

POTENCJAŁ OBRONY CYWILNEJ W SYSTEMIE OBRONNYM POLSKI

CIVIL DEFENSE POTENTIAL IN THE DEFENSE SYSTEM OF POLAND

Jakub ADAMKIEWICZ
ORCID: 0000-0002-5181-3760
jakub.adamkiewicz@wat.edu.pl

Wojskowa Akademia Techniczna
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania

***Abstrakt.** Artykuł podejmuje tematykę Obrony Cywilnej Kraju w systemie obronnym Polski. Dokonano tu próby opisanie aktualnego potencjału tej organizacji w kontekście stawianych jej zadań. Ocenę dokonano w oparciu zarówno o raporty organów kontroli państwowej, jak i posilając się wynikami własnych badań empirycznych przeprowadzonych na terenie województwa mazowieckiego.*

***Abstract:** The article concerns the issue of the National Civil Defence in the Polish defense system. An attempt was made to describe the current potential of this organization in the context of its tasks. The assessment was made on the basis of both publications of state institutions controlling civil defense system as well as own research conducted in the province of Mazowieckie.*

***Słowa kluczowe:** obrona cywilna, system obronny Polski, bezpieczeństwo narodowe*

***Keywords:** civil defense, Polish defense system, national security*

Wstęp

Zdolność państwa do zapewnienia ochrony swoim obywatelom w dużej mierze zależy od potencjału poszczególnych instytucji składających się na system bezpieczeństwa tego kraju. Jedną z istotniejszych organizacji tego rodzaju w Polsce jest Obrona Cywilna Kraju. Wyznaczono jej niezwykle ważną misję zabezpieczania potrzeb ludności w sytuacjach szczególnych zagrożeń – kryzysowych, a nawet militarnych. Pomimo ważkości tego zadania od lat publikowane są niepokojące meldunki organów kontrolnych, z których wynika, że podsystem Obrony Cywilnej w Polsce nie funkcjonuje prawidłowo. Alarmujący ton wybrzmiał zwłaszcza w raporcie Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku, gdzie wykazano liczne patologie dotyczące ocenianej instytucji. Od czasu upublicznienia tego raportu minęło jednak niemal osiem lat, a w okresie tym zakończyły się dwie kadencje Parlamentu RP. Zdaje się, iż to dobry moment, aby sprawdzić, czy sytuacja Obrony Cywilnej w naszym kraju uległa poprawie. W ramach niniejszego artykułu dokonano próby takiej oceny, skupiając się na jednym regionie – Mazowszu. Przeprowadzono tu badania empiryczne w licznych jednostkach samorządu terytorialnego, w ramach których Obrona Cywilna realizuje większość wyznaczonych jej zadań. Badaniom tym przyświecało m.in. pytanie o aktualny potencjał Obrony Cywilnej w zakresie realizacji powierzonej jej misji ochrony społeczności lokalnych. Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na to pytanie.

Obrona Cywilna w Systemie Obronnym Polski

Pojęcie „obrony cywilnej” zdaje się być dość łatwe do rozszyfrowania. „Obrona” kojarzy nam się z zabezpieczeniem przed zagrożeniami, zwłaszcza tymi o charakterze wojennym. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* opisuje ten termin jako „rodzaj działań bojowych wojsk zawczasu planowanych i przygotowanych w oparciu o umocnienia terenowe, lub organizowany doraźnie, mający na celu przeciwdziałanie napaści nieprzyjaciela” (Kaczmarek, Łepkowski, Zdrodowski, 2008), nadając mu *stricte* militarny charakter. Inny termin z tego samego słownika – „obrona narodowa” ma już jednak mniej wojskowe brzmienie. Opisany został bowiem jako „działalność mająca na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił i środków będących do dyspozycji państwa dla przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym godzącym w interes narodowy” (Kaczmarek, Łepkowski, Zdrodowski, 2008). W terminie „cywilny” dostrzegamy z kolei odwrotność tego co „wojskowe”. „Obrona cywilna” przywodzi zatem na myśl przeciwdziałanie zagrożeniom wojennym (i nie tylko), ale w oparciu o niemilitarne środki i narzędzia. W gruncie rzeczy takie rozumowanie wydaje się właściwe. Sam termin „obrona cywilna” zdefiniowany został we wspomnianym słowniku jako „organizacja (ogniwo ochronne podsystemu niemilitarnego w systemie obronności) funkcjonująca na podstawie powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, której celem jest ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny i klęsk żywiołowych” (Kaczmarek, Łepkowski, Zdrodowski, 2008).

Powyższe wyjaśnienie nadaje obronie cywilnej przede wszystkim znaczenia instytucjonalnego. Tak też zdaje się być ona pojmowana w *ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Tam w art. 137 wskazywana jest misja organizacji – „ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń 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” (Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416). Ustawa określa również sposób organizacji Obrony Cywilnej Kraju (OCK), wskazując w art. 138 jej strukturę, której podstawę stanowią formacje powoływane zgodnie z podziałem terytorialnym kraju przez władze samorządowe i rządowe. Kolejny (139) artykuł z tej ustawy zdaje się już jednak odnosić do ogółu obywateli, których obowiązkiem w zakresie obrony cywilnej jest nie tylko służba w jej formacjach, ale też edukacja dla bezpieczeństwa i szkolenie w zakresie powszechnej samoobrony ludności. Mieszkańcy Polski są zatem zobligowani przygotowywać się – w ramach właśnie obrony cywilnej – do adekwatnego reagowania w sytuacji wystąpienia określonych zagrożeń. Instytucja obrony cywilnej zyskuje tym samym szerszego znaczenia powszechnego obowiązku,

przekraczającego ramy jednej tylko organizacji. Podobnie zresztą jak istota obrony kraju wykracza poza kompetencje armii, obejmując wszystkich obywateli zdolnych do walki o ojczyznę.

Obrona cywilna w Polsce opiera się na założeniach, które przedstawione zostały w ramach *Konwencji Genewskich* (Górski, 2016). W szczególności dotyczy to *Pierwszego Protokołu Dodatkowego* dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzonego 8 czerwca 1977 r. w Genewie (Dz.U. 1992, Nr 41, poz. 175). Pojęcie ochrony cywilnej zdefiniowano tam w art. 61 jako „wypełnianie (..) zadań humanitarnych (..) mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania” (Jagiello-Szostak, 2017; Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r., (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175)). Wspomniane zadania humanitarne zostały szczegółowo opisane, a wśród nich wymienia się: służbę ostrzegawczą, ewakuację, przygotowanie i organizowanie schronów, obsługę środków zaciemnienia, ratownictwo i służby medyczne (w tym pierwszą pomoc i opiekę religijną), wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, zwalczanie pożarów i skażeń, dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia, doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, prowizoryczne grzebanie zmarłych oraz wsparcie w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania. Działania te mieszczą się w kompetencjach nie do końca sprecyzowanych „organizacji obrony cywilnej”, które (wraz z personelem) powinny być traktowane przez strony potencjalnego konfliktu ze szczególnym szacunkiem, respektowaniem ich praw i ochroną.

Polska stała się sygnatariuszem *Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich* z 19 września 1991 roku. Kompetencje rodzimej Obrony Cywilnej są zbieżne z wymienionymi w dokumencie międzynarodowym. Jej zadania określa *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*. Aktywność Szefa OCK ma przede wszystkim charakter nadzorczy i kontrolny. To na szefach jednostek regionalnych – wojewódzkich, powiatowych i gminnych – spoczywa obowiązek praktycznej realizacji misji obrony cywilnej, która powinna wyrażać się rzeczywistymi osiągnięciami. To oni opracowują plany działań formacji OC w podległych jednostkach terytorialnych w sytuacji pokoju, wojny czy kryzysu. Odpowiadają też za szkolenie i przygotowanie ludności do reakcji na zagrożenia, organizują miejsca schronień oraz magazyny z niezbędnymi środkami wsparcia (żywnościowego, odzieżowego, przeciwskażeniowego, itd.) czy tworzą rozwiązania służące doraźnej ochronie obywateli (medycznej, duchowej, transportowej, porządkowej, itd.). Przyjęto też zasadę, że szefami regionalnych formacji

OC są Wojewodowie na poziomie Województw oraz Starości i Wójtowie (lub prezydenci, burmistrzowie) w podległych im jednostkach samorządu terytorialnego (Sikora, 2015). Głównodowodzącym Szefem Obrony Cywilnej Kraju jest natomiast z urzędu komendant główny Państwowej Straży Pożarnej (Olejarz, 2014).

Potencjał Obrony Cywilnej Kraju w ocenie instytucji kontrolnych

Podwójne obciążenie zadaniami szefów Obrony Cywilnej, choć mające uzasadnienie organizacyjne, prowadzi do określonych problemów przejawiających się w sposobie funkcjonowania OCK. Obowiązki związane z tą formacją zawsze będą bowiem stanowiły dla nich drugi i mniej ważny obszar aktywności zawodowej. Efektem jest dostrzegalna niewydolność tej formacji. Ocenę tę potwierdza wystąpienie pokontrolne *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny* przygotowane w 2016 roku przez aktualnego Szefa OCK nadbryg. Leszka Suskiego dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Tam też wspomina się, że „powołanie Komendanta Głównego Straży Pożarnej na stanowisko Szefa Obrony Cywilnej Kraju, a przy tym nieokreślenie podmiotu, przy pomocy którego ww. organ miałby realizować zadania spowodowało, że zadania te w praktyce realizowane były przy pomocy komórek organizacyjnych KG PSP. Funkcjonujące rozwiązania przyczyniły się do rozproszenia odpowiedzialności za realizowanie zadań Szefa OCK (...). Powyższe spowodowało również nieprzygotowanie, co do zasady przez Szefa OCK, aktów prawnych, nie planowanie i nie kontrolowanie przez niego realizacji zadań OC oraz nie prowadzenie ćwiczeń i przedsięwzięć szkoleniowych, ponieważ wszystkie te zadania realizowali pracownicy i funkcjonariusze innego organu” (<https://archiwumbip.mswia.gov.pl/download/4/29652/file.fil>). W efekcie wiele zaplanowanych działań związanych z działalnością OC realizowanych jest fasadowo, zaś pojawiające się – niekiedy słuszne – koncepcje zmiany jej organizacji i funkcjonowania pozostają dotąd w fazie planowania.

Sytuację w jakiej znajduje się Obrona Cywilna w Polsce oddaje raport Najwyższej Izby Kontroli z 2012 roku. Tam też ocena przygotowania Obrony Cywilnej do realizacji jej ustawowych zadań jest wysoce krytyczna, przy wskazywaniu licznych uchybień funkcjonowania tej organizacji. Wytykana jest niekompetencja organu centralnego – Szefa OCK, który nie określił założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców. Jako uchybienie wskazywano też nieustalenie „normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań OC” (Najwyższa Izba Kontroli, 2013). Zauważono też, że wyposażenie sprzętowe formacji OC ze względu na skalę wyeksploatowania nie zapewniało zdolności wykonywania przeznaczonych zadań.

Również negatywnie oceniono pracę szefów lokalnych struktur OC (na wszystkich poziomach organizacyjnych) w związku z dysponowaniem niekompletnymi planami lub nieaktualnymi rozwiązaniami w kontekście zmieniających się warunków gospodarczych, administracyjnych oraz infrastrukturalnych. „Aż 29% kontrolowanych szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin nie powołało na swoim terenie formacji obrony cywilnej. Nie w pełni był realizowany przez szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin obowiązek ustalania wykazu podmiotów przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej” (Najwyższa Izba Kontroli, 2013).

Jednym z najbardziej zaniedbanych zadań Obrony Cywilnej – zwłaszcza na poziomie gmin – są szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony. Część samorządów nie realizowała tego obowiązku w ogóle, a część ograniczyła swoją aktywność w tym zakresie do spotkań „pogadankowych” w szkołach i przedszkolach oraz kolportażu tematycznych broszur i plakatów (Najwyższa Izba Kontroli, 2013). W oparciu o raport roczny Szefa OCK można określić dokładną liczbę szkoleń ludności cywilnej z zakresu powszechnej samoobrony. Oto w 2014 roku w skali całego kraju przeszkolonych zostało ponad 752 tys. osób, które uczestniczyły w około 22 tys. różnych rodzajach działań edukacyjnych z zakresu obrony cywilnej. W ramach tego wykonano ponad 6 tys. szkoleń z zakresu powszechnej samoobrony, w których uczestniczyło 447 663 osoby (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r.). W 2017 roku odbyło się ponad 10 tys. szkoleń z tego zakresu, które objęły blisko 670 tys. osób (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.). Mimo rosnącej liczby osób edukowanych w zakresie powszechnej samoobrony, wciąż nie są to imponujące liczby. Uzasadniona jest obawa o skuteczność podejmowanych działań edukacyjnych. Nie mamy zatem pewności, czy w obliczu realnych zagrożeń ludność cywilna będzie zdolna do właściwej i bezpiecznej reakcji.

Aдекватne działanie ludności w sytuacji zagrożeń dotyczy zwłaszcza zdolności odpowiedniego zabezpieczenia swojego życia i mienia, zaś państwo powinno zapewnić jej narzędzia samopomocy. W przypadku zagrożeń militarnych, np. ataku lotniczego czy zagrożenia bombowego, wiąże się to z udaniem się do dostosowanych do danej sytuacji bezpiecznych miejsc. Przyporządkowane są one do dwóch kategorii obiektów ochronnych – schronów i miejsc ukrycia. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z konstrukcjami odpornymi na zgruzowanie i zabezpieczającymi przed promieniowaniem jonizującym. Drugi zaś typ budowli ochronnych pozwala jedynie ochronić przed radiacją (Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.). Wszelako infrastruktura ochronna w Polsce niemal nie istnieje. Zgodnie z raportem szefa OCK z 2010 roku „Na terenie 15 województw (brak danych z województwa

mazowieckiego) znajduje się 35.467 budowli ochronnych, których pojemność ogółem wynosi 1.667.970 miejsc ochronnych. Z ogólnej liczby budowli tylko 5.574 stanowią schrony, w których znajduje się ogółem 875.762 miejsc ochronnych. Pozostałe 29.893 budowle to ukrycia, w których może się schronić ogółem 792.208 osób” (Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.). Oznacza to, że w 2010 roku infrastruktura ochronna zapewniała łącznie pokrycie zaledwie 4,37% ludności w skali całego kraju (2,30% w schronach, 2,07% w miejscach ukrycia) (Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.). Co więcej stan budownictwa ochronnego pogarsza się z każdym kolejnym rokiem. W 2014 roku na terenie kraju znajdowało się „20.835 budowli ochronnych, których pojemność ogółem wynosi 1.134.411 miejsc ochronnych”, które zapewniały ogółem „zaledwie 2,94 % potrzeb w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju, z czego 1,41% dotyczy miejsc w schronach, a 1,53 % w ukryciach” (Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.). W 2017 roku istniejące schrony i ukrycia zapewniły ochronę dla ogółem 2,84% ludności (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.). Niewydolność OC w zakresie opieki nad infrastrukturą ochronną wynika zapewne z niejasnych przepisów. Jak wynika z deklaracji Szefa OCK „w chwili obecnej obowiązujące przepisy nie nakładają na organy obrony cywilnej odpowiedzialności za utrzymanie budowli ochronnych” (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r.), to jednak tej instytucji powierzono zadanie opieki nad tego rodzaju obiektami.

Obrona cywilna odpowiada za przeprowadzenie ewakuacji narażonej ludności oraz dostarczenie jej koniecznych indywidualnych środków ochronny, zapasów i ubrań. Wiąże się to z koniecznością gromadzenia i przechowywania tego rodzaju dóbr w okresach spokoju. Stąd też Obrona Cywilna dysponuje pewną liczbą magazynów rozlokowanych w całym kraju. Rozbudowana baza magazynowa i potencjał logistyczny stanowią niezwykle istotne elementy skutecznego realizowania misji tej instytucji. Niestety i w tym zakresie dostrzegamy regres w funkcjonowaniu OC. Oto – jak wynika z dokumentów Obrony Cywilnej - w 2014 roku liczba magazynów zmalała o 81 sztuk (głównie na poziomie gmin), choć powierzchnia magazynowa wzrosła o 19.492,36 metrów kwadratowych (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r.). OC dysponowało wówczas 4 997 magazynami o łącznej powierzchni 227 436,22 m². W 2016 roku wszystkich magazynów Obrony Cywilnej było już 3 974 zajmujących przestrzeń 164 355 m², zaś w 2017 roku 3 884 składnic tworzących płaszczyznę 163 107 m² (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r.; Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2016 r.; Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.). Baza magazynowa OC jest zatem coraz mniejsza. Samo

wyposażenie tych obiektów również zdaje się nie odpowiadać potrzebom ochrony obywateli. Za przykład niech posłużą maski przeciwgazowe, których 2017 roku przechowywano w ilości 561 tys. kompletów czy odzieży ochronnej w ilości 63 tys. zestawów (Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.). Oto przy świadomości, iż w Polsce mieszka ponad 38 mln osób, masek przeciwgazowych wystarczyłoby dla około 1,5% mieszkańców zaś zestawów odzieży ochronnej dla blisko 1,5 promila obywateli Rzeczypospolitej. Przy takim poziomie dostosowania ilości sprzętu do realnej liczby mieszkańców trudno mówić o jakiegokolwiek ochronie.

Potencjał Obrony Cywilnej w województwie mazowieckim – metodyka badań

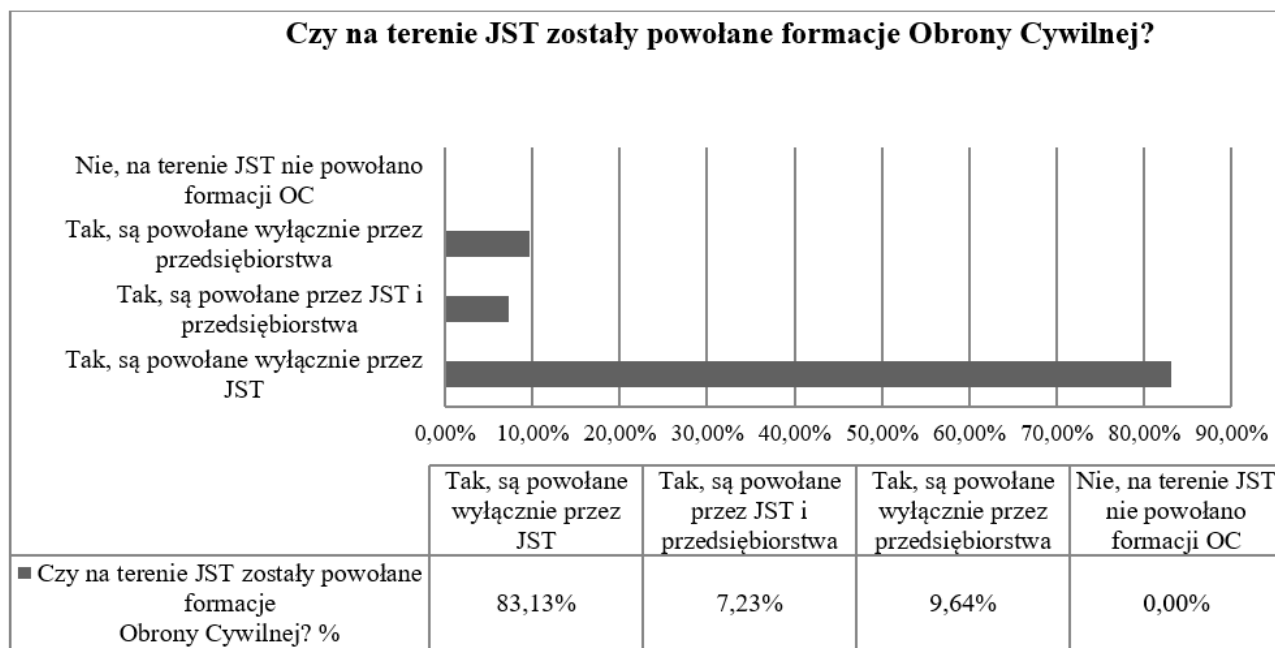
Opisany w dokumentach stan obrony cywilnej przedstawia obraz dość ponury. Raport NIK będący podstawą dotychczasowej oceny przygotowano jednak względnie dawno. Jakkolwiek można oczekiwać powtórzenia podobnej kontroli przez NIK, warto też weryfikować naszą rzeczywistość niezależnie od instytucji publicznych. Niniejszy tekst powstał w ramach projektu badawczego, który w swoich założeniach uwzględniał również dążenie do dokonania takowego sprawdzenia.

Badanie przeprowadzono w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie województwa mazowieckiego, które uznano jako częściowo reprezentatywne dla Polski. Jednak pominięto przy tym samą Warszawę, która takiej reprezentatywności nie posiada. Przeprowadzone pomiary miały charakter ilościowy. Badanie zrealizowano metodą wspomaganego komputerowo wywiadu za pośrednictwem sieci Internet (*CAWI – Computer-Assisted Web Interview*). Metoda ta pozwala w krótkim czasie dotrzeć do dużej grupy informatorów charakteryzujących się znacznym rozproszeniem przestrzennym, przy zachowaniu znaczącej szczegółowości pozyskiwanych informacji. Sondaż przeprowadzono z wykorzystaniem ankiety zawierającej pytania zamknięte i otwarte. Adresatem przeprowadzonych badań byli pracownicy referatów oraz wydziałów zajmujących się sprawami bezpieczeństwa i obronności w jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie gmin i powiatów. Dobór grupy badawczej wynikał z założeń projektu badawczego, którego celem było wskazanie najważniejszych problemów organizacji i funkcjonowania systemu obronnego w samorządach właśnie. Uzyskano 83 odpowiedzi spośród 355 wysłanych zapytań, osiągając tym samym udział ponad 25% badanej populacji. Wielkość tą uznano za wystarczającą do osiągnięcia zamierzonego celu badawczego. Pomiary przeprowadzono w okresie między lipcem a wrześniem 2018 roku.

Potencjał formacji Obrony Cywilnej w województwie mazowieckim – ocena

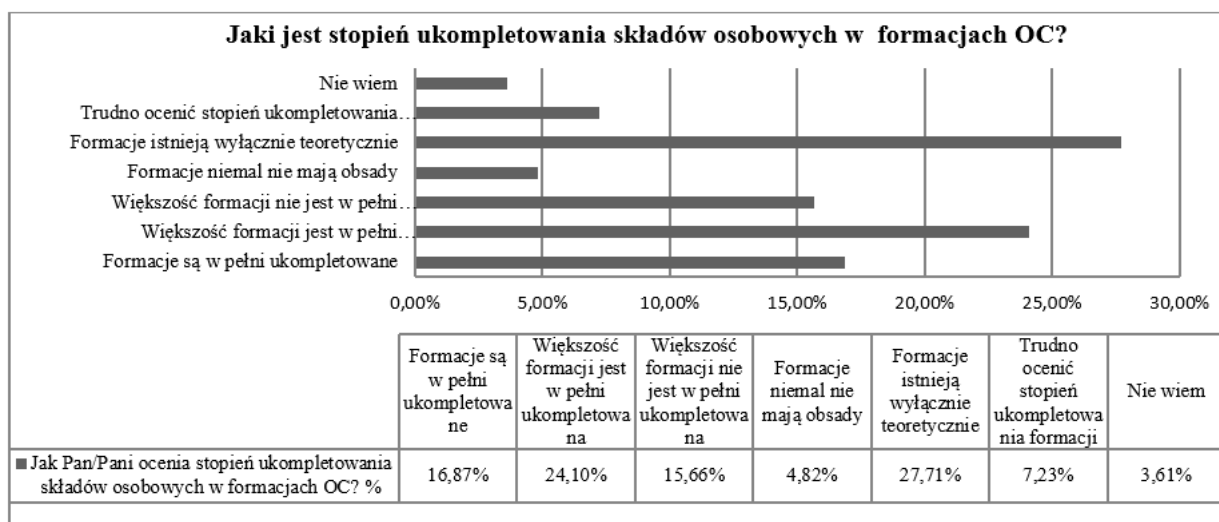
Zakres przedstawionych badań obejmował szeroko rozumianą problematykę obronności, zaś kwestia funkcjonowania obrony cywilnej stanowiła jeden z istotnych obszarów poznawczych. W ramach tego tematu dążono przede wszystkim do określenia zdolności jednostek samorządu

terytorialnego do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej oraz określenie potencjalnych przeszkód w jej realizacji. Podstawowe znaczenie miało zatem ustalenie czy w danej jednostce samorządu w ogóle powołano formacje Obrony Cywilnej. Z uzyskanych danych wynika, iż we wszystkich zbadanych przypadkach formacje takie istnieją, przy czym jedynie w 10% samorządów nie partycypowało w ich utworzeniu (rys. 1).



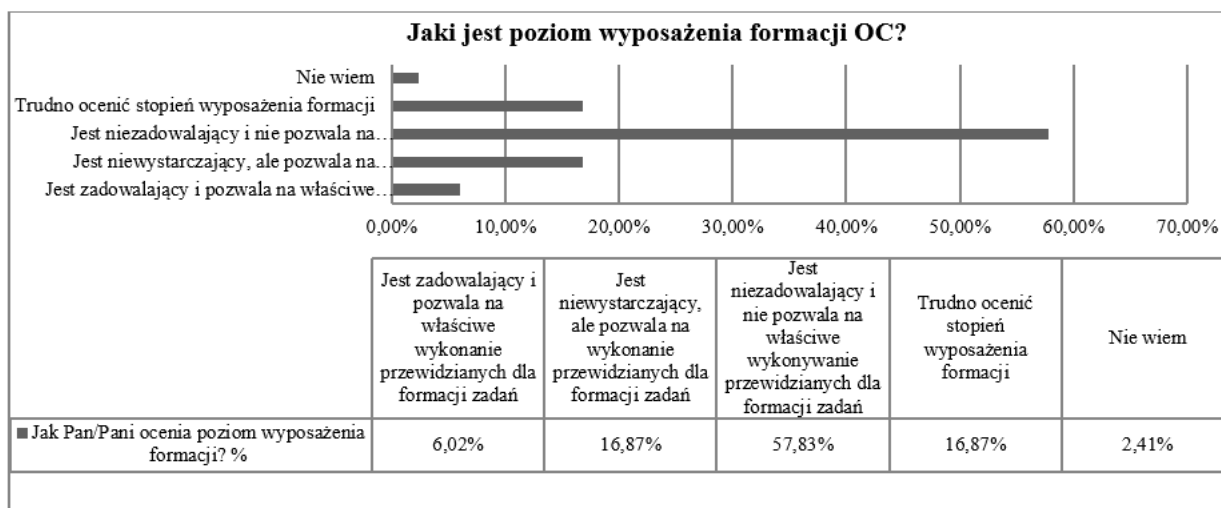
Rys. 1. Obecność formacji OC w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim
Źródło: Opracowanie własne

Wszelako fakt utworzenia formacji Obrony Cywilnej nie oznacza jeszcze jej pełnej funkcjonalności ani nie wskazuje na zdolność do realizacji wyznaczonych zadań. Natomiast o jej potencjale w dużej mierze świadczy wypełnienie stanu osobowego. Jak się jednak okazało jedynie w nieco ponad 40% badanych samorządów formacje te były ukompletowane, z czego tylko w mniej niż 17% w pełnym składzie. Natomiast niemal 16% oddziałów OC miało zapełnioną obsadę jedynie w części. Co bardziej niepokojące w blisko 5% samorządów obsada formacji Obrony Cywilnej była znikoma, zaś w 28% przypadków organizacja ta funkcjonowała wyłącznie teoretycznie, bez faktycznego zapełnienia choćby części etatów. Blisko 10% respondentów uchyliło się od odpowiedzi na pytanie powołując się na niewiedzę lub niezdolność do oceny faktycznego stanu osobowego formacji OC. Stan ukompletowania oddziałów Obrony Cywilnej w mazowieckich jednostkach samorządu terytorialnego rysuje poniższa grafika (rys. 2).



Rys. 2. Stopień uzupełnienia składów osobowych w formacjach OC w województwie mazowieckim
Źródło: Opracowanie własne

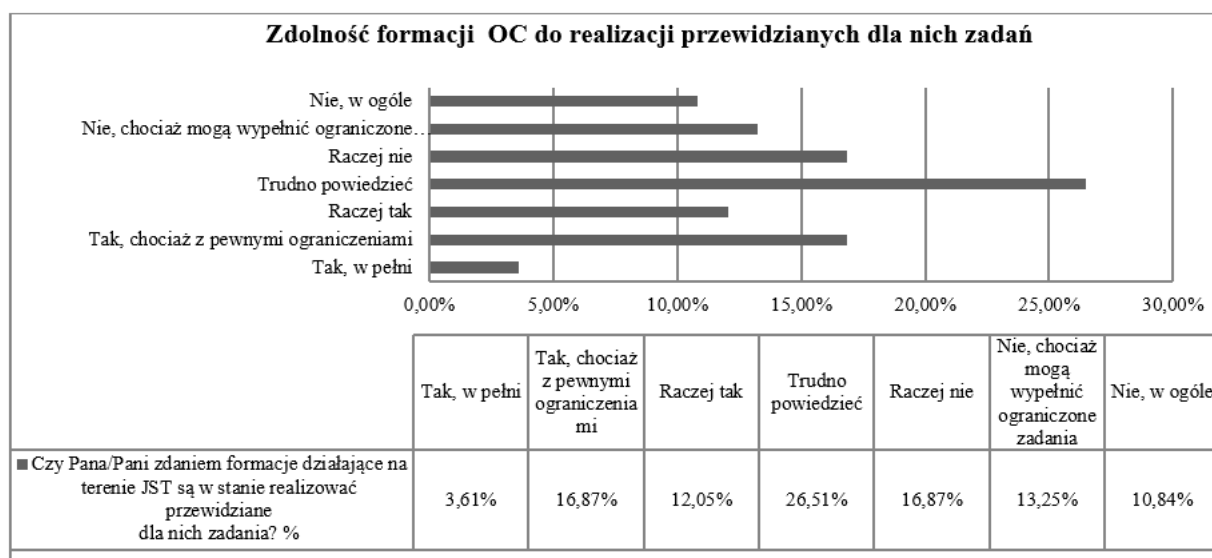
Na zdolność formacji Obrony Cywilnej do realizacji wyznaczonych zadań wpływa również poziom ich wyposażenia w specjalistyczny sprzęt. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że tylko w 6% przypadków wyposażenie jest odpowiednie. Blisko 17% odpowiedzi wskazywało na niewystarczający stan posiadania zasobów materialnych, ale pozwalający w jakimś zakresie na realizację przewidywanych zadań. Wszelako niemal 60% odpowiedzi wskazywało niezadowalający poziom wyposażenia oddziałów Obrony Cywilnej. Co piąty uczestnik badania uchylił się od odpowiedzi na pytanie, powołując się na niezdolność do miarodajnego oszacowania stanu wyposażenia formacji OC (rys. 3).



Rys. 3. Poziom wyposażenia formacji Obrony Cywilnej w woj. mazowieckim
Źródło: Opracowanie własne

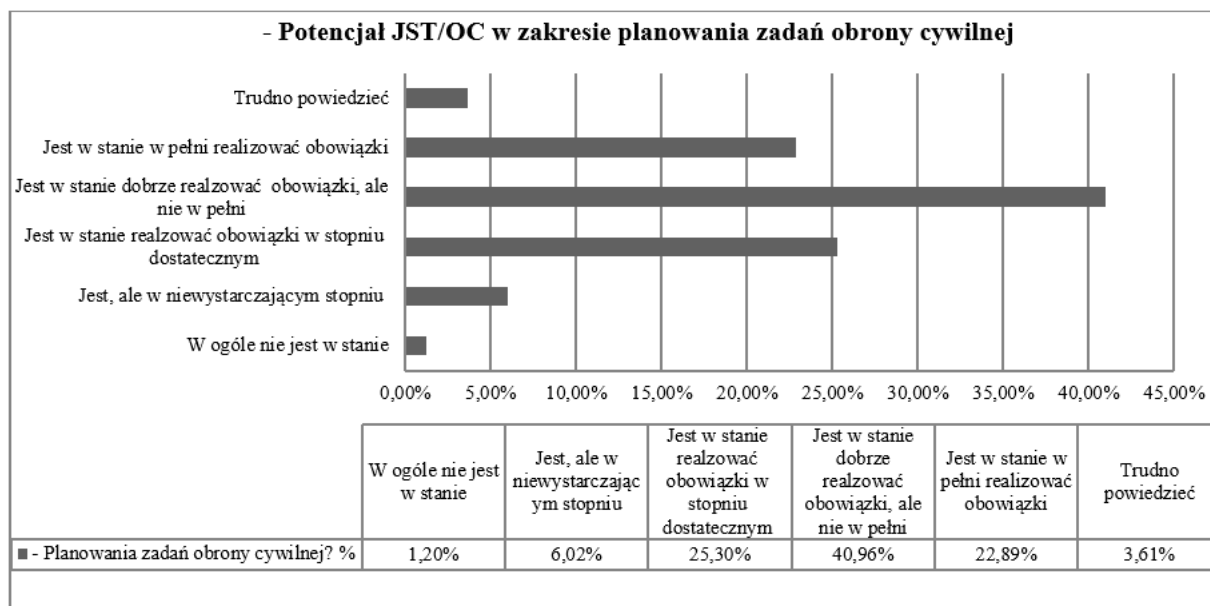
Przedstawione powyżej zagadnienia wyjaśniają w jakimś zakresie sytuację Obrony Cywilnej na Mazowszu, nie dają jednak pełnego obrazu sytuacji. Dlatego też w kolejnym pytaniu poproszono uczestników badania o ocenę formacji OC (w podległych jednostkach samorządu) w kontekście

możliwości realizacji przewidzianych dla nich zadań. Jak się okazało jedynie co trzeci respondent pozytywnie opisał potencjał OC w tym zakresie, z czego mniej niż 4% wskazało na pełną gotowość tejże instytucji. Z drugiej strony łącznie ponad 40% specjalistów przypisywało Obronie Cywilnej ograniczone możliwości realizacji wyznaczonych jej zadań. Blisko 17% ankietowanych wyraziło opinię, że OC raczej nie jest w stanie wykonywać swoich obowiązków właściwie, zaś według niemal 11% respondentów takowa działalność jest całkowicie niemożliwa. Z kolei 13% odpowiedzi wskazywało, że OC może wykonywać swoją misję, ale wyłącznie w ograniczonym zakresie. Co czwarty uczestnik badania stwierdził, iż nie jest w stanie w sposób właściwy ocenić potencjału operacyjnego formacji OC (rys. 4).



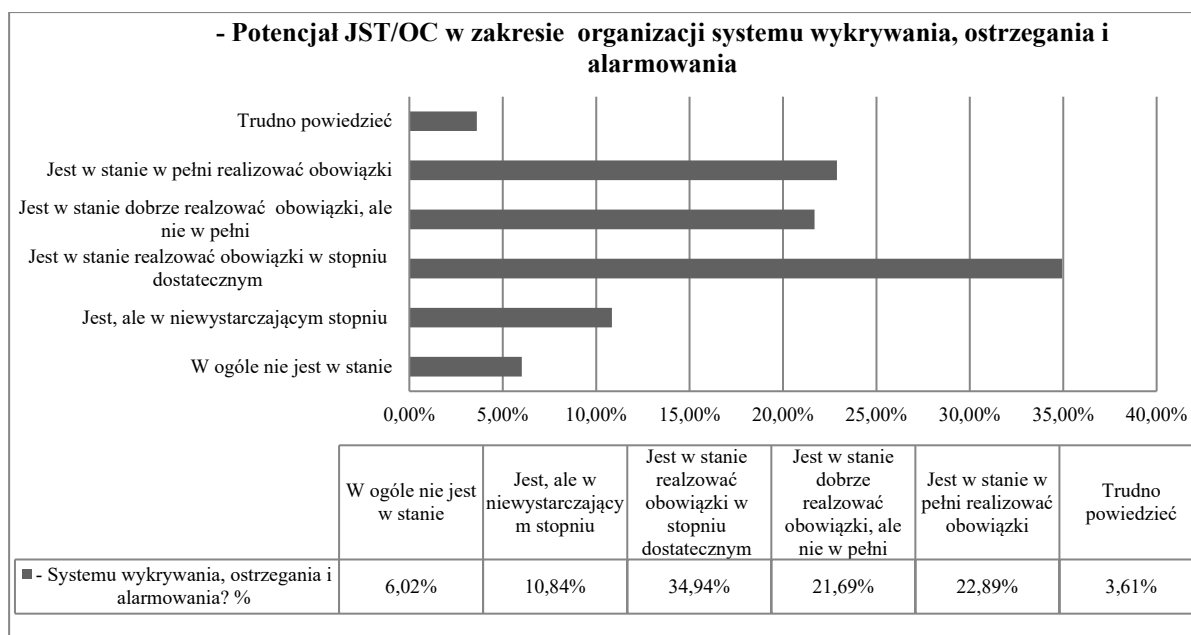
Rys. 4. Ocena zdolności formacji OC do realizacji przewidzianych dla nich zadań
Źródło: Opracowanie własne

W dalszej części badania dokonano oceny potencjału Obrony Cywilnej w zakresie realizacji poszczególnych zadań. Ze względu na fakt, że w jednostkach samorządu funkcje szefów OC pełnią wójtowie i starości, realizując misję tej instytucji za pośrednictwem podległych im urzędników, pytanie brzmiało: Czy Pana/Pani zdaniem JST jest w stanie zrealizować swoje obowiązki związane z Obroną Cywilną i Ochroną Ludności? W ankiecie zaoferowano możliwość dokonania oceny w przedziale od 1 (w ogóle nie jest w stanie) do 5 (jest w stanie realizować w pełnym zakresie) dla następujących zagadnień: „planowanie zadań obrony cywilnej”, „system wykrywania, ostrzegania i alarmowania”, „budownictwa ochronnego”, „zaopatrzenia formacji obrony cywilnej”, „bazy magazynowej” oraz „sprzętu obrony cywilnej”. Jak się okazało najsukceszniej samorzady realizują obowiązki w zakresie planowania zadań obrony cywilnej. Ponad 60% odpowiedzi wskazywało na możliwość dobrej lub pełnej skuteczności (niemal 23%) w realizacji tego zagadnienia. Przeszło 25% odpowiedzi informowało o zdolności realizacji tego zadania w przeciętnym zakresie, zaś jedynie około 7% respondentów zaznaczyło negatywną odpowiedź (rys. 5).



Rys. 5. Ocena potencjału mazowieckich formacji OC w zakresie planowania zadań
Źródło: Opracowanie własne

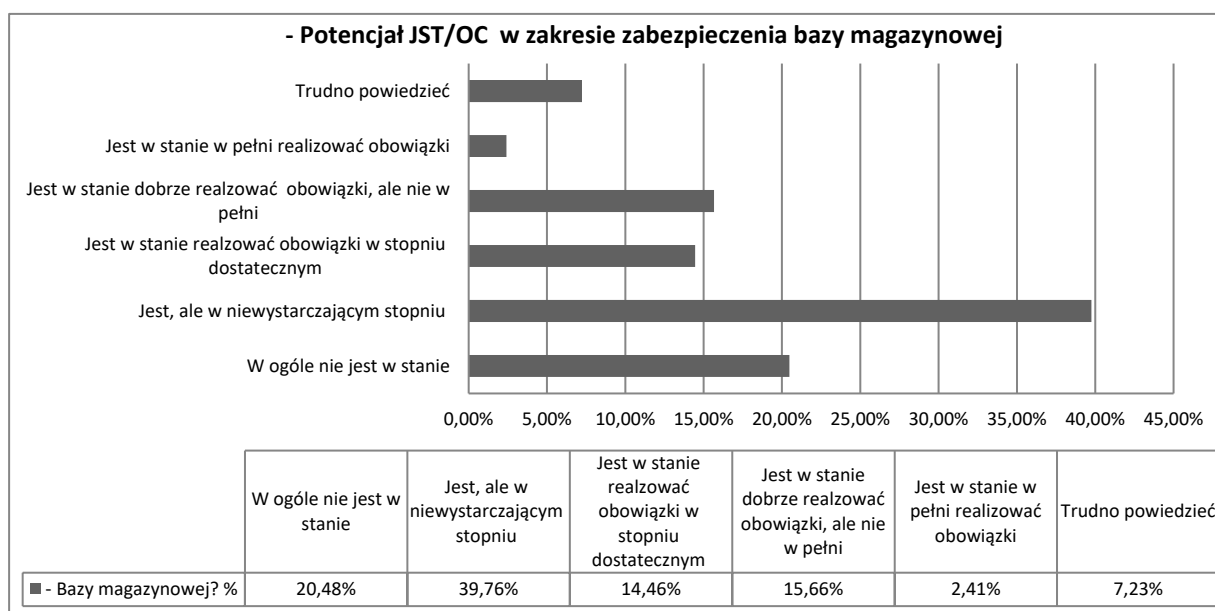
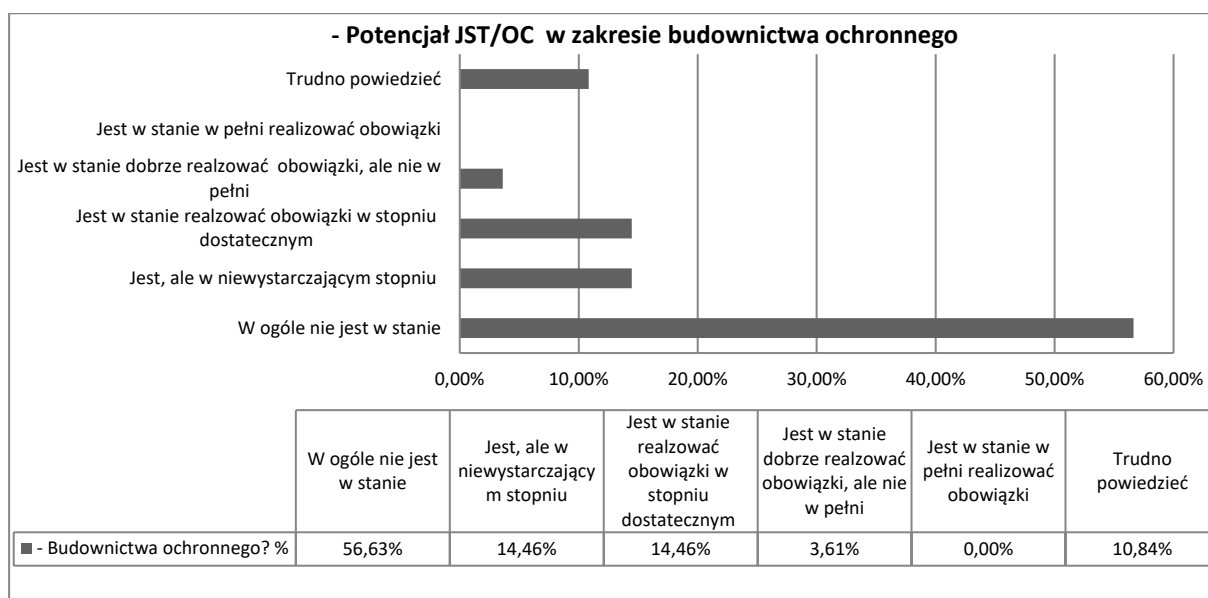
Z mniejszą skutecznością, aczkolwiek wciąż na względnie wysokim poziomie, samorządy realizują zadania w obszarze „systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach”. W ramach przeprowadzonego sondażu blisko 23% odpowiedzi wskazywało na pełną zdolność obrony cywilnej do realizacji tego rodzaju obowiązku, 22% na dobre jej przygotowanie, najwięcej zaś – 35% respondentów – określiło potencjał swoich samorządów w tym obszarze na poziomie przeciętnym. Pojawił się również znaczny odsetek odpowiedzi negatywnych. Dziesięć procent ankietowanych stwierdziło, iż realizacja zadań z zakresu wykrywania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach jest możliwa w niewielkim stopniu, zaś 6% oceniło, iż w ogóle nie jest to wykonalne (rys. 6).



Rys. 6. Ocena potencjału mazowieckich formacji OC w zakresie organizacji systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania

Źródło: Opracowanie własne

W pozostałych obszarach Obrona Cywilna w mazowieckich jednostkach samorządu terytorialnego niestety nie wykazuje już stosownej skuteczności. W największym stopniu problematyczne są zadania związane z przygotowaniem i utrzymaniem obiektów infrastrukturalnych. Zdolność do realizacji obowiązków związanych z zabezpieczeniem bazy magazynowej (w zakresie od przeciętnej do pełnej zdolności) zadeklarował co trzeci uczestnik badania, zaś w przypadku budownictwa ochronnego - co piąty. Zarazem żaden ankietowany nie wskazał możliwości realizacji zadań związanych z budownictwem ochronnym w pełnym zakresie. Z drugiej strony w blisko 40% zbadanych jednostek samorządu terytorialnego możliwe jest zapewnienie bazy magazynowej stopniu niewystarczającym, zaś w 20% przypadków wykazano całkowity brak takiej zdolności. W jeszcze ciemniejszych barwach maluje się sytuacja samorządów w kontekście budownictwa ochronnego, w których aż 57% zbadanych jednostek oceniło, że są całkowicie pozbawione możliwości realizacji ciężących na nich obowiązków w ramach tego obszaru działalności OC (rys. 7).

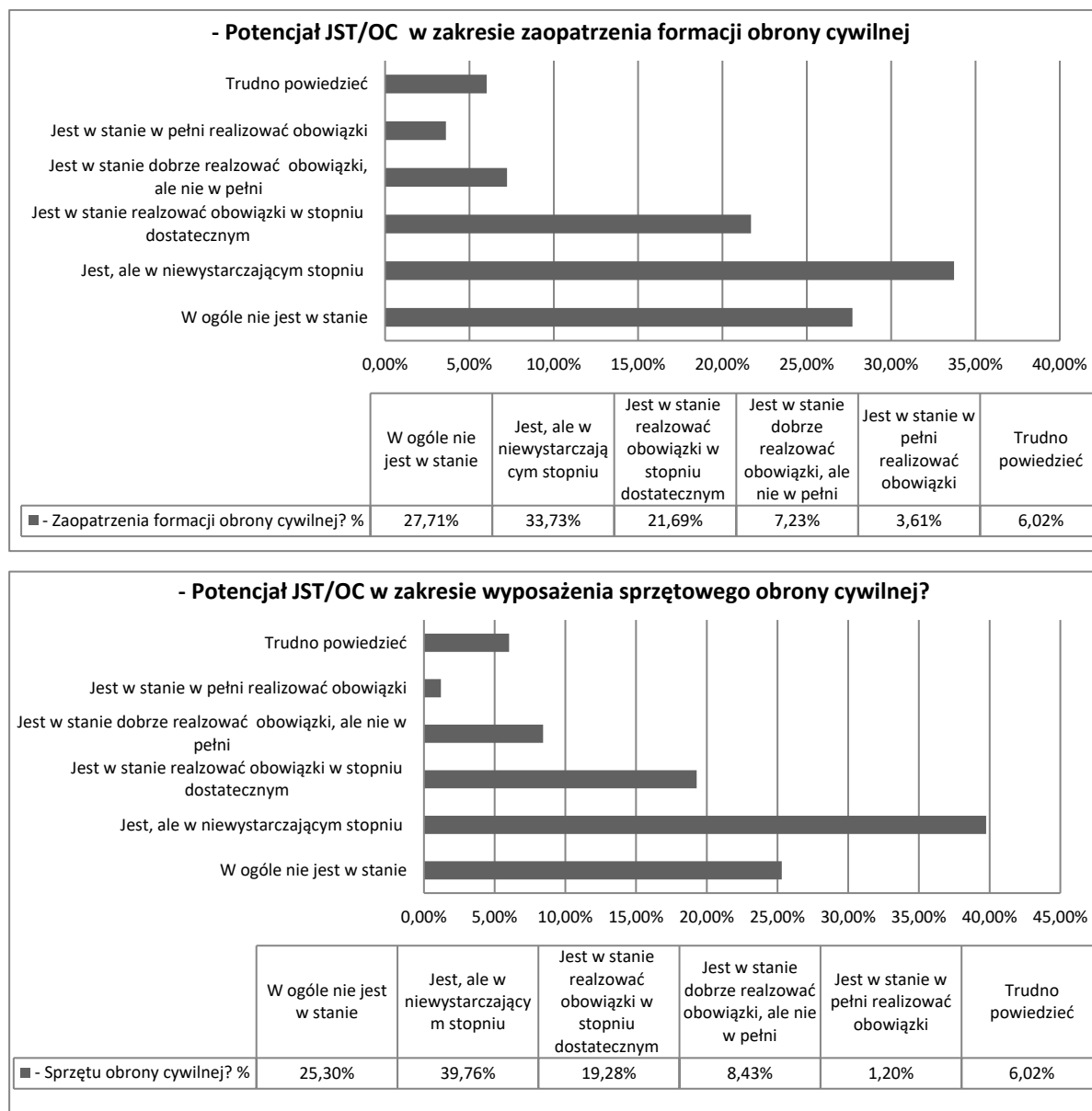


Rys. 7. Ocena potencjału mazowieckich formacji OC w zakresie infrastruktury bezpieczeństwa

Źródło: Opracowanie własne

W ramach przeprowadzonych badań dokonano również próby oszacowania potencjału jednostek samorządu terytorialnego w kontekście możliwości wyposażenia formacji Obrony Cywilnej w niezbędne dla ich funkcjonowania dobra materialne. Okazało się, że mazowieckie oddziały OC często nie dysponują sprzętem specjalistycznym zgodnym z ich potrzebami ani nawet nie są w wystarczającym stopniu zaopatrzone w materiały przeznaczone do ochrony ludności. Sprawdzając zdolność samorządu terytorialnego w zakresie zaopatrzenia formacji OC wykazano, że w 34% badanych przypadków takowe występuje w znikomym zakresie, zaś w 28% nie ma go wcale. Jedynie co trzeci samorząd jest w stanie zaopatrzyć formacje OC w stopniu co najmniej przeciętnym. Podobnie sytuacja przedstawia się w odniesieniu do potencjału samorządu w zakresie wyposażenia Obrony Cywilnej w sprzęt specjalistyczny. W tym kontekście wykazano, że w 40% przypadków

takowe doposażenie występuje, ale jest niewystarczające. Co czwarty uczestnik badania ocenił, że w jego jednostce samorządu wcale nie ma możliwości uzupełnienia potrzeb sprzętowych formacji Obrony Cywilnej (rys. 8)



Rys. 8. Ocena potencjału mazowieckich formacji OC w zakresie wyposażenia w sprzęt i zaopatrzenia w inne dobra

Źródło: Opracowanie własne

Wnioski

Przedstawiony obraz Obrony Cywilnej – zarówno ten rysowany w raportach publicznych instytucji kontrolnych, jak i wynikający z badań własnych przeprowadzanych w woj. mazowieckim – nie daje pozytywnych odczuć. Obrona Cywilna jawi się nam jako twór targany licznymi problemami z organizacyjnymi. Zdaje się, że jedynie w sferze planowania (ostatecznie również ostrzeżenia przed zagrożeniami) powierzone jej zadania wykonywane są skutecznie. Jednocześnie

OC zawodzi w pozostałych sferach jej działalności. Rozpoczynając od oceny jakości szkoleń, które jedynie na poziomie wojewódzkim realizowane są wydajnie, należy stwierdzić, iż w wymiarze gminnym i powiatowym system rozwoju kompetencji prowadzony jest nieefektywnie – zarówno w kontekście realizacji kursów kierowanych do kadr OC, jak i w ramach programu przygotowania obronnej ludności. Nie funkcjonują też inne systemy – budownictwa ochronnego, magazynowania dóbr niezbędnych w sytuacji masowych zagrożeń czy utrzymania specjalistycznego sprzętu umożliwiającego wsparcie zarządzania kryzysowego. Obrona Cywilna nie sprawdza się również w pozostałych obszarach przypisanych jej działalności, a wszystkie dostrzeżone deficyty wskazują na niefunkcjonalność tej instytucji. W ramach przeprowadzonych badań dokonano zatem próby wyłonienia źródeł owej nieefektywności. Uczestnicy opisanego powyżej sondażu skorzystali z okazji podzielenia się uwagami, w szczególności podkreślając problem ułomnej dziś legislacji, niedoborów kadrowych oraz niewystarczającego wsparcia finansowego i materialnego dla Obrony Cywilnej.

W zakresie przepisów regulujących działalność OC pokutuje przede wszystkim brak reform dostosowujących funkcjonowanie tej instytucji do realiów współczesnego świata i państwa. Ostatnie istotne zmiany prawne w tym obszarze miały miejsce na przełomie wieków oraz w pierwszych latach obecnego stulecia. Powstałe wówczas rozporządzenia nie wskazały jednak umocowania OC w strukturach obronnych ani nie dostosowały zasad funkcjonowania tej organizacji do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej, w szczególności zaś do pędzącego postępu technicznego. W efekcie zabrakło jasnych uregulowań ułatwiających powoływanie, doposażanie, wyszkolenie i finansowanie formacji Obrony Cywilnej w samorządach. Wobec obserwowanych problemów legislacyjnych pojawiają się postulaty przygotowania ustawy o Obronie Cywilnej oraz przepisów wykonawczych, dostosowanych do dynamiki zmieniającego się współcześnie środowiska bezpieczeństwa.

Również w zakresie obsady etatowej formacji Obrony Cywilnej dostrzegalne są istotne problemy. Brakuje bowiem osób o odpowiednim przygotowaniu (kierunkowym wykształceniu) gotowych podjąć się zadań w ramach tej organizacji. Co więcej w zakresie tym nie ma żadnych wytycznych, które wskazywałyby kogo do instytucji tej należy powoływać oraz umożliwiających weryfikację kompetencji kandydatów. Dodatkowym problemem jest znaczna rotacja osób funkcjonujących w ramach lokalnych struktur OC, nierzadko migrujących w poszukiwaniu lepszych warunków pracy zawodowej (również za granicę). Prowadzi to do istotnych braków kadrowych w poszczególnych oddziałach. Ostatecznie – zwłaszcza na poziomie gmin – struktury Obrony Cywilnej oparte są na jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej, co przyczynia się do znacznej przypadkowości osób funkcyjnych w ramach opisywanej instytucji. Dodatkowym problemem kadrowym jest niedostosowanie oferty szkoleniowej dla członków formacji OC do realnych potrzeb,

a wcale nierzadko brak możliwości jakiegokolwiek doksztalcania się osób aktywnych w ramach tej organizacji. Z drugiej strony spośród członków Obrony Cywilnej nie dostrzega się chęci samorozwoju, gaszonej dodatkowo błędnym przekonaniem, że formacje OC w „obecnym wydaniu” są w stanie realizować wyznaczane im zadania obronne (wbrew zaobserwowanym deficytom).

Niewydolność organizacyjna Obrony Cywilnej sprowadza się wreszcie do niedostosowania poziomu finansowego wsparcia tej instytucji (z budżetu państwa), do skali stawianych jej zadań. Środków brakuje nie tylko na odpowiednie szkolenia, ale nawet na niezbędne wyposażenie. Wszelako magazyny Obrony Cywilnej zapełnione są sprzętem i materiałami w przeważającej mierze przestarzałymi, nierzadko wyprodukowanymi nawet w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia. Problem niedoborów lub archaiczności dotyczy szerokiego asortymentu produktów: umundurowania, odzieży ochronnej, narzędzi, sprzętu do wykrywania skażeń i innych urządzeń. Co więcej, pomimo wątpliwości dotyczących realnej sprawności tych wiekowych przedmiotów, skutecznie przechodzą one przeglądy i w dalszym ciągu są legalizowane.

Ostatecznie wszystkie wymienione problemy mają swoje głębsze źródło. Zarówno sprawy legislacji, zapewnienia zaplecza szkoleniowego oraz odpowiednich środków mieszczą się w kompetencjach osób decyzyjnych w kraju. Konieczna jest zarówno inicjatywa ustawodawcza, jak i wykonawcza, które umożliwiłyby usprawnienie funkcjonowania obrony cywilnej. Sprawa ta nie znajduje jednak szczególnego zainteresowania ze strony kolejnych rządów w Polsce, gdyż nie jest to zagadnienie politycznie nośne. Bezsprzecznie jednak jest ważne z perspektywy bezpieczeństwa i obronności Polski. Pozbawiając się sprawnie funkcjonującej instytucji Obrony Cywilnej, pozbawiamy ochrony szerokiej rzeszy mieszkańców naszego kraju. Zdolność zapewnienia tej osłony przed niebezpieczeństwem, a nawet wsparcie po ich wystąpieniu jest szczególnie istotna w dzisiejszych „ciekawych” czasach. Na znaczeniu zyskują bowiem kolejne asymetryczne zagrożenia, wynikające z postępującego ocieplenia klimatu, rozwoju technologii (ze szczególnym wskazaniem cybernetycznych) czy nawet powracającego problemu zastosowania broni masowego rażenia. Do zagrożeń tych powinna ustosunkować się współczesna organizacja Obrony Cywilnej i uzyskać zdolność ochrony obywateli przed ich skutkami. Pomimo licznych ułomności OC, wciąż możliwe jest odbudowanie w niedługim czasie potencjału tej instytucji oraz nadanie jej właściwej formy. Potrzebna jest odrobina uwagi osób decyzyjnych w zakresie polityki obronnej, niewielka doza politycznej inicjatywy legislacyjnej, ale nade wszystko wsparcie finansowe, bez którego żadna zmiana nie może być skuteczna.

BIBLIOGRAFIA

- [1] GÓRSKI, S. (2016). *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*. Szkoła Główna Służby Pożarniczej.

- [2] JAGIELŁO-SZOSTAK, A. (2017). Obrona cywilna w wymiarze międzynarodowym na przykładzie Międzynarodowej Organizacji Obrony Cywilnej (ICDO)–geneza i działalność. *Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego*, 11(1), 37-48.
- [3] KACZMAREK, B., ŁEPKOWSKI, W., ZDRODOWSKI, B. (red.). (2008). *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- [4] KOMENDA GŁÓWNA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ (2015). *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 r.* Warszawa: Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej PSP.
- [5] KOMENDA GŁÓWNA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ (2017). *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2016 r.* Warszawa: Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej PSP.
- [6] KOMENDA GŁÓWNA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ (2018). *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.* Warszawa: Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej PSP.
- [7] KOMENDA GŁÓWNA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ (2012). *Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011 r.* Warszawa: Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej PSP.
- [8] OLEJARZ, T., (2014). Obrona cywilna w systemie obronnym państwa. *Modern Management Review*, vol. XIX.
- [9] *Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych*, Genewa, 8 czerwca 1977 r., (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175).
- [10] NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI (2013). *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju, KPB-4101-02/2011, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli 2013.
- [11] SIKORA, K. (2015). Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP. *Studia Iuridica Lublinensia*, 24(1), 107-119.
- [12] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416).
- [13] Wystąpienie pokontrolne Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nr DKiSW-K-I-092-6/2016 (DKiSW-M-092-2/2016) z dnia 6 października 2016 r., <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/download/4/29652/file.file>.