

JAKUB CZUDIAK

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego,  
Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego

## Kompetencje i zadania wojewody w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym na przykładzie województwa dolnośląskiego

Status prawny wojewodów, a także podstawowe zadania do wykonania i kompetencje, reguluje w obecnym układzie prawnym, ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w terenie<sup>1</sup>.

Wojewoda jest przede wszystkim przedstawicielem Rady Ministrów w województwie. Odpowiada za wdrażanie i wprowadzanie w regionie programów rządowych oraz nadzór nad działającymi tam rządowymi instytucjami. Prowadzi także nadzór prawny nad działalnością gmin i powiatów (kontroluje, czy decyzje podejmowane przez władze samorządowe województwa są zgodne z obowiązującym prawem). Wojewoda reprezentuje także w danym regionie Skarb Państwa<sup>2</sup>.

Znaczącym obszarem, w którym wojewodowie realizują zadania, jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa, a zadania te są określone w odrębnych przepisach. Ustawa o wojewodzie wskazuje wprost, że do obowiązków wojewody należy „zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w ustawach”, a także wykonywanie i koordynowanie zadań

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w terenie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).

<sup>2</sup> Statut Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (Dz.Urz. Woj. Dol. Nr 104, poz. 2131).

w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego wynikających z odrębnych ustaw.

Zapisy te wskazują na wojewodę jako organ administracji, który stanowi swoisty „parasol bezpieczeństwa” w województwie, przy czym istotne jest podkreślenie, że zadania te wykonywane są przy pomocy kierowników jednostek administracji zespolonej oraz urzędu wojewódzkiego poprzez jego komórki organizacyjne. Taki system prawny i administracyjny z założenia ma usprawnić możliwość wykonywania zadań przez wojewodę i wspomagać organ w zakresie realizacji zadań ustawowych.

Istotnymi elementami wykonywania zadań z obszaru bezpieczeństwa są komponenty organizacyjne tworzone na rzecz wojewody, które specjalizują się w danej sferze merytorycznej. Tym samym zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym<sup>3</sup>, w obszarze tym wojewoda realizuje swoje zadania za pomocą komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego (tworzonej w urzędzie wojewódzkim), w jej ramach wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego, a także organu doradczego, czyli zespołu zarządzania kryzysowego<sup>4</sup>. Wskazane segmenty mają zadania określone przepisami prawa i w praktyczny sposób są odpowiedzialne za realizowanie procesów prawnych i organizacyjnych przypisanych wojewodzie.

Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym jest jednym z elementów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a ustawodawca uwzględnił ten element w obszarze zarządzania kryzysowego. Jednocześnie przypisał wojewodom konkretne zadania do wykonania. Regulacja zawarta w ustawie o zarządzaniu kryzysom wskazuje, że wojewoda zapobiega, przeciwdziała i usuwa skutki zdarzeń o charakterze terrorystycznym, a także współdziała w tym zakresie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Tym samym wojewoda jest organem, który obok służb i innych instytucji, jest zobowiązany do wykonywania określonych czynności we wskazanym zakresie.

Województwo dolnośląskie, podobnie jak cała Polska, według oceny dokonanej w styczniu 2016 r., nie jest obszarem szczególnie zagrożonym zjawiskiem szeroko pojmowanego terroryzmu. Katalog zagrożeń województwa dolnośląskiego, zawarty w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego, określa poziom tego zagrożenia wartością 3 (w skali od 1 do 5)<sup>5</sup>, czyli jako „możliwe”. Wartość 3, zgodnie z algorytmem określania skali zagrożeń ujętych w Wojewódzkim Planie, definiuje takie zagrożenie jako te, które „może zdarzyć się w określonym czasie i/lub mało, rzadko, przypadkowo, jest udokumentowane lub częściowo przekazywane w formie ustnej i/lub jest pewna szansa, powód czy też urządzenia

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2013, poz. 1166 j.t. ze zm.).

<sup>4</sup> Zarządzenie Nr 135 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

<sup>5</sup> Metodyka obliczania skali zagrożenia zgodna z algorytmem opracowanym przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

powodujące, że zdarzenie może wystąpić”. Wynika to ze stanu bezpieczeństwa województwa, monitorowania zagrożeń oraz danych historycznych, czyli analizy zdarzeń o danym charakterze, w tym przypadku zdarzeń terrorystycznych.

Niezależnie od tego, wojewoda wraz z innymi organami oraz przy pomocy służb i instytucji, wykonuje działania prewencyjne, które określa się jako grupę działań profilaktycznych, mających na celu przeciwdziałanie określonym zdarzeniom. W obszarze terrorystycznym profilaktyka jest szczególnie istotna. Składają się na nią nie tylko stały monitoring poziomu bezpieczeństwa, wymiana i analiza informacji, ale także podejmowanie określonych działań praktycznych.

Przykładem jest działanie wojewody, poprzez struktury organizacyjne administracji zespolonej i urzędu wojewódzkiego, w trakcie spotkań i konferencji w ramach Przewodnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Unii Europejskiej, potocznie zwanej Prezydencją, które odbyły się we Wrocławiu w 2011 r. Pod przewodnictwem wojewody działał Dolnośląski Zespół ds. Bezpieczeństwa w Trakcie Przygotowania i Sprawowania Polskiej Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej<sup>6</sup>, którego głównymi zadaniami były analiza poziomu bezpieczeństwa i zapewnienie, poprzez koordynację, odpowiedniego stanu bezpieczeństwa dla uczestników i gości spotkań. Jeden z efektów pracy Zespołu stanowiło wyznaczenie tzw. zapasowych miejsc bezpiecznych dla gości wysokiego szczebla. Proces ten był wykonywany bezpośrednio przez urząd wojewódzki. W ramach współpracy z określonymi służbami, m.in. Biurem Ochrony Rządu, Żandarmerią Wojskową, a także amerykańskim Secret Service, wojewoda, poprzez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, wyznaczył dla gości VIP sale do przebywania po ewentualnej ewakuacji z miejsc konferencyjnych, na wypadek zdarzeń nadzwyczajnych, w tym aktów terrorystycznych. Działanie to miało charakter typowo prewencyjny, mający na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa dla wskazanych gości.

W zakresie działania prewencyjnego wojewoda wydał także rozporządzenie porządkowe obowiązujące w trakcie spotkań Prezydencji na terenie województwa, które regulowało kwestie przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych<sup>7</sup>. Rozporządzenie regulowało dopuszczalne terminy i trasy przejazdu pojazdów, co miało na celu zminimalizowanie możliwości zagrożenia wypadkiem drogowym, wyciekiem substancji lub dokonaniem sabotażu za pomocą pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne w rejonie miejsc konferencji. Wydanie rozporządzenia było poprzedzone analizą możliwych zagrożeń, ich skali i prawdopodobieństwa wystąpienia.

Przykładem działania wojewody w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w wymiarze praktycznym jest także wykonywanie zadań w trakcie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012™. Dla administracji publicznej, służb, inspekcji, straży, instytucji i innych podmiotów było to ogromne

<sup>6</sup> Zarządzenie Nr 61 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2011 r.

<sup>7</sup> Rozporządzenie porządkowe nr 2/2011 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 sierpnia 2011 r.

przedsięwzięcie organizacyjne i logistyczne. Duża część przygotowań wiązała się z bezpiecznym przeprowadzeniem rozgrywek, a działania te były wykonywane na wielu poziomach zarówno administracyjnych, jak i merytorycznych. Wojewoda Dolnośląski, z uwagi na rozgrywanie we Wrocławiu spotkań piłkarskich, a także wyznaczenie oficjalnych stref kibica, miał za zadanie skoordynowanie działań oraz wprowadzenie takich rozwiązań organizacyjnych, prawnych i logistycznych, które zapewnią bezpieczeństwo w trakcie turnieju. Z uwagi na międzynarodowy charakter tego wydarzenia jednym z komponentów zadaniowych było działanie w zakresie przeciwdziałania terroryzmu, którego jednym z elementów było zwołanie w czerwcu 2012 r. posiedzenia Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego — wspomnianego wyżej organu doradczego wojewody w zakresie bezpieczeństwa. Powodem zwołania posiedzenia, w tzw. trybie alarmowym, czyli w możliwie najkrótszym czasie, było wprowadzenie przez Prezesa Rady Ministrów na terenie Polski I stopnia alarmowego, czyli podwyższenie stanu gotowości służb i administracji do działania w obszarze bezpieczeństwa<sup>8</sup>. Było to spowodowane wykryciem ładunku wybuchowego przemieszczającego się na tratwie po rzece Bug. Stanowiło to działanie prewencyjne i dotyczyło m.in. wzmożenia czynności monitorowania bieżącej sytuacji, przede wszystkim w miejscach, gdzie przebywali kibice piłkarscy. Zespół działający przy wojewodzie dokonał podczas posiedzenia analizy stanu bezpieczeństwa i określił priorytety do dalszego działania poszczególnych jednostek organizacyjnych i organów administracji. Ten tryb postępowania, poprzez funkcjonowanie zespołu doradczego, jest dla wojewody stałym elementem analizy poziomu bezpieczeństwa, a w okresie Turnieju EURO miał szczególne znaczenie w obszarze przeciwdziałania terroryzmu.

Działania w sferze prewencyjnej oraz organizacyjnej w trakcie turnieju były także podejmowane w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom z tzw. grupy CBRN (*chemical, biological, radiation, nuclear*), czyli zagrożeń chemicznych, biologicznych radiacyjnych i nuklearnych. Z uwagi na ich szczególne znaczenie w obszarze możliwości naruszenia stanu bezpieczeństwa, a także szeroki aspekt niezbędnych działań organizacyjnych, które musiał podjąć wojewoda, powołano specjalny Wojewódzki zespół ds. zagrożeń CBRN<sup>9</sup>, którego działanie koncentrowało się na wymienionej grupie zagrożeń. Zespół pod przewodnictwem wojewody zajmował się m.in. rozpoznaniem, identyfikacją i monitoringiem zagrożeń CBRN, poprzez wyspecjalizowane służby i instytucje. Podjął także działania w zakresie ostrzegania, alarmowania i meldowania o zagrożeniach CBRN, określił najważniejsze elementy techniczne i logistyczne związane z ochroną przed zagrożeniami CBRN, a także sprecyzował zakres ochrony medycznej przed zagrożeniami z grupy CBRN. Wszystkie wskazane komponenty złożyły się na jeden efekt, czyli zminimalizowanie możliwości wystąpienia zagrożeń CBRN, w tym

<sup>8</sup> Zarządzenie nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykania przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego.

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 30 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lutego 2012 r.

aktów terroryzmu z użyciem środków chemicznych czy biologicznych. W ujęciu praktycznym można uznać, że było to dla wojewody, urzędu wojewódzkiego oraz służb, inspekcji, straży i instytucji, czyli wszystkich podmiotów współdziałających w zakresie zabezpieczenia Turnieju, duże wyzwanie, także z uwagi na brak jednoznacznych rozwiązań prawnych czy wcześniejszych doświadczeń w takim obszarze. Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że to zadanie zostało wykonane dobrze i niewątpliwie przyczyniło się do zwiększenia efektywności działania poszczególnych instytucji, a także podniosło poziom ich doświadczenia. Kluczowe jest także stwierdzenie, że w trakcie całego turnieju na terenie województwa nie doszło do zdarzeń, które naruszyły poziom bezpieczeństwa w opisanym powyżej obszarze.

Szeroką sferą, w ramach której wojewoda wykonuje zadania z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, jest ochrona infrastruktury krytycznej. To stosunkowo nowy obszar zadaniowy wynikający z przynależności Polski do Unii Europejskiej oraz nowatorskiego określenia modelu działania państwa w zakresie chronienia najważniejszych dla kraju zasobów. Termin infrastruktury krytycznej (IK) pojawia się z materiałach analitycznych i opracowaniach od kilkunastu lat, przede wszystkim w literaturze amerykańskiej, kanadyjskiej i brytyjskiej. W obszarze unijnym prace nad strategią ochrony IK trwały od 2000 r., a ich efektem było opracowanie początkowo założeń do europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej<sup>10</sup>, a następnie Dyrektywy 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<sup>11</sup>. Rzeczypospolita Polska ujęła IK w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, definiując ją 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”. Ponadto, określono systemy, które obejmuje IK — wskazano, że zaopatrują one w energię, surowce energetyczne i paliwa, odpowiadają za łączność, sieci teleinformatyczne, finansowe, zaopatrzenie w żywność i wodę, ochronę zdrowia, transport, ratownictwo, zapewniają ciągłość działania administracji publicznej, produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych. Ustawa zdefiniowała także pojęcie ochrony IK i wskazała, że są to wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji

<sup>10</sup> Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej KOM(2006) 786.

<sup>11</sup> 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.Urz. UE 23.12.2008 L 345/75.

ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie. Ponadto, zgodnie z założeniami unijnym, a także w celu wypracowania skutecznego modelu ochrony IK, na poziomie centralnym opracowano Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>12</sup>, i tym samym wprowadzono do realizacji cele, priorytety i zasady w zakresie ochrony kluczowych składników infrastruktury. Elementem tej ochrony jest m.in. stworzenie wielopłaszczyznowej współpracy pomiędzy wojewodą a właścicielami i operatorami infrastruktury krytycznej. Zakres tej kooperacji obejmuje wiele działań, określonych przepisami, ale także wynikających z europejskiego i narodowego programu ochrony IK, w tym przeciwdziałania terroryzmowi. Elementy IK stanowią wartość krajową i międzynarodową, tym samym są możliwymi celami dla ekstremistów czy grup terrorystycznych. W celu przeciwdziałania tym zagrożeniom oraz minimalizowania skutków właściciele IK tworzą plany jej ochrony, które są zatwierdzane m.in. przez wojewodę. Założenia określają zakres działania IK oraz tworzą wytyczne do postępowania w celu zabezpieczenia się przed wszystkimi zagrożeniami w tym przed terroryzmem. Ponadto, wojewoda w zakresie możliwości logistycznych i kompetencji prawnych przypisuje obiektom i instalacjom IK duże znaczenie w sferze bezpieczeństwa, tworząc m.in. procedury wymiany informacji pomiędzy strukturami administracji a obiektami czy określając możliwości wsparcia operatorów IK przez zasoby administracji. Równolegle, we współpracy z innymi organami i służbami, w sposób ciągły wojewoda analizuje zagrożenia dla obiektów IK, biorąc pod uwagę także zagrożenie terrorystyczne.

Wymienione przykłady działania wojewody wskazują na istotną rolę, którą pełni ten organ w sferze bezpieczeństwa, w tym w obszarze przeciwdziałania terroryzmowi. Należy pamiętać, że działania organizacyjne, prawne, praktyczne, które podejmuje wojewoda, są wykonywane w ramach działania całej administracji publicznej lub jej wyspecjalizowanych jednostek, czyli w zakresie konstrukcji systemu bezpieczeństwa. Wymiarem efektywności tego działania jest stałe minimalizowanie zagrożeń, utrzymywanie porządku prawnego oraz poczucia bezpieczeństwa.

## Bibliografia

- 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.Urz. UE 23.12.2008 L 345/75).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2013, poz. 1166 j.t. ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w terenie (Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.).
- Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Uchwała Rady Ministrów nr 56/2013 z dnia 26 marca 2013 r.

<sup>12</sup> Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, Uchwała Rady Ministrów nr 56/2013 z dnia 26 marca 2013 r.

Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej KOM(2006) 786.

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

Statut Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (Dz.Urz. Woj. Dol. Nr 104, poz. 2131).

Rozporządzenie porządkowe Nr 2/2011 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 sierpnia 2011 r.

Zarządzenie Nr 61 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 marca 2011 r.

Zarządzenie Nr 30 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lutego 2012.

Zarządzenie Nr 135 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie powołania Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

## THE POWERS AND TASKS OF GOVERNORS IN PREVENTING TERRORIST THREATS AS EXEMPLIFIED BY THE LOWER SILESIAN PROVINCE

### Summary

The article examines the powers and tasks of governors in preventing terrorist threats as exemplified by the Lower Silesian Province. Every governor is a representative of the Council of Ministers in a given province. He or she is responsible for implementing government programmes in the region and for supervising government institutions operating in the region. An important area in which the governors carry out their tasks is broadly defined national security. In this respect the governors operate with the help of organisational units responsible for crisis management (established at the provincial offices), provincial crisis management centres as well as advisory bodies, i.e. crisis management task forces. Prevention of terrorist threats is an element of the state's internal security and the legislator has taken this element into account in crisis management and assigned specific tasks to governors. Under the provisions of the Crisis Management Act the governors prevent, counteract and eliminate the effects of terrorist incidents, and cooperate in this respect with the head of the Internal Security Agency. Thus the governors are the authority which, in addition to various agencies and other institutions, are obliged to carry out specific tasks relating to terrorism prevention.

**Keywords:** administration, governor's tasks, crisis management, terrorism, national security, international security, security threats.

Jakub Czudiak

e-mail: kubaczudiak@o2.pl