Tegoroczny raport Najwyżej Izby Kontroli potwierdził, że organizacja Obrony Cywilnej Kraju nie jest przystosowana do zadań jakie w zakresie ochrony ludności stoją przed współczesnym państwem polskim. Regulacje dot. obrony cywilnej nie są dostatecznie skorelowane, co powoduje, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców powodując chaos kompetencyjny. Przy braku jednoznacznego ustalenia ich wzajemnych relacji może to powodować wątpliwości co do tego kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonanie poszczególnych zadań.

Podstawowe pojęcia

♦ Obrona Cywilna

- Zgodnie z definicją Protokołu Dodatkowego I z dnia 8 czerwca 1977 do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949, art.61 lit. a, „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych w dalszej części artykułu i mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Prezydent RP ratyfikował Protokoły Dodatkowe 19 września 1991 roku. W art. 80 ust. 2 Protokołu Dodatkowego I określono między innymi, że „wysokie umawiające się strony wydadzą zarządzenia i instrukcje w celu zapewnienia przestrzegania niniejszego protokołu"[ref]Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony dnia 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175.[/ref].
- W prawie polskim zgodnie z art.137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków[ref]Ustawa z dnia z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z zm.[/ref].

[mc4wp_form id="84"]

♦ Zadania obrony cywilnej

- Zgodnie z brzmieniem Protokołu Dodatkowego I (art.61 lit. a) są to następujące zadania: służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

♦ Organizacje obrony cywilnej

- Artykuł 61 lit. b, Protokołu Dodatkowego I określeniem „organizacje obrony cywilnej" obejmuje obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregokolwiek z zadań wymienionych wyżej i wyznaczone wyłącznie do tych zadań.
- Z kolei określenie „personel" organizacji obrony cywilnej (art. 61 lit. c) obejmuje osoby, które strona konfliktu zatrudnia wyłącznie do wykonywania zadań wyliczonych w art.61 lit. a, w tym personel wyznaczony przez uprawnioną władzę tej strony wyłącznie do zarządzania tymi organizacjami.
- Określenie „materiały" organizacji obrony cywilnej oznacza wyposażenie, zaopatrzenie i środki transportu, które te organizacje użytkują dla wypełniania zadań wyliczonych w art. 61 lit. a.
- W prawie polskim zgodnie z brzmieniem art. 138. ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, formacje obrony cywilnej są podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej. Składają się one z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji. Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie. Natomiast wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) tworzą je w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną. Formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także pracodawcy.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Brak korelacji prawnej i jego negatywny wpływ na koordynację wykonywania zadań

Organizacja Obrony Cywilnej Kraju nie jest przystosowana do zadań jakie w zakresie ochrony ludności stoją przed współczesnym państwem polskim. Opinię taką potwierdza tegoroczny raport Najwyższej Izby Kontroli[ref]NIK: Informacja o wynikach kontroli PRZYGOTOWANIE STRUKTUR OBRONY CYWILNEJ DO REALIZACJI ZADAŃ W OKRESIE WOJNY I POKOJU KPB-4101-02/2011 Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB[/ref]. Przyczynami niekorzystnego stanu rzeczy są:

- Brak przepisów prawnych zapewniających efektywną koordynację działań związanych z ochroną ludności, zwalczania klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska i usuwania ich skutków będących integralną częścią zadań wykonywanych w ramach OC .
- Brak właściwej organizacji systemu obrony cywilnej (przede wszystkim wskutek niedoskonałości regulacji prawnych). Zadania obrony cywilnej, a co za tym idzie również ochrony ludności zostały powierzone różnym organom i formacjom bez dokładnego ustalenia wzajemnych relacji: przeprowadzenia precyzyjnego podziału kompetencji, jasnego wskazania hierarchii ważności zadań i podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie. Brakuje zatem mechanizmów zapewniających konieczną koordynację działań w samym systemie obrony cywilnej kierowanym przez Szefa OC jak i uregulowania zasad współdziałania z innymi organami państwa wykonującymi zadania z zakresu ochrony ludności, zwalczania klęsk żywiołowych i innych zdarzeń nadzwyczajnych.

Zadania obrony cywilnej zostały opisane określone w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej w dziale IV[ref]Dz. U. z 2004r. Nr 241, poz.2416 z zm.[/ref]. Zadania z obszaru obrony cywilnej, odnoszące się do ochrony ludności zostały opisane w także innych ustawach:

- ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej[ref]Dz. U. z 2009 Nr 178, poz. 1380 ze zm.[/ref]
- ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej[ref]Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.[/ref]
- ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej[ref]Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.[/ref]
- ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym[ref]Dz. U. Nr

89, poz. 590 ze zm.[/ref]

Regulacje te, jak wykazała kontrola NIK nie są jednak dostatecznie skorelowane, co powoduje, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców. Przy braku jednoznacznego ustalenia ich wzajemnych relacji może to powodować wątpliwości co do tego kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonanie poszczególnych zadań.

Pokrywanie się zadań obrony cywilnej z zadaniami opisanymi w ustawach: o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym, powoduje chaos kompetencyjny.

Zadania wynikające z treści aż pięciu różnych ustaw są powierzane różnym podmiotom, co powoduje np. powielanie dokumentów planistycznych o podobnym charakterze, przeprowadzanie analiz zagrożeń w tym samym zakresie, utrzymywanie kilku systemów alarmowania i powiadamiania na tym samym obszarze czy też planowanie i organizowanie ewakuacji ludności z zagrożonych terenów w ramach zadań wynikających z odrębnych przepisów prawnych. Powoduje to także luki w wykonywaniu zadań wynikających z ratyfikowanych przez Polskę dokumentów międzynarodowych.

Z taka sytuacją mamy do czynienia w przypadku analizowanego w ramach kontroli NIK rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin określiła zadania poszczególnych organów obrony cywilnej. Kontrola NIK zwróciła uwagę, że nie do wszystkich zadań, wymienionych w Protokole Dodatkowym I, wskazano podmioty odpowiedzialne za ich realizację. Nie wskazano wykonawcy tak istotnych zadań jak np. przygotowanie i organizowanie schronów, obsługa środków zaciemniania czy opieka religijna. Ponadto przepisy tego rozporządzenia wskazują do poszczególnych zadań kilku wykonawców, nie precyzując ich wzajemnych relacji w tym zakresie co powoduje, że terenowi szefowie OC mimo określenia zakresu działania mieli problem z ustaleniem swoich kompetencji na obszarze ich działania. Rozporządzenie określając ramowo zadania, nie wskazuje sposobu ich realizacji oraz nie wyposaża w doprecyzowane narzędzia, niezbędne do kompleksowego nadzoru oraz koordynowania przygotowań na niższych szczeblach.

Brak odpowiednich regulacji prawnych jest przyczyną braku aktualnego planu obrony cywilnej państwa. Oto bowiem w rozporządzeniu Rady Ministrów z 25

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

grudnia 2002 roku, do zakresu działania Szefa OCK wpisano tylko „uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami”[ref]Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Dz.U.02.96.850 (Dz. U. z dnia 1 lipca 2002 r.)[/ref]. Tym samym nie nałożono obowiązku opracowania planu obrony cywilnej państwa, ani na Szefa OCK, ani na inny organ[ref]Raport NIK, Przygotowanie struktur OC, s.15[/ref].

Kontrola NIK znalazła w zasobach archiwalnych Komendy Głównej PSP plan Obrony Cywilnej RP opatrzony klauzulą „Tajne” i opracowany w 1995 r. Szef OCK (i zarazem Komendant Główny PSP miał oświadczyć, że dokument ten nie ma obecnie żadnego znaczenia, zważywszy chociażby zmiany w organizacji i podziału kompetencji w administracji publicznej czy też zmiany w strukturze gospodarczej kraju[ref]*Ibid.*, s.16[/ref].

Brak aktualnego planu obrony cywilnej państwa spowodował, że Szef OCK nie przygotował założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców, do czego zobowiązuje go rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r.

Działania Szefa OCK ograniczyły się jedynie do wydania wytycznych w latach 2009, 2010 i 2011 nakazujących aktualizację planów obrony cywilnej, z uwzględnieniem ich korelacji z innymi planami obejmującymi sferę ochrony ludności[ref]Ibid.[/ref].

Próbę zmian systemowych podjęto w 2006 roku, kiedy to w MSWiA rozpoczęto prace nad przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który w zamierzeniach miał stanowić regulację uzupełniającą w stosunku do projektu ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Regulacje projektowanej ustawy miały na celu również integrować – w sposób systemowy – działania różnych podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności w czasie pokoju i wojny. Integralne podejście do kwestii ochrony ludności, czyli budowa jednego systemu zdolnego do funkcjonowania zarówno podczas wojny jak i podczas pokoju wywołała reakcję ze strony Ministerstwa Obrony Narodowej i Biura Bezpieczeństwa Narodowego. W wyniku zgłoszonych przez obie instytucje uwag, problematyka obrony cywilnej została w całości usunięta z tego projektu.

Ponowna próba budowy zintegrowanego systemu OC, adekwatnego do wyzwań stojących przed współczesnym państwem została podjęta na początku 2010 r.,

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

kiedy to Szef Obrony Cywilnej Kraju opracował i przedłożył Ministrowi SWiA dokument pt. Założenia do projektu ustawy o ochronie ludności. W dokumencie tym sformułowano założenia do projektu ustawy o ochronie ludności, obejmujące: określenie zasad organizacji i funkcjonowania ochrony ludności i związanych z tym zadań organów właściwych w zakresie ochrony ludności; zasad informowania, ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami; praw i obowiązków obywateli w zakresie ochrony ludności; zasad finansowania zadań ochrony ludności, a także sferę koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej. W założeniach tych zaproponowano rozwiązanie, aby w razie wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny, ochrona ludności przekształcała się w obronę cywilną, a podmioty ochrony ludności określone w ustawie, stawały się organizacjami obrony cywilnej w rozumieniu artykułu 61 lit. b Protokołu Dodatkowego I. Proponowane regulacje i rozwiązania były zbieżne z zaleceniami Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz Protokołu Dodatkowego I.

Jednak jak wykazała kontrola NIK do końca jej trwania tj. do 16 listopada 2011 nie sporządzono projektu takiej ustawy i nie ma go do dzisiaj. Przez 6 lat mimo formalnych działań i zaangażowania Ministra Spraw Wewnętrznych, oraz Szefa OCK nie stworzono nowej, porządkującej system, regulacji. Nieskuteczne i przeciągane w czasie działania legislacyjne dotyczące obrony cywilnej i ochrony ludności wynikały z rozbieżności wizji i interesów resortowych : MSWiA i MON[ref]Raport NIK, Przygotowanie struktur OC, s.15[/ref].

Słaba organizacja koordynacji działań struktur oc i ochrony ludności

Istotnym czynnikiem hamującym zmiany była i jest sytuacja w obrębie samego MSWiA:

- W kontrolowanym przez NIK okresie, czyli w latach 2009-2011 Minister SWiA nie dysponował aktualnymi danymi dotyczącymi zasobów, stanu oraz funkcjonowania oc. Ustalono, że w tym czasie złożona została tylko jedna informacja o realizacji zadań Szefa OCK za 2008 r. Opracowany w Komendzie Głównej PSP[ref]Na wniosek Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA: Raport NIK, Przygotowanie struktur OC, s.15[/ref] raport Ocena stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport końcowy. Stan na dzień 31 grudnia 2009 r. nie był przedmiotem analiz właściwych komórek organizacyjnych MSWiA. Ponadto Minister SWiA nie występował również do Szefa OCK o przekazanie kompleksowych informacji o realizacji zadań obrony cywilnej, do czego ma formalne uprawnienia[ref]§ 6 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

czerwca 2002 r.[/ref].

- Zamieszanie wprowadziła dwukrotna zmiana na stanowisku Ministra SWiA w czasie ubiegłej kadencji Sejmu i związana z tym zmiana filozofii organizacji i funkcjonowania samego ministerstwa, także w odniesieniu do ochrony ludności zwłaszcza w kontekście organizacji telefonu 112 i Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR)[ref]Szerzej na ten temat: Paweł Soloch, Komentarz IS nr 101: Telefon 112 – cztery stracone lata[/ref].
- Rezygnacja po 2007 roku z wyznaczania na stanowisko Szefa OCK cywilnego urzędnika (w randze podsekretarza stanu) i powierzenie tej funkcji Komendantowi Państwowej Straży Pożarnej, doprowadziło do zawężenia pola podejmowanych działań i do koncentrowania się na zadaniach związanych bezpośrednio z działaniami ratowniczymi podejmowanych w ramach kompetencji PSP. Uczynienie Szefem OCK Komendanta Głównego PSP spowodowało niekorzystną sytuację w której jako Szef OC stawał się zarazem przełożonym Szefów Obrony Cywilnej Województwa (OCW), czyli wojewodów, którzy zarazem stają na czele administracji zespolonej w województwie w tym struktur wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, na której czele również stoi Szef OCK tym razem jako Komendant Główny PSP. A zatem ta sama osoba występuje wobec wojewodów na przemian w roli Szefa OC i Komendanta Głównego PSP. Przy czym znaczenie tej drugiej funkcji jest formalnie i realnie większe niż kierowanie OCK stąd tendencja Szefa OCK do zajmowania się niemal wyłącznie sprawami PSP i kształtowania systemu OC i ochrony ludności z wąskiej perspektywy służby strażackiej co prowadzi do sporów z wojewodami (spór z częścią wojewodów o organizację Centrów Powiadamiania Ratunkowego i organizacji Tel.112). Jednoczesne pełnienie przez te samą osobę obowiązków Szefa OCK i Komendanta Głównego PSP można uznać za jedną z istotnych przyczyn, które spowodowały zaniechania przez Szefa OCK przeprowadzania kontroli realizacji ustalonych przedsięwzięć i działań z zakresu obrony cywilnej przez Szefów Obrony Cywilnej Województwa (OCW), co pociągnęło za sobą podobne zaniechania na szczeblach powiatowych i gminnych systemu obrony cywilnej.
- Podział MSWiA na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) i Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji (MAiC) powiększył niebezpieczeństwo chaosu kompetencyjnego. Ponadto Minister AiC jest wiodący w kwestiach związanych z ochroną ludności zwłaszcza powiadamiania ratunkowego; podlega mu organizacja Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) i telefonu 112. Z kolei Minister SW nadzoruje Szefa OCK i jedną z kluczowych systemu obrony cywilnej i ochrony ludności służb jaką jest Państwowa Straż Pożarna.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Jednocześnie Minister Administracji i Cyfryzacji nadzoruje wojewodów, którzy są wojewódzkimi Szefami OC i którzy w terenie nadzorują służby wchodzące w skład formacji OC, w tym PSP, a które podlegają Ministrowi SW[ref]Patrz: Paweł Soloch, Komentarz IS nr 108: Podział MSWiA oznacza droższe i mniej skuteczne państwo[/ref].

Wnioski

1. Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych i organizacyjnych powinny prowadzić do budowy jednego, zintegrowanego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Chodzi o uniknięcie tendencji do tworzenia (w wyniku partykularyzmów resortów i służb), odrębnych systemów: na czas pokoju i na czas wojny. Niezbędna jest zmiana treści ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej w części odnoszącej się do obrony cywilnej i przyjęcie nowej ustawy tworzącej jeden, integralny system ochrony ludności i obrony cywilnej.

2. Rola Szefa Obrony Cywilnej Kraju jako koordynatora powinna ulec wzmocnieniu poprzez:

a) Jednoznaczne wskazanie go jako organ odpowiedzialny za tworzenie projektu planu obrony kraju i koordynatora tworzenia planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców,

b) Potraktowanie kwestii ochrony ludności i obrony cywilnej w sposób nierozłączny i koordynację całości powierzyć Szefowi OCK. Do wykonywanie obu zadań Szef OCK powinien posiadać własną strukturę, która zostałaby utworzona poprzez przeniesienie i bezpośrednie podporządkowanie mu komórek ds. obrony cywilnej i ochrony ludności obecnie rozproszonych w różnych instytucjach; znajdują się one w strukturach Komendy Głównej PSP i MSW i MAiC. Szefowi OCK winny być podporządkowane nadzór i obsługa funduszy przeznaczonych do usuwania skutków klęsk żywiołowych. Nowym uregulowaniom prawnym powinny ulec zasady współpracy między Szefem OCK a Rządowym Centrum Bezpieczeństwa.

3. Funkcja Szefa OCK nie powinna być łączona z funkcją szefa (komendanta), jakiejkolwiek służby, której jednostki wchodzą w skład formacji OC. Wykonywanie przez tę samą osobę jednocześnie obowiązków Szefa OCK i Komendanta Głównego PSP, prowadzi do narzucaniu całemu systemowi ochrony ludności i obrony cywilnej rozwiązań często ograniczanych wąską perspektywą zadań i partykularnych interesów tylko jednej służby (w tym wypadku straży pożarnej).

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].