dr Julia Nowicka
Akademia Sztuki Wojennej
Wydział Wojskowy
ORCID 0000-0002-0778-0519

OBRONA CYWILNA NA SZCZEBLU PODSTAWOWYM

CIVIL DEFENSE AT A BASIC LEVEL

Streszczenie
W artykule omówiono podstawowe założenia obrony cywilnej, która rozumiana jest jako system mający zapewnić ochronę społeczeństwa, infrastruktury, zasobów dziedzictwa narodowej kultury oraz ratowanie życia i zdrowia ludności cierpiącej z powodu działań wojennych, czy klęsk żywiołowych bądź katastrof. W opracowaniu wskazano dokumenty i podmioty odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie systemu. Wskazano na rolę Szefa Obrony Cywilnej Kraju i Szefów Obrony Cywilnej na poziomie gminy. Obrona cywilna jest powiązana z zadaniami typowymi dla zarządzania kryzysowego, stąd w opracowaniu omówiono zadania wójta w zakresie m.in. planowania i organizowania adekwatnych szkoleń, przygotowania miejsc i obiektów przeznaczonych do ukrycia ludności w razie potrzeby, tworzenia formacji obronny cywilnej i wyposażenie ich w niezbędny sprzęt np. ratowniczy, pomiarowy, ewakuowania ludności itp.

Słowa kluczowe: obrona cywilna, zarzadzanie, wójt, bezpieczeństwo, ochrona

Abstract
The article discusses the basic assumptions of civil defense, which is understood as a system designed to protect the society, infrastructure, resources of national cultural heritage and to save the life and health of the population suffering from war, natural disasters or catastrophes. The study indicates documents and entities responsible for the proper functioning of the system. The role of the Head of Civil Defense and Heads of Civil Defense at the commune level was pointed out. Civil defense is associated with tasks typical for crisis management, hence the study discusses the tasks of the head of the commune in the area of planning and organizing adequate training, preparing places and facilities for hiding the population if necessary, creating a civil defense formation and equipping them with the necessary equipment, e.g. rescue, measuring, evacuating people, etc.

Key words: civil defense, management, commune head, security, protection

Wstęp

Zadaniem państwa jest zapewnienie obywatelom podstawowej ochrony przed potencjalnym bądź realnym zagrożeniem wynikającym z wystąpienia klęsk żywiołowych czy działań zbrojnych. Kluczową jest, zatem aktywność związana z *ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska przed klęskami żywiołowymi lub spowodowanymi działalnością człowieka oraz innymi miejscowymi zagrożeniami*[1]. Obrona cywilna w zakresie ochrony ludności ma za zadanie zapewnić obywatelom odpowiednie warunki do ich egzystencji, chronić przed skutkami zagrożeń militarnych oraz je minimalizować. Obrona cywilna może być lub jest wykorzystywana również w czasie pokoju. Wówczas ma ona za zadnią ochronę zakładów pracy, zabytków czy urządzeń użytku publicznego[2].

W ujęciu systemowym obrona cywilna określana jest jako niemilitarne ogniwo. Zdefiniować ją można jako siły ochrony obywateli oraz ratownictwo, które wchodzi w skład podsystemu pozamilitarnego sytemu obronności kraju[3].

Opracowanie ukazuje obraz organizacji oraz funkcjonowania obrony cywilnej na szczeblu podstawowym.

1. Pojęcie obrony cywilnej

XXI wieku pojęcie „obrona cywilna" stosowane jest przy opisie wielu zjawisk, dotyczących bezpieczeństwa. Istotą wszelkich działań w zakresie bezpieczeństwa jest utrzymanie stanu braku zagrożenia obywateli, umożliwienie im funkcjonowania oraz rozwoju w obrębie swojej grupy etnicznej lub państwa[4]. Określić może system działania funkcjonujący w poszczególnych instytucjach państwowych czy też międzynarodowych. Obrona cywilna to jeden z głównych elementów obrony państwowej[5]. W świetle obowiązującej ustawy ma ona na celu (...) ochronę ludności, zakładów pracy i 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[6]. Głównym zadaniem Państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Do podstawowych zadań państw wchodzących w skład Unii Europejskiej należy obrona cywilna, inaczej zwana obroną ludności. Po przystąpieniu Polski do NATO oraz Unii Europejskiej zauważyć moż-

[1] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2014, Warszawa 2014, s. 36.
[2] R. Kalinowski, *Obrona cywilna w sytuacji zagrożeń kryzysowych społeczeństw,* Przegląd Naukowo-Medyczny, Edukacja dla bezpieczeństwa nr 4, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu, Poznań 2012, s. 13.
[3] K. Sikora, *Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. XXIV, 1, Lublin 2015, s. 110.
[4] J. Nowicka, *Militarne zagrożenia bezpieczeństwa państwa* [w:] *Determinanty bezpieczeństwa militarnego,* Wróblewski R., Wyrębek H. (red. nauk.), Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo Humanistycznego w Siedlach, Siedlce 2016, s. 30.
[5] Tamże, s. 107.
[6] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2018.0.1459.

na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w kraju wśród obywateli. System Obronny Państwa Polskiego opierać się na własnych środkach oraz siłach, by w razie zagrożenia reagować niemal natychmiast, oraz na współpracy militarnej wynikającej z porozumień z państwami sojuszniczymi. Obrona cywilna jako element całego systemu obronnego Rzeczpospolitej Polskiej związana jest z poszczególnymi szczeblami administracji samorządowej, administracji rządowej, zakładów pracy oraz organizacjami społecznymi[7].

Do podstawowych zadań Państwa należy obrona ludności, której głównym celem jest ochrona życia i zdrowia człowieka. Ważnym aspektem jest również ochrona mienia oraz dziedzictwa kulturowego. Istotne znaczenie ma również środowisko naturalne, którego funkcjonowanie może być zagrożone przez działania człowieka czy też wystąpienie zagrożeń naturalnych. Obowiązkiem państwa jest ochrona oraz obrona obywateli w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych, w czasie wojny oraz gdy wprowadzony jest w państwie stan nadzwyczajny. W przypadku możliwości wystąpienia wielu zagrożeń określone zostały w ustawie zadania państwa, które powinny zostać spełnione w czasie zagrożenia obywateli RP, osób przebywających na terenie kraju. W ochronie ludności ważną rolę odgrywają samorządy terytorialne, które poprzez administrację kształtują bezpieczeństwo powszechne oraz bezpieczeństwo publiczne. Do ich głównych zadań należą: zagwarantowanie bezpieczeństwa, wykrycie oraz identyfikacja zagrożeń, ostrzeganie oraz alarmowanie ludności o nadchodzącym zagrożeniu. Samorząd tworzy zasoby ochrony ludności, by w razie takiej potrzeby być przygotowanym do funkcjonowania w czasie wojny oraz stanu wojennego[8]. Stąd istota utrzymywania potencjału obronnego państwa związana jest ze stabilnością np. ekonomiczną, finansową, społeczną czy polityczną państwa[9] oraz z możliwością skutecznego reagowania na zagrożenia naturalne i te natury antropogenicznej w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

2. Organizacja obrony cywilnej

Kształt Obrony Cywilnej został określony w Ustawie o Powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 roku oraz późniejszych zmianach. Regulacje prawne w niej zawarte są podstawą do działań obrony cywilnej oraz określają strukturę organizacji i zakres działań danego organu[10]. Organizacja obrony cywilnej uregulowana została w Rozpo-

[7] R. Kalinowski, *Obrona cywilna w ...*, dz. cyt., s.13-22.
[8] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2018.0.1459.
[9] Z. Ciekanowski, J. Nowicka, *Wpływ globalizacji na bezpieczeństwo* [w:] *Bezpieczeństwo państwa w warunkach globalizacji,* T. Bąk, Z. Ciekanowski (red.), Państwa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu, Jarosław 2016, s. 62-63.
[10] A. Warmiński, *Administracja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Polsce,* Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2013, s. 401.

rządzeniu Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działań szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin z dnia 16 lipca 2002 r. Szef obrony cywilnej kraju w myśl powyższego rozporządzenia jest centralnym organem wykonawczym. Na szczeblu podstawowym obowiązki szefa obrony cywilnej pełni wójt gminy[11].W ujęciu strukturalnym obrona cywilna składa się ze środków i sił zwanych personelem, korpusem, formacją, organizacją, jednostką obrony cywilnej. Podsystemy wspierające lokalne organy realizują zadania mające na celu ochronę ludności oraz ratownictwo w razie zagrożenia[12].

3. Zadania wójta i Rady Gminy

Szefem obrony cywilnej na podstawowym szczeblu jest wójt gminy, którego zadaniem jest ustalenie, nadzorowanie oraz koordynowanie jak również kierowanie działaniami w zakresie działania oraz realizacji planowanych przedsięwzięć. W gminie zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku wójt ma szereg ściśle określonych zadań do realizowania[13]. Pierwszym zadaniem organów sprawujących władzę na szczeblu podstawowym jest dokonanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej. Kolejnym etapem prac jest zarówno tworzenie, jak i opiniowanie planów obrony. Istotnym etapem strategii działań jest opracowanie ich dokładnych planów.

Wójt gminy bądź Rada Gminy mają za zadanie organizowanie, koordynowanie szkoleń ludności oraz ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej. Sporządzenie oraz przygotowanie działań jednostek organizacyjnych, podobnie jak zapewnienie działania systemów alarmujących oraz wykrywających zagrożenia.

W przypadku zagrożenia życia lub zdrowa ludności organ nadrzędny zobowiązany jest do zapewnienia sprawnej, zorganizowanej ewakuacji mieszkańców gminy, podczas której powinny być zapewnione środki transportu potrzebnych do ewakuacji. Ważne jest zagwarantowanie pomocy medycznej, przedmedycznej oraz społecznej. Zapewnienie warunków bytowych po przeprowadzonej ewakuacji jest kolejnym z zadań wójta. W przypadku zagrożenia zniszczeniem, głównym zadaniem organów jest planowanie wraz z zapewnieniem ochrony płodów rolnych, zwierząt, pasz oraz produktów spożywczych. Kolejnym zadaniem jest planowanie oraz zapewnienie sprawnej oraz bezpiecznej ewakuacji dóbr kulturowych. W przypadku zagrożenia ważne jest wyznaczenie nowych miejsc, gdzie zastępczo przeniesione zostaną zakłady opieki medycznej, które mają obowiązek udzielić pomocy medycznej ofiarom zagrożenia życia i zdrowa. Istotne jest również odpowiednie przygotowanie do niesienia pomocy.

[11] P. Bała, *Prawo obronne Rzeczpospolitej Polskie,* Warszawa 2014, s. 80.
[12] K. Sikora, *Istota, zasady i struktura...,* dz. cyt., s. 111.
[13] A. Warmiński, *Administracja Bezpieczeństwa...,* dz. cyt., s. 402.

Znaczącym aspektem podczas zagrożenia na poziomie podstawowym jest zapewnienie mieszkańcom przez organy władzy dostaw wody pitnej. Dostarczenie wody powinno obejmować również zakłady przemysłu spożywczego oraz zapewnić dostępność do zasobów wodnych w przypadku pożaru.

Kolejnym z zadań obrony cywilnej jest zapewnienie organom i formacjom obrony cywilnej umundurowania, sprzętu oraz środków technicznych jak również zagwarantowanie właściwych warunki do przechowywania, eksploatacji, wymiany oraz remontu potrzebnego sprzętu, umundurowania czy środków technicznych.

Wytyczne wskazują, iż należy zintegrować siły obrony cywilnej z innymi służbami. Należą do nich społeczne organizacje ratownicze, które mają za zadanie przewodniczyć akcjom ratunkowym, likwidować zagrożenia oraz skutki klęsk żywiołowych. Ważny jest udział służb sanitarno-epidemiologicznych.

Wójt bądź Rada Gminy powinni być inicjatorami działań naukowo-badawczych dotyczących obrony cywilnej, jak również współpracować z terenowymi organami administracji wojskowej. Co za tym idzie ważne jest zapewnienie odpowiednich warunków do odbycia zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Zadania, jakie leżą w gestii realizacji gminy powinny być ściśle określone we wcześniej opracowanych instrukcjach. Wójt zobowiązany jest do współpracy z wojewodą, bądź jego pełnomocnikami, zajmującymi się sprawami ratownictwa medycznego oraz organami administracji wojskowej, by w razie potrzeby zadania konieczne do realizacji były sprawnie i dokładnie wykonane. Rolą wójta jest również kontrola oraz przygotowanie formacji obrony cywilnej, jak również ratowników, których działania wójt nadzoruje, by mieć kontrolę nad sprawnością prowadzonych działań ratowniczych. Władze gminy odpowiedzialne są również za zapewnienie ratownikom odpowiedniego przeszkolenia w zakresie ich działalności.

Istotnym aspektem jest sporządzenie wykazu przedsiębiorstw, instytucji państwowych czy innych jednostek społecznych bądź prywatnych, funkcjonujących na terenie Gminy, by mogły przyczynić się do realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

Ostatnie, lecz również ważne, jest zapienienie dodatkowych sił, niezbędnych do doraźnej pomocy przy ewentualnym pochówku zmarłych[14].

Zadania te powinny być skrupulatnie wypełniane, nadzorowane oraz objęte pełną kontrolą i gotowością. Wójt gminy w świetle Ustawy o stanie klęski żywiołowej ma za zadanie kierować działaniami na obszarze gminy tak, by zapobiec skutkom klęsk żywiołowych bądź je usunąć. Ma prawo do wydawania poleceń organom jednostek pomocniczych, jak również[15]:

- kierownikom jednostek organizacyjnych powstałych dzięki gminie;

[14] F.R.Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczpospolitej Polskiej*, Zarządzanie Bezpieczeństwem, Difin, Warszawa 2012, s. 54-55.

[15] P. Bała, *Prawo obronne Rzeczpospolitej Polskie,* Warszawa 2014, s. 118.

- kierownikom jednostek przeciwpożarowych działających na terenie gminy;
- kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych do pomocy przez wyższe organy;
- kierownikom jednostek organizacyjnych do wykonywania zadań na obszarze gminy.

Wójt, podlegając staroście, ma za zadanie wykonywać czynności na właściwym dla siebie obszarze. W razie niezdolności do wykonywania powyższych zadań czy czynności bądź w przypadku ich niewłaściwego wykonywania starosta ma prawo zawiesić uprawnienia Wójta oraz wyznaczyć nowego pełnomocnika do kierowania działaniami mającymi na celu zapobieganie skutkom klęski żywiołowej[16].

Do zadań Rady Gminy w zakresie ochrony ludności na terenie gminy zaliczyć można uchwalenie w budżecie funduszy, potrzebnych do realizacji zadań w zakresie ochrony mieszkańców gminy, jak również, nie rzadziej niż raz w roku, rozpatrywać informacje uzyskane od wójta na temat przygotowań gminy do realizacji zadań obrony cywilnej oraz ochrony ludności. Rada Gminy powinna również wydawać przepisy porządkowe niezbędne do prawidłowej ochrony ludności[17].

Rekapitulując, organizacja obrony cywilnej stanowi istotny element prawidłowego funkcjonowania państwa, gdyż przyczynia się do zapewnienia stanu bezpieczeństwa na danym obszarze. Zadania powierzone organom kierowniczym na poszczególnych terenach (gminach, miastach, powiatach, województwach czy całym państwie) muszą być realizowanie w czasie pokoju jak również w czasie ewentualnej wojny. Stopień gotowości terytorialnej obrony cywilnej do ochrony obywateli czy środowiska w czasie pokoju określa gotowość do wykonywania zadań i działań w czasie wojny. Działający w czasie pokoju system wczesnego ostrzegania obywateli o nadchodzącym zagrożeniu powodują utrzymanie w gotowości podsystemów tj.: rozpoznania, ostrzegania, alarmowania o nadchodzącym zagrożeniu. Struktura organizacyjna ogniw sytemu obrony cywilnej opiera się na administracyjnej strukturze obowiązującej w państwie[18].

4. Funkcjonowanie obrony cywilnej

Terenowymi organami obrony cywilnej na szczeblu podstawowym są wójtowie, którzy jako szefowie obrony cywilnej gmin kierują, koordynują przygotowania, oraz realizują przedsięwzięcia obrony cywilnej przez instytucje

[16] Tamże, s. 119.
[17] Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016, s. 8.
[18] K. Sikora, *Istota, zasady i struktura...*, dz. cyt., s. 112.

państwowe, samorządowe, jak również podmioty gospodarcze czy jednostki organizacyjne działające na terenie gmin. Działania związane z wykonywaniem zadań obrony cywilnej w gminach wykonywane są przez urzędników powołanych do spraw obrony cywilnej. Organizacja obrony cywilnej jest ściśle powiązana z jej ujęciem funkcjonalnym. Funkcjonowaniem możemy określić zespół projektów oraz zadań realizowanych w ramach funkcji ratowania oraz ochrony ludności. Należą do nich m.in.[19]:

- wykrywanie, ostrzeganie oraz alarmowanie o zagrożeniach;
- przygotowanie schronów;
- ewakuacja;
- zaopatrzenie obywateli w sprzęt do ochrony;
- udzielanie pomocy przez wyspecjalizowane organy.

System obrony państwa (SOP) to skoordynowane działania elementów kierowniczych, wykonawczych oraz realizujących funkcje i procesy zachodzące między nimi. System ten składa się z sił i środków przeznaczonych do realizacji założonych celów obronnych, które są w odpowiedni sposób zorganizowane, utrzymywane oraz przygotowywane. Funkcjonowanie SOP jest ściśle określone normami prawnymi oraz wynika z postanowień zawartych w postanowieniach oraz traktatach międzynarodowych.

Istnieją trzy główne założenia prawidłowego funkcjonowania systemu obronności[20]:

- kompleksowość oraz spójność podczas rozwiązywania problemów politycznych, militarnych oraz gospodarczych w ramach przygotowań obronnych;
- zdolność oraz możliwość szybkiego, skutecznego, przeciwstawienia się nadchodzącym zagrożeniom;
- współdziałanie sił zbrojnych z administracją rządową oraz samorządową, gospodarką narodową jak i właściwe przygotowanie, zorganizowanie do działań obronnych społeczeństwa.

Obrona cywilna państwa funkcjonuje w oparciu o zasadę: powszechności, obowiązkowości, tożsamości, adekwatności, gotowości, kompleksowości działań, decentralizacji zarządzania, wsparcia, międzyterytorialnej solidarności oraz planowania.

Zasada powszechności obejmuje ochronę obywateli na podstawie zobowiązań prawnych podmiotów w państwie określonych w obowiązującym statucie prawnym i organizacyjnym.

Zasada obowiązkowości natomiast stosowana jest w przypadku usuwania zagrożeń, zapewnienia bezpieczeństwa ludziom oraz odpowiedzialnością

[19] Tamże, s. 111.
[20] T. Olejarz, *Obrona Cywilna w Systemie Obronnym Państwa,* Rzeszów 2014, s. 64

za realizację przedsięwzięć obronno-ochronnych wszystkich obywateli oraz całą administracją.

Zasada tożsamości inaczej zwana zasadą niezmienności struktur organizacyjnych ściśle określa, jak zapewnić i utrzymać prawidłowo zorganizowaną administrację podmiotów gospodarczych, samorządowych, rządowych, obrony cywilnej, by były w pełnej gotowości do wykonywania swoich funkcji w czasie pokoju, wojny czy kryzysu.

Zasada adekwatności jest potwierdzeniem zasady dostosowania przygotowań obrony cywilnej do poziomu zagrożenia oraz ekonomicznych możliwości państwa. Jednak posiada ona wadę, która polega na braku przygotowań strony ekonomicznej, co może wpłynąć niekorzystnie na podejmowane działania w czasie obrony cywilnej.

Zasada gotowości nakazuje podjęcie natychmiastowych działań w czasie wystąpienia zagrożeń, jest to bardzo ważne, gdyż jednostki obrony cywilnej do pełnego rozwinięcia potrzebują czasu.

Zasada kompleksowości działań określa ścisłą i ciągłą współzależność działań obrony cywilnej z działaniami sił zbrojnych oraz gospodarki narodowej kraju.

Zasada decentralizacji zarządzania przygotowaniami obrony cywilnej obejmuje kompetencje zgodne z obowiązującym podziałem terytorialnym na jednostki niższego szczebla.

Zasada wsparcia umożliwia uzyskanie pomocy na zasadzie partnerstwa i równorzędności stron, tworząc podmiotom możliwość udziału w działaniach z zakresu obrony cywilnej.

Zasada planowania polega na sporządzaniu planów oraz programów działań na wypadek wystąpienia jakichkolwiek zagrożeń, przez co wiąże się z rolą przypisaną podmiotom administracji publicznej, zapewnieniem bezpieczeństwa oraz braniem czynnego udziału w likwidowaniu skutków zagrożeń.

Zasada międzynarodowej solidarności umożliwia czynny udział w operacjach obrony cywilnej na innym obszarze w zależności od potrzeb uwzględniają przy tym plany działań jednostki[21].

Rekapitulując, powyższe zasady ściśle określają funkcjonowanie obrony cywilnej. Odnosząc się do nich, łatwiej realizować ściśle określone zadania. Funkcjonowanie działań mających na celu ochronę ludności podzielić można na cztery etapy: zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Wszystkie te działania działają na zasadzie korelacji, mając na celu przewidywanie oraz rozpoznawanie zagrożeń.

Zapobieganie polega na działaniach mających na celu minimalizowanie strat. Do nich zaliczyć można: planowanie, gromadzenie zapasów, prace legislacyjne, budowanie struktur organizacyjnych oraz systemów zabezpieczają-

[21] A. Warmiński, *Administracja Bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 392-393.

cych przed zagrożeniami. *Na bezpieczeństwo kraju nie można patrzeć z krótkiej perspektywy, lecz należy przewidywać potencjalne zdarzenia*[22].

Przygotowanie to kolejny etap, który poprzez prowadzenie badań, szkolenie służb ratowniczych oraz zaopatrzenie ich w niezbędne wyposażenie, przyczynia się do gotowości jednostek terytorialnych na wypadek klęski, zagrożenia czy wojny. Ważnym aspektem jest również edukacja społeczeństwa, poprzez ćwiczenia oraz szkolenia, również poprzez określenie ścisłych procedur.

Reagowanie to trzeci etap, podczas którego następuje organizowanie ośrodków koordynacji oraz kierowania działaniami. Poszukiwanie oraz udzielanie pomocy poszkodowanym to kolejne z działań. Ważne jest również likwidowanie skutków zagrożeń. Mobilizacja służb ochotniczych oraz ratowników pozytywnie wpływa na przebieg działań. Władza, w przypadku szczebla podstawowego jest to wójt bądź Rada Gminy(przewodniczący,) ma za zadanie informowanie poprzez środki masowego przekazu o postępach działań, etapach prac oraz zagrożeniu występującym na terenie gminy.

Odbudowa to ostatni, a zarazem bardzo trudny etap. Przywrócenie terenów do stanu normalnego (sprzed wystąpienia zdarzenia kryzysowego) jest bardzo trudne. Następuje szacowanie strat oraz informowanie obywateli o prawach i obowiązkach. Ważną rolę odgrywają tu organy administracyjne. Obudowa zniszczeń to długi i powolny proces. Dokładna analiza potrzeb ułatwia pracę odnowy, renowacji. Wszystkie zobowiązania powinny być uregulowane w trybie pilnym, co dotyczy również zapewnienia pomocy społecznej mieszkańcom[23].

Kształt oraz funkcjonowanie systemu obronności kraju wpływają na ogólnie przyjętą doktrynę obronną. Zawarte są w niej kierunki polityki obronnej, które obowiązują organy państwowe, podmioty gospodarcze, jak również organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela kraju. Doktryna ta jest funkcją polityki bezpieczeństwa narodowego, która określa rodzaj, zakres oraz charakter możliwych i występujących zagrożeń [24]. W obronności państwa polskiego znaczącą rolę odgrywają dokumenty m.in.: Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej 2014 oraz Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022. To w właśnie w tym ostatnim dokumencie można przeczytać, że *planowanie i przygotowanie na wypadek potencjalnych zagrożeń, a także właściwa koordynacja działań wymienionych powyżej systemów tworzących system bezpieczeństwa narodowego, mają istotne znaczenie dla podniesienia jego efektywności i spójności, bez potrzeby znaczącego zwiększania środków przeznaczanych na zapewnie-*

[22] Z. Ciekanowski, *Determinanty bezpieczeństwa militarnego* [w:] *Determinanty bezpieczeństwa militarnego,* Wróblewski R., Wyrębek H. (red. nauk.), Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo Humanistycznego w Siedlach, Siedlce 2016, s. 27.

[23] K.R. Zieliński, *Ochrona ludności, zarządzenie kryzysowe,* Difin, Warszawa 2017

[24] K. Sikora, *Istota, zasady i struktura...,* dz. cyt., s. 111.

nie bezpieczeństwa narodowego[25]. Kolejnym istotnym dokumentem jest Strategia Obronności Rzeczpospolitej Polskiej, która stanowi tzw. sektorowe ujęcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej[26].

5. Zadania obrony cywilnej na szczeblu podstawowym

W świetle aktów prawnych obrona cywilna w Polsce to schemat sprecyzowanych zadań, struktur oraz form działania, ściśle powiązana ze wszystkimi szczeblami administracji państwowej, administracji samorządowej, podmiotami gospodarczymi, jak również organizacjami społecznymi i całym społeczeństwem. Siłą obrony cywilnej powinna być jej powszechność jest to jednoznaczne z tym, że wszyscy obywatele naszego kraju mają obowiązek uczestniczyć w ochronie ludności, która znalazła się w sytuacji zagrożenia. Obrona cywilna to składowa elementów systemu, do których zaliczyć możemy przedsięwzięcia o charakterze planistycznym, szkoleniowym, organizacyjnym, szkoleniowym, materiałowo-technicznym, inwestycyjnym oraz zaopatrzeniowym. Do tych działań zaliczyć można również przygotowanie infrastruktury na potrzeby sił zbrojnych[27].

Zadania obrony cywilnej określone są w Pierwszym Protokole Dodatkowym do Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 roku, który został przyjęty w Rzeczpospolitej Polskiej 19 września 1991 roku. Na tej podstawie obrona cywilna to wypełnienie zadań humanitarnych mających na celu ochronę obywateli przed niebezpieczeństwem. Wśród tych zadań wyróżnić można wykrywanie oraz oznaczanie stref niebezpiecznych, jest to zadaniem służb ostrzegawczych. Działania tych służb mają na celu określenie rodzaju zagrożenia, miejsce jego występowania, skalę oraz skutki występujących niebezpieczeństw. Służby te mają również za zadanie ostrzeganie, alarmowanie obywateli o zbliżającym się zagrożeniu oraz informowaniu ich o obowiązujących zasadach postępowania w czasie zaistniałej sytuacji. Wykrywanie zagrożeń oraz alarmowanie, ostrzeganie przez służby polega na pozyskaniu informacji o zbliżaniu się nad teren gminy niebezpiecznych dla życia i zdrowia klęsk czy zdarzeń. W gminie zadania związane z systemem wczesnego ostrzegania w czasie pokoju realizowane są przez Gminne Centra Reagowania (GCR), w pełnej współpracy z policją, strażą pożarną, siłami zbrojnymi, jak również jednostkami organizacyjnymi. W skład formacji obrony cywilnej na szczeblu gminnym w zakresie wykrywania i alarmowania wchodzi drużyna wykrywania oraz alarmowania (DWA) oraz punkt alarmowania sołectw i zakładów pracy (PA).

[25] Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego 2022.
[26] Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, MON, Warszawa 2009.
[27] T. Olejarz, *Obrona Cywilna w Systemie Obronnym Państwa,* Rzeszów 2014, s. 66

Kolejnym zadaniem obrony cywilnej jest ewakuacja, która uważana jest za podstawę działań mających na celu ochronę zdrowia, życia ludzi oraz zwierząt, jak również ratowanie zabytków, mienia, dokumentacji w czasie wystąpienia niebezpiecznych zdarzeń. Najczęściej stosuje się ewakuację ludności przed wystąpieniem przewidzianego zagrożenia bądź podczas uzyskania informacji na temat nadchodzących działań militarnych w przypadku wojny. Zadania związane z postępowaniem podczas ewakuacji realizowane są przez Szefów Obrony Cywilnej na wszystkich szczeblach. W przypadku gminy jest to wójt. Zadania te realizują również kierownicy służb, inspekcji oraz straży, jak również organy administracji publicznej na wszystkich szczeblach odpowiedzialnych za ochronę ludności na terenie administrowanym. Właściciele, użytkownicy oraz zarządcy terenów i obiektów są zobowiązani do sporządzenia procedur ewakuacyjnych. Wyróżnia się trzy stopnie ewakuacji. Pierwszy występuje w przypadku pożaru bądź innego niebezpiecznego zdarzenia miejscowego. Drugi stopień występuje w przypadku groźby wystąpienia zagrożenia wielkoobszarowego innego niż zagrożenie militarne. Trzeci stopień ewakuacji prowadzony jest w związku z wystąpieniem zagrożeń bezpieczeństwa państwa np. w czasie wojny. Wyróżnić można również trzy warianty ewakuacji: samoewakuację ludności, ewakuację z regionów, które z punktu widzenia interesu prowadzenia działań Sił Zbrojnych należy opuścić, jak również ewakuację obywateli z terenów zagrożonych militarnymi działaniami.

Do zadań obrony cywilnej zaliczane jest przygotowanie i organizowanie schronów, które szykowne są w okresie pokoju jak również wojny. Wyróżnić można dwa rodzaje tych budowli: schrony oraz ukrycia. Różnią się one od siebie wytrzymałością i odpornością na zniszczenia, obciążenia. Wójt jest zobowiązany do stworzenia odpowiednich warunków do budowy doraźnych budowli ochronnych. Schrony i ukrycia mogą powstać w podziemnych obiektach komunikacyjnych, magazynach oraz obiektach handlowych i usługowych.

Kolejnym zadaniem jest obsługa środków zaciemnienia z tego zadania zrezygnowano z uwagi na możliwości współczesnych środków rażenia.

Ratownictwo to następne zadanie obrony cywilnej. Jest to organizacja oraz prowadzenie działań w celu ratowania życia i udzielania pomocy osobom poszkodowanym, w wyniku klęsk żywiołowych, działań zbrojnych lub innych zdarzeń zagrażających środowisku. Wójt oraz właściciele i kierownicy zakładów pracy na terenie gminy mają obowiązek zorganizowania oraz prowadzenia akcji ratunkowych w czasie wojny. Natomiast w czasie pokoju formacje obrony cywilnej mają za zadanie wykonywanie zadań związanych z ratownictwem ogólnym jak również budowlanym, przeciwpowodziowym, komunalnym, energetycznym, chemicznym oraz innym, które oparte jest na współdziałaniu z Policją czy PSP czy OSP.

Dalszym zadaniem jest służba medyczna, wliczając w to pierwszą pomoc oraz opiekę medyczną. Udzielenie osobom poszkodowanym niezbędnej po-

mocy medycznej w przypadki klęski żywiołowej oraz innych zagrożeń obejmuje system pomocy doraźnej, który jest wzmocniony przez formacje obrony cywilnej. Ważne jest również zabezpieczenie łóżkowej bazy osobom wymagającym hospitalizacji. Publiczne i niepubliczne zakłady opieki medycznej w oparciu o ambulatoryjną opiekę zdrowotną pomagają w ewakuacji ludności. Osobom poszkodowanym, ciężko rannym lub chorym powinno być umożliwione korzystanie z opieki medycznej i posługi religijnej.

Walka z pożarami to zadanie obrony cywilnej polegające na zapobieganiu ich powstania, ochrona przed rozprzestrzenianiem się ognia, gaszenie pożarów oraz realizowanie działań ratowniczych. Działaniami gaśniczo-ratunkowymi zajmują się wyspecjalizowane oddziały oraz pododdziały przeciwpożarowe oparte na strukturze ochotniczej straży pożarnych w gminach i sołectwach.

Odkażanie i inne działania ochronne, jako kolejne zadanie obejmują prowadzenie zabiegów sanitarnych, odkażania, dezynfekcji wśród obywateli przebywających na terenie klęski żywiołowej, zagrożeń środowiskowych czy militarnych. Do wykonania powyższych czynności w czasie pokoju powinny być przygotowane polowe oraz stacjonarne urządzenia do usuwania skażeń oraz ich obsługi. Formacje obrony cywilnej powinny likwidować powstałe skażenia, gromadzić środki chemiczne niezbędne do prowadzenia zabiegów. Na urządzenia sanitarne przeznaczane są budowle użytku publicznego. W okresie pokoju powinny być one już częściowo przygotowane do możliwości przeprowadzenia niezbędnych działań w czasie wojny czy klęski żywiołowej. Urządzenia polowe stosuje się w przypadku małych przepustowości urządzeń stacjonarnych. W tym celu stosuje się dostępne na miejscu przedmioty, budynki, maszyny oraz urządzenia. Lista obiektów użytku publicznego, które planowane są do wykorzystania, jako punkty likwidacji skażeń powinna zostać ujęta w planach obrony cywilnej.

Do zadań należy również organizowanie doraźnych pomieszczeń i dostarczanie zaopatrzenia. Miejsca te są przeznaczone dla poszkodowanych lub osób ewakuowanych. Rolą tego zadania jest zapewnienie lokali zastępczych lub podstawowych warunków do okresowego zamieszkania. Kolejną integralną składową jest pomoc w gromadzeniu żywności, odzieży, leków oraz środków niezbędnych do funkcjonowania. Organizacja lokali zastępczych i zaopatrzenia należy do zadań wójta.

Doraźne przywrócenie działań niezbędnych urządzeń użyteczności publicznej realizowane jest w przypadku uszkodzeń bądź zniszczeń urządzeń i instalacji zapewniających obywatelom wodę pitną, ogrzewanie, światło czy gaz. Transport publiczny uruchamiany jest, by ułatwić transport osób oraz podstawowego zaopatrzenia**.** Zadanie to jest stosowane w przypadku uszkodzenia zakładów pracy, które produkują niezbędne artykuły do przeżycia. Wójt ściśle określa zakres oraz formę pomocy.

W przypadku masowych zgonów lub dużej liczby zabitych organizowane jest doraźne grzebanie zmarłych, polegające na zapobieganiu epidemii bądź jej rozprzestrzenianiu. Czynności z tym związane wykonywane są przez służby sanitarne oraz komunalne.

Pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania to kolejne zadanie obrony cywilnej. Polega na oznaczeniu minimum zapasów żywności oraz dóbr, które mogą zagwarantować przeżycie obywateli jak również funkcjonowanie gmin, powiatów, województw i państwa. Polega ona także na świadomym gromadzeniu zasobów utrzymywanych w gospodarstwach domowych, jak również ratowaniu ich przed skażeniem bądź zanieczyszczeniem w przypadku klęski czy zagrożenia. Działania ściśle związane z zapewnieniem podstawowych środków do przetrwania ludności to:

- Zaopatrzenie w żywność;
- Zaopatrzenie w leki i materiały medyczne;
- Zaopatrzenie w paliwo;
- Zaopatrzenie w opał;
- Zastępcze źródła energii elektrycznej.

Zaopatrzenie obywateli w artykuły konsumpcyjne dotyczy zaopatrzenia w artykuły żywnościowe, w wodę pitną, w artykuły przemysłowe stosowane w życiu codziennym, w paliwa oraz dostawę energii elektrycznej i surowców energetycznych. Racjonowanie konsumpcji dotyczy okresu, w którym występuje zagrożenie w kierunku państwa bądź w czasie wojny. Jako ostatnie zadanie obrony cywilnej są dodatkowe rodzaje działaj ości, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne[28]. Szef Obrony Cywilnej gminy ma obowiązek do wykonywania zadań z nią związanych przy pomocy urzędów, które mu podlegają jak również wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych powołanych w tym celu[29].

Na terenie gminy za zarządzenie kryzysowe odpowiedzialny jest wójt. Do jego obowiązków zalicza się[30]:

- Koordynuje planowanie, monitorowanie, reagowanie oraz usuwanie skutków niebezpieczeństw na terenie gminy,
- w zakresie planowania kryzysowego realizowane są zalecenia w gminnym planie zarządzania kryzysowego jak również istotne jest zatwierdzenie przez starostę gminnego opracowanego planu,
- organizację oraz prowadzenie szkoleń, ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego.

Wójt powołuje w gminie zespół zarządzania kryzysowego, który ma zapewnić wsparcie pomocnicze do wykonywania powierzonych im zadań.

[28] Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016.
[29] A. Warmiński, *Administracja Bezpieczeństwa...,* dz. cyt., s. 405.
[30] F.R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczpospolite...,* dz. cyt., s. 35.

Zakończenie

Obrona cywilna ma różnorodny charakter, który obejmuje oraz stosuje praktyczne rozwiązania ulegające zmianom z biegiem czasu, zmianą stosunku do zagrożenia i przeciwdziałania. Ujęcie to wykracza poza ramy międzynarodowych porozumień, które mają na celu ochronę obywateli przed zdarzeniami niebezpiecznymi wynikającymi z działań zbrojnych, klęsk żywiołowych, jak również zwalczyć bezpośrednie następstwa ich działań oraz zapewnić niezbędne warunki konieczne do przetrwania[31]. Analizując przedsięwzięcia obrony cywilnej w przypadku wystąpienia zagrożenia należy również dostrzec problem aktywności społecznej oraz samorządności wynikających ze zrozumienia problemu oraz prawidłowego przygotowania. Postawę patriotyczną obywateli określa ich odniesienie do spraw obronnych. Stosunek społeczeństwa do działań na rzecz ogółu wynika z ich stosunku do zachowań obywateli czy poszczególnych jednostek w sytuacji zagrożenia[32]. Rekapitulując, do podstawowego obowiązku państwa należy zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom oraz osobom przebywającym na terenie naszego kraju dzięki ustanowienie, wdrążenie w życie czy kontrolowanie przestrzegania przepisów zawartych w aktach prawnych i wykonawczych. Obronność to podstawowa dziedzina bezpieczeństwa kraju, która składa się z potencjału militarnego oraz niemilitarnego państwa. Funkcją obrony cywilnej jest koordynacja działań związanych z zarządzaniem kryzysowym w przypadku klęski żywiołowej, zagrożenia, wojny czy pokoju[33].

Bibliografia:

1. Bała P., *Prawo obronne Rzeczpospolitej Polskie,* Warszawa 2014.
2. Ciekanowski Z., Nowicka J., *Wpływ globalizacji na bezpieczeństwo* [w:] *Bezpieczeństwo państwa w warunkach globalizacji,* T. Bąk, Z. Ciekanowski (red.), Państwa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu, Jarosław 2016.
3. Ciekanowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, UPH w Siedlcach, Siedlce 2017.
4. Kalinowski R., *Obrona cywilna w sytuacji zagrożeń kryzysowych społeczeństw,* Przegląd Naukowo-Medyczny, Edukacja dla bezpieczeństwa nr 4, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu, Poznań 2012.
5. Krynojewski F.R., *Obrona cywilna Rzeczpospolitej Polskiej*, Zarządzanie Bezpieczeństwem, Difin, Warszawa 2012.

[31] K. Sikora, *Istota, zasady i struktura...,* dz. cyt., s. 110.
[32] R. Kalinowski, *Obrona cywilna w ...,* dz. cyt., s. 20.
[33] T. Olejarz, *Obrona Cywilna w Systemie Obronnym Państwa,* Rzeszów 2014, s. 70.

6. Nowicka J., *Militarne zagrożenia bezpieczeństwa państwa* [w:] *Determinanty bezpieczeństwa militarnego,* Wróblewski R., Wyrębek H. (red. nauk.), Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo Humanistycznego w Siedlach, Siedlce 2016.
7. Olejarz T., *Obrona Cywilna w Systemie Obronnym Państwa,* Rzeszów 2014.
8. Sikora K., *Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP*, Studia Iuridica Lublinensia, vol. XXIV, 1, Lublin 2015.
9. Warmiński A., *Administracja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Polsce,* Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2013.
10. Zieliński K.R., *Ochrona ludności, zarządzenie kryzysowe,* Difin, Warszawa, 2017.

Źródła prawa, dokumenty:

11. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2018.0.1459.
12. Strategia Rozwoju Bezpieczeństwa Narodowego 2022, s.
13. Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, MON, Warszawa 2009.
14. Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016.