprowadzania znaczącej zmiany.

W art. 21 dot. systemu informacji i ich wymiany do dnia 30 września 2019 r., a następnie, co cztery lata państwa członkowskie przekazują Komisji sprawozdanie z wdrażania dyrektywy. Ponadto Komisja tworzy i aktualizuje bazę danych zawierającą informacje dostarczone przez państwa członkowskie. Dostęp do bazy danych jest zastrzeżony dla osób upoważnionych przez Komisję lub przez właściwe organy państw członkowskich.

5.5 Ochrona ludności – Mechanizm Ochrony Ludności

W przypadku reagowania na katastrofy naturalne Unia Europejska uznaje przewodnią rolę państw członkowskich, plasując się w roli wspierającej działania państw członkowskich. Potwierdza to także Traktat z Lizbony. Mechanizm Ochrony Ludności historią sięga lat 80-ych, kiedy Unia rozpoczęła wspólnotowe programy działań w dziedzinie ochrony ludności oraz przyjmowała decyzje Rady. Historia podstaw prawnych Mechanizmu jest następująca:

- *Decyzja Rady z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (2001/792/WE, Euratom)²⁵⁷.*
- *Decyzja Komisji z dnia 29 grudnia 2003 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom ustanawiającej mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności²⁵⁸.*
- *Decyzja Rady UE z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) (2007/779/WE, Euratom)²⁵⁹.*
- *Decyzja Komisji 2008/73/WE, Euratom z dnia 20 grudnia 2007 r. zmieniająca decyzję 2004/277/WE, Euratom w odniesieniu do zasad wykonania decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności²⁶⁰.*
- *Decyzja Komisji z dnia 29 lipca 2010 r. zmieniająca decyzję Komisji 2004/277/WE, Euratom w odniesieniu do zasad wykonania decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności²⁶¹.*

Wspólnotowy Mechanizm Ochrony Ludności został ustanowiony w 2001 r. i miał na celu wspieranie i ułatwianie mobilizacji i koordynacji pomocy w zakresie ochrony ludności na wypadek sytuacji nadzwyczajnych mających miejsce w Unii lub poza jej terytorium.

²⁵⁷ Dz. U. L 297 z 15.11.2001, s. 7-11.

²⁵⁸ Dz. U. L 87 z 25.3.2004, s. 20.

²⁵⁹ Tzw. przekształcenie Mechanizmu stworzyło podstawy prawne do tworzenia i działania tzw. modułów ochrony ludności.

²⁶⁰ Dz. U. L z 24.1.2008, s. 20-23.

²⁶¹ Dz. U. L 236z 7.9.2010, s. 5-16.

Częstotliwość katastrof, ich wymiar, jak tsunami w 2004 r., ataki terrorystyczne w Londynie i Madrycie, zagrożenia związane z rozwojem technologicznym uwidocznily konieczność lepszego przygotowania i zarządzania skutkami ww. rodzaju. Wezwania instytucji UE – Rady Europy²⁶² czy Parlamentu Europejskiego²⁶³ do rozwoju zdolności dla skuteczniejszego reagowania także przyczynily się do przyjęcia w 2007 r. Mechanizm został zmieniony *Decyzją Rady UE z dnia 8 listopada 2007 r. tzw. przekształceniem*. Obowiązującym jest z dniem 1 stycznia 2014 r. tekst *Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*. Zgodnie z art. 1. *unijny mechanizm ma służyć wzmocnieniu współpracy między Unią a państwami członkowskimi i ułatwieniu koordynacji w obszarze ochrony ludności w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka, zapewnienia gotowości na ich wystąpienie i reagowania na nie*.

Katalog sytuacji kryzysowych, w których może być wykorzystany Mechanizm i wspomóc reagowanie państw członkowskich jest bardzo szeroki, mogą to być katastrofy naturalne, klęski żywiołowe, katastrofy spowodowane przez człowieka. Mechanizm może zapewniać *pomoc i ochronę przed następstwami aktów terrorystycznych, klęskami i katastrofami technicznymi, radiologicznymi lub związanymi ze środowiskiem, zanieczyszczeniem mórz oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia, występującymi na terytorium Unii lub poza nim (art. 1)*.

Mechanizm umożliwi państwu dotkniętemu katastrofą możliwość zwrócenia się do państw należących do Mechanizmu z prośbą o wykorzystanie zasobów innego państwa.

Osobno w części dotyczącej wymiaru zewnętrznego zostanie przedstawiona możliwość wykorzystania Mechanizmu w ramach operacji zarządzania kryzysowego.

²⁶² Wezwanie Rady Europejskiej, która odbyła się w dniach 16-17 czerwca 2005 r.

²⁶³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2005 r. dotycząca katastrofy tsunami.

6. WYMIAR ZEWNĘTRZNY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO UE

6.1 Zarządzanie kryzysowe w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

UE podejmuje działania w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego UE. *Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony*²⁶⁴. Zgodnie z przyjętym Traktatem z Lizbony zmieniła się architektura instytucji i ich role. *Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Państwa Członkowskie, zgodnie z Traktatami. Szczególną rolę Parlamentu Europejskiego i Komisji w tej dziedzinie określają Traktaty. Wprowadzono także funkcję Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*²⁶⁵.

Europejska polityka obronna w Unii Europejskiej rozpoczęła się w ramach Traktatu z Maastricht (podpisany w 1991 r., wszedł w życie w 1993 r.). Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (ang. *Common Security and Defence Policy*) jest częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (ang. *Common Foreign and Security Policy*). *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba, że Traktaty przewidują inaczej. Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych*²⁶⁶.

Wysoki Przedstawiciel²⁶⁷ reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Rola Wysokiego przedstawiciela była omówiona wcześniej w analizie.

Głównym forum, na którym podejmowane są decyzje UE w zakresie zarządzania kryzysowego w ramach WPBiO jest Rada ds. Zagranicznych. Rada jest wspierana w podejmowaniu decyzji przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (Political and Security Committee – PSC), Komitet Wojskowy (Military Committee – MC), Grupa Polityczno-Wojskowa (Politico-Military Group – PMG), Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM), w spotkaniach, których uczestniczą przedstawiciele rządów krajów członkowskich.

6.2 Operacje i misje zarządzania kryzysowego

W niniejszej części skupię się na tzw. operacjach zarządzania kryzysowego oraz misjach, które UE podejmuje w ramach WPBiO. *Rada Europejska, na posiedzeniu w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r., uzgodniła w szczególności, że Państwa Członkowskie, współpracujące na*

²⁶⁴ Art. 24. TUE.

²⁶⁵ Art. 24 TUE.

²⁶⁶ Art. 24. TUE.

²⁶⁷ Art. 27 TUE.

zasadzie dobrowolności w operacjach prowadzonych pod kierunkiem UE, powinny być w stanie do 2003 r. rozmieścić w ciągu 60 dni i utrzymywać, przez co najmniej jeden rok siły zbrojne w liczbie od 50 000 do 60 000 osób, zdolne do realizacji pełnego zakresu zadań petersberskich²⁶⁸. Dnia 17 czerwca 2002 r. Rada zatwierdziła dokument 10155/02 w sprawie finansowania operacji zarządzania kryzysowego prowadzonych pod kierunkiem UE, mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne.

Strategiczne partnerstwo UE z NATO w zakresie zarządzania kryzysowego zaowocowało podpisaniem w grudniu 2002 r. stosownego porozumienia zwanego jako Berlin Plus. Dzięki porozumieniu UE zyskała dostęp do logistycznych i planistycznych zasobów, także informacji posiadanych przez NATO. Zdolności te miały pomóc UE podjąć się unijnych misji pokojowych (operacji zarządzania kryzysowego) i zgodnie z planami w 2003 r. utworzyć siły szybkiego reagowania nawet w wysokości 60 tys. osób²⁶⁹. Po niej podpisana została jeszcze umowa pomiędzy UE-NATO w zakresie wymiany informacji niejawnych (12 marca 2003 r.), bez której nie byłoby możliwe podjęcie przez UE już kilkanaście dni później pierwszej operacji operację Concordia.

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej: *Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje, pod kierunkiem Rady i wysokiego przedstawiciela, kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego (...). Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, w celu i na czas trwania operacji zarządzania kryzysowego, określonych przez Radę decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad operacją*²⁷⁰.

Unia przy prowadzeniu misji może użyć środków cywilnych i wojskowych. Misje obejmują *wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach*²⁷¹.

6.3 Instrument na rzecz Stabilności

Reagowanie w sytuacjach kryzysowych poza terytorium UE określają zapisy *Rozporządzenia (WE) NR 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności*²⁷². Instrument na rzecz Stabilności

²⁶⁸ Decyzja Rady 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca mechanizm zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne, Dz. U. L 63 z 28.2.2004, s. 68-82.

²⁶⁹ Dz. U. L 63 z 28.2.2004, s. 68-82.

²⁷⁰ Art. 38 TUE.

²⁷¹ Art. 43 TUE.

²⁷² Dokumentem poprzedzającym powstanie *Rozporządzenia (WE) NR 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Stabilności* jest dokument dotyczący utworzenia

dotyczy potrzeb, którymi nie można zająć się w ramach żadnego innego instrumentu ze względu na pilną konieczność reakcji, globalny lub transregionalny charakter problemu, wykraczający poza zakres instrumentu geograficznego, wykluczenie wspieranego obszaru z finansowania w ramach instrumentów ODA – Official Development Assistance – Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (np. zwalczanie terroryzmu) ogólny charakter pomocy, która nie jest skierowana do żadnego konkretnego kraju, (np. projekty na rzecz wypracowywania standardów międzynarodowych lub strategii politycznych w obszarze zapobiegania konfliktom i budowania pokoju).

Wspólnota może udzielić pomocy technicznej i finansowej w reakcji na sytuacje nagłe, sytuacje kryzysu lub początku kryzysu, sytuacje stwarzające zagrożenie dla demokracji, porządku publicznego, ochrony praw człowieka i podstawowych wolności lub bezpieczeństwa ludzi, lub w reakcji na sytuacje mogące przeistoczyć się w konflikt zbrojny albo spowodować istotną destabilizację w danym państwie trzecim lub państwach trzecich. Komisja włącza się w realizację zadań związanych z obszarem zapobiegania, reagowania oraz podejmowania działań pokryzysowych. Komisja może także przyjąć nadzwyczajne środki pomocy w sytuacjach kryzysowych lub w wyjątkowych i nieprzewidzianych sytuacjach.

6.4 Mechanizm ochrony ludności

Mechanizm unijny ustanowiony na mocy decyzji 2001/792/WE, Euratom, zwany dalej „mechanizmem”, ma na celu zapewnienie wsparcia w przypadku poważnych sytuacji krytycznych, które mogą wymagać pilnej akcji, w tym sytuacji mających miejsce w kontekście zarządzania kryzysowego, o którym mowa w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej.

W 2008 r. w tzw. przekształceniu Mechanizmu²⁷³ potwierdzono opcję wykorzystania Mechanizmu, jako narzędzia ułatwiającego i wspierającego zarządzanie kryzysowe zgodnie ze *Wspólną Deklaracją Rady i Komisji z dnia 29 września 2003 r. w sprawie wykorzystywania wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności w zarządzaniu kryzysowym*, tj. w operacjach zarządzania sytuacjami kryzysowymi w ramach WPZiB. Decyzja mechanizmowa nie naruszała kompetencji i roli prezydencji w zarządzaniu kryzysowym. Po przyjęciu Traktatu z Lizbony rola prezydencji uległa ograniczeniu w obszarze reagowania na kryzysy. Z dniem 1 stycznia 2014 r. obowiązuje nowa decyzja mechanizmowa, tj. *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*²⁷⁴, która nie zawiera takiego zapisu.

Mechanizmu Szybkiego Reagowania, w którym KE mogła zawierać umowy finansowe lub umowy ramowe z odpowiednimi agencjami rządowymi, organizacjami międzynarodowymi, organizacjami pozarządowymi oraz publicznymi i prywatnymi podmiotami, na podstawie ich zdolności do prowadzenia szybkich interwencji w ramach zarządzania kryzysowego (*Rozporządzenie Rady (WE) NR 381/2001 z dnia 26 lutego 2001 r. tworzące mechanizm szybkiego reagowania*).

²⁷³ Decyzja Rady z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie), 2007/779/WE, Euratom.

²⁷⁴ Dz. U. L 347 z dnia 20.12.2013, s. 924-947.

6.5 Pomoc humanitarna

W przypadku kryzysów humanitarnych na całym świecie działania w imieniu UE podejmuje DG ECHO. W ostatnich latach średni roczny budżet na operacje humanitarne wynosił około 900 mln euro. ECHO założone w 1992 r. od tamtego czasu prowadziło swoje działania pomocowe w 130. krajach. Niesienie pomocy humanitarnej przez UE obejmuje pomoc rzeczową i materialną dla poszkodowanych, pomoc żywnościową, pomoc osobom wypędzonym w wyniku konfliktów czy wojen oraz podejmowanie działań na rzecz zmniejszania ryzyka występowania katastrof (ang. disaster risk reduction).

Podstawy działania UE w obszarze polityki zewnętrznej obejmują kilka tysięcy aktów prawnych. Na potrzeby niniejszej analizy muszą one zostać zawężone do kilku poglądowych, które przyczynią się do uzupełnienia mozaiki innych powiązanych z zarządzaniem kryzysowym UE poza jej granicami.

- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z dnia 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej*²⁷⁵.
- *Rozporządzenie (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r.*²⁷⁶.
- *Rozporządzenie (WE) nr 219/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r.*²⁷⁷.

Pomoc humanitarna UE obejmuje nie tylko akcje ratunkowe na rzecz ochrony i ratowania życia w czasie sytuacji krytycznych lub bezpośrednio w ich następstwie, lecz także działania mające na celu ułatwianie lub uzyskiwanie swobody dostępu do ofiar i swobodne przekazywanie takiej pomocy. Pomoc humanitarna jest przyznawana ofiarom bez względu na rasę, grupę etniczną, religię, płeć, wiek, narodowość lub przekonania polityczne i nie może być upolityczniona. Decyzja zakłada ścisłą współpracę i koordynację działań poziomu UE z państwami członkowskimi na poziomie decyzyjnym oraz operacyjnym, co miało stworzyć podstawy dla skutecznych wspólnotowych akcji humanitarnych.

Cele określa art.1: *Pomoc humanitarna Wspólnoty obejmuje akcje niesienia pomocy, akcje ratunkowe i działania ochronne na zasadach, niedyskryminacyjnych mające na celu pomoc ludziom w państwach trzecich, szczególnie zaś najbardziej bezbronnym spośród nich, z pierwszeństwem przysługującym osobom w krajach rozwijających się, ofiarom klęsk żywiołowych, katastrof wywołanych działalnością człowieka, takich jak wojny i wybuchy walk, lub sytuacji wyjątkowych lub okoliczności porównywalnych do klęsk żywiołowych lub katastrof wywołanych działalnością człowieka. Pomoc humanitarna Wspólnoty jest udzielana przez okres czasu potrzebny do zaspokojenia potrzeb humanitarnych, powstałych w wyniku tych różnych*

²⁷⁵ Dz. U. L 163 z 2.7.1996, str. 1-6, wyd. specj. 11 t.24, s. 183 oraz zmienione (przez) 32003R1882, Tekst skonsolidowany 01996R1257-20031120 Zmienione (przez) 32009R0219 Tekst skonsolidowany 01996R1257-20090420.

²⁷⁶ Dz. U.L 28 z31.10.2003, s. 1.

²⁷⁷ Dz. U.L 87 z 31.3.2009, s. 109.

sytuacji. Pomoc ta obejmuje również działania mające na celu przygotowanie się na ryzyko lub zapobieganie katastrofom lub porównywalnym wyjątkowym okolicznościom. Cele zostały opisane dokładniej w art. 2. rozporządzenia²⁷⁸.

Akcje pomocy humanitarnej finansowane przez Wspólnotę mogą być realizowane albo na wniosek międzynarodowych lub pozarządowych agencji i organizacji z państwa członkowskiego lub państwa trzeciego otrzymującego pomoc, albo z inicjatywy Komisji (art. 6). Natomiast procedury realizacji akcji humanitarnych określa rozdział III. Po włączeniu Wydziałów Ochrony Ludności do DG ECHO powstała Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności. Równolegle teraz powstałe w maju 2013 r. (z dawnego MIC) *Emergency Response Coordination Centre* w DG ECHO zajmuje się monitoringiem, przygotowaniem, reagowaniem na kryzysy humanitarne oraz klęski czy katastrofy naturalne lub wywołane działalnością człowieka.

²⁷⁸ (...) ratowanie i ochrona życia w czasie sytuacji krytycznych i bezpośrednio w ich następstwie oraz w czasie klęsk żywiołowych, które pociągają za sobą większe straty w ludziach, cierpienia fizyczne, psychologiczne lub społeczne lub straty materialne; b) udzielanie koniecznej pomocy i wsparcia ludziom narażonym na długotrwałe kryzysy wynikające w szczególności z wybuchów walk lub wojen, które wywołują takie same skutki, jak te opisane w lit. a), szczególnie gdy ich własne rządy okazują się niezdolne do udzielenia pomocy lub pomoc nie może zostać udzielona z powodu braku odpowiednich władz; c) pomoc w finansowaniu transportu pomocy humanitarnej i wysiłki w celu zapewnienia, że jest ona dostępna dla tych, dla których jest przeznaczona, za pośrednictwem wszelkich dostępnych środków logistycznych oraz zapewniając ochronę towarów i personelu, służących celom humanitarnym, lecz z wyłączeniem działań obejmujących kwestie obronne; d) przeprowadzanie krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi, w celu ułatwienia nadejścia pomocy, zapobiegania pogarszaniu się skutków kryzysu i rozpoczęcia udzielania poszkodowanym pomocy w odzyskaniu minimalnego poziomu samowystarczalności, biorąc pod uwagę, o ile to możliwe, długoterminowe cele rozwoju; e) pokonywanie trudności związanych z konsekwencjami migracji ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci) spowodowanymi przez klęski żywiołowe lub katastrofy wywołane działalnością człowieka oraz przeprowadzanie programów pomocy w zakresie repatriacji do kraju pochodzenia i powtórnego osiedlenia się w nim, jeżeli warunki ustanowione w obowiązujących umowach międzynarodowych są spełnione; f) zapewnienie przygotowania się na ryzyko klęski żywiołowej lub porównywalnych wyjątkowych okoliczności oraz wykorzystanie odpowiednio szybkiego systemu wczesnego ostrzegania i interwencji; g) wspieranie działań cywilnych w celu ochrony ofiar walk lub porównywalnych sytuacji krytycznych, zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi.

7. WYBRANE SPOSOBY I SYSTEMY WYMIANY INFORMACJI W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH POMIĘDZY INSTYTUCJAMI UE ORAZ PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

7.1 Procedury koordynacji kryzysowej – Crisis Coordination Arrangements

W listopadzie 2004 r. Rada Europejska przyjęła Program Haski, w którym wezwała Komisję Europejską do utworzenia, w ramach istniejących struktur i przy pełnym poszanowaniu kompetencji krajowych, zintegrowanego i skoordynowanego systemu zarządzania kryzysowego UE dotyczącego kryzysów o skutkach transgranicznych w ramach UE. System miał być wprowadzony najpóźniej do 1 lipca 2006 r. W październiku 2006 r. odbyły się pierwsze ćwiczenia, których celem była weryfikacja procedur Rady Europejskiej oraz Komisji Europejskiej w zakresie szybkiego i sprawnego reagowania w przypadku wielkiego kryzysu.

Emergency Crisis Coordination Arrangements (CCA) opracowano dla zapewnienia szybkiego i skoordynowanego międzysektorowego wypracowania zasad reagowania w przypadku poważnego kryzysu zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

CCA oferują państwom członkowskim oraz ich stałym przedstawicielstwom platformę internetową dla wymiany informacji w sytuacjach kryzysu, jak i koordynacji działań podejmowanych w wielu sektorach w sytuacji kryzysu. Współpraca instytucji unijnych oraz państw członkowskich w sytuacji poważnych kryzysów i rewizja procedur koordynacji kryzysowej jest obecnie przedmiotem dyskusji tychże instytucji i państw członkowskich.

Dokumenty dotyczące procedur nie są upublicznione, zatem nie mogą być włączone do niniejszej analizy. Proces rewizji procedur CCA rozpoczęty w czasie prezydencji belgijskiej zakończył się etapem zmiany nazwy w czerwcu 2013 r. a Radzie ds. ogólnych na tzw. EU Integrated Political Crisis Response (IPCR) Arrangements. Prace nad rozwojem tychże procedur przejęła z dniem 1 lipca 2013 r. prezydencja litewska.

7.2 ARGUS – Komisja Europejska

System ARGUS powstał w 2006 r. w odpowiedzi na potrzeby KE dla zbierania informacji z istniejących wyspecjalizowanych systemów na wypadek sytuacji kryzysowych. Droga do rozwoju systemu ARGUS wiodła poprzez m.in. poprzez:

- Przyjęcie w 2004 r. przez Radę Europejską tzw. Programu Haskiego, w którym KE została wezwana do utworzenia, w ramach istniejących struktur i przy pełnym poszanowaniu kompetencji krajowych, zintegrowanego i skoordynowanego systemu zarządzania kryzysowego UE dotyczącego kryzysów o skutkach transgranicznych w ramach UE, który miał być wprowadzony najpóźniej do 1 lipca 2006 r.²⁷⁹.
- Wydanie Komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu europejskiego – *Gotowość*

²⁷⁹ Jak widać, podjęcie się w tych latach prac na forum Rady UE doprowadziło do powstania Procedur Koordynacji kryzysowej, natomiast po stronie KE do stworzenia systemu ARGUS – przyp. aut.

i radzenie sobie z konsekwencjami w walce z terroryzmem. (KOM /2004/701)²⁸⁰.

- Przyjęcie *Deklaracji Rady w sprawie odpowiedzi UE na zamachy w Londynie z 13 lipca 2005 r.* w tym wezwanie do rozwoju zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych zarówno po stronie państw członkowskich, jak i na poziomie UE, włączając w to zdolności reagowania na ataki bioterrorystyczne, jak i oparcia reagowania o moduły ochrony ludności w państwach członkowskich,
- Przyjęcie dokumentów dot. Procedur koordynacji kryzysowych – tzw. EU Crisis Coordination Arrangements (EU CCA) oraz Zintegrowanych procedur zarządzania kryzysowego – tzw. EU Integrated Crisis Management Arrangements (EU ICMA).

ARGUS jest bezpieczną siecią IT służącą komunikacji wewnętrznej KE. Z założenia ARGUS ma działać w wypadku poważnych sytuacji kryzysowych o charakterze wielosektorowym, niezależnie od ich źródła i natury, wymagających działań na szczeblu Wspólnoty – bez względu na to, czy dotyczą one obywateli, czy dóbr lub interesów Państw Członkowskich lub krajów trzecich.

W skład ARGUS wchodzi:

- a) sieć komunikacji wewnętrznej;
- b) specjalna procedura koordynacyjna, która uruchamiana jest w przypadku poważnej sytuacji kryzysowej o charakterze wielosektorowym.

Na potrzeby obsługi systemu opracowano także specjalne procedury koordynacji, gotowych do uruchomienia w razie poważnej sytuacji kryzysowej o charakterze wielosektorowym. I właśnie ta wielosektorowość jest znaczącym elementem ARGUS, który umożliwi monitoring informacji z innych systemów wymiany informacji w ramach wszystkich dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej. Reagowanie w sytuacjach kryzysowych w poszczególnych sektorach np. zdrowia, skażeń itp. pozostało w kompetencjach sektorowych systemów wczesnego ostrzegania zarządzanych przez daną dyрекcję generalną.

Do sieci ARGUS należą: Sekretariat Generalny KE, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej wraz z biurem rzecznika prasowego, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych, Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności, Dyrekcja Generalna ds. Personelu i Administracji, Dyrekcja Generalna ds. Handlu, Dyrekcja Generalna ds. Informatyki, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Wspólne Centrum Badawcze oraz Służba Prawna. Inne dołączane są na wniosek. Siecią zarządza Sekretariat Generalny KE.

We włączonych do ARGUS dyrekcjach generalnych i służbach wyznaczono tzw. przedstawiciela ds. sieci ARGUS oraz wprowadzono dyżury, umożliwiające nawiązanie kontaktu z daną służbą oraz szybkie podjęcie środków zaradczych w sytuacji kryzysowej wymagającej interwencji danej dyrekcji.

Na potrzeby reagowania w przypadku w razie poważnej sytuacji kryzysowej stworzono

²⁸⁰ Publikacja w EUR-LEX.

procedury koordynacji. W razie poważnej sytuacji kryzysowej o charakterze wielosektorowym lub też w obliczu przewidywanej bądź nieuchronnej groźby jej wystąpienia przewodniczący, działając z własnej inicjatywy po otrzymaniu informacji ostrzegawczej lub na wniosek członka Komisji, może zdecydować o uruchomieniu specjalnej procedury koordynacji. Przewodniczący podejmie również decyzję o przekazaniu odpowiedzialności politycznej za reakcję Komisji w sytuacji kryzysowej. Przewodniczący może przejąć odpowiedzialność na siebie lub przekazać ją jednemu z członków Komisji. Odpowiedzialność taka wiąże się z kierowaniem środkami zaradczymi i ich koordynacją w sytuacji kryzysowej, reprezentowaniem Komisji wobec pozostałych instytucji oraz odpowiedzialnością za informowanie społeczeństwa.

W Sekretariacie Generalnym KE utworzono także specjalną strukturę operacyjną zarządzania kryzysowego tzw. komitet koordynacji kryzysowej (KKK). Komitet Koordynacji Kryzysowej utworzono w celu kierowania środkami zaradczymi w sytuacji kryzysowej oraz ich koordynacji, skupiającą przedstawicieli wszystkich odpowiednich dyrekcji generalnych i służb. Zadaniem KKK jest ocena rozwoju wypadków, rozpoznanie kwestii i możliwości podjęcia decyzji i działań, dbać o ich realizację oraz o spójność i zgodność środków zaradczych przez KE.

Obecnie KE prowadzi prace rozwojowe systemu, które miałyby doprowadzić do stworzenia systemu ARGUS II. System nie jest dostępny dla państw członkowskich UE, tylko dla służb Komisji Europejskiej.

7.3 Wspólny System Łączności i Informowania w Sytuacjach Kryzysowych – Common Emergency Communication And Information System (CECIS)

System CECIS ułatwia komunikację pomiędzy nowo otwartym w maju 2013 r. Emergency Response Centre (dawne Monitoring and Information Centre – Centrum Monitoringu i Informacji w DG ECHO), a instytucjami krajowymi wyznaczonymi w państwach członkowskich. Są to punkty kontaktowe służb ratowniczych, centra operacyjne wyznaczone w PCz zgodnie z zapisami Decyzji KE o Wspólnotowym Mechanizmie Ochrony Ludności: *Decyzja Rady UE z dnia 23 października 2001 r. ustanawiająca mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (2001/792/WE, Euratom)*²⁸¹. Celem powstania CECIS było zapewnienie sprawniejszej wymiany informacji w sytuacjach kryzysowych: głównie katastrof naturalnych, klęsk żywiołowych, katastrof technologicznych oraz kryzysów humanitarnych. CECIS łączy wyznaczone w krajach członkowskich punkty kontaktowe ds. ochrony ludności²⁸² oraz zanieczyszczeń na morzu w celu poprawy zdolności organizacji i zarządzania w różnych fazach zdarzenia czy reagowania na zdarzenie: prewencji, przygotowania czy reagowania.

²⁸¹ Dz. U. L 297 z 15.11.2001, s. 7-11.

²⁸² Punkty kontaktowe wyznaczono na podstawie art. 3 (e) o utworzeniu i zarządzanie wspólnym systemem łączności i informacji w sytuacjach krytycznych zgodnie z *Decyzją Rady z dnia 23 października 2001 r. ustanawiającej mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności*.

CECIS jest utajnioną bazą danych o zasobach, które państwa członkowskie mogłyby udostępnić w sytuacji zagrożeń czy katastrofy, klęski, kryzysu. Zapewnia szybką wymianę informacji w sytuacji kryzysowych.

Kraje uczestniczące w Mechanizmie mogą także w ramach CECIS wyznaczyć drugi punkt kontaktowy, który będzie odpowiadał w zakresie zagrożeń czy wypadków na morzu.

Platforma CECIS jest ułatwieniem przy komunikacji z innymi państwami członkowskimi, szczególnie w momencie aktywowania Mechanizmu, wymiany informacji nt. danych działań oraz zwracania się o pomoc i bilansowania uzyskanych ofert pomocy przekazywanych przez państwa członkowskie.

System CECIS jest dostępny także dla krajowych instytucji zajmujących się reagowaniem w przypadku katastrof na morzu. W zależności od decyzji państwa UE wyznaczyły drugie instytucje dla obsługi CECIS dla tego rodzaju zagrożeń lub tylko jeden punkt kontaktowy, który przekazuje informacje do poszczególnych służb.

Dodatkowym zabiegiem Komisji Europejskiej po przesunięciu Wydziałów Ochrony Ludności z DG ENV do nowej Dyrekcji Pomocy Humanitarnej oraz Ochrony Ludności (2010 r.) jest włączenie do CECIS systemu raportowania pomocy humanitarnej. CECIS jest bezpieczną siecią współpracy KE oraz państw członkowskich, zawiera informacje o zasobach części państw na potrzeby reagowania na różnego rodzaju katastrof czy kryzysów.

7.4 Natychmiastowa Wymiana Informacji Radiologicznej Wspólnoty Europejskiej – European Community Urgent Radiological Information Exchange – (ECURIE)

Odpowiedzialność KE w zakresie zagrożeń radiologicznych zawiera *Decyzja Rady 87/600/EURATOM z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego (87/600/Euratom)*²⁸³. Przepisy Decyzji stosuje się do powiadamiania i dostarczania informacji w każdym przypadku, gdy państwo członkowskie podejmuje szeroko zakrojone środki w celu ochrony ogółu społeczeństwa w przypadku pogotowia radiologicznego. Zgodnie z Decyzją każde Państwo Członkowskie zostało zobowiązane do wskazania Komisji właściwych władz krajowych i punktów kontaktowych przeznaczonych do przesyłania lub odbioru informacji. Szczegółowe procedury dotyczące przekazywania informacji określonych są uzgadniane przez Komisję i właściwe władze państw członkowskich i regularnie testowane.

System ECURIE (*European Community Urgens Radiological Information Exchange*) jest wynikiem implementacji *Decyzji Rady z dnia 14 grudnia w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego 87/600/EURATOM*. Komisja w przypadku wystąpienia zagrożenia radiologicznego oraz w celu wypełnienia swoich zadań musi szybko otrzymywać wszystkie istotne informacje we wcześniej uzgodnionym

²⁸³ *Decyzja Rady z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego (87/600/Euratom)*. Dz. U. L 371 z 30.12.1987, s. 76-78.

formacie. Po czym informacje uzyskane od jednego z państwa członkowskiego natychmiast przekazuje innym państwom.

7.5 Europejska Platforma Wymiany Danych Radiologicznych – European Radiological Data Exchange Platform – (EURDEP)

Monitoring w zakresie zagrożeń radiologicznych w krajach UE jest prowadzony w ramach sieci EURDEP, do której należą 33 kraje Europy, a 35 organizacji. Uczestnictwo państw członkowskich wynika z zapisów *Decyzji Rady z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego (87/600/Euratom)*²⁸⁴ oraz *Sprostowania do decyzji Rady 87/600/Euratom z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego*²⁸⁵.

System EURDEP jest otwarty na państwa spoza UE. Wszystkie kraje uczestniczące w systemie są powiadamiane przez siebie o zagrożeniach.

7.6 System Wczesnego Ostrzegania O Niebezpiecznych Produktach Spożywczych I Środkach Żywnia Zwierząt – Rapid Alert System For Food And Feed – (RASFF)

Podwaliny obecnego systemu powstały w 1979 r. jako narzędzie dla wymiany informacji pomiędzy kompetentnymi instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem żywności. System wczesnego ostrzegania dla powiadamiania o bezpośrednim lub pośrednim niebezpieczeństwie grożącym zdrowiu ludzkiemu, pochodzącym z żywności pozwala w czasie rzeczywistym na wymianę informacji pomiędzy DG SANKO a państwami członkowskimi.

Podstawy prawne zawiera *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 178/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r.*,²⁸⁶ w którym jest mowa o ogólnych zasadach i wymaganiach prawa żywnościowego, która ustanawia Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. Wprowadzono procedury w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego. System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Spożywczych i Środkach Żywnia Zwierząt stworzono dla wzmocnienia współpracy państw członkowskich, dla skuteczniejszego ograniczenia wprowadzanej do obrotu niebezpiecznej żywności i pasz. Nadrzędnym celem była ochrona zdrowia konsumentów w krajach wspólnoty, a sam rozwój systemu jest wynikiem integracji europejskiej.

Rozdział IV niniejszego rozporządzenia dot. systemu wczesnego ostrzegania, zarządzania kryzysami i sytuacji zagrożenia zawiera podstawy utworzenia, jako sieci systemu wczesnego ostrzegania dla powiadamiania o bezpośrednim lub pośrednim niebezpieczeństwie grożącym zdrowiu ludzkiemu, pochodzącym z żywności lub pokarmu. System RASFF obejmuje państwa członkowskie, Komisję i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. Każde państwo

²⁸⁴ Dz. Urz. WE L 371/76 z 30.12.1987, PL, ES rozdz. 15, t. 1, s. 337.

²⁸⁵ Dz. Urz. UE L 220 z 25.8.2007 s. 31.

²⁸⁶ Dz. U. WE L 31 z 1.2.2002, s. 463-483.

członkowskie, Komisja i Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności wyznaczyły punkt kontaktowy, który jest członkiem sieci. Za zarządzanie siecią jest odpowiedzialna Komisja Europejska.

Komisja Europejska w ścisłej współpracy z Urzędem ds. Bezpieczeństwa Żywności i państwami członkowskimi, opracowują plan ogólny zarządzania kryzysami (zwany dalej „planem ogólnym”), w obszarze bezpieczeństwa żywności i pasz. W przypadku, gdy Komisja zidentyfikuje sytuację obejmującą poważne bezpośrednie lub pośrednie ryzyko dla zdrowia ludzkiego, pochodzące z żywności i pasz, a ryzyku nie można zapobiec, wyeliminować lub zredukować poprzez obowiązujące przepisy, lub ryzyko nie może być adekwatnie uregulowane wyłącznie w drodze stosowania art. 53 i 54²⁸⁷, to Komisja Europejska powiadamia niezwłocznie Państwa Członkowskie i Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności.

Co warto podkreślić uczestnictwo w systemie wczesnego ostrzegania RASFF może być otwarte dla krajów kandydujących, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych na podstawie umów zawartych między Wspólnotą, a tymi państwami lub międzynarodowymi organizacjami, zgodnie z procedurami określonymi w tych umowach.

W Systemie Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywnienia Zwierząt w Polsce instytucją wiodącą jest Główny Inspektor Sanitarny poprzez Krajowy Punkt Kontaktowy, który działa w systemie 24-godzinnym.

7.7 System wczesnego ostrzegania o chorobach zakaźnych – Elary Warning System on Communicable Diseases (EWRS)

Podstawą utworzenia była *Decyzja Nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie*²⁸⁸ oraz *Decyzja Komisji z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania w celu zapobiegania i kontroli chorób zakaźnych*²⁸⁹. Sieć ta jest obecnie stosowana do nadzoru epidemiologicznego zakaźnych chorób oraz do ustanowienia systemu wczesnego ostrzegania i reagowania. Do sieci należą kraje członkowskie UE oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandia, Lichtenstein, Norwegia). EWRS jest siecią łączącą Komisję Europejską, instytucje w państwach członkowskich odpowiadające za zdrowie oraz. tzw. Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób (ang. European Centre for Diseases Prevention and Control – ECDC). Zasady współpracy i funkcjonowania sieci są regulowane stosownymi procedurami. Europejskie Centrum Zapobiegania i Kontroli Chorób stanowi wsparcie naukowe oraz dostarcza oceny ryzyka na potrzeby Komisji Europejskiej.

Zapobieganie chorobie, w szczególności wielkim epidemiom, jest priorytetowym

²⁸⁷ art. 53 mówi o środkach nadzwyczajnych dla żywności i pasz pochodzących ze Wspólnoty lub przywożonych z państwa trzeciego, natomiast art. 54 o innych środkach nadzwyczajnych podejmowanych przez państwa członkowskie.

²⁸⁸ <http://ec.europa.eu/enlargement/ccvista/pl/31998d2119-pl.doc>.

²⁸⁹ Dz. U. L 21 z 26.1.2000, s. 32.

działaniem dla Wspólnoty, wymagającym całościowego podejścia uzgodnionego między państwami członkowskimi. W celu zapewnienia ochrony ludności w nadzwyczajnych przypadkach, państwa członkowskie zostały w niniejszej decyzji zobowiązane do niezwłocznego przekazywania sobie danych i informacji za pośrednictwem sieci wspólnotowej. Nadrzędnym celem jest ochrona zdrowia publicznego.

7.8 System BICHAT

System BICHAT jest systemem wczesnego ostrzegania wykorzystywanym dla wymiany informacji na temat zagrożeń dla zdrowia ludzi w przypadkach użycia czynników chemicznych, radiologicznych (potwierdzone przypadki lub podejrzenie użycia). Jest zarządzany przez Komisję Europejską, która utrzymuje kontakt z wyznaczonymi w państwach członkowskich punktami operacyjnymi działającymi w systemie 24/7.

Podstawy prawne:

- *Decyzja nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie*²⁹⁰.
- *Aneks I do Decyzji Komisji z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie stopniowego obejmowania chorób zakaźnych siecią wspólnotową zgodnie z decyzją nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*²⁹¹.

System BICHAT założono na potrzeby Komitetu Ochrony Zdrowia i wszystkich państw reprezentowanych na forum tego Komitetu w celu wspólnej z Komisją Europejską koordynacji przygotowania oraz reagowania na zagrożenia zdrowia publicznego, które są związane z atakami z użyciem materiałów biologicznych czy chemicznych.

7.9 Sieć fitosanitarna dla organizmów szkodliwych dla roślin (EUROPHYT)

Podstawy prawne sieci określa *Dyrektywa Komisji 94/3/WE z dnia 21 stycznia 1994 r. ustanawiająca procedurę powiadamiania o przejęciu przesyłki lub organizmu szkodliwego z państw trzecich i przedstawiających bezpośrednie zagrożenie fitosanitarne*²⁹² oraz *Dyrektywa Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie*²⁹³.

²⁹⁰ Dz. U. WE L 268 z 3.10.1998, s. 62-67.

²⁹¹ Dz. U. L 28 z 3.2.2000, s. 50 oraz zmiany wprowadzone Decyzją Komisji 2003/534/WE, z dnia 17 lipca 2003 r. L 184 z 23.7.2003, s. 35, jak i zmiany wprowadzone Decyzją Komisji 2003/542/WE, z dnia 17 lipca 2003 r. L 185 z 24.7.2003, s. 55.

²⁹² Dz. U. WE L 32 5.2.1994, s. 20-22.

²⁹³ Dz. U. L 169 z 10.7.2000, s. 1, z późn. zmianami: Dyrektywa Komisji 2001/33/WE z dnia 8 maja 2001 r. L 127 z 9.5.2001, s. 42; Dyrektywa Komisji 2002/28/WE z dnia 19 marca 2002 r. L 77 z 20.3.2002, s. 23; Dyrektywa Komisji 2002/36/WE z dnia 29 kwietnia 2002 r. L 116 z 3.5.2002, s. 16; Dyrektywa Rady 2002/89/WE z dnia 28 listopada 2002 r. L 355 z 30.12.2002, s. 45; Dyrektywa Komisji 2003/22/WE z dnia 24 marca 2003 r. L 10

Celem powstania sieci fitosanitarnej dot. organizmów szkodliwych dla roślin jest ochrona terytorium Wspólnoty przed tymi niebezpiecznymi organizmami. Powstała sieć EUROPHYT jest bazą danych nt. szkodliwych organizmów, zakazanych roślin czy produktów roślinnych, pochodzących z UE lub krajów trzecich. EUROPHYT jest siecią umożliwiającą współpracę wszystkim stronom do niej należącym. Do sieci należą służby zajmujące się ochroną roślin w krajach członkowskich UE oraz Szwajcarii. W sieci EUROPHYT mogą uczestniczyć także strony trzecie np. European and Mediterranean Plant Protection Organisation (EPPO), ale wyłącznie jako odbiorcy powiadomień.

7.10 System zgłaszania chorób zwierząt – Animal Disease Notification System (ADNS)

Podstawą prawną dla powstania systemu ADNS są: *Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie (82/894/EWG)*²⁹⁴ oraz *Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 27 listopada 2012 r. zmieniająca załączniki I i II do dyrektywy Rady 82/894/EWG*²⁹⁵ w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie.

Dyrektywa nakazuje państwu członkowskiemu zgłosić każdemu innemu państwu członkowskiemu i Komisji ogniska i znik niektórych chorób zwierząt na swoim terytorium. Niniejsza dyrektywa dotyczy zgłaszania: ognisk którejkolwiek choroby wymienionej w załączniku I²⁹⁶, zniszczenia – po zwalczeniu ostatniego ogniska choroby – ograniczeń wprowadzonych wskutek wystąpienia ogniska wcześniej wymienionych w przypisie chorób.

z 25.3.2003, s. 78; Rozporządzenie Rady (WE) NR 806/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. L 122 z 16.5.2003 s. 1; Dyrektywa Komisji 2003/47/WE z dnia 4 czerwca 2003 r. L 138 z 5.6.2003, s. 47; Dyrektywa Komisji 2003/116/WE z dnia 4 grudnia 2003 r. L 321 z 6.12.2003, s. 36; Dyrektywa Komisji 2004/31/WE z dnia 17 marca 2004 r. L 85 z 23.3.2004, s. 18; Dyrektywa Komisji 2004/70/WE z dnia 28 kwietnia 2004 r. L 127 z 29.4.2004, s. 97; Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. L 165 z 30.4.2004, s. 1; Dyrektywa Komisji 2004/102/WE z dnia 5 października 2004 r. L 309 z 6.10.2004, s. 9; Dyrektywa Rady 2005/15/WE z dnia 28 lutego 2005 r. L 56 z 2.3.2005, s. 12; Dyrektywa Komisji 2005/16/WE z dnia 2 marca 2005 r. L 57 z 3.3.2005, s. 19; Dyrektywa Komisji 2005/77/WE z dnia 11 listopada 2005 r. L 296 z 12.11.2005, s. 17; Dyrektywa Komisji 2006/14/WE z dnia 6 lutego 2006 r. L z 24 7.2.2006, s. 34; Dyrektywa Komisji 2006/35/WE z dnia 24 marca 2006 r. L 88 z 25.3.2006, s. 9; zmienione przez: Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej L 236 z 23.9.2003, s. 33.

²⁹⁴ Dz. U. L 378 z 31.12.1982, s. 58 z późn. zmianami: Council Regulation (EEC) No 3768/85 z 20 grudnia 1985 L 362 z 31.12.1985 s. 8, Decyzja Komisji 89/162/EWG z dnia 10 lutego 1989 r. Dz. U. L 61 z 4.3.1989 s. 48; Commission Decision 90/134/EEC z 6 marca 1990 L 76 z 22.3.1990 s. 23; Commission Decision 92/450/EEC z 30 lipca 1992 L 248 z 28.8.1992, s. 77; Decyzja Komisji 98/12/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. Dz. U. L 4 z 8.1.1998, s. 63; Commission Decision 2000/556/EC z 7 września 2000 L 235 z 19.9.2000 s. 27; Commission Decision 2002/788/EC z 10 października 2002 L 274 z 11.10.2002, s. 33; Rozporządzenie Rady (WE) nr 807/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. Dz. U. L 122 z 16.5.2003, s. 36. Decyzja Komisji 2004/216/WE z dnia 1 marca 2004 r., Dz. U. L 67 z 5.3.2004, s. 27; Decyzja Komisji 2008/650/WE z dnia 30 lipca 2008 r., Dz. U. L 213 z 8.8.2008, s. 42; Decyzja wykonawcza Komisji 2012/737/UE z dnia 27 listopada 2012 r., Dz. U. L 329 z 29.11.2012, s. 19.

²⁹⁵ Dz. U. L 329 z 29.11.2012, s. 19-22.

²⁹⁶ Choroby podlegające zgłoszeniu: pryszczycza, księgkosusz, zaraza płucna bydła, choroba niebieskiego języka, choroba pęcherzykowa świń, klasyczny pomór świń, afrykański pomór świń, choroba cieszyńska (enterowirusowe zapalenie mózgu i rdzenia u świń), pomór drobiu, rzekomy pomór drobiu.

Dyrektywa zawiera procedury informowania KE oraz państw członkowskich, określa także limity czasowe tj. 24 godziny dla przekazania informacji o chorobach. Celem jest prowadzenie rejestru i dokumentowanie chorób zakaźnych zwierząt, zapewnienie szczegółowych informacji nt. ognisk chorób tych chorobach zwierząt w krajach włączonych do sieci, zapewnienie natychmiastowego dostępu do informacji o ogniskach chorób zakaźnych zwierząt.

Ponadto *Decyzja Komisji (2005/176/WE) z dnia 1 marca 2005 r.* ustanowiła skodyfikowane formy i kody zgłaszania chorób zwierząt zgodnie z dyrektywą Rady 82/894/EWG²⁹⁷. Decyzja 2000/807/WE straciła moc. Do celów przewidzianych w procedurach zgłaszania chorób zwierząt informacje na temat wystąpienia choroby, zgodnie z Dyrektywą 82/894/EWG, są przekazywane z wykorzystaniem skodyfikowanych form ustanowionych w załącznikach I, II i III do niniejszej decyzji. Załączniki do decyzji utajniono.

7.11 Wspólnotowy systemem szybkiej informacji – Rapid Alert System For Non-Food Consumer Products (RAPEX)

Podstawy prawne zawiera *Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów*²⁹⁸. Ponadto *Decyzja Komisji z dnia 16 grudnia 2009 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania wspólnotowym systemem szybkiej informacji „RAPEX”*²⁹⁹ utworzonym na mocy art. 12 oraz procedurą zgłoszeniową ustanowioną na mocy art. 11 ww. dyrektywy.

Wspólnotowy systemem szybkiej informacji dla produktów nieżywnościowych (RAPEX) zapewnia wymianę informacji dotyczących oceny ryzyka, produktów niebezpiecznych, metod badawczych i wyników, najnowszych odkryć naukowych oraz innych aspektów dotyczących czynności kontrolnych. W celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumenta Wspólnota zobowiązana jest przyczynić się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów. Oczywiście nadrzędnym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumenta, ochrony zdrowia i bezpieczeństwo konsumentów.

²⁹⁷ Dz. U. L 59 z 5.3.2005, s. 40-41.

²⁹⁸ Dz. U.L. 11 z 3.12.2002, s. 447-462.

²⁹⁹ Akt nieustawodawczy. Dz. U. L 22 z 26.1.2010, s. 1-64.

8. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Mimo braku wspólnej definicji unijnej w zakresie zarządzania kryzysowego Unia Europejska podejmuje działania z zakresu: zapobiegania, przygotowania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe oraz odbudowy w różnych obszarach funkcjonowania UE zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Mimo posługiwania się w UE terminem *zarządzania kryzysowego* w sektorze finansowym, czy w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, działania UE z zakresu zarządzania kryzysowego w ramach przyjętej na początku pracy definicji są widoczne w obszarze polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE. Reagowanie w wielu sytuacjach kryzysowych jest domeną państw członkowskich (np. ochrona ludności, ochrona granic zewnętrznych UE), a rola UE to wspieranie działań i koordynowanie działań. Pokazują to omówione przepisy, które uznają dane domeny za kompetencje państw członkowskich.

Jednak UE dostrzegając wartość w skoordynowanych działaniach państw członkowskich, które w ramach współpracy UE są w stanie zapewnić lepsze przygotowanie, zapobieganie, gotowość i reagowanie na sytuacje kryzysowe, podejmuje działania bardziej horyzontalne np. w obszarze walki z terroryzmem, zagrożeniami zdrowia tym samym przyjmując odpowiednie zapisy prawa, w których poziom UE otrzymuje większe kompetencje. Nadrzędnym celem wszystkich działań w obszarze zarządzania kryzysowego jest zapewnianie bezpieczeństwa obywateli UE, ochrona granic UE, ochrona na wypadek różnego rodzaju zdarzeń lub zagrożeń czy ataków terrorystycznych.

Troskę UE o bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne UE, rozwijanie współpracy z państwami członkowskimi na wypadek danych sytuacji kryzysowych widać w prawodawstwie w postaci przyjmowanych rozporządzeń, decyzji oraz dyrektyw unijnych. Znaczącym elementem w przyjętym ostatnio Traktacie z Lizbony jest włączenie w zapisy traktatowe obszaru ochrony ludności oraz pomocy humanitarnej. Przepisy unijne są przedmiotem debat, zmian, rewizji, konsultacji na wielu poziomach współpracy instytucji unijnych. Unia w zakresie reagowania na kryzysy w państwie członkowskim uznaje przewodnią rolę danego państwa w zakresie zapewniania ludności bezpieczeństwa, rola wspierająca oraz koordynująca UE np. w obszarze ochrony ludności jest odzwierciedleniem pozycji państw członkowskich, ich woli i roli w systemach bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa. Pewnych kompetencji państw członkowskich Unia nie „otrzyma”. Państwa członkowskie natomiast „oddadzą” część kompetencji w obszarach, gdzie wspólnie UE czy wszystkie państwa członkowskie osiągną razem więcej np. w obszarze zapewniania bezpieczeństwa zdrowotnego czy wspólnej walki z terroryzmem.

Jedną z konkluzji raportu nt. bezpieczeństwa implementacji Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE wskazano konieczność zwiększenia zdolności UE zarządzania kryzysowego UE i umiejętności oceny ryzyka. To z kolei wymaga możliwości i zdolności, narzędzi do wymiany informacji niejawnych. „*Ustanowienie ram prawnych umożliwiających agencjom UE wymianę*

informacji niejawnych byłoby ważnym krokiem naprzód³⁰⁰. Obecnie dokumentem regulującym wymianę informacji niejawnych jest m.in. *Decyzja Rady z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE*³⁰¹. Jednym z problemów państw członkowskich jest właśnie kwestia udostępniania służbom czy instytucjom unijnym informacji, które mogą być istotne np. dla bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa. Korzystanie z informacji uzyskiwanych czy zdobywanych przez państwa członkowskie czy instytucje unijne – jeżeli byłoby realizowane pod sztandarem bezpieczeństwa wewnętrznego UE czy ochrony interesów UE w przypadku działań z zakresu zarządzania kryzysowego – byłoby szansą na osiągnięcie większego stopnia współpracy. Jednak zarówno kwestia bezpieczeństwa w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym jest polem, na którym obie strony muszą się spotkać w celu ociągnięcia porozumienia. *Zgodnie z art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa*³⁰².

Zarządzanie informacją na wypadek kryzysu czy w sytuacjach kryzysowych na poziomie UE staje się wyzwaniem z uwagi na rozproszenie tematów, w przypadku, których może dojść do wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz możliwość wystąpienia wielosektorowych kryzysów. Istnieje potrzeba tworzenia niejako „systemu systemów”, który łączyłby sieci wczesnego ostrzegania czy wymiany informacji kryzysowej, szczególnie w przypadku kryzysu wielosektorowego. I taką możliwość np. po stronie Komisji Europejskiej stwarza system ARGUS (oraz planowany ARGUS II) czy stworzenie w 2011 r. w Dyrekcji Generalnej ds. Wewnętrznych Centrum Analizy Strategicznej i Reagowania czy ISSA w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych.

Zabiegiem unijnym, ale także większości państw członkowskich, jest dążenie do zapewnienia ciągłości operacyjnej i oceny sytuacji, uzyskanie możliwości monitorowania zdarzeń, utrzymywania stałego kontaktu poziomem UE z poziomem państw członkowskich w trybie 24/7. Obecnie takie Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego funkcjonuje w Dyrekcji Generalnej Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności. Ponadto w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Wewnętrznych, Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych oraz wielu DG Komisji Europejskiej funkcjonują zasoby czy zdolności operacyjne do powołania zgodnie z procedurami sztabów kryzysowych na bazie istniejącej już infrastruktury – np. zdolności operacyjne centrum w DG HOME, DG SANKO czy ESDZ.

Otwartość systemów a ograniczenia dostępu sieci wymiany informacji są kolejnym wyznacznikiem unijnego zarządzania kryzysowego. W przypadkach istotnych z punktu widzenia

³⁰⁰ *Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, Bruksela, dnia 10.4.2013 COM(2013) 179 final.*

³⁰¹ Dz. U. L 141 z 27.05.2011, s. 17-65, (2011/292/UE).

³⁰² *Decyzja Rady z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie).*

współpracy UE czy zdobywania lub udostępniania informacji system może otworzyć się na np.: organizacje międzynarodowe (WHO, ONZ) organizacje regionalne, partnerów spoza UE. W przypadkach ściśle zagrażających bezpieczeństwu ludności czy operacji zarządzania kryzysowego systemy pozostaną „ukryte” i zarządzane w ramach bezpiecznych kanałów wymiany informacji (np. CECIS, RAS BICHAT).

Cechą charakterystyczną jest opracowywanie wspólnych procedur współpracy instytucji na wypadek sytuacji kryzysowych czy podejmowania działań w przypadku kryzysów np. w danym obszarze, zarówno na poziomie współpracy tylko instytucji unijnych czy współpracy tych instytucji z państwami członkowskimi (tzw. standing operating procedures, agreement of service) czy współpracy dla wymiany informacji na wypadek sytuacji kryzysowych, zagrożeń, katastrof itp. państwami trzecimi.

Prace nad zapewnianiem bezpieczeństwa obywatelom UE nie mogą być zakończone w konkretnym przedziale czasowym. To nieustanna praca po stronie UE oraz państw członkowskich, która wymaga z jednej strony przyjętych standardów postępowania i współpracy, z drugiej na tyle elastycznego systemu, który w przypadku konieczności reagowania także na zdarzenie nietypowe potwierdzi zdolność reakcji UE, państw członkowskich we współpracy ze wspólnotą międzynarodową.

10. LITERATURA

1. *Commission working document on Community Influenza Pandemic Preparedness and Response Planning COM (2004) 201 final, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnienia koordynacji w zakresie ogólnego planowania gotowości na wypadek sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego na poziomie UE, 2004 Bruksela.*
2. *Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA), Dz. U. L.121 z 15.05.2009.*
3. *Decyzja Komisji (2005/176/WE) z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie ustanowienia skodyfikowanej formy i kodów zgłaszania chorób zwierząt zgodnie z dyrektywą Rady 82/894/EWG, Dz. U. L 59/40, 5.3.2005.*
4. *Decyzja Komisji 2008/73/WE, Euratom z dnia 20 grudnia 2007 r. zmieniająca decyzję 2004/277/WE, Euratom w odniesieniu do zasad wykonania decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności. Dz. U. L z 24.1.2008.*
5. *Decyzja Komisji z dnia 16 grudnia 2009 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania wspólnotowym systemem szybkiej informacji „RAPEX”, Dz. U. L 22 z 26.1.2010.*
6. *Decyzja Komisji z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania w celu zapobiegania i kontroli chorób zakaźnych. Dz. U. L 21 z 26.1.2000.*
7. *Decyzja Komisji z dnia 26 stycznia 2004 r. zatwierdzająca plany kryzysowe w zakresie zwalczania grypy drobiu i rzekomego pomoru drobiu. Notyfikowana jako dokument nr C (2004) 110, Dz. U. L 30/22, 4.2.2004.*
8. *Decyzja Komisji z dnia 28 czerwca 2001 r. zmieniająca decyzję 2000/680/WE zatwierdzającą plany kryzysowe w zakresie zwalczania grypy drobiu i rzekomego pomoru drobiu. Notyfikowana jako dokument nr C (2001) 1685, Dz. U. L 190, 12.7.2001.*
9. *Decyzja Komisji z dnia 28 lutego 2007 r. ustanawiająca Interwencyjny Zespół Weterynaryjny Wspólnoty wspomagający Komisję w zakresie wspierania państw członkowskich i państw trzecich w sprawach weterynaryjnych związanych z niektórymi chorobami zwierząt (2007/142/WE), Dz. U. L 62, 1.3.2007.*
10. *Decyzja Komisji z dnia 29 grudnia 2003 r. ustanawiająca zasady wdrażania decyzji Rady 2001/792/WE, Euratom ustanawiającej mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności. Dz. U. L 87 z 25.3.2004.*
11. *Decyzja Komisji z dnia 29 lipca 2010 r. zmieniająca decyzję Komisji 2004/277/WE, Euratom w odniesieniu do zasad wykonania decyzji Rady 2007/779/WE, Euratom ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności. Dz. U. L 236 z 7.9.2010.*
12. *Decyzja Komisji z dnia 30 października 2000 r. zatwierdzająca plany kryzysowe w zakresie zwalczania grypy drobiu i rzekomego pomoru drobiu. Notyfikowana, jako dokument nr C (2000) 3136, L 281/21, z 7.11.2000.*
13. *Decyzja nr 2119/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 1998 r. ustanawiająca sieć nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie. Dz. U. WE L 268 z 3.10.1998.*
14. *Decyzja Rady 2004/197/WPZiB z dnia 23 lutego 2004 r. ustanawiająca mechanizm*

- zarządzania finansowaniem wspólnych kosztów operacji Unii Europejskiej mających wpływ na kwestie wojskowe i obronne, Dz. U. L 63 z 28.2.2004.
15. Decyzja Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych. Dz. U. L 253 z 29.9.2005.
 16. Decyzja Rady 2005/681/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. ustanawiająca Europejskie Kolegium Policyjne (CEPOL) i uchylająca decyzję 2000/820/WSiSW, Dz. U. L 256 z 1.10.2005.
 17. Decyzja Rady 98/22/WE z dnia 19 grudnia 1997 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności, Dz. U. L 327, 21.12.1999.
 18. Decyzja Rady UE z dnia 23 października 2001 r. ustanawiającą mechanizm wspólnotowy ułatwiający wzmocnioną współpracę w interwencjach wspierających ochronę ludności (2001/792/WE, Euratom). Dz. U. L 297 z 15.11.2001.
 19. Decyzja Rady UE z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) (2007/779/WE, Euratom). Dz. U. L 314 z 1.12.2007.
 20. Decyzja Rady ustanawiająca Instrument Finansowy Ochrony Ludności, 2007/162/WE, Euratom, Dz. U. L. 71, 10.3.2007.
 21. Decyzja Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności 2012/039 final 2012/0370 (NLE). Bruksela, dnia 21.12.2012.
 22. Decyzja Rady z 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu. Dz. U. L 63 z 6.3.2002.
 23. Decyzja Rady z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego (87/600/Euratom). Dz. U. L 371 z 30.12.1987.
 24. Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE), Dz. U. L 201, 3.8.2010.
 25. Decyzja Rady z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE, (2011/292/UE), Dz. U. L 141 z 27.05.2011.
 26. Decyzja Rady z dnia 9 grudnia 1999 r. ustanawiająca wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności (1999/847/WE), Dz. U. L 327 z 21.12.1999.
 27. Decyzja Ramowa Rady (2002/465/WSiSW) z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Dz. U. L 162 z 20.6.2002.
 28. Decyzja Ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. Dz. U. L 164 z 22.6.2002.
 29. Decyzja Ramowa Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu. Dz. U. L 330 z 9.12.2008.
 30. Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Dz. U. L 190 z 18.7.2002.
 31. Decyzja Ramowa Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa. Dz. U. L 182 z 5.7.2001.
 32. Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 27 listopada 2012 r. zmieniająca załączniki I i II do

- dyrektywy Rady 82/894/EWG, Dz. U. L 329 z 29.11.2012.
33. Deklaracja Rady w sprawie odpowiedzi UE na zamachy w Londynie z 13 lipca 2005 r.
 34. Drugie sprawozdanie na temat realizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE, Bruksela, 10.4.2013 COM(2013) 179 wersja końcowa. Bruksela, dnia 10.4.2013
 35. Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. U. L. 11 z 3.12.2002.
 36. Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz. U. L 309, 25.11.2005.
 37. Dyrektywa Komisji 94/3/WE z dnia 21 stycznia 1994 r. ustanawiająca procedurę powiadamiania o przejęciu przesyłki lub organizmu szkodliwego z państw trzecich i przedstawiających bezpośrednie zagrożenie fitosanitarne, Dz. U. WE L 32 5.2.1994.
 38. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE, Dz. U. L 197 z 24.7.2012.
 39. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/60/WE z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. U. L 288 z 6.11.2007.
 40. Dyrektywa Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie. Dz. U. L 169 z 10.7.2000, z późn. zm.
 41. Dyrektywa Rady 92/66/EWG z dnia 14 lipca 1992 r. wprowadzającej wspólnotowe środki zwalczania rzekomego pomoru drobiu, Dz. U. L 66, z 1.1.2007.
 42. Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie (82/894/EWG), Dz. U. L 378 z 31.12.1982.
 43. Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską w dniu 12 grudnia 2003 r.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568PLC.pdf.
 44. Joint Standard Operating Procedures for coordination in disaster response – pomiędzy Komisją Europejską a ONZ z października 2004 r. oraz Decyzja Komisji z dnia 27 października 2004 r. zatwierdzająca wymianę listów pomiędzy Biurem Koordynacji Spraw Humanitarnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNOCHA) i Komisją Wspólnot Europejskich w sprawie współpracy w zakresie reagowania na wypadek klęski (w przypadku jednoczesnych interwencji w kraju dotkniętym klęską) (Tekst mający znaczenie dla EOG) – Dz. U. L 52R z 25.2.2005.
 45. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w obszarze CBRJ. KOM (2009) 273 wersja ostateczna.
 46. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Banku Centralnego, Unijne ramy transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze

- bankowym, Bruksela, z dnia 20 października 2009 r. COM(2009) 561 wersja ostateczna.
47. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski system śledzenia środków finansowych należących do terrorystów: potencjalne warianty. KOM (2011) 429 wersja ostateczna, z 13.7.2011.*
 48. *Plan Działań w zakresie zwalczania terroryzmu, przyjęty przez nadzwyczajną Radę Europejską w Brukseli w dniu 21 września 2001 r., Dz. U. L 124 E, 25.5.2006.*
 49. *Program Haski w zakresie budowy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE z 5 listopada 2005 r. Dz. U. C 53 z 3.3.2005.*
 50. *Regulation (EC) No 1920/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (recast). Dz. U. L 376, z 27.12.2006.*
 51. *Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, Dz. U. L 132, z 29.5.2010.*
 52. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie niedawnego kataklizmu tsunami na Oceanie Indyjskim, Dz. U. C 247 E z 6.10.2005.*
 53. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej – plan działania UE w dziedzinie broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i jądrowej (CBRJ) (2010/2114(INI)). Dz. U. C 169 z 15.6.2012.*
 54. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2010 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym (2010/2006(INI)). P7_TA(2010)0276, Dz. U. C 351 E/09 z 2.12.2009.*
 55. *Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności Dz. U. L 179 z 7.7.2007, Bruksela.*
 56. *Rozporządzenie (WE) NR 1781/2006 Parlamentu i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceniodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym. Dz. U. L 345 z 8.12.2006.*
 57. *Rozporządzenie (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r., Dz. U. L 28 z 31.10.2003.*
 58. *Rozporządzenie (WE) NR 1889/2005 Parlamentu Europejskiego w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty, Dz. U. L 309 z 25.11.2005.*
 59. *Rozporządzenie (WE) nr 219/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2009 r., Dz. U. L 87 z 31.3.2009.*
 60. *Rozporządzenie (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, Dz. U. L 142 z 30.4.2004.*

CZĘŚĆ III
ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Celem rozdziału jest analiza przepisów unijnych związanych z zarządzaniem ryzykiem, przeprowadzonych w ramach zadania: V1.1 Analiza podstaw prawnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz sformułowanie podstaw poznawczo-metodologicznych systemu zarządzania kryzysowego oraz jego struktury terytorialnej, w projekcie pt.: *Zintegrowany system budowy planów zarządzania kryzysowego w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne*.

Po przedstawieniu pojęć funkcjonujących w ramach UE a dotyczących zarządzania ryzykiem w ramach analizy przepisów zostaną przedstawione przykłady przepisów odnoszących się do zarządzania ryzykiem, powiązanych z zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem oraz odbudową po wystąpieniu sytuacji kryzysowej w UE. Analizy przepisów w zakresie analizy ryzyka nie można dokonać w oderwaniu od instytucji unijnych, które jej dokonują. Przykłady agencji czy rola instytucji będzie miała na celu pokazanie sektorowego podejścia UE do kwestii zarządzania ryzykiem na wypadek potencjalnych sytuacji kryzysowych.

W niniejszej części omówione zostaną liczne przykłady zarządzania ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, w skróconej wersji zostanie przedstawiona ocena ryzyka prowadzona w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego. W podsumowaniu zostaną zaakcentowane wnioski dotyczące przepisów oraz dokonana zostanie analiza problemów i wyzwań, z którymi musi się zmierzyć Unia Europejska w obszarze zarządzania ryzykiem na wypadek sytuacji kryzysowych możliwych do wystąpienia na jej terytorium, jak i otoczeniu gospodarczym czy geopolitycznym.

Zakres pracy obejmuje analizę przepisów dotyczących zarządzania ryzykiem, powiązanych z zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem oraz odbudową po wystąpieniu sytuacji kryzysowej w UE. Analiza pokaże także rolę i zadania wybranych instytucji unijnych.

Badania literaturowe objęły lekturę i analizę literatury przedmiotu, w tym prawodawstwa oraz obowiązujących dokumentów unijnych.

1. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W UE

Niemal we wszystkich dziedzinach funkcjonowania UE można znaleźć odniesienia do zagadnienia zarządzania ryzykiem: w sektorze finansowym, celnym, żywnościowym, bezpieczeństwie w pracy, bezpieczeństwie żywnościowym, zdrowotnym, zarządzaniu ryzykiem na wypadek wystąpienia katastrof. Z niniejszej analizy wyłączone będą obszary niepowiązane z zarządzaniem kryzysowym, które jest rozumiane następująco: *działania z zakresu: zapobiegania, przygotowania oraz reagowania na sytuacje kryzysowe oraz odbudowy w różnych obszarach funkcjonowania UE, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym*³⁰³.

W 2011 r. w Brukseli odbyła się 2. międzynarodowa konferencja na temat oceny ryzyka „Global Risk Assessment Dialogue”. Jej celem było umożliwienie dyskusji na temat priorytetów oceny ryzyka, metod oceny, zasad jej prowadzenia. Spotkanie odbyło się na bazie prowadzonej przez UE współpracy z USA oraz Kanadą. W wyniku spotkań na forum „Global Risk Assessment Dialogue” udaje się UE w wymiarze globalnym osiągnąć przegląd systemów oraz rozumienia oceny ryzyka, wyłonić istotne kwestie, jak i określić wyzwania dla przyszłych ocen ryzyka, znaleźć obszary dla dialogu i współpracy, określić priorytety dla przyszłych inicjatyw w tym obszarze.

W niniejszej analizie zostaną przedstawione przepisy, które regulują zarządzanie ryzykiem w UE, także przepisy regulujące role instytucji unijnych oraz współpracujących agencji unijnych w zakresie zarządzania ryzykiem. Zostaną przedstawione unijne prace nad zarządzaniem ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE oraz zewnętrznego UE. Nie da się rozłączyć tych obszarów np. w kwestii zarządzania ryzykiem na wypadek zagrożeń globalnych (terroryzm, transgraniczne zagrożenia zdrowotne), a te mają swoje implikacje w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zewnętrznego. Aby jednak rozpocząć analizę przepisów i przedstawić unijne analizy ryzyka, punktem wyjściowym jest zdefiniowanie pojęć.

³⁰³ Definicja autorki.

2. POJĘCIE ZARZĄDZANIEM RYZYKIEM W UE

Zarządzanie ryzykiem powiązane jest z teorią zarządzania i jest częścią składową procesu zarządzania. Każda organizacja jest narażona na ryzyko np. utraty płynności finansowej, straty w wyniku awarii przemysłowej czy naturalnej, ataku czy sabotażu. Proces zarządzania ryzykiem składa się z wielu elementów: po pierwsze ważne jest zrozumienie wykonywanej działalności przez daną firmę, identyfikacja zagrożeń w jej wnętrzu i otoczeniu, dokonanie analizy ryzyka oraz jego oceny punktowej (tzw. scoring), potem hierarchizowanie ryzyka, oraz zarządzanie (sterowanie) nim. W niniejszej analizie zarządzanie ryzykiem będzie rozumiane, jako proces łączący wyżej wymienione elementy oraz jako sterowanie, sposób zarządzania, podejmowania działań i decyzji dla poradzenia sobie z danym ryzykiem.

Zarządzanie ryzykiem doczekało się standaryzacji na poziomie 31000:2009 oraz istniejącej polskiej normie PN-ISO 31000:2012. Norma ISO zawiera opis skoordynowanych działania dotyczące kierowania i nadzorowania organizacją w odniesieniu do ryzyka. ISO 31000 to międzynarodowy standard zapewniający reguły i ogólne wskazówki wprowadzania zarządzania ryzykiem. Norma 31010 dookreśla pojęcia istotne z punktu widzenia niniejszej analizy:

Ryzyko jest kombinacją skutków zdarzenia (zagrożenia) oraz związanego z nimi prawdopodobieństwa / możliwości ich wystąpienia.

Ocena ryzyka jest całościowym procesem obejmującym identyfikację ryzyka, analizę ryzyka i ewaluację ryzyka.

Identyfikacja ryzyka jest procesem poszukiwania, rozpoznawania i opisywania ryzyk.

Analiza ryzyka jest procesem zrozumienia natury ryzyka w celu określenia poziomu ryzyka.

Ewaluacja ryzyka jest procesem porównywania wyników analizy ryzyka z kryteriami ryzyka w celu ustalenia, czy ryzyko i / lub jego wielkość jest akceptowalne lub tolerowane.

Jako, że zarządzanie ryzykiem jest powiązane z teorią zarządzania, Unia Europejska też nie może w ramach swojego funkcjonowania tego obszaru pominąć. Rządy i służby publiczne w państwach Unii Europejskiej coraz częściej muszą udostępniać informacje o sposobie i zakresie inwestycji w zarządzanie ryzykiem. W 2005 r. Komisja Europejska przyjęła dokument *Ku skutecznemu i spójnemu zarządzaniu ryzykiem w służbach Komisji* (SEC/2005/1327). Można zadać pytanie, dlaczego takie procesy mają miejsce? Wymusza to, bowiem rzeczywistość i potencjalne zagrożenia. Konieczność prowadzenia organizacji czy instytucji w taki sposób, aby nie narażać jej na ryzyko wystąpienia skutków, np. zapobieżenie korupcji, przygotowanie się na wystąpienie potencjalnej sytuacji kryzysowej i działań do prowadzenia w czasie kryzysu, jak i fазie pokryzysowej jest dzisiaj jednym z zadań organizacji. Konieczność funkcjonowania firm czy przedsiębiorstw w globalnej wiosce naraża je na skutki działań już nie tylko na terytorium jednego kraju, ale także Unii Europejskiej czy nawet całego świata w przypadku firm działających globalnie. Ryzyko wystąpienia zagrożeń czy sytuacji kryzysowych może wymuszać konieczność podejmowania działań przez inne kraje (por. np. w czasie katastrofy w Fukushima ryzyko skażenia żywności w UE czy zagrożenie pandemią w wymiarze globalnym).

Wyróżnia się następujące etapy procesu zarządzania ryzykiem:

- identyfikacja ryzyka,
- analiza i pomiar ryzyka,
- sterowanie ryzykiem
- monitorowanie i kontrola ryzyka.

Glosariusz Międzynarodowych Standardów Profesjonalnej Praktyki Audytu Wewnętrzny wydany przez Auditorów Wewnętrznych określa ryzyko jako możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Proces zarządzania ryzykiem powinien być wsparty solidną bazą informacyjną, obejmującą identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, punktową oceną ryzyka (ang. risk scoring) oraz hierarchizację ryzyka.

Z perspektywy niniejszej analizy warto zwrócić uwagę na rozumienie pojęć *ryzyko* oraz *zagrożenie*. W zapisach dotyczących Traktatu z Lizbony trzeba odnieść się do różnic w siatce pojęciowej w zakresie pojęć *zagrożenie* oraz *ryzyko*. Pojęcie te nie są tożsame w języku polskim. Np. w niemieckiej wersji językowej Traktatu mówi się o *Risikoprävention*, natomiast we francuskiej o *prévention des risques*, z kolei w angielskiej o *risk prevention*. W niniejszej analizie nie będzie celem rozstrzygnięcie pojęciowe terminów *ryzyko* oraz *zagrożenie* zapisów z Traktatu, jedynie zwrócenie uwagi na tę rozbieżność, która może wprowadzić pewne utrudnienie w pojęciu działań UE w tym zakresie z perspektywy państw członkowskich. Podobnie w zakresie analizy ryzyka w dziedzinie bezpieczeństwa żywności pojęć angielskiego *risk* oraz polskiego *zagrożenie* używa się wymiennie.

Na potrzeby niniejszej analizy przyjmuje się tezę o sektorowym podejściu UE do kwestii zarządzania ryzykiem związanym z występowaniem danych zagrożeń.

3. ANALIZA PRZEPISÓW UNIJNYCH ZWIĄZANYCH Z ZARZĄDZANIEM RYZYKIEM

Analiza przepisów unijnych w zakresie zarządzania ryzykiem zostanie przedstawiona na przykładach istniejącego prawodawstwa UE w tym zakresie, w tym rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Jednak będzie to wybór dokumentów, który wiąże się z zarządzaniem kryzysowym w przedstawionej na wstępie definicji.

3.1 Rozporządzenia

Rozporządzenia są wiążącym aktem prawnym i muszą być stosowane w całości na całym obszarze UE. Rozporządzenia wydaje Rada UE oraz Komisja Europejska lub wspólnie Parlament Europejski i Rada UE. Przykłady dokumentów z obszaru zarządzania ryzykiem:

- *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie oceny i kontroli ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje*³⁰⁴.
- *Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*³⁰⁵.
- *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie oceny i kontroli ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje*³⁰⁶.

3.2 Dyrektywy

Dyrektywa jest aktem prawnym, którego cele muszą osiągnąć wszystkie państwa UE, jednak sposób ich osiągnięcia określają państwa członkowskie. Przykłady dyrektyw z obszaru zarządzania ryzykiem:

- *Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*³⁰⁷.
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE*³⁰⁸.
- *Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony*³⁰⁹.

³⁰⁴ Dz. U. L 84 z 5.4.1993, s. 1 z późn. zmianami. Rozporządzenie (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. L 284 z 31.10.2003, s.1. Rozporządzenie stosuje się do oceny ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje dla człowieka, w tym dla pracowników i konsumentów, jak i dla środowiska, w celu zapewnienia lepszego zarządzania tymi ryzykami w ramach przepisów wspólnotowych.

³⁰⁵ Dz. U. L 31 z 1.2.2002, s. 1-24.

³⁰⁶ Dz. U. L 84 z 5.4.1993, s. 1-75.

³⁰⁷ Dz. U. L 288 z 6.11.2007, s.27-34.

³⁰⁸ Dz. U. L. 197 z 27.04.2012, s. 1-37.

³⁰⁹ Dz. U. L 345 z 23/12/2008, s. 75-82.

3.3 Decyzje

Decyzja jest wiążąca dla tych podmiotów, do których jest skierowana (np. państwa UE lub pojedynczego przedsiębiorstwa) i jest stosowana bezpośrednio. Przykłady decyzji:

- *Decyzja Rady z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”.*
- *Decyzja Rady UE z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) (2007/779/WE, Euratom)³¹⁰.*
- *Wniosek: Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia³¹¹.*

³¹⁰ Dz. U. L 314 z 1.12.2007, s. 9-19.

³¹¹ Wniosek Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia Bruksela, dnia 8.12.2011, KOM(2011) 866 wersja ostateczna, 2011/0421 (COD). Obecnie nad dokumentem trwają prace w Parlamencie Europejskim oraz Radzie Unii Europejskiej, które osiągnęły wstępne porozumienie co do wersji ostatecznej.

4. ROLA INSTYTUCJI UNIJNYCH W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Instytucje unijne takie jak Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej, Europejska Służba Działań Zewnętrznych uczestniczą w różny sposób w procesie zarządzania ryzykiem w Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę np. samą Komisję Europejską, jak pokaże niniejsza analiza, Komisja poprzez swoje Dyrekcje Generalne oraz agencje unijne dokonuje oceny ryzyka, natomiast zarządza nim już jako Komisja Europejska na poziomie decyzji, które zapadają w jej władzach. Jako przykład, który będzie dokładniej przedstawiony w dalszej części pracy niechaj posłuży np. rola agencji FRONTEX, która dokonując analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń na granicach zewnętrznych UE w przypadku ich pojawienia się, eskalacji zdarzeń przekazuje tę informację KE kanałem np. ARGUS do Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej, także państwu członkowskim, także innym agencjom unijnym, czy też Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Decyzje strategiczne dla danego ryzyka będą zapadać na forum FRONTEX oraz Komisji Europejskiej, ESDZ czy Rady Unii Europejskiej.

Dokładniej jednak powiązania, role i zadania poszczególnych instytucji unijnych w zakresie analizy ryzyka oraz zarządzania ryzykiem na forum UE pokaże przypadek katastrofy jądrowej w Japonii, która nastąpiła w wyniku trzęsienia ziemi w dniu 11 marca 2011 r. i tsunami. Od samego początku w ramach działań KE np. w tym DG ds. Energii, DG ds. Środowiska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów oraz Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności (DG ECHO) prowadziły monitoring sytuacji. W ramach prac w UE korzystano z możliwości systemów np. ECURIE – European Community urgent radiological information exchange czy EURDEP European Radiological Data Exchange Platform czy innej platformy CECIS. Z uwagi na brak prośby o pomoc ze strony Japonii, UE nie mogła podjąć w pierwszych dniach zdarzenia nie mogła podjąć innego rodzaju zaangażowania. W tym czasie część państw członkowskich UE wysłała pomoc na zasadach umów bilateralnych. Po katastrofie w Fukushima w 2011 r. po kilku dniach po wyrażeniu przez Japonię prośby o pomoc rozpoczęła się organizacja pomocy materialnej państw członkowskich dla ofiar wydarzenia w Japonii. DG ECHO wyłoniło grupę ekspertów, którzy pojechali do Japonii wspierać koordynację działań oraz przygotować kanały dystrybucji dla pomocy świadczonej przez UE. Już w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła konkluzje, a tym samym liderzy UE podjęli decyzję, w której podkreślili znaczenie oceny ryzyka o oceny bezpieczeństwa elektrowni atomowych w UE (tzw. stress tests / testy wytrzymałościowe). Szczególnie obawy o ewentualny atak terrorystyczny na elektrownie atomowe w Europie wymuszał pilne prace po stronie Komisji Europejskiej, która miała podjąć się określenia zasad, na jakich będą dokonywane tzw. stress test. Natomiast Rada Europejska miała dokonać oceny wyników tej analizy. Plan działania Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego ENSREG został zatwierdzony w dniu 1 sierpnia 2012 r. W 2012 r. Komisja wydała komunikat Komisji (COM(2012)0571)³¹² z dnia 4 października 2012 r. dotyczący kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych”) elektrowni jądrowych w Unii

³¹² Komunikat Komisji z dnia 4 października 2012 r. dotyczący kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych”) elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych, 4.10.2012 COM(2012) 571 wersja ostateczna.

Europejskiej oraz działań powiązanych. *Wypadek w elektrowni Fukushima w Japonii w następstwie trzęsienia ziemi i tsunami w marcu 2011 r. uwypuklił wyzwania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa jądowego. Wydarzenie to pokazało, że reaktory jądrowe muszą być chronione nawet przed wypadkami, które zostały ocenione, jako wysoce nieprawdopodobne.*

Rolę Parlamentu w tym przypadku widać będzie w Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych”) elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej oraz działań powiązanych (2012/2830(RSP)). Rezolucję w tej sprawie przyjęto 14 marca 2013 r. Parlament przyjął do wiadomości komunikat Komisji w sprawie testów wytrzymałościowych i ich wyników po wypadku w Fukushima; z zadowoleniem przyjął także wysiłki podjęte przez Komisję i Europejską Grupę Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądowego (ENSREG) po wypadku w Fukushima na rzecz przeprowadzenia testów wytrzymałościowych 145 reaktorów w UE i 20 reaktorów poza UE. PE wezwał *Komisję i państwa członkowskie do zachęcania krajów spoza UE, które mają elektrownie jądrowe, w szczególności krajów sąsiadujących z UE, do przeprowadzenia takich testów wytrzymałościowych i do podzielenia się ich wynikami; podkreśla znaczenie zwiększenia międzynarodowych norm bezpieczeństwa jądrowego i ochrony jądrowej oraz ich właściwego wdrażania. Ponadto zauważa, że katastrofy naturalne, takie jak trzęsienia ziemi i tsunami, mogą zagrozić bezpieczeństwu istniejących lub budowanych elektrowni jądrowych na terenie Unii i w krajach sąsiadujących, w których występuje wysokie ryzyko trzęsień ziemi i tsunami, jak na przykład w Akkuyu w Turcji, uważa, że oprócz środków, jakie mają zostać wdrożone w odniesieniu do elektrowni jądrowych, należy podjąć wszelkie stosowne działania na szczeblu Unii i państw członkowskich, aby nie dopuścić do składowania odpadów promieniotwórczych w obszarach wysokiego ryzyka.*

Przypadek katastrofy w Japonii i zaangażowania UE jest na tyle wielowymiarowy (katastrofa naturalna, technologiczna, wymiar globalny, pomoc ratownicza, pomoc humanitarna, skażenie wody oraz żywności, ewakuacja masowa, bezpieczeństwo elektrowni atomowych), że nie sposób w tej analizie przedstawić wszystkich powiązań na szczeblu UE, jednak widoczne jest podejmowanie decyzji i działań na poziomie Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz pewnych działań określających kierunek prac UE na poziomie Parlamentu Europejskiego oraz oceny ryzyka i oceny sytuacji na poziomie roli i zadań np. w ramach zadań sieci RASFF *System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Spożywczych i Środkach Żywnienia Zwierząt – Rapid Alert System for Food and Feed* czy ówczesnego MIC (obecnie ERC: Emergency Responce Centre) w DG ECHO oraz innych Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej.

Nową jakością w zarządzaniu ryzykiem w wymiarze zewnętrznym po wprowadzeniu Traktatem z Lizbony funkcji Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest proces analizy ryzyka prowadzony przez ESDZ. Te nowe role wpisały się w proces zarządzania ryzykiem w UE. W ramach ESDZ utworzono nową strukturę z części Sekretariatu Generalnego Rady UE oraz Komisji Europejskiej, których zdaniem jest m.in. prowadzenie oceny ryzyka zewnętrznego UE

oraz dla misji zewnętrznych prowadzonych przez Unię Europejską. W przypadku np. omawianego wcześniej przypadku bezpieczeństwa jądrowego w UE Komisja Europejska będzie współpracowała z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych w celu jak najlepszego wykorzystania istniejących w tym obszarze instrumentów współpracy zewnętrznej, w szczególności Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego, Instrumentu na rzecz Stabilności w zakresie, w jakim jest on poświęcony ograniczaniu ryzyka chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego, oraz Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej. Przykład ten pokazuje powiązanie poziomu politycznego z konkretnymi instrumentami służącymi realizacji polityki zewnętrznej UE. Szerszej zadania ESDZ zostaną omówione na koniec analizy.

Inną instytucją uczestniczącą w procesie analizy ryzyka jest Rada Europejska, która po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zyskała status instytucji unijnej. Rada Europejska wskazuje Unii Europejskiej ogólny kierunek działań politycznych i wytycza jej ogólne priorytety. W celu umożliwienia podjęcia skutecznych działań przez Unię i jej Państwa Członkowskie, Rada Europejska systematycznie ocenia zagrożenia dla Unii.

Podsumowując, o ile działania i decyzje, dokumenty wypracowywane przez Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Radę Europejską oraz Parlament Europejski można powiązać z elementem zarządzania (sterowania) ryzykiem, to prace agencji unijnych w ramach Komisji Europejskiej, Dyrekcje Generalne Komisji prowadzących monitoring zagrożeń czy przygotowanie na wypadek wystąpienia danego kryzysu będą powiązane z poziomem oceny ryzyka. Podział na poziom oceny oraz poziom decyzji ws. działań na wypadek wystąpienia ryzyka musi być oddzielony, nie mniej jeden nie może istnieć bez drugiego.

5. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO UE

Zgodnie z zapisami *Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*³¹³, działania UE w zakresie ochrony ludności muszą być zorientowane na zwiększanie odporności na katastrofy i w tym celu należy opracować strategiczne podejście do zapobiegania katastrofom i do ich uprzedzania oraz dalej zwiększać gotowość i optymalizować reagowanie, uznając jednocześnie indywidualną odpowiedzialność każdego państwa. Należy opracować wytyczne diagnozowania, oceniania i analizowania niebezpieczeństw i ryzyka oraz dokonać przeglądu zagrożeń naturalnych i antropogenicznych, które mogą w przyszłości pojawić się przed UE. Ogólno unijna analiza ryzyka powinna stać się podstawą inicjatyw współpracy między zagrożonymi państwami członkowskimi a UE w dziedzinie ochrony ludności i planowaniu zdolności. Należy zidentyfikować nowe niebezpieczeństwa i zagrożenia, takie jak niedobór energii, awarie informacyjno-komunikacyjne oraz pandemie. W polityce prewencyjnej należy uwzględnić troskę o odporność obywateli oraz sektora publicznego i prywatnego na skutki katastrof.

W rozwinięciu toczących się prac w zakresie oceny ryzyka oraz w celu zagwarantowania skutecznej współpracy w ramach mechanizmu ochrony ludności na państwa członkowskie został w 2011 r. we *Wniosku dotyczącym decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności* nałożony obowiązek przekazania ich planów zarządzania zagrożeniami do końca 2016 r. (art. 6). Plany zarządzania zagrożeniami uwzględniają krajowe oceny zagrożenia oraz inne właściwe oceny zagrożenia i są spójne z innymi właściwymi planami obowiązującymi w danym państwie członkowskim.

Konkretne działania, które mają na celu poprawę zwalczania globalnych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego UE, finansowane są również poza UE w ramach unijnego instrumentu na rzecz stabilności, instrumentu pomocy przedakcesyjnej oraz inicjatyw flagowych PPRD-South, PPRD-East. Celem jest wypracowanie na forum UE przeglądu ryzyk dla Unii Europejskiej.

W ramach programu ogólnego *Bezpieczeństwo i ochrona wolności* Unia Europejska ustanowiła na lata 2007–2013 specjalny program mający na celu wspieranie projektów w zakresie zapobiegania, gotowości i zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa. Program obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.³¹⁴

Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innym rodzajom ryzyka dla bezpieczeństwa stanowią zasadnicze aspekty ochrony ludzi i infrastruktury krytycznej w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W zmienionej decyzji z 2 grudnia 2004 r. Rada przyjęła zmieniony Program Solidarności Unii Europejskiej na temat skutków

³¹³ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa* COM(2010) 673 wersja ostateczna.

³¹⁴ Decyzja Rady z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” (2007/124/WE, Euratom).

zagrożeń i ataków terrorystycznych, podkreśliła znaczenie oceny ryzyka i zagrożenia, ochrony infrastruktury krytycznej, mechanizmów wykrywania i identyfikacji zagrożeń terrorystycznych, oraz politycznej i operacyjnej gotowości i zdolności w zakresie zarządzania skutkami. Program ma na celu ochronę ludności i infrastruktury krytycznej, w szczególności poprzez: *stymulowanie, promowanie i wspieranie ocen ryzyka dotyczących infrastruktury krytycznej w celu modernizacji systemów bezpieczeństwa oraz stymulowanie, promowanie i wspieranie opracowywania metodologii ochrony infrastruktury krytycznej, w szczególności metodologii w zakresie oceny ryzyka*. Główna odpowiedzialność za ochronę infrastruktury krytycznej spoczywa na państwach członkowskich, właścicielach, operatorach i użytkownikach (użytkowników definiuje się jako organizacje eksploatujące i wykorzystujące infrastrukturę do celów gospodarczych i do celów świadczenia usług). Odpowiedzialność za przeprowadzanie ocen ryzyka i zagrożenia spoczywa zatem głównie na państwach członkowskich.

Ponadto w ramach tego programu uznaje się za użyteczne i właściwe jest wspieranie projektów realizowanych w państwach członkowskich, o ile mogą one dostarczyć przydatnego doświadczenia i wiedzy w kontekście dalszych działań na szczeblu wspólnotowym, w szczególności ocen ryzyka i zagrożenia.

5.1 Zarządzanie ryzykiem w przypadku kryzysów na granicach zewnętrznych UE

Analiza ryzyka jest podstawą działania agencji FRONTEX. Frontex analizuje dane dotyczące bezpieczeństwa, sytuacji politycznej, ekonomicznej, socjologicznej, rozwoju technologii, prawa oraz czynników środowiskowych, które to wszystkie mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo na granicach zewnętrznych UE. Frontex otrzymuje dane z państw członkowskich, prowadzi monitoring mediów, korzysta z także z innych źródeł, oraz ze źródeł spoza UE. Celem tych wszystkich zabiegów jest uzyskanie przez UE jak najbardziej rzeczywistej i rzetelnej oceny sytuacji na granicach zewnętrznych UE.

Frontex opracował własny zintegrowany model analizy ryzyka tzw. CIRAM (common integrated risk analysis model). CIRAM oferuje Frontex podstawę dla działań w zakresie koordynacji działań dla wspólnie prowadzonych operacji na granicach zewnętrznych UE. Ocena sytuacji jest kluczowa dla podejmowania reakcji przez FRONTEX. CIRAM jest stosowany przez agencję, jak i inne państwa członkowskie. W zależności od poziomu, w ramach tego systemu współpracują służby graniczne, celne w ramach systemu Schengen, jak i krajowe instytucje współpracujące z krajami sąsiadującymi z UE.

Analiza ryzyka jest stosowana nie tylko do przygotowania operacji FRONTEX. Jest także wykorzystywana, jako system wspierania decyzji, wyznaczania priorytetów pracy, jak i rozwijania polityki prac agencji. Frontex w ramach analizy ryzyka prowadzi analizę strategiczną i analizę operacyjną. Analiza strategiczna FRONTEX prowadzona jest na podstawie informacji z różnych źródeł z państw członkowskich i spoza UE, agencji UE, organizacji międzynarodowych, mediów. Na ich podstawie FRONTEX opracowuje obraz danych sytuacji, próbuje przeanalizować rozwój sytuacji, trendy w zakresie nielegalnej migracji czy przestępczości zorganizowanej, w tym także przypadków handlu ludźmi. W przypadku konieczności podjęcia działań przez UE FRONTEX we współpracy z państwami członkowskimi może rozpocząć dane działanie czy

operację.

Analiza operacyjna FRONTEX prowadzona jest stale także poprzez system raportowania wydarzeń na granicach zewnętrznych UE. Eksperti FRONTEX poprzez wyznaczone centra koordynacyjne w państwach członkowskich przesyłają informacje dotyczące danych operacji i podejmowanych działań. Wszelkie dane tego rodzaju, miejsce, czas, ocena sytuacji na miejscu są wykorzystywane w tactical focused assessment (TFA), który ma wspomóc najlepszy sposób realizacji misji search and rescue (SAR) w zakresie nielegalnych imigrantów.

W ramach analizy ryzyka FRONTEX współpracuje operacyjnie z innymi krajami np. w ramach FRAN z krajami spoza UE, w ramach WB RAN z krajami Bałkanów Zachodnich oraz EB RAN Ekstern Borders Risk Analysis Network z krajami graniczącymi z UE na Wschodzie UE. Te sieci współpracy umożliwiają dokonywanie regularnego przeglądu ryzyka na granicach zewnętrznych UE w cyklu półrocznym oraz rocznym. Z kolei współpracujące agencje spoza UE mogą korzystać z wiedzy oraz metodologii FRONTEX w procesie zarządzania ryzykiem.

W podsumowaniu dot. implementacji zapisów Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego ujęto zadania Frontex, który w *ścistej współpracy ze służbami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie granicami, rozwija sieć analizy ryzyka oraz dostarcza regularne i doraźne analizy ryzyka w odniesieniu do nielegalnej migracji na granicach zewnętrznych UE*. Prowadzenie analiz operacyjnych jest podstawą do podjęcia decyzji i działań na poziomie strategicznym dla samej agencji FRONTEX, Komisji Europejskiej, państw członkowskich, międzynarodowych instytucji stojących na straży prawa, zajmujących się kwestiami nielegalnych imigrantów czy handlu ludźmi.

W grudniu 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy w sprawie europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR), który ma zapewnić państwom członkowskim oraz agencjom UE wspólne ramy wymiany informacji w czasie zbliżonym do rzeczywistego oraz ramy współpracy między różnymi organami na poziomie krajowym i europejskim w celu zwalczania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej. EUROSUR przyczyni się również do wzmocnienia ochrony i ratowania życia migrantów. Uruchomienie sieci EUROSUR zaplanowano na 1 października 2013.

5.2 Zarządzanie ryzykiem na wypadek kryzysów związanych ze zdrowiem

UE prowadzi działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli UE. Ocena zagrożenia wystąpienia zagrożenia prowadzona jest w ramach prac DG SANKO oraz wielu agencji UE. Koncepcja analizy ryzyka w dziedzinie zdrowia obejmuje elementy:

- Ocenę ryzyka (Risk Assessment).
- Zarządzanie ryzykiem (Risk Management).
- Komunikację ryzyka (Risk Communication).

Traktat z Lizbony w art. 168 odnosi się do zdrowia publicznego. Co ważne, odnosi się także do dowodów naukowych, danych, jako podstawy oraz uzasadnienia dla prowadzonej polityki czy wprowadzanych środków w zapisach. *Działanie Unii, które uzupełnia polityki krajowe, nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom*

ludzkiem oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Działanie to obejmuje zwalczanie epidemii, poprzez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im, jak również informacji i edukacji zdrowotnej, a także monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie.

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, mogą również ustanowić środki zachęcające, zmierzające do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności zwalczania epidemii transgranicznych, środki dotyczące monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzeżenia w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania, jak również środki, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich.

W przypadku zasad, którymi UE się kieruje, w zakresie ryzyk związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem żywności podstaw można szukać w następujących dokumentach referencyjnych:

- *EU Commission: Communication on Consumer Health and Food Safety (1997);*
- *EU Commission: Communication on Collection and Use of Expertise (2002);*
- *EU Food Law (2002);*
- *EU Commission Decision establishing Scientific Committees in the field of Consumer Safety, Public health and the Environment (2004, revised 2008).*

W ramach prac KE (DG SANKO) oraz OECD odbywają się konferencje *The EU Risk Analysis Approach and the Perspectives for a Global Risk Assessment Dialogue*, których celem jest dostarczenie rzetelnej informacji na temat zasad, priorytetów oraz struktury zarządzania ryzykiem na poziomie UE.

5.3 Zarządzanie ryzykiem na wypadek kryzysów związanych z żywnością

Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r.³¹⁵ ustanowiło ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołało Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanowiło procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności.³¹⁶ Jednym z obszarów objętych rozporządzeniem jest analiza ryzyka, w ramach której przyjęto następującą terminologię:

- „ryzyko” oznacza niebezpieczeństwo zaistnienia negatywnych skutków dla zdrowia oraz dotkliwość takich skutków w następstwie zagrożenia;
- „analiza ryzyka” oznacza proces składający się z trzech powiązanych elementów: oceny ryzyka, zarządzania ryzykiem i informowania o ryzyku;

³¹⁵ Dz. U. L 31 z 1.2.2002.

³¹⁶ Ibidem, s. 1.

- „ocena ryzyka” oznacza proces wsparty naukowo, składający się z czterech etapów: identyfikacji zagrożenia, charakterystyki niebezpieczeństwa, oceny ekspozycji i charakterystyki ryzyka;
- „zarządzanie ryzykiem” oznacza proces, różniący się od oceny ryzyka, polegający na zbadaniu alternatywy polityki w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, wzięciu pod uwagę oceny ryzyka i innych prawnie uzasadnionych czynników, i w razie potrzeby - na wybraniu stosownych sposobów zapobiegania i kontroli;
- „informowanie o ryzyku” oznacza interaktywną wymianę informacji i opinii podczas procesu analizy ryzyka, dotycząca zagrożeń i ryzyka, czynników związanych z ryzykiem i postrzeganiem ryzyka, między oceniającymi ryzyko, zarządzającymi ryzykiem, konsumentami, przedsiębiorstwami żywnościowymi i paszowymi, środowiskiem naukowym i innymi zainteresowanymi stronami, z uwzględnieniem wyjaśnienia wniosków z oceny ryzyka i powodów decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem;
- „zagrożenie” oznacza czynnik biologiczny, chemiczny lub fizyczny w żywności lub paszy, bądź stan żywności lub paszy, mogący powodować negatywne skutki dla zdrowia.

W przypadku, gdy Komisja zidentyfikuje sytuację obejmującą poważne bezpośrednie lub pośrednie ryzyko dla zdrowia ludzkiego, pochodzące z żywności i pasz, a ryzyko nie można zapobiec, wyeliminować lub zredukować poprzez obowiązujące przepisy, lub ryzyko nie może być adekwatnie uregulowane wyłącznie w drodze stosowania art. 53 i 54³¹⁷, to Komisja Europejska powiadamia niezwłocznie Państwa Członkowskie i Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. Powołany Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności jest niezależnym naukowym źródłem porad, informacji i informowania o ryzyku w celu polepszenia zaufania konsumenta. W celu promowania spójności między funkcjami oceny ryzyka, zarządzaniem ryzykiem i informowaniem o ryzyku, wzmocnione powinno być powiązanie między oceniającymi ryzyko i zarządzającymi nim.

System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Spożywczych i Środkach Żywnienia Zwierząt – Rapid Alert System for Food and Feed – (RASFF) powstał w 1979 r. dla wymiany informacji pomiędzy kompetentnymi instytucjami zajmującymi się bezpieczeństwem żywności. Pozwala w czasie rzeczywistym na wymianę informacji w sytuacjach potencjalnie kryzysowych i kryzysowych pomiędzy DG SANKO a państwami członkowskimi. W 2002 r. istniejący System szybkiego alarmowania utworzony w ramach *dyrektywy Rady 92/59/EWG z dnia 29 czerwca 1992 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów* rozszerzono o pasze. Natomiast w wyniku kryzysów w 2011 r. (zakażenie bakterią E.coli, skutki awarii w elektrowni

³¹⁷ Art. 53 mówi o środkach nadzwyczajnych dla żywności i pasz pochodzących ze Wspólnoty lub przywożonych z państwa trzeciego, natomiast art. 54 o innych środkach nadzwyczajnych podejmowanych przez państwa członkowskie. Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002, Dz. U. L 31 z 1.2.2002.

Fukushima) Komisja Europejska usprawniła system RASFF poprzez uruchomienie iRASFF – platformy powiadamiania online, która pozwala skuteczniej przygotować się i zarządzać sytuacją kryzysową.³¹⁸

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawia ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołuje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawia procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. W art. (17) w przypadku, gdy prawo żywnościowe ma na celu redukcję, wyeliminowanie lub uniknięcie ryzyka utraty zdrowia, trzy powiązane ze sobą składniki analizy zagrożeń – ocena zagrożeń, zarządzanie zagrożeniami i komunikacja zagrożeń – zapewniają systematyczną metodologię dla określenia efektywnych, współmiernych i skierowanych we właściwym kierunku środków lub innych działań, mających na celu ochronę zdrowia. Jednak uważa się, że naukowa ocena ryzyka nie może, w pewnych przypadkach, samodzielnie dostarczyć wszystkich informacji, na których należy opierać decyzję w zakresie zarządzania ryzykiem oraz, że inne czynniki związane z rozpatrywaną sprawą powinny być brane pod uwagę w sposób prawnie uzasadniony, łącznie z czynnikami społecznymi, gospodarczymi, związanymi z tradycją, etycznymi i środowiskowymi oraz możliwością ich kontroli.

5.4.1 Zarządzanie ryzykiem powodziowym

W dniu 26 listopada 2007 r. weszła w życie *Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.*³¹⁹ Zobowiązania nałożone na państwa członkowskie UE obejmują:

- opracowanie wstępnej oceny ryzyka powodziowego (do 22.12.2011 r.);
- opracowanie map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego (do 22.12.2013 r.);
- opracowanie planów zarządzania ryzykiem powodziowym (do 22.12. 2015 r.).

W oparciu o dostępne lub łatwe do uzyskania informacje, takie jak rejestry i długofalowe analizy rozwoju wydarzeń, dotyczące zwłaszcza wpływu zmian klimatycznych na występowanie powodzi, przeprowadza się wstępną ocenę ryzyka powodziowego. Ocena ta zawiera, co najmniej:

a) mapy obszaru dorzecza w odpowiedniej skali zawierające granice dorzeczy, zlewni i jeżeli takowe istnieją, obszarów wybrzeża, ukazujące topografię i zagospodarowanie przestrzenne;

³¹⁸ Istotna statystyka: W 2011 r. w ramach RASFF złożono 9 157 powiadomień dotyczących niezgodności z unijnymi przepisami dotyczącymi żywności, z czego 617 dotyczyło poważnych zagrożeń. Większość powiadomień stanowiła działania następcze (5 345), lecz zarejestrowano także 3 812 nowych powiadomień. (...) Spośród 3 812 nowych powiadomień: 3 139 dotyczyło żywności, 361 – pasz, zaś 312 – materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Niektóre z najczęściej zgłaszanych problemów odnosiły się do aflatoksyn w paszach, suszonych owoców i orzechów oraz migracji substancji chemicznych z wyrobów kuchennych pochodzących z Chin - informacja prasowa służb Komisji Europejskiej 12/806.

³¹⁹ Dz. U. L. 288 z 6.11.2007, s. 27-33.

b) opis powodzi, które wystąpiły w przeszłości i miały znaczące negatywne skutki dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, jeżeli prawdopodobieństwo wystąpienia podobnych zjawisk w przyszłości jest nadal duże, w tym zasięg powodzi oraz trasy przejścia fali powodziowej, jak i ocenę wywołanych przez nie negatywnych skutków;

c) opis istotnych powodzi, do których doszło w przeszłości, jeżeli można przewidzieć, że podobne zjawiska w przyszłości będą miały znaczące negatywne skutki;

a w zależności od specyficznych potrzeb państw członkowskich:

d) ocenę potencjalnych negatywnych konsekwencji przyszłych powodzi dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, z jak najszerszym uwzględnieniem kwestii, takich jak topografia, położenie cieków wodnych i ich ogólne cechy hydrologiczne oraz geomorfologiczne, w tym obszary zalewowe jako naturalne obszary retencyjne, skuteczność istniejącej, wybudowanej przez człowieka infrastruktury przeciwpowodziowej, położenie obszarów zamieszkałych, obszarów działalności gospodarczej oraz prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń, w tym wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi³²⁰.

Państwa członkowskie dokonują wstępnej oceny ryzyka powodziowego do dnia 22 grudnia 2011 r. W planach zarządzania ryzykiem powodziowym szczególny nacisk powinno się położyć na zapobieganie, ochronę i przygotowanie. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym obejmują wszystkie aspekty zarządzania ryzykiem powodziowym, kładąc szczególny nacisk na zapobieganie, ochronę i stan należytego przygotowania, w tym prognozowanie powodzi i systemy wczesnego ostrzegania, a także uwzględniając cechy danego dorzecza lub zlewni. Plany zarządzania ryzykiem powodziowym mogą również obejmować działania na rzecz zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego, skuteczniejszą retencję wód oraz kontrolowane zalewanie niektórych obszarów w przypadku wystąpienia powodzi. Państwa członkowskie muszą opracować i opublikować plany zarządzania ryzykiem powodziowym do 22 grudnia 2015 r.

5.4.2 Analiza ryzyka w ramach Dyrektywy SEVESO III

Dyrektywa SEVESO III – tj. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE*³²¹ weszła w życie z dniem 13 sierpnia 2012 r. Krajowa transpozycja musi nastąpić do 31 maja 2015 r. natomiast całkowita implementacja powinna zakończyć się do dnia 1 czerwca 2015 r. Jednym z kluczowych powodów przyjęcia nowej regulacji jest konieczność uwzględnienia zmian dotyczących klasyfikowania substancji i mieszanin chemicznych.

W ramach tzw. SEVESO III raporty o bezpieczeństwie były przygotowywane tylko przez

³²⁰ Ibidem.

³²¹ Dz. U UE L 197 z 24 lipca 2012 r., s. 1-37.

prowadzącego zakład o dużym ryzyku. Załącznik II Dyrektywy Seveso III dotyczy minimalnego zakresu danych i informacji, które należy uwzględnić w Raporcie o bezpieczeństwie. W raporcie o bezpieczeństwie trzeba podać charakterystykę środowiska zakładu oraz informacje dotyczące zakładów sąsiadujących (w ramach tzw. efektu domina). *Aby zmniejszyć ryzyko efektu domina w przypadku zakładów ulokowanych w taki sposób lub tak blisko siebie, że wzrasta prawdopodobieństwo poważnych awarii lub nasilenia ich skutków, prowadzący zakłady powinni współpracować w zakresie wymiany odpowiednich informacji i informowania społeczności, z uwzględnieniem sąsiednich zakładów, które mogą odczuć skutki takich awarii*³²². Należy podać opis instalacji, tj. opis procesów z uwzględnieniem dostępnych informacji na temat najlepszych praktyk, z kolei w części dotyczącej analizy zagrożeń trzeba opracować scenariusze poważnych awarii, które mogłyby wystąpić w wyniku klęsk żywiołowych (np. trzęsienie ziemi, powódź); wykaz awarii i zdarzeń z takimi samymi substancjami i procesami, z uwzględnieniem doświadczeń i konkretnych działań zapobiegających awariom; trzeba podać także środki ochrony – opis wszelkich technicznych i nietechnicznych środków mających znaczenie dla ograniczenia wpływu awarii. (...) *Raport o bezpieczeństwie powinien zawierać szczegółowe informacje na temat zakładu, znajdowania się w nim substancji niebezpiecznych, instalacji lub obiektów magazynowych, prawdopodobnych scenariuszy poważnych awarii i analizy ryzyka środowiskowego, środków zapobiegawczych i interwencyjnych oraz dostępnych systemów zarządzania, mając na względzie zapobieganie poważnym awariom i ograniczenie ryzyka ich wystąpienia oraz umożliwienie podjęcia niezbędnych działań w celu ograniczenia skutków takich awarii. Ryzyko poważnej awarii może być większe ze względu na prawdopodobieństwo wystąpienia klęsk żywiołowych związanych z położeniem zakładu. Należy to uwzględnić przy opracowaniu scenariuszy poważnych awarii.*

Dyrektywa w art. 19 zapewnia dostęp do informacji na temat środowiska: (...) *należy poprawić poziom i jakość informacji udostępnianych społeczeństwu. W szczególności osoby, które mogą być narażone na skutki poważnej awarii powinny uzyskać wystarczające informacje o właściwych działaniach, które należy podjąć w takiej sytuacji (...).* Co istotne jest to wymuszona transparentność działań, która z perspektywy procesu zarządzania ryzykiem także została wzięta pod uwagę przez UE. Społeczność ma być poinformowana za pośrednictwem ogłoszeń publicznych lub innych odpowiednich środków, w tym mediów elektronicznych.

5.4.3 Mechanizm Ochrony Ludności

W Decyzji Rady z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiającej wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie) znalazły się zapisy, że ogólnym celem mechanizmu jest zapewnienie – na wniosek – wsparcia w przypadku poważnych sytuacji nadzwyczajnych oraz ułatwienie lepszej koordynacji interwencji pomocowych podejmowanych przez państwa członkowskie i Wspólnotę, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb odizolowanych, najbardziej oddalonych i innych regionów lub wysp na terenie Wspólnoty. W 2011 r. we *Wniosku*

³²² Tamże, Art. 14.

dotyczącym decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności przypisano zapobieganiu znaczenie równorzędne z działaniami służącymi zapewnieniu gotowości oraz reagowaniem i zawarto przepisy mające na celu dalszy rozwój oceny ryzyka w dziedzinie strategii ochrony ludności. Wniosek wprowadza nowy rozdział poświęcony zapobieganiu w celu zwiększenia znaczenia unijnych ram politycznych w zakresie zapobiegania oraz skutecznego połączenia ich z działaniami na rzecz zapewnienia gotowości i działaniami w zakresie reagowania. (...) W rozwinięciu toczących się prac w zakresie oceny ryzyka oraz w celu zagwarantowania skutecznej współpracy w ramach mechanizmu na państwa członkowskie nałożony zostaje obowiązek przekazania Komisji Europejskiej planów zarządzania zagrożeniami do końca 2016 r. (art. 6).

1. Aby zapewnić skuteczną współpracę w ramach Mechanizmu państwa członkowskie przekazują Komisji swoje plany zarządzania zagrożeniem.
2. Plany zarządzania zagrożeniem uwzględniają krajowe oceny zagrożenia oraz inne właściwe oceny zagrożenia i są spójne z innymi właściwymi planami obowiązującymi w danym państwie członkowskim.
3. Państwa członkowskie zapewniają najpóźniej do końca 2016 r. przygotowanie swoich planów zarządzania zagrożeniem oraz przekazanie ich Komisji w najbardziej aktualnej formie.

Plany te stanowią istotny instrument planistyczny oraz przyczyniają się do spójnej polityki zarządzania zagrożeniami nakreślonej w unijnej Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Zgodnie z planem przegląd zagrożeń dokonany na szczelbu Unii Europejskiej w oparciu o krajowe oceny ryzyka zapewni wartość dodaną w formie udoskonalonego planowania scenariuszy i planowania ewentualnościowego w celu optymalnej koordynacji europejskich działań w zakresie reagowania, zapewnienia gotowości i zapobiegania. Wartością dodaną UE jest zwiększona skuteczność działań dzięki wyższej gotowości oraz bardziej spójnej polityce zarządzania ryzykiem wystąpienia klęsk i katastrof.

5.4.4 Testy wytrzymałościowe

Po katastrofie jądrowej w 2011 r. w japońskiej elektrowni jądrowej Fukushima-Daiichi, Rada Unii Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. przyjęła konkluzje Rady. Liderzy UE podjęli decyzję, w której podkreślili znaczenie dokonywania oceny ryzyka o oceny bezpieczeństwa elektrowni atomowych w UE (tzw. stress tests). Obawy o ewentualny atak terrorystyczny na elektrownie atomowe wymuszały pilne prace po stronie Komisji Europejskiej, która miała podjąć się określenia zasad, na jakich będą dokonywane tzw. stress test. W listopadzie 2011 r. Komisja przedstawiła *Komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący sprawozdania okresowego na temat kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa w odniesieniu do elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej (testy wytrzymałościowe)*³²³. Wezwała do dokonania przeglądu bezpieczeństwa wszystkich unijnych elektrowni jądrowych na podstawie kompleksowych i przejrzystych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testy warunków skrajnych”).

³²³ Bruksela, dnia 24.11.2011 KOM(2011) 784 wersja ostateczna.

Zasady dokonywania testów miały określić wspólnie Europejską Grupę Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (European Nuclear Safety Regulatory Group ENSREG) oraz Komisja Europejska, szczególnie na bazie doświadczeń i wniosków po katastrofie w Japonii oraz przy pełnym zaangażowaniu państw członkowskich. *Oceny te będą przeprowadzane przez niezależne organy krajowe oraz w ramach wzajemnej oceny, a informacje na temat ich wyniku oraz wszelkich późniejszych środków, które zostaną podjęte, powinny być udostępniane Komisji i na forum ENSREG oraz podawane do wiadomości publicznej*³²⁴. Rada Europejska do końca 2011 miała ocenić wstępne wyniki ocen prowadzonych na podstawie raportu Komisji Europejskiej z państw członkowskich.

Szczególnego charakteru nabrała także kwestia zapewnienia bezpieczeństwa dla elektrowni pozostających w sąsiedztwie UE oraz na świecie, bowiem katastrofa w Japonii osiągnęła globalne skutki – dryfujące szczątki po tsunami, obawa skażenia wody pitnej, kwestia bezpieczeństwa żywności dostarczanej z UE, kwestia skażenia obywateli UE wracających z Japonii do Europy. *Priorytetowe znaczenie zapewniania bezpieczeństwa elektrowni jądrowych nie może oczywiście obowiązywać wyłącznie w obrębie naszych granic; UE wystąpi o przeprowadzenie podobnych „testów warunków skrajnych” w państwach sąsiednich i na całym świecie – w odniesieniu zarówno do istniejących, jak i planowanych elektrowni; w tym względzie należy w pełni zaangażować odpowiednie organizacje międzynarodowe; najwyższe standardy bezpieczeństwa jądrowego należy wdrażać i ustawicznie podnosić w UE i promować w wymiarze międzynarodowym;*– zapisano w konkluzjach. W komunikacji Komisji z 2012 r. *ENSREG i Komisja opracowały zakres i warunki testów, natomiast ocena bezpieczeństwa elektrowni jądrowych wchodzi w zakres kompetencji operatorów obiektów jądrowych i krajowych organów regulacyjnych, które uczestniczyły w testach wytrzymałościowych na zasadzie dobrowolności. Komisja nie może zagwarantować bezpieczeństwa jądrowego i ochrony fizycznej obiektów jądrowych, ponieważ odpowiedzialność prawna spoczywa na organach krajowych. Testy określono jako celowe testy wytrzymałościowe marginesów bezpieczeństwa elektrowni jądrowych w świetle wniosków wyciągniętych z wydarzeń w Fukushima, związanych z ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi, stanowiącymi zagrożenie dla funkcji bezpieczeństwa elektrowni.*

W ocenach dokonywanych na zasadzie dobrowolności uczestniczyły wszystkie czternaście państw członkowskich UE, w których działają elektrownie jądrowe Belgia, Bułgaria, Finlandia, Francja, Hiszpania, Niderlandy, Niemcy, Republika Czeska, Rumunia, Republika Słowacka, Słowenia, Szwecja, Węgry, Zjednoczone Królestwo oraz Litwa, na której terytorium obecnie elektrownia Ignalina jest likwidowana.

³²⁴ Bruksela, dnia 4.10.2012 COM(2012) 571 wersja ostateczna.

6. ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA ZEWNĘTRZNEGO UE

W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa. Mija dekada od czasu przyjęcia strategii, która zawiera trzy podstawowe cele UE uznaje: wniesienie wkładu w stabilizację i dobre rządzenie w najbliższym sąsiedztwie Unii, tworzenie porządku międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie, *przeciwdziałanie zagrożeniom, zarówno nowym, jak i tradycyjnym. W Strategii podkreśla się, że UE ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo międzynarodowe i powinna odgrywać ważną rolę w jego zapewnianiu. Definiując zagrożenia, jakim Unia musi się przeciwstawić, wymienia się konflikty regionalne, terroryzm, proliferację broni masowego rażenia oraz możliwość jej użycia przeciw terytorium UE, upadające państwa i wybuchające w nich oraz w ich sąsiedztwie konflikty, a także przestępczość zorganizowana*³²⁵. Od czasu przyjęcia strategii nastąpiło wiele zmian instytucjonalnych, przyjęto Traktat z Lizbony, włączono nowe państwa do UE, zmieniło się otoczenie oraz rodzaj zagrożeń wokół UE, skutki wiosny arabskiej były odczuwalne w Europie. W obliczu zagrożeń częściowo pochodzących spoza obszaru UE zasadnicze znaczenie dla prowadzenia skutecznej polityki bezpieczeństwa ma wzmocniona współpraca z podmiotami z obszaru bezpieczeństwa zewnętrznego, państwami trzecimi i organizacjami. W takiej sytuacji istotna staje się rola ESZD utworzonej zgodnie z zapisami Traktatu z Lizbony. Zgodnie z mandatem określonym dla Wysokiego Przedstawiciela UE ds. do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, aby umożliwić Wysokiemu Przedstawicielowi prowadzenie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO), struktury zarządzania kryzysowego UE miały zostać częścią służby, z pełnym uwzględnieniem ich cech charakterystycznych. Struktury te miały stworzyć jednostkę, która będzie bezpośrednio podlegać wysokiemu przedstawicielowi i pozostanie w pod jego kierownictwem. Zmiany te dokonywały się od 2010 r. i zgodnie z Decyzją Rady z dnia 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) Dyrekcja ds. zarządzania i planowania kryzysowego, Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej i Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN) podlegają bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi³²⁶. W ramach struktury zarządzania kryzysowego dawniej w część Sekretariacie Generalnym Rady UE, w ramach, której funkcjonował m.in. Joint SITCEN (wspólne centrum sytuacyjne) zajmował się oceną ryzyka na potrzeby działań UE prowadzonych także poza UE. Dawne komórki „kryzysowe” Sekretariatu Generalnego Rady UE zostały przeniesione do ESDZ: Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD), Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC), Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (SWUE), Działy bezpośrednio podlegające dyrektorowi generalnemu Sztabu Wojskowego Unii Europejskiej (DGEUMS), Dyrekcja ds. Koncepcji i Zdolności, Dyrekcja ds. Wywiadu, Dyrekcja ds. Operacji, Dyrekcja ds. Logistyki, Dyrekcja ds. Systemów Łączności i Informacji, Centrum Sytuacyjne Unii

³²⁵ Na podstawie informacji MSZ.

³²⁶ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (2010/427/UE).

Europejskiej (SITCEN). Ponadto z Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych do ESDZ włączono Platformę kryzysową i koordynację polityczną w ramach WPZiB. Obecnie w ramach struktury Crisis Response and Operational Coordination w ESZD funkcjonują działy: Crisis response planning and operations, EU situation room, Consular crisis management oraz INTCEN EU Intelligence Analysis Centre (działy: Analysis oraz General and external relations). Nastąpiła ewolucja dawnego SITCEN, które zajmuje się oceną ryzyka w ramach zadań ESZD, nie mniej jednak jednym z obszarów powiązanych jest także prowadzony monitoring sytuacji wewnętrznej UE. *Europejska Służba Działań Zewnętrznych dysponuje strukturami rozporządzającymi oceną sytuacji, informacjami w zakresie danych wywiadowczych lub spraw wojskowych, jak również siecią przedstawicielstw, które mogą pomóc przeciwdziałać zagrożeniom oraz klęskom lub katastrofom na terytorium państw członkowskich lub sytuacjom kryzysowym o wymiarze zewnętrznym*³²⁷. Obecnie INTCEN składa się z dwóch wydziałów:

- Wydział Analiz – który jest odpowiedzialny za dostarczanie strategicznej analizy bazującej na wkładzie dostarczanym przez agencje wywiadowcze i informacyjne w państwach członkowskich. Wydział podzielony jest na obszary tematyczne oraz geograficzne.
- Dział Reakcji Ogólnych i Zewnętrznych zajmuje się zapytaniami administracyjnymi jak i czerpie informacje z ogólnodostępnych źródeł.

Zadania INTECEN są takie jak dawnego SITCEN w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej³²⁸. Ponadto rola EU INTCEN jest związana przede wszystkim z przygotowaniem ocen ryzyka i zagrożeń dla bezpieczeństwa zewnętrznego UE. Jednak jak pokazują kryzysy bezpieczeństwa zewnętrzne ma wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne, dlatego też z analiz ESDZ korzystają też inne instytucje UE: Komisja Europejska oraz państwa członkowskie. ESDZ kieruje się podejściem konieczności poinformowania danej strony na wypadek danego zagrożenia – oczywiście z poszanowaniem zasady udostępniania nie informacji niejawnych (limited lub SECRET UE/EU SECRET). Rocznie EU INTCEN przygotowuje około 200 strategicznych ocen sytuacji oraz około 50 specjalnych raportów oraz briefingów. Ponadto EU INTCEN jest częścią tzw. Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC), która łączy wywiad cywilny EU INTCEN oraz wywiad wojskowy EUMS INT DIR. W ramach SIAC zarówno wkład przygotowywany przez stronę cywilną, jak i wojskową jest wykorzystywany do całościowej analizy ryzyka. Wszystkie państwa członkowskie są proszone o przekazywanie informacji do EU INTCEN w zależności od możliwości wywiadowczych oraz woli współpracy z EU INTCEN. Informacje są przygotowane do poziomu TRES SECRET UE/EU TOP SECRET. INTCEN czerpie także informacje z Rady Unii Europejskiej, Komisji oraz delegacji UE. Obecnie INTCEN zatrudnia około 70 osób.

³²⁷ Wspólny wniosek Decyzja Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności JOIN/2012/039 final–2012/0370 (NLE).

³²⁸ Z wyłączeniem następujących: *the consular affairs desk has been moved to the Crisis Response and Operational coordination Managing Directorate the duty area as also been moved to the Crisis Response and Operational coordination Managing Directorate the secure communication sector (also known as ComCen) has been moved to the Managing Directorate for Resources (IT department).*

W trakcie prac w 2012 r. w ESDZ ustanowiono również bliższe powiązania między Europejską Służbą Działań Zewnętrznych a odpowiednimi organami (takimi jak np. Europol i Frontex).

7. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Globalizacja np. łańcuchów dostaw różnego rodzaju produktów przemysłowych czy żywności, terroryzm, wypadki technologiczne, katastrofy naturalne, pandemie, zmiany klimatu, stwarzają zagrożenia m.in. dla Unii Europejskiej. Ryzyko wystąpienia pewnych zdarzeń wymaga wzmoczonej współpracy i spójności UE oraz świata naukowego w zakresie analiz służb dbających o bezpieczeństwo obywateli. Ryzyko może być odczuwalne w wymiarze globalnym (terroryzm, pandemie, skażenie żywności, zmiany klimatu, skutki katastrofy jądrowej), w wymiarze wewnętrznym UE (terroryzm, napływ nielegalnych imigrantów do UE), w wymiarze transgranicznym (powódzie, pożary lasów, awaria elektrowni atomowej w sąsiedztwie UE).

Globalizacja wspiera procesy niezależnościowe i procesy niemożliwe do kontroli, a powodujące konieczność podejmowania działań w samej UE, w krajach członkowskich przez służby porządkowe lub ratownicze. Globalizacja stwarza ryzyko, ale i szanse dla nowych możliwości. Pewne zdarzenia dzieją się np. w rzeczywistości powodowane przez świat wirtualny: np. tzw. flashmob czy zapraszanie na urodziny na facebook, na które przychodzi kilka tysięcy ludzi. Z drugiej strony nowe formy komunikacji w sytuacjach kryzysowych (np. informowanie się ludzi na twitter czy facebook, czy sms o miejscu zagrożenia, przebywania) stwarza nowe kanały wymiany informacji i potencjalne informacje dla służb porządkowych i ratowniczych. Zmiany w zapisach dyrektywie Seveso III oraz informowanie społeczeństwa o zagrożeniach w ramach testów wytrzymałościowych jest wynikiem realizacji zapisów Konwencji z Aarhus, dotyczącej dostępu społeczeństwa do informacji środowiskowych, które kładą duży nacisk na otwartość i przejrzystość tych informacji. *Zgodnie z konwencją z Aarhus skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji jest konieczny, aby umożliwić zainteresowanej społeczności wyrażanie, a decydentowi uwzględnianie, opinii i obaw, które mogą być istotne dla tych decyzji, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność w ramach procesu podejmowania decyzji i jego przejrzystość oraz przyczyniając się do zwiększenia świadomości publicznej w zakresie środowiska oraz poparcia dla podjętych decyzji*³²⁹.

Ponadto zmieniająca się rzeczywistość, w której obecnie funkcjonują rozwinięte społeczeństwa wymusza na Unii Europejskiej także funkcjonowanie w wymiarze wirtualnym. Zapewnienie dostępu na wczesnym etapie i transparentność UE czy władz może zapobiec działaniom społecznościowym torpedującym działania sprzeczne z interesami społeczności zagrożonej powstaniem zakładu o dużym ryzyku czy elektrowni atomowej.

W dokonanej analizie przedstawiono podejście UE do zarządzania ryzykiem powiązanim z obszarem zarządzania kryzysowego, jest ono jak najbardziej sektorowe, co pokazał przegląd działań w ramach Komisji Europejskiej (zarządzanie ryzykiem w dziedzinie zdrowia, żywności, bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych, katastrof naturalnych i technologicznych) oraz szczególnego przypadku oceny zagrożeń prowadzonym przez ESDZ w wymiarze bezpieczeństwa

³²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE. Dz. U. L. 197 z 24.7.2012, s. 1-37.

zewnętrznego UE. Nie mniej jednak opisany w zakresie współpracy instytucji unijnych przypadek katastrofy jądrowej pokazuje konieczność ponadsektorowej oraz ponad instytucjonalnej współpracy w Unii Europejskiej. Do 2016 r. UE zamierza się opracować analizę zagrożeń, na które jest narażona UE. Służyć temu też będzie wymóg przekazania Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie planów zarządzania zagrożeniami do końca 2016 r. – zgodnie z zapisami Wniosku dotyczącym decyzji Parlamentu *Europejskiego i Rady w sprawie unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*.

Zarządzanie ryzykiem w UE jest koniecznością z uwagi na wymóg zapewniania bezpieczeństwa UE w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym obywatelom UE oraz mieszkańcom UE. UE rozumie rolę zaplecza naukowego oraz analizy naukowej, które jest niezbędnym elementem poprawnego procesu zarządzania ryzykiem. Zasadne jest włączenie innowacji, wyników badań oraz technologii do zarządzania ryzykiem. Np. źle przygotowana czy brak analizy naukowej zdarzenia może powodować brak zaufania dla komunikatów wydawanych dla społeczeństwa. Przykładem kryzysu, w których analiza naukowa była źle zinterpretowana były kryzys związany z BSE w Wielkiej Brytanii. Z kolei niepewność, co do czynnika powodującego zgony oraz konieczność przeprowadzenia kolejnych badań naukowych dla czynnika wywołującego kryzys – jak się potem okazało bakterii *E.coli* w 2011 r. wprowadzała niepewność wśród społeczeństw UE oraz doprowadziła do znacznych strat finansowych.

Ocena ryzyka powinna być oparta na dowodach naukowych np. w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i ekosystemów, gdzie narażenie na wystąpienie negatywnych skutków dla zdrowia musi być potwierdzone przez analizę czynników powodujących dane zagrożenie.

Istotne jest oddzielenie oceny ryzyka (ang. risk assessment) od zarządzania ryzykiem (ang. risk management). Szczególnie widoczne jest to w podziale i zadaniach, roli poszczególnych instytucji unijnych oraz dokonujących ocen ryzyka przez agencje unijne, np. FRONTEX, czy w przypadku ryzyka kryzysu w dziedzinie zdrowia: EFSA-EMEA-EEA-ECDC-ECHA-SCENIHR/SCCP/SCHER oraz SCOEL. Z kolei poziom zarządzania ryzykiem i decyzji jest wprowadzony na poziomie Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Parlamentu Europejskiego.

Ocena wystąpienia ryzyka musi zawierać elementy prawdopodobieństwa wystąpienia, skutków oraz skali. Jednym z elementów, który jest podejmowany możliwy element do objęcia w analizach ryzyka jest tzw. impact assessment (ocena wpływu). Plany na wypadek wystąpienia danego typu ryzyka muszą być przygotowywane na największe ryzyko wystąpienia danych zdarzeń, być na tyle elastyczne, aby móc w ich ramach reagować na większe zdarzenia. Ryzyko wystąpienia zdarzeń rzadkich o dużej skali rażenia jest kwestią, która obecnie szczególnie po katastrofie w 2011 r. w Fukushima jest przedmiotem debat na forum UE, powinna być jednak dalej przemyślana. Nie da się przygotować żadnej organizacji, nawet ratowniczej, na wszelkie rodzaje kryzysu. Pewien stopień rzadkich i nietypowych zdarzeń zawsze będzie stanowił ułamek standardowo prowadzonych operacji. Podobnie będzie w przypadku UE. Nie mniej jednak

w komunikacie Komisji (COM(2012)0571)³³⁰ z dnia 4 października 2012 r. dotyczącym kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa („testów wytrzymałościowych”) Komisja stwierdza: *Wydarzenie to pokazało, że reaktory jądrowe muszą być chronione nawet przed wypadkami, które zostały ocenione, jako wysoce nieprawdopodobne.* Ten kierunek myślenia musi być poddany ściślejszej współpracy Komisji, państw członkowskich, instytucji zajmujących się zapewnianiem bezpieczeństwa w przypadku zdarzeń czy wypadków jądrowych czy także służb ratowniczych.

Jak udowodniła niniejsza analiza zarządzanie ryzykiem w UE jest ugruntowanym zagadnieniem i praktyką, która jest widoczna w ujęciu sektorowym w pracy poszczególnych agencji UE, jak i samych instytucji unijnych. Zarządzanie ryzykiem ma dwa wymiary, z jednej strony jest to zdanie instytucji unijnych, które stosują zarządzanie ryzykiem w ramach swojej organizacji, jako element systemu zarządzania, z drugiej strony zarządzanie ryzykiem jest powiązane z rolą i zadaniami powierzonymi instytucjom unijnym np. oceną ryzyka w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego UE czy bezpieczeństwa zewnętrznego UE. Planowany do 2016 r. przegląd ryzyk w UE usystematyzuje wiedzę UE oraz państw członkowskich, jednak nie zwolni ich od dalszych prac nad przygotowaniem się na wypadek danych zagrożeń i reagowaniem na nie. Kwestie oceny ryzyka w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego dla UE wymagają dalszych prac na forum UE.

³³⁰ Bruksela, dnia 4.10.2012 COM(2012) 571 final.

8. LITERATURA

1. *Decyzja Rady z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (2007/124/WE, Euratom), Bruksela.
2. *Decyzja Rady z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności (przekształcenie)* (2007/779/WE, Euratom), Dz. U. L 314 z 1.12.2007, Bruksela.
3. *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (2010/427/UE), Bruksela.
4. *Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim*, Dz. U. L 288 z 6.11.2007, Bruksela.
5. *Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony*, Dz. U. L 345 z 23.12.2008, Bruksela.
6. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE*, Dz. U. L. 197 z 24.7.2012, Bruksela.
7. *Komunikat do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący sprawozdania okresowego na temat kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa w odniesieniu do elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej (testy wytrzymałościowe)*, z 24.11.2011 KOM(2011) 784 wersja ostateczna, Bruksela.
8. *Rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie oceny i kontroli ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje*, Dz. U. L 84 z 5.4.1993, Bruksela.
9. *Rozporządzenie (WE) NR 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności*, Dz. U, L 31, z 1.2.2002, Bruksela.
10. *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa* COM(2010) 673 wersja ostateczna, 2010, Bruksela.
11. *Wniosek: Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia z dnia 8.12.2011*, KOM(2011) 866 wersja ostateczna, 2011/0421 (COD), Bruksela.
12. *Wspólny wniosek Decyzja Rady w sprawie ustaleń dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności JOIN/2012/039 wersja ostateczna, 2012/0370 (NLE)*, Bruksela.

NOTKI BIOGRAFICZNE AUTORÓW



Bartłomiej Połec – absolwent studiów I stopnia na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego w Akademii Obrony Narodowej. Pracownik Zakładu Ochrony Ludności CNBOP-PIB. Autor licznych publikacji z zakresu bezpieczeństwa i techniki pożarniczej. Współtwórca projektów badawczo-rozwojowych realizowanych przez CNBOP-PIB we współpracy z innymi instytucjami.



mgr inż. Agnieszka Ponichtera – absolwentka Wydziału Mechatroniki Politechniki Warszawskiej. Od 2008 r. pracuje w Zespole Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej CNBOP-PIB. Zajmuje się zagadnieniami kompatybilności elektromagnetycznej.



mgr inż. Tomasz Popielarczyk – absolwent Wydziału Inżynierii Bezpieczeństwa Pożarowego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie. Od początku swojej pracy zawodowej związany z Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwopozarowej Państwowym Instytutem Badawczym, jako pracownik Zespołu Laboratoriów Sygnalizacji Alarmu Pożaru i Automatyki Pożarniczej. Od 2013 r. pełni funkcję zastępcy kierownika Zespołu Laboratoriów.

Małgorzata Trzcńska – autorka jest pracownikiem Biura Współpracy Międzynarodowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. W 2011 r. była oddelegowana do Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE w związku ze sprawowaniem przez RP prezydencji w Radzie UE. Była przewodniczącą Grupy Przyjaciół Prezydencji i w ramach konsultacji z Sekretariatem Generalnym Rady UE, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych oraz Komisją Europejską prowadziła prace nad zagadnieniem Crisis Coordination Arrangements, obecnie EU Integrated Political Crisis Response Arrangements.



mł. bryg. dr inż. Dariusz Wróblewski – absolwent Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (1994 r.), doktorat o specjalności bezpieczeństwo państwa uzyskany w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie (2001 r.). Ukończone programy dla wyższej kadry menadżerskiej, a także kursy dla kadry kierowniczej PSP oraz administracji publicznej. Służbę rozpoczął w SGSP w pionie liniowym w 1994 roku, stanowiska kierownicze zajmował od 2002 r. w Centrum Edukacji Bezpieczeństwa Powszechnego SGSP, a następnie pracę podjął na stanowisku zastępcy dyrektora do spraw naukowo-badawczych CNBOP. Od 2009 r. dyrektor CNBOP-PIB. W swoim naukowo-dydaktycznym dorobku posiada: 40 projektów naukowo-badawczych, autor lub współautor ponad 90 publikacji zwartych i artykułów w pismach branżowych. Prelegent na konferencjach krajowych i zagranicznych, a także wykładowca podczas ćwiczeń, warsztatów i treningów podczas szkoleń i kursów. Do ważniejszych osób szkolonych w latach 2000 – 2013 należeli przedstawiciele: administracji państwowej, kadry menadżerskiej przedsiębiorstw, Państwowej Straży Pożarnej oraz zagranicznych szkół ochrony cywilnej związanych z bezpieczeństwem. Za propagowanie wiedzy i promocję nauki polskiej na arenie międzynarodowej odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Wyalazczości (Belgia).

