 DOI: 10.53122/ISSN.0452-5027/2024.1.29

Konieczność natychmiastowych działań

Przygotowanie państwa na zagrożenia hybrydowe

Poczucie bezpieczeństwa jest wypadkową wielu interakcji o zróżnicowanej charakterystyce w skali krajowej, regionalnej i globalnej[1]. Truizmem jest stwierdzenie, że współczesne państwo staje przed licznymi wyzwaniami związanymi z szybko zmieniającą się, turbulentną rzeczywistością, wzrostem ryzyka potencjalnych zagrożeń dotyczących sfer: ekonomicznej, militarnej, społecznej i politycznej[2]. Niejednoznaczność i wielowątkowość oddziaływań na bezpieczeństwo państwa skłoniło badaczy, ekspertów, architektów polityki publicznej (ang. *policy makers*) i jej wykonawców do zastosowania pojęcia hybrydowości w analizie oraz deskrypcji współczesnych zagrożeń. Zarówno potoczne, jak i słownikowe rozumienie hybrydowości kierują uwagę na coś, co składa się z różnych elementów, często do siebie niepasujących[3], będących połączeniem wielu form[4] o niejednoznacznym, eklektycznym, mieszanym i/lub trudnym do zaklasyfikowania charakterze.

WOJCIECH GOLEŃSKI, DOMINIK ZIMNY

Wstęp

Niepewna oraz komplikująca się coraz bardziej w ostatnich latach sytuacja międzynarodowa (m.in.: kryzys graniczny na wschodzie RP, wojna w Ukrainie, konflikt na Bliskim Wschodzie, rywalizacja USA i Chin) sprawia, że coraz częściej kontestowana jest kwestia bezpieczeństwa

[1] Por. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Warszawa 2020, s. 5.
[2] Por. M. Bąk: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny" nr 2/2018, s. 39-44; S. Koziej: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996, s. 6.
[3] *Słownik Języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/hybrydowy.html> (dostęp 15.7.2024).
[4] Por. *Słownik Języka polskiego*, <https://sjp.pl/hybryda> (dostęp 15.4.2024).

państwa, rozumiana jako brak zagrożenia[5]. W obliczu poważnych wyzwań o charakterze geopolitycznym[6], artykuł podejmuje kwestię przygotowania państwa do współczesnych zagrożeń, które mają znamiona hybrydowości. Autorzy stawiają tezę, że Polska, jako państwo, nie jest przygotowana na zagrożenia hybrydowe. Do weryfikacji tak postawionej tezy posłużą wyniki wybranych kontroli przygotowanych i koordynowanych przez Departament Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego NIK. W celu lepszego zobrazowania i zrozumienia opisywanych niebezpieczeństw oraz wyników wskazanych kontroli, przedstawiona zostanie istota i charakter zagrożeń hybrydowych, jak też ich wybrane definicje oraz przykład ataku hybrydowego, a także rola systemu zarządzania kryzysowego.

Istota i charakterystyka zagrożeń hybrydowych

Zagrożenie rozumiane jest jako stan ograniczający, redukujący lub eliminujący bezpieczeństwo. Kwestie bezpieczeństwa należy z kolei odnieść do szerokiego spektrum zagadnień, daleko wykraczających poza kwestie militarne. Przy czym warto wskazać, że o ile zagrożenia naturalne towarzyszyły człowiekowi od zawsze, o tyle zagrożenia cywilizacyjne zmieniają swój charakter i zasięg w miarę rozwoju społecznego[7], a zakresy bezpieczeństwa: podmiotowy, przedmiotowy i przestrzenny wykazują tendencje wzrostowe[8]. W kontekście zagrożeń hybrydowych najbardziej właściwe jest ich odniesienie do kwestii bezpieczeństwa narodowego[9], które dotyczy bytu politycznego – państwa oraz jego substancji żywej – obywateli. Bezpieczeństwo podmiotów jakimi są naród i państwo postrzegane jest zatem jako zdolność do zagwarantowania pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Ma to miejsce dzięki działaniom polegającym na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych oraz działaniom zapewniającym przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)[10]. Można przyjąć, że bezpieczeństwo narodowe obejmuje komponenty polityczne, gospodarcze, środowiskowe, społeczne, wojskowe, umieszczone w kontekście międzynarodowym[11] i jest rozpatrywane jako wartość oraz potrzeba, będąca celem funkcjonowania państwa

---

[5] Por. E. Nowak, M. Nowak: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 12.

[6] Zob. J. Bartosiak: *Najlepsze miejsce na świecie. Gdzie Wschód zderza się z Zachodem*, Wydawnictwo Literackie 2023; J. Bartosiak: *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Zona Zero 2018; L. Sykulski: *Geopolityka a bezpieczeństwo Polski*, Wydawnictwo Geopolityczne 2023.

[7] Por. T. Bąk, Z. Ciekanowski: *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE, Jarosław 2012, s. 26.

[8] W. Pokuszyński: *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka" nr 5/2009, s. 176.

[9] Zob. *Strategia Działalności Kontrolnej NIK na lata 2022–2024*.

[10] B. Zdrodowski: *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate" nr 3/2019, s. 50.

[11] K. Olak, A. Olak: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis", nr 1/2016, s. 467-480; por. W. Kitler: *Istota bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006, s. 15-24.

i całego narodu rozumianego jako ogół obywateli[12]. Jest to „stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, zewnętrznymi, i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa"[13]. Hybrydowy charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego polega na połączeniu konwencjonalnych i niekonwencjonalnych strategii, metod i taktyk, jak również psychologicznych lub informacyjnych aspektów tych technik[14] przez adwersarzy danego podmiotu państwowego lub podmiotu zastępczego (*proxy*). W literaturze przedmiotu zwykle stosuje się pojęcia zagrożeń (ataków) hybrydowych[15] oraz wojny hybrydowej[16]. Jednak ich definicje nie są precyzyjnie i jednoznacznie określone w żadnym akcie prawnym o charakterze normatywnym, dlatego też dokładne zdefiniowanie działań hybrydowych nie jest oczywiste i budzi spory wśród prawników i ekspertów.

Warto przytoczyć kilka definicji zagrożeń hybrydowych oraz wojny hybrydowej pojawiających się w literaturze przedmiotu. A. Bilal wskazuje, że „istnieją dwie wyraźne cechy charakterystyczne wojny hybrydowej. Po pierwsze, granica między wojną a pokojem zostaje zamazana. Oznacza to, że trudno jest zidentyfikować lub rozróżnić próg działań zbrojnych. Pojęcie wojny staje się nieuchwytne, ponieważ trudno je przełożyć na konkretne realia. (…) Drugą cechą jest niejednoznaczność i kwestia przypisania odpowiedzialności (atrybucji). Ataki hybrydowe charakteryzują się na ogół dużą niejasnością"[17]. W. Jakubczak podaje, że wojna hybrydowa polega na prowadzeniu „działań na podstawie

[12] W. Kitler: *System Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne* „Wiedza Obronna" nr 3/2019, s. 6.

[13] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa 2002, cyt. za M. Będzieszak, W Goleński: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2023.

[14] Zob. J. N. Mattis, F.Hoffman: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, „Proceedings", listopad 2005, Vol. 131/11/1,233.

[15] Zob. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf (dostęp 9.3.2016) za D. Niedzielski: *Zagrożenia hybrydowe*…, op.cit.; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, Bruksela, 24.7.2020, COM(2020) 605 final, s. 1; Vademecum Bezpieczeństwa Informacyjnego, *Zagrożenia hybrydowe*, UKEN marzec 2020, <https://vademecumbezpieczenstwainformacyjnego.uken.krakow.pl/2020/03/12/zagrozenia-hybrydowe/> (dostęp 15.4.2024).

[16] Zob. A. Bilal: *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie" jako antidotum*, „NATO Review" listopad 2021, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html>, (dostęp 2.8.2024); J. McCuen: *Hybrid Wars*, „Military Review", March-April 2008, s. 108; za M. Chudoba: *Zagrożenia hybrydowe – wnioski dla Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego", Zeszyt 29/2023; A. Gruszczak: *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna* [w:] *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, W. Sokała, B. Zapała (red.), BBN, Warszawa 2011, s. 11; W. Jakubczak: *Globalna skala wykorzystywania działań hybrydowych przez Federację Rosyjską*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono" nr 1/2022, s. 92.

[17] A. Bilal: *Wojna hybrydowa*…, op.cit.

założeń strategii obejmującej cały katalog aktywności, począwszy od konwencjonalnych poprzez nieregularne – łącznie z cyberatakami, przejawami terroryzmu i działaniami przestępczymi prowadzonymi w tym samym czasie i na tym samym polu bitwy"[18]. Z kolei P. R. Mansoor uważa, że to „konflikt obejmujący połączenie konwencjonalnych sił zbrojnych oraz oddziałów nieregularnych (wszelkiego rodzaju jednostki typu guerrillas, powstańców, czy też terrorystów), w ramach którego zaangażowani są zarówno aktorzy państwowi, jak i niepaństwowi ukierunkowani na osiągnięcie wspólnego politycznego celu"[19]. Natomiast zagrożenia hybrydowe według nomenklatury NATO dotyczą działań „ze strony przeciwników posiadających zdolność do jednoczesnego, elastycznego użycia środków konwencjonalnych i niekonwencjonalnych dla osiągnięcia swoich celów. Jest to wyzwanie wykraczające poza sferę militarną, obejmujące wiele systemów: politycznych, społecznych, kulturalnych, prawnych i bezpieczeństwa. Ideologie ekstremistyczne, zmniejszające się zasoby, migracja ekonomiczna, katastrofy naturalne i humanitarne, upadające lub upadłe państwa mogą być, każde z osobna, źródłem regionalnego braku stabilności prowadzącego do przyszłych działań wojennych. Przeciwdziałanie im wymaga podejścia całościowego. Współcześni przeciwnicy mogą wykorzystać do zniszczenia wroga zaawansowane technologie"[20]. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa określa takie zagrożenia jako „działania zmierzające do osiągnięcia celów politycznych i strategicznych agresora. Prowadzone są w sposób wielowymiarowy, skryty, utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie sprawcy. Działania te prowadzone są przez podmioty państwowe i/lub niepaństwowe w sposób zaplanowany i skoordynowany, często rozłożone w dłuższym czasie oraz łączą różne środki wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora. Mogą być prowadzone przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej. Mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im"[21]. A. M. Dyner uważa, że „koncepcja (rosyjska) prowadzenia działań hybrydowych polega na używaniu całego spektrum instrumentów politycznych, ekonomicznych i społecznych w celu m.in. manipulowania poglądami ludności w państwach uznawanych za wrogie. Do najważniejszych obszarów aktywności należą: wojna informacyjna, cyberataki oraz instrumentalizacja migracji"[22].

---

[18] W. Jakubczak: *Globalna skala*…, op.cit. s. 92.

[19] P.R. Mansoor: *Introduction: Hybrid Warfare in History*, w: *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, W. Murray, P.R. Mansoor (red.), Cambridge 2012, s. 2. Za P. Ochmann: *Prawne implikacje wybranych elementów terminu 'wojna hybrydowa'*, „Studia Prawa Publicznego" nr 4/2019, s. 128.

[20] *Strategic Concept for the Defence and*…, op.cit.

[21] *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. Aktualizacja 2021/2022*, RCB, Warszawa <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>, (dostęp 15.7.2024).

[22] A. M. Dyner: *Działania hybrydowe Rosji przeciw państwom NATO i UE*, PISM 2022, <https://pism.pl/publikacje/dzialania-hybrydowe-rosji-przeciw-panstwom-nato-i-ue>, (dostęp 15.7.2024).

Pojedyncze zagrożenia oraz zespoły powiązanych ze sobą gróźb, które wpływają na sferę bezpieczeństwa narodowego, prowadzone przez różne podmioty (państwowe i pozapaństwowe) można określić jako zagrożenia hybrydowe. Kompleksowe działania państw i ich sił zastępczych (*proxies*) w celu destabilizacji bezpieczeństwa narodowego innego państwa lub sojuszu państw stanowią wojnę hybrydową[23]. To konflikt, prowadzony teoretycznie w czasie pokoju, co z punktu widzenia prawa międzynarodowego utrudnia zareagowanie na niego[24]. Zarówno wojna hybrydowa, jak i zagrożenia hybrydowe mogą obejmować zespoły konkretnych działań (ww. jako przykładowe – nie jest to katalog zamknięty).

Na potrzeby artykułu przyjęto, że działania hybrydowe (w czasie pokoju) to konwergencja różnych typów przedsięwzięć poniżej „progu wojny", zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu państwa i jego obywateli, prowadzonych z wykorzystaniem narzędzi klasycznych (np. dezinformacja), jak również nowoczesnych (np. cyberataki), mających na celu wywoływanie i podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych[25]. Zagrożenia hybrydowe można wyodrębnić w pięciu głównych grupach działań: regularne, nieregularne, informacyjne, ekonomiczne i polityczne[26], które są prowadzone w sposób:

- wielowymiarowy, mogą obejmować kilka działań jednocześnie;
- skryty, utrudniający identyfikację przeciwnika i przypisanie odpowiedzialności za nie sprawcy;
- zaplanowany i skoordynowany, często rozłożone są w czasie;
- łączący różne środki wywierania nacisku i uzależniania od potencjalnego agresora;
- mogą również być prowadzone pośrednio, z wykorzystaniem lokalnych podmiotów, organizacji i osób prywatnych, co utrudnia wykrycie i przeciwdziałanie im;
- przy użyciu środków politycznych, ekonomicznych, prawnych, militarnych i społecznych, w tym z wykorzystaniem różnego rodzaju kanałów komunikacji społecznej[27].

Operacja „Śluza"

Złożoność i niejednoznaczność ataków hybrydowych oraz fakt, że są one zwykle prowadzone poniżej „progu wojny" sprawia, że pewne trudności może budzić bezsporne przypisanie zaistniałych zdarzeń do opisywanej tu kategorii. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ataku hybrydowego zadaniem agresora będzie spowodowanie: rozwarstwienia i podziału społeczeństwa na tle ekonomicznym, ideologicznym i światopoglądowym; asymetrii demograficznej, a także wzrostu przestępczości pospolitej oraz zorganizowanej, terroryzmu czy wręcz terroru, co w rezultacie

[23] Zob. M. Gleotti: *Wszystko jest wojną. Jak mocarstwa zrobiły z ciebie broń*, Horyzont. Znak, Kraków 2023.
[24] D. Niedzielski: *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona" nr 2/2016, s. 36-37.
[25] Informacja o wynikach kontroli NIK: *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, Warszawa 2023.
[26] H. Wyrębek: *Zagrożenia hybrydowe bezpieczeństwa informacyjnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo" nr 1/2023, s. 320.
[27] Informacja o wynikach kontroli NIK: *Przygotowanie państwa…*, op.cit.

ma wywołać niepokoje społeczne. Cała strategia jest oparta na stwierdzeniu, które głosił już Sun Tzu, że „pokonanie wroga bez walki to szczyt umiejętności"[28]. Powyższe stanowi podstawowe elementy tzw. doktryny Gierasimowa[29], w której coraz większą rolę, oprócz działań militarnych, odgrywają czynniki: polityczne, ekonomiczne, informacyjne, manipulowanie ruchami społecznymi, wykorzystanie służb wywiadowczych oraz wojsk specjalnych. Wzrost roli działań asymetrycznych oraz wybranych środków ingerencji ma w założeniu destabilizować politykę wewnętrzną atakowanego kraju[30]. Bez wątpienia wykorzystywanie lub inicjowanie ruchów migracyjnych określonych grup i kategorii społecznych może stanowić element działań hybrydowych. M. Konieczny podkreśla, że „kryzys migracyjny w Europie toczy się od początku XXI wieku. Przejawia się masowym napływem uchodźców na kontynent europejski. Jest to największe tego typu zjawisko od czasów II wojny światowej. (…). Liczba uchodźców z Bliskiego oraz Środkowego Wschodu zwiększyła się znacznie w połowie 2015 r. Byli to ludzie, którzy (…) docelowo kierowali się do bogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej, głównie do Niemiec"[31]. Polskie służby specjalne podają, że operacja destabilizująca granicę Polski z Białorusią jest prowadzona metodami typowymi dla agresji hybrydowej. Aktywność białorusko-rosyjska wpisuje się w wojnę hybrydową, którą Rosja prowadzi przeciwko krajom NATO, zwłaszcza ze wschodniej flanki sojuszu. Od początku identyfikowane są różne metody i sposoby, które wpisują się w tzw. działania aktywne[32]. Trwającą do dziś operację rozpoczęto na przełomie lata i jesieni 2021 r. Wtedy Białoruś wszczęła działania zmierzające do kryzysu granicznego, obejmującego głównie kwestie migracyjne (tzw. bombę migracyjną). Prowadzone przez białoruskie służby (najpierw wobec Litwy, potem – Łotwy i Polski) polegały na dostarczaniu nielegalnych migrantów w celu prowokowania kryzysu w obszarze przygranicznym Unii Europejskiej. W ramach operacji „Śluza" przerzucano ludzi (głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki) do stolicy Białorusi, a następnie transportowano ich na granice[33]. Plan realizowany przeciwko Polsce miał na celu przerzucenie za naszą granicę ogromnej liczby osób, których pochodzenie jest nieznane i niezweryfikowane. Oznaczałoby to wydatny wzrost zagrożeń wewnętrznych, w tym ryzyko przedostania się do Polski przestępców, terrorystów czy agentów

[28] *Operacja „Śluza"*, „Polska Zbrojna" <https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/37826>, (dostęp 15.7.2024).
[29] Zob. A. Giles: *Valery Gerasimov's Doctrine. From Soviet armor officer to strategic mastermind*?, Universität Potsdam, 24 November 2020.
[30] J. Meissner: *Rosyjska koncepcja wojny nowej generacji w świetle pierwszych doświadczeń wojny w Ukrainie*, „Roczniki Nauk Społecznych" nr 14/2022, s. 134.
[31] M. Konieczny: *Operacja „Śluza" – kryzys uchodźczy związany z przerzutem nielegalnych migrantów przez polsko-białoruską granicę*, „Roczniki Administracji i Prawa" XX/2022, s. 89-102.
[32] <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/hybrydowy-atak-na-polske>, (dostęp 8.5.2024).
[33] Studium Europy Wschodniej UW, *Raport IV, Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego*, Warszawa, grudzień 2021.

obcych służb. Obciążałoby to instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, co miałoby wpływ na ich zdolność do dbania o jego stabilność wewnętrzną[34]. A. M. Dyner podaje, że operacji „Śluza" towarzyszyły: „białorusko-rosyjskie kampanie dezinformacyjne i propagandowe skierowane m.in. do społeczeństw Polski, Litwy i Łotwy, aktywności o charakterze wojskowym i działania dyplomatyczne, a strona białoruska uciekła się do gróźb wstrzymania tranzytu gazu i ropy"[35]. W ten proceder zaangażowani byli pośrednicy, przemytnicy oraz nielegalne biura turystyczne i finansowe[36]. Tłumy na granicy atakowały polskich funkcjonariuszy i żołnierzy, co doprowadziło m.in. do śmierci naszego żołnierza i wywołało gorące dyskusje oraz krytykę rozwiązań proceduralnych[37]. Jednak drugą stroną „bomby migracyjnej" jest dramatyczna sytuacja części migrantów, którzy są instrumentalnie traktowani przez agresora[38].

W odpowiedzi na incydenty przygraniczne podjęto decyzję o budowie muru/zapory na granicy z Białorusią. Zaostrzono przepisy dotyczące nielegalnego przekraczania granicy państwowej, a także wzmocniono obecność służb na terenach granicznych. Od września 2021 r. zatrzymywano i deportowano osoby pomagające nielegalnie przekraczać granicę. Wśród nich znajdowali się obywatele Polski, Białorusi, a także krajów azjatyckich. Według szacunków, około 20% zatrzymanych migrantów miało powiązania z Rosją[39].

Podsumowując, można wskazać, że operacja „Śluza" miała (i *de facto* ciągle ma) za zadanie: w domenie społecznej – pogłębić i uwypuklić podziały społeczne, odnoszące się do przyjmowania imigrantów; w domenie informacyjnej – pokazać Polaków jako ksenofobów, nacjonalistów i faszystów, a także stosować próby oczerniania funkcjonariuszy i żołnierzy pełniących służbę na granicy; w domenie bezpieczeństwa wewnętrznego – przyjęcie setek imigrantów, co mogłoby spowodować zachowania podobne do tych w miastach zachodniej Europy (konflikt kulturowy[40]) i w konsekwencji wywołać bunty, zamieszki i walki uliczne; w domenie politycznej – pogłębić polaryzację, powodując dalsze

[34] <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/hybrydowy-atak-na-polske>, (dostęp 8.5.2024).

[35] A. M. Dyner: *Kryzys graniczny jako przykład działań hybrydowych*, <https://www.pism.pl/publikacje/kryzys-graniczny-jako-przyklad-dzialan-hybrydowych>, (dostęp 8.5.2024).

[36] Zob. M. Konieczny: *Operacja „Śluza"*…, op.cit, s. 101.

[37] W przestrzeni medialnej pojawiło się wiele tytułów dotyczących wspomnianej kwestii, zob. np. *Śmierć żołnierza na granicy. Polscy śledczy mają nagranie, na którym widać zabójcę*, <https://www.rp.pl/wojsko/art40593631-smierc-zolnierza-na-granicy-polscy-sledczy-maja-nagranie-na-ktorym-widac-zabojce>, (dostęp 20.8.2024).

[38] Zob. *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, październik-listopad 2022 r. Kolejna zima to zagrożenie wzrostu liczby ofiar śmiertelnych i osób zaginionych na pograniczu polsko-białoruskim,* <https://hfhr.pl/upload/2022/12/sprawozdanie-grupy-granica-pazdziernik-listopad_1.pdf>, (dostęp 7.5.2024).

[39] D. Niedzielski: *Kryzys na granicy Polski z Białorusią – nowy format działań hybrydowych*? „Biuletyn Akademickiego Centrum Komunikacji Strategicznej" nr 1/2022, s. 6.

[40] M. Konieczny wskazuje, że „na podstawie dotychczasowych doświadczeń Europy Zachodniej z dużą dozą prawdopodobieństwa można przewidzieć, iż niekontrolowane i nasilające się migracje ludności do Polski z terenu Białorusi przyczynią się do wzrostu przestępczości: szpiegostwa, rozbojów, kradzieży, przemytu i nadużyć seksualnych. Polacy mogą również spodziewać się porachunków z użyciem przemocy pomiędzy samymi imigrantami" – zob. M. Konieczny: *Operacja „Śluza"*…, op.cit., s. 91.

generowanie wewnętrznych napięć[41]. Biorąc pod uwagę ww. domeny ataku hybrydowego, należy uznać ograniczoną skuteczność operacji „Śluza". Niemniej istotą zagrożeń hybrydowych jest ich „rozmycie" i wielopłaszczyznowość. Polskie służby podjęły działania reaktywne, co sprawiło, że ich skuteczność w innych działaniach była ograniczona. Kryzys w dalszym ciągu oddziałuje na miejscową ludność i gospodarkę, ma także wpływ na wybory polityczne i postawy Polaków[42]. Bez wątpienia negatywny skutek tego ataku będzie zauważalny w dłuższej perspektywie. Kluczowe, w kontekście zaistniałych wydarzeń oraz prowadzonych w artykule rozważań, jest pytanie o przygotowanie państwa na podobne (lub całkiem inne) ataki.

Zarządzanie kryzysowe i obrona cywilna państwa[43]

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest ochrona swoich obywateli i zapewnienie im bezpieczeństwa, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych wywoływanych zarówno przez siły natury, jak i działania człowieka. W celu skuteczniejszego wywiązywania się państwa z tego zadania opracowano ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[44]. Zgodnie z nią „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej"[45]. Pojęcie sytuacji kryzysowej zdefiniowano w art. 3 ust. 1 ww. ustawy. Należy przez nią rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w funkcjonowaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Do zadań organów zarządzania kryzysowego należy przede wszystkim koordynacja działań wszystkich zaangażowanych podmiotów oraz wspieranie ich na każdym możliwym poziomie (np. wsparcie techniczne, kompetencyjne itp.). Tym samym ponoszą one pełną odpowiedzialność za koordynację przedsięwzięć i skuteczność wsparcia.

Krajowy plan zarządzania kryzysowego (KPZK) na lata 2021–2022 jest dokumentem planistycznym, przygotowanym we współpracy z ministerstwami, urzędami centralnymi i województwami, na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jest dokumentem wyjściowym w procesie planowania cywilnego

[41] Por. *Operacja „Śluza"*. „Polska Zbrojna" 08.08.2022, (dostęp 15.7.2024), na stronie <https://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/37826>.
[42] Zob. CBOS, *O sytuacji na granicy polsko-białoruskiej,* sierpień 2024.
[43] Z uwagi na obszerność tematu, w tym miejscu zostaną zasygnalizowane jedynie wybrane elementy zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.
[44] Dalej ustawa o ZK, (Dz.U. z 2023 r., poz. 122, ze zm.).
[45] Art. 2 ustawy z 26.4.2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 122.).

na szczeblu centralnym i wojewódzkim[46]. W jego treści wskazano, że „najważniejszą rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom hybrydowym odgrywają podmioty bezpieczeństwa narodowego, w tym podmioty odpowiedzialne za kierowanie tym bezpieczeństwem, stanowiące potencjał obronny i ochronny państwa. Z tego względu ważne jest przygotowanie administracji publicznej, służb, inspekcji, straży oraz sił zbrojnych do reagowania na zagrożenia hybrydowe, także poprzez nadanie im odpowiednich kompetencji oraz zapewnienie sił i środków w przypadku niespodziewanej eskalacji kryzysu. Wojskowe środki używane przez przeciwnika w ramach działań hybrydowych mogą bowiem kamuflować przygotowania do faktycznego użycia sił zbrojnych (np. niezapowiedziane ćwiczenia militarne, którym towarzyszy duża koncentracja sił zbrojnych)". Wykrywanie zagrożeń, przeciwstawianie się im przy użyciu środków walki i przymusu bezpośredniego powinno zatem być domeną sił zbrojnych i formacji zaliczonych do służb informacyjnych oraz organów ścigania, zgodnie z ich właściwością rzeczową. Jest to sfera prewencji i detekcji. Z kolei działania niwelujące skutki zagrożeń, ale także prewencyjne, powinny leżeć we właściwości obrony cywilnej (OC). To jeden z podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ludności w sytuacji wystąpienia zarówno zagrożenia zewnętrznego państwa, jak i wewnętrznego, wywołanego przez np. klęski żywiołowe czy katastrofy przemysłowe, w aspekcie militarnym i pozamilitarnym[47]. Stanowi element systemu odporności (*resilience*). Sprawnie działająca OC jest kluczowa w ZK na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa. W czasie pokoju realizuje zadania, takie jak:

- planowanie przedsięwzięć dotyczących ochrony przed skutkami działań zbrojnych zarówno ludności, jak i zakładów pracy, urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury;
- wykrywanie zagrożeń i stwarzanie warunków do ostrzegania i alarmowania ludności;
- przygotowanie schronów i ukryć dla ludności oraz utrzymanie ich w gotowości do użycia;
- gromadzenie i przechowywanie indywidualnych środków ochronnych dla formacji OC i ludności;
- wyposażenie formacji OC w specjalistyczny sprzęt ratowniczy, przyrządy i aparaturę do wykrywania różnego rodzaju zagrożeń;
- systematyczne szkolenie w zakresie OC kadr kierowniczych administracji rządowej i samorządowej, formacji OC oraz ludności w ramach powszechnej samoobrony;
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków.

W czasie wojny OC powinna:

- organizować ewakuację ludności, zaciemniać i wygaszać oświetlenia;

[46] Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*, <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>, (dostęp 4.6.2024).

[47] Por. M. Kopczewski, P. Szmitkowski: O*brona Cywilna w Polsce – proces transformacji po 1989 r., stan obecny i propozycje modernizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności" nr 1/2020, s. 75-87.

• organizować i prowadzić akcję ratunkową, udzielać pomocy medycznej;
• organizować pomieszczenia i zaopatrzenie dla poszkodowanej ludności;
• zaopatrywać ludność w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
• prowadzić likwidację skażeń i zakażeń;
• pomagać w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
• pomagać w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej;
• pomagać w ratowaniu żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania;
• udzielać doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych[48].

Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym i rozwiązywanie tych o znamionach działań hybrydowych powinno więc być zadaniem sprawnie działającej OC i innych służb. Skoordynowane posunięcia w tym zakresie winny być ukierunkowane na zmniejszenie podatności na wrogą dezinformację i propagandę oraz na wzmocnienie ochrony infrastruktury krytycznej przed cyberatakami, terroryzmem, dywersją i sabotażem[49]. Od 2016 r. Unia Europejska tworzy ramy prawne[50] w celu zapewnienia zdolności do przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń hybrydowych w czterech obszarach: 1) podnoszenia świadomości sytuacyjnej; 2) budowania odporności; 3) przeciwdziałania i reagowania na sytuacje kryzysowe (w tym przezwyciężania ich skutków); 4) współpracy i koordynacji z partnerami i organizacjami międzynarodowymi (np.: NATO).

Postuluje się także wzmocnienie tych zdolności w ramach skoordynowanej reakcji na kryzysy wywołane metodami hybrydowymi, a przede wszystkim – stworzenie nowych mechanizmów oraz sprawne ich wykorzystywanie[51]. Jednocześnie, patrząc na rodzimy system normatywny, należy podkreślić niedostosowanie obowiązujących przepisów do komplikującej się sytuacji w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Ustawa o obronie Ojczyzny[52], która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. faktycznie zniosła podstawę prawną dla OC w Polsce[53]. Obecnie elementy systemu ZK i OC funkcjonują, ale brak zintegrowanej OC stanowi ogromne utrudnienie w realizacji ww. zadań, w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej o znacznym natężeniu.

Wyniki wybranych kontroli NIK[54]

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest ochrona swoich obywateli i zapewnienie im bezpieczeństwa, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych wywoływanych

[48] Obrona Cywilna, <https://www.ue.wroc.pl/pracownicy/455/obrona_cywilna.html>, (dostęp 4.8.2024).
[49] F. Bryjka: *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, „PISM Strategic File" nr 9/2022, <https://pism.pl/webroot/upload/files/Strategic File/PISM Strategic File nr 9 (117).pdf>, (dostęp 3.8.2024).
[50] *Unijna współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/>, (dostęp 3.6.2024).
[51] F. Bryjka: *Rozwój unijnych zdolności…*, op.cit.
[52] Dalej ustawa o obronie Ojczyzny, (Dz.U. z 2022 r., poz. 655).
[53] Do tej pory obrona cywilna była wyodrębniona w ustawie z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, ze zm.).
[54] W tej części artykułu wykorzystano ustalenia z kontroli NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, nr ewid. P/17/039 oraz *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, nr ewid. P/22/029.

zarówno przez siły natury, jak i działania człowieka. Jak zostało omówione wcześniej, kluczowe jest więc zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Najwyższa Izba Kontroli od lat bada stan przygotowania państwa do przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym, również takim, które powstały na skutek działań hybrydowych, a także zagadnienia związane z OC w Polsce. Izba przeprowadziła w tym zakresie zarówno kontrole systemowe (z konieczności skrótowo opisane w tym miejscu), jak i liczne kontrole (zarówno planowe, jak i doraźne) badające poszczególne elementy związane z szeroko rozumianą odpornością państwa[55].

Już w 2017 r. NIK oceniła kondycję OC i systemu ZK w Polsce[56]. Kontrola nr ewid. P/17/039 wykazała zróżnicowany stan przygotowania administracji publicznej (rządowej i samorządowej) do realizacji zadań związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności i odpornością państwa[57]. Istotne nieprawidłowości stwierdzono na każdym szczeblu administracji. Wyniki kontroli przeprowadzonych w MSWiA oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (RCB) wykazały, że pomimo wystąpienia przesłanek (np. zmiany struktury administracji rządowej) przez ponad dwa lata nie dokonywano aktualizacji KPRZ oraz planu zarządzania kryzysowego działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne. Z kolei na poziomie wojewódzkim nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niekompletnego raportowania sytuacyjnego oraz niepełnych analiz i prognoz rozwoju sytuacji; braku bezpośredniej komunikacji pomiędzy wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego (WCZK); wdrożenia nieefektywnych rozwiązań dotyczących powiadamiania o sytuacjach kryzysowych podmiotów wskazanych w siatce bezpieczeństwa planów zarządzania kryzysowego. Ponadto stwierdzono niezapewnienie obligatoryjnej, dwuosobowej obsady podczas pełnienia całodobowych dyżurów oraz brak zasilania awaryjnego w WCZK. Na poziomach powiatowym i gminnym, tj. dwóch podstawowych szczeblach zarządzania, NIK zgłosiła także poważne zastrzeżenia do przygotowania organizacyjnego jednostek odpowiedzialnych za sferę odporności (m.in. kwalifikacje merytoryczne pracowników). Należy zauważyć, że nie ma prawnych wymogów

[55] W tym m.in.: *Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wybranych jednostek samorządu terytorialnego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*, nr ewid. P/23/087; *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr ewid. P/23/061; *Funkcjonowanie systemów zarządzania kryzysowego na kolei*, nr ewid. P/23/017; *Zapewnienie zasilania w energię elektryczną placówek ochrony zdrowia na wypadek sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych*, nr ewid. R/23/003; *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze*, nr ewid. D/22/505; *Realizacja zadań antykryzysowych przez banki*, nr ewid. R/23/002; *Zabezpieczenie obiektów infrastruktury krytycznej szczególnie ważnych dla funkcjonowania państwa i jego obywateli*, nr ewid. P/21/011; *Bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej*, nr ewid. P/16/093; *Realizacja przez podmioty państwowe zadań w zakresie ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, nr ewid. P/14/043; *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, nr ewid. I/12/006; *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, nr ewid. P/11/083.

[56] Kontrola NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, nr ewid. P/17/039.

[57] Zarówno w ramach ZK (w tym zagrożeń hybrydowych), jak i OC.

co do wykształcenia i doświadczenia zawodowego osób pracujących na tego typu stanowiskach.

Sporadycznie wypełniano obowiązek polegający na przeprowadzaniu ćwiczeń oraz szkoleń z zakresu ZK na szczeblu lokalnym. Dodatkowo, w każdym powiecie powinno działać przez całą dobę Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK), w którym jednocześnie powinny urzędować co najmniej dwie osoby. Jest to niezbędnym warunkiem do nieprzerwanego, skutecznego działania systemu. Warunek ten nie zawsze był spełniony[58]. Poważne nieprawidłowości dotyczyły także objętych kontrolą gmin, gdzie zadania z zakresu ZK i OC powierzano przeważnie jednej osobie, często jako dodatkowe, w ramach pełnionych czynności służbowych. W takiej sytuacji ich skuteczne wykonywanie było niemożliwe. Pomimo ustawowego obowiązku, w części skontrolowanych jednostek nie powołano gminnego zespołu ZK. Z kolei tam, gdzie taki zespół istniał, nie zapewniono skutecznego całodobowego systemu powiadamiania jego członków. Wskazane nieprawidłowości miały realny wpływ m.in. na działania podejmowane w związku z nawałnicą nazywaną przez media „huraganem stulecia"[59].

Dodatkowo NIK wykazała, że zmarginalizowano rolę wytycznych i zaleceń, tj. narzędzi, dzięki którym organ wyższego szczebla może wpływać na plany sporządzane przez pracowników niższego szczebla. Rzetelnie przygotowany plan zarządzania kryzysowego (PZK) stanowi faktyczne oparcie i pomoc w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (zwłaszcza niespodziewanych). Jednak proces tworzenia, a przede wszystkim merytoryczna zawartość PZK, która jest podstawowym elementem systemu ZK – w niektórych jednostkach została oceniona negatywnie – możliwość ich praktycznego wykorzystania była często znacznie ograniczona[60]. Żaden ze skontrolowanych PZK nie był rzetelnie przygotowany i kompletny[61]. Także ich aktualizacja w powiatach i gminach, co do zasady, polegała jedynie na wykonywaniu korekt o charakterze technicznym[62]. Nie prowadzono kompleksowej aktualizacji zagrożeń występujących na danym obszarze oraz procedur związanych z koordynacją działań. Taki stan rzeczy powodował, że w niektórych jednostkach PZK były całkowicie nieadekwatne w stosunku do realnych potrzeb (*vide* nawałnica z 11 na 12 sierpnia 2017 r.). Tym samym, w ocenie NIK, tworzenie i aktualizowanie PZK stanowiło często

[58] Przykład: Starosta Chojnicki utworzył PCZK dopiero 29.9.2017, tj. po dziesięciu latach od powstania ustawowego obowiązku.

[59] W nocy z 11 na 12 sierpnia 2017 r. przez Polskę przeszła potężna nawałnica, w wyniku której na obozie harcerskim w Suszku zginęło dwoje dzieci, tysiące ludzi straciło dach nad głową, ponad 130 tys. gospodarstw nie miało prądu a tysiące hektarów lasów uległy zniszczeniu.

[60] Kontrolerzy NIK mieli zastrzeżenia do wszystkich etapów cyklu planowania, tj.: analizy, opracowania planu, wdrażania planu, jego testowania i uruchamiania.

[61] Powtarzające się nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza niezgodności planów z wymaganiami określonymi w ustawie o ZK, jak również niestosowaniem zaleceń organów, które te plany zatwierdzały.

[62] Np. nowelizacji aktów prawnych, wprowadzaniu zmian kadrowych czy aktualizacji numerów telefonów.

jedynie wypełnienie formalnego obowiązku określonego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym.

Niezależnie od ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości Izba zwróciła uwagę, że wciąż obowiązujące przepisy utrudniają jednoznaczne stwierdzenie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Możliwość szerokiej interpretacji użytych w ustawie zwrotów „w znacznych rozmiarach" oraz „nieadekwatność posiadanych sił i środków" dodatkowo to utrudnia. W praktyce na określenie krytycznych okoliczności często używano zwrotu „sytuacja nosząca znamiona sytuacji kryzysowej". Taki termin nie został jednak zdefiniowany w przepisach prawa, stąd nie jest możliwe ustalenie przesłanek i następstw jego zastosowania.

Na uwagę zasługują przyjęte w ramach opisywanej kontroli rozwiązania, tzw. epizody praktyczne[63] oraz analizy działań związanych z prawdziwą sytuacją kryzysową[64]. Skorzystano z nich w województwach: łódzkim, dolnośląskim i wielkopolskim. Każdy z epizodów posiadał unikalny scenariusz, zgodnie z którym miała miejsce sytuacja kryzysowa spowodowana zagrożeniem istotnym dla danego terenu w WPZK. Stwierdzono nieprawidłowości, które w rzeczywistych warunkach mogłyby powodować bardzo poważne konsekwencje zarówno dla ludności, jak i służb ratowniczych[65]. Dodatkowo szczegółowym badaniem objęto działania podejmowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, RCB, wojewodów pomorskiego i wielkopolskiego, jak również wybranych starostów i wójtów. Także w tym przypadku potwierdziły się wcześniej przedstawione ustalenia[66].

Główne ustalenia kontroli wykazały, że: nie zadziałał system informowania o zagrożeniach; Starosta Chojnicki nie utworzył PCZK, natomiast wójtowie gmin Chojnice i Gniezno oraz Burmistrz Czerska nie zapewnili całodobowych dyżurów w centrach zarządzania kryzysowego; raporty sytuacyjne przekazywane w związku z realną sytuacją kryzysową do kierownictwa MSWiA oraz kluczowych osób w państwie były niekompletne, m.in. zabrakło analiz i prognoz rozwoju sytuacji; wystąpiły nieprawidłowości związane ze zwoływaniem zespołów zarządzania kryzysowego; zaistniały problemy z zapewnieniem sprawnej łączności w trakcie prowadzenia działań

[63] Gra decyzyjna z elementami ćwiczeń praktycznych będąca swego rodzaju „stress testem" funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego w konkretnych jednostkach. Szczegółowy opis wyników przeprowadzonych epizodów praktycznych, jak również ustaleń połączonych z działaniami uwarunkowanymi sytuacją kryzysową związaną z huraganem znajdują się w Informacji o wynikach kontroli NIK: *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, nr ewid. P/17/039.

[64] Zaistniałą po przejściu ww. nawałnicy przez Polskę 11-12.8.2017.

[65] Przykładowo, zaniedbania w komunikacji pomiędzy szczeblami zarządzania kryzysowego spowodowały ewakuację ludzi odkrytymi pojazdami z zagrożonego skażeniem powietrza obszaru, informację o kontrolowanym przerwaniu wałów przeciwpowodziowych pomimo braku specjalistycznego sprzętu lub zadysponowania sprzętu przeciwpowodziowego oraz inspekcji, służb i straży w niewłaściwe miejsce (nieobjęte sytuacją kryzysową).

[66] Nieprawidłowości dotyczące powiadamiania i komunikacji spowodowały, że informacja o nadchodzącym zagrożeniu nie dotarła do organów zarządzania kryzysowego, m.in. Wojewody Pomorskiego, Starosty Chojnickiego, Wójta Gminy Chojnice i Burmistrza Czerska, skutkiem czego struktury zarządzania kryzysowego nie podjęły skutecznych działań w celu ostrzeżenia ludności przed nadchodzącym zagrożeniem.

ratowniczych; powstała zwłoka we wnioskowaniu o wsparcie Sił Zbrojnych RP; występowały braki informacji na temat lokalizacji miejsc wypoczynku organizowanego okazjonalnie dla dzieci i młodzieży, co utrudniało sprawną ewakuację w sytuacji nadejścia realnego zagrożenia. Ponadto, w odniesieniu do OC kontrola wykazała, że jej struktury nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań dotyczących ochrony ludności[67].W ocenie NIK jej struktura jest anachroniczna. Liczba formacji OC w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych była nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym kolejnym rokiem malała, a wyposażenie tych istniejących było niekompletne i w wielu wypadkach nienadające się do użytku. Wieloletnie zaniedbania powodowały inne stwierdzone nieprawidłowości: brak własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji powierzonych zadań przez Szefa OC Kraju oraz jego ograniczone możliwości zarządcze; przerost ilości dokumentacji planistycznej i sprawozdawczej dotyczącej OC na wszystkich jej poziomach w stosunku do realnych możliwości, co stwarzało jedynie pozory dobrze zorganizowanego i sprawnie funkcjonującego systemu; brak aktualnego Planu Obrony Cywilnej Państwa[68]; przestarzały system ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach; niewystarczający poziom finansowania zadań OC w stosunku do realnych potrzeb – fundusze przeznaczane na wyposażenie nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz wymiany wyeksploatowanego sprzętu.

NIK przeprowadziła w 2022 r. kontrolę przygotowania państwa na zagrożenia hybrydowe[69]. Jej wyniki potwierdziły opisany wcześniej, niekorzystny stan – organy państwa, w przypadku wystąpienia takich zagrożeń, nie są przygotowane do sprawnej realizacji zadań w ramach systemu ZK i OC. Izba wielokrotnie to podkreślała, formułując odpowiednie wnioski w wystąpieniach i informacjach o wynikach kontroli. Nie zostały one w znaczącej mierze zrealizowane. Ważnym problemem jest niezdolność decydentów do budowy kompleksowego systemu odporności państwa (regulującego całościowo kwestie ZK i OC) oraz elastycznego reagowania w zakresie dostosowywania przepisów prawa do zmieniających się warunków zewnętrznych. Trwające od wielu lat prace nad stworzeniem takiego systemu na pewnym etapie są wstrzymywane i *de facto* rozpoczynane od nowa – tak, jak miało to miejsce z projektem nowej ustawy będącej podstawą do budowy systemu odporności państwa[70].

---

[67] Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12.8.1949, dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8.6.1977 (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, ze zm.).

[68] Ostatni plan opracowany został w roku 1995.

[69] Informacja o wynikach kontroli NIK: *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, nr ewid. P/22/029.

[70] Zob. proces powstawania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, <https://www.gov.pl/web/mswia/mswia-przygotowalo-projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej>, oraz <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/opublikowano-projekt-projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej> (dostęp 25.9.2024).

W ramach przeprowadzonej na wszystkich szczeblach ZK kontroli ustalono, że – poza KPZK – w dużej części PZK nie uwzględniano zagrożeń hybrydowych. W niektórych wskazano je tylko jako element występujący przy okazji innych zidentyfikowanych zagrożeń (np. terrorystycznych). Zróżnicowane podejście do tworzenia w tym zakresie dokumentacji planistycznej[71] wskazuje na niewystarczające przeszkolenie osób odpowiedzialnych za jej sporządzanie, a nawet bagatelizowanie roli takiej dokumentacji w systemie ZK. Tym bardziej zdumiewające wydaje się nieuwzględnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zagrożeń hybrydowych w resortowym PZK, jak również w raportach cząstkowych do planu. Pomimo stwierdzonej poprawy jakości sporządzanej dokumentacji planistycznej nadal występowały w niej błędy, czasami świadczące o ich kopiowaniu i jedynie pobieżnej zmianie treści[72].

NIK po raz kolejny wykryła m.in. trudności z interpretacją kluczowych pojęć i definicji związanych z ZK, zwłaszcza w uznaniu sytuacji za kryzysową. Nie mniej istotny był ciągły brak jednolitego systemu łączności radiowej struktur ZK i służb ratowniczych. Dodatkowo, w odniesieniu do RCB – jego usytuowanie prawne sprawia, że nie posiada ono wielu skutecznych narzędzi do prowadzenia działalności, a pewne kompetencje z zakresu ZK przypisane są do poszczególnych ministerstw – zwłaszcza MSWiA, co jest nieefektywne. W przypadku tego ministerstwa wykazano brak aktywności resortowego zespołu ZK, który zgodnie z ustawą o ZK powinien funkcjonować regularnie, natomiast w okresie objętym kontrolą nie odbył żadnego protokołowanego spotkania. Z kolei Minister SWiA nie posiadał wiedzy o kryteriach kwalifikowania przez RCB konkretnych zdarzeń jako sytuacji kryzysowych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego głównym problemem, z którym borykają się zwłaszcza jednostki szczebla powiatowego i gminnego, jest niewielka liczba pracowników, za to duża – zadań do realizacji. Dokumentacja planistyczna przygotowywana w tych jednostkach jest nierzadko niskiej jakości. NIK zwróciła uwagę na niewielką liczbę szkoleń i ćwiczeń prowadzonych w skontrolowanych jednostkach w zakresie, o którym mowa w ustawie o ZK. Ponadto wyniki kontroli ujawniły, że w żadnym z badanych zespołów ZK nie zajmowano się zagrożeniami hybrydowymi.

Podobnie jak w wypadku wcześniejszej kontroli, także tym razem przeprowadzono epizody praktyczne. Ich wyniki pokazały, że nastąpiła poprawa jeżeli chodzi o wykonywanie zadań w ramach systemu ZK, zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim, a stwierdzone uchybienia nie miały decydującego wpływu na ich realizację. Należy zaznaczyć, że w realnych sytuacjach nieprawidłowości te mogłyby doprowadzić do zagrożenia zdrowia i życia ludzi[73].

[71] Plany zarządzania kryzysowego, raporty cząstkowe.

[72] Np. w Starostwie Powiatowym w Nysie plan zawierał odniesienia wskazujące, że dotyczył on innego powiatu, tzn. brzeskiego, a nie nyskiego.

[73] Np. w jednostkach kontrolowanych w województwie opolskim brak pełnej dokumentacji sytuacyjnej nie pozwalał na podjęcie natychmiastowej decyzji o ewakuacji mieszkańców z zagrożonego zalaniem obszaru, co mogłoby doprowadzić do śmierci ludzi.

W ocenie NIK zdolność reagowania organów ZK w sytuacjach kryzysowych poprawiła się w wyniku doświadczeń nabytych w czasie pandemii COVID-19 oraz masowego napływu do Polski obywateli Ukrainy. Tym niemniej bez wprowadzenia potrzebnych uregulowań prawnych, jak również stałych szkoleń i ćwiczeń na wszystkich szczeblach ZK, nabyte doświadczenie osób odpowiadających za kluczowe decyzje może okazać się niewystarczające, zwłaszcza w obliczu wieloaspektowych, niejednoznacznych i coraz intensywniejszych działań hybrydowych prowadzonych przeciwko Polsce. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom wymaga funkcjonowania spójnego systemu odporności państwa ukierunkowanego na ochronę ludności oraz infrastruktury krytycznej, jak również stałego doskonalenia i identyfikowania nowych form zagrożeń (zwłaszcza w dziedzinie cyberbezpieczeństwa).

Podsumowanie

Trudna sytuacja międzynarodowa sprawia, że kontestowana jest kwestia bezpieczeństwa państwa, rozumianego jako brak zagrożenia[74], co naraża istotne interesy narodowe. Coraz częściej słychać o przybliżającej się wojnie hybrydowej, która ma być zaplanowanym konfliktem prowadzonym w czasie – teoretycznie – pokoju[75]. Elementami tego konfliktu są incydenty skierowane w sferę bezpieczeństwa narodowego prowadzone przez różne podmioty (nie tylko państwowe). Określa się je jako zagrożenia hybrydowe, czyli celowe i skoordynowane działania prowadzące do osiągnięcia zamierzeń politycznych i strategicznych, wykorzystujące środki konwencjonalne oraz niekonwencjonalne mające za zadanie podtrzymywanie sytuacji kryzysowych bez użycia regularnych środków militarnych.

Odporność państwa na zagrożenia hybrydowe w przeważającej mierze zależy od możliwości zapewnienia dostatecznego poziomu ochrony ludności w wypadku sytuacji kryzysowych, biorąc pod uwagę zmienny i niejednoznaczny charakter tych zagrożeń. Odporność państwa na te zagrożenia oraz kluczowy w tym kontekście stan OC i systemu ZK były przedmiotem wybranych kontroli NIK[76]. Należy podkreślić aktualność jednego ze sformułowanych w ich wyniku wniosków pokontrolnych. W Polsce od 16 lat trwają prace nad projektem ustawy, która w sposób systemowy unormowałaby kwestie ochrony ludności i OC – w szczególności w zakresie uregulowań prawnych, w tym sporządzenia Planu Obrony Cywilnej

[74] Por. E. Nowak, M. Nowak: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 12.

[75] D. Niedzielski: *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona" nr 2/2016, s. 36-37.

[76] Warto wspomnieć o wynikach kontroli: *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr ewid. P/23/061, w trakcie której stwierdzono liczne nieprawidłowości. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność wybranych podmiotów (w tym MSWiA), dotyczącą tworzenia warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom bezpiecznych miejsc przebywania. Zasoby budowli ochronnych w Polsce są niewystarczające. Brakuje odpowiednich schronów, nie mamy również przepisów prawa regulujących ten obszar. Zob. K. Kopeć: *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2024.

Państwa. Należy zaznaczyć, że po latach oczekiwania 29 stycznia 2020 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ZK oraz niektórych innych ustaw[77]. Celem zaproponowanych rozwiązań było wzmocnienie systemu zarządzania kryzysowego, zwłaszcza zarządzania ryzykiem i ochrony ludności[78]. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ww. ustawy planowane było wprowadzenie pojęcia zagrożenia hybrydowego w jej treści, którego definicja byłaby zbieżna z treścią KPZK[79], jednak nie został on skierowany do dalszych prac sejmowych[80]. W latach 2022–2023 w MSWiA powstał nowy projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej[81], natomiast obecnie (sierpień 2024 r.) trwają prace nad kolejnym projektem, tym razem dużej nowelizacji obowiązującej od 2007 r. ustawy o ZK[82].

Niedostosowanie obowiązujących przepisów prawa do komplikującej się sytuacji w sferze bezpieczeństwa narodowego widoczne jest także w tym aspekcie, że ustawa o obronie Ojczyzny[83], która weszła w życie 23 kwietnia 2022 r. faktycznie zniosła podstawę prawną dla OC w Polsce[84]. Nastąpiło to już po wybuchu wojny w Ukrainie i do dzisiaj kwestia ta nie została uregulowana. To, iż w Polsce *de facto* nie istnieje skuteczny system OC wykazały już wyniki wcześniejszej z opisywanych kontroli. Struktury OC nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań dotyczących ochrony ludności[85], w ocenie NIK są anachroniczne i nieadekwatne do zagrożeń. Wieloletnie zaniedbania doprowadziły do licznych nieprawidłowości. Wyniki kontroli wskazały również potrzebę przeprowadzenia dogłębnej analizy działania systemów ZK i OC oraz podjęcia przedsięwzięć (w tym legislacyjnych) w celu usprawnienia funkcjonowania tych obszarów, w tym: analizy związanej z samą organizacją zarządzania

[77] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=203>, (dostęp 25.7.2024).

[78] Z uwzględnieniem postanowień decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z 17.12.2013 w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz Ramowego programu działań na lata 2015–2030 w sprawie organizacji ryzyka katastrof.

[79] Projekt zmiany ww. ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu 3.6.2020, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/EB479F3882335925C125857E003A53A2/%24File/405.pdf>, (dostęp 8.9.2024).

[80] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw – przebieg spraw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=203>, (dostęp 25.7.2024).

[81] Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej>, (dostęp 25.8.2024).

[82] Projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386961>, (dostęp 20.8.2024).

[83] Dz.U. z 2022 r., poz. 655, dalej ustawa o obronie Ojczyzny.

[84] Do tej pory obrona cywilna była wyodrębniona w ustawie z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, ze zm.).

[85] Wynikających z I Protokołu Dodatkowego do Konwencji genewskich z 12.8.1949. Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich, dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie 8.6.1977 (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175, ze zm.).

kryzysowego; wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur ZK i służb ratowniczych; posunięć mających na celu zapewnienie kompletności krajowego Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej oraz terminowości jego sporządzania; zainicjowania kompleksowego przeglądu stanu zaawansowania opracowywania i wdrażania PZK, który w skali Polski obejmowałby wszystkie jednostki szczebla powiatowego oraz gminnego. Z kolei wyniki kontroli przygotowania państwa na zagrożenia hybrydowe wskazują na konieczność natychmiastowego: opracowania ustawy, która w sposób kompleksowy ureguluje kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej; zainicjowania – mając na uwadze obecną sytuację geopolityczną – ciągłego procesu podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej oraz instytucjonalnej na temat postępowania w sytuacjach zagrożeń hybrydowych; dokonania analizy funkcjonującego systemu ZK, celem ograniczenia skali występowania zidentyfikowanych przez NIK nieprawidłowości.

Polska nie jest w dostatecznym stopniu przygotowana na odparcie wrogich działań mających znamiona hybrydowości. Ich złożoność sprawia, że trudno jest je rozpoznać i skutecznie się im przeciwstawić. Kluczowe są tu stan i struktura systemu ZK oraz OC, czyli obszary, w których od lat jest wiele zaniedbań.

dr **WOJCIECH GOLEŃSKI**
doradca ekonomiczny,
Wydział Analiz Strategicznych
Departament Strategii NIK,
Uniwersytet Opolski
Instytut Ekonomii i Finansów
ORCID: 0000-0001-8936-4510,
DOMINIK ZIMNY
doradca techniczny,
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, zagrożenia hybrydowe, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, operacja „Śluza", epizody praktyczne

Bibliografia:

1. Bartosiak J.: *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Zona Zero, 2018.
2. Bartosiak J.: *Najlepsze miejsce na świecie. Gdzie Wschód zderza się z Zachodem*, Wydawnictwo Literackie 2023.
3. Bąk M.: *Determinanty bezpieczeństwa narodowego. Nowe zagrożenia – nowe wyzwania*, „Przegląd Politologiczny" nr 2/2018.
4. Bąk T., Ciekanowski Z.: *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE, Jarosław 2012.
5. Będzieszak M., Goleński W: *Bezpieczeństwo narodowe jako priorytet działalności NIK*, „Kontrola Państwowa" 3/2023.
6. Bilal A.: *Wojna hybrydowa – nowe zagrożenia, złożoność i „zaufanie" jako antidotum*, „NATO Review", listopad 2021.

7. Bryjka F.: *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, „PISM Strategic File" nr 9/2022.
8. CBOS, *O sytuacji na granicy polsko-białoruskiej,* sierpień 2024.
9. Chudoba M.: *Zagrożenia hybrydowe – wnioski dla Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego", Zeszyt 29/2023.
10. Dyner A.M.: *Działania hybrydowe Rosji przeciw państwom NATO i UE*, PISM, 2022.
11. Giles A.: *Valery Gerasimov's Doctrine. From Soviet armor officer to strategic mastermind?*, Universität Potsdam, November 2020.
12. Gleotti M.: *Wszystko jest wojną. Jak mocarstwa zrobiły z ciebie broń*, Horyzont. Znak, Kraków 2023.
13. Gruszczak A.: *Hybrydowość współczesnych wojen – analiza krytyczna* [w:] *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, W. Sokała, B. Zapała (red.) BBN, Warszawa 2011.
14. Jakubczak W.: *Globalna skala wykorzystywania działań hybrydowych przez Federację Rosyjską*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono" nr 1/2022.
15. Kitler W.: *Istota bezpieczeństwa narodowego* [w:] *Edukacja obronna społeczeństwa*, W. Fehler, B. Wiśniewski (red.), NSP, Białystok 2006.
16. Kitler W.: System *Bezpieczeństwa Narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne* „Wiedza Obronna" nr 3/2019.
17. Konieczny M.: O*peracja „Śluza" – kryzys uchodźczy związany z przerzutem nielegalnych migrantów przez polsko-białoruską granicę*, „Roczniki Administracji i Prawa" XX/2022, z. 2.
18. Kopczewski M., Szmitkowski P.: O*brona Cywilna w Polsce – proces transformacji po 1989 r., stan obecny i propozycje modernizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności" nr 1/2020.
19. Kopeć K.: *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2024.
20. Koziej S.: *Bezpieczeństwo narodowe i obronność Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996.
21. J. McCuen: *Hybrid Wars*, „Military Review", March-April 2008.
22. P.R. Mansoor: *Introduction: Hybrid Warfare in History* [w:] *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, W. Murray, P.R. Mansoor (red.), Cambridge 2012.
23. Mattis J.N., Hoffman F.: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, „Proceedings" November 2005, Vol. 131/11/1,233.
24. Meissner J.: *Rosyjska koncepcja wojny nowej generacji w świetle pierwszych doświadczeń wojny w Ukrainie*, „Roczniki Nauk Społecznych" nr 4/2022.
25. Niedzielski D.: *Zagrożenia hybrydowe. Podstawowe informacje i zdolności Sił Zbrojnych RP*, „Kwartalnik Bellona" nr 2/2016.
26. Niedzielski D.: *Kryzys na granicy Polski z Białorusią – nowy format działań hybrydowych?* „Biuletyn Akademickie Centrum Komunikacji Strategicznej" nr 1/2022.
27. Nowak E., Nowak M.: *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

28. Ochmann P.: *Prawne implikacje wybranych elementów terminu 'wojna hybrydowa'*, „Studia Prawa Publicznego" nr 4/2019.
29. Olak K., Olak A.: *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis" nr 1/2016.
30. Pokuszyński W.: *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka" nr 5/2009.
31. Sykulski L.: *Geopolityka a bezpieczeństwo Polski*, Wydawnictwo Geopolityczne, 2023.
32. Wyrębek H.: *Zagrożenia hybrydowe bezpieczeństwa informacyjnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo" nr 1/2023.
33. Zdrodowski A.:, *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate" nr 3/2019.

ABSTRACT

Preparing the State for Hybrid Threats – Need for Urgent Actions

The uncertain international situation that is getting more and more complicated over the last years: the crisis on Poland's eastern border, the war in Ukraine, the conflict in the Middle East, the competition between the USA and China – makes the issue of the State's security being questioned and stopped being considered as the lack of threat. In the light of serious geopolitical challenges, the article discusses our country's preparedness for contemporary threats of hybrid nature. Both the common and the dictionary understanding of the notion of 'hybridism' refer to a thing composed of various elements that often do not match, a combination of numerous forms of ambiguous, eclectic, mixed and/or difficult to classify nature. The authors make a thesis that Poland, as a state, is not prepared for hybrid threats. To verify this theory, the results of several audits are used, selected from those conducted by the Department of Public Order & Internal Security of NIK. So as to better illustrate and explain the dangers and audit findings presented, the essence and nature of hybrid threats are described and several selected definitions of a hybrid attack, as well as the role of the crisis management system.

Wojciech Goleński, PhD, economic advisor, Unit of Strategic Analyses, Department of Strategy of NIK, Opole University, Institute of Economy and Finance
ORCID: 0000-0001-8936-4510
Dominik Zimny, technical advisor, Department of Public Order & Internal Security of NIK

Key words: national security, hybrid threat, crisis management, civil defence, the "Lock" operation, practical episodes