

Międzynarodowe prawo humanitarne

Ochrona ludności - Zadania administracji publicznej

1. Prawo wojenne: zwane prawem konfliktów zbrojnych lub najczęściej międzynarodowym prawem humanitarnym (mph), to zestaw reguł, które w czasie wojny chronią osoby, które nie biorą lub już nie biorą udziału w działaniach zbrojnych. Normy mph ograniczają też metody i środki prowadzenia walki. Jego głównym celem jest ograniczenie cierpienia ludzkiego w czasie konfliktu. Zasady te muszą być przestrzegane nie tylko przez rządy i podległe im siły zbrojne, ale też przez siły opozycyjne oraz wszelkie inne strony konfliktu.

2. Podstawy prawne: podstawowymi dokumentami prawa humanitarnego są cztery konwencje genewskie z 1949 roku i dwa protokoły dodatkowe do konwencji :

- 1) Pierwsza konwencja genewska chroni rannych i chorych w armiach czynnych,
- 2) Druga konwencja genewska chroni rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu,
- 3) Trzecia konwencja genewska chroni jeńców wojennych,
- 4) Czwarta konwencja genewska chroni ludność cywilną,
- 5) Dwa protokoły dodatkowe (1977), które wzmacniają ochronę ofiar konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym (protokół I) i niemiędzynarodowym (protokół II).

Inne dokumenty mph to protokół genewski zakazujący użycia gazów bojowych, konwencja genewska dotycząca niektórych broni konwencjonalnych (tzw. konwencja CCW, 1980) i traktat ottawski o zakazie min przeciwpiechotnych.

Postanowienia dotyczące obrony cywilnej zawiera Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z 1949 r., dotyczący międzynarodowych konfliktów zbrojnych, przyjęty dnia 8 czerwca 1977 r. - rozdział VI. Ma on na celu ograniczenie przemocy i ochronę ludności cywilnej poprzez dokładniejsze sformułowanie zasad prowadzenia działań zbrojnych.

3. Definicja i zadania obrony cywilnej: obrona cywilna to spełnianie zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężania ich bezpośrednich następstw, jak również zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Zadaniem obrony cywilnej jest wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych poniżej (art. 61 pkt (a)):

- a) służba ostrzegawcza,
- b) ewakuacja,
- c) przygotowanie i organizowanie schronów,
- d) obsługa środków zaciemniania,
- e) ratownictwo,
- f) służby medyczne (włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną),
- g) walka z pożarami,
- h) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- i) odkażanie i inne podobne działania ochronne,
- j) dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia,
- k) doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami,
- l) doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej,
- m) doraźne grzebanie zmarłych,
- n) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania,
- o) dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

Określenie „organizacje obrony cywilnej” obejmuje obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia w celu spełniania wymienionych zadań i wyznaczone wyłącznie do tych zadań (art. 61 pkt (b)).

Określenie „personel” organizacji obrony cywilnej obejmuje osoby, które strona konfliktu zatrudnia wyłącznie do wykonywania wymienionych zadań, w tym personel wyznaczony przez uprawnioną władzę tej strony wyłącznie do zarządzania tymi organizacjami (art. 61 pkt (c)).

Określenie „materiały” organizacji obrony cywilnej oznacza wyposażenie, zaopatrzenie i środki transportu, które te organizacje użytkują dla wypełniania wymienionych zadań (art. 61 pkt (d)).

4. Ochrona ogólna obrony cywilnej (art. 62): Cywilne organizacje obrony cywilnej oraz ich personel powinny być szanowane i chronione; mają one prawo wypełniać swoje zadania z wyjątkiem wypadków stanowiącej konieczności wojskowej. Ochrona obejmuje także osoby cywilne nie należące do organizacji obrony cywilnej, które na wezwanie uprawnionych władz wykonują pod ich kontrolą zadania obrony cywilnej. Do budynków, materiałów używanych w celach obrony cywilnej, jak również do schronów przeznaczonych dla ludności cywilnej stosuje się przepisy dotyczące ochrony dóbr o charakterze cywilnym. Dobra użytkowane przez obronę cywilną mogą być niszczone i przeznaczane do innych celów tylko przez stronę, do której należą.

5. Organizacje cywilne obrony cywilnej państw neutralnych (art. 64): Ochrona konwencyjna obejmuje również personel i materiały organizacji obrony cywilnej państw neutralnych lub innych państw nie będących stronami w konflikcie, które wykonują zadania obrony cywilnej na terytorium strony w konflikcie za jej zgodą i pod jej kontrolą. O takiej pomocy należy możliwie najszybciej powiadomić każdą zainteresowaną stronę przeciwną. Taka działalność nie powinna w żadnym wypadku być uważana za mieszanie się do konfliktu, powinna jednak być prowadzona z odpowiednim uwzględnieniem interesów bezpieczeństwa zainteresowanych stron konfliktu.

6. Obrona cywilna na terytoriach okupowanych (art. 63): Na terytoriach okupowanych państwo okupacyjne powinno ułatwiać organizacjom obrony cywilnej wykonywanie ich zadań, nie powinno ono zmieniać struktury ani personelu, ani też rekwirować budynków i materiałów należących do tych organizacji, jeżeli przyniosłoby to szkodę ludności cywilnej. Cywilne organizacje obrony cywilnej nie powinny być zobowiązane do przyznania pierwszeństwa obywatelom lub interesom państwa okupacyjnego.

Państwo okupacyjne może ze względów bezpieczeństwa rozbroić personel obrony cywilnej, może też zarekwirować lub przeznaczyć do innych celów te środki należące do obrony cywilnej, pod warunkiem, że nie będzie to przynosić szkody ludności cywilnej i z zachowaniem następujących warunków szczególnych:

- by te budynki lub materiały były konieczne do zaspokajania innych potrzeb ludności cywilnej oraz
- by zarekwirowanie lub przeznaczenie do innych celów trwało tylko tak długo, jak długo ta konieczność występuje.

Państwo okupacyjne nie powinno ponadto przeznaczać do innych celów ani rekwirować schronów przewidzianych do użytku ludności cywilnej lub koniecznych na potrzeby tej ludności.

Na terytoriach okupowanych państwo okupacyjne może wyłączyć lub ograniczyć działalność organizacji obrony cywilnej państw neutralnych lub innych państw nie będących stronami konfliktu jedynie wtedy, gdy może zapewnić należyte wypełnianie zadań obrony cywilnej środkami własnymi lub środkami okupowanego terytorium (art. 64 ust. 3).

7. Identyfikacja (art. 66): W Protokole Dodatkowym I ustanowiono międzynarodowy znak rozpoznawczy dla obrony cywilnej - jest to równoboczny trójkąt niebieski na tle pomarańczowym. Jest stosowany do ochrony organizacji obrony cywilnej, ich budynków, ich personelu i materiałów albo do ochrony schronów cywilnych. Poza tym, niezależnie od stosowania znaku rozpoznawczego, strony konfliktu mogą porozumieć się co do używania sygnałów rozpoznawczych w celu identyfikacji służb obrony cywilnej.

Na terytoriach okupowanych i w strefach, w których toczą się lub mogą toczyć się walki, personel obrony cywilnej powinien w zasadzie być rozpoznawalny na podstawie międzynarodowego znaku rozpoznawczego obrony cywilnej i karty tożsamości stwierdzającej jego status.

W czasie pokoju opisany wyżej znak może być używany, za zgodą uprawnionych władz państwowych, do identyfikacji służb obrony cywilnej.

Każda strona konfliktu powinna dołożyć starań, by jej organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki i materiały mogły być zidentyfikowane, gdy są całkowicie przeznaczone do zadań obrony cywilnej. Schrony oddane do dyspozycji ludności cywilnej powinny być rozpoznawalne w podobny sposób. Każda strona konfliktu powinna również dołożyć starań, by określić i wprowadzić metody i zasady postępowania, które pozwoliłyby zidentyfikować schrony cywilne, a także personel, budynki i materiały obrony cywilnej, noszące międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej.

Państwa - strony, które związały się postanowieniami PD I oraz strony konfliktu zobowiązane są poczynić niezbędne kroki w celu ustanowienia kontroli używania międzynarodowego znaku rozpoznawczego obrony cywilnej oraz w celu zapobieżenia jego nadużywania i karania za nadużywanie.

8. Ustanie ochrony (art. 65): Ochrona, do jakiej mają prawo organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki, schrony i inne obiekty, ustaje w przypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela lub wykorzystywania ich poza właściwymi zadaniami.

Nie uważa się jednak za działanie szkodliwe dla nieprzyjaciela wykonywanie zadań pod kierownictwem lub nadzorem władz wojskowych, współpracy z personelem wojskowym ani przydzielenia osób wojskowych do cywilnych organizacji obrony cywilnej, a także okoliczności, że spełnianie zadań obrony cywilnej przynosi korzyść ofiarom wojny, zwłaszcza niezdolnym do walki.

Obrona cywilna może być zorganizowana na wzór wojskowy z obowiązkowym charakterem służby, co nie pozbawia jej ochrony konwencyjnej. Personel cywilny obrony cywilnej może nosić lekką broń dla utrzymania porządku lub obrony własnej. W strefach walki państwa powinny ograniczyć to uzbrojenie do broni krótkiej (pistolety, rewolwery), aby ułatwić rozróżnienie między personelem obrony cywilnej a kombatantami. Gdyby jednak personel obrony cywilnej nosił w takich strefach inną lekką broń osobistą, powinien on być szanowany i chroniony od chwili, gdy zostanie rozpoznany jako taki.

9. Członkowie sił zbrojnych i formacje wojskowe przydzielone do organizacji obrony cywilnej (art. 67): Członkowie sił zbrojnych i formacji wojskowych przydzieleni do organizacji obrony cywilnej powinni być szanowani i chronieni, jeśli spełniają warunki określone przez art. 67 PD I, czyli:

- a) są przydzieleni na stałe do wypełniania zadań obrony cywilnej,
- b) po otrzymaniu takiego przydziału nie wykonują innych zadań wojskowych w czasie konfliktu;
- c) odróżniają się w sposób widoczny od innych członków sił zbrojnych, nosząc międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej,
- d) wyposaża się jedynie w lekką broń osobistą dla utrzymania porządku lub obrony własnej,

- e) nie biorą bezpośrednio udziału w działaniach zbrojnych, nie prowadzą działań szkodliwych dla strony przeciwnej ani też nie są wykorzystywani, poza swymi zadaniami obrony cywilnej, do takich działań,
- f) spełniają zadania obrony cywilnej wyłącznie na terytorium państwowym swojej strony.

Jeśli członkowie sił zbrojnych i formacji wojskowych przydzieleni do organizacji obrony cywilnej wpadną w ręce nieprzyjaciela, przysługuje im status jeńca. Na terytorium okupowanym mogą być oni użyty do wykonywania zadań obrony cywilnej w interesie ludności tego terytorium, pod warunkiem, że - jeśli praca jest niebezpieczna - zgodzą się na ochotnika.

Budynki i istotne elementy materiałów i środków transportu formacji wojskowych przydzielonych do organizacji obrony cywilnej powinny być wyraźnie oznaczone międzynarodowym znakiem rozpoznawczym obrony cywilnej. Znak ten powinien być odpowiednio duży.

Budynki i materiały formacji wojskowych przydzielonych na stałe do organizacji obrony cywilnej, i przeznaczone wyłącznie do wykonywania zadań obrony cywilnej podlegają prawu wojny w razie dostania się we władzę strony przeciwnej. Jednakże nie mogą one, z wyjątkiem wypadków stanowiącej konieczności wojskowej, mieć innego przeznaczenia, dopóki są niezbędne do spełniania zadań obrony cywilnej, chyba że wcześniej poczynione zostały kroki w celu odpowiedniego zaspokojenia potrzeb ludności cywilnej.

10. Obrona cywilna w RP – na szczeblu centralnym: Cel i zadania obrony cywilnej wynikają z art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r. który określa, że obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków. Jednocześnie obrona cywilna wymieniana jest w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 13 listopada 2007 r. jako integralna część systemu ochrony ludności (pkt 111) do współdziałania z systemem zarządzania kryzysowego (pkt 112). Ponadto niezależnie od skłonności do zastępowania „obrony cywilnej” innymi pojęciami zadania związane z ochroną ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków do przetrwania są niezmiennie i wynikają z art. 61 Protokołu Dodatkowego do I konwencji genewskich, ratyfikowanych przez Polskę.

Centralnym organem administracji publicznej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju odpowiadający za realizację przedsięwzięć obrony cywilnej i ochrony ludności. W związku z zachodzącymi zmianami zadania Szefa Cywilnej Kraju zostały powierzone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych Komendantowi Główny Państwowej Straży Pożarnej. Wykonywanie zadań z zakresu ochrony ludności, w tym obrony cywilnej w zakresie powierzonym Komendantowi Głównemu należy do Biura ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej funkcjonującego w strukturze KG PSP. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin - podstawowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju obejmuje:

- a) inicjowanie przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej i jej organizowania,
- b) wytyczanie kierunków, określania założeń, ustalania normatywów niezbędnych do wykonania zadań obrony cywilnej,
- c) opracowywanie i uzgadnianie planów obrony cywilnej,
- d) dokonywanie ocen stanu przygotowań i kontroli przygotowania do prowadzenia działań ratowniczych.

Zadania OC w okresie pokoju to przede wszystkim przygotowywania sfery cywilnej do działań wspierających w trakcie wojny, ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, a także działalność planistyczna i szkoleniowa oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków.

11. Organy administracji rządowej w terenie – wojewoda: Do kompetencji Wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów oraz zwierzchnika zespolonej administracji rządowej w województwie należy odpowiedzialność za sferę ochrony ludności i zarządzania kryzysowego w tym obrony cywilnej, na poziomie województwa. Na mocy przepisów ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP wojewoda jest także Szefem Obrony Cywilnej Województwa. Do jego obowiązków należy w tym zakresie kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na administrowanym przez siebie terenie, dotyczących w szczególności:

- a) planowania działalności w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej,
- b) ustalania zadań i kontroli ich realizacji,
- c) dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej,
- d) opracowywanie planów obrony cywilnej województwa oraz nadzór na ich opracowywaniem w powiatach,
- e) organizowanie szkoleń i ćwiczeń obrony cywilnej,
- f) przygotowania i organizowania ewakuacji ludności, prowadzenia akcji ratunkowych oraz zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania, w tym systemu wczesnego ostrzegania i informowania o zagrożeniach,
- g) koordynowanie przedsięwzięć z zakresu integracji sił obrony cywilnej do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i innych zagrożeń środowiska.

12. Organy administracji samorządowej – powiat i gmina: Podstawowym poziomem dla wykonania zadań obrony cywilnej jest powiat (miasto na prawach powiatu) oraz gmina. Starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest szefem obrony cywilnej. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin do zadań terenowych szefów obrony cywilnej należy, w szczególności:

- a) opracowywanie, uzgadnianie i opiniowanie planów obrony cywilnej,
- b) monitorowanie zagrożeń, alarmowanie ludności, koordynowanie działań ratowniczych, lokalizacja źródeł zagrożeń, ich likwidacja,
- c) ewakuacja ludności, zapewnienie środków transportu, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności,
- d) zapewnienie ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia oraz ochrona płodów rolnych i zwierząt gospodarskich, pasz i żywności, a także ujęć i urządzeń wodnych na wypadek zagrożenia zniszczeniem,
- e) integrowanie oraz zapewnienie współdziałania sił obrony cywilnej oraz innych służb, w tym sanitarno-epidemiologicznych i społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska.

13. Obrona cywilna w zakładzie pracy: Z art. 138 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r. wynika, że podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej. Formacje te mogą tworzyć drogą rozporządzeń ministrowie, a w drodze zarządzeń wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast. W zakładach pracy formacje obrony cywilnej tworzą pracodawcy lub prezesi (dyrektorzy). Formacje obrony cywilnej tworzy się uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich

przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną. Formacje mogą współdziałać w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków (art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r.).

Ponadto z art. 1 pkt 6, 7, 8, 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy wynikają obowiązki i zadania pracodawcy w zakresie działań ochronnych i zapobiegawczych oraz zapewnienia środków w celu wyeliminowania lub ograniczenia zagrożenia dla zdrowia i życia w zakładzie pracy, na poszczególnych stanowiskach pracy i przy wykonywanych pracach, w tym o zasadach postępowania w przypadku awarii i innych sytuacji zagrażających zdrowiu i życiu pracowników albo zdrowiu lub życiu innych osób. Jednocześnie art. 3, 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. oraz § 15, 16, 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, określają obowiązki właścicieli, zarządców oraz użytkowników budynków, obiektów, terenów, a także osób fizycznych, osób prawnych, organizacji lub instytucji w zakresie zapobiegania pożarowi, klęsce żywiołowej lub innemu miejscowemu zagrożeniu. W myśl tych przepisów między innymi właściciel lub zarządca obiektu przeznaczonego dla ponad 50 osób będących jego stałymi użytkownikami, niezakwalifikowanego do kategorii zagrożenia ludzi ZL IV, powinien co najmniej raz na 2 lata przeprowadzać praktyczne sprawdzenie organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu. W przypadku obiektów, w których cyklicznie zmienia się jednocześnie grupa powyżej 50 użytkowników, w szczególności: szkół, przedszkoli, internatów, domów studenckich, praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji należy dokonać - co najmniej raz na rok, jednak w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia rozpoczęcia korzystania z obiektu przez nowych użytkowników

Z każdego miejsca w obiekcie przeznaczonego do przebywania ludzi powinny być zapewnione odpowiednie warunki ewakuacji, zapewniające możliwość szybkiego i bezpiecznego opuszczenia strefy zagrożonej lub objętej pożarem, dostosowane do liczby i stanu sprawności osób przebywających w obiekcie oraz jego funkcji, konstrukcji i wymiarów, a także powinny być zastosowane techniczne środki zabezpieczenia przeciwpożarowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić akcje ratunkowe organizuje się i prowadzi w celu ratowania i udzielania pomocy ludności poszkodowanej w wyniku działań wojennych lub w czasie pokoju, w wyniku klęsk żywiołowych, w tym zdarzeń zagrażającym środowisku naturalnemu, a obowiązek organizowania i prowadzenia akcji ratunkowej spoczywa na szefach obrony cywilnej (województw, powiatów, gmin i miast) oraz pracodawcach lub prezesach (dyrektorach). Ponieważ ilość zadań stojących, między innymi, przed formacjami obrony cywilnej jest znaczna - na terenie zakładów pracy w zależności od potrzeb, można tworzyć formacje obrony cywilnej przeznaczone do wykonywania zadań ogólnych lub zadań specjalnych. Oddziały obrony cywilnej (lub inne jednostki tych formacji) ratownictwa ogólnego przeznaczone są do prowadzenia akcji ratunkowej w budynkach, obiektach budowlanych lub terenach, w których znajduje się poszkodowana ludność. Oddziały i pododdziały do wykonywania zadań specjalnych przeznaczone są do wsparcia akcji ratunkowej prowadzonej przez formacje ratownictwa ogólnego lub prowadzenia akcji ratunkowej samodzielnie. Dlatego też przy tworzeniu formacji należy uwzględnić charakter danego zakładu oraz jego potrzeby i jego wielkości. Występują przedsiębiorstwa którym wystarczą jedna – dwie formacje ratownictwa ogólnego (np. drużyna ratownictwa ogólnego lub pluton ratownictwa ogólnego). Są również zakłady duże o specyficznej produkcji (np. zakłady produkujące środki chemiczne, broń, amunicję, środki wybuchowe), gdzie mogą wystąpić potrzeby posiadania zarówno większej ilości formacji o przeznaczeniu ogólnym jak i specjalnym. W wypadku wystąpienia zagrożenia lub klęski żywiołowej na terenie zakładu pracy - akcją ratunkową może kierować komendant formacji obrony cywilnej lub osoba posiadająca odpowiednie przygotowanie i doświadczenie praktyczne, w szczególności w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ewakuacji oraz udzielania pierwszej pomocy a wyznaczona przez właściciela.

Natomiast w sytuacji gdy w akcji ratunkowej biorą większe ilości sił ratowniczych kierowanie akcją ratunkową przejmuje funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej dowodzący Jednostką Ratowniczo – Gaśniczą lub wyznaczona osoba przez szefa obrony cywilnej danego obszaru. Jednocześnie podporządkowuje się jemu wszystkie siły i środki biorące udział w likwidacji zagrożenia. W razie zagrożenia zdrowia i życia pracowników albo zdrowia lub życia innych osób znajdujących się na terenie zagrożonym w celu ratowania tych osób, kierujący może zarządzić ich ewakuację. Może również zarządzić wykorzystanie budynków i terenów znajdujących się w rejonie prowadzonej akcji do rozmieszczenia ewakuowanych ludzi, wykorzystanie wszystkich pojazdów i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowej, usunięcia osób postronnych z rejonu prowadzenia akcji oraz włączenie do pomocy miejscowej ludności. Należy również podkreślić fakt, że w akcjach ratunkowych organizowanych przez szefów obrony cywilnej (np. szefów obrony cywilnej powiatów, gmin lub miast) mogą brać udział formacje ratownicze podległe innym organom lub z poza terenu objętego zagrożeniem.

Dobrym przykładem jest sytuacja gdy kierownik zakładu pracy (instytucji) korzysta z możliwości utworzenia takiej formacji z zatrudnionych pracowników. Z takiego rozwiązania skorzystał w 2006 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w 2007 Minister: Zdrowia, Środowiska, Gospodarki, w 2008 Minister: Skarbu Państwa, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w 2009 r. Minister Edukacji Narodowej, Finansów, Sportu i Turystyki, którzy wydali rozporządzenia w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej w urzędzie zapewniającym obsługę właściwego ministra. Zadaniem tych formacji jest między innymi organizowanie i przeprowadzanie ewakuacji lub przemieszczania osób i mienia oraz udzielanie pierwszej pomocy poszkodowanym, a także współdziałanie ze specjalistycznymi służbami ratowniczymi na wypadek katastrof oraz nadzwyczajnych zagrożeń, klęsk żywiołowych i w czasie wojny. W skład formacji wchodzi od 12 do 36 osób, w tym komendant formacji, zastępca komendanta formacji oraz członkowie formacji, którzy tworzą pluton ratownictwa ogólnego w składzie: drużyna ratownictwa ogólnego, sanitarna, pożarowa, I lub II drużyny porządkowo – ochronne lub ochrony i ewakuacji zabytków, albo formacje tworzone są jako samodzielne drużyny, sekcje, punkty alarmowe.

Obecnie zauważa się tendencje zmniejszania w zakładach pracy, a nawet w instytucjach (spółdzielniach mieszkaniowych, wspólnotach) i szkołach ilości formacji. Dostrzega się również fakt całkowitej ich likwidacji. Związane to jest z przeobrażeniami własnościowymi i kosztami utrzymania formacji. Chodzi tu przede wszystkim o uczestnictwo członków formacji w szkoleniu specjalistycznym, co związane jest z oderwaniem pracowników na krótki okres od czynności produkcyjnych (służbowych) oraz z wydatkowaniem środków na zakup sprzętu niezbędnego do wyposażenia posiadanych formacji.

Ponadto należy zaznaczyć, że do czynników ryzyka mającymi wpływ na wykonanie zadań obrony cywilnej można zaliczyć rajowe regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej, tj. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2012 r. poz. 461 z późn. zm.) oraz akty wykonawcze do niej, nie wyczerpują wszystkich obszarów obrony cywilnej, a zwłaszcza ochrony ludności. Wspomniane przepisy nie zapewniają skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych wykonywanych w ramach struktur obrony cywilnej z działalnością wykonywaną w tym zakresie przez inne podmioty. Brak jest jasnych i przejrzystych przepisów wykonawczych dotyczących obrony cywilnej umożliwiających prawidłową i skuteczną realizację zadań obrony cywilnej na terenie RP.

PODSUMOWANIE

Podczas drugiej wojny światowej (1939 – 1945) zginęło tyle samo osób cywilnych, co żołnierzy. Dla porównania należy zaznaczyć, że podczas pierwszej wojny światowej stosunek ten wynosił 1 : 10. Te tragiczne liczby, a zwłaszcza straszliwe następstwa, jakie druga wojna wywołała wśród ludności cywilnej, skłoniły społeczność międzynarodową do wprowadzenia zmian do konwencji międzynarodowych, jakie wówczas obowiązywały oraz przyjęcia nowego dokumentu: **czwartej konwencji genewskiej** o ochronie osób cywilnych.

Prawny obowiązek upowszechniania znajomości konwencji i protokołów spoczywa na państwach:

- a) (art. 47, 48, 127 i 144 – odpowiednio KG I, II, III, IV) „Wysokie umawiające się strony zobowiązują się jak najszerzej rozpowszechniać w swoich krajach zarówno w czasie pokoju, jak i podczas wojny tekst niniejszej Konwencji, a zwłaszcza włączyć jego studiowanie do programów szkolenia wojskowego i , o ile to możliwe, również programów szkolnictwa cywilnego, aby w ten sposób jej zasady były znane ludności, a przede wszystkim walczącym siłom zbrojnym, personelowi sanitarnemu i kapelanom”,

oraz

- b) (art. 83 PD I) „Wysokie Umawiające się Strony zobowiązują się do jak najszerzego upowszechniania w swych krajach, w czasie pokoju i w czasie konfliktu zbrojnego, Konwencji oraz niniejszego Protokołu, a zwłaszcza do włączania ich do programów szkolenia wojskowego i do zachęcania do ich studiowania ludności cywilnej, tak, aby te dokumenty były znane siłom zbrojnym i ludności cywilnej”. „Niniejszy Protokół będzie upowszechniany tak szeroko, jak to możliwe” (art. 19 PD II).

W 1977 r. **protokoły dodatkowe** stały się odpowiedzią na problemy humanitarne występujące podczas wojen narodowowyzwoleńczych. Konwencje z 1949 r. tylko częściowo dotyczyły tych kwestii.

Załącznik:

Rozdział VI - Protokół Dodatkowy I z 1977 r. OBRONA CYWILNA

*Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
Włodzimierz Kuszak*

Literatura:

1. Frederine de Mulinen, Podręcznik Prawa Wojennego dla Sił Zbrojnych, Dom wydawniczy Bellona, Warszawa 1998 r.
2. Marcin Marcinko, Obrona cywilna w międzynarodowym prawie humanitarnym, materiały z kursu z zakresu Upowszechniania Międzynarodowego Prawa Humanitarnego w SA PSP, Kraków 2005 r.
3. Ryszard Dąbrowski, Edukacyjne zagrożenia i wyzwania młodego pokolenia - Obrona cywilna w zakładzie pracy, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2009.
4. Międzynarodowe prawo humanitarne – odpowiadamy na twoje pytania, Polski Czerwony Krzyż, Warszawa, 1999 r.
5. Poznajmy MKCK, Zarząd Główny Polskiego Czerwonego Krzyża, Warszawa 2004 r.
6. Ustaw i aktów wykonawczych do wymienionych w powyższym materiale aktów prawnych.

Rozdział VI - Protokół Dodatkowy I z 1977 r.

OBRONA CYWILNA

Artykuł 61 Określenia i zakres stosowania

W rozumieniu niniejszego protokołu:

- (a) określenie "obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, 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. Są to następujące zadania:
 - (i) służba ostrzegawcza;
 - (ii) ewakuacja;
 - (iii) przygotowanie i organizowanie schronów;
 - (iv) obsługa środków zaciemnienia;
 - (v) ratownictwo;
 - (vi) służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną;
 - (vii) walka z pożarami;
 - (viii) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
 - (ix) odkażanie i inne podobne działania ochronne;
 - (x) dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
 - (xi) doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
 - (xii) doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
 - (xiii) doraźne grzebanie zmarłych;
 - (xiv) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania;
 - (xv) dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.
- (b) określenie "organizacje obrony cywilnej" obejmuje obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregośkolwiek z zadań wymienionych w punkcie (a) i wyznaczone wyłącznie do tych zadań;
- (c) określenie "personel" organizacji obrony cywilnej obejmuje osoby, które strona konfliktu zatrudnia wyłącznie do wykonywania zadań wyliczonych w punkcie (a), w tym personel wyznaczony przez uprawnioną władzę tej strony wyłącznie do zarządzania tymi organizacjami;
- (d) określenie "materiały" organizacji obrony cywilnej oznacza wyposażenie, zaopatrzenie i środki transportu, które te organizacje użytkują dla wypełniania zadań wyliczonych w punkcie (a).

Artykuł 62

Ochrona ogólna

1. Organizacje cywilne obrony cywilnej, jak też ich personel powinny być szanowane i chronione odpowiednio do postanowień niniejszego protokołu, a zwłaszcza do postanowień niniejszego działu. Mają one prawo do wypełniania swych zadań obrony cywilnej, z wyjątkiem wypadków stanowiącej konieczności wojskowej.

2. Postanowienia ustępu 1 stosuje się również do osób cywilnych, które, nie należąc do organizacji obrony cywilnej, odpowiadają na wezwanie uprawnionych władz i wypełniają pod ich kontrolą zadania obrony cywilnej.

3. Do budynków i materiałów używanych w celach obrony cywilnej, jak też do schronów przeznaczonych dla ludności cywilnej stosuje się artykuł 52. Dobra użytkowane w celach obrony cywilnej mogą być niszczone lub przeznaczane do innych celów tylko przez stronę, do której należą.

Artykuł 63

Obrona cywilna na terytoriach okupowanych

1. Na terytoriach okupowanych organizacje obrony cywilnej otrzymają od władz ułatwienia konieczne do wypełniania swych zadań. W żadnym wypadku ich personel nie może być zmuszany do działalności, która przeszkadzałaby należytemu wypełnianiu tych zadań. Mocarstwo Okupacyjne nie może zmieniać struktury lub personelu takich organizacji, jeśli miałyby to przynieść uszczerbek skutecznemu wypełnianiu ich misji. Cywilne organizacje obrony cywilnej nie powinny być zobowiązane do przyznania pierwszeństwa obywatelom lub interesom tego Mocarstwa.

2. Mocarstwo Okupacyjne nie powinno zobowiązywać, zmuszać lub nakłaniać cywilnych organizacji obrony cywilnej do wypełniania ich zadań w sposób przynoszący w jakiegokolwiek postaci szkodę interesom ludności cywilnej.

3. Mocarstwo Okupacyjne może ze względów bezpieczeństwa rozbroić personel obrony cywilnej.

4. Mocarstwo Okupacyjne nie powinno przeznaczать do innych celów ani rekwirować budynków lub materiałów należących do organizacji obrony cywilnej lub przez nie wykorzystywanych, jeżeli takie przeznaczenie lub zarekwirowanie przyniosłoby szkodę ludności cywilnej.

5. Mocarstwo Okupacyjne może zarekwirować lub przeznaczyć do innych celów te środki, pod warunkiem przestrzegania w dalszym ciągu przepisu ogólnego ustanowionego w ustępie 4 i z zachowaniem następujących warunków szczególnych:

- (a) by te budynki lub materiały były konieczne do zaspokajania innych potrzeb ludności cywilnej oraz
- (b) by zarekwirowanie lub przeznaczenie do innych celów trwało tylko tak długo, jak długo ta konieczność występuje.

6. Mocarstwo Okupacyjne nie powinno przeznaczать do innych celów ani rekwirować schronów przewidzianych do użytku ludności cywilnej lub koniecznych na potrzeby tej ludności.

Artykuł 64

Organizacje cywilne obrony cywilnej państw neutralnych lub innych państw nie będących stronami konfliktu oraz międzynarodowe organizacje koordynujące

1. Artykuły 62, 63, 65 i 66 stosuje się również do personelu i materiałów cywilnych organizacji obrony cywilnej państw neutralnych lub innych państw nie będących stronami konfliktu, które wypełniają zadania obrony cywilnej wyliczone w artykule 61 na terytorium strony konfliktu, za zgodą i pod kontrolą tej strony. Należy powiadomić o takiej pomocy możliwie najszybciej każdą zainteresowaną stronę przeciwną. Taka działalność nie powinna w żadnym wypadku być uważana za mieszanie się do konfliktu, powinna jednak być prowadzona z odpowiednim uwzględnieniem interesów bezpieczeństwa zainteresowanych stron konfliktu.

2. Strony konfliktu, które otrzymują pomoc wymienioną w ustępie 1, oraz Wysokie Umawiające się strony, które jej udzielają, powinny ułatwiać w miarę potrzeby międzynarodową koordynację takich działań obrony cywilnej. W takim wypadku postanowienia niniejszego rozdziału stosuje się do uprawnionych organizacji międzynarodowych.

3. Na terytoriach okupowanych Mocarstwo Okupacyjne może wyłączyć lub ograniczyć działalność organizacji obrony cywilnej państw neutralnych lub innych państw nie będących stronami konfliktu oraz międzynarodowych organizacji koordynujących jedynie wtedy, gdy może zapewnić należyte wypełnianie zadań obrony cywilnej środkami własnymi lub środkami okupowanego terytorium.

Artykuł 65

Ustanie ochrony

1. Ochrona, do jakiej mają prawo cywilne organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki, schrony oraz ich materiały, może ustać tylko w wypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela lub wykorzystywania ich, poza ich właściwymi zadaniami, do takich działań. Jednakże ochrona ustanie jedynie wtedy, gdy ostrzeżenie ustalające, jeśli to jest celowe, uzasadniony termin pozostanie nieskuteczne.

2. Nie należy uważać za szkodliwe dla nieprzyjaciela:

- (a) wykonywania zadań obrony cywilnej pod kierownictwem lub nadzorem władz wojskowych;
- (b) współpracy cywilnego personelu obrony cywilnej z personelem wojskowym w wykonywaniu zadań obrony cywilnej ani przydzielenia osób wojskowych do cywilnych organizacji obrony cywilnej;
- (c) spełniania zadań obrony cywilnej, które mogą sporadycznie przynosić korzyść ofiarom wojskowym, zwłaszcza niezdolnym do walki.

3. Nie należy ponadto uważać za działanie szkodliwe dla nieprzyjaciela noszenia lekkiej broni osobistej przez cywilny personel obrony cywilnej dla utrzymania porządku lub obrony własnej. Jednak w strefach, w których toczą się albo mogą się toczyć walki na lądzie, strony konfliktu powinny poczynić odpowiednie kroki, aby ograniczyć to uzbrojenie do broni krótkiej, takiej jak pistolety lub rewolwery, w celu ułatwienia rozróżnienia między personelem obrony cywilnej a kombatantami. Gdyby jednak personel obrony cywilnej nosił w takich strefach inną lekką broń osobistą, powinien on być szanowany i chroniony od chwili, gdy zostanie rozpoznany jako taki.

4. Zorganizowanie cywilnych organizacji obrony cywilnej na wzór wojskowy ani też obowiązkowy charakter służby w nich również nie powinny pozbawiać ich ochrony przewidzianej w niniejszym rozdziale.

Artykuł 66

Identyfikacja

1. Każda strona konfliktu powinna dołożyć starań, by jej organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki i materiały mogły być zidentyfikowane, gdy są całkowicie przeznaczone do zadań obrony cywilnej. Schrony oddane do dyspozycji ludności cywilnej powinny być rozpoznawalne w podobny sposób.

2. Każda strona konfliktu powinna również dołożyć starań, by określić i wprowadzić metody i zasady postępowania, które pozwoliłyby zidentyfikować schrony cywilne, a także personel, budynki i materiały obrony cywilnej, noszące międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej.

3. Na terytoriach okupowanych i w strefach, w których toczą się lub mogą toczyć się walki, personel obrony cywilnej powinien w zasadzie być rozpoznawalny na podstawie międzynarodowego znaku rozpoznawczego obrony cywilnej i karty tożsamości stwierdzającej jego status.

4. Międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej składa się z równobocznego niebieskiego trójkąta na pomarańczowym tle, gdy jest stosowany do ochrony organizacji obrony cywilnej, ich budynków, ich personelu i materiałów albo do ochrony schronów cywilnych.

5. Niezależnie od stosowania znaku rozpoznawczego strony konfliktu mogą porozumieć się co do używania sygnałów rozpoznawczych w celu identyfikacji służb obrony cywilnej.

6. Do stosowania postanowień ustępów 1 do 4 odnoszą się przepisy rozdziału V załącznika 1 do niniejszego protokołu.

7. W czasie pokoju znak opisany w ustępie 4 może być używany, za zgodą uprawnionych władz państwowych, do identyfikacji służb obrony cywilnej.

8. Wysokie Umawiające się Strony i strony konfliktu poczynią niezbędne kroki w celu ustanowienia kontroli używania międzynarodowego znaku rozpoznawczego obrony cywilnej oraz w celu zapobieżenia jego nadużywania i karania za nadużywanie.

9. Do identyfikacji personelu medycznego i duchownego, formacji medycznych i środków transportu medycznego obrony cywilnej odnosi się artykuł 18.

Artykuł 67

Członkowie sił zbrojnych i formacje wojskowe przydzielone do organizacji obrony cywilnej

1. Członkowie sił zbrojnych i formacje wojskowe przydzielone do organizacji obrony cywilnej podlegają poszanowaniu i ochronie, pod warunkiem że:

- (a) taki personel i takie formacje są na stałe przydzielone do wypełniania zadań, o jakich mowa w artykule 61, i wyłącznie temu się poświęcają;
- (b) po otrzymaniu takiego przydziału personel ten nie wykonuje innych zadań wojskowych w czasie konfliktu;
- (c) taki personel odróżnia się wyraźnie od innych członków sił zbrojnych, nosząc w sposób widoczny międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej, który powinien być dostatecznie duży; personel ten powinien być wyposażony w potwierdzającego status kartę tożsamości, o której mowa w rozdziale V załącznika I do niniejszego protokołu;
- (d) taki personel i takie formacje wyposaża się jedynie w lekką broń osobistą dla utrzymania porządku lub obrony własnej. Postanowienia ustępu 3 artykułu 65 mają zastosowanie również w takim wypadku;
- (e) taki personel nie bierze bezpośrednio udziału w działaniach zbrojnych, nie prowadzi działań szkodliwych dla strony przeciwnej ani też nie jest wykorzystywany, poza swymi zadaniami obrony cywilnej, do takich działań;
- (f) taki personel i takie formacje spełniają zadania obrony cywilnej wyłącznie na terytorium państwowym swojej strony.

Zabronione jest nieprzestrzeganie warunków wymienionych w punkcie (e) przez członka sił zbrojnych związanego warunkami określonymi w punktach (a) i (b).

2. Członkowie personelu wojskowego pełniący służbę w organizacjach obrony cywilnej stają się, w razie znalezienia się we władzy strony przeciwnej, jeńcami wojennymi. Na okupowanym terytorium mogą oni, ale wyłącznie w interesie ludności cywilnej tego terytorium, być użyci do **wykonywania** zadań **obrony** cywilnej, jeżeli zachodzi taka potrzeba, pod warunkiem jednak - gdy praca taka jest niebezpieczna - że zgłoszą się oni ochotniczo do takich zadań.

3. Budynki i istotne elementy materiałów i środków transportu formacji wojskowych przydzielonych do organizacji obrony cywilnej powinny być wyraźnie oznaczone międzynarodowym znakiem rozpoznawczym obrony cywilnej. Znak ten powinien być odpowiednio duży.

4. Budynki i materiały formacji wojskowych przydzielonych na stałe do organizacji obrony cywilnej, i przeznaczone wyłącznie do wykonywania zadań obrony cywilnej podlegają prawu wojny w razie dostania się we władzę strony przeciwnej. Jednakże nie mogą one, z wyjątkiem wypadków stanowiącej konieczności wojskowej, mieć innego przeznaczenia, dopóki są niezbędne do spełniania zadań obrony cywilnej, chyba że wcześniej poczynione zostały kroki w celu odpowiedniego zaspokojenia potrzeb ludności cywilnej.