

Z PROBLEMATYKI POZAMILITARNYCH FORMACJI OBRONNYCH

OBRONA OJCZYZNY JEST SPRAWĄ I OBOWIĄZKIEM WSZYSTKICH OBYWATELI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach.

1. Struktura obrony cywilnej

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Powołuje go Premier na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do kompetencji Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy szeroki wachlarz działań:

- przygotowanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej,
- ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej,
- koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli wykonawstwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej,
- sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Terenowymi organami obrony cywilnej są: wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do zakresu działania wymienionych szefów obrony cywilnej należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie.

Rada ministrów określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, jak również zasady i tryb kierowania oraz koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego mają obecnie złożony - i według R. Jakubczyka¹¹⁹ - asymetryczny charakter. A radzenie sobie z nimi wymaga ingerencji działań cywilno-

¹¹⁹ R. Jakubczyk, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa* ///RP, 2004, s.307.

wojskowych w taki sposób by skuteczność działania połączyć z jego ekonomicznością przez wykorzystanie wszystkich atutów siły narodowej danego państwa.

2. Dziedziny ochrony cywilnej.

Istnieją dziedziny obrony narodowej, w których sektor cywilny odgrywa dominującą rolę. Dziedziny te wynikają z narzędzi i środków obrony narodowej, którymi dysponuje państwo a w których poszczególne podmioty cywilne stały się liderami przedsięwzięć wykonywanych na rzecz bezpieczeństwa. Do nich, według A. Skrobacz¹²⁰, należy zaliczyć następujące działania:

- obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju,
- ochrony ludności, dóbr i środowiska,
- ochrony zdrowia,
- ochrony porządku konstytucyjnego,
- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz granic państwowych,
- ochrony informacyjnej oraz edukacji dla bezpieczeństwa,
- ochrony kultury narodowej i inne.

Podobne sfery aktywności sektora cywilnego w bezpieczeństwie narodowym - poza sferą dyplomatyczną - wyróżnia W. Kitler¹²¹ Uogólniając zatem, S. Koziej – sensu stricte – stwierdza, że „wszystkie więc siły i środki, jakie państwo wydziela do realizacji zadań obronnych – poza Siłami Zbrojnymi – stanowią część pozamilitarną systemu obronnego państwa”

3. Pojęcie Obrony Cywilnej

Pojęcie Obrony Cywilnej jest pojęciem nieostrym, podobnie jak ochrona ludności którą pierwsza ma ochraniać. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP, obrona cywilna ma na celu - poza ochroną ludności – chronić zakłady pracy i urządzenia użyteczności publicznej, dobra kultury, ratować i udzielać pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałać w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Obronę cywilną i zarządzanie kryzysowe traktuje się także jako szczegółową dziedzinę szerzej pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Podobnie jak obronność, bezpieczeństwo ekonomiczne. Można się spotkać z określeniem lakonicznym, że w Polsce Obrona Cywilna stanowi system o sprecyzowanych zadaniach, strukturach i formach działań.

W zakres administrowania powszechnym obowiązkiem obrony wchodzi przeznaczenie do służby w obronie cywilnej. W ustawie o działach administracji rządowej w rozdziale VI. w podrozdziale 6.5 Obrona Cywilna w postaci Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wojewódzkich, powiatowych i gminnych organów obrony cywilnej oraz przedsiębiorców wykonujących zadania obronne umiejscowiona jest poza tym działem. Ze względu na realizowanie zadań obronnych, przyjęta strategia a także literatura

¹²⁰ A. Skrobacz, *Współczesna cywilna organizacja obrony narodowej*, [w:] Zeszyty Naukowe AON Nr 2 2004, s.33.

¹²¹ W. Kitler, *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s.240.

fachowa, przyjmują obronę cywilną jako komponent systemu obronności państwa. Jednak podział układu pozamilitarnego jest obecnie niewłaściwy, co sprawia, że np. w planowaniu obronnym, konieczne jest podejście funkcjonalne, nie narzędziowe, uwzględniające działy administracji rządowej i tę część administracji która nie wchodzi w zakres działów, organizację terytorialną państwa, podmioty rynkowe i inne organizacje.

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP (Tekst jednolity z 2004 r.) 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 usuwania ich skutków (Art. 137). Obszarem działania obrony cywilnej jest ochrona ludności, R. Jakubczyk stwierdza, że powszechne rozumienie pojęcia „ochrona ludności” umieszcza się tylko w celu i zadaniach organizacji obrony cywilnej, która w czasie konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych wypełnia także inne zadania. Jest to przekonanie niesłuszne bowiem świadczy o tym konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ludności przez wszystkie rodzaje władz administracji publicznej.

Pojęcie „ochrona ludności” definiowane jest jako zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz ich mieniu i środowisku przed klęskami i wypadkami. Obecnie przedsięwzięcie ochrony ludności sytuuje się w pojęciu szerszym tj. w ochronie cywilnej. W zakresie jej działań zawarte zostały: ochrona zakładów pracy i infrastruktury, ochronę dóbr kultury, struktur władzy, zapewnienie ochrony funkcjonowania państwa w czasie pokoju i wojny, oraz zarządzanie w sytuacjach kryzysowych

4. Misja Obrony Cywilnej i międzynarodowe zadania humanitarne

137 art. ustawy o powszechnym obowiązku obrony przedstawiający zadania obrony cywilnej ujmuje ochronę od strony podmiotowej tj. ma ona chronić: ludność, urządzenia użyteczności publicznej, dobra kultury, pomoc poszkodowanym w czasie wojny, ale także współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. W tym miejscu W. Kitler (inni także) dostrzegają, że polskie prawo nie odpowiada prawu międzynarodowemu. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych stwierdza, iż „obrona cywilna” oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej: służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie i organizowanie schronów, obsługa środków zaciemnienia, ratownictwo, służby medyczne, walka z pożarami, wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, odkażanie i wiele innych. Również negatywnie do ogólnej misji obrony cywilnej odnosi się A. Skrabacz z AON, która stwierdza że obrona cywilna zobowiązana jest do przygotowania się i działania „w czasie wojny”, natomiast w czasie pokoju może ona jedynie współdziałać ochronie ludności przed zagrożeniami wynikającymi z klęsk i katastrof. Pomimo krytyki, jaką zebrała obrona cywilna jako formalna organizacja rządowa nadal obowiązuje ów zapis w tej formie.¹²²

¹²² A. Skrabacz, op. cit.

5.Ochrona ludności w Unii Europejskiej¹²³.

Zadania ochrony ludności w Unii Europejskiej znajdują się w sferze wyłącznych kompetencji państw członkowskich Unii. Władze krajowe dysponują zasobami i zdolnościami reagowania w sytuacjach kryzysowych, których mogą użyć dla wsparcia innych państw członkowskich lub krajów trzecich. Zadania Unii Europejskiej to koordynowanie i wspieranie działań narodowych, zwłaszcza w przypadku operacji poza granicami. Podstawowe dokumenty regulujące współpracę w ramach ochrony ludności to „Mechanizm Wspólnotowy”, umożliwiający i usprawniający reagowanie w sytuacji kryzysowej oraz „Program Działań”, dzięki któremu możliwe jest finansowanie przedsięwzięć z zakresu zapobiegania i gotowości. Najważniejszy element składowy „Mechanizmu” to Centrum Informacji i Monitoringu to działająca całodobowo komórka Komisji Europejskiej, odpowiedzialna za prowadzenie bazy danych, stały monitoring sytuacji na świecie i przekazywanie ewentualnych próśb o wsparcie. Punktem kontaktowym MIC w Polsce jest Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP. W ramach „Mechanizmu” wysyłane są zespoły interwencyjne państw członkowskich na operacje w UE i poza jej granicami. Działanie zespołów ułatwia Wspólny System Informacji i łączności oraz system szkoleń i wymiany ekspertów. W związku z pojawieniem się nowych wyzwań dla bezpieczeństwa Europy w latach 2005-2006 podjęto wiele inicjatyw w celu wzmocnienia i ujednoczenia ochrony ludności na poziom Unii Europejskiej. Projekt przekształcenia „Mechanizmu” ma na celu rozszerzenie listy zagrożeń, w przypadku których „Mechanizm” może być uruchomiony oraz dodanie zapisów o modułach, rozwój systemów wczesnego ostrzegania i sprecyzowanie roli instytucji Unii w przypadku katastrofy poza granicami UE. W ciągu ostatnich lat w ramach wszystkich filarów UE podjęto kroki zmierzające do wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli Unii. W związku z tym zintensyfikowano współpracę interdyscyplinarną, zwłaszcza w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego i walki z terroryzmem. Trwają prace nad Europejskim Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz Podręcznikiem koordynacji UE w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Omawiane są również kwestie możliwości wykorzystania zasobów wojskowych na potrzeby cywilnych operacji ochrony ludności, zwłaszcza w zakresie transportu. W przyszłości można się spodziewać dalszego wzrostu znaczenia ochrony ludności na poziomie UE i bliższego związania tej problematyki z szeroko rozumianą polityką Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

ISSUES CONCERNING OUT-OF-MILITARY DEFENCE FORMATIONS

In the dissertation on issues concerning para-military defense formations, the author strongly highlights the fact that defense of a fatherland is of great significance in a relation to government and administrative bodies, other state bodies, organizations and institutions as well as it is an obligation of all citizens. Next, the structure of civil defense is discussed. Its fields are presented here. The notion of Civil Defense is explained. The mission of Civil Defense is described supported also with critical voices towards that formal state organization. Concluding, human protection in the EU is characterized with regard to widely understood policy of the EU's Security.

¹²³ Piąty podtytuł opracowała Pani Małgorzata Jankowska z Departamentu Zarządzania Kryzysowego i spraw obronnych i opublikowała w Internecie: <http://www.Ock.gov.pl/porta/ock/16/2/Ochrona-ludności-w-UE.html>