

SZEF OCK KRYTYCZNIE O KONDYCJI SYSTEMU OBRONY CYWILNEJ [ANALIZA]

- Obowiązujące przepisy nie precyzują kto i w jakim zakresie odpowiada za realizację zadań w ramach obrony cywilnej podzielonych pomiędzy poszczególne organy administracji rządowej i samorządowej;
- Z dokumentu przygotowanego przez Szefa OCK wynika, że system alarmowy i powiadamiania o zagrożeniach jest w dużej części przestarzały i nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich województw w całości;
- Obecnie w Polsce znajduje się 39 892 budowli ochronnych, które pomieszczą nieco ponad 1 mln ludzi (2,84 proc. ogółu obywateli Polski).

Szef Obrony Cywilnej Kraju opublikował 12 czerwca 2018 r. coroczną ocenę przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r. Dokument w większości powtarza postulaty zawarte w ocenie dotyczącej poprzedniego roku. Jednym z nich jest konieczność uchwalenia przez parlament ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, która miałaby uporządkować obszar obrony cywilnej i poprawić ochronę ludności w Polsce.

Szef Obrony Cywilnej Kraju ocenia przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej

W myśl ustawy z 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* Szef Obrony Cywilnej Kraju (dalej „**Szef OCK**”) to centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu bezpośrednio podlega. Obecnie od 22 grudnia 2015 r. funkcję Szefa OCK pełni Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej gen. brygadier Leszek Suski. Zastąpił na tym stanowisku gen. brygadiera Wiesława Leśniakiewicza, który zajmował je od 2008 r.

W ramach planowania obronnego co roku, najpóźniej do 31 maja, Szef OCK ma obowiązek dokonywania oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Dokument zawiera diagnozę stanu przygotowania organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Obejmuje też wnioski płynące z tej diagnozy. W praktyce opracowanie powstaje w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej składającym się m.in. z Wydziału Planowania Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Wydziału Monitorowania i Analiz, Wydziału do spraw Szkoleń i Ćwiczeń Obrony Cywilnej oraz Wydziału Zarządzania Kryzysowego.

Szef OCK opublikował 12 czerwca 2018 r. wskazaną wyżej ocenę dotyczącą 2017 r. (dalej jako „**Ocena za 2017 r.**”) zatwierdzoną 22 maja 2018 r. przez wiceministra spraw wewnętrznych i administracji Jarosława Zielińskiego. Opracowanie powstało na podstawie informacji przekazanych przez Szefów Obrony Cywilnej Województw.

To już kolejny dokument tego rodzaju. Warto przypomnieć, że w 2007 r. w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej KG PSP powstał „Raport nt. zadań i przedsięwzięć w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, realizowanych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w latach 2000–2007”. Następnie w 2010 r. Biuro opracowało „Ocenę stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce – stan na 31 grudnia 2009 r.”. Od tego czasu dokumenty tego rodzaju powstają co roku.

Co istotne, sama obrona cywilna ma na celu:

- ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury;
- ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny;
- współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej. Są tworzone w drodze rozporządzeń przez ministrów i zarządzeń przez wojewodów, starostów, wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. Składają się z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji.

Szef OCK postuluje uchwalenie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

W Ocenie za 2017 r. Szef OCK ponawia postulat dotyczący konieczności uchwalenia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który zgłaszał już w poprzednim opracowaniu za 2016 r. Wskazuje, że w polskim porządku prawnym brakuje regulacji, które określałyby w spójny sposób zadania, organizację i zasady funkcjonowania obrony cywilnej. Obowiązujące przepisy nie precyzują kto i w jakim zakresie odpowiada za realizację zadań w ramach obrony cywilnej podzielonych pomiędzy poszczególne organy administracji rządowej i samorządowej.

Postulat dotyczący uporządkowania sfery prawnej funkcjonowania OCK ma szansę zostać zrealizowany w nadchodzących miesiącach. **W grudniu 2016 r. Szef OCK przy wsparciu m.in. Sztabu Generalnego WP, wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego przygotował liczący 80 artykułów i 47 stron projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.** Następnie 25 stycznia 2018 r. zespół ds. programowania prac rządu wpisał ten projekt do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (numer wykazu UD345). Gospodarzem projektu został wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Jarosław Zieliński.

Więcej szkoleń na wyższym poziomie

Nowa ustawa ma w założeniu stworzyć warunki do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w warunkach pokojowych i w przypadku działań wojennych. Ponadto **jej celem jest systemowe uregulowanie ochrony ludności i obrony cywilnej.** W założeniu nowa ustawa ma zwiększyć możliwości reagowania przez organy ochrony ludności szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego na sytuacje kryzysowe, w tym przez zapewnienie sił i środków do reagowania na zagrożenia. Ustawa ma nakładać obowiązek opracowywania tzw. programów ochrony ludności przez gminy, powiaty i województwa. Programy mają się przyczynić m.in. do sprawniejszego usuwania skutków zdarzeń nadzwyczajnych. Szef OCK ma stworzyć wytyczne do tworzenia takich dokumentów. **Szef OCK postuluje utworzenie Krajowego Centrum Szkolenia Ochrony Ludności.** Jego zadaniem ma być edukowanie obywateli oraz kadry urzędniczej w zakresie obrony cywilnej. W 2017 r. udało się przeszkolić ponad 21 tys. członków różnych formacji obrony cywilnej (około 30 proc. spośród wszystkich członków takich formacji). Ponadto przeszkolono ponad 670 tys. ludzi w zakresie powszechnej samoobrony.

Projekt ustawy nakłada na Prezesa Rady Ministrów obowiązek przygotowania Planu Obrony Cywilnej Państwa. Premier będzie mógł zlecić jego przygotowanie Szefowi OCK.

Centralna Baza Magazynowa jako zaplecze do realizacji zadań w obszarze ochrony cywilnej

Ocena za 2017 r. wskazuje, że w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej znajdują się przepisy regulujące utworzenie Centralnej Bazy Magazynowej (dalej „**CBM**”). Baza ma udostępniać samorządom i administracji publicznej zasoby niezbędne do realizacji ich zadań w obszarze ochrony cywilnej. Mają powstać trzy centra logistyczne magazynujące sprzęt potrzebny do prowadzenia akcji ratowniczych korzystające z zaplecza szkół Państwowej Straży Pożarnej w Bydgoszczy, Częstochowie i Krakowie. Będą finansowane z budżetu Szefa OCK. Zarządzanie całą infrastrukturą oraz korzystaniem z jej zasobów miałyby się odbywać we współpracy z centrami zarządzania kryzysowego wojewodów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych (akcje humanitarne za granicą), organizacjami pozarządowymi i Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Magazyny miałyby być wykorzystywane na potrzeby Europejskiego Mechanizmu Ochrony Ludności.

W Ocenie za 2017 r. znajdują się dane, zgodnie z którymi powierzchnia magazynowa będąca do dyspozycji formacji obrony cywilnej systematycznie się zmniejsza. W 2017 r. liczba magazynów spadła o 93, a powierzchnia o 1440 m². Ocena za 2017 r. zaleca tworzenie nowych miejsc składowania sprzętu.

Zgodnie z Oceną za 2017 r. istnieje konieczność budowania awaryjnych ujęć wody oraz wyposażanie i dostosowanie już istniejących w zespoły prądotwórcze umożliwiające działanie w sytuacjach kryzysowych.

Finansowanie nowych zadań i większe kompetencje Szefa OCK

Ocena za 2017 r. podkreśla, że zgodnie z nowym projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej niezbędne będzie zwiększenie nakładów na obronę cywilną. Część kosztów mają ponieść samorządy, a część budżet centralny. Większe subwencje i dotacje z budżetu państwa będą mogły być przekazywane samorządom jedynie na realizację nowych zadań w zakresie ochrony cywilnej.

Szef OCK ma uzyskać kompetencje do projektowania i uzgadniania rozdziału środków finansowych na wykonywanie poszczególnych obowiązków w budżetach poszczególnych organów administracji publicznej. Ocena za 2017 r. wyraźnie wskazuje, że obecnie z budżetu państwa przeznaczana się zbyt małe środki na obronę cywilną. W 2017 r. budżet na realizację zadań w zakresie obrony cywilnej wynosił 273,9 mln zł i został rozdysponowany w 99,6 proc.

Przestarzałe systemy alarmowe i brak budowli ochronnych

W Ocenie za 2017 r. znajduje się jednoznaczny wniosek, że mimo inwestycji poczynionych na przestrzeni ostatnich lat system alarmowy i powiadamiania o zagrożeniach jest w dużej części przestarzały i nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich województw w całości. Ponadto w przypadku przerw w dostawie energii elektrycznej system w praktyce przestaje działać. Ocena za 2017 r. postuluje znaczne zwiększenie środków na jego modernizację.

Z Oceny za 2017 r. wynika, że wydatki na utrzymanie, konserwację i finansowanie budowli ochronnych są niewystarczające. W 2017 r. sięgnęły jedynie 898 tys. zł, co stanowi kwotę więcej niż skromną. Większość obiektów nie spełnia standardów w zakresie zamontowanych układów i urządzeń filtrowentylacyjnych oraz szczelności. Obecnie w Polsce znajduje się 39 892 budowli ochronnych, które pomieszczą nieco ponad 1 mln ludzi (2,84 proc. ogółu obywateli Polski). W projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej znajdują się przepisy dotyczące budowli ochronnych.

Poszczególne samorządy mają decydować ile i jakich obiektów tego typu powinno istnieć na zarządzanych przez nie obszarze. Rada Ministrów będzie miała obowiązek określić w drodze rozporządzenia zasady i warunki techniczne dla budowli ochronnych.

Szef OCK dąży do wzmocnienia swojej pozycji w systemie organów administracji publicznej

Z Oceny za 2017 r. wyłania się mało optymistyczny obraz stanu obrony cywilnej w Polsce. Jest niedoinwestowana i nie współgra należycie z militarnym systemem obrony państwa. Szef OCK nie dysponuje wystarczającymi instrumentami prawnymi oraz budżetem adekwatnym do skali zadań stojących przed całym systemem. Infrastruktura konieczna do jego funkcjonowania jest przestarzała, zwłaszcza bardzo istotny system alarmowy i powiadamiania o zagrożeniach. Stan i liczba budowli ochronnych oraz powierzchni magazynowej pogarszają się z roku na rok.

Według Oceny za 2017 r. remedium na zmianę negatywnego stanu obrony cywilnej ma być przejście nowej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Jej zapisy nie obejmują jednak kompleksowego podejścia do zmiany systemu, mimo że jest to jedno z podstawowych celów postawionych przed tym aktem prawnym. Szef OCK postuluje w Ocenie za 2017 r. stworzenie nowej instytucji, która będzie generować dodatkowe koszty - Krajowego Centrum Szkolenia Ochrony Ludności. Można przyjąć, że taka instytucja nie jest niezbędna, by poprawić funkcjonowanie systemu obrony cywilnej. Zadania w zakresie szkolenia mogą z powodzeniem realizować uczelnie wyższe, np. Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu oraz Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie. Dysponują odpowiednim zapleczem kadrowym i infrastrukturalnym, które może zostać odpowiednio zwiększone przy kosztach mniejszych niż w przypadku budowy nowej instytucji.

Postulat budowy Centralnej Bazy Magazynowej nie został w żaden sposób powiązany z istniejącą infrastrukturą oraz działaniami podejmowanymi przez Agencję Rezerw Materiałowych. Agencja odpowiada za utrzymywanie rezerw żywnościowych, medycznych i technicznych. Gromadzi też zapasy paliw. Rozwiązaniem korzystniejszym z punktu widzenia kosztów funkcjonowania systemu obrony cywilnej byłoby wykorzystanie bazy magazynowej Agencji zamiast inwestowania w tworzenie dodatkowej sieci magazynów podlegających Szefowi OCK.

Czytaj też: [Ocena systemu ratownictwa i zarządzania kryzysowego - rząd przyjął sprawozdanie](#)

Według projektowanych przepisów Szef OCK ma uzyskać kompetencje do projektowania i uzgadniania rozdziału środków finansowych na wykonywanie poszczególnych obowiązków w budżetach poszczególnych organów administracji publicznej. Takie rozwiązanie trudno będzie przeforsować ze względów politycznych, bo doprowadzi ono do uszczuplenia kompetencji poszczególnych organów oraz uszczupli ich swobodę w dysponowaniu przyznanym budżetem. Postulat zawarty w Ocenie za 2017 r. dotyczący zwiększenia środków na system obrony cywilną ma małe szanse na realizację. Obecnie potrzeby Sił Zbrojnych RP oraz służb mundurowych są priorytetem z uwagi na nieprzewidywalną sytuację międzynarodową. W związku z tym jest mało prawdopodobne, aby w budżecie państwa znalazły się znaczne dodatkowe środki na modernizację systemu obrony cywilnej i ochrony ludności.

Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej nakłada na Prezesa Rady Ministrów obowiązek przygotowania Planu Obrony Cywilnej Państwa. W praktyce byłby on tworzony przez Szefa OCK, co stanowi próbę wzmocnienia jego pozycji w systemie organów administracji publicznej. Kolejny dokument planistyczny o niskiej randze w systemie źródeł prawa może jednak dodatkowo skomplikować cały system przygotowań militarnych i pozamilitarnych państwa. W samym Ministerstwie Obrony Narodowej obowiązują obecnie kilkanaście różnych dokumentów o randze

strategicznej. Ich liczba utrudnia przestrzeganie zawartych tam wytycznych i skuteczną realizację na poziomie operacyjnym. Można przyjąć, że obrona cywilna mogłaby być szerzej eksponowana np. w rządowym Programie Mobilizacji Gospodarki i w Rządowym Programie Rezerw Strategicznych bez konieczności opracowywania następnego dokumentu strategicznego angażującego siły i zasoby administracji publicznej.

Ocena za 2017 r. jako dokument cechuje się niską jakością. Zawarte w nim analizy nie mają pogłębionego charakteru, mimo że dotyczą istotnego elementu systemu obrony państwa. Opierają się głównie na ogólnych informacjach i danych przekazanych przez Szefów Obrony Cywilnej Województw. Ponadto w przeważającej mierze nie uwzględniają innych obszarów funkcjonowania państwa, przez co proponowane rozwiązania mogą być niespójne z innymi, decydującymi dla działania pozostałych podsystemów obrony kraju. Brakuje również dokładnych wyliczeń kosztów realizacji poszczególnych postulatów, które można znaleźć w ocenach skutków regulacji dołączanych do rządowych projektów ustaw. Dokument jest napisany hermetycznym, mało konkretnym językiem oraz cechuje się mało atrakcyjną szatą graficzną w porównaniu np. do opracowań Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto większość postulatów została powielona z dokumentu zawierającego ocenę za 2016 r., co również wystawia autorom dokumentu negatywną ocenę.