

Jerzy Trocha

Obrona cywilna – system ochrony ludności na przykładzie gminy Gozdowo : część I

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii
Obrony Narodowej nr 1(9), 199-214

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

AUTOR:

Jerzy Trocha

jerzy.trocha@gmail.com

OBRONA CYWILNA – SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI NA PRZYKŁADZIE GMINY GOZDOWO (CZEŚĆ I)

*„Tam gdzie rodzą się wątpliwości,
nie ma bezpieczeństwa”.*
Dorota Terakowska

Wprowadzenie

Obrona cywilna jest jednym z elementów systemu obrony państwa. W myśl ustawodawcy jest to system, który ma na celu (...) *ochronę ludności, zakładów pracy i użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*¹. Zadania, które są podstawą istnienia OC mają kluczowe znaczenie dla społeczeństwa. Obecnie jednak dostrzec można wyraźny spadek znaczenia obrony cywilnej w kraju, pomimo wiążącego Polskę *I Protokołu do Konwencji Genewskich*, który nakłada konieczność realizowania założeń OC.

Raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący przygotowania struktur obrony cywilnej do wykonywania zadań w okresie wojny i pokoju z 2012 r. wykazał, że OC to system nieefektywny². Informacje przedstawione przez NIK jednoznacznie wskazują, iż jest to organ martwy, istniejący jedynie formalnie, mimo istotnych zadań wpisanych w działalność OC. Przeprowadzona kontrola w 14 gminach uwydatniła liczne błędy związane z niemal każdym aspektem funkcjonowania obrony cywilnej. Nieścisłości dotyczyły również regulacji prawnych. Istotne jest w zaistniałych okolicznościach, aby w obliczu współczesnych zagrożeń, do których należy zaliczyć również terroryzm, weryfikować systemy mające za cel ochronę ludności. Wszystkie elementy składające się na bezpieczeństwo państwa, w tym obrona cywilna, odgrywają ważną rolę. Niniejsze opracowanie dotyczy analizy systemu OC w położonej w województwie mazowieckim w gminie Gozdowo. Meto-

¹ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2013 r. , poz. 1355, art. 137.

² Zob., *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat: Przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Warszawa 2012.

dami badawczymi jakimi posłużono się, aby wykazać działalność obrony cywilnej był wywiad z pracownikiem Urzędu Gminy Gozdowo odpowiedzialnym za OC i badania opinii na próbie reprezentatywnej wśród mieszkańców oraz uczniów szkół podstawowych i szkoły gimnazjalnej w gminie. Podczas budowy kwestionariusza, przed przystąpieniem do realizacji badań wykonano badania pilotażowe, aby wyeliminować błędy w tworzonej ankiecie.

Opracowanie, z racji swojej objętości, podzielone zostało na dwie części. W pierwszej, zaprezentowano genezę powstania obrony cywilnej, pełnione zadania, a także akty prawne regulujące funkcjonowanie OC. W obszerniejszym zakresie omówiono definicję oraz rozumienie obrony cywilnej. Wyniki przeprowadzonych badań ilościowych zawarte zostały w części drugiej.

Istota obrony cywilnej

Bezpieczeństwo to fundamentalna płaszczyzna działalności państwa. Wstąpienie Polski do NATO i Unii Europejskiej znacznie przyczyniło się do zwiększenia odczuwalnego spokoju społecznego. System obronny nie powinien jednak opierać się na pomocy wynikającej z porozumień z państwami sojuszniczymi, lecz na posiadaniu własnych sił i środków zdolnych w razie potrzeby do natychmiastowego reagowania. Obrona cywilna stanowiąc integralną część systemu obronnego RP jest nierozłącznie związana z każdym szczeblem administracji rządowej oraz samorządowej, organizacjami społecznymi i zakładami pracy. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy przeprowadzonych badań przedstawiona zostanie istota obrony cywilnej.

We wszystkich aktach prawnych, zarówno krajowych jak i międzynarodowych, obrona cywilna definiowana jest bardzo podobnie. Międzynarodowa Organizacja Obrony Cywilnej wyjaśnia, że to (...) *system organizacyjny działania, planowania, szkolenia i gotowości w nagłych wypadkach szczebla lokalnego i krajowego nastawiony na ochronę ludności cywilnej w przypadku katastrof naturalnych, spowodowanych przez człowieka lub wynikających z działań zbrojnych*³. Definicję OC w polskiej legislacji, prezentuje *Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Oba wyjaśnienia są właściwe, jednak pojęcie OC w przytoczonej ustawie jest jednoznaczne.

Niezwykle istotne dla zrozumienia ważkości obrony cywilnej dla bezpieczeństwa jest poznanie historii powstania tego systemu. Początek

³ *Informator o obronie i ochronie cywilnej w niektórych państwach Europy zachodniej i północnej SOCK*, Warszawa 1994, s. 3-4.

kształtowania się obrony cywilnej datowany jest na I Wojnę Światową. Zbombardowanie Londynu i Paryża sprawiło, że zaczęto na świecie rozwijać myśl ukierunkowaną na opracowanie systemu zdolnego do ochrony bezbronnej ludności cywilnej w głębi państwa prowadzącego działania wojenne. Prekursorami OC były Niemcy, Francja i Wielka Brytania, które jako pierwsze stworzyły systemy obrony przeciwlotniczej.

W Polsce za początek powstania obrony cywilnej przyjmuje się rok 1922, kiedy to utworzone zostały: Liga Obrony Powietrznej Państwa oraz Towarzystwo Obrony Przeciwgazowej. Po 6. latach obie organizacje połączyły się tworząc Ligę Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej (LOPP). Najważniejszym zadaniem LOPP było (...) *popieranie polskiego lotnictwa we wszystkich jego dziedzinach, wszechstronne badanie środków obrony chemicznej oraz przygotowanie ludności do obrony przeciwgazowej*⁴. Z czasem kompetencje Ligi uległy rozszerzeniu. Organizacja stała się najważniejszą instytucją mającą za zadanie konsolidację ludności cywilnej do obrony kraju. W połowie lat 30. XX wieku, stowarzyszenie liczyło 1,5 mln członków⁵. Podczas kampanii wrześniowej w 1939 r. LOPP miała znaczący wkład w obronę Polski. Na uwagę zasługuje dobrze działający system ostrzegania przed atakami lotniczymi.

Po wojnie powołano Terenową Obronę Przeciwlotniczą (TOPL) mającą na celu kontynuowanie działalności ligi. Organizacja miała jednak odmienny charakter, bowiem posiadała zmilitaryzowane jednostki medyczno-sanitarne. Oprócz edukacji obronnej społeczeństwa, do obowiązków TOPL należała także ochrona ludności przed skutkami wybuchu broni masowego rażenia⁶. W 1964 r. Terenowa Obrona Przeciwlotnicza została przebudowana. Powstała nowa jednostka – Powszechna Samoobrona (PS), która została włączona w struktury Obrony Terytorialnej Kraju. Organizacja miała podobne zadania do TOPL. Godny podkreślenia jest pozytywny efekt działania PS w realizacji szkoleń i ćwiczeń obronnych społeczeństwa oraz dobra współpraca z Obroną Terytorialną.

Po ogólnopolskim ćwiczeniu *Kraj – 73* mającym na celu zweryfikowanie dotychczasowej formy i zasad działania systemu, podjęto decyzję o reorganizacji PS⁷. Następnie 18 maja 1973 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę o utworzeniu obrony cywilnej w miejsce Powszechnej Samoobrony. Nowo powstały system ochrony ludności przejął zadania dotychczasowych organizacji zajmujących się problemami obrony cywilnej. Obrona cywilna stała się wielofunkcyjnym organizmem, który obok sił zbrojnych był najważniejszą częścią struktury obronnej państwa.

⁴ Praca zbiorowa, *Piętnastolecie L.O.P.P.*, Warszawa 1938, s. 28.

⁵ Zob., M. Romeyko (red.), *Polska lotnicza*, Warszawa 1937, s. 132.

⁶ Zob., J. Suwart, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa 1986, s. 47.

⁷ Zob., tamże, s. 79.

Z upływem lat OC zaczęła się przekształcać. W 1991 r. ratyfikowane przez Polskę zostały *I i II Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 1949 r.*, a następnie wydano *Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej*. Dokument doprecyzował *Ustawę z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Zadania obrony cywilnej zostały podzielone na realizowane w czasie wojny i pokoju. W przypadku działań zbrojnych należało do nich: wykrywanie zagrożenia oraz ostrzeganie i alarmowanie; organizowanie ewakuacji ludności; przygotowywanie budowli ochronnych; zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej; zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia; organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych; udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej; walkę z pożarami; przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń; ochronę żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania; organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności; zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji; doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej; doraźną pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętymi klęskami; doraźną pomoc w grzebaniu zmarłych⁸. W czasie pokoju obrona cywilna miała przede wszystkim realizować funkcję szkoleniową oraz przygotowywać społeczeństwo do udziału w samoobronie, a także prowadzić działalność planistyczną.

W 1997 r. obrona cywilna została przeniesiona z Ministerstwa Obrony Narodowej do ministerstwo właściwe od spraw wewnętrznych. Następnie po wstąpieniu Polski do struktur NATO i kilka lat później do Unii Europejskiej dostrzega się wyraźny spadek znaczenia OC w kraju. W dniu 1 lipca 2004 roku uchylono *Rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej z 1993 roku*⁹. Zadania OC powierzono Państwowej Straży Pożarnej, a Szefem Obrony Cywilnej Kraju jednocześnie zostawał Komendant Główny PSP. Wydana *Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* sprawiła, że zadania ZK nałożyły się z obowiązkami obrony cywilnej. Stąd OC straciła swoją pozycję w systemie bezpieczeństwa kosztem zarządzania kryzysowego. Uwidacznia się to również na przykładzie zmian nazw komórek organizacyjnych Urzędów Wojewódzkich. Poprzednie Wojewódzkie Inspektoraty Obrony Cywilnej przekształcono w obecnie funkcjonujące Wydziały Zarządzania Kryzysowego.

⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej* Dz. U. z 1993 r. nr 93, poz. 429, §1.1.

⁹ Stwierdzono na podstawie bazy aktów prawnych, http://prawo.lego.pl/prawo/rozporzadzenie-rady-ministrow-z-dnia-28-wrzesnia-1993-r-w-sprawie-obrony-cywilnej/rozdzial-1_zadania-obrony-cywilnej/?on=21.10.1993, [dostęp: 22.02.2014].

Kolejną zmianą, która miała wpływ na obronę cywilną była reforma szkolnictwa wyższego z 1 września 2009 r. kończąca naukę *Przysposobienia obronnego* w liceach i technikach. W miejsce poprzedniego przedmiotu wprowadzono nowy – *Edukacja dla bezpieczeństwa* prowadzony jedynie przez 30 godzin w cyklu nauczania gimnazjalnego oraz w szkołach średnich.

Struktura obrony cywilnej

OC podobnie jak wszystkie systemy posiada swoją hierarchiczną strukturę. *Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju*¹⁰. Jest on powoływany przez Premiera na wniosek ministra właściwego od spraw wewnętrznych, któremu bezpośrednio podlega. Szefem Obrony Cywilnej Kraju zostaje Komendant Główny Straży Pożarnej co wynika z faktu przeniesienia obowiązków OC na Państwową Straż Pożarną. Na Szefie Obrony Cywilnej Kraju spoczywają obowiązki:

- *przygotowania projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej;*
- *ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej;*
- *koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej;*
- *sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej*¹¹.

Zadania Szefa OC Kraju oraz szefów OC w województwach i powiatach doprecyzowane są w rozporządzeniu¹². W zależności od szczebla samorządu terytorialnego, szefami OC są:

- wojewodowie (województwa);
- starości lub prezydenci miast (powiaty i miasta na prawach powiatu);
- wójtowie bądź burmistrzowie (gminy i małe miasta).

Szefowie Obrony Cywilnej odpowiadają za kierowanie i nadzorowanie przygotowań oraz wykonania działań obrony cywilnej przez instytucje państwowe, zakłady pracy i organizacje społeczne. Jednostkami odpowiedzialnymi za wykonywanie zadań OC są formacje obrony cywilnej. Stanowią one zorganizowane, odpowiednio zaopatrzone i przeszkolone zgrupowania

¹⁰ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 17, ust. 1.

¹¹ Tamże, art. 17, ust. 4.

¹² Zob., *Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*, Dz. U. z 2002 r. nr 96, poz. 850, §2.

ludzi, składające się z osób zatrudnionych w danym zakładzie pracy oraz mieszkańców gmin i miast. W myśl przepisów w przedsiębiorstwach, a także w gminach powinny zostać utworzone formacje obrony cywilnej skierowane do realizacji zadań ogólnych bądź specjalnych¹³. Tworzą je (...) w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia (...). Formacje mogą tworzyć także pracodawcy¹⁴.

Podstawy prawne funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce

Podstawowym i najważniejszym aktem prawnym regulującym działanie oraz zasady organizacji obrony cywilnej jest *I Protokół Dodatkowy z 1977 r. do Konwencji Genewskich w sprawie międzynarodowego prawa wojennego*. Polska była jednym z jego pomysłodawców, ale dokument został ratyfikowany przez Prezydenta RP dopiero w 1991 roku¹⁵. Podpisanie powyższego aktu wymusza na Polsce prowadzenie systemu obrony cywilnej. Każde państwo posiada również wewnętrzne przepisy ustalające funkcjonowanie OC. W Polsce takimi dokumentami są:

- Ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej;
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (obecnie uchylone);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie świadczeń na rzecz obrony;
- Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej;
- Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym;
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

Zgodnie z polskim prawem, obrona cywilna stanowi ważną część systemu obrony państwa. Z wymienionych dokumentów, można wywnioskować, że OC to zbiór działań z zakresu: planowania, organizowania i szko-

¹³ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 138.

¹⁴ Zob., tamże.

¹⁵ Zob., F. Krynojewski, S. Mazur, G. Mikrut, P. Tchorzewski, *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych*, Katowice 2003, s. 139.

¹⁶ Tamże, s.140.

lenia, inwestowania, wyposażenia materiałowo-technicznego oraz zaopatrzenia¹⁷.

Przedstawione akty prawne są podstawą funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce. Liczba dokumentów określających realizację zadań OC może ulec zmianie o wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju, rozporządzenia Rady Ministrów związane z obroną cywilną oraz o nowe strategie obronności i bezpieczeństwa państwa. Istnieją także, prawa lokalne województw, powiatów i gmin, które muszą być zgodne z prawem krajowym i w sposób właściwy dla danego samorządu terytorialnego regulować kwestie obrony cywilnej. Przytoczone dokumenty przedstawiają zasady formalnoprawne do działania OC, formy systemu obrony państwa zajmującego się przede wszystkim ochroną mieszkańców terenów zagrożonych.

Charakterystyka i zagrożenia dla gminy Gozdowo

Gmina Gozdowo znajduje się na Mazowszu, pomiędzy Płockiem a Sierpcem. Po reformie administracyjnej z 1999 r. wchodzi w skład powiatu sierpeckiego, województwa mazowieckiego. Powstanie gminy datowane jest na rok 1972, dzięki uchwale nr XX/93/72 Wojewódzkiej Rady Narodowej¹⁸, stała się najniższą jednostką ówczesnego podziału terytorialnego państwa. Gmina Gozdowo została utworzona z gromad Gozdowo i Lelice oraz 3 sołectw z gmin Goleszy i Bożewo¹⁹. Najwyższym urzędnikiem administracji samorządowej gminy jest wójt. W bliskim sąsiedztwie pozostaje: Zawidz, Bielsk, Brudzeń Duży, Sierpc i Mochowo.

Całkowity obszar gminy wynosi 126,7 km². Składa się z 31 sołectw, w których mieszczą się 42 miejscowości. Gmina Gozdowo, dzięki położeniu na Nizinie Mazowieckiej, charakteryzuje się łagodnym ukształtowaniem terenu, z powierzchnią urozmaiconą małymi, płytkimi dolinami. Przez gminę przepływają niewielkie rzeki Sierpnica i Wierzbica, dopływy Skrwy. Oprócz tego występują tu nieduże zbiorniki wodne znajdujące się w okolicach Gozdowa i Lelic, a także Smorzewa, Lisewa czy Rękawczyna. Klimat w gminie nie różni się od przeciętnego w kraju. Najwyższe, średnie temperatury występują w lipcu +24⁰C, zaś najniższe w lutym –6,2⁰C. Średnia, roczna temperatura to +7,9⁰C. W ostatnich latach odnotowano alarmującą tendencję pojawiających się susz w gminie. Zbyt małe ilości opadów deszczu w okresie letnim mogą przynieść w przyszłości negatywne skutki. Gmina ma charakter rolniczy, przy czym sektor rolny opiera się głównie na gospodarstwach indywidualnych. Użytki rolne stanowią 10353 ha. W zależności od

¹⁷ Zob., tamże, s. 139.

¹⁸ Zob., W. Wróblewski, *Samorząd Gminy Gozdowo w latach 2000-2010*, Gozdowo 2010, s. 9.

¹⁹ Zob., tamże.

wsie, ich powierzchnia zajmuje od 57% do nawet 94%. W rejonie występuje bardzo słaba lesistość wynosząca około 8,8% oraz niskie uprzemysłowienie. W gminie znajdują się także, hodowle zwierząt ukierunkowane głównie na bydło i trzodę chlewną. Obszar bogaty jest w zwierzynę drobną oraz grubą taką jak dziki i sarny, wskutek czego na terenie działa, aż 6 kół łowieckich. Cykliczne polowania wpływają na rozwój gospodarstw agroturystycznych. Łączna liczba mieszkańców w gminie szacowana jest na 6063 osoby²⁰. Gęstość zaludnienia wynosi 50 osób na km², zaś do najbardziej zaludnionych wsi należą Gozdowo, Rempin i Lelice. Gmina leży 25 km od największego miasta w okolicy Płocka, dzięki czemu na jej obszarze funkcjonuje także transport publiczny obsługiwany przez tamtejszą komunikację miejską. Za sprawą dogodnej trasy linii podmiejskich, połączone są ze sobą wsie z największą liczbą mieszkańców. Poza tym gmina posiada stację kolejową, przez którą przejeżdża pociąg Kolei Mazowieckich relacji Płock – Sierpc.

W gminie znajdują się również jednostki oświatowe, do których uczęszczają dzieci oraz młodzież z gminy Gozdowo i okolic. Od 1 września 1999 r roku na jej terenie znajdują się 3 szkoły podstawowe z następującymi przynależnymi obwodami szkolnymi:

- *Szkoła Podstawowa im. Marii Konopnickiej w Gozdowie; obwód – Antoniewo, Białyty, Bonisław, Bronoszewice, Czachorowo, Czarnomin, Dziegielewo, Gnaty, Golejewo, Gozdowo, Głuchowo, Kolczyn, Kolonia Przybyszewo, Kowalewo Boguszyce, Kowalewo Podborne, Kowalewo Skorupki, Lisewo, Łysakowo, Rempin, Rękawaczyn, Rycharcice, Stradzewo, Zakrzewko;*

- *Szkoła Podstawowa im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Lelicach; obwód – Bombalice, Cetlin, Lelice, Miodusy, Rogienice, Reczewo, Zbójno;*

- *Szkoła Podstawowa w Ostrowach; obwód – Kozice, Smorzewo, Kuniewo, Kurowo, Kurówko, Lisice – Folwark, Ostrowy, Wilkowo, Białoskóry²¹.*

Ponadto, w Gozdowie jest jeszcze Publiczne Gimnazjum im. Jana Pawła II oraz przedszkole. Wymienione jednostki oświatowe w przypadku zagrożenia stanowią miejsce ewakuacji społeczeństwa w zależności od zamieszkałego obwodu.

Ogromne znaczenie odgrywa łączność telefoniczna, która ma duży wpływ na poziom bezpieczeństwa mieszkańców. Opisywana gmina posiada 3 maszty telefonii komórkowej wraz z antenami oraz stacjami bazowymi znajdującymi się w Gozdowie²². Pierwszy powstał w 2003 roku przy Gminnym Zakładzie Gospodarki Komunalnej. Jego administratorem jest operator

²⁰ Zob., *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013: gmina wiejska Gozdowo – powiat sierpecki*, US w Warszawie, s. 1.

²¹ W. Wróblewski, *Samorząd Gminy...*, s. 40-41.

²² Zob., tamże, s. 56.

telefonii komórkowej, firma T-Mobile. Kolejny maszt ulokowany jest na obszarze działki należącej do oczyszczalni ścieków, zarządzany przez operatora Orange. Ostatni zbudowany został na terenie gruntów rolnych jednego z mieszkańców, którego właścicielem jest Polkomtel. W skutek działania masztów, problem z zasięgiem urządzeń mobilnych w gminie nie istnieje.

Ważnym elementem z punktu widzenia obrony cywilnej jest Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej. Wodociągi są kluczowe dla bezpieczeństwa, gdyż dostarczają wodę niezbędną dla życia i prawidłowego funkcjonowania człowieka.

Obrona cywilna ma za zadanie ratować społeczeństwo w obliczu możliwych zagrożeń, dlatego też na terenach gmin powinny znajdować się przychodnie potrafiące na miejscu pomóc w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Prezentowana gmina posiada Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej mieszczący się w Gozdowie. Ponadto w 2009 roku rada gminy powołała do życia Straż Gminną²³. Formacja liczy 3 osoby, a do jej obowiązków należy czuwanie nad porządkiem publicznym. Ważną częścią każdej wiejskiej społeczności jest Ochotnicza Straż Pożarna (tab. 1). Ma ona ogromne znaczenie dla ochrony ludności zamieszkującej gminę.

Tabela 1.
Ochotnicza Straż Pożarna w gminie Gozdowo stan na 2009 rok

| Lp. | Siedziba OSP | Rok założenia | Rok wybudowania/ rozbudowy remi- zy | Liczba druhów |
|-----|------------------------|---------------|---|---------------|
| 1 | Bonisław | 1916 | 1925 | 25 |
| 2 | Cetlin | 1923 | 1935 | 20 |
| 3 | Gozdowo | 1912 | 1960,1994 | 59 |
| 4 | Kolczyn | 1962 | 1978 | 18 |
| 5 | Kowalewo Pod- borne | 1962 | 1965 | 27 |
| 6 | Kurowo | 1926 | 1935 | 22 |
| 7 | Kurówko | 1948 | 1970 | 11 |
| 8 | Lelice | 1915 | 1963, 1998 | 27 |
| 9 | Rempin | 1975 | 2002 | 29 |
| 10 | Rycharcice | 1965 | 1969 | 20 |

Źródło: A. Zakrzewski, *Strażacy w powiecie sierpeckim*, Sierpc 2002; *Strażak Mazowiecki*, nr 8-9 (56/57) z 2005 r., s. 16; nr 8-9 (80/81) z 2007 r. s. 20; nr 5 (95) z 2009 r., s. 18.

Z zamieszczonej tabeli wynika, że na obszarze gminy znajduje się 10 jednostek straży pożarnej. Łącznie liczoną one 258 ochotników. Średnio

²³ Zob., *Uchwała nr 140/XXIV/08 Rady Gminy Gozdowo z dnia 30 grudnia 2008 r.*

jedna OSP przypada na 4 miejscowości. Najbardziej istotne dla bezpieczeństwa gminy stanowią Ochotnicze Straże Pożarne w Gozdowie, Lelicach i Rempinie. Jednostki te posiadają najlepszy sprzęt i środki transportu oraz najczęściej biorą udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, dzięki czemu dysponują odpowiednim doświadczeniem. Poza tym OSP w Gozdowie jako jedyna w gminie wchodzi w skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, co uprawnia jednostkę do współpracy z Państwową Strażą Pożarną. Pozostałe, posiadają przestarzały sprzęt i wymagające remontu remizy, o czym świadczyć mogą lata ich budowy w prezentowanej tabeli, a także wizytacja na miejscu przez badacza. Ochotnicza Straż Pożarna jest organizacją samorządową. Jej działalność regulują Ustawy: z 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach, z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej i z 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej. Każdy oddział OSP posiada swojego prezesa, zaś najwyższym zwierzchnikiem Gminnej Straży Pożarnej jest wójt.

Istotne dla bezpieczeństwa są także zabytki znajdujące się na terenie gminy, które w większości grożą katastrofą budowlaną. Według wykazu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, znajdują się tu różne obiekty zabytkowe:

- w Bonisławiu: szkoła murowana lata 20 XX w. własność prywatna, kaplica cmentarna murowana XIX/XX w nr rej. 170/1095w z 10.04.1975 roku;
- w Gozdowie: kościół murowany, neogotycki z 1901 roku, dzwonnica murowana początek XX w. nr rejestru 442 z 13.03.1978 roku;
- w Kowalewie – Skorupki: dom nr 8 drewniany z połowy XIX wieku, dom drewniany z połowy XIX wieku;
- w Kurowie: kościół murowany z 1884-86 nr rej. 437 z 13.03.1978 roku²⁴.

W gminie Gozdowo podobnie jak w innych regionach Polski występują zagrożenia mogące zakłócić spokój mieszkańców. Charakteryzowana gmina, potencjalnie wydaje się być miejscem bezpiecznym, wolnym od poważniejszych zagrożeń. Analizując jednak historię gminy, obszar oraz umiejscowienie na mapie, dostrzec można szereg bardzo poważnych niebezpieczeństw.

Najważniejsze z punktu widzenia gminy jest zagrożenie ekologiczne płynące z bliskiej odległości płockiej rafinerii naftowej PKN Orlen S.A. Koncern znajduje się jedynie 25 km od gminy, co ma wpływ na natężenie ruchu ciężarówek z niebezpiecznymi środkami chemicznymi. Przewóz materiałów nie jest w pełni kontrolowany. Dochodzi do tego nasilenie ruchu komunikacyjnego w gminie, który powoduje równoczesny wzrost ryzyka kolizji. Wy-

²⁴ Wykaz Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie, Delegatura w Płocku, stan na 2006 r.

padki drogowe z udziałem ciężarówek przewożących substancje niebezpieczne mogą doprowadzić do skażenia środowiska, a w rezultacie śmierci ludzi i zwierząt. Zagrożeniem dla gminy może być również możliwość wystąpienia poważnej dysfunkcji w płockiej rafinerii. Skala zniszczeń wynikająca z tego rodzaju zdarzenia przyniosłaby ogromne straty. Ten wariant, choć wydawać się może mało prawdopodobny, musi być brany pod uwagę przez odpowiednie służby dbające o bezpieczeństwo mieszkańców, w tym obronę cywilną. Błąd ludzki jaki może się przydarzyć niesie za sobą ryzyko zagrożeń dla najbliższej okolicy rafinerii. Historia pokazuje, że w przeszłości na świecie zdarzały się takie wypadki. Rafineria w Płocku stanowi ważną część infrastruktury krytycznej. Jest niezwykle istotna dla bezpieczeństwa państwa. W przypadku wystąpienia konfliktu zbrojnego stałaby się jednym z głównych obiektów zagrożonych atakiem.

Kolejnym niebezpieczeństwem są pożary szczególnie upraw rolnych, których w gminie Gozdowo jest najwięcej. Pojawiające się w ostatnich latach susze w okresie letnim zwiększają ryzyko ich pojawienia się na terenie gminy. To niezwykle groźne zjawisko, mogące skutkować dużymi stratami materialnymi dla mieszkańców poprzez niszczenie nie tylko zbiorów uprawnych, ale również materii organicznej gleby uniemożliwiając szybką odnowę upraw. Poza tym rozprzestrzenienie się pożarów może skutkować zniszczeniem zabudowań, a także powodować ofiary śmiertelne.

Następne zagrożenia są rezultatem działania sił natury. Należą do nich: huragany, upały, gwałtowne opady deszczu, wyładowania atmosferyczne czy też duże opady śniegu. Z racji tego, że gmina usytuowana jest na nizinie i nie posiada żadnej naturalnej osłony, występują tu silne, porywiste wiatry. Na przestrzeni ostatnich lat sprawiły, że dochodziło do zerwania dachów w domach mieszkańców i uszkodzenia słupów elektrycznych. Dużym problemem są też upały powodujące susze oraz kłopoty przy uprawach rolnych mieszkańców gminy. Minione zimy pokazały także jak poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa mogą przynieść intensywne opady śniegu. Zaspasy powodują kłopoty komunikacyjne utrudniając, w przypadku wezwania, szybkie dotarcie służb medycznych do potrzebujących pomocy czy zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby.

Katastrofy budowlane to kolejne możliwe zagrożenie. Pomimo, że na obszarze gminy Gozdowo nie występują budynki wysokie, powyżej 25 m, to istnieje realne niebezpieczeństwo wynikające ze znacznej ilości zabytkowych budowli, grożących zawaleniem. Większość tych konstrukcji jest w fatalnym stanie technicznym. Zanedbane, pozostawione bez stałego nadzoru, stanowią doskonałe miejsce do osiedlania się osób bezdomnych. Niebezpieczeństwo płynące z możliwości zawalenia się budynków, w których znajdowałiby się ludzie jest bardzo wysokie i należy je brać pod uwagę oceniając ten rodzaj zagrożeń w gminie.

Duże ryzyko stanowić może również brak zakładu utylizacji padliny i odpadów poubojowych. Biorąc pod uwagę fakt, iż obszar gminy bogaty jest w zwierzynę drobną i grubą, zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne są prawdopodobne. Zbyt późne wykrycie chorób wśród zwierząt może sprawić, że epizootia rozprzestrzeni się na większy obszar niż gmina Gozdowo. Wpłynie na straty wśród zwierzyny hodowlanej, a niektóre choroby mogą być przenoszone także na ludzi. Niezwykle istotną kwestią jest regularne badanie miejscowej zwierzyny pod względem wystąpienia groźnych chorób.

Gmina Gozdowo w przeciwieństwie do wielu miejscowości leżących nad większymi rzekami nie jest zagrożona wystąpieniem powodzi. Rzeki płynące przez jej obszar oraz znajdujące się tam zbiorniki wodne są zbyt małe i płytkie, aby mogły nieść niebezpieczeństwo podtopienia gruntów rolnych czy budynków mieszkalnych.

Działalność gminy na rzecz bezpieczeństwa

Gmina Gozdowo podobnie jak wszystkie urzędy samorządu terytorialnego posiada swój odrębny pion zajmujący się tematyką obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego wspierający wójta – terenowego szefa OC. W opisywanej gminie, problematyka obrony cywilnej należy do obowiązków referatu spraw obywatelskich i organizacyjnych. Z racji niewielkiego obszaru i posiadanych funduszy gmina zatrudnia tylko 1 osobę, która zajmuje się kwestią OC. Jest to stanowisko łączone z innymi obowiązkami, dlatego też jego pełna nazwa brzmi *Stanowisko pracy ds. ewidencji ludności, ewidencji działalności gospodarczej, spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego*²⁵. Od 38 lat funkcję tą pełni ta sama osoba, która zgodziła się udzielić wywiadu z zakresu działania OC w gminie. W roku 2008 zarządzeniem wójta, powołany został Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego²⁶. Stałymi członkami GZZK są: wójt (szef zespołu) i sekretarz gminy (zastępca szefa zespołu), Komendant Posterunku Policji w Gozdowie, Komendant Gminnych Jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, Kierownik Referatu Rolnictwa i Budownictwa oraz odpowiedni inspektor do spraw obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. W zależności od rodzaju pojawiającego się zagrożenia, w działaniach zespołu mogą uczestniczyć, także inne osoby powołane przez szefa GZZK, które ze względu na swoje doświadczenie

²⁵ Strona internetowa Urzędu Gminy Gozdowo, <http://gozdowo.eu/index.php?p=1&pk=101>, [dostęp: 11.03.2014].

²⁶ Zob., Wywiad: *Obrona cywilna – jako element systemu ochrony ludności na przykładzie gminy Gozdowo*. Rozmowa Jerzego Trocha z Anną Kopczyńską – pracownikiem Urzędu Gminy zajmującym się ewidencją ludności, ewidencją działalności gospodarczej, spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (w zbiorach autora).

i kompetencje z danej dziedziny mogą wnieść wartościowy wkład do prac zespołu m.in. lekarze weterynarii czy kierownicy publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W gminie Gozdowo sporządzony został również *Plan Zarządzania Kryzysowego*. Powstał on w celu ustalenia zasad współpracy na szczeblu gminnym i powiatowym oraz zgłaszania pomocy na szczeblu wojewódzkim. Plan jest co 2 lata uaktualniany dzięki czemu bardzo dokładnie precyzuje możliwe zagrożenia dla gminy.

Gozdowo w ostatnim czasie podjęło szereg działań mających na celu zwiększenie świadomości mieszkańców na temat możliwych zagrożeń. Dużą wagą przykładana jest do edukacji, zarówno dorosłych jak i młodzieży szkolnej. Nauka przybiera bardzo różne formy. W roku szkolnym 2009/2010 we wszystkich szkołach podstawowych gminy Gozdowo zrealizowany został projekt edukacyjny pod nazwą *Bezpieczne życie*²⁷. Program działający w Polsce z inicjatywy Szefa Obrony Cywilnej Kraju, stworzony został na bazie projektu Ligi OC w Szwecji. Projekt z roku na rok zyskuje nowych zwolenników i coraz większe grono uczestniczących miast, powiatów czy gmin. Formuła nauczania praktycznych zasad bezpieczeństwa oraz upowszechnienia jej wiedzy sprawia, że jest to w pełni kompleksowy program.

Projekt, skierowany był w głównej mierze do uczniów w wieku 6-10 lat i ich rodziców, jak również do nauczycieli, którym pomagały różne instytucje państwowe, prywatne oraz lokalne służby w prowadzeniu zajęć. Nadzrędnymi celami programu są:

- nauczenie uczestników odpowiednich nawyków dotyczących zachowania się w sytuacjach zagrożenia;
- zwiększenie świadomości dzieci i rodziców o możliwych niebezpieczeństwach;
- podniesienie kompetencji nauczycieli na temat bezpieczeństwa.

Dzieci przez cały okres trwania roku szkolnego uczestniczyły w lekcjach dydaktycznych i wycieczkach terenowych. Zajęcia polegały na aktywizacji wszystkich do nauki o zagrożeniach. Uczniowie brali udział w konkursach tematycznych, rozmowach z pracownikami straży pożarnej oraz ćwiczeniach ewakuacyjnych. Nauczyciele pokazywali jak praktycznie radzić sobie w sytuacjach trudnych oraz jak ich unikać. Szczególna uwaga poświęcana była praktycznym zagadnieniom związanym z wypadkami w domu i na drodze, ale także z pożarami, utonięciami, kontaktem z agresywnymi zwierzętami czy porażeniem prądem. Szkolni wychowawcy odbyli szereg warsztatów ze specjalistami z dziedziny bezpieczeństwa otrzymując niezbędne pomoce naukowe i gotowe scenariusze do prowadzenia zajęć. Projekt został sfinansowany z budżetu gminy Gozdowo, które obejmowało

²⁷ Zob., *Protokół intencyjny podpisany w dniu 20 września 2001 r. między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej – Szefem Obrony Cywilnej Kraju a Sekretarzem Szwedzkiej Ligi Obrony Cywilnej*.

przejazdy dzieci na zajęcia w terenie, wynagrodzenia dla specjalistów i materiały dydaktyczne.

Poza tym, zawsze przed końcem roku szkolnego lub semestru w gminie organizowane są cykliczne zajęcia pod nazwą *Bezpieczne wakacje* i *Bezpieczne ferie*. Są to programy, które trwają średnio około tygodnia i przypominają młodzieży o niebezpieczeństwach, jakie mogą czyhać w czasie przerwy od nauki. Do szkół zapraszani są strażacy i policjanci prowadzący dyskusje z dziećmi.

Przedstawiona charakterystyka gminy Gozdowo – terenu realizacji badań, obrazuje tendencje zmian demograficznych oraz jej położenie. Powyższa prezentacja gminy w kontekście bezpieczeństwa, miała za zadanie przybliżyć problemy z jakimi zmagają się gmina, a także jej organizację.

Podsumowując wszystkie opisywane aspekty gminy, zauważyć można jej szczególną specyfikę. Charakter zagrożeń jest typowy dla regionów znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie koncernu naftowego PKN Orlen S.A. Bliskość płockiej rafinerii powinna mieć duże znaczenie na dostosowanie odpowiedniego planu ochrony ludności. Potencjalne bezpieczne położenie, po bardzo wnikliwej analizie sprawia, że dostrzec można szereg mogących wystąpić zagrożeń dla mieszkańców gminy. Szczegółowa analiza zrealizowanych badań na próbie reprezentatywnej została zawarta w części 2 niniejszego opracowania.

Bibliografia

1. *Informator o obronie i ochronie cywilnej w niektórych państwach Europy zachodniej i północnej SOCK*, Warszawa 1994.
2. Krynojewski F., Mazur S., Mikrut G., Tchorzewski P., *Zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna kraju, ochrona informacji niejawnych*, Katowice 2003.
3. *Protokół intencyjny podpisany w dniu 20 września 2001 r. między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej – Szefem Obrony Cywilnej Kraju a Sekretarzem Szwedzkiej Ligi Obrony Cywilnej*.
4. *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat Przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Warszawa 2012.
5. *Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin* (Dz. U. z 2002 r. nr 96, poz. 850).
6. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej* (Dz. U. z 1993 r. nr 93, poz. 429).

7. *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013: gmina wiejska Gozdowo – powiat sierpecki*, US w Warszawie.
8. *Uchwała nr 140/XXIV/08 Rady Gminy Gozdowo z dnia 30 grudnia 2008 r.*
9. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, (Dz. U. z 2012 r. , poz. 461).
10. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, (Dz. U. z 2007 r. , nr 89, poz. 590).
11. *Wróblewski W., Samorząd Gminy Gozdowo w latach 2000-2010*, Gozdowo 2010.
12. *Wykaz Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Warszawie*, Delegatura w Płocku, stan na 2006 r.
13. *Wywiad: Obrona cywilna – jako element systemu ochrony ludności na przykładzie gminy Gozdowo*. Rozmowa Jerzego Trocha z Anną Kopczyńską pracownikiem Urzędu Gminy zajmującym się ewidencją ludności, ewidencją działalności gospodarczej, spraw obronnych, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego (archiwum własne).
14. *Zakrzewski A., Strażacy w powiecie sierpeckim*, Sierpc 2002.

Źródła internetowe

1. <http://gozdowo.eu/index.php?p=1&pk=101>.
2. http://prawo.legeo.pl/prawo/rozporzadzenie-rady-ministrow-z-dnia-28-wrzesnia-1993-r-w-sprawie-obrony-cywilnej/rozdzial-1_zadania-obrony-cywilnej/?on=21.10.1993.

CIVIL DEFENCE – POPULATION PROTECTION SYSTEM ON THE EXAMPLE OF GOZDOWO COMMUNE (PART 1)

Civil defence (CD) is one of the elements of the defence system of the state. Tasks which are the CD foundation have key importance for society. Currently, however, the CD significance is clearly decreasing as it has been shown in the Supreme Audit Office's report of 2012 concerning the preparation of civil defence structures to perform tasks during war and peacetime. Moreover, the report points out that this system is ineffective as it is a defunct body, existing only formally in spite of crucial tasks assigned in CD activities.

This paper features the civil defence evaluation in Gozdowo commune, located in Mazovia province. The first part deals with conditions of CD functioning in Gozdowo commune. The second part, to be published in the next issue of ZN Obronność, contains the description of quantitative research results.