

Dawid Czarnecki

Zarządzanie kryzysowe na szczeblu krajowym - organizacja i funkcjonowanie

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 20, 144-163

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA
NAUKA – PRAKTYKA – REFLEKSJE
Nr 20, 2015 (144–163)

ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE NA
SZCZEBLU KRAJOWYM – ORGANIZACJA
I FUNKCJONOWANIE

CRISIS MANAGEMENT AT
NATIONAL LEVEL - ORGANIZATION
AND FUNCTIONING

DAWID CZARNECKI

ABSTRACT

This article aims to present reflections on the organization and functioning of crisis management in the event of an emergency at the national level. It is also presented to show the correct operation of one of the levels of crisis management system of the Republic of Poland indicating the tasks and powers of the Prime Minister and Council of Ministers in the structure of crisis management and to present public administration activities in the event of an emergency.

KEY WORDS

crisis management, crisis situation, crisis, government, the government's crisis management team, government security center

ABSTRAKT

Artykuł ten ma na celu przedstawienie rozważań na temat organizacji i funkcjonowania zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożenia na szczeblu krajowym. Prezentowane jest także pokazanie pra-

widłowego działania jednego ze szczebli systemu zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej ze wskazaniem zadań i kompetencji Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów w strukturze zarządzania kryzysowego, a także przedstawienie działań administracji publicznej na wypadek wystąpienia zagrożenia.

SŁOWA KLUCZOWE

zarządzanie kryzysowe, sytuacja kryzysowa, kryzys, rządowy zespół zarządzania kryzysowego, rządowe centrum bezpieczeństwa



WPROWADZENIE

Funkcjonowanie władzy ma duże znaczenie dla relacji pomiędzy państwem a obywatelem. W życiu każdego człowieka, rodziny, społeczności lokalnej, całego społeczeństwa oraz narodu – zapewnienie bezpieczeństwa stanowi największą wartość i potrzebę ludzką. Zapewnienie odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa jest istotnym elementem polityki wewnętrznej państwa, która odnosi się do zagrożeń i przeciw działań występujących wewnątrz państwa. Ogromny wpływ na bezpieczeństwo społeczności ma właśnie zarządzanie kryzysowe. Na przełomie XX i XXI wieku doszło do bardzo wielu sytuacji kryzysowych, będących zarówno skutkami działania sił natury, jak również i rezultatami działalności ludzkiej – niebezpiecznymi efektami postępu cywilizacyjnego współczesnego świata. W związku z rosnącą złożonością i wieloaspektowością bezpieczeństwa narodowego i globalnego coraz większego znaczenia nabiera właśnie problematyka zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w zakresie ochrony i obrony ludności oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Współcześnie zarządzanie kryzysowe to szereg przedsięwzięć organów administracji rządowej i samorządowej, ukierunkowanych na zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, oraz odtwarzanie (odbudowę) infrastruktury krytycznej. Dlatego też istotne jest stworzenie systemu mogącego skutecznie obniżyć to ryzyko. Dlatego też główną tezę można sprowadzić do konstatacji, że najistotniejszym podsystemem funkcjonującym w ramach systemu bezpieczeństwa jest za-

rzządzanie kryzysowe w tym na szczeblu krajowym, na które składają się przede wszystkim organy administracji publicznej tworząc podsystem kierowania, a także elementy wykonawcze systemu bezpieczeństwa narodowego. Z uwagi na ograniczony w tytule zakres tematyczny nie można traktować pracy jako wyczerpujące omówienie zarządzania kryzysowego na szczeblu krajowym.

RADA MINISTRÓW Z PREZESEM RADY MINISTRÓW

Rada Ministrów w świetle Konstytucji Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku jest naczelnym organem władzy wykonawczej, prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, spełniającym złożone zadania o charakterze politycznym, kierującym, koordynującym i kontrolującym działania całej administracji rządowej, funkcjonującym pod kontrolą Sejmu i przed Sejmem ponoszącym odpowiedzialność¹. Na szczególną uwagę zasługują pozycja i rola ustrojowa Prezesa Rady Ministrów, którego pozycję prawną określa art.148 Konstytucji. Stwierdza on, że Prezes Rady Ministrów² „kieruje pracami Rady Ministrów” oraz „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania”, a także „koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów”³. Jego rola jako kierownika Rady Ministrów nie sprowadza się jedynie do podejmowania działań proceduralnych i organizatorskich, ale obejmuje kierowanie merytoryczną stroną działalności gabinetu⁴. Co więcej, w ramach tej kompetencji przyznaje się szefowi rządu uprawnienia do wkraczania w sferę merytorycznego funkcjonowania poszczególnych członków rządu⁵. Wszystko to razem powoduje, że premier przy pomocy uprawnień, wynikających z przywołanych przepisów art. 148 ustawy zasadniczej oraz rozwijających ich treść przepisów ustawy o Radzie Ministrów⁶, decyduje w gruncie rze-

¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2002, s. 192.

² *Ibidem*, s. 199-200.

³ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 137.

⁴ E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Wyd. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001, s. 560.

⁵ Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002, s. 88.

⁶ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492).

czy o zakresie i sposobie realizowania konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów⁷. Kierowanie pracami Rady Ministrów obejmuje zwoływanie posiedzeń rządu, przewodniczenie jego obradom, dzięki czemu premier może skutecznie oddziaływać na tok jego prac i na treść podejmowanych uchwał. [...] Prezes Rady Ministrów ma prawo wydawania rozporządzeń, a więc aktów wykonawczych w stosunku do ustaw⁸. Akty te wydaje na podstawie ustaw i w celu ich wykonywania. Ponadto zgodnie z Konstytucją premier jest zwierzchnikiem wszystkich pracowników administracji rządowej. Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego na poziomie państwa istotna jest treść pkt. 6 art.148 Konstytucji RP, który stanowi, że Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach⁹. Ma też wpływa na stan bezpieczeństwa wewnętrznego, powołując i odwołując szefów urzędów centralnych, sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów, a także nadzorując bezpośrednio podległe mu centralne organy administracji¹⁰. Zarządzanie kryzysowe na terytorium RP sprawuje Rada Ministrów. W przypadkach niecierpiących zwłoki, zarządzanie kryzysowe sprawuje minister właściwy dla spraw wewnętrznych, zawiadamiając niezwłocznie o swoich działaniach Prezesa Rady Ministrów¹¹. Decyzje podjęte przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych podlegają rozpatrzeniu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów. W celu zapewnienia realizacji ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym Rada Ministrów wydała akty wykonawcze, które uszczegółwiają realizację zadań, i tak :

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹²,

⁷ M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101)/ 2010, s. 11.

⁸ W. Skrzydło, op. cit., s. 199-200.

⁹ A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytet Pedagogiczny Kraków, Kraków 2012, s. 205.

¹⁰ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Wyd. TNOIK, Toruń 2008, s. 29.

¹¹ R. Wróblewski, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Wyd. Uniwersytet Przyrodniczo- Humanistyczny, Siedlce 2013, s. 317.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. 2010 nr 83 poz. 540).

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie Narodowego programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej¹³,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 roku w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej¹⁴,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 roku w sprawie określenia organów administracji rządowej, które tworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania¹⁵,
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁶,
- zarządzenie NR 86 prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 roku w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego¹⁷.

Ponadto na podstawie delegacji ustawowej Rada Ministrów przyjmuje w drodze uchwały Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej, którego celem jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej¹⁸.

RZĄDOWY ZESPÓŁ ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

Na poziomie krajowym przy Radzie Ministrów tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego (RZZK), który jest organem opiniodawczo

- doradczym właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego państwem¹⁹.

Z mocy ustawy w skład zespołu wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów - przewodniczący,

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83 poz. 541).

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. 2010 nr 83 poz. 542).

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

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz.U. 2008 nr 128 poz. 821).

¹⁷ Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. 2008 nr 61 poz. 538).

¹⁸ A. Żebrowski, op. cit., s. 206.

¹⁹ Ibidem, s. 207.

- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych - zastępca przewodniczącego,
- Minister Spraw Zagranicznych,
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli funkcjonuje jako organ w składzie Rady Ministrów)

W zależności od potrzeb sytuacji, skład zespołu może zostać rozszerzony o następujące organy administracji rządowej:

1. Ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej:

- administracja publiczna
- budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa,
- finanse publiczne,
- gospodarka,
- gospodarka morska,
- gospodarka wodna,
- instytucje finansowe,
- informatyzacja,
- kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego,
- łączność,
- oświata i wychowanie,
- rolnictwo,
- sprawiedliwość,
- środowisko,
- transport
- zdrowie,
- praca i zabezpieczenie społeczne.

2. Głównego Geodetę Kraju,

3. Głównego Inspektora Sanitarnego,

4. Głównego Lekarza Weterynarii,

5. Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej,

6. Komendanta Głównego Policji,

7. Komendanta Głównego Straży Granicznej,

8. Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki,

9. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego,

10. Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,

11. Szefa Agencji Wywiadu,

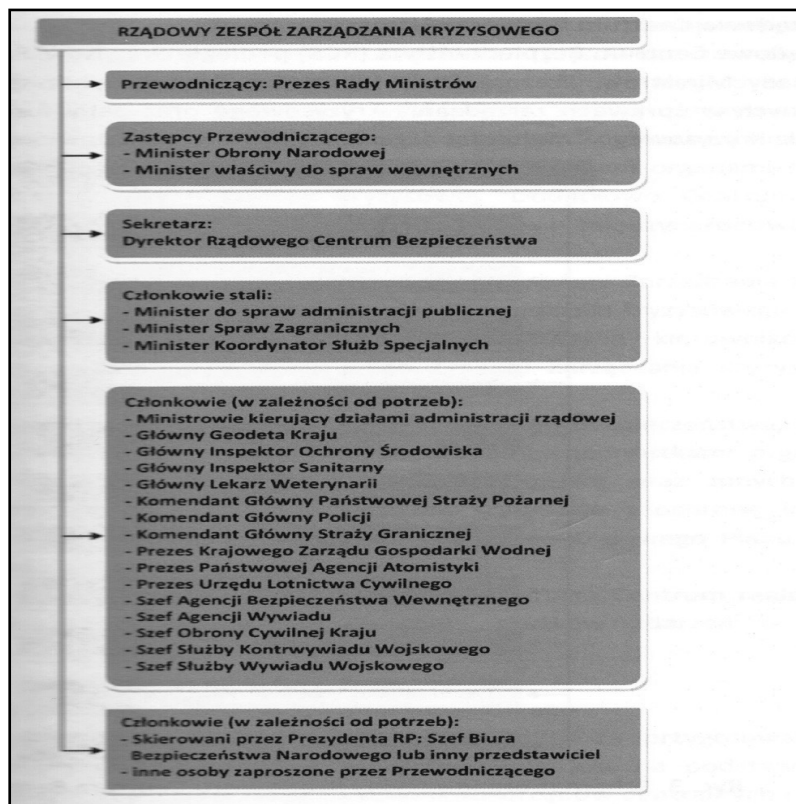
12. Szefa Obrony Cywilnej Kraju,

13. Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego,

14. Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.

RYS.1. SCHEMAT ORGANIZACYJNY RZĄDOWEGO ZESPOŁU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO

SKETCH.1. AN ORGANIZATIONAL CHART OF THE GOVERNMENT CRISIS MANAGEMENT TEAM



Źródło: *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, pod red. D. Wróblewskiego, Józefów 2014, s. 31.

Jak widać z powyższej listy, ustawodawca przewidział możliwość zaangażowania różnych organów administracji rządowej, w zależności od rodzaju konkretnej sytuacji kryzysowej, dzięki czemu struktura Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego jest dość elastyczna²⁰. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może skierować do prac Zespołu, na prawach członka, Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego lub innego przedstawiciela.

²⁰ *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno - prawne*, pod. red. A. Kurkiewicza, Wyd. Municipium S.A., Warszawa 2008, s. 74-75.

W przypadku nieobecności przewodniczącego, pracami Zespołu kieruje wyznaczony przez niego zastępca albo członek Zespołu, w którego właściwości - wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej - pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej²¹. Członkowie Zespołu mogą wyznaczać do udziału w jego pracach swoich przedstawicieli: Prezes Rady Ministrów - wiceprezesa Rady Ministrów, mister- sekretarza lub podsekretarza stanu, pozostałe organy - swojego zastępcę.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy:

- przygotowanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych,
- doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb w sytuacjach kryzysowych,
- opiniowanie sprawozdań końcowych z działań podejmowanych w związku z zarządzaniem kryzysowym,
- opiniowanie potrzeb w zakresie odtwarzania infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru,
- opiniowanie i przekładanie Radzie Ministrów Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego,
- opiniowanie projektu zarządzenia Rady Ministrów, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, określanie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego przez organy odpowiedzialne za ich uruchamianie²².

Prezes Rady Ministrów Zarządzeniem Nr 78 z 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego²³ określił organizację i tryb pracy Zespołu, z uwzględnieniem rozwiązań pozwalających na niezwłoczne zebranie się Zespołu i zapewnienie uzyskania pełnej informacji o zdarzeniach będących przedmiotem posiedzeń. Posiedzenie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego odbywają się raz na kwartał - posiedzenia zwyczajne lub w razie potrzeby - posiedzenia nadzwyczajne, które zwołuje przewodniczący, a w przypad-

²¹ W. Lidawa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. AON, Warszawa 2010, s. 48.

²² A. Żebrowski, op. cit., s. 208.

²³ Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. 2011 nr 93 poz. 955).

ku jego nieobecności - jeden z wyznaczonych przez niego zastępców albo członek Zespołu w którego właściwości wynikającej z kierowania danym działem administracji rządowej - pozostaje rodzaj zaistniałej sytuacji kryzysowej. Ustalenia Zespołu podejmowane są w drodze przyjmowanych jednomyślnie uzgodnień. W przypadku nieosiągnięcia jednomyślnego uzgodnienia, przewodniczący, a w razie jego nieobecności - wyznaczony przez niego zastępca lub członek Zespołu nakazuje sporządzenie protokołu rozbieżności, w którym zamieszcza się wszystkie stanowiska uczestników posiedzenia Zespołu oraz przyczyny uniemożliwiające podjęcie ustalenia. Ustalenia Zespołu albo protokół rozbieżności jest niezwłocznie przedstawiany Radzie Ministrów. Obsługę Zespołu i całodobowy obieg informacji na potrzeby Zespołu zapewnia Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W pracach Rządowego Zespołu Zarządzania kryzysowego uczestniczy również sekretarz Zespołu, do jego zadań należy:

- organizowanie posiedzeń Zespołu,
- zapewnienie przygotowania opinii, ekspertyz i projektów dokumentów, niezbędnych do realizacji zadań Zespołu,
- zapewnienie wymiany informacji związanych z realizacją zadań Zespołu,
- współpraca z Rzecznikiem Prasowym Rządu dotycząca przygotowania projektów komunikatów prasowych z posiedzeń Zespołu, w zakresie treści uzgodnionej z przewodniczącym Zespołu,

Sekretarz Zespołu sporządza protokół z posiedzenia Zespołu, zatwierdzany przez przewodniczącego, a w razie jego nieobecności - przez wyznaczonego przez niego zastępcę lub członka Zespołu. Sporządza on w uzgodnieniu z przewodniczącym sprawozdanie z prac Zespołu za rok ubiegły w terminie od dnia 31 marca roku kalendarzowego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Prezes Rady Ministrów przekłada sprawozdanie Radzie Ministrów najpóźniej do dnia 30 kwietnia roku kalendarzowego następującego po roku, którego sprawozdanie dotyczy. Informacje o przebiegu posiedzenia, informacje zawarte w ustaleniach, informacje zawarte w protokole rozbieżności lub informacje o opiniach i stanowiskach wyrażonych na tym posiedzeniu przez jego uczestników mogą być ujawniane wyłącznie w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie²⁴ z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Prawo

²⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm).

do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnie ustawowo chronionych. Przewodniczący, a w razie jego nieobecności wyznaczony przez niego zastępca przewodniczącego lub członek Zespołu może z własnej inicjatywy lub na wniosek każdego członka Zespołu zarządzić niejawną charakter posiedzenia Zespołu. Z posiedzenia zespołu sporządzany jest komunikat prasowy, informujący w szczególności o przedmiocie posiedzenia oraz o podjętych ustaleniach. W przypadku zarządzenia niejawnego charakteru posiedzenia Zespołu nie sporządza się takiego komunikatu. Komunikat przygotowuje i przekazuje Rzecznikowi Prasowemu Rządu sekretarz Zespołu²⁵.

RZĄDOWE CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA

Zmiany organizacyjne struktur rządowych, administracji państwa, geopolityczne, stabilizacja struktur demokratycznych oraz pojawienie się nowych zagrożeń - wszystkie te czynniki wymusiły ewolucję systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Nowe uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne w sposób całościowy, kompleksowy porządkują zapisy poprzednich ustaw i rozporządzeń. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym określiła struktury organizacyjne, ich zadania w stanach zagrożenia i klęski oraz zasad finansowania. Na każdym poziomie podziału administracyjne państwa powołano zespoły zarządzania kryzysowego oraz operacyjno-koordynacyjne centra zarządzania kryzysowego. Na poziomie centralnym, zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, powołano Rządowe Centrum Bezpieczeństwa²⁶, któremu powierzono role: informacyjną, koordynacyjną, opiniującą, doradcą w stosunku do centrów zarządzania kryzysowego niższych szczebli w wymiarze krajowym. Centrum rozpoczęło swoją działalność 2 sierpnia 2008 roku, pełniąc funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego oraz zapewniając obsługę prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach za-

²⁵ *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, praca zbiorowa, pod red. M. Żmigrodzkiego, Wyd. Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2012, s. 94-95.

²⁶ Zwane dalej RCB.

rzządzania kryzysowego²⁷. Funkcjonuje przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy odpowiedzialny za inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie zarządzania kryzysowego²⁸. Podstawowe zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa to :

- monitorowanie i prognozowanie potencjalnych zagrożeń,
- planowanie wsparcia i współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego administracji publicznej (organami administracji rządowej, samorządu terytorialnego),
- kierowanie przedsięwzięciami prowadzącymi do zapobiegania skutkom kryzysu, a w przypadku zaistnienia zagrożeń uruchamianie procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym,
- organizacja, koordynacja oraz prowadzenie ćwiczeń i szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego, a ponadto udział w ćwiczeniach na szczeblu krajowym i międzynarodowym,
- prowadzenie stałych dyżurów w ramach zadań gotowości obronnej,
- działania w zakresie edukacji na rzecz bezpieczeństwa²⁹.

Za niezmiernie ważne zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa uznano alarmowanie i ostrzeganie ludności cywilnej przed zagrożeniami, dlatego też w ramach Biura Monitorowania i Analiz Zagrożeń prowadzony jest stały monitoring oraz gromadzone są informacje o zdarzeniach mogących prowadzić do powstania sytuacji kryzysowej bądź kryzysu. Informacje te są wymieniane między instytucjami wiodącymi oraz zaangażowanymi w reagowanie na zagrożenia. W celu usprawnienia tego procesu przygotowuje się dobowe i tygodniowe raporty oraz analizy kwartalne, a następnie rozsyła się je do centralnych organów i jednostek współpracujących z RCB. W dobowych raportach zawierane są informacje dostarczane m.in. z centrów zarządzania kryzysowego czy organów centralnych, zawierające prognozy rozwoju sytuacji. Raport tygodniowy jest analizą informacji pojawiających się w mediach, tych o największym znaczeniu dla bezpieczeństwa kraju. Analizy kwartalne zawierają zbiór najważniejszych

²⁷ *Organizacja i Funkcjonowanie Centrum Zarządzania Kryzysowego* pod red. G. Sobolewskiego, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 34.

²⁸ S. Kareleszko, *Zarządzanie kryzysowe i logistyka humanitarna jako rola i zadania rządowe i samorządu terytorialnego- wybrane zagadnienia*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe – wybrane problemy*, pod red. T. Pokusa, M. Duzmela, Wyd. WSZiA w Opolu, Opole 2009, s. 273.

²⁹ Art.11, ust. 2, pkt 2,3,5a,7,9,15 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, (tekst jednolity: Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590).

problemów, które mają istotny wpływ na bezpieczeństwo państwa³⁰. Utrzymanie stałej gotowości wiąże się z zobowiązaniem się do pełnienia całodobowych dyżurów, utrzymania całodobowych numerów telefonicznych oraz poczty elektronicznej. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – w celu zapobiegania i przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym- prowadzi działania polegające na :

- określaniu, przedstawianiu sposobów i środków, za pomocą których będzie się odbywać reagowanie na zagrożenia,
- analizowaniu i ocenie możliwości (czynników), które mogą prowadzić do wystąpienia i rozwoju zagrożeń,
- propozycji przeciwdziałania, zapobiegania zagrożeniom oraz wniosków z zagrożeń,
- tworzeniu scenariuszy potencjalnych zagrożeń wraz z ich rozwiązywania,
- planowaniu użycia sił zbrojnych , m.in.: do zadań poszukiwawczo-ratowniczych, izolacji obszaru występowania zagrożeń, likwidacji skażeń promieniotwórczych, chemicznych, biologicznych, ewakuacji ludności poszkodowanej i mienia, jak też ochrony mienia pozostawionego itp.³¹

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa koordynuje przygotowanie krajowego programu ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony infrastruktury krytycznej. Analiza wniosków pozwala na opracowanie, na szczeblu centralnym, bazy doświadczeń i wniosków z ćwiczeń oraz treningów przeprowadzonych przez podmioty administracji państwowej uczestniczące w systemie zarządzania kryzysowego. Centrum współpracuje z komórkami organizacyjnymi urzędów zajmujących się obsługą ministrów i kierowników urzędów centralnych. Celem tej współpracy jest opracowanie oraz aktualizacja Krajowego planu zarządzania kryzysowego. Ponadto uzgadniane są plany zarządzania kryzysowego sporządzone przez ministrów oraz kierowników urzędów centralnych. Realizując przedsięwzięcia z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, opracowuje się i aktualizuje załącznik funkcjonalny do planu, dotyczący ochrony infrastruktury krytycznej. Rolą RCB jest ponadto przeciwdziałanie i zapobieganie oraz usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, które centrum realizuje we współpracy z szefem Agencji Bezpieczeństwa

³⁰ W zakresie należącym do dziedziny zarządzania kryzysowego.

³¹ Art.11, ust.2,pkt 1a-g ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r .o zarządzaniu kryzysowym, op. cit., (tekst jednolity: Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590).

Wewnętrzny³². W razie wystąpienia: klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej, awarii technicznej bądź też zagrożeń terrorystycznych, przedsięwzięcia RCB będą się koncentrować na następujących zadaniach:

- realizowaniu polityki informacyjnej organów administracji publicznej o zaistniałej sytuacji kryzysowej,
- monitorowaniu i prognozowaniu bieżącego rozwoju sytuacji,
- informowaniu³³ o potencjalnych zagrożeniach i działaniach, które zostały podjęte przez właściwe organy,
- współpracy oraz koordynowaniu przedsięwzięć ratowniczych z centrami zarządzania kryzysowego, jak również współdziałaniu z ratowniczymi organizacjami społecznymi oraz z innymi podmiotami, działającymi w swoich obszarach zainteresowania, w tym przy ewakuacji ludności z terenu, na którym wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia obywateli, również obywateli poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³⁴.

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa monitoruje rozwój zaistniałej sytuacji kryzysowej, a ponadto współdziała z innymi organami administracji publicznej, realizującymi monitorowanie środowiska bądź prowadzącymi akcje ratownicze. Ponadto wydziela wykonawców, którzy są odpowiedzialni za organizację oraz użycie sił i środków niezbędnych do skutecznego zarządzania sytuacją kryzysową. Jednym z pierwszych zadań – po powstaniu centrum w 2008 roku- była organizacja ewakuacji obywateli polskich z objętej konfliktem zbrojnym Gruzji. Opracowano wówczas metodę identyfikacji polskich obywateli za pomocą telefonów komórkowych (za pomocą SMS-ów przekazywano komunikaty o możliwościach ewakuacji). Operacje realizowało MSWiA w porozumieniu z operatora-

³² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa op. cit., (Dz. U. z 2008r., nr 128, poz. 821, §3).

³³ Informowanie o zagrożeniach, zgodnie z ustawą, dotyczy: prezesa Rady Ministrów, ministra obrony narodowej, ministra spraw zagranicznych, ministra koordynatora do służb specjalnych, ministrów kierujących działaniami administracji rządowej, Głównego Geodety Kraju, Głównego Inspektora Sanitarnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Głównego Lekarza Weterynarii, komendantów głównych Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej, prezesów Państwowej Agencji Atomistyki i Urzędu Lotnictwa Cywilnego, szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Obrony Cywilnej Kraju, Służb Kontrwywiadu Wojskowego Art. 8, ust. 2 i 3. ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym op. cit., (tekst jednolity: Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590).

³⁴ Art. 11, ust. 2, pkt 5a, 14, Ibidem.

mi sieci komórkowych. W ramach swoich kompetencji centrum prowadzi stały nadzór podmiotów, którym powie do powierzono realizację reagowania i zarządzania sytuacją kryzysową. W sytuacji gdy siły i środki będące w dyspozycji są niewystarczające do efektywnego przeciwstawienia się zaistniałemu zagrożeniu, rolą RCB jest zaplanowanie takiego użycia sił zbrojnych, aby za pomocą sprzętu, jakim dysponują, mogły one skutecznie wspomóc działania prowadzące do przywrócenia stanu normalnego. Z przedstawicielami Sztabu Generalnego WP uzgodniono zasady, tryb i możliwości użycia sił zbrojnych do wsparcia działań. Skuteczne i efektywne zarządzanie kryzysowe wymaga zaangażowania wielu podmiotów, które - współdziałając ze sobą - muszą mieć zapewniony przekaz informacji, m.in. o rozwoju zagrożenia czy działaniach, które prowadzą poszczególni wykonawcy. Dezinformacja czy niedoinformowanie prowadzą nie tylko do braku sprawnego zarządzania sytuacją kryzysową, ale również (albo przede wszystkim) do eskalacji zagrożenia. Dlatego właśnie Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pełni funkcję koordynatora (na szczeblu krajowym) w pozyskiwaniu, opracowywaniu oraz przekazywaniu informacji podmiotom bezpośrednio zaangażowanym w działania lub mającym wpływ na ich przebieg. Główną funkcją (celem działania) RCB jest koordynacja i integracja działań, sił i środków związanych nie tylko z przeciwdziałaniem i reagowaniem na sytuacje kryzysowe, ale również z odbudową. Jednak najważniejsze zadania centrum wiążą się z budowaniem kompleksowego i efektywnego systemu zarządzania kryzysowego, który będzie w stanie zapobiegać kryzysom, a w razie ich wystąpienia minimalizować ich skutki. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest strukturą ponad resortową, odpowiedzialną za ujednoczenie i zoptymalizowanie zdolności przeciwstawiania się sytuacjom kryzysowym poprzez właściwe wykorzystanie służb i organów administracji publicznej wraz ze środkami, jakimi dysponują. Wyżej wymienione zadania mogą zostać rozszerzone o dodatkowe, których realizację może przydzielić centrum Rada Ministrów lub premier³⁵. Funkcjonowanie RCB oraz koszty z nim związane pokrywane są z budżetu państwa, a dokładniej z jego części, która pozostaje w dyspozycji ministra właściwego ds. wewnętrznych³⁶. Strukturę centrum określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. W skład RCB weszły dwa

³⁵ art.11, ust.3, Ibidem.

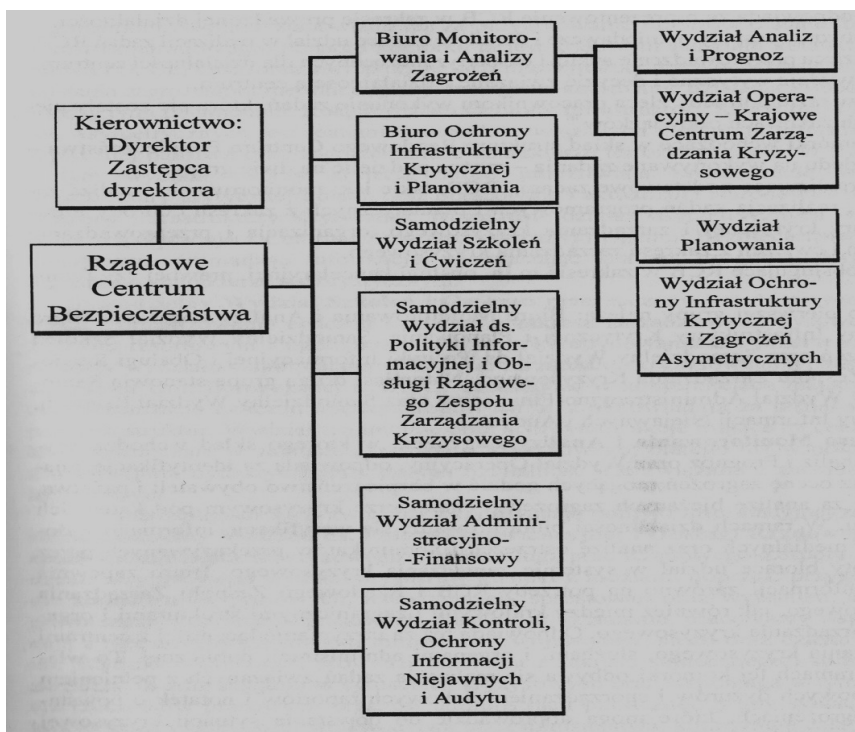
³⁶ G. Sobolewski, *Organizacja i Funkcjonowanie*, op. cit., s.35-38.

biura: Biuro Monitorowania i Analizy Zagrożeń i Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania, oraz cztery samodzielne wydziały:

- Samodzielny Wydział Szkoleń i Ćwiczeń,
- Samodzielny Wydział ds. Polityki Informacyjnej i Obsługi Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego,
- Samodzielny Wydział Administracyjno-Finansowy,
- Samodzielny Wydział Kontroli, Ochrony Informacji Niejawnych i Audytu³⁷.

RYS.2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA RZĄDOWEGO CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA

SKETCH.2. ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE GOVERNMENT SECURITY CENTRE



Źródło: *Organizacja i Funkcjonowanie Centrum Zarządzania Kryzysowego* pod red. G. Sobolewskiego, Warszawa 2011, s. 39.

³⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, op. cit., §1.1. (Dz. U. 2008 nr 128 poz. 821).

Dodatkowo w strukturze Biura Monitorowania i Analiz Zagrożeń funkcjonują wydziały: Analiz i Prognoz, Operacyjny- Krajowe Centrum Zarządzania Kryzysowego. Natomiast Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania składa się z: Wydziału Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Zagrożeń Asymetrycznych oraz Wydziału Planowania. Strukturę RCB zobrazowano na rysunku 2.

Działalnością centrum kieruje dyrektor wraz ze swoim zastępcą. Zakres jego obowiązków określa rozporządzenie. Zgodnie z zawartymi tam zapisami dyrektor RCB:

- organizuje i planuje wykonanie zadań powierzonych komórkom organizacyjnym,
- prowadzi politykę kadrową wewnątrz poszczególnych elementów struktury organizacyjnej,
- odpowiada za reprezentowanie RCB w zakresie prowadzonej działalności,
- tworzy zespoły opiniodawcze i doradcze biorące udział w realizacji zadań RCB,
- wydaje wytyczne i decyzje związane z działalnością centrum,
- w razie potrzeby zleca pracownikom wykonanie zadań, które nie zostały ujęte w ich zakresach obowiązków³⁸.

Komórki wchodzące w skład struktury Rządowego Centrum Bezpieczeństwa - ze względu na wykonywane zadania - można podzielić na dwie grupy:

- realizujące podstawowe zadania RCB, takie jak: monitorowanie, analiza zagrożeń, realizacja zadań programowych i planistycznych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej i zarządzania kryzysowego, organizacja i przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego
- obsługujące RCB, w zakresie m.in. obsługi kancelaryjnej, prawnej czy finansowej.

Do pierwszej grupy należą: Biuro Monitorowania i Analiz Zagrożeń, Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania, Samodzielny Wydział Szkoleń i Ćwiczeń oraz Samodzielny Wydział ds. Polityki Informacyjnej i Obsługi Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Natomiast drugą grupę stanowią Samodzielny Wydział Kontroli, Ochrony Informacji Niejawnych i Audytu. W polskim systemie zarządzania kryzysowego Rządowe Centrum Bezpieczeństwa znajduje się na najwyższym szczeblu -

³⁸ § 2.5. Ibidem.

krajowym. Pełni tym samym funkcję koordynacyjną, zwierzchnią w stosunku do elementów systemu pozostałych szczebli administracyjnych. Wspólnie z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów³⁹ i Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego⁴⁰ centrum tworzy efektywny i skuteczny system zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi w kraju. W przypadku zagrożeń przekraczających możliwości skutecznego zarządzania na niższych poziomach, poprzez delegowanie sił i środków, wzmacnia ono elementy⁴¹ systemu zarządzania kryzysowego. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa pozwala odejść od resortowego zarządzania kryzysowego, a ponadto jest organem, który w systemie zarządzania obejmuje całe spektrum zagrożeń kryzysowych na poziomie państwa. Główną misją i zadaniem centrum jest pełna analiza zagrożeń w oparciu o informacje uzyskiwane ze wszystkich centrów zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej oraz instytucji międzynarodowych. Dzięki temu możliwe jest doskonalenie procedur, wymiana informacji a także podejmowanie decyzji na szczeblu krajowym⁴².

WNIOSKI

Zapewnienie bezpieczeństwa jest przewodnim celem działania i jedną z kluczowych misji zarówno władz publicznych, jak i innych podmiotów funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Organy władzy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnieniu tegoż bezpieczeństwa z uwagi na posiadany formalny mandat do stanowienia prawa, zarządzania państwem, kontroli przestrzegania reguł prawnych oraz egzekwowania przymusu państwowego w stosunku do wszystkich podmiotów systemu politycznego. System zarządzania kryzysowego traktowany powinien być jako główny filar bezpieczeństwa państwa oraz społeczeństwa w momencie wystąpienia zagrożeń, przejmowaniu nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywrócenia jej pierwotnego charakteru. W każdym elemencie zarządzania kryzysowego są ludzie, i od nich zależy

³⁹ Człon decyzyjny wydający decyzje władcze.

⁴⁰ Człon opiniotwórczo-doradczy, odpowiedzialny za inicjowanie i koordynowanie działań podejmowanych na szczeblu krajowym.

⁴¹ W tym przypadku będą to gminne, powiatowe lub wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

⁴² G. Sobolewski, *Organizowania i funkcjonowanie...*, op. cit., s. 38-43.

czy dany system zadziała. Od jednych zależy bowiem przygotowanie struktury i organizacji systemu, a od innych zwalczanie zagrożeń. Wśród nich będą także osoby zobowiązane do podejmowania decyzji - świadomych, rozważnych, trafnych i racjonalnych. Jak wykazała przedstawiona problematyka w niniejszej pracy bezpieczeństwo człowieka jest nieodłącznie związane z instytucją państwa, jego siłą i sprawnością. Najważniejszą rzeczą jest to, aby koncentrować się na zapobieganiu i wyprzedzaniu zagrożeń oraz na eliminacji ich źródeł. Warto jeszcze tylko na zakończenie dodać, iż trzeba robić wszystko, aby nie było potrzeby sprawdzania w praktyce jak funkcjonuje system zarządzania kryzysowego w obliczu największego zagrożenia, tzn. konfliktu zbrojnego.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa

1. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492).
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm).
3. Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, (tekst jednolity: Dz. U. 2007 nr 89 poz. 590).
4. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (Dz. U. 2008 nr 128 poz. 821).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz. U. 2009 nr 226 poz. 1810).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 540).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 541).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz. U. 2010 nr 83 poz. 542).

9. Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. 2008 nr 61 poz. 538).
10. Zarządzenie Nr 78 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2011 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (M.P. 2011 nr 93 poz. 955).

Opracowania i monografie

11. Lidawa W., Krzeszowski W., Więcek W., *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, AON, Warszawa 2010.
12. Kareleszko S., *Zarządzanie kryzysowe i logistyka humanitarna jako rola i zadania rządowe i samorządu terytorialnego- wybrane zagadnienia*, [w:] *Logistyka humanitarna i zarządzanie kryzysowe – wybrane problemy*, pod red. T. Pokusa, M. Duzmela, Wydawnictwo WSZiA w Opolu, Opole 2009.
13. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
14. *Organizacja i Funkcjonowanie Centrum Zarządzania Kryzysowego* pod red. G. Sobolewskiego, AON, Warszawa 2011.
15. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
16. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
17. Sprengel B., *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, TNOIK, Toruń 2008.
18. Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, Uniwersytet Przyrodniczo- Humanistyczny Siedlce, Siedlce 2013.
19. *Zarządzanie kryzysowe w państwie*, praca zbiorowa, pod red. M. Żmigrodzkiego, Towarzystwo Naukowe Powszechne, Warszawa 2012.
20. *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno - prawne*, pod. red. A. Kurkiewicza, Municipium S.A., Warszawa 2008.
21. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2001.
22. Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Uniwersytet Pedagogiczny Kraków, Kraków 2012.

Artykuły

23. Bożek M., *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* „Przegląd Sejmowy”, nr 6 (101)/ 2010.

CZARNECKI DAWID - magister politologii. Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego. Ukończył studia podyplomowe w zakresie Administracji Publicznej, Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Obecne zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i zarządzaniem kryzysowym.