

Jarosław Stelmach\*

# Bezpieczeństwo antyterrorystyczne obiektów użyteczności publicznej w Polsce – diagnoza i kierunki doskonalenia

## Streszczenie

Obecnie w Polsce funkcjonuje kilka kategorii obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa (faktycznie chronionych i doinwestowanych pod względem ochrony), gdy tymczasem brakuje jakichkolwiek wymagań wobec bezpieczeństwa wielu innych rodzajów budynków użyteczności publicznej (np. szkoły, centra handlowe lub kina i teatry). Nawet dość pobieżna analiza sytuacji problemowej w tym obszarze pokazuje, że istnieje wiele wątpliwości związanych przede wszystkim z nieadekwatnym do realnego zagrożenia zamachami poziomem ochrony antyterrorystycznej wielu kategorii obiektów użyteczności publicznej. 20. rocznica zamachów na WTC i Pentagon jest znakomitą okazją do podsumowania krajowych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa antyterrorystycznego w polskich obiektach. Autor artykułu przedstawia stan faktyczny ochrony antyterrorystycznej budynków wraz ze wskazaniem kierunków doskonalenia i zwiększenia efektywności takich aktywności.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo antyterrorystyczne, działania antyterrorystyczne, bezpieczeństwo obiektów, zamach terrorystyczny

\* Mjr rez. dr inż. Jarosław Stelmach, dziekan Dolnośląskiego Wydziału Bezpieczeństwa i Nauk Społeczno-Pravnych w WSBPI Apeiron w Krakowie, e-mail: jastelmach@wp.pl, ORCID: 0000-0003-4936-9231.

11 września 2001 roku to data ważna i przełomowa w budowaniu systemowych rozwiązań antyterrorystycznych na świecie. Uderzenia statków powietrznych w dwie wieże WTC oraz budynek Pentagonu sprowokowały dyskusje, badania oraz powstanie wielu rozwiązań we wszystkich czterech fazach działań antyterrorystycznych<sup>1</sup>. Niektóre z tych aktywności miały charakter spontaniczny i powodowany chaotyczną potrzebą realizacji działań wzmacniających bezpieczeństwo za wszelką cenę (nawet za cenę praw i wolności konstytucyjnych<sup>2</sup>). W Polsce także można było zaobserwować liczne aktywności legislacyjne lub organizacyjne na rzecz działań antyterrorystycznych i kontrterrorystycznych<sup>3</sup>. Obiekty użyteczności publicznej stały się również przedmiotem takich inicjatyw, żeby w ciągu ostatnich 20 lat wyodrębnić się jako całościowy przedmiot badań i dociekań naukowo-praktycznych<sup>4</sup>. Wraz z rosnącym zagrożeniem terrorystycznym na świecie i w Europie po 2001 roku także w Polsce zajęto się wzmacnianiem ochrony antyterrorystycznej budynków przez wprowadzanie ustawami kolejnych kategorii ochrony tych najważniejszych dla bezpieczeństwa państwa obiektów. Do tego dynamicznie rozwinęło się znaczne wykorzystywanie w infrastrukturze budowlanej zaawansowanych zabezpieczeń mechanicznych i technicznych. Efektem takich wieloletnich działań jest funkcjonowanie obecnie kilku kategorii obiektów kluczowych dla bezpieczeństwa państwa (faktycznie chronionych i doinwestowanych pod względem ochrony), gdy tymczasem brakuje jakichkolwiek wymagań wobec bezpieczeństwa wielu innych rodzajów budynków użyteczności publicznej (np. szkoły, centra handlowe lub kina i teatry). Nawet dość pobieżna analiza sytuacji problemowej w tym obszarze wskazuje na istnienie wielu wątpliwości związanych przede

1 Zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowa – zob. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016, poz. 904.

2 Przykładem takich działań może być wprowadzanie w ustawodawstwach wielu państw, w tym Polski, rozwiązań umożliwiających zestrzelenie statku powietrznego o statusie Renegade (na pokładzie, którego znajdują się terroryści i zakładnicy, a który zagraża życiu i zdrowiu wielu osób na lądzie). Więcej zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/k-44-07-wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-520535607> [dostęp: 7.01.2022].

3 Zob. *Terroryzm i antyterroryzm w opiniach ekspertów w XX rocznicę zamachów na WTC i Pentagon*, red. J. Stelmach, Warszawa 2021.

4 Zob.: A. Jasiński, *Architektura w czasach terroryzmu*, Warszawa 2013; J. Stelmach, *Minimalizacja skutków zamachów terrorystycznych w budynkach użyteczności publicznej*, Wrocław 2020; J. Piwowarski, P. Pajorski, *Ochrona obiektów. Zarys wybranych zagadnień*, Kraków 2016; A. Czop, *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Katowice 2014; *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej*, red. nauk. B. Wiśniewska-Paź, J. Stelmach, t. 1–2, Warszawa 2021; t. 3–4, Toruń 2019.

wszystkim z nieadekwatnym do realnego zagrożenia zamachami poziomem ochrony antyterrorystycznej wielu kategorii obiektów użyteczności publicznej. Znakomitą okazją do podsumowania krajowych działań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa antyterrorystycznego w polskich obiektach jest 20. rocznica zamachów na WTC i Pentagon. Na kolejnych stronach niniejszego artykułu zostanie przedstawiony stan faktyczny ochrony antyterrorystycznej budynków wraz ze wskazaniem kierunków doskonalenia i zwiększania efektywności takich aktywności.

Definicja budynku użyteczności publicznej znajduje się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>5</sup>. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w dokumencie, jest to budynek przeznaczony dla administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, kultu religijnego, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, lotniczym lub wodnym, poczty lub telekomunikacji, oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji, za budynek taki uznaje się również budynek socjalny i biurowy<sup>6</sup>.

Z analizy powyższej definicji wynika, że podczas kwalifikowania budynku do kategorii użyteczności publicznej mają znaczenie dwa elementy, tj. funkcja wymieniona w rozporządzeniu lub wykonywanie przez budynek funkcji podobnej oraz ogólnodostępność obiektu (choć może być ona rozumiana jako dostępność dla ograniczonej grupy osób).

Podczas zaliczania danego budynku do powyższej grupy bez znaczenia jest rodzaj własności obiektu oraz czy jest on dostępny dla osób trzecich, oprócz zatrudnionych w nim osób<sup>7</sup>.

Wymienione przez ustawodawcę funkcje, jakie powinny spełniać budynki użyteczności publicznej, oraz dostępne w innych aktach prawnych rozwiązania pozwalają na utworzenie katalogu budynków użyteczności publicznej, w którym można wyróżnić przede wszystkim: 1) budynki urzędów i instytucji państwowych – siedziby władz państwowych (parlamentu, organów władzy

5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. 2002, nr 75, poz. 690.

6 Ibidem, par. 3, pkt 6.

7 Zob. M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 129–130.

państwowej i samorządowej), administracji państwowej, sądów i trybunałów, zakładów karnych, policji, prokuratury i innych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, Sił Zbrojnych RP; 2) siedziby instytucji kultury – kina, teatry, filharmonie, opery, muzea i sale wystawowe, sale koncertowe i widowiskowe, biblioteki, domy kultury i świetlice; 3) budynki oświatowe – szkoły, przedszkola, świetlice środowiskowe, budynki i siedziby kuratoriów oświaty; 4) budynki szkolnictwa wyższego i nauki – wyższych uczelni, instytutów badawczych i naukowych; 5) budynki opieki społecznej i socjalnej – domy pomocy społecznej, hospicja, noclegownie, schroniska społeczne i dla zwierząt; 6) budynki obsługi bankowej – siedziby banków oraz bankowe placówki obsługi klienta, miejsca przechowywania środków finansowych; 7) budynki sakralne i funeralne – kościoły, kaplice, miejsca kultu, katakumby, krematoria; 8) budynki handlowe i gastronomiczne – sklepy, domy towarowe, galerie handlowe, hale i place targowe, restauracje, bary, jadłodajnie i stołówki; 9) budynki turystyczne i sportowe – hale i sale sportowe, baseny i parki wodne, lodowiska, stadiony, parki rozrywki, schroniska turystyczne, hotele, pensjonaty, zajazdy; 10) obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, lotniczym lub wodnym – dworce autobusowe i kolejowe, porty lotnicze, stacje metra, przystanki w komunikacji miejskiej, parkingi publiczne; 11) budynki poczty i telekomunikacji – obiekty pocztowe, siedziby firm zapewniających usługi telekomunikacyjne; 12) budynki biurowe – siedziby firm, przedsiębiorstw i zakładów sektora państwowego oraz prywatnego<sup>8</sup>.

Powyższy katalog nie jest zamknięty, ponieważ dynamiczny rozwój cywilizacyjny powoduje powstawanie coraz to nowych kategorii i rodzajów budynków, zwłaszcza o charakterze komercyjnym. Przykładem takich specyficznych budynków, które zaczęły funkcjonować wraz ze zmianami społeczno-gospodarczymi w Polsce w latach 90. wieku XX, są galerie handlowe. Są to obiekty o bardzo dużej kubaturze, często wielokondygnacyjne, które mogą łączyć w sobie funkcje wielu wymienionych poprzednio kategorii budynków (oprócz sklepów restauracje, puby, dyskoteki, kina, poczty, placówki bankowe, sale gier i zabaw, kluby sportowe, parkingi czy myjnie samochodowe, a nawet dworce kolejowe). Łączenie tak wielu funkcji i całkowita ogólna dostępność takich budynków sprawiają, że może przebywać w nich do kilkunastu tysięcy ludzi jednocześnie.

Z punktu widzenia poziomu zapewnienia ochrony, biorąc pod uwagę rozwiązania ustawowe i organizacyjne, obiekty użyteczności publicznej można

8 Zob. Ibidem, s. 135–138.

podzielić m.in. na: 1) obiekty należące do infrastruktury krytycznej (IK) państwa<sup>9</sup>; 2) obiekty podlegające obowiązkowej ochronie<sup>10</sup>; 3) obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>11</sup>; 4) obiekty chronione przez SOP<sup>12</sup>; 5) obiekty kultury i zabytki<sup>13</sup>; 6) niechronione obligatoryjnie<sup>14</sup>.

Infrastruktura krytyczna to rzeczywiste i cybernetyczne systemy (obiekty, urządzenia bądź instalacje) niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa. Nie każdy strategiczny obiekt należy do tej kategorii. O zaliczeniu danego budynku do IK decydują szczegółowe kryteria zapisane w niejawnym załączniku do Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej<sup>15</sup>. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym infrastruktura krytyczna to 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 administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców<sup>16</sup>.

Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: 1) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa; 2) łączności; 3) sieci teleinformatycznych; 4) finansowe; 5) zaopatrzenia w żywność; 6) zaopatrzenia w wodę; 7) ochrony zdrowia; 8) transportowe; 9) ratownicze; 10) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej; 11) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Infrastruktura krytyczna odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu państwa i w życiu jego obywateli. W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub

9 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, art. 3, pkt 2.

10 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, ibidem 1997, nr 114, poz. 740, art. 5.

11 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ibidem 1967, nr 44, poz. 220, art. 6, ust. 2, pkt 4.

12 Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, ibidem 2018, poz. 138, art. 3, pkt 1e.

13 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ibidem 2003, nr 162, poz. 1568; Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 września 2014 r. w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą, ibidem 2014, poz. 1240.

14 Kategoria budynków niezaliczonych do grup wymienionych powyżej, niepodlegająca ochronie obowiązkowej – pozostaje w regulacjach ochrony przeciwpożarowej.

15 Zob. *Infrastruktura krytyczna*, <https://www.gov.pl/web/rcb/infrastruktura-krytyczna> [dostęp: 8.01.2022].

16 Zob. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym..., art. 3, pkt 2.

będących konsekwencją działań człowieka infrastruktura krytyczna może być zniszczona, uszkodzona, a jej działanie może ulec zakłóceniu, przez co zagrożone może być życie i mienie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy państwa. Dlatego ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Istota zadań związanych z infrastrukturą krytyczną sprowadza się nie tylko do zapewnienia jej ochrony przed zagrożeniami, lecz także do tego, żeby ewentualne uszkodzenia i zakłócenia w jej funkcjonowaniu były możliwie krótkotrwałe, łatwe do usunięcia i nie powodowały dodatkowych strat dla obywateli i gospodarki<sup>17</sup>. Szczegółowe warunki ochrony IK zostały opisane w aktach prawnych oraz dokumentach planistycznych i regulacyjnych opracowywanych przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz inne instytucje administracji publicznej<sup>18</sup>.

Kolejną kategorią obiektów ważnych dla bezpieczeństwa państwa i szczególnie chronionych przez ustawodawcę są obiekty podlegające obowiązkowej ochronie. Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie osób i mienia są to obiekty ważne dla obronności, interesu gospodarczego, bezpieczeństwa publicznego i innych ważnych interesów państwa. W związku z tym podlegają one obowiązkowej ochronie przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne. Niektóre z tych obiektów są budynkami użyteczności publicznej, a ich szczegółowy wykaz jest sporządzany m.in. przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów w stosunku do podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych. To wojewodowie prowadzą ewidencję obszarów, obiektów i urządzeń wskazanych przez wymienione podmioty, a ewidencja przez nich prowadzona ma charakter poufny.

Obowiązkową ochroną są objęte budynki ważne dla: 1) obronności państwa (np. zakłady produkujące uzbrojenie, budynki podmiotów naukowo-badawczych z tej dziedziny); 2) ochrony interesu gospodarczego państwa (np. porty morskie i lotnicze, banki); 3) bezpieczeństwa publicznego (np. obiekty ważne dla funkcjonowania aglomeracji miejskich takie jak elektrownie czy wodociągi); 4) innych ważnych interesów państwa (np. obiekty pocztowe i telekomunikacyjne, muzea i archiwa państwowe), a także obiekty, w tym obiekty

17 Zob. *Systemy infrastruktury krytycznej*, <https://www.gov.pl/web/rcb/systemy-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 15.01.2022].

18 Zob. *Narodowy Program Ochrony IK*, <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 15.01.2022].

budowlane, urządzenia, instalacje, usługi ujęte w jednolitym wykazie obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej<sup>19</sup>.

Pełny katalog obiektów uznanych przez ustawodawcę za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa i obronności państwa znajduje się w ustawie z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże w ustawie brakuje legalnej definicji i kategorii takich obiektów. Zostały one wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 czerwca 2003 roku w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony.

Zgodnie z postanowieniami dokumentu są to dwie kategorie obiektów. Do kategorii pierwszej zalicza się oprócz innych obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa (np. zakłady produkcyjne, magazyny rezerw państwowych czy obiekty podległe MON) następujące budynki użyteczności publicznej: 1) obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, lotniczym lub wodnym; 2) budynki wybranych podmiotów państwowych (Narodowego Banku Polskiego, Banku Gospodarstwa Krajowego); 3) budynki telekomunikacyjne nadające programy telewizyjnej i radia publicznego;

Do kategorii drugiej zalicza się budynki m.in.: 1) organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej lub przez niego nadzorowanych; 2) organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych; 3) Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej, znajdujące się we właściwości Ministra Sprawiedliwości, Służby Więziennej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Sprawiedliwości; 4) elektrownie i inne obiekty elektroenergetyczne; 5) inne obiekty będące we właściwości organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego, formacji, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, których zniszczenie lub uszkodzenie może stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska w znacznych rozmiarach albo spowodować poważne straty materialne, a także zakłócić funkcjonowanie państwa.

Wymieniony katalog budynków jest bardzo duży, a w kontekście ostatniego warunku, tj. możliwego zagrożenia życia i zdrowia ludzi w znacznych rozmiarach, wydaje się identyfikować z całą grupą budynków użyteczności publicznej. Z tak długiej listy budynków spełniających te założenia Rada Ministrów

19 Zob. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia..., art. 5.

sporządza ostatecznym wykaz tych, które będą się zaliczały do tej kategorii. To obowiązkiem właścicieli, organów nadzorujących oraz wojewodów jest zgłoszenie do RM propozycji zakwalifikowania poszczególnych obiektów do grupy pierwszej lub drugiej.

Do tych powyżej opisanych trzech kategorii obiektów kluczowych dla bezpieczeństwa państwa można dodać jeszcze te, które będą musiały spełnić dodatkowe kryteria w zakresie ochrony. Należą do nich m.in.: obiekty zabytkowe, muzea i porty lotnicze. Budynki zaliczone do jednej z wymienionych kategorii ochrony mogą należeć do innej grupy lub nawet do kilku z nich. Jest to konsekwencją wprowadzania kolejnych ustaw i wymagań dla innych funkcjonalnie obiektów, bez przeprowadzenia gruntownej analizy i konstatacji, że wybrane budynki mogą kwalifikować się do wielu tych regulacji i w konsekwencji zarządzający tymi nieruchomościami będą zobowiązani do spełnienia wszystkich wymienionych powyżej wymagań. Jest to znaczne utrudnienie organizacyjne, zwłaszcza że proces uzgadniania niektórych planów ochrony dla tych obiektów jest wielomiesięczny i żmudny. Poza tym posiadanie wielu dokumentów zawierających czasami bardzo podobne rozwiązania nie tworzy nowej jakości<sup>20</sup>. Bardziej sprzyja niechęci do praktycznego korzystania z nich i sprawia wrażenie ustawodawczego chaosu w tym zakresie.

Drugą grupą obiektów funkcjonujących w Polsce są te, które nie podlegają żadnej formie ustawowej ochrony i najczęściej wszelkie regulacje związane z ich bezpieczeństwem zawierają się w instrukcjach oraz procedurach wymaganych przepisami przeciwpożarowymi. Konsekwencją takiego stanu legislacji jest to, że sposób i poziom ochrony oraz zapewnienia bezpieczeństwa jest warunkowany bardzo często stanem świadomości antyterrorystycznej, możliwościami (w tym finansowymi) oraz wolą inwestora (zarządzającego budynkiem). Ta kategoria jest bardzo liczna i należą do niej m.in.: uczelnie, szkoły, centra handlowe, kina, teatry, obiekty sportowe lub budynki wysokościowe. Są to obiekty zróżnicowane funkcjonalnie i architektonicznie, ale mające charakter publiczny, a dostęp do nich najczęściej nie jest reglamentowany. Tym samym w Polsce jest duża liczba budynków, w których może przebywać znaczna liczba osób, a poziom bezpieczeństwa i ochrony w zasadzie zależy jedynie

20 Wybrane obiekty użyteczności publicznej mogą należeć do kategorii IK, obowiązkowej i szczególnej ochrony. Powoduje to konieczność opracowania co najmniej trzech obszernych planów i uzgadniania ich z tymi samymi służbami. Wydaje się, że ujednoclenie przepisów mogłoby znacznie ułatwić pracę zarządzających i wpłynąć na faktyczne, a nie często pozorne wykonywanie obowiązkowej dokumentacji.



od subiektywnego postrzegania zagrożenia przez właściciela. Co więcej, brak uregulowań prawnych lub nawet standardów bezpieczeństwa w poszczególnych kategoriach przyczynia się do wprowadzania różnorodnych jakościowo rozwiązań – niekoniecznie zgodnych z dobrymi praktykami w tym zakresie. Ostatnim problemem w tej materii są środki finansowe, których zazwyczaj na bezpieczeństwo brakuje. Najlepiej problem ten jest widoczny na przykładzie szkół. Pomimo wprowadzenia przez Ministerstwo Edukacji Narodowej kompendium wiedzy pt. „Bezpieczna szkoła”<sup>21</sup> i wypisania tam rekomendacji dotyczących działań profilaktycznych związanych z ryzykiem wystąpienia zagrożeń poziom bezpieczeństwa nadal jest niski. Wynika to z braku konsekwentnej organizacji nadzoru nad placówkami pod tym kątem oraz braku środków na ten cel. Opinia po kontroli Najwyższej Izby Kontroli na ten temat jest miażdżąca i wskazuje wiele nieprawidłowości oraz zaniedbań: „Szkoły nie były odpowiednio przygotowane na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. W ponad 90% przypadków procedury postępowania obarczone były nieprawidłowościami. Te główne to niedostosowanie procedur do realiów danej szkoły, nieuwzględnienie potrzeb niepełnosprawnych w czasie ewakuacji, brak odpowiednich urządzeń alarmowych, brak zróżnicowania sygnałów dla określenia typu zagrożenia a tym samym dla różnego sposobu postępowania. Poziom praktycznej znajomości zasad postępowania w sytuacji kryzysowej u pracowników szkół był niski. Organy prowadzące nie angażowały się we wprowadzanie procedur bezpieczeństwa w podległych im szkołach, nie weryfikowały ich wdrożenia, nie opracowały też własnych wytycznych. W obecnych czasach w szkołach może wystąpić wiele różnorodnych zagrożeń: od znalezienia niebezpiecznego przedmiotu, niebezpiecznie zachowującego się ucznia lub rodzica aż do podłożenia ładunku wybuchowego czy ataku terrorystycznego”<sup>22</sup>.

Wnioski z tego raportu oraz faktyczne zdarzenia kryzysowe mające miejsce w polskich przestrzeniach publicznych<sup>23</sup> wskazują, że grupa obiektów niechronionych obligatoryjnie jest najbardziej wrażliwa na potencjalne zamachy,

21 Zob. *Bezpieczna szkoła. Zagrożenia i zalecane działania profilaktyczne w zakresie bezpieczeństwa fizycznego i cyfrowego uczniów*, <https://bezpiecznaszkola.men.gov.pl/bezpieczna-szkola-zagrozenia-i-zalecane-dzialania-profilaktyczne-w-zakresie-bezpieczenstwa-fizycznego-i-cyfrowego-uczniow/> [dostęp: 16.01.2022].

22 Zob. *NIK o zabezpieczeniu szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zagrozenia-szkol.html> [dostęp: 16.01.2022].

23 Na przykład: zamach w centrum handlowym w Stalowej Woli w 2017 r., śmiertelny w skutkach zamach na prezydenta Gdańska ś.p. Pawła Adamowicza w 2019 r. oraz podłożenie urządzenia wybuchowego w autobusie miejskim we Wrocławiu w 2016 r.

w tym terrorystyczne. Potwierdzają to również ogólne tendencje zagrożenia terrorystycznego na świecie i w Europie w ostatnich latach<sup>24</sup>. Pomimo takiego stanu rzeczy w Polsce nie odnotowano żadnej aktywności legislacyjnej mającej na celu wzmocnienie ochrony obiektów, które nie podlegają obowiązkowej ochronie. Nadal w większości przypadków o sposobie zwiększenia bezpieczeństwa w wybranych przestrzeniach publicznych decyduje świadomość zarządzającego oraz czynnik finansowy, a wszelkiego rodzaju przetargi są organizowane na zasadzie wyboru wykonawcy według kryterium najniższej ceny. Powoduje to sytuacje, w których działania ochronne w budynkach użyteczności publicznej są realizowane przez niewykwalifikowanych pracowników ochrony mających w zakresie obowiązków przede wszystkim czynności przypisane portierom oraz pracownikom recepcji.

Odrębnym zagadnieniem związanym z bezpieczeństwem obiektów jest ostrzeżenie, alarmowanie i ewakuacja. W polskich budynkach brak jest ujednoliconego systemu informowania o niebezpieczeństwach. Jedynym zagrożeniem, które jest rozpatrywane obligatoryjnie we wszystkich kategoriach budynków, jest pożar. W większości obiektów funkcjonuje zatem sygnał alarmujący o pożarze, może on jednak przyjmować różnorodną postać, ponieważ to także nie zostało przez ustawodawcę jednoznacznie uregulowane. Taka niedbałość legislacyjna doprowadziła do funkcjonowania w przestrzeniach publicznych różnorodnych rozwiązań dotyczących ostrzegania i alarmowania. Efektem tego jest powszechna nieznamość sygnałów informowania przez użytkowników budynków (stałych lub czasowych). Rzadkością są sprawnie funkcjonujące systemy ostrzegające o zagrożeniu zamachem bombowym lub atakiem masowego zabójcy. Ogólnie przyjętą praktyką jest zapis o jednym sygnale alarmowym ostrzegającym o pożarze i innym potencjalnym zagrożeniu. W instrukcjach bezpieczeństwa najczęściej są opisane procedury ewakuacji na wypadek pożaru oraz podłożenia urządzenia wybuchowego. Skutkuje to brakiem realnych możliwości skutecznego alarmowania i ostrzegania przed zamachami o charakterze masowego zabójcy albo z użyciem środka chemicznego, biologicznego, radiologicznego i nuklearnego (CBRN). Do tego nadanie uniwersalnego sygnału alarmu pożarowego w sytuacji, gdy w budynku znajduje się sprawca używający broni palnej może spowodować więcej strat i dodatkowy chaos podczas prowadzonej ewakuacji (osoby znajdujące się

24 Raporty Te-SAT za ostatnie lata w kontekście liczby zamachów terrorystycznych zob. <https://www.europol.europa.eu/tesat-report> [dostęp: 21.01.2022].

w obiekcie będą informowane o pożarze i skierują się do wyjść ewakuacyjnych – co może zwiększyć zagrożenie, ponieważ tam będzie przebywać masowy zabójca). Przedstawioną sytuację komplikuje jeszcze różnorodność nadawanych sygnałów alarmowych w poszczególnych budynkach – nie jest to w żaden sposób objęte jakimkolwiek standardem i może prowadzić do niezrozumienia i w konsekwencji do bagatelizowania odbieranych ostrzeżeń. Rozwiązaniem praktykowanym przez zarządzających jest jeszcze nadawanie komunikatów słownych – czasami w różnych językach. Jednakże w wielu obiektach brak jest opracowanych wzorów przekazywanych w kryzysie treści, co prowadzi do chaosu i nieprawidłowości w czasie realizacji faktycznych działań<sup>25</sup>.

Brakuje także jakichkolwiek standardów alarmowania i ewakuacji podczas organizacji imprez o charakterze masowym<sup>26</sup>. Wprawdzie w dokumentacji dotyczącej przygotowania takich imprez znajdują się procedury reagowania w razie wystąpienia zdarzeń kryzysowych<sup>27</sup>, ale z reguły są one różne w zależności od podmiotu organizującego imprezę oraz charakteru przedsięwzięcia. Oznacza to brak jednolitych sygnałów alarmowania w razie zagrożenia pożarem, wybuchem lub masowym zabójcą. Rozwiązaniem takiej sytuacji może być wprowadzony przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa alert RCB. Jest to nowy system SMS-owego powiadamiania ludności o zagrożeniach. Jest wykorzystywany tylko w sytuacjach nadzwyczajnych – wtedy, kiedy występuje duże prawdopodobieństwo bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia na znacznym obszarze. Alert powstaje na podstawie informacji o potencjalnych zagrożeniach otrzymywanych z ministerstw czy służb, np. z Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, urzędów i instytucji centralnych, np. Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, oraz urzędów wojewódzkich. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu monitoruje sytuację pod kątem ryzyka wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń i w razie potrzeby uruchamia alert<sup>28</sup>. Teoretycznie wykorzystanie

25 Powyższe tezy są wynikiem obserwacji uczestniczącej i biernej prowadzonej przez autora w czasie wykonywania szkoleń oraz audytów w obiektach użyteczności publicznej. Zob. <https://www.safetyproject.pl/rekomendacje/> [dostęp: 21.01.2022].

26 W tej nazwie na potrzeby niniejszego artykułu zawierają się imprezy masowe, zgromadzenia, biegi uliczne i inne przedsięwzięcia gromadzące znaczną liczbę uczestników.

27 Instrukcja postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej na podstawie: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej, Dz.U. 2009, nr 135, poz. 1113.

28 #ALERTRCB, <https://rcb.gov.pl/alertrcb/> [dostęp: 10.01.2022].

alertu RCB w zdarzeniach mających miejsce w dużych obiektach jest możliwe, ale decydujące jest tutaj przebywanie osoby zagrożonej w zasięgu stacji bazowej (BTS), która jest położona na terenie objętym potencjalnym zagrożeniem. Oznacza to, że w razie zdarzenia punktowego będą powiadomieni również ci, którzy bezpośrednio nie są zagrożeni atakiem. Ma to swoje dobre strony, ponieważ informuje osoby znajdujące się w pobliżu, żeby unikały rejonów lub miejsc stanowiących realne zagrożenie. Dodatkowym aspektem i możliwością wykorzystania funkcjonalnego systemu jest jeszcze sposobność zawarcia w komunikacie krótkich zaleceń dotyczących zachowania się. W wypadku określonych, czasami bardzo specyficznych zagrożeń może mieć to realne znaczenie. Słabością tego sposobu powiadamiania jest uzależnienie jej od telefonu komórkowego i możliwości lub chęci odebrania wiadomości. Dodatkowo w razie ataku miejscowego należy wziąć po uwagę czas. Informacja o zagrożeniu zamachem musi zostać potwierdzona, przekazana do RCB i dopiero wtedy będzie mogła trafić do operatorów, którzy prześlą ją do użytkowników telefonów na danym terenie. Może to powodować znaczne opóźnienia, szczególnie istotne w przypadku zdarzeń typu masowy zabójca lub podłożenie urządzenia wybuchowego. W takich sytuacjach należy mieć na uwadze jakość oraz krytyczną wagę alarmowania i ostrzegania realizowanego przez zarządzających obiektami, środkami transportu lub imprezami o charakterze masowym.

Podobnie do alarmowania jest zorganizowana ewakuacja. Oprócz procedur bezpiecznego zachowania w sytuacjach kryzysowych zawartych w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego brak jest jakichkolwiek zaleceń odnoszących się np. do specyficznego reagowania w przypadku masowego zabójcy. Jedynym dokumentem dotyczącym tej kwestii jest załącznik antyterrorystyczny<sup>29</sup>, ale jest on obligatoryjny jedynie dla obiektów podlegających obowiązkowej ochronie. W budynkach biurowych, szkolnych, handlowych itp. nie ma konieczności wprowadzania wspomnianych rozwiązań, dlatego w większości tego się nie stosuje (kryterium minimalizacji kosztów funkcjonowania). Przekłada się to na niższy stopień bezpieczeństwa przed zagrożeniami

29 Istnieje możliwość wykonywania załączników antyterrorystycznych dla innych niż obowiązkowe obiekty i jest to rekomendowane ze względu na możliwość lepszego przygotowania obiektu do reagowania na powszechne współcześnie zamachy typu masowy zabójca lub użycie CBRN.

atakami i może skutkować takimi konsekwencjami, jak w przypadku zamachu w centrum handlowym w Stalowej Woli<sup>30</sup>.

Szczególnym aspektem bezpieczeństwa obiektów użyteczności publicznej jest zagadnienie ich przygotowania do minimalizacji skutków potencjalnych zamachów wśród osób niepełnosprawnych. Temat ten jest mało popularny wśród zarządzających, ponieważ wymaga podejścia indywidualnego oraz przeznaczania na ten cel nakładów i rozwiązań, które są skierowane do wąskiej grupy osób. Sprzyja temu brak legislacji zmuszającej do sprostania określonym standardom w zakresie bezpieczeństwa osób niepełnosprawnych oraz stosunkowo niewielkie zainteresowanie tematyką przez naukowców i praktyków od tworzenia nowoczesnych przestrzeni publicznych<sup>31</sup>. Jest to tendencja, którą trzeba krytykować z wielu powodów. Przede wszystkim należy mieć świadomość, że osoby niepełnosprawne stanowią w Polsce ponad 10% populacji<sup>32</sup>, co może przekładać się na prawdopodobieństwo obecności takich osób w zasadzie w każdym środowisku i w każdych okolicznościach. Do tego wdrażanie rozwiązań dla nich przeznaczonych wzmacnia obiekt realnie oraz wizerunkowo, co powinno przekładać się na rozwój i możliwość pozyskiwania świadomych oraz nowoczesnych inwestorów.

Zagadnieniem dotyczącym bezpieczeństwa budynków użyteczności publicznej, które przeszło ewolucję w ostatnich 20 latach, jest edukacja antyterrorystyczna. Zamachy na WTC i Pentagon były impulsem do tego, żeby o terroryzmie mówić, budować świadomość oraz intensyfikować rozumienie charakteru zagrożenia asymetrycznego. Zaczęto twierdzić, że ze względu na swoją naturę terroryzm trudno jest zamknąć w tradycyjnym rozumieniu pojęcia ryzyka<sup>33</sup>. Kolejne zamachy w Europie wpłynęły na podanie w wątpliwość tezy, że Polska to kraj całkowicie wolny od zamachów. Zaczęto szkolić

30 *Zabił jedną osobę, ranił osiem. Nożownik ze Stalowej Woli nie trafi do więzienia, jest niepo czytalny*, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,23987924,zabil-jedna-osobe-ranil-osiem-nozownik-ze-stalowej-woli-nie.html> [dostęp: 21.01.2022].

31 Zob. R. Grocki, *Osoby niepełnosprawne w sytuacji zagrożenia*, Warszawa 2014; J. Stelmach, *Reagowanie na zamachy. Dobre praktyki i rekomendacje*, Warszawa 2021.

32 Według WHO procent osób z niepełnosprawnościami na świecie wynosi 15%. Zob. *Światowy raport o niepełnosprawności - podsumowanie*, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70670/WHO\\_NMH\\_VIP\\_11.01\\_pol.pdf?sequence=40&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70670/WHO_NMH_VIP_11.01_pol.pdf?sequence=40&isAllowed=y) [dostęp: 21.01.2022].

33 Ryzyka rozumianego jako iloczyn prawdopodobieństwa oraz skutku, co w przypadku minimalnego zagrożenia terroryzmem w Polsce zawsze będzie dawało wartości bliskie zeru. Więcej na temat ryzyka zob. *Zarządzanie ryzykiem - przegląd wybranych metodyk*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015.

i edukować z teorii zjawiska terroryzmu oraz reagowania na zamachy<sup>34</sup>. Powstało wiele ośrodków szkoleniowych i eksperckich, a praca naukowa i doświadczenie polskich antyterrorystów i teoretyków zaowocowały wydaniem wielu monografii, poradników oraz instrukcji. Trzeba przyznać, że wysiłek edukacyjny był znaczący i dynamiczny, ale przez te 20 lat nie doczekał się realnego planu i nie nabrał charakteru zorganizowanego. Żadna z instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe nie wzięła na siebie roli kierowniczej w programowaniu edukacji antyterrorystycznej. Nawet powstanie Centrum Prewencji Terrorystycznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CP ABW) nie wypełniło tej luki. Nadal można odnieść wrażenie, że nie do końca zostały rozstrzygnięte spory kompetencyjne pomiędzy MSWiA i CPT ABW dotyczące kierowniczej roli w realizacji działań edukacyjnych w kraju<sup>35</sup>. Zagadnienie edukacji antyterrorystycznej nie zostało uwzględnione w ustawie o działaniach antyterrorystycznych oraz w „Narodowym Programie Antyterrorystycznym na lata 2015–2019”<sup>36</sup>. Do rozważenia pozostaje także możliwość większego wykorzystania potencjału tysięcy byłych funkcjonariuszy oraz żołnierzy sił specjalnych, żeby w sposób planowy i ujednolicony prowadzić powszechną i dostępną edukację antyterrorystyczną.

Podsumowując rozważania na temat bezpieczeństwa antyterrorystycznego obiektów w Polsce, należy stwierdzić, że w ciągu ostatnich lat zrobiono wiele w celu jego wzmocnienia. Jednakże dotyczy to jedynie budynków kluczowych dla bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury krytycznej<sup>37</sup> oraz obiektów podlegających obowiązkowej ochronie<sup>38</sup>. Pozostałe kategorie budynków użyteczności publicznej pozostają nadal bez

34 Więcej na temat edukacji antyterrorystycznej w podsumowaniach kolejnych Ogólnopolskich Kongresów Bezpieczeństwa Antyterrorystycznego Safe Place – zob. <https://safe-place.edu.pl/> [dostęp: 21.01.2022].

35 Z jednej strony CPT ABW jest autorem wielu ważnych i znaczących inicjatyw edukacyjnych (np. kampania 4U), a z drugiej, to MSWiA jest odpowiedzialne za przygotowania antyterrorystyczne i administruje domenę internetową przeznaczoną bezpieczeństwu antyterrorystycznemu. Zob. *System antyterrorystyczny RP*, <https://www.gov.pl/web/mswia/system-antyterrorystyczny-rp> [dostęp: 21.01.2022].

36 Uchwała Nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”, M.P. 2014, poz. 1218.

37 Na przykład wprowadzenie dobrych praktyk w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej oraz całość działań w obszarze zadaniowym Narodowego Programu Ochrony IK. Zob. <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 21.01.2022].

38 Na przykład wprowadzenie obligatoryjności opracowania załącznika antyterrorystycznego do planu ochrony.

szczególnych uregulowań, mimo że są atrakcyjnymi celami miękkimi dla potencjalnych sprawców zamachów. Ponadto należy uregulować kwestie ostrzeżenia, alarmowania w obiektach oraz ewakuacji z nich oraz złożone zagadnienie edukacji antyterrorystycznej. Pozostaje mieć nadzieję, że kolejne lata będą sprzyjały takim inicjatywom zarówno o charakterze legislacyjnym, jak i organizacyjnym i instytucjonalnym.

### Bibliografia

- #ALERTRCB, <https://rcb.gov.pl/alertrcb/> [dostęp: 10.01.2022].
- Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej*, t. 1, *Terroryzm, strategie zwalczania, edukacja antyterrorystyczna*, red. B. Wiśniewska-Paź, J. Stelmach, Warszawa 2021.
- Bezpieczna szkoła. Zagrożenia i zalecane działania profilaktyczne w zakresie bezpieczeństwa fizycznego i cyfrowego uczniów*, <https://bezpiecznaszkola.men.gov.pl/bezpieczna-szkola-zagrozenia-i-zalecane-dzialania-profilaktyczne-w-zakresie-bezpieczenstwa-fizycznego-i-cyfrowego-uczniow/> [dostęp: 16.01.2022].
- Czop A., *Udział firm ochrony osób i mienia w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Katowice 2014.
- Grocki R., *Osoby niepełnosprawne w sytuacji zagrożenia*, Warszawa 2014.
- <https://safeplace.edu.pl/> [dostęp: 21.01.2022].
- <https://www.safetyproject.pl/rekomendacje/> [dostęp: 21.01.2022].
- Infrastruktura krytyczna*, <https://www.gov.pl/web/rcb/infrastruktura-krytyczna> [dostęp: 8.01.2022].
- Jasiński A., *Architektura w czasach terroryzmu*, Warszawa 2013.
- Narodowy Program Ochrony IK*, <https://www.gov.pl/web/rcb/narodowy-program-ochrony-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 15.01.2022].
- NIK o zabezpieczeniu szkół przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zagrozenia-szkol.html> [dostęp: 16.01.2022].
- Piwowarski J., Pajorski P., *Ochrona obiektów. Zarys wybranych zagadnień*, Kraków 2016.
- Stelmach J., *Minimalizacja skutków zamachów terrorystycznych w budynkach użyteczności publicznej*, Wrocław 2020.
- System antyterrorystyczny RP*, <https://www.gov.pl/web/mswia/system-antyterrorystyczny-rp> [dostęp: 21.01.2022].
- Systemy infrastruktury krytycznej*, <https://www.gov.pl/web/rcb/systemy-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 15.01.2022].
- Światowy raport o niepełnosprawności – podsumowanie*, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70670/WHO\\_NMH\\_VIP\\_11.01\\_pol.pdf?sequence=40&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70670/WHO_NMH_VIP_11.01_pol.pdf?sequence=40&isAllowed=y) [dostęp: 21.01.2022].
- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.
- Terroryzm i antyterroryzm w opiniach ekspertów w XX rocznicę zamachów na WTC i Pentagon*, red. J. Stelmach, Warszawa 2021.
- Zabił jedną osobę, ranił osiem. Nożownik ze Stalowej Woli nie trafi do więzienia, jest niepoczytalny*, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,23987924,zabil-jedna-osobe-ranil-osiem-nozownik-ze-stalowej-woli-nie.html> [dostęp: 21.01.2022].
- Zarządzanie ryzykiem – przegląd wybranych metodyk*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015.

---

## **Anti-terrorist security of public buildings in Poland – a diagnosis and directions for improvement**

### **Abstract**

Currently, in Poland, there are several categories of key facilities for state security (actually protected and subsidized in the area of security), with no security requirements for a number of other types of public buildings (e.g. schools, shopping centers or cinemas and theaters). Even a fairly cursory identification of the problem situation in this area indicates that there are many doubts, mainly related to the level of anti-terrorist protection of many categories of public utility facilities inadequate to the real threat of attacks. The 20<sup>th</sup> anniversary of the attacks on the WTC and the Pentagon is therefore an excellent opportunity to summarize national activities in the field of ensuring anti-terrorist security in Polish facilities. The aim of the article is to indicate the actual state of affairs in the field of anti-terrorist protection of buildings along with an indication of the directions for improvement and increasing the effectiveness of such activities.

**Key words:** anti-terrorist security, anti-terrorist activities, security of facilities, terrorist attack