

BARBARA KACZMARCZYK

DZIAŁANIA STRAŻY GRANICZNEJ  
W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ  
DLA LUDZI I ŚRODOWISKA  
– PODEJŚCIE SYSTEMOWE

Straż Graniczna (SG), zgodnie z postanowieniami powszechnie obowiązującego prawa, realizuje przede wszystkim zadania związane z ochroną granicy państwowej oraz organizowaniem i dokonywaniem kontroli ruchu granicznego. Formacja ta, będąca typową strukturą zhierarchizowaną z racji zasobów ludzkich i rzeczowych oraz swojej właściwości, ma znaczący potencjał, wykorzystywany przez państwo głównie w warunkach uznanych dla jego funkcjonowania za normalne. Zadania, o których mowa powyżej, zostały ujęte w ppkt 1-13 pkt 2 art. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 462, z późn. zm.). Obszar aktywności SG określony przez te zadania stanowi zasadniczy obiekt eksploracji teoretyków i praktyków zajmujących się Strażą Graniczną. Niewielki w porównaniu z pierwszym jest obszar określony w art. 1 pkt 2 ppkt. 14 przywołanej ustawy. Jego zapis jest lakoniczny tylko z pozoru. W praktyce, w trudnych dla ludzi sytuacjach, zwłaszcza dla społeczności lokalnych, jest istotny, ponieważ pozwala wykorzystać wspomniany na wstępie potencjał, który w skali mikro, dla osób bezpośrednio dotkniętych przez nadzwyczajne zagrożenia dla ludzi i środowiska, jest wręcz ogromny. Ponadto przepis ten podkreśla służebny charakter SG, będącej przecież częścią administracji publicznej, której istotą funkcjonowania jest służba społeczeństwu.

Spektrum nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska dotyczy tych, które związane są z klęskami żywiołowymi, katastrofami i awariami technicz-

nyymi, epidemiami, chorobami zakaźnymi ludzi i zwierząt, klęskami ekologicznymi<sup>1</sup>. Instytut Spraw Publicznych wspomniane zagrożenia definiuje jako zjawiska przyrody, do których zalicza: powodzie, zatopienia, huragany, gradobicia i susze, oraz zjawiska związane z działalnością człowieka, takie jak: skażenia radiacyjne, wybuchy gazu, epidemie, katastrofy komunikacyjne czy budowlane, pożary, terroryzm, zakłócenia porządku publicznego<sup>2</sup>. Jarosław Prońko i Bernard Wiśniewski podkreślają, że nadzwyczajne zagrożenia dla ludzi i środowiska charakteryzują się gwałtownością procesu narastania zagrożenia lub nagłością jego pojawienia się, dużym stopniem bezsilności wobec niszczycielskiej siły tych zjawisk lub ich skutków, objawiającym się znacznymi dysproporcjami pomiędzy potrzebami a możliwościami miejscowych służb ratowniczych, dużymi szkodami materialnymi oraz dużą liczbą poszkodowanych, rosnącą w krótkim czasie<sup>3</sup>.

Spółeczeństwo broni się przed tego typu zagrożeniami. Podejmuje działania mające na celu zminimalizowanie możliwości pojawiania się wspomnianych zdarzeń, a w przypadku ich wystąpienia – jak najszybsze przywrócenie właściwego porządku w funkcjonowaniu danej społeczności. Powyższe uzmysławia wagę aparatu administracji rządowej i samorządowej, której głównym zadaniem jest zapewnianie bezpiecznego rozwoju obywateli danego kraju, w tym również przeciwdziałanie nadzwyczajnym zagrożeniom, do których zaliczamy wojny, klęski żywiołowe i ekologiczne, epidemie, katastrofy techniczne i patologie społeczne<sup>4</sup>.

Należy także zauważyć, że „brak zagrożenia stanowi istotny, ale nie jedyny aspekt poczucia bezpieczeństwa. Równie ważna jest świadomość społeczna, możliwości jego zapewnienia przez państwo. Intuicyjne rozumienie tego terminu prowadzi do stwierdzenia, że odnosi się on do sfery świadomościowej danego podmiotu – człowieka, grupy społecznej, narodu lub narodów”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. *Raport o stanie systemu przeciwdziałania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*, Warszawa: BBN 1997, s. 15.

<sup>2</sup> M. STEC, J. PŁOSKONKA, S. PRUTIS, *System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 1999, s. 34.

<sup>3</sup> Por. *Nadzwyczajne zagrożenia dla ludzi i środowiska*, w: *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, red. K. LIEDEL, J. PROŃKO, B. WIŚNIEWSKI, Warszawa–Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji–Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas 2007, s. 12.

<sup>4</sup> *Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska*, red. K. LIEDEL, J. PROŃKO, B. WIŚNIEWSKI, Bielsko-Biała: WSA 2007, s. 5.

<sup>5</sup> *Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa*, red. A. SZERAUC, Płock: Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica 2010, s. 4.

Zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości, wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne<sup>6</sup>. Szczególnie istotne są tutaj oceny formułowane przez dany podmiot, w tym wypadku państwo, gdyż leżą one u podstaw działań podejmowanych w celu umacniania jego bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Państwo, aby móc funkcjonować w niezakłócony sposób, powinno bronić się przed zagrożeniami – podejmować działania, które według Clausewitza ukierunkowane są na przetrwanie oraz odparcie ciosu<sup>8</sup>. „Jednocześnie każde państwo musi zapewnić swoim obywatelom poczucie bezpieczeństwa [...] zaliczane [...] do jakościowych standardów życia w demokratycznym państwie prawa”<sup>9</sup>. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa poczucie bezpieczeństwa, które w ogromnym stopniu decyduje nie tylko o zadowoleniu z życia, lecz wręcz o jego sensie<sup>10</sup>. „Dlatego też tak ważne jest tworzenie właściwych warunków oraz podejmowanie odpowiednich przedsięwzięć w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa. Podejmowane działania, polegające na powiązaniu w odpowiedni sposób elementów, tworzą *system*. Pojęcie to definiowane jest z jednej strony w sposób jakościowy [tu znajduje się większość definicji] oraz na podstawie teorii mnogości”<sup>11</sup>. Formalne definicje systemu określają system jako iloczyn kartezjański dwu lub kilku zbiorów. System jest to zbiór  $S = \{X, R\}$ , gdzie  $X$  jest niepustym zbiorem elementów,  $R$  jest niepustym zbiorem wszystkich zależności między tymi elementami<sup>12</sup>.

System  $S$  można określić za pomocą zbiorów w następujący sposób:

$$X = \{X_1 \times X_2 \times \dots \times X_n\}$$
$$\text{oraz } R = \{R_1 \times R_2 \times \dots \times R_n\},$$

---

<sup>6</sup> W. FEHLER, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa*, w: *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. K. JAŁOSZYŃSKI, B. WIŚNIEWSKI, T. WOJTUSZEK, Bielsko-Biała: WSA 2007, s. 10.

<sup>7</sup> M. CIEŚLARCZYK, *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwania, szans i zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON” 1999, nr 2(35), s. 232; K. JAŁOSZYŃSKI, *Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych*, mps pracy habilitacyjnej, Warszawa: Akademia Obrony Narowej 2003, s. 25.

<sup>8</sup> K. CLAUSEWITZ, *O wojnie*, t. 2, Warszawa 1958, s. 7.

<sup>9</sup> K. JAŁOSZYŃSKI, B. WIŚNIEWSKI, J. PROŃKO, *Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa*, Płock: Oficyna Wydawnicza Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica 2010, s. 3.

<sup>10</sup> A. KWAŚNIEWSKI, *Dom wszystkich – Polska*, Warszawa: Perspektywy 2000, s. 53.

<sup>11</sup> K. JAŁOSZYŃSKI, B. WIŚNIEWSKI, J. PROŃKO, *Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa*, s. 4.

<sup>12</sup> J. KLIR, M. VALACH, *Kybernetické modelování*, Praha: SNTL 1965, s. 22.

gdzie:

$X_i$  – niepuste zbiory elementów,

$R_i$  – niepuste zbiory zależności,

wówczas  $S = \{X \times R\}$ <sup>13</sup>.

Inna definicja systemu mówi, że system jest zbiorem

$Z = \{S, P, F, M, T\}$ ,

gdzie:

S – niepusty zbiór stanów wewnętrznych systemu Z,

P – niepusty zbiór stanów wejścia,

F – zbiór dopuszczalnych funkcji wejścia o wartościach w P,

M – zbiór funkcji przejścia systemu Z określonych na S o wartościach w S,

T – skala czasu systemu Z<sup>14</sup>.

Jakkolwiek poszczególne definicje systemu różnią się między sobą, to jednak mają część wspólną, którą można określić następująco: system jest kompleksem wzajemnie powiązanych elementów; system wyraża specyficzną jedność z otoczeniem; system może być równocześnie elementem systemu wyższego rzędu; element systemu może być równocześnie systemem niższego rzędu<sup>15</sup>.

Na podstawie powyższych definicji można stwierdzić, że na system przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom składają się zbiory elementów i zależności między nimi. Można zatem stwierdzić, że *system przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska* określa się za pomocą zbiorów w następujący sposób:

$X = \{\text{administracja rządowa, administracja samorządowa}\}$

oraz  $R = \{\text{zależności pomiędzy podmiotami administracji rządowej} \times \text{zależności pomiędzy podmiotami administracji samorządowej} \times \text{zależności pomiędzy podmiotami administracji rządowej i samorządowej}\}$

wówczas  $S = \{X \times R\}$ .

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto jakościową definicję *systemu* jako celowo określonego zbioru elementów i zbioru sprzężeń między nimi, które wspólnie określają właściwości całości<sup>16</sup>. Istotny jest również *cel sy-*

<sup>13</sup> M.D. MESAROVIC, *Views on General Systems Theory*, New York 1964, s. 31.

<sup>14</sup> A.W. WYMORE, *Mathematical Theory of System Engineering: The Elements*, New York: Wiley 1967.

<sup>15</sup> J. HABR, J. VEPREK, *Systemowa analiza i synteza*, Warszawa: PWE 1976, s. 31-32.

<sup>16</sup> S. BEER, *Cybernetyka a zarządzanie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1966.

*stemu*, który może oznaczać osiągnięcie określonej struktury systemu, osiągnięcie określonego zachowania się systemu lub osiągnięcie pewnego stanu lub ciągu następujących po sobie stanów (dotyczy to bądź stanów systemu, bądź stanu jego otoczenia albo stosunku stanów pomiędzy stanem otoczenia a stanem systemu). W przypadku istnienia wielu celów systemu buduje się hierarchię celów pozwalającą na określenie ich ważności. Celem systemu może być osiągnięcie jednego ze stanów systemu, osiągnięcie określonej struktury lub osiągnięcie określonego zachowania systemu<sup>17</sup>.

System powinien być poddawany ciągłym testom. Dzięki stosowaniu analizy jego struktury i zachowania uzyskuje się odpowiedzi na następujące pytania, dotyczące: istoty i celu systemu; struktury systemu, tzn. odpowiedzi na pytanie adekwatności struktury systemu do celu realizowanego przez system; faktycznego zachowania systemu, tzn. odpowiedzi na pytanie o relację rzeczywistego zachowania się systemu w stosunku do oczekiwań; powodów, dla których system nie zachowuje się zgodnie z założeniami; możliwości poprawy zachowania systemu; wpływu zakładanych poprawek i zmian w systemie na zachowanie się systemu.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto jakościową definicję *systemu* jako celowo określony zbiór elementów i zbiór sprzężeń między nimi, które wspólnie określają właściwości całości<sup>18</sup>. W przyjętej definicji systemu istotną rolę odgrywa jego celowość. Warunek celowości systemu generuje jednocześnie kryteria pozwalające na wyodrębnienie systemu. Ponadto podczas rozważań nad pojęciem systemu należy zwrócić szczególną uwagę, że najważniejsze jest, aby funkcjonujący system był skuteczny, co oznacza, że powinien realizować działania w określonym czasie. Na skuteczność systemu składają się przede wszystkim relacje zachodzące pomiędzy elementami wchodzącymi w skład struktury organizacji oraz proces wymiany informacji pomiędzy nimi. Na podstawie powyższych treści należy przyjąć, że organizacja to Rzeczpospolita Polska, w której funkcjonuje system przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska, w którego skład wchodzi szereg podmiotów pozostających w strukturach administracji rządowej i samorządowej oraz zależności zachodzących pomiędzy nimi. Jednym z nich jest m.in. straż graniczna, która realizuje również zadania związane z przeciwdzia-

---

<sup>17</sup> Szerzej zob. B. KACZMARCZYK, *Zarządzanie zasobami osobowymi Straży Granicznej na szczeblu terenowym w warunkach zagrożenia państwa*, mps pracy doktorskiej, AON w Warszawie 2009, s. 14.

<sup>18</sup> S. BEER, *Cybernetyka a zarządzanie*, s. 13.

łaniem lub minimalizowaniem skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska.

W związku z tym, że przedstawione do tej pory rozważania odnosiły się do podstawowych kwestii teoretycznych, analizie należy poddać potencjał Straży Granicznej, o którym wspomniano na wstępie.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego jest komendant główny straży granicznej, podległy ministrowi spraw wewnętrznych. Urzędem komendanta głównego straży granicznej jest Komenda Główna Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie, która zapewnia warunki do sprawnej i skutecznej działalności Straży Granicznej poprzez organizację i koordynację wykonywania ustawowych zadań<sup>19</sup>.

W skład Straży Granicznej wchodzi: Komenda Główna Straży Granicznej w Warszawie, dziesięć oddziałów Straży Granicznej – z siedzibami w Warszawie, Kętrzynie, Białymstoku, Chełmie, Przemyślu, Nowym Sączu, Raciborzu, Kłodzku, Krośnie i Gdańsku oraz trzy ośrodki szkoleń Straży Granicznej – z siedzibami w Lubaniu, Koszalinie i Kętrzynie<sup>20</sup>. W oddziałach funkcjonują placówki i dywizjony. Nałożone przez ustawodawcę zadania Straż Graniczna wypełnia poprzez terenowe organy, do których zalicza się komendantów oddziałów, komendantów placówek oraz komendantów dywizjonów. Komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów wykonują zadania za pomocą podległych im urzędów – komend oddziałów, placówek i dywizjonów<sup>21</sup>.

Główne zadania<sup>22</sup>, które realizuje straż graniczna, to ochrona granicy państwowej oraz organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego. Ponadto straż graniczna może wydzielać siły i środki do usuwania skutków kryzysu i do celów poszukiwawczo-ratowniczych. Wspomniane działania podejmowane są na podstawie art. 3a ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, który stanowi, że „do zakresu działania komendanta głównego straży granicznej należy w szczególności współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi”, a także na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 8 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, który zobowiązuje ministrów

---

<sup>19</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 3 ust. 1 (Dz.U. z 1990 r., nr 171, poz. 1399, z późn. zm.).

<sup>20</sup> Stan na 10 października 2011 r.

<sup>21</sup> Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

<sup>22</sup> Tamże, art. 2.

i centralne organy administracji rządowej (m.in. komendanta głównego straży granicznej) do współdziałania na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych i zaburzeń funkcjonowania systemu.

Ponadto na podstawie art. 17 par. 1 pkt 1 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej<sup>23</sup> Straż Graniczna uczestniczy w zapobieganiu skutkom kłęski żywiolowej lub ich usuwaniu i podlega kierownictwu zgodnie z art. 8 wymienionej wyżej ustawy:

- wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono tylko na obszarze gminy;
- staroście – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;
- wojewodzie – jeżeli stan kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa;
- ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub innemu ministrowi, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej kłęski żywiolowej 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 kłęski żywiolowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

Straż Graniczna ma strukturę organizacyjną niezależną od podziału administracyjnego państwa, która jest dostosowana do współcześnie występujących zagrożeń związanych z realizacją ustawowych zadań na nią nałożonych.

Sprawami z zakresu zarządzania kryzysowego w straży granicznej zajmują się:

- w komendzie głównej straży granicznej – sztab komendanta głównego straży granicznej oraz w ograniczonym zakresie<sup>24</sup> poszczególni funkcjonariusze komórek wchodzących w strukturę KGSG;
- w oddziałach straży granicznej – Wydział Koordynacji Działań oraz w ograniczonym zakresie<sup>25</sup> poszczególni funkcjonariusze pozostałych wydziałów;

---

<sup>23</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 62, poz. 558, z późn. zm.

<sup>24</sup> Dotyczy m.in. uzupełniania danych teleadresowych i przesyłania ich do odpowiedniego wydziału w sztabie komendanta głównego straży granicznej, tworzenia planów w porozumieniu z funkcjonariuszami Sztabu KGSG, przeprowadzanie alarmów i sporządzanie dokumentacji w tym zakresie.

<sup>25</sup> Dotyczy m.in. uzupełniania danych teleadresowych, tworzenia i uzupełniania planu alarmowania i powiadamiania oraz przesyłania ww. danych do właściwej komórki.

– w ośrodkach szkoleń straży granicznej – funkcjonariusze zajmujący się realizacją zadań z zakresu zarządzania kryzysowego i spraw obronnych<sup>26</sup> oraz funkcjonariusze poszczególnych zakładów i wydziałów.

Komendant główny straży granicznej opracowuje plany zarządzania kryzysowego zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>27</sup>, w których w szczególności uwzględnia się<sup>28</sup>: analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym dla infrastruktury krytycznej uwzględnionej w wykazie, o którym mowa w art. 5b ust. 7 pkt 1<sup>29</sup>; szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania i likwidacji ich skutków; organizację monitoringu zagrożeń i realizację zadań stałego dyżuru w ramach podwyższania gotowości obronnej państwa oraz organizację realizacji zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

W Straży Granicznej Plany Działania Straży Granicznej w sytuacji kryzysowej tworzone są w komendzie głównej straży granicznej i w oddziałach straży granicznej. Plan działania Komendy Głównej Straży Granicznej w sytuacji kryzysowej stanowi załącznik funkcjonalny do Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. Każdy plan sporządzany jest przez właściwą komórkę zajmującą się sprawami zarządzania kryzysowego i zatwierdzany jest przez kierownika jednostki organizacyjnej. Plan działania Komendy Głównej Straży Granicznej jest podstawą do opracowania planów kryzysowych w komendach oddziałów z uwzględnieniem uwarunkowań miejscowych każdej jednostki organizacyjnej, włącznie z placówkami.

Plan działania Straży Granicznej w sytuacji kryzysowej jest głównym dokumentem planistycznym z zakresu zarządzania kryzysowego w straży granicznej. Definiuje, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej, m.in. system kierowania i koordynowania działaniami, system łączności, system współdziałania z różnymi podmiotami wykonującymi zadania z zakresu zarzą-

---

<sup>26</sup> Struktury w ośrodkach szkoleń są niejednolite.

<sup>27</sup> „Ministrowie kierujący działami administracji rządowej oraz kierownicy urzędów centralnych realizują, zgodnie z zakresem swojej właściwości, zadania dotyczące zarządzania kryzysowego”.

<sup>28</sup> Art. 12 pkt 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

<sup>29</sup> Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa na podstawie szczegółowych kryteriów, o których mowa w ust. 2 pkt 3 (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), we współpracy z odpowiednimi ministrami odpowiedzialnymi za systemy, sporządza jednolity wykaz obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej z podziałem na systemy.



dzania kryzysowego, siły i środki możliwe do użycia, algorytm postępowania w konkretnych przypadkach. Dokument ten zawiera również charakterystykę terenu i mogących wystąpić na nim zagrożień.

Zgodnie z art. 13 ust. 1<sup>30</sup> ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym oraz zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9<sup>31</sup> rozporządzenia Rady Ministrów z 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania komendant główny straży granicznej tworzy centrum zarządzania kryzysowego, do którego zadań należą<sup>32</sup>: pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa; współdziałanie na wszystkich szczeblach administracji rządowej w zakresie informowania i przekazywania poleceń do wykonania w systemie całodobowym dla jednostek ochrony zdrowia w przypadkach awaryjnych, losowych, jak również zaburzeń funkcjonowania systemu.

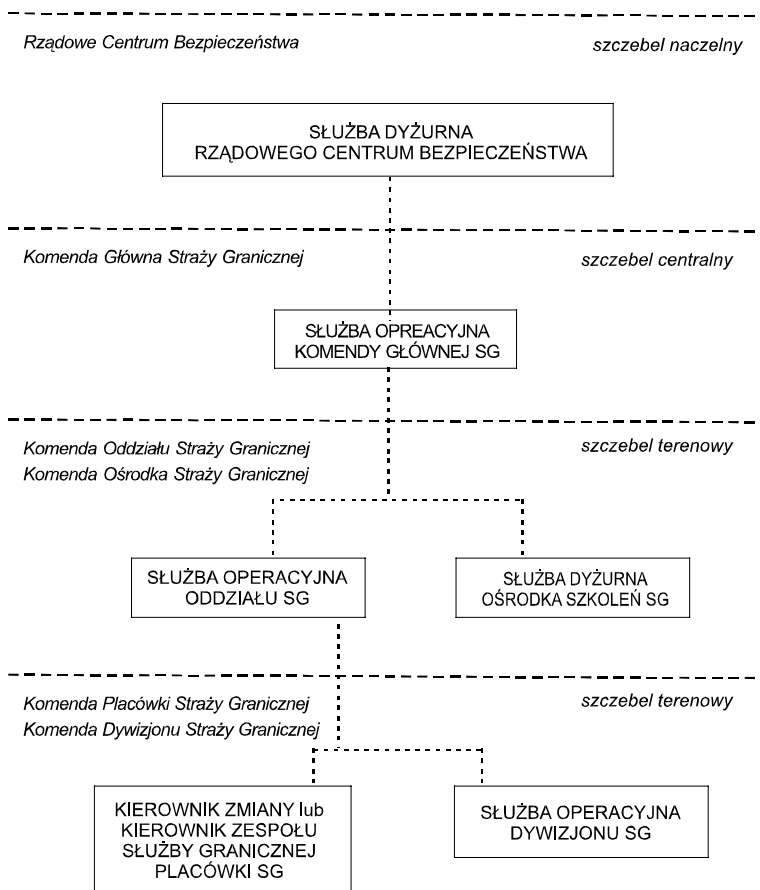
Centrum zarządzania kryzysowego w straży granicznej pełni służba operacyjna straży granicznej. W komendzie głównej straży granicznej centrum zarządzania kryzysowego pełnią służby dyżurne operacyjne, które stanowią część Wydziału III Wsparcia Kierowania, Służb Dyżurnych i Zarządzania Kryzysowego Sztabu Komendanta Głównego Straży Granicznej. W oddziałach centrum zarządzania kryzysowego pełni służba dyżurna operacyjna oddziałów straży granicznej, wchodząca w skład Wydziału Koordynacji Działań. Z kolei w ośrodkach szkoleń – służba dyżurna, będąca częścią Wydziału Ochrony Informacji Niejawnych.

---

<sup>30</sup> „Ministrowie i centralne organy administracji rządowej [komendant główny Straży Granicznej], do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa tworzą centra zarządzania kryzysowego”.

<sup>31</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 9 centrum zarządzania kryzysowego tworzą następujące organy: Komendant Główny Straży Granicznej.

<sup>32</sup> Art. 13 pkt 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.



Rys. 1. Przepływ informacji w systemie służby dyżurnej operacyjnej Straży Granicznej

Źródło: Opracowanie własne

Zgodnie z art. 12 ust. 2b kierownicy urzędów centralnych (komendant główny straży granicznej) „na potrzeby realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego tworzą zespoły zarządzania kryzysowego, w skład których wchodzi kierujący właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędu obsługującego ministra lub kierownika, o których mowa w ust. 1, a także inne osoby przez nich wskazane”.

Do zadań zespołów należy<sup>33</sup>: dokonywanie okresowej oceny zagrożeń na potrzeby raportu; opiniowanie projektów planów zarządzania kryzysowego; opiniowanie wykazu obiektów, instalacji i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury krytycznej w ramach swoich właściwości; wypracowywanie wniosków oraz propozycji dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom; komendant główny straży granicznej określa, w drodze zarządzenia, organizację, skład oraz miejsce i tryb pracy zespołów zarządzania kryzysowego.

W Straży Granicznej powoływany jest, w zależności od rozmiaru zdarzenia, zespół zarządzania kryzysowego komendanta głównego straży granicznej bądź zespół zarządzania kryzysowego komendanta oddziału straży granicznej. Pierwszy powoływany jest w przypadku, gdy sytuacja kryzysowa obejmuje teren działania jednego oddziału. Drugi zaś – w przypadku sytuacji kryzysowej o dużym zasięgu, w rozumieniu objęcia terenu działania więcej niż jednego oddziału straży granicznej bądź gdy są duże straty w ludziach lub w mieniu. Wyżej wymieniony zespół zarządzania kryzysowego oddziału straży granicznej zapewnia właściwy poziom realizacji ustawowych głównych zadań, jak ochrona granicy państwowej i dokonywanie kontroli ruchu granicznego. W miarę możliwości również przeciwdziała skutkom zagrożeń, podejmuje działania w celu minimalizacji bądź likwidacji skutków sytuacji kryzysowej oraz udzielania pierwszej pomocy innym organom w prowadzeniu działań ratowniczych.

Zespół zarządzania kryzysowego komendy głównej straży granicznej został powołany na mocy Zarządzenia nr 62 komendanta głównego SG z 27 sierpnia 2008 r. oraz Zarządzenia nr 6 komendanta głównego SG z 13 stycznia 2010 r., zmieniającego zarządzenie nr 62 z 2008 roku.

W skład zespołu wchodzi: przewodniczący (którym jest kierownik jednostki organizacyjnej), kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego oraz inne wybrane osoby, wskazane przez przewodniczącego. Dopuszczalne jest zaproszenie do prac zespołu osób będących ekspertami w poszczególnych dziedzinach.

Straż Graniczna jest przygotowana, zarówno od strony organizacyjnej, jak i logistycznej, do funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska. Wspomniane plany odciskają piętno w procesie doskonalenia funkcjonariuszy Straży Granicznej, który podlega systemom szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego. Szkolenia te realizowane są w ośrodkach szkolenia, oddziałach i placówkach straży granicznej i objęci są nimi wszyscy

---

<sup>33</sup> Por. art. 12 ust. 2c ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

funkcjonariusze oraz pracownicy cywilni. Na konieczność tych szkoleń wskazują pojawiające się co roku nadzwyczajne zagrożenia dla ludzi i środowiska, do których obecności musimy się przyzwyczajać.

Podsumowując, prezentowane do tej pory rozważania wskazują na profesjonalne i systemowe przygotowania do udziału Straży Granicznej w przeciwdziałaniu nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska oraz minimalizacji skutków ich wystąpienia. To konieczność wynikająca z tego, że we współczesnym świecie coraz częściej mamy do czynienia z nietypowymi dla danego obszaru ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi, powodującymi znaczne szkody i straty [...]. Niektóre z nich dla konkretnych obszarów są traktowane nie jako zjawisko niepożądane, lecz wprost przeciwnie, jako niezbędny element stabilizujący dany ekosystem, szczególnie w skali dłuższych przedziałów czasowych<sup>34</sup>. Można również zauważyć, że państwo jako podmiot zorganizowany nie może pozostawać bezbronny wobec czynników zagrażających ich żywotnym interesom. Powinno być przygotowane na wypadek wystąpienia zagrożeń, a w przypadku ich urzeczywistnienia – uprawnione do użycia środków wyjątkowych dla usunięcia niebezpieczeństwa. Nie można bowiem przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą się zdarzyć nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Z tego też powodu system prawny nie może być nieprzygotowany na takie sytuacje<sup>35</sup>.

Zauważyć także należy, że miejsce i rolę w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska determinują zadania tej formacji, określone w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Działania SG, podobnie jak innych podmiotów państwowych, „układają się zwykle w pewien dość skomplikowany system, z zależnymi od siebie podsystemami [...]. Mówi się także o bezpieczeństwie indywidualnym i zbiorowym”<sup>36</sup>. W każdym z tych podsystemów i w każdym uwarunkowaniu funkcjonuje straż graniczna i jej funkcjonariusze.

---

<sup>34</sup> R. SZYNOWSKI, *Zadania i funkcjonowanie administracji wojskowej w sytuacji klęsk żywiołowych*, w: *Administracja publiczna a bezpieczeństwo*, Warszawa–Bielsko-Biała: AON-WSA 2006, s. 59.

<sup>35</sup> Por. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r. (sygn. akt S 1/01. OTK 2001/2/35), przywołane przez: M. PAŹDZIÓR, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej*, w: *Administracja publiczna*, s. 108.

<sup>36</sup> J. KACZMAREK, A. SKOWROŃSKI, *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Wrocław: Alta 2 1998, s. 5.

## BIBLIOGRAFIA

- Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska, red. K. LIEDEL, J. PROŃKO, B. WIŚNIEWSKI, Bielsko-Biała: WSA, 2007.
- BEER S.: Cybernetyka a zarządzanie, Warszawa: PWN 1966.
- CIEŚLARCZYK M.: Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń, „Zeszyty Naukowe AON” 1999, nr 2(35).
- CLAUSEWITZ K.: O wojnie, t. 2, Warszawa 1958.
- FEHLER W.: Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa, w: Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa, red. K. JAŁOZYŃSKI, B. WIŚNIEWSKI, T. WOJTUSZEK, Bielsko-Biała: WSA, 2007.
- HABR J., VEPREK J.: Systemowa analiza i synteza, Warszawa: PWE 1976.
- JAŁOZYŃSKI K.: Koncepcja współczesnych działań antyterrorystycznych, Warszawie mps pracy habilitacyjnej, AON w Warszawie 2003.
- JAŁOZYŃSKI K., WIŚNIEWSKI B., PROŃKO J.: Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa, Płock: Oficyna Wydawnicza Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica 2010.
- KACZMARCZYK B.: Zarządzanie zasobami osobowymi Straży Granicznej na szczeblu terenowym w warunkach zagrożenia państwa, mps. Pracy doktorskiej AON w Warszawie, 2009.
- KACZMAREK J., SKOWROŃSKI A.: Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska, Wrocław: Alta 2 1998.
- KWAŚNIEWSKI A.: Dom wszystkich – Polska, Warszawa: Perspektywy 2000.
- KLIR J., VALACH M.: Kybernetické modelování, Praha: SNTL 1965.
- MESAROVIC M.D.: Views on General Systems Theory, New York 1964.
- Nadzwyczajne zagrożenia dla ludzi i środowiska, w: Administracja publiczna w systemie przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom dla ludzi i środowiska, red. K. LIEDEL, J. PROŃKO, B. WIŚNIEWSKI, Warszawa–Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji–Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas 2007.
- STEC M., PŁOSKONKA J., PRUTIS V., System zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 1999.
- PAŹDZIÓR M.: Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej, w: Administracja publiczna a bezpieczeństwo, Warszawa–Bielsko-Biała: AON-WSA 2006.
- SZYŃKOWSKI R.: Zadania i funkcjonowanie administracji wojskowej w sytuacji klęsk żywiołowych, w: Administracja publiczna a bezpieczeństwo, Warszawa–Bielsko-Biała: AON-WSA 2006.
- WYMORE A.W.: Mathematical Theory of System Engineering: The Elements, New York: Wiley 1967.
- Teoretyczne aspekty strategii bezpieczeństwa państwa, red. A. SZERAUC, Płock: Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica 2010.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r. (sygn. akt S 1/01. OTK 2001/2/35), przywołane przez M. Paździor, Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej, w: Administracja publiczna a bezpieczeństwo, Warszawa–Bielsko-Biała: AON–WSA 2006, s. 108.
- Raport o stanie systemu przeciwdziałania i usuwania skutków nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, Warszawa: BBN 1997.
- Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

DZIAŁANIA STRAŻY GRANICZNEJ  
W SYTUACJACH NADZWYCZAJNYCH ZAGROŻEŃ DLA LUDZI I ŚRODOWISKA  
– PODEJŚCIE SYSTEMOWE

S t r e s z c z e n i e

Straż Graniczna jest jednym z elementów systemu zarządzania kryzysowego. Oprócz głównych zadań, jakimi są ochrona granicy państwowej i dokonywanie kontroli ruchu granicznego, wykonuje również zadania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska. Niniejszy artykuł przedstawia rozwiązania systemowe zastosowane wewnątrz formacji umundurowanej, jaką jest straż graniczna, w zakresie działań jej funkcjonariuszy w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska, a także umiejscowienie jej w systemie zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej.

**Słowa kluczowe:** straż graniczna, zagrożenie, system.

OPERATIONS OF THE BORDER GUARD IN EXTRAORDINARY SITUATIONS  
OF THREAT TO PEOPLE AND THE ENVIRONMENT – A SYSTEMIC APPROACH

S u m m a r y

The Border Guard is one of the elements of the system of crisis management. Apart from its main tasks, that is controlling the state borders and the border traffic, it also carries out tasks in extraordinary situations of threats to people and to the environment. The present article discusses systemic solutions employed in the agency as far as the operation of its officers in extraordinary situations of threats to people and to the environment is concerned, as well as the place of the agency in the system of crisis management in the Republic of Poland.

**Key words:** Border Guard, threat, system.

*Translated by Tadeusz Kartowicz*