

I. WSTĘP

Państwo winno zagwarantować swoim obywatelom ochronę życia i mienia w każdym czasie i w każdej sytuacji społeczeństwo ma nienaruszalne, konstytucyjne prawo do ochrony przed katastrofalnymi zagrożeniami przemysłowymi, klęskami żywiołowymi i skutkami działań zbrojnych. **Obowiązkiem** wszystkich organów administracji samorządowej i rządowej oraz podmiotów gospodarczych jest wypełnienie tych gwarancji, zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, a **pomoc obywateli** w realizacji tych zadań **jest ich moralną i naturalną powinnością**.

W warunkach życia codziennego do ochrony ludności, w tym ratownictwa przeznaczone są etatowe, wyspecjalizowane jednostki, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy. Codzienne wypadki drogowe, kolejowe, awarie sieci elektrycznych, gazowych nie naruszają i nie zakłócają normalnego, w miarę spokojnego funkcjonowania społeczeństwa, a przeznaczone do ochrony życia i zdrowia oraz mienia służby potrafią zapanować nad sytuacją.

Problem ochrony ludności zaczyna się zdecydowanie komplikować, gdy niepożądane zdarzenia zaczynają burzyć porządek dnia codziennego, zostają naruszone i zachwiane podstawowe procesy społeczne, społeczeństwo przestaje normalnie funkcjonować, z obawą oczekując rozwoju dalszych wydarzeń. Państwo w takiej sytuacji musi być szczególnie przygotowane od szybkiego i skutecznego opanowania i zlikwidowania lub zminimalizowania potencjalnego lub realnego zagrożenia.

Ze względu na możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych zarówno z działaniem sił przyrody, rozwojem cywilizacyjnym oraz zagrożeniem militarnym, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane (i wcześniej przygotowane) siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego – sprawnie funkcjonującego systemu, który funkcjonować będzie bez przerwy w czasie pokoju w określonej strukturze organizacyjnej, a w czasie zagrożeń z wojną włącznie, będzie rozwijany do pożądanego rozmiaru.

Z racji tego, iż coraz bardziej niebezpieczne w skutkach (występują z większą częstotliwością) stają się zagrożenia niemilitarne (np. terroryzm), **układ pozamilitarny – cywilny** w okresie pokoju, winien przejąć podstawowe funkcje ochronne, nie wyłączając oczywiście szerokiej współpracy z siłami zbrojnymi.

Rozdzielanie zagrożeń na występujące tylko w czasie pokoju i tylko w czasie wojny jest nieporozumieniem i może być brzemienne w skutkach. W jednakowym stopniu sektor cywilny i wojskowy są odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę ludności, jedynie w zależności od rodzaju zagrożenia odgrywają pierwszo lub drugoplanową rolę w reagowaniu na ich przyczyny i skutki.

Generalną odpowiedzialność za niesienie pomocy w sytuacji zagrożenia lokalnie ponosi samorząd, tj. gmina, powiat. Wszystkie wyższe szczeble pełnią funkcję organów koordynujących, gdy lokalne zdarzenie przekształca się w **lokalny kryzys**, wymagający podjęcia działań strategicznych oraz w czasie wojny wymagające włączenia organizacji pozarządowych, dysponujących liczącym się zapleczem ludzkim i technicznym do działań w zakresie ochrony ludności.

Wysoki poziom realizacji przedsięwzięć ochrony ludności **wymaga przestrzegania następujących zasad:**

1. **Prymat układu terytorialnego** – fundamentem sprawnego działania modelu ochrony ludności jest poziomy system organów, ukształtowany na bazie trójstopniowego podziału kraju (województwo, powiat, gmina), w którym układ branżowy (poszczególne ministerstwa) pełni jedynie funkcje pomocniczą.
2. **Jednoosobowe kierownictwo i odpowiedzialność** za utrzymanie gotowości na rzecz obrony ludności. Oznacza to rezygnację z ciał kolegialnych, na których spoczywało podejmowanie decyzji. Wskazane jest wspomaganie podejmującego decyzje przez zespoły doradców – ekspertów.

3. **Adekwatność charakteru oraz rozmiaru zagrożenia** i szczebla administracji publicznej do reagowania na powstałe zagrożenie oznacza to, że wszelkie działania winny być wykonywane przez najniższy szczebel kompetencji dla konkretnej sytuacji, co zapewni proporcjonalność działań do specyfiki i rozmiaru zagrożeń.
4. **Powszechność systemu ochrony ludności** – oznacza ona objęcie nim wszystkich obywateli z równoczesnym nałożeniem na nich określonych zadań i obowiązków, uzależnionych od sytuacji w jakim funkcjonuje system gotowości.
5. **Kierowanie i ponoszenie odpowiedzialności** przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji ogólnej, tj. przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, jako organy samorządowe sprawujące władzę w gminie i starostwie oraz wojewodę, sprawującego władzę jako przedstawiciel rządu na szczeblu województwa. Podmiot sprawujący władzę na danym terenie ponosi odpowiedzialność za jej sprawowanie oraz za utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju czyli przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej, podmioty gospodarcze oraz obywateli.

Do zadań w zakresie ochrony ludności należy zaliczyć:

- 1) planowanie i prace organizacyjne;
- 2) ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach;
- 3) prowadzenie akcji ratowniczych (ludzi, zwierząt, dóbr kultury);
- 4) ewakuację z obiektów, terenów zagrożonych;
- 5) przywracanie i utrzymanie porządku oraz bezpieczeństwa w strefach zagrożeń;
- 6) zapewnienie schronienia i zaopatrzenia dla poszkodowanych;
- 7) doraźne przywracanie działania służb użyteczności publicznej;
- 8) likwidacja powstałych skażeń i zakażeń (terenu, obiektów, ludności);

Biorąc pod uwagę różnorodność w/w zadań oraz różnorodność podmiotów realizujących te zadania z zakresu niemal wszystkich działów administracji rządowej, administracji samorządowej, gospodarki oraz wielu organizacji pozarządowych, wiodącą rolę w zakresie kierowania pełni Rada Ministrów oraz premier, sprawujący zwierzchnią władzę w zakresie ochrony ludności, który część swoich uprawnień w tym zakresie przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.

ZADANIA I OBOWIĄZKI ORGANÓW ADMINISTRACJI, PRACODAWCÓW I OBYWATELI W TWORZENIU BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I OBRONY NARODOWEJ.

a) WOJEWODOWIE

Wojewoda reprezentuje administrację rządową w województwie. Jest on przedstawicielem Rady Ministrów, zwierzchnikiem administracji zespolonej i reprezentantem Skarbu Państwa.

Ponosi pełną odpowiedzialność **za bezpieczeństwo** i ma w tej dziedzinie szczególne uprawnienia:

- 1) zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa oraz innych sił i środków wydzielonych do jego dyspozycji, w tym pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP;
- 2) **kieruje ich działalnością w zakresie:**
 - **zapobiegania zagrożeniom** życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska,
 - bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego,
- 3) ochrony praw obywatelskich;

- zapobiega klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków, w których obowiązane są uczestniczyć: PSP, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne i jednostki ochrony zdrowia, Straż Graniczna.

W sytuacjach nadzwyczajnych (stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, stan wojenny) wojewoda może wydawać rozporządzenia i decyzje, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, Radiu, TVP, dotyczące:

- 1) ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela,
- 2) ograniczeń w stosunku do osób zatrudnionych u pracodawcy,
- 3) obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych.

Wprowadzone w/w **ograniczenia stosuje się do osób fizycznych** zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan nadzwyczajny, oraz odpowiednio **do osób prawnych i jednostek organizacyjnych** nie posiadających osobowości prawnej, **mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym obowiązuje stan nadzwyczajny.**

b) WÓJT (BURMISTRZ, PREZYDENT MIASTA) – Szef obrony cywilnej (gminy, miasta).

W czasie stanów nadzwyczajnych, szczególnie w czasie stanu klęski żywiołowej wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom zagrożeń lub ich usunięcia.

W zakresie prowadzenia tych działań wójt może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działającym na terenie gminy oraz kierownikom organizacyjnych przekazanych do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy. Może występować do nich z wnioskami o wykonanie czynności niezbędnych w celu zapobieżenia skutkom zagrożeń (np. klęski żywiołowej, działań terrorystycznych) lub ich usunięcia.

Działania w celu zapobieżenia skutkom zagrożeń lub ich usunięcia wójt (burmistrz, prezydent miasta), wojewoda wykonują przy pomocy gminnego lub wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, którego zadania określa Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.)

c) PRACODAWCY (PODMIOTY GOSPODARCZE)

Z punktu widzenia bezpieczeństwa szczególne znaczenie mają ci przedsiębiorcy, którzy realizują zadania na rzecz obronności, tj. podejmują zadania w zakresie mobilizacji gospodarki, planowania operacyjnego, szkolenia obronnego mającego na celu przygotowanie załogi do wykonywania zadań obronnych.

d) OBYWATELE

Szczególny obowiązek udziału obywateli w obronie państwa wynika z konstytucyjnej zasady powszechności obrony (art. 85).

Prawo, najogólniej rozumiane jako ogół norm obowiązujący na określonym terytorium jest podstawą ładu i porządku społecznego, a zarazem podstawą organizacji i funkcjonowania państwa, również w zakresie bezpieczeństwa i obrony narodowej. Bezpieczeństwo jest wartością pierwotną wobec innych, a potrzeba bezpieczeństwa jest niezbędnym warunkiem pomyślnego rozwoju państwa. Problematyka bezpieczeństwa i obrony narodowej reprezentowana jest w różnych aktach prawnych poczynając od najważniejszego tj.:

Konstytucji RP art. 5 w którym stwierdza się, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i praw człowieka i obywatela oraz **bezpieczeństwo obywateli**, strzeże dziedzictwa narodowego oraz **zapewnia ochronę środowiska**, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Przepisy Konstytucji (art. 82; 84; 85; 86) formułują obowiązki obywateli, które mają ścisły związek z bezpieczeństwem i obroną narodową.

Niezwykle ważne dla interesów bezpieczeństwa i obrony narodowej są postanowienia rozdziału IX Konstytucji „**STANY NADZWYCZAJNE**”:

- 1) stan **kłęski żywiołowej**;
- 2) stan **wyjątkowy**;
- 3) stan **wojenny**;

mogą być wprowadzone, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, a działania podjęte w wyniku ich wprowadzenia muszą odpowiadać stanowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa.

W czasie obowiązywania stanów nadzwyczajnych mogą być wprowadzone ściśle określonego ograniczenia praw wolności i obywatela konieczne ze względu na bezpieczeństwo, w zgodzie z zasadą równowagi interesu państwa oraz wolności i praw obywatelskich.