

Zbigniew Dziemianko, Wiesław Stach

Rządowe centrum bezpieczeństwa w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 1, 112-118

2010

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.

Zbigniew DZIEMIANKO

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa z siedzibą w Poznaniu

Wiesław STACH

Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji im Mieszka I w Poznaniu

RZĄDOWE CENTRUM BEZPIECZEŃSTWA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE

W polityce bezpieczeństwa Polski, podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej, zaobserwować można stały wzrost znaczenia problematyki zarządzania kryzysowego. Spowodowane jest to coraz to nowymi zagrożeniami, przed jakimi stają wszystkie państwa. Klasycznie postrzegane kryzysy, wyrażające się w postaci klęsk żywiołowych, powodzi, wielkich pożarów, awarii technicznych, ustępują miejsca nowym zagrożeniom takim jak m.in. zakłócenia w funkcjonowaniu systemów informatycznych i energetycznych. Koniecznością staje się stopniowa zmiana charakteru narodowego systemu bezpieczeństwa w kierunku tworzenia kompleksowych i zintegrowanych narzędzi szeroko pojętego zarządzania kryzysowego.

Konieczność budowy nowoczesnego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce, pozwalającego na koordynację działań wszystkich podmiotów administracji publicznej oraz innych podmiotów wchodzących w skład struktur ratowniczych państwa został dostrzeżony w trakcie powodzi z lipca 1997 roku. Ten kataklizm obnażył słabość zarówno struktur ratowniczych jak i całego systemu ratowniczego, a w zasadzie jego braku. Stare struktury w okazały się niewydolne w nowych rozwiązaniach demokratycznych i samorządowych oraz w nowej rzeczywistości ekonomicznej. Stał się on impulsem do prac nad stworzeniem nowoczesnych uregulowań prawnych tworzących system zarządzania kryzysowego.

W latach 1998 – 2007 podjęto szereg działań w celu stworzenia nowoczesnych uregulowań prawnych tworzących system zarządzania kryzysowego w Polsce. Uwieńczeniem tych prac było uchwalenie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*,¹ która określa organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, ich zadania w tej dziedzinie oraz zasady finansowania zadań zarządzania kryzysowego

Jak zauważył E. Nowak, zarządzanie kryzysowe jest integralną częścią zarządzania organizacją (systemem); dziedziną zarządzania bezpieczeństwem w ogóle, w tym bezpieczeństwem narodowym; zarządzaniem organizacją pod presją, w stanie ryzyka; rozwiązywaniem napiętych sytuacji; przeciwdziałaniem eskalacji kłopotliwych zjawisk. Polega ono na: obniżaniu napięć i przeciwdziałanie konfliktom lub sytuacjom trudnym o charakterze niekonfliktowym oraz przywracaniu stanu normalnego lub utrzymaniu tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej.²

Problematyka mieszcząca się w pojęciu zarządzania kryzysowego, regulowana jest zapisami wielu aktów prawnych różnej rangi. Do najważniejszych należy zaliczyć Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę o działach administracji

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590

² E. Nowak: *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji zagrożeń niemilitarnych*. Warszawa 2007, s. 43

rządowej,³ ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie,⁴ trzy ustawy o szczeblach samorządu terytorialnego,⁵ ustawę o stanie klęski żywiołowej,⁶ ustawę o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁷ i wiele innych, które w różnym zakresie określają zadania podmiotów w zakresie zarządzania kryzysowego.

Jednakże podstawowym aktem prawnym regulującym tę problematykę w sposób kompleksowy, jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, znowelizowana w szerokim zakresie w dniu 17 lipca 2009 roku.⁸ Określa ona organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji publicznej oraz ich zadania. Istotnym rozwiązaniem jest zdefiniowanie w ustawie podstawowych pojęć w zakresie zarządzania.

Podstawowa definicja została sformułowana w art. 2 i brzmi następująco: *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.*

Szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania zarządzania kryzysowego ma określenie istoty takich problemów jak: siatka bezpieczeństwa; infrastruktura krytyczna i ochrona infrastruktury krytycznej; Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej; planowanie cywilne; Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego; Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego; proces zarządzania kryzysowego.

O znaczeniu tej problematyki w działalności państwa świadczy nie tylko przyjęcie stosownej ustawy, lecz przede wszystkim kompleksowy sposób przedstawienia tej problematyki. Z zapisów ustawowych wynika, jaka jest istota zjawisk i jaki zakres działań jest wymagany w przypadku ich wystąpienia. Cienia wątpliwości nie budzi zapis art. 7.1, że zarządzanie kryzysowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Rada Ministrów.

Organizacja systemu zarządzania kryzysowego, oparta została na zasadach gwarantujących zapewnienie kompetencji jego szczebli organizacyjnych oraz przejrzyste zasady odpowiedzialności. I tak:

- prymat układu terytorialnego, w którym układ resortowy pełni jedynie rolę pomocniczą,

³ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz. U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2009 r., Nr 31, poz. 206

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm., ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm., ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558

⁷ Ustawa z dnia 22 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP, Dz. U. z 2002 r., Nr 21, poz. 205 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590, Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2009 r., Nr 131, poz. 1076

- jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za utrzymanie gotowości systemu, w której ciała kolegialne pełnią rolę doradczo – opiniodawczą i ich zadaniem jest wspomaganie decydenta w podejmowaniu decyzji; oznacza to także, że wójt, starosta, wojewoda, minister, premier ponoszą odpowiedzialność za efekty swoich działań,
- adekwatność działań do rozmiaru zagrożenia, co oznacza, iż odpowiedni szczebel administracji publicznej reaguje na zagrożenia,
- powszechność reagowania kryzysowego oparta na włączeniu wszystkich podmiotów działających na danym terenie: obywateli, organizacji pozarządowych, służb, inspekcji, straży.

Tak sformułowane zasady stały się podstawą do opracowania struktury zarządzania kryzysowego. Zdecydowano, że jednoosobowi szefowie zarządzania kryzysowego, Prezes Rady Ministrów, ministrowie, wojewodowie, starostowie, wójtowie, (burmistrzowie, prezydenci miast) będą realizować zadania poprzez stałe zespoły, Centrum Zarządzania Kryzysowego, odpowiedzialne za całokształt działań w zakresie zarządzania kryzysowego. Spełniają one funkcję punktu koordynacyjnego i ośrodka łączności, scalającego w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne, integrują działalność podmiotów biorących bezpośredni i pośredni udział w akcjach ratowniczych. Zostały one tak zorganizowane, aby możliwe było kierowanie działaniami wszystkich służb ratowniczych.

Wsparcie merytoryczne działań powierzono Zespołom Zarządzania Kryzysowego, organami kolegialnymi o charakterze opiniodawczo – doradczym. Składają się one z grup roboczych o charakterze stałym, oraz grup roboczych o charakterze czasowym. Powołują je odpowiedni decydent w drodze zarządzeń wewnętrznych.

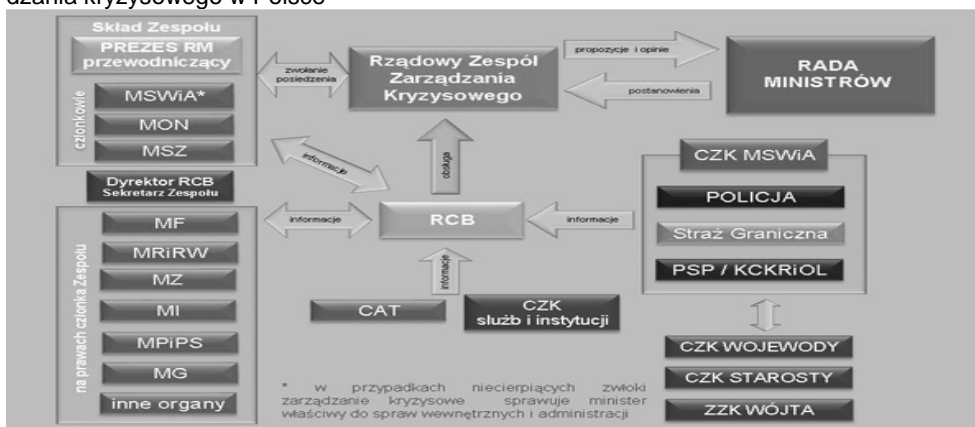
W związku z tak zakreśloną ideą, w strukturze zarządzania kryzysowego w państwie funkcjonują:

- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, centra zarządzania kryzysowego przy ministerstwach i centralnych organach administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego, w tym ochrony ludności, lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa oraz odpowiednio wojewódzkie i powiatowe centra zarządzania kryzysowego, a jeżeli jest taka wola decydenta to i gminne;
- Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego⁹, zespoły zarządzania kryzysowego przy ministrach kierujących działaniami administracji rządowej oraz kierownikach urzędów centralnych oraz odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły zarządzania kryzysowego.

Powstanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) było znaczącym elementem budowy w Polsce efektywnego i kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego. Po raz pierwszy w Polsce powołano strukturę ponadresortową której celem było zoptymalizowanie i ujednoczenie postrzegania zagrożeń przez poszczególne resorty, a tym samym podwyższenie stopnia zdolności radzenia sobie z trudnymi sytuacjami przez właściwe służby i organy administracji publicznej.

⁹ Zarządzenie Nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2008 roku w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. z 2008 r., Nr 61, poz. 538

Rysunek nr 1. Usytuowanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce



Źródło: <http://rcb.gov.pl>, pobrano 30.11.2009

RCB jest instytucją „spinającą” działania w sytuacjach kryzysowych na poziomie rządowym. Zapewnia obsługę Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i ministra właściwego do spraw wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego oraz pełni funkcję krajowego centrum zarządzania kryzysowego. Jest kluczowym elementem kompleksowego systemu zarządzania kryzysowego, którego istotą, z jednej strony, jest stworzenie warunków skuteczniejszego radzenia sobie przez właściwe służby i organy administracji publicznej z trudnymi sytuacjami, z drugiej zaś, stworzenie sprawnego systemu reagowania w sytuacjach kryzysowych, kiedy normalne zasoby i procedury działania okazują się niewystarczające.

RCB rozpoczęło działalność 2 sierpnia 2008 roku. Powstało na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (art. 10) i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa¹⁰.

Rządowym Centrum Bezpieczeństwa kieruje dyrektor (powoływany przez Prezesa Rady Ministrów), przy pomocy zastępców (powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek dyrektora Centrum) i kierowników komórek organizacyjnych. W razie nieobecności dyrektora pracą RCB kieruje wyznaczony przez niego zastępca.

Do zadań dyrektora Centrum należy:

- powoływanie i odwoływanie kierowników komórek organizacyjnych;
- udzielanie pełnomocnictw osobom fizycznym i prawnym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych;
- reprezentowanie Centrum na zewnątrz w sprawach dotyczących zakresu jego działania, a także na podstawie upoważnień i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa Rady Ministrów;
- planowanie, organizowanie i koordynowanie wykonywania zadań przez komórki organizacyjne Centrum;
- ustalanie zakresu obowiązków pracowników Centrum na poszczególnych

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2008 roku w sprawie organizacji i trybu działania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Dz.U. z 2008 r., Nr 128, poz. 821

stanowiskach;

- realizowanie zadań kierownika państwowej jednostki budżetowej, wynikających z przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.¹⁾) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.²⁾);
- prowadzenie polityki kadrowej Centrum oraz nadzór nad przestrzeganiem przez podległych pracowników dyscypliny pracy;
- podejmowanie działań na rzecz rozwoju jednostki, podnoszenia kwalifikacji pracowników, zapewnienia wyposażenia technicznego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

W skład Rządowego Centrum Bezpieczeństwa wchodzi:

- Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- Zastępcy Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa;
- Biuro Monitorowania i Analizy Zagrożeń;
- Biuro Ochrony Infrastruktury Krytycznej i Planowania;
- 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 Audytu.

Zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym RCB realizuje we współpracy z organami administracji rządowej właściwymi w sprawach przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, w szczególności z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W Biurze Monitorowania i Analizy Zagrożeń są pełnione całodobowe dyżury. W czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego, stanu wojennego oraz wystąpienia sytuacji kryzysowej RCB pracuje w trybie ciągłym.¹¹

Do zadań RCB należy:

1) Planowanie cywilne, w tym:

- przedstawianie szczegółowych sposobów i środków reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków;
- opracowywanie i aktualizowanie krajowego planu reagowania kryzysowego;
- analiza i ocena możliwości wystąpienia zagrożeń lub ich rozwoju;
- gromadzenie informacji o zagrożeniach i analiza zebranych materiałów;
- wypracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom;
- planowanie wykorzystania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3;
- planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

2) Monitorowanie potencjalnych zagrożeń.

3) Przygotowanie uruchamiania, w przypadku zaistnienia zagrożeń, procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym.

¹¹ Ibidem

- 4) Przygotowywanie projektów opinii i stanowisk Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
- 5) Przygotowywanie i obsługa techniczno-organizacyjna prac Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.
- 6) Współpraca z komórkami i jednostkami organizacyjnymi Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz innych organizacji międzynarodowych.
- 7) Organizowanie i prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz udział w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych.
- 8) Zapewnienie obiegu informacji między krajowymi i zagranicznymi organami i strukturami zarządzania kryzysowego.
- 9) Realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa.
- 10) Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania i likwidacji skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym.
- 11) Realizacja zadań planistycznych i programowych z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym opracowywanie i aktualizacja krajowego planu ochrony infrastruktury krytycznej oraz przedkładanie Zespołowi wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej, a także współpraca, jako krajowy punkt kontaktowy, z instytucjami Unii Europejskiej i krajami członkowskimi w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.
- 12) Przygotowywanie projektów decyzji Rady Ministrów dotyczących wprowadzenia przedsięwzięć z wykazu przedsięwzięć NSPK.
- 13) Przygotowywanie projektów zarządzeń Prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć NSPK.

Ponadto Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów mogą zlecić RCB dodatkowe zadania związane z zarządzaniem kryzysowym.

W ramach współpracy międzynarodowej RCB informuje Komisję Europejską i państwa członkowskie Unii Europejskiej o środkach zastosowanych w sytuacji kryzysowej w celu zabezpieczenia prawidłowego działania publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz stacji nadawczych i odbiorczych używanych do zapewnienia bezpieczeństwa, w zakresie dotyczącym systemu łączności i sieci teleinformatycznych.¹²

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa jest odpowiedzialne za przygotowanie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Przy przygotowaniu programu RCB współpracuje z ministrami i kierownikami urzędów centralnych właściwych w sprawach bezpieczeństwa narodowego, a także odpowiedzialnymi za systemy:

- zaopatrzenia w energię i paliwa, łączności i sieci teleinformatycznych;
- finansowe,
- zaopatrzenia w żywność i wodę,
- ochrony zdrowia,
- transportowe i komunikacyjne,
- ratownicze,
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- produkcji,

¹² Art. 11, ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590

- składowania, przechowywania stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Celem Programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, w szczególności w zakresie:

- zapobiegania zakłóceniom funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- przygotowania na sytuacje kryzysowe mogące niekorzystnie wpłynąć na infrastrukturę krytyczną;
- reagowania w sytuacjach zniszczenia lub zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- odtwarzania infrastruktury krytycznej.

Program określa:

- narodowe priorytety, cele, wymagania oraz standardy, służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej;
- ministrów kierujących działami administracji rządowej i kierowników urzędów centralnych odpowiedzialnych za systemy wymienione powyżej;
- szczegółowe kryteria pozwalające wyodrębnić obiekty, instalacje, urzędnicy i usługi wchodzące w skład systemów infrastruktury krytycznej, biorąc pod uwagę ich znaczenie dla funkcjonowania państwa i zaspokojenia potrzeb obywateli.¹³

Budowa sprawnego systemu zarządzania kryzysowego w Polsce na obecnym etapie funkcjonowania nie jest jeszcze zakończona. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 r. oraz ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym wprowadziły szereg istotnych zmian w organizacji zarządzania kryzysowego i mogą być podstawą do zbudowania skutecznego systemu antykryzysowego w Polsce. Pełne wdrożenie do życia ustaw wymaga wydania i wdrożenia wielu rozporządzeń Rady Ministrów oraz zarządzeń poszczególnych ministrów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Powoduje to, że mamy tzw. okres przejściowy, w którym obowiązuje nowe ustawy i stare struktury organizacyjne organów zarządzania kryzysowego.

Rada Ministrów, konsekwentnie realizując zadania w zakresie budowy w Polsce nowego systemu zarządzania kryzysowego, przygotowała projekty Rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 04.06.2009 r., *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego oraz sposobu ich funkcjonowania; w sprawie Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego*, których postanowienia prowadzą w kierunku doskonalenia systemu zarządzania kryzysowego w Polsce oraz między innymi regulują zasady obiegu informacji pomiędzy centrami zarządzania kryzysowego oraz Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto projektowane regulacje precyzują, które centrum przejmuje wiodącą rolę w pozyskiwaniu informacji oraz wskazują, w jakich przypadkach wiodąca rola przypada Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa.¹⁴

Zdaniem autorów nie jest to ostateczny koniec zmian w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce, nie tylko wynikających z różnych poglądów na sposób funkcjonowania instytucji zapewniających bezpieczeństwo obywateli, ale także ze względu na charakter zmieniających się wyzwań jakie coraz częściej się pojawiają.

¹³ <http://rcb.gov.pl>, pobrano 30.11.2009

¹⁴ <http://rcb.gov.pl>, pobrano 30.11.2009