

Marek Zbigniew Kulisz

Systemowe ujęcie procesu realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego w resorcie środowiska

Doctrina. Studia społeczno-polityczne 6, 229-243

2009

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.

Marek Zbigniew Kulisz
Akademia Podlaska
Siedlce

Systemowe ujęcie procesu realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego w resorcie środowiska

Od początku okresu transformacji ustrojowej następowały zmiany w pojmowaniu bezpieczeństwa. Wskazywano wręcz, że „(...) o stanie bezpieczeństwa państwa nie stanowił już tylko i wyłącznie jego potencjał militarny (jako element przeciwdziałania zagrożeniom militarnym i zapewnienia nienaruszalności granic państwa), ale również sytuacja społeczna, stan gospodarki, czy chociażby środowiska naturalnego – czyli elementy służące zaspokojeniu podstawowych potrzeb ludzkich takich jak potrzeba: istnienia, stabilności, tożsamości, dobrobytu, zadowolenia itp.”¹.

Sprawne zarządzanie na szczeblu strategicznym państwa, w sytuacji zaistnienia wyzwań² dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, wymaga od Rady Ministrów (rząd) niezwłocznego (natychmiastowego) i skutecznego reagowania na konkretne sytuacje tak, aby zapewnić stabilność funkcjonowania państwa zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Na podejmowanie decyzji przez rząd mają wpływ niewątpliwie działania poszczególnych ministrów – członków Rady Ministrów. To od ich sprawności funkcjonowania zależą wyniki pracy całej Rady Ministrów.

W tym względzie warto dokonać wnikliwej analizy nie tyle zadań ministra środowiska z obszaru bezpieczeństwa ekologicznego³, ale przede wszyst-

¹ *Ocena i prognoza zagrożeń polityczno-militarnych RP oraz właściwości przyszłych działań wojennych*, red. A. Madejski, Warszawa 1992, s. 4. Por. także: J. Stańczyk, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 1999.

² Wyzwania to sytuacje powstałe w środowisku bezpieczeństwa państwa. Państwo, realizując proces zapewniania bezpieczeństwa, może je zignorować lub odpowiednio na nie zareagować. W korzystnych uwarunkowaniach wyzwania mogą stwarzać dodatkowe szanse dla państwa, a w niekorzystnych przeradzać się w jego zagrożenia. Szerzej zob. *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym*, cz. 1, red. T. Jemioło, Warszawa 2006, s. 13.

³ Bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan współzależności systemu gospodarczego państwa i środowiska, w którym procesy działalności społeczno-gospodarczej społeczeństwa (procesy wytwarzania dóbr, transport, a także działalność przemysłu) nie powodują degradacji środowiska. Istotą bezpieczeństwa ekologicznego państwa jest takie stymulowanie procesami rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku i jego zasobom naturalnym, przez co wszystkim obywatelom powinny być zapewnione warunki do stabilnego rozwoju i funkcjonowania w zdrowym środowisku.

kim spojrzeć szerzej na rolę resortu środowiska w systemie realizującym kompleksową usługę bezpieczeństwa narodowego⁴.

* * *

Zgodnie z zapisami art. 7 ustawy z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów⁵ każdy minister jest zobowiązany do inicjowania oraz opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu lub kilku działów administracji rządowej⁶, którymi kieruje, a także wykazywania w tym zakresie inicjatyw i przygotowywania projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Każdy minister – jako członek Rady Ministrów – jest również wykonawcą polityki rządu i koordynuje jej wykonywanie. W tym zakresie każdy minister:

- współdziała z innymi członkami Rady Ministrów;
- nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej;
- współdziała z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych;
- występuje do prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania;
- po zawiadomieniu prezesa Rady Ministrów powołuje rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu jego działania.

W procesie bieżącej realizacji zadań każdy minister może zatem tworzyć i likwidować jednostki organizacyjne (w drodze obwieszczenia o wykazie podległych mu jednostek organizacyjnych lub przez niego nadzorowanych), a także powoływać i odwoływać kierowników tych jednostek. Ponadto minister posiada uprawnienia do kierowania i nadzorowania działalności podporządkowanych mu organów, urzędów i jednostek. Minister posiada także uprawnienia do organizowania kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez te jednostki organizacyjne.

Warto również podkreślić, że każdy minister, kierując określonym działem administracji rządowej, jest dysponentem określonej części budżetu pań-

⁴ Przez usługę bezpieczeństwa narodowego należy rozumieć proces całościowego spojrzenia na osiąganie założonych celów strategicznych państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, dotyczących wykorzystywania szans i eliminowania (ograniczania) zagrożeń, a tym samym zagwarantowania z jednej strony stabilności granic terytorialnych, a z drugiej, stabilności wewnętrznej państwa, dającej możliwość, a w zasadzie pewność wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju, co w konsekwencji umożliwi zaspokojenie egzystencjalnych i behawioralnych potrzeb społeczeństwa. Zob. M.Z. Kulisz, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej. Racjonalność działań głównych organów władzy wykonawczej w procesie zapewniania bezpieczeństwa państwa*, Radom 2010, s. 393.

⁵ Dziennik Ustaw (dalej – Dz.U.) 2003, nr 24, poz. 199, z późn. zm.

⁶ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (ibidem 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm.) wyszczególnia 32 działy, zatem teoretycznie Rada Ministrów mogłaby liczyć co najmniej 30 ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej, jednakże art. 4 ustawy nakazuje powierzyć jednemu ministrowi działy: budżet, finanse publiczne oraz instytucje finansowe. Ponadto, zgodnie z art. 33 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, prezes Rady Ministrów ustala, w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra. Premier może łączyć działy w ramach jednego ministerstwa, dlatego np. minister rolnictwa i rozwoju wsi kieruje trzema działami (rolnictwo, rozwój wsi, rynki rolne), a minister środowiska – środowiskiem i gospodarką wodną.

stwa. W tym zakresie jest zobowiązany do przestrzegania zasad i trybu określonego w:

- ustawie z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych⁷;
- ustawie z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych⁸.

Zgodnie z powyższymi aktami prawnymi każdy minister sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych, w tym przestrzeganie przez te jednostki realizacji procedur dyscypliny budżetowej uwzględniającej m.in. zasadę wstępnej oceny celowości poniesionych wydatków. Ponadto każdy minister nadzoruje realizację zadań finansowanych z budżetu państwa, wykorzystanie dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz przestrzeganie realizacji procedur kontroli finansowej w toku wykonywania budżetu.

Każdy minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu, który jest powołany do obsługi ministra.

Mając powyższe ogólne uwagi na względzie można już przejść do kompetencji ministra środowiska w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 16 listopada 2007 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra środowiska⁹, kieruje on dwoma działami administracji rządowej: gospodarka wodna oraz środowisko.

W art. 28 ust. 1 ustawy z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej zapisano, że dział środowisko obejmuje m.in. sprawy:

- ochrony i kształtowania środowiska oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, a także kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska;
- geologii oraz gospodarki zasobami naturalnymi;
- organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO)¹⁰, z wyjątkiem spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na wprowadzenie do obrotu żywności i środków farmaceutycznych oraz spraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych¹¹.

Art. 11 ust. 1 tejże ustawy określa, że dział gospodarka wodna obejmuje m.in. sprawy:

- kształtowania, ochrony i racjonalnego wykorzystywania zasobów wodnych;

⁷ Ibidem 2005, nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

⁸ Ibidem 2006, nr 164, poz. 1163, z późn. zm.

⁹ Ibidem 2007, nr 216, poz. 1606.

¹⁰ Zgodnie z art. 3 ustawy z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (ibidem 2001, nr 76, poz. 811) GMO (ang. Genetically Modified Organisms) to organizm inny niż organizm człowieka, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób nie zachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji DNA. Kategorią GMO mogą być rośliny, zwierzęta i drobnoustroje, których geny zostały celowo zmienione przez człowieka. W ten sposób tworzone są organizmy o odmiennych właściwościach niż macierzysty gatunek występujący w przyrodzie.

¹¹ Są to kompetencje ministra właściwego do spraw rolnictwa.

- budowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych, stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami, obejmującą budowle oraz urządzenia wodne;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji oraz utrzymania urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacji przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej państwa;
- funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej i państwowej służby hydrogeologicznej, z wyłączeniem zagadnień monitoringu jakości wód podziemnych.

Minister środowiska wykonuje powyższe zadania przy pomocy sekretarza i trzech podsekretarzy stanu, Gabinetu Politycznego Ministra oraz organów, urzędów i jednostek organizacyjnych, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Środowiska – urząd utworzony rozporządzeniem Rady Ministrów z 26 października 1999 roku w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska¹². Pracą urzędu kieruje dyrektor generalny (schem. 1).

Podkreślić należy, że ministrowi właściwemu do spraw środowiska podlega Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ), Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz dwadzieścia trzy parki narodowe. Ponadto minister ten sprawuje nadzór nad prezesem Państwowej Agencji Atomistyki (PAA), prezesem Wyższego Urzędu Górniczego (WUG), a także nad działalnością: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚ), Biura Nasiennictwa Leśnego w Warszawie (BNL) oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” (LP). Minister nadzoruje też następujące jednostki badawczo-rozwojowe: Instytut Badawczy Leśnictwa (IBL), Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych (IETU), Instytut Ochrony Środowiska (IOŚ), Państwowy Instytut Geologiczny (PIG). Ministrowi podlegają: Centrum Informacji o Środowisku (CIOŚ) oraz Centralny Ośrodek Doskonalenia Kadr Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Dębem (CODKOŚiGW).

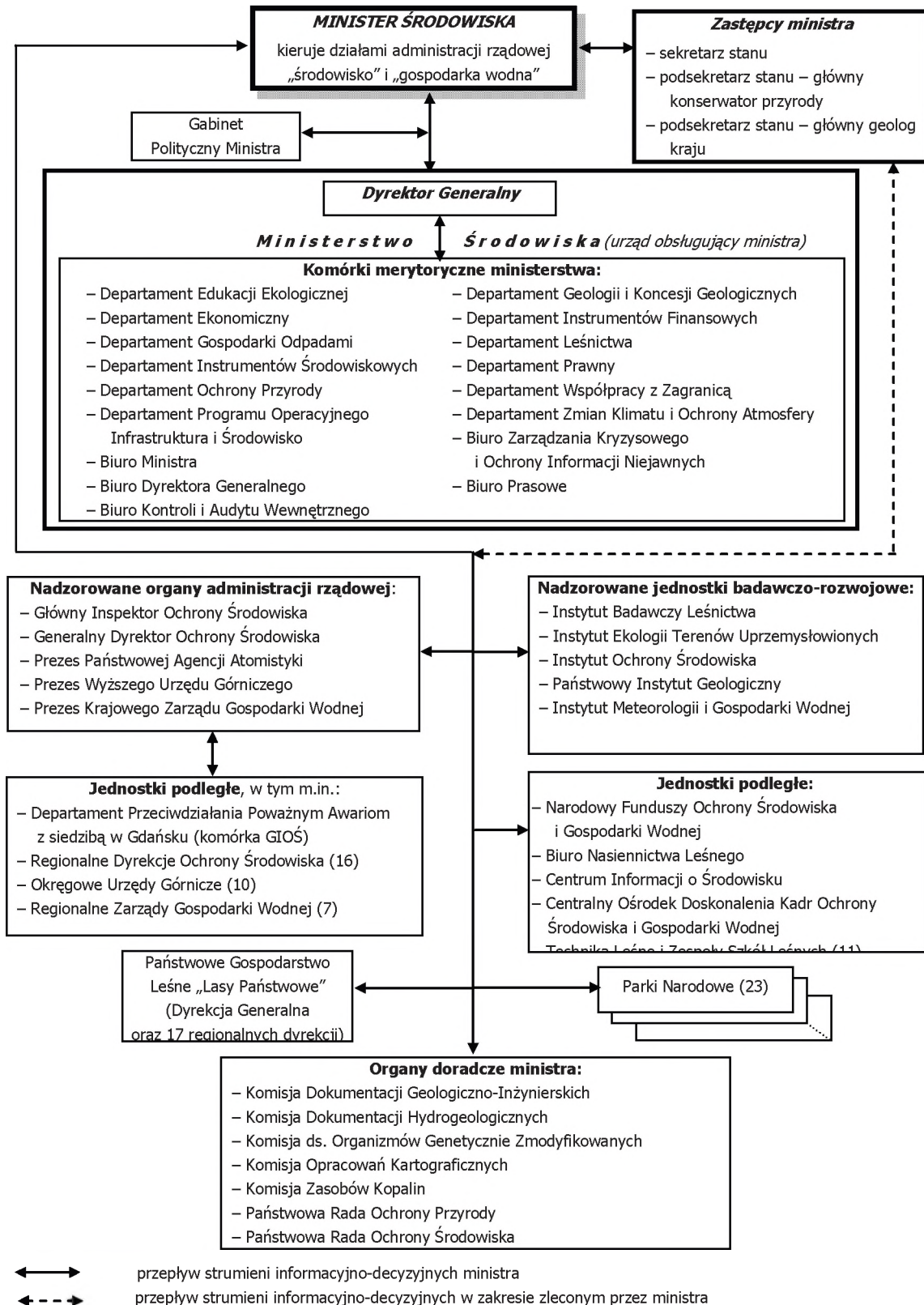
Z kolei minister właściwy do spraw gospodarki wodnej sprawuje nadzór nad działalnością prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) oraz Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW).

Z punktu widzenia poprawności działania ministra jako członka Rady Ministrów, szczególne znaczenie posiada szef Gabinetu Politycznego Ministra, który odpowiada nie tylko za inicjowanie działań politycznych ministra, ale również jego działań merytorycznych. Do zadań Gabinetu Politycznego należy nie tylko prowadzenie planu pracy ministra, ale również m.in. przygotowywanie zgodnej z programem rządu strategii politycznej i programowej oraz wytycznych do działań ministra, a także weryfikacja działań w tym zakresie poszczególnych komórek organizacyjnych ministerstwa.

¹² Ibidem 1999, nr 91, poz. 1017.

Schemat 1

Schemat funkcjonowania resortu środowiska



Obsługę ministra środowiska ma zapewnić urząd zwany Ministerstwem Środowiska¹³ (zob. schem. 1). Z punktu widzenia wpływu na proces kreowania usługi bezpieczeństwa narodowego, wymienić tu należy:

- Departament Geologii i Koncesji Geologicznych – zajmuje się m.in. udzielaniem koncesji na podziemne magazynowanie gazu i ropy oraz podziemne składowanie odpadów – wraz z ustalaniem i kontrolą opłat za taką działalność. Sprawuje merytoryczny nadzór nad Państwowym Instytutem Geologicznym oraz nadzór nad Wyższym Urzędem Górniczym;
- Departament Gospodarki Odpadami – zajmuje się głównie analizą stanu gospodarki odpadami w kraju, w tym m.in. przygotowywanie krajowego planu gospodarki odpadami, udział w pracach organów Unii Europejskiej w zakresie określania strategii gospodarki odpadami oraz opracowania aktów prawnych dotyczących gospodarki odpadami. Ponadto Departament współpracuje ściśle z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w zakresie prowadzenia baz danych dotyczących wprowadzanych na rynek produktów i gospodarki odpadami oraz kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych;
- Departament Instrumentów Środowiskowych – zajmuje się m.in. realizacją polityki ministra środowiska w zakresie gospodarowania wodami;
- Departament Ochrony Przyrody – zajmuje się m.in. prowadzeniem postępowań administracyjnych zmierzających do wydawania zgody i zezwoleń na działania z organizmami genetycznie zmodyfikowanymi;
- Biuro Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Informacji Niejawnych – odpowiada głównie za zapewnienie realizacji zadań dotyczących zarządzania kryzysowego oraz powszechnego obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w Ministerstwie Środowiska oraz jednostkach organizacyjnych należących do działów administracji rządowej środowisko i gospodarka wodna, a także za realizację zadań związanych z ochroną informacji niejawnych w Ministerstwie;

Na czele Ministerstwa Środowiska stoi dyrektor generalny, który jest odpowiedzialny głównie za zapewnienie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy. Sprawuje on także bezpośredni nadzór nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez ministra środowiska lub jego zastępców.

Podkreślić należy, że minister środowiska zarządzeniem nr 39 z 14 kwietnia 2008 roku w sprawie ustalenia zakresów czynności w kierownictwie Ministerstwa Środowiska, dokonał podziału kompetencji pomiędzy swoimi zastępcami. W tym zakresie ustalił ich obszary odpowiedzialności i nadzór merytoryczny nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi.

¹³ Statut ministerstwa został określony zarządzeniem nr 23 prezesa Rady Ministrów z 4 marca 2008 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska („Monitor Polski” 2008, nr 22, poz. 215). Zasady funkcjonowania i tryb działania ministerstwa oraz główne zadania poszczególnych komórek organizacyjnych – w zarządzeniu nr 35 ministra środowiska z 2 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

Sekretarz stanu pełni funkcję stałego zastępcy ministra podczas jego nieobecności, jest członkiem stałego Komitetu Rady Ministrów oraz koordynuje realizację zobowiązań nałożonych przez Komitet. Do jego obowiązków należy m.in. sprawowanie, w imieniu ministra, nadzoru nad działalnością: prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Podsekretarz stanu – główny konserwator przyrody jest członkiem Komitetu Europejskiego Rady Ministrów i w tym zakresie koordynuje realizację zobowiązań nałożonych na ministra przez ten Komitet. Ponadto bezpośrednio koordynuje sprawy związane z edukacją ekologiczną i komunikacją społeczną oraz nadzoruje sprawy związane z ochroną gleb i powierzchni ziemi. W powyższym zakresie współpracuje z Radą Leśnictwa¹⁴ oraz sprawuje nadzór nad działalnością: Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, Centrum Informacji o Środowisku, Biura Nasiennictwa Leśnego, Instytutu Badawczego Leśnictwa, Instytutu Ekologii Terenów Uprzemysłowionych.

Podsekretarz stanu – główny geolog kraju jest członkiem m.in.: Komitetu Rady Ministrów do spraw Informatyzacji i Łączności, Zespołu Trójstronnego ds. Społeczno-Gospodarczych, Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki oraz Zespołu do spraw Polityki Bezpieczeństwa Energetycznego. W Ministerstwie Środowiska bezpośrednio nadzoruje realizację zadań wynikających z ustawy z 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnictwo¹⁵ W sprawach geologii współpracuje z: Komisją Zasobów Kopalin, Komisją Dokumentacji Hydrogeologicznych, Komisją Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich oraz Komisją Opracowań Kartograficznych. W zakresie swoich kompetencji sprawuje nadzór nie tylko nad działalnością Państwowego Instytutu Geologicznego, ale również w imieniu ministra sprawuje nadzór nad działalnością prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz prezesa Państwowej Agencji Atomistyki.

Podsekretarz stanu nadzoruje sprawy związane z emisjami oraz pakietem energetyczno-klimatycznym, a w imieniu ministra sprawuje nadzór nad działalnością Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji¹⁶ oraz Instytutu Ochrony Środowiska. Uczestniczy również w pracach Trójstronnych Zespołów do spraw Budownictwa, Energetyki, które funkcjonują w ramach struktur dialogu społecznego.

¹⁴ Kadencja ostatniej Rady Leśnictwa wygasła w 2005 r.; nowa nie została powołana.

¹⁵ Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947, z późn. zm.

¹⁶ System handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych ma na celu propagowanie opłacalnego i efektywnego zredukowania emisji CO₂ oraz gazów cieplarnianych. Z dniem 1 stycznia 2005 r., zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie – członkowie Unii Europejskiej, którzy podpisali protokół z Kioto (ratyfikowany przez Polskę w grudniu 2002 r.) mogą dokonywać handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych. System ten stał się istotnym instrumentem ochrony środowiska. Funkcję Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji pełni Instytut Ochrony Środowiska. Do zadań Krajowego Administratora należy m.in.: prowadzenie Krajowego Rejestru Upnień, prowadzenie bazy danych zawierających informacje o instalacjach uczestniczących w systemie (ich charakterystyka, wielkości emisji).

W procesie wypracowania decyzji przez ministra środowiska warto podkreślić rolę organów doradczych ministra. Spośród funkcjonujących 12 organów na szczególną uwagę zasługują:

- Komisja Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich¹⁷ – zajmuje się oceną projektów, dokumentacji oraz innych opracowań geologicznych dotyczących prawidłowości ustalania warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby budownictwa;
- Komisja Dokumentacji Hydrogeologicznej¹⁸ – zajmuje się oceną projektów i dokumentacji geologicznych dotyczących wód podziemnych;
- Komisja do spraw Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych¹⁹ – jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw środowiska w sprawach, których przedmiotem są organizmy genetycznie zmodyfikowane (GMO);
- Komisja Zasobów Kopalin²⁰ – do jej zadań należy ocena dokumentacji i opracowań geologicznych, w tym dokumentacji złóż kopalin dotycząca prawidłowości ustalania zasobów tych złóż, a także analizowanie metod prowadzenia prac geologicznych do celów dokumentacyjnych i opiniowanie projektów przepisów dotyczących projektowania prac geologicznych oraz ustalania złóż kopalin;
- Państwowa Rada Ochrony Środowiska²¹ – organ doradczy ministra środowiska, jej zadaniem jest m.in. opiniowanie kierunków polityki w dziedzinie ochrony środowiska oraz polityki zrównoważonego rozwoju kraju.

W tym miejscu warto dokonać również analizy kompetencji organów podległych lub nadzorowanych przez ministra środowiska. Z punktu widzenia realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa ekologicznego bardzo istotną rolę odgrywa:

¹⁷ Komisja Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskich została powołana przez ministra środowiska zarządzeniem nr 44 z 18 lipca 2000 r., natomiast decyzją nr 30 z 21 listopada 2006 r. ustalił skład osobowy komisji.

¹⁸ Komisja Dokumentacji Hydrogeologicznych została powołana przez ministra środowiska zarządzeniem nr 42 z 18 lipca 2000 r. (zmiana zarządzeniem nr 58 ministra środowiska z 6 listopada 2007 r.). Z kolei decyzją nr 1 z 1 lutego 2008 r. minister środowiska ustalił skład osobowy komisji.

¹⁹ Zob. *Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, Dz.U. 2001, nr 76, poz. 811, art. 12, ust. 1, z późn. zm. W skład 19-osobowej Komisji, powoływanej przez ministra właściwego do spraw środowiska na okres 4 lat, wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw zdrowia, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw transportu, ministra właściwego do spraw nauki, ministra właściwego do spraw środowiska, prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także siedmiu przedstawicieli nauki, o uznanym autorytecie i kompetencjach w dziedzinach ochrony środowiska i zdrowia, bezpieczeństwa biologicznego, biotechnologii, hodowli roślin oraz etyki, przedstawiciel przedsiębiorców związanych z biotechnologią, dwaj przedstawiciele pozarządowych organizacji ekologicznych oraz przedstawiciel organizacji konsumenckich.

²⁰ Komisja Zasobów Kopalin została powołana przez ministra środowiska zarządzeniem nr 41 z 18 lipca 2000 r. (zmiana zarządzeniem nr 40 ministra środowiska z 3 czerwca 2009 r.), natomiast decyzją nr 16 minister środowiska ustalił jej skład osobowy.

²¹ Na mocy art. 387 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (ibidem 2008, nr 25, poz. 150, z późn. zm.) Państwowa Rada Ochrony Środowiska została powołana przez ministra środowiska zarządzeniami nr 14, nr 16 i nr 24 ministra środowiska z 2007 r., natomiast decyzjami nr 3 i nr 7 ustalił jej skład osobowy na 5-letnią kadencję.

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska (GIOŚ) – jako centralny organ administracji rządowej podlega ministrowi właściwemu do spraw środowiska; kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, której rolą jest nie tylko kontrola przestrzegania przepisów prawa o ochronie środowiska, ale przede wszystkim badanie stanu środowiska, w ramach programu Państwowego Monitoringu Środowiska²², oraz przeciwdziałanie poważnym awariom. Znamienne jest to, że zadania Inspekcji Ochrony Środowiska realizuje nie tylko główny inspektor ochrony środowiska przy pomocy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, ale również wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, jako kierowników Wojewódzkich Inspekcji Ochrony Środowiska, wchodzących w skład zespolonej administracji wojewódzkiej;
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) – centralny organ administracji rządowej, podlega ministrowi właściwemu do spraw środowiska. Do jego głównych zadań należy m.in.: współdziałanie w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego, udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, wykonywanie zadań związanych z siecią „Natura 2000”,²³ współpraca z organami jednostek samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody, udział w postępowaniach w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, współpraca z organizacjami ekologicznymi²⁴. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wykonuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, które są państwowymi jednostkami budżetowymi. Na obszarze województwa Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem wchodzącym w skład rządowej administracji niezespolonej. Przy czym, w rozumieniu zapisów kodeksu postępowania administracyjnego, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pełni funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska;
- Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (PAA) – jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw

²² Państwowy monitoring środowiska jest systemem pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska, a także gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. Celem tego systemu jest wspomaganie działań na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa m.in. o obszarach występowania przekroczeń standardów jakości środowiska, a także występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych. Szerzej zob.: *Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, ibidem 2001, nr 62, poz. 627, z późn. zm.

²³ Przez obszar „Natura 2000” należy rozumieć obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Zob. *Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, ibidem 2009, nr 151, poz. 1220, art. 5, pkt 2b, z późn. zm.

²⁴ *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, ibidem 2008, nr 199, poz. 1227, art. 127, z późn. zm.

- środowiska. Podstawowym zadaniem PAA²⁵ jest zapewnienie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju;
- Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (WUG) – jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw środowiska. Prezes wykonuje swoje zadania²⁶, w zakresie m.in. gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania, przy pomocy Wyższego Urzędu Górniczego. Ponadto w powyższym zakresie Prezes Wyższego Urzędu Górniczego koordynuje i nadzoruje prace dyrektorów okręgowych i specjalistycznych urzędów górniczych;
 - Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) – jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, jest organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami, a w szczególności w sprawach zarządzania wodami oraz korzystania z wód²⁷. Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa KZGW w zakresie gospodarowania wodami, ochrony przed powodzią oraz ochrony przed skutkami suszy jest Krajowa Rada Gospodarki Wodnej²⁸. Ponadto Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów siedmiu regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w szczególności kontroluje ich działanie, zatwierdza plany działalności oraz sprawozdania z ich wykonania, a także poleca przeprowadzenie doraźnej kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym.

Z punktu widzenia realizacji usługi bezpieczeństwa na szczeblu województwa istotną rolę odgrywa dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej²⁹. Jest to bowiem organ administracji rządowej niezespółonej, właściwy w sprawach gospodarowania wodami w danym regionie wodnym³⁰. Do jego zadań należy m.in.:

- sporządzanie identyfikacji znaczących oddziaływań antropogenicznych i ocen ich wpływu na stan wód powierzchniowych i podziemnych, w regionie wodnym;
- opracowywanie studiów ochrony przeciwpowodziowej w regionie wodnym;
- opracowywanie projektów planów ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego;
- koordynowanie działań związanych z ochroną przed powodzią oraz suszą w regionie wodnym, w szczególności prowadzenie ośrodków koordynacyjno-informacyjnych ochrony przeciwpowodziowej;

²⁵ Zadania szczegółowe zob. *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe*, ibidem 2004, nr 161, poz. 1689; nr 173, poz. 1808.

²⁶ Więcej zob. *Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze*, ibidem 2005, nr 228, poz. 1947, z późn. zm.

²⁷ Szczegółowy zakres odpowiedzialności zob. *Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne*, ibidem, nr 239, poz. 2019, art. 90, z późn. zm.

²⁸ Szczegółowe uprawnienia zob. ibidem, art. 96.

²⁹ Organem opiniodawczo-doradczym dyrektora RZGW w zakresie gospodarowania wodami w regionie wodnym jest Rada Gospodarki Wodnej. Szczegółowe uprawnienia zob. ibidem, art. 100.

³⁰ Regiony wodne właściwe dla danego RZGW nie pokrywają się z podziałem administracyjnym kraju, dlatego np. RZGW Warszawa działa na terenie aż 10 województw, a RZGW Gliwice tylko 3.

- opiniowanie projektów gminnych, powiatowych i wojewódzkich planów gospodarki odpadami w zakresie ochrony zasobów wodnych.

Z punktu widzenia wpływu ministra środowiska na realizację usługi bezpieczeństwa warto podkreślić rolę Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej oraz Państwowej Służby Hydrogeologicznej.

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej pełni rolę Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej, która realizuje zadania państwa w zakresie osłony hydrologicznej i meteorologicznej społeczeństwa oraz gospodarki narodowej, a także na potrzeby rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju.

Główne zadania Państwowej Służby Hydrologiczno-Meteorologicznej to m.in.:

- wykonywanie pomiarów i obserwacji hydrologicznych oraz meteorologicznych, a także badań do oceny stanu wód powierzchniowych;
- wykonywanie bieżących analiz i ocen sytuacji hydrologicznej oraz meteorologicznej;
- opracowywanie i przekazywanie prognoz meteorologicznych oraz hydrologicznych³¹.

Z kolei Państwowy Instytut Geologiczny pełni rolę Państwowej Służby Hydrogeologicznej, do zadań której należy m.in. opracowywanie oraz przekazywanie prognoz zmian wielkości zasobów, stanu oraz zagrożeń wód podziemnych³².

Proces realizacji usługi bezpieczeństwa wymaga od organów administracji publicznej posiadania jak najwięcej informacji o zagrożeniach na każdym szczeblu zarządzania i to na tyle wcześniej, by móc podjąć odpowiednie środki zaradcze. W tym względzie warto podkreślić, że minister środowiska określił, w drodze rozporządzenia, podmioty, którym Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna zobowiązana jest przekazywać ostrzeżenia przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze i hydrosferze, a Państwowa Służba Hydrogeologiczna – ostrzeżenia przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w strefach zasilania oraz poboru wód podziemnych, przy czym minister określił nawet częstotliwość przekazywania tych informacji³³ oraz sposoby uzyskiwania potwierdzenia otrzymania ostrzeżeń, kierując się względami bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia³⁴.

³¹ Ibidem, art. 103.

³² Ibidem, art. 105.

³³ Częstotliwość przekazywania prognoz hydrologicznych, meteorologicznych i hydrogeologicznych, komunikatów o bieżącej sytuacji meteorologicznej, hydrologicznej i hydrogeologicznej, a zwłaszcza ostrzeżeń przed żywiołowym działaniem sił przyrody oraz przed suszą, zależy od aktualnego bądź prognozowanego stanu hydrologicznego, meteorologicznego lub hydrogeologicznego. W sytuacji stabilnej komunikaty o bieżącej sytuacji meteorologicznej i hydrologicznej przekazywane są raz dziennie, w ciągu dwóch godzin po ich aktualizacji. W sytuacji natomiast zaistnienia zagrożenia hydrologicznego oraz w stanie zagrożenia meteorologicznego komunikaty te są przekazywane co sześć godzin, w ciągu dwóch godzin po ich aktualizacji. Częstotliwość przekazywanych komunikatów zwiększa się dwukrotnie w razie zaistnienia sytuacji alarmu hydrologicznego.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna i Państwowa Służba Hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (ibidem 2007, nr 158, poz. 1114).

Zgodnie z tym rozporządzeniem zarówno jedna, jak i druga służba przekazuje komunikaty o bieżącej sytuacji meteorologicznej, hydrologicznej oraz hydrogeologicznej, a także ostrzeżenia przed niebezpiecznymi zjawiskami zachodzącymi w atmosferze, hydrosferze oraz w strefach zasilania oraz poboru wód podziemnych najważniejszym organom władzy ustawodawczej oraz organom władzy wykonawczej. Ponadto informacje takie otrzymują główne organy administracji rządowej, kierownicy organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego oraz wojewodowie. W celu upowszechniania przekazywanych informacji, zwłaszcza o zagrożeniach, stosowne informacje otrzymują również prezesi zarządów mediów publicznych (Polskiego Radia i Telewizji Polskiej), dzięki którym trafiają do najszerzego kręgu odbiorców – wszystkich obywateli.

Rekapitulując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że minister środowiska odgrywa olbrzymią rolę w procesie realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego. Struktura organizacyjna resortu środowiska, w tym nie tyle urzędu obsługującego ministra, co usytuowanie podległych lub nadzorowanych organów administracji publicznej oraz poległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych resortu, tworzą swoisty podsystem bezpieczeństwa narodowego (schem. 2). Nie ma w tym nic dziwnego, ponieważ resort środowiska został powołany właśnie po to, aby stać na straży współzależności systemu gospodarczego państwa i środowiska. Minister środowiska – jako członek Rady Ministrów – powinien tak stymulować procesami rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku i jego zasobom naturalnym, a z drugiej strony, nie hamowały tego rozwoju³⁵. Takie działania powinny zapewnić wszystkim obywatelom warunki do stabilnego rozwoju i funkcjonowania w zdrowym środowisku. Ta funkcja resortu środowiska jest oczywista i bardzo istotna z punktu widzenia nowego, wszechstronnego spojrzenia na bezpieczeństwo narodowe. Wyrazem takiego podejścia jest „Strategia bezpieczeństwa narodowego RP” z listopada 2007 roku, w której zostały określone interesy narodowe i cele strategiczne „(...) w zgodzie z aktem rangi najwyższej, jakim jest Konstytucja RP”³⁶, nie zaś jak bywało dotychczas, tylko w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego, stosownie do zapisów ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP³⁷.

Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, odnosząc się do całościowej wizji bezpieczeństwa, odpowiadającej współczesnym wyzwaniom bezpieczeństwa, wskazuje na potrzebę podejmowania przez organy władzy publicznej wysiłków w tym zakresie, w każdej sferze życia społecznego. „Rodzi to konieczność rozwoju zdolności do koordynacji i integracji wysiłków podejmowanych przez poszczególne organy, instytucje i służby państwowe. Dlatego wyjątkowo pilnym zadaniem jest nadanie Systemowi Bezpieczeństwa Narodowego RP charakteru w pełni zintegrowanej, spójnej i uporządkowanej całości”³⁸.

³⁵ Dobitym przykładem negatywnego oddziaływania jest nietrafiona inwestycja obwodnicy Augustowa w dolinie Rospudy.

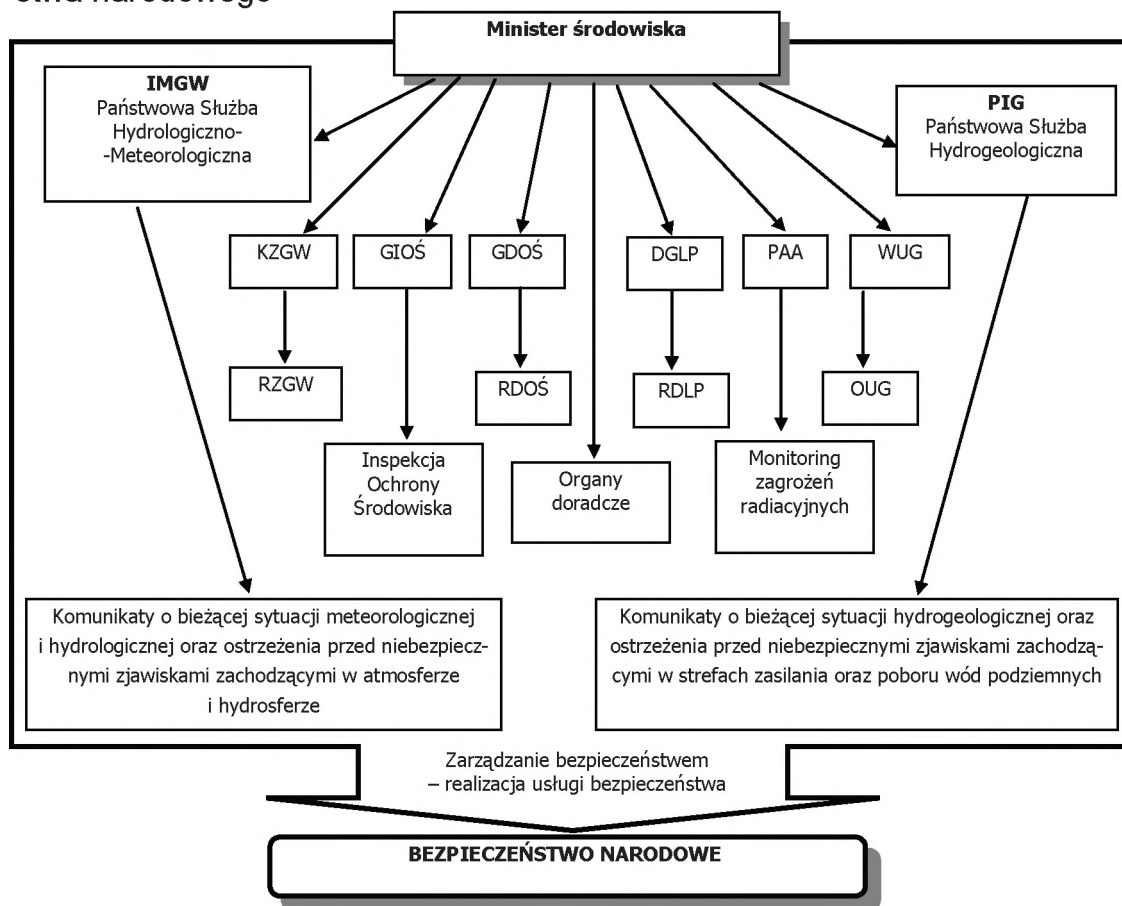
³⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2007, pkt 4, s. 3.

³⁷ Dz.U. 2004, nr 241, poz. 2416, z późn. zm.

³⁸ *Strategia bezpieczeństwa...*, pkt 84, s. 21.

Schemat 2

Elementy resortu środowiska uczestniczące w procesie realizacji bezpieczeństwa narodowego



W tym względzie przedstawiony zakres odpowiedzialności ministra środowiska w obu działach administracji rządowej doskonale wpisuje się w systemowe podejście do realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego, ponieważ elementy resortu środowiska (schem. 2) jak najbardziej stanowią swoisty podsystem systemu bezpieczeństwa narodowego.

* * *

Reasumując, struktura resortu środowiska, w tym urzędu obsługującego ministra, podległych lub nadzorowanych organów administracji publicznej oraz poległych lub nadzorowanych jednostek organizacyjnych resortu środowiska, a także organów doradczych ministra, dobitnie wskazuje, że minister środowiska posiada bogate zaplecze nie tylko do takiego stymulowania procesami rozwoju kraju, aby w jak najmniejszym stopniu zagrażały one środowisku i jego zasobom naturalnym, ale posiada również zaplecze umożliwiające ministrowi włączać się w szerszy proces realizacji usługi bezpieczeństwa narodowego i to na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Na tle przedstawionego zakresu kompetencji i zadań ministra środowiska podkreślić należy przede wszystkim możliwość wpływania resortu środowiska

ska na politykę zrównoważonego rozwoju kraju i takiego stymulowania tego rozwoju, by ochronę środowiska traktować nie jako zło konieczne, czy element utrudniający rozwój społeczno-ekonomiczny kraju.

Istotnymi elementami systemu bezpieczeństwa narodowego są organy podległe lub nadzorowane przez ministra środowiska (zob. schem. 1). One bezpośrednio współpracują z innymi organami administracji rządowej w procesie zapewniania bezpieczeństwa narodowego. Uzupełnieniem działań tych organów jest Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna oraz Państwowa Służba Hydrogeologiczna, których informacje o niebezpiecznych zjawiskach zachodzących w atmosferze i hydrosferze, czy też w strefach zasilania oraz poboru wód podziemnych, przekazywane są do najważniejszym organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

Zwłaszcza mając na względzie to, że realizacja usługi bezpieczeństwa odbywa się głównie na poziomie województwa oraz lokalnym (powiatu i gminy), znamienne jest, że np. zadania Inspekcji Ochrony Środowiska realizuje nie tylko główny inspektor ochrony środowiska przy pomocy Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, ale również wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, jako kierowników wojewódzkich inspekcji ochrony środowiska, wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. W tym aspekcie podkreślić należy również rolę Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako organu administracji rządowej niezespolonej, który na terenie województwa nie tylko bierze udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, ale przede wszystkim przeprowadza oceny oddziaływania danych przedsięwzięć na środowisko i wydaje stosowne decyzje na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Organem rządowej administracji niezespolonej jest również dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, który odpowiada za gospodarowanie wodami w danym regionie wodnym, w tym m.in. za sporządzanie studium ochrony przeciwpowodziowej.

Konkludując, rola resortu środowiska w procesie realizacji usługi bezpieczeństwa jest bardzo znacząca, ale niestety wciąż mało eksponowana w systemie bezpieczeństwa narodowego RP.

Marek Zbigniew Kulisz

Systemic approach of the implementation of the national security service in the Ministry of Environment

Summary

Analysis of system structure and tasks of the Ministry of Environment showed that the Minister of the Environment has a rich background of knowledge, not only to stimulate the country's development process to threat the environment and its natural resources as little as possible. The expanded terrain

structure of the Ministry of Environment's subordinated or supervised public administrations and agencies enables to actively involve in the process of implementation of the national security services at all levels of government.

Responsibilities of the Minister of Environment, as presented, in both branches of government (environment and administration of water) fits perfectly in a systemic approach to the implementation of the national security services. In this regard, elements of the organization Ministry of Environment are specific national security subsystem. In addition to activities of those elements are the „National meteorological and hydrological service” and „National hydrogeological service”, where information on dangerous phenomena occurring in the atmosphere and hydrosphere, or in areas of power supply and charging the groundwater are a source of information for the public authorities about possible risks and high need to prevent them.