

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel zawarcia Protokołu V

Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki (tzw. Konwencja CCW) sporządzona w Genewie dnia 10 października 1980 roku, odnosi się do wybranych rodzajów broni konwencjonalnej, które z powodu konstrukcji lub metody działania umożliwiają jedynie częściową kontrolę użytkownika nad skutkami jej zastosowania lub też powodują cierpienia większe niż niezbędne do uzyskania określonych celów militarnych. Celem Konwencji CCW jest wyeliminowanie lub ograniczenie stosowania takich rodzajów broni i odnosi się ona do fazy konfliktu zbrojnego. Konwencja CCW stanowi ważny instrument prawnomiędzynarodowy zmierzający do humanitaryzacji konfliktów zbrojnych i złagodzenia cierpień ponoszonych zarówno przez walczących, jak i przez ludność cywilną.

Konwencja stanowi zbiór zobowiązań o charakterze ogólnym, natomiast właściwe zakazy lub ograniczenia wprowadzane są przez dołączanie do niej protokołów dodatkowych stanowiących jej integralną część. W momencie wejścia w życie Konwencja zawierała tylko trzy takie Protokoły¹:

- Protokół I w sprawie niewykrywalnych odłamków,
- Protokół II w sprawie zakazu i ograniczeń użycia min, min-pułapek i innych urządzeń²,
- Protokół III w sprawie zakazów lub ograniczeń broni zapalających.

W późniejszym okresie do Konwencji zostały dodane:

- Protokół IV w sprawie laserowych broni oślepiających sporządzony w Wiedniu dnia 13 października 1995 roku³,
- Protokół V o wybuchowych pozostałościach wojennych sporządzony w Genewie dnia 28 listopada 2003 r.

W momencie przyjęcia Konwencji w 1980 r. jej postanowienia, a także postanowienia załączonych do niej Protokołów (I, II i III) odnosiły się tylko do konfliktów zbrojnych o charakterze międzynarodowym. Podczas II Konferencji Przeglądowej Konwencji, w dniu 21 grudnia 2001 r., Państwa Strony uzgodniły zmianę art. 1 Konwencji, rozszerzając zakres jej obowiązywania na konflikty zbrojne niemające charakteru międzynarodowego⁴.

W trakcie tej samej Konferencji, odpowiadając pozytywnie na apele międzynarodowych organizacji humanitarnych, w szczególności Międzynarodowego Czerwonego Krzyża oraz krajów niosących pomoc humanitarną, Państwa Strony Konwencji CCW podjęły decyzje o powołaniu Grupy Ekspertów Rządowych z zadaniem wypracowania tekstu porozumienia, którego celem byłoby zmniejszenie zagrożeń dla ludności cywilnej powstałych w wyniku konfliktu zbrojnego. Dotyczyć miało by ono wybuchowych pozostałości wojennych, tj. niewybuchów i porzuconej amunicji wybuchowej.

¹ Konwencja CCW wraz z Protokołami I, II i III weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 2 grudnia 1983 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 23, poz. 104).

² W 1996 r. podczas I Konferencji Przeglądowej Państw Stron Konwencji zmieniony został Protokół II (w sprawie zakazów lub ograniczeń użycia min, min-pułapek i innych urządzeń), który wszedł w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 125, poz. 1048).

³ Protokół IV, ratyfikowany przez Polskę w dniu 31 lipca 2004 r. w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej wszedł w życie w dniu 23 marca 2005 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 215, poz. 1583).

⁴ Poprawiony Artykuł 1 Konwencji CCW wszedł w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 marca 2007 r. (Dz. U. Nr 85, poz. 566).

Powodem tej decyzji było przeświadczenie, że niewybuchy, podobnie jak miny przeciwpiechotne⁵, stanowią poważne zagrożenie dla ludności cywilnej na obszarach pokonfliktowych i są przyczyną nie mniejszej ilości ofiar wśród ludności cywilnej zamieszkującej te obszary. Powodują one też dotkliwe skutki ekonomiczne, uniemożliwiając normalną eksploatację terenów, na których występują, w szczególności uprawianie ziemi ornej. Ponadto z uwagi na łatwą dostępność, wybuchowe pozostałości wojenne wykorzystywane są często w celach przestępczych, potęgując problemy społeczności uprzednio dotkniętych konfliktem zbrojnym.

Rezultatem podjętych prac było przyjęcie w dniu 28 listopada 2003 r. przez Spotkanie Państw-Stron Konwencji CCW nowego Protokołu V o wybuchowych pozostałościach wojennych. Przyjęcie tekstu Protokołu V nastąpiło zgodnie z art. 9 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439). Charakter tego porozumienia jest odmienny od pozostałych protokołów, ponieważ jego postanowienia w głównej mierze dotyczą działań, które powinny być podjęte po zakończeniu konfliktu zbrojnego.

Protokół wszedł w życie w dniu 12 listopada 2006 r. po złożeniu dwudziestego dokumentu ratyfikacyjnego. W obecnej chwili (listopad 2010 r.) stronami Protokołu V jest 69 państw, w tym Federacja Rosyjska. Wiele państw deklaruje zaawansowanie prac nad ratyfikacją Protokołu V.

Zakres podmiotowy, przedmiotowy i terytorialny Protokołu V

Protokół V o wybuchowych pozostałościach wojennych obowiązuje na terytoriach państw stron protokołu – rozumianych jako ich obszar lądowy oraz wody terytorialne. Obowiązki nakładane przez Protokół V spoczywają jednak zarówno na państwach stronach protokołu jak i na innych stronach konfliktu zbrojnego.⁶

Niniejszy protokół dokonuje rozróżnienia na „wybuchowe pozostałości wojenne” (Explosive Remnants of War – ERW)⁷, pod pojęciem których rozumie się niewybuchy i porzuconą na terytorium państwa strony amunicję wybuchową, powstałe po wejściu protokołu w życie w stosunku do niej wskutek konfliktu zbrojnego. Drugą grupę stanowią „istniejące wybuchowe pozostałości wojenne” (Existing explosive remnants of war), poprzez które rozumie się niewybuchy i porzuconą amunicję wybuchową istniejącą na terytorium państwa strony zanim niniejszy protokół nabrał mocy obowiązującej w stosunku do niej.

Protokół zawiera obligatoryjne postanowienia, jak i te, których realizacja uzależniona jest od możliwości danego państwa.

⁵ Pierwszym porozumieniem mającym na celu rozwiązanie problemów powodowanych przez miny jest Protokół II w sprawie zakazów lub ograniczeń użycia min, min-pułapek i innych urządzeń. Zaostrza wymogi wobec konstrukcji min przeciwpiechotnych i sposobów ich stosowania, natomiast nie zakazuje ich posiadania i użycia. Zobowiązuje on strony do oczyszczenia terenów z min po zakończeniu konfliktu zbrojnego.

⁶ Rozszerzenie stosowania protokołu na inne strony konfliktu zbrojnego jest konsekwencją przyjęcia przez strony Konwencji CCW Poprawionego Artykułu 1 do tej konwencji. Artykuł ten rozszerzył zakres stosowania Konwencji i załączonych do niej protokołów na konflikty zbrojne o charakterze międzynarodowym. Uwzględnienie tego rozszerzenia w każdym nowym protokole ma zapewnić, że nawet państwa, które jeszcze nie ratyfikowały poprawionego art. 1 do Konwencji CCW będą stosować te protokoły także w konfliktach o charakterze międzynarodowym.

⁷ Na użytek Protokołu V, wybuchowych pozostałości nie stanowią miny, miny-pułapki i inne urządzenia wybuchowe, dla których stosowne regulacje wprowadzono już wcześniej w Protokole II do Konwencji CCW (poprawionym w dniu 3 maja 1996 r.) – przy czym jest to wykluczenie formalne niemające znaczenia praktycznego. Prowadzone, bowiem akcje oczyszczania są kompleksowe i obejmują zawsze wszystkie rodzaje porzuconej amunicji, niewybuchy i miny.

1. Obligatoryjne⁸ postanowienia Protokołu V:

- w myśl postanowień art. 3, strony Protokołu V lub inne strony konfliktu zbrojnego, po zakończeniu działań zbrojnych zobowiązane są do możliwie szybkiego oznaczenia i oczyszczenia terenu, usunięcia lub zniszczenia „wybuchowych pozostałości wojennych”. Podstawowa odpowiedzialność za oczyszczanie terenu z „wybuchowych pozostałości wojennych” spoczywa na stronie konfliktu, która sprawuje kontrolę nad terenem wymagającym takiego oczyszczenia,
- treść artykułu 5 Protokołu V obliguje do stosowania innych środków ostrożności mających na celu ochronę ludności cywilnej i obiektów cywilnych przed zagrożeniami powodowanymi przez wybuchowe pozostałości wojenne. Należą do nich: ostrzeganie, uświadamianie ludności cywilnej o istniejących zagrożeniach, znakowanie, grodzenie, monitorowanie terenów, na których wybuchowe pozostałości wojenne występują. Obowiązkiem ochrony są objęte również organizacje i misje humanitarne,
- w myśl postanowień artykułu 4 Protokołu V strony zobowiązane są do ewidencjonowania i archiwizowania informacji o użyciu amunicji wybuchowej lub porzuceniu tej amunicji oraz w określonych sytuacjach, udostępniania stosownych informacji stronie lub stronom, pod kontrolą których znajduje się terytorium z „wybuchowymi pozostałościami wojennymi”,
- zgodnie z art. 11 Protokołu V każda ze stron zobowiązana jest do opracowania i upowszechnienia odpowiednich instrukcji i procedur operacyjnych oraz szkolenia personelu w zakresie wykonywania postanowień protokołu.

2. Postanowienia Protokołu V, których realizacja uzależniona jest od możliwości danego państwa:

- Art. 8 określa zasady, formy i tryb współpracy międzynarodowej, która ma odgrywać istotną rolę przy realizacji działań określonych w protokole. W myśl postanowień tego artykułu Strony są zobowiązane między innymi, w miarę możliwości, do udzielania pomocy technicznej, finansowej, rzeczowej lub w postaci zasobów ludzkich, w celu rozwiązywania problemów stwarzanych przez wszelkie wybuchowe pozostałości wojenne. Istotne są w tym kontekście postanowienia art. 5, dające każdemu Państwu-Stronie prawo do ubiegania się i otrzymania pomocy również w rozwiązywaniu problemów stwarzanych przez „istniejące wybuchowe pozostałości wojenne”, tj. powstałych przed przystąpieniem danego państwa do protokołu,
- Załącznik Techniczny, będący integralną częścią protokołu określa szczegółowo zasady postępowania z „wybuchowymi pozostałościami wojennymi” oraz zawiera propozycje środków zapobiegawczych, zwiększających niezawodność amunicji wybuchowej w celu minimalizowania możliwości powstawania wybuchowych pozostałości wojennych w wyniku jej użycia.

Skutki związane z wejściem Protokołu V w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej

⁸ W obecnych uwarunkowaniach pierwsze dwie grupy obligatoryjnych postanowień Protokołu w odniesieniu do Polski nie będą miały praktycznego zastosowania ponieważ:

- na terytorium Polski – w odniesieniu do „wybuchowych pozostałości wojennych” – warunkiem koniecznym zastosowania postanowień Protokołu V byłoby zaistnienie konfliktu zbrojnego,
- poza granicami naszego kraju – Polska jest obecna na terytoriach państw, gdzie toczą się konflikty zbrojne, między innymi w Iraku i Afganistanie, lecz wszystkie te państwa nie są stronami przedmiotowego porozumienia. Ratyfikacja Protokołu V nie stworzy więc dla strony polskiej zobowiązań prawnych, gdyż ma on zastosowanie tylko na terytorium państw, które są jego stronami. Należy jednak mieć na względzie, że sytuacja ta może ulec zmianie w wyniku przystąpienia ww. państw do protokołu i jednocześnie utrzymywania tam naszego zaangażowania.

Skutki społeczne

W przypadku konfliktu zbrojnego lub okupacji stosowanie postanowień Protokołu V przyczyni się do zmniejszenia liczby ofiar oraz ograniczenia kosztów ich leczenia i rehabilitacji.

Obecnie istniejące regulacje prawne w zakresie pomocy społecznej oraz rehabilitacji medycznej i społecznej nie przewidują szczególnych rozwiązań i instrumentów wsparcia skierowanych do osób cywilnych, których niepełnosprawność jest wynikiem wypadku w trakcie działań wojennych. Przepisy w zakresie uprawnień i ulg przysługujących osobom niepełnosprawnym zawarte są przede wszystkim w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92, z późn. zm.). Dotyczą one wszystkich osób, które legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem równoważnym.

Należy również podkreślić, że udzielanie pomocy ofiarom wybuchowych pozostałości wojennych – w zakresie świadczeń z pomocy społecznej – odbywać się będzie na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.). Świadczenia te nie będą się różnić od świadczeń udzielanych innym osobom uprawnionym. Z uwagi na treść art. 5 ww. ustawy Protokół V nie będzie miał wpływu na krąg podmiotów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, o których mowa w tym artykule.

Jednocześnie, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410, z późn. zm.), świadczenia z zakresu ratownictwa medycznego, udzielane są wszystkim osobom znajdującym się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, nie wyłączając osób uprawnionych na podstawie przepisów o koordynacji. Zadania zespołów ratownictwa medycznego, z wyłączeniem lotniczych zespołów ratownictwa medycznego, są finansowane z budżetu państwa z części, których dysponentami są poszczególni wojewodowie. Środki budżetowe przekazywane są Funduszowi na finansowanie umów z dysponentami zespołów ratownictwa medycznego. Umowy te zaś przewidują dwójaki sposób rozliczania kosztów pomiędzy świadczeniodawcami i oddziałami wojewódzkimi Narodowego Funduszu Zdrowia w formie ryczałtu dobowego oraz wyjątkowo na podstawie kosztów rzeczywistych udzielonego świadczenia, w przypadku osób uprawnionych na podstawie przepisów o koordynacji. Kwota ryczałtu dobowego ustalana jest w taki sposób, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie systemu ratownictwa, niezależnie od ilości udzielonych w danym miesiącu świadczeń.

Udzielanie pomocy ofiarom wybuchowych pozostałości wojennych – opieka i rehabilitacja zdrowotna ofiar – w zakresie świadczeń zdrowotnych uprawnienia osób poszkodowanych, o których mowa w Protokole V, nie będą się różnić od świadczeń udzielanych innym osobom uprawnionym. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) świadczeniobiorcy mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Rozwiązanie to stanowi pełną realizację ustawowego prawa osób ubezpieczonych do swobodnego i nieograniczonego dostępu do świadczeń medycznych oraz prawa wyboru świadczeniodawców spośród tych, którzy mają podpisane umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia. Powszechność ubezpieczenia zdrowotnego stanowi gwarancję, że żadna grupa społeczna nie zostanie pozbawiona prawa i możliwości korzystania z opieki zdrowotnej.

Skutki gospodarcze

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem V nie spowoduje bezpośrednich skutków gospodarczych. Oczyszczanie terenu kraju z pozostałości wojennych, określonych w art. 3 ust. 2

pkt 1 ppkt a ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 679, z późn. zm.) jako materiały wybuchowe, wykonywane jest przez patrole rozminowania Sił Zbrojnych RP – w przypadkach kryzysowych – oraz przez przedsiębiorców – na zasadach komercyjnych. Przedsiębiorcy prowadzący taką działalność muszą przestrzegać odpowiednich przepisów krajowych, które spełniają, a w niektórych przypadkach przewyższają, wymagania dotyczące bezpieczeństwa, ewidencji i śledzenia materiałów wybuchowych, zawarte w Załączniku Technicznym do Protokołu V. W związku z powyższym związane z Polską Protokołem V nie spowoduje konieczności spełnienia przez przedsiębiorców dodatkowych wymagań, które mogłyby spowodować ograniczenie ich działalności.

Skutki finansowe

Przyjęcie Protokołu do polskiego porządku prawnego nie wywrze bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa, jak i budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Ewentualne skutki finansowe dla budżetu państwa wynikające z przyjęcia Protokołu V do polskiego porządku prawnego, zależą od zaangażowania Polski w rozwiązywanie konfliktów zbrojnych lub na terenach, gdzie miały one miejsce. Istotne będzie wtedy, aby już na etapie planowania takiego zaangażowania dokonywać analizy możliwości i szacunku kosztów wykonywania postanowień Protokołu V.

Należy podkreślić, że w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej zaplanowano środki finansowe na realizację zadań dotyczących upowszechniania międzynarodowego prawa humanitarne konfliktów zbrojnych.

Potencjalnie bardziej znaczącym obciążeniem finansowym dla budżetu państwa może być realizacja postanowień niemających charakteru obligatoryjnego, w szczególności dotyczących:

- działań pomocowych, poprzez udział strony polskiej – zgodnie z Art. 8 Protokołu V – w międzynarodowych przedsięwzięciach służących niesieniu pomocy. Pomoc ta realizowana będzie na rzecz regionów, w których wybuchowe pozostałości wojenne stanowią ogromne zagrożenie dla lokalnych społeczności, będąc jednocześnie barierą uniemożliwiającą rozwój ekonomiczny tych społeczności. Środki na ten cel będą corocznie zaplanowane w budżecie Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako instytucji właściwej w zakresie niesienia pomocy rozwojowej,
- wdrożenia pełnej gamy środków zapobiegawczych⁹ wyszczególnionych w Załączniku Technicznym, w celu zminimalizowania ryzyka powstania wybuchowych pozostałości wojennych. Sprowadzają się one do zapewnienia jak najwyższej niezawodności amunicji wybuchowej i obejmują zagadnienia związane z formułowaniem wymogów, co do parametrów taktyczno-technicznych amunicji wybuchowej, zarządzaniem jej produkcją oraz norm i procedur odnoszących się do magazynowania, transportu i obchodzenia się z amunicją,
- nowelizacji lub uzupełnienia programów szkolenia, instrukcji, regulaminów działania szczebla taktycznego i operacyjnego wszystkich rodzajów wojsk i służb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność ta wpisuje się w bieżącą aktywność komórek resortu obrony narodowej. Ewentualne koszty zastosowania znowelizowanych bądź stworzonych

⁹ Szeroka gama tych środków jest wdrożona w Siłach Zbrojnych RP. Wymogi odnoszące się do amunicji wybuchowej, w tym jej niezawodności nakładane są głównie w kontekście potrzeb wojskowych. Ewentualna zmiana istniejących w MON rozwiązań systemowych uzależniona będzie od wyników analizy konieczności wprowadzania dodatkowych rozwiązań oraz oceny kosztów i efektów ich wprowadzenia.

procedur mogą pojawić się w momencie zaangażowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w konflikt zbrojny.

Realizacja tych postanowień będzie pochodną celów polskiej polityki zagranicznej oraz realnych możliwości naszego państwa (co, w przypadku realizacji powyższych działań, będzie wiązać się z zapewnieniem corocznie w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych odpowiednich środków finansowych).

O ile przedsięwzięcia wskazane w uzasadnieniu będą realizowane przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w kraju lub polskie kontyngenty wojskowe w rejonie działań zbrojnych za granicą, koszty tych przedsięwzięć będą finansowane z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w ramach wydatków przeznaczonych na bieżące funkcjonowanie jednostek wojskowych lub wydatków przeznaczonych na polskie kontyngenty wojskowe.

Skutki polityczne

Rzeczpospolita Polska od początku aktywnie uczestniczy w pracach nad Konwencją CCW. Rozwiązania wypracowywane w ramach tej Konwencji są ważnym uzupełnieniem obecnego systemu międzynarodowego prawa humanitarnego w zakresie ograniczania ryzyka i skutków użycia pewnych rodzajów broni konwencjonalnej dla ludności cywilnej.

Ratyfikacja Protokołu V pozwoli Rzeczypospolitej Polskiej zaprezentować się jako państwo konsekwentnie dążące do eliminacji negatywnych skutków użycia tych rodzajów broni konwencjonalnej, które stanowią największe zagrożenie dla ludności cywilnej. Gest ten stanie się też sygnałem dla społeczności międzynarodowej potwierdzającym znaczenie Konwencji CCW i jej Protokołów w polskiej polityce rozbrojeniowej.

Ratyfikacja Protokołu V może przyczynić się również do poprawy wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście aktualnych trendów w globalnej polityce rozbrojeniowej. Rzeczpospolita Polska nie podpisała Konwencji o Amunicji Kasetowej (tzw. Konwencji z Oslo), wprowadzającej całkowity zakaz użycia, posiadania, produkcji i przekazywania tego rodzaju broni. Wiąże się z tym narastająca presja ze strony państw-stron Konwencji z Oslo oraz krytyka organizacji pozarządowych na forum międzynarodowym. Podkreślenie zaangażowania Rządu RP w rozwój prawa humanitarnego będzie więc w tym kontekście wielce pożądane.

Skutki prawne

Wejście w życie Protokołu V w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej skutkować będzie koniecznością wydania na podstawie art. 25c ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym rozporządzenia Rady Ministrów określającego:

- tryb zgłaszania i zabezpieczenia tych materiałów,
- sposób i zakres udziału Sił Zbrojnych RP w realizacji tych czynności,
- warunki wyznaczania miejsc przeznaczonych do niszczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych.

Protokół nakłada również na strony obowiązek dokonywania przeglądu i oceny zagrożenia na terenach, na których występują wybuchowe pozostałości wojenne (art. 3 ust. 1, 2 i 3 Protokołu) oraz ostrzegania i szkolenia ludności cywilnej na temat zagrożeń i skutków działania wybuchowych pozostałości wojennych (art. 5), w zakresie określonym przez część 2 pkt Załącznika Technicznego do Protokołu. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym załącznik funkcjonalny planu głównego planu reagowania kryzysowego określa m.in. organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, zasady informowania ludności o zagrożeniach i sposobach postępowania na wypadek zagrożeń, organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych oraz organizację opieki

społecznej i medycznej. Krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne plany reagowania kryzysowego aktualizowane są nie rzadziej niż co dwa lata. Jednakże przepisy ww. ustawy nie nakładają obowiązku zamieszczania w planie reagowania kryzysowego kwestii organizacji szkolenia ludności cywilnej na temat zagrożeń oraz oznakowania i grodzenia terenów, na których występują zagrożenia pozostałościami wojennymi. W związku z tym, regulacja dotycząca szkolenia ludności cywilnej powinna zostać zawarta w projektowanej ustawie o ochronie ludności.¹⁰

Protokół stwarza również możliwość organizacji międzynarodowej współpracy w celu zapewnienia pomocy technicznej, finansowej, materialnej oraz w postaci zasobów ludzkich (art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 5, art. 8 ust. 1 Protokołu). Współpraca taka może być realizowana w drodze zawierania dwustronnych porozumień międzynarodowych, zawieranych w trybie ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 oraz z 2002 r. Nr 216, poz. 1824), bądź też w drodze porozumień zawieranych na podstawie:

– art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 230), zgodnie z którym wojewoda współdziała z właściwymi organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji rządowych i pozarządowych na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych,

– art. 12 pkt 9a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), zgodnie z którym rada powiatu podejmuje uchwałę o współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw,

– art. 18 ust. 2 pkt 12a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zgodnie z którym rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Protokołem V skutkować będzie także koniecznością wydania przepisów dotyczących ewidencjonowania informacji o użyciu i porzuceniu amunicji wybuchowej oraz udzielania informacji z ewidencji, stosownie do art. 4 ust. 1 Protokołu. Postanowienia art. 4 Protokołu V, dotyczące ewidencji, przechowywania i przekazywania informacji są przestrzegane w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wojska inżynieryjne, realizując zadania wsparcia inżynieryjnego działań, m.in. przez ustawianie zapór minowych, dopełniają obowiązku ewidencjonowania tego typu przedsięwzięć. Zgodnie z obowiązującymi dokumentami normatywnymi – Normy Obronne NO-02-A027:2009 Zapory minowe – Ustawianie, oznakowanie, sporządzanie planów i składanie meldunków, NO-02-A028:2000 Przekazywanie zapór inżynieryjnych, NO-02-A043:2009 Wojska inżynieryjne – Rozpoznanie, rozminowanie i oczyszczanie terenów z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych – Wymagania, wprowadzone decyzją Nr 169/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie zatwierdzenia i wprowadzenia dokumentów normalizacyjnych dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. Urz. MON Nr 10, poz. 110), instrukcją „Budowa i pokonywanie zapór inżynieryjnych” oraz programami szkolenia, wszelkie informacje dotyczące miejsca ustawienia zapór minowych i ich rodzaju (formularze zapór minowych, szkice, kalki, mapy) przekazywane są wykonawcom, a przez kolejne szczeble dowodzenia Naczelnemu Dowódcy. Porozumienia międzynarodowe nakładają obowiązek przekazania takiego zbioru informacji państwu-stronie danej umowy po zakończeniu konfliktu.

¹⁰ Prace nad projektem ustawy o ochronie ludności, koordynowane przez KG PSP, zostały zawieszono na poziomie uzgodnień w łonie MSWiA. W związku z tym, w przypadku wcześniejszego wejścia w życie Protokołu V w stosunku do RP, stosownych zmian wymagać będzie Dział IV Obrona cywilna ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.).

Konieczna będzie również nowelizacja programów szkolenia, instrukcji, regulaminów działania szczebla taktycznego i operacyjnego wszystkich rodzajów wojsk i służb Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakres, w jakim Protokół V dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Problematykę oczyszczania terenu kraju z przedmiotów wybuchowych i niebezpiecznych oraz kwestie dotyczące przechowywania, transportu i ewidencjonowania amunicji i materiałów wybuchowych regulują następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.) określająca organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego obejmują między innymi usuwanie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwianie. Zgodnie art. 14 ust. 2 pkt 1, art. 17 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń leży w gestii wojewody na terenie województwa, starosty na terenie powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na terenie gminy. Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na jego wniosek, oddziały Sił Zbrojnych RP, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych środków lub sił jest niewystarczające. Ponadto, zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 10 ustawy, usuwanie niebezpiecznych materiałów oraz ich unieszkodliwianie należy do zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w realizacji których uczestniczyć mogą oddziały Sił Zbrojnych RP, odpowiednio do ich przystosowania specjalistycznego, zgodnie z wojewódzkim planem reagowania kryzysowego. Do zadań takich należy także izolowanie obszaru występowania zagrożeń lub miejsca prowadzenia akcji ratowniczej, zgodnie z art. 25 ust. 3 pkt 7 ustawy. Koordynowanie udziału Sił Zbrojnych RP zapewniają, w zależności od obszaru występowania zagrożeń wojewoda, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zgodnie z art. 5 ustawy na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym tworzy się plany reagowania kryzysowego, które zawierają, m.in. procedury reagowania kryzysowego w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, w tym bilans i tryb uruchamiania sił i środków niezbędnych do usuwania zagrożeń, organizację systemu monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania oraz organizacji ewakuacji z terenów zagrożonych,
- ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.) stanowiąca, iż Siły Zbrojne RP mogą między innymi brać udział w oczyszczaniu terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu,
- ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 67, poz. 679, z późn. zm.), która wskazuje organy właściwe dla zawiadomienia o znalezieniu wszelkiego rodzaju materiałów wybuchowych i niebezpiecznych oraz stanowi, iż do oczyszczania terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego mogą być użyte Siły Zbrojne RP. Zgodnie z art. 25a ustawy o znalezieniu wszelkiego rodzaju materiałów wybuchowych i niebezpiecznych zawiadamia się najbliższy urząd administracji rządowej lub samorządowej, jednostkę organizacyjną Policji lub Państwowej Straży Pożarnej. Materiały zlokalizowane w morskich wodach wewnętrznych i w morzu terytorialnym podlegają zgłoszeniu właściwemu terytorialnie urzędowi morskemu. Wojewodowie w porozumieniu z dowódcami właściwych okręgów wojskowych wyznaczają miejsca przeznaczone do niszczenia znalezionych materiałów wybuchowych i niebezpiecznych. Dotychczas nie określono jednak szczegółowych zasad oczyszczania

terenów z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, a w szczególności tryb zgłaszania i zabezpieczania tych materiałów, sposoby i zakres udziału Sił Zbrojnych RP w realizacji tych czynności oraz warunki wyznaczania miejsc przeznaczonych do niszczenia materiałów wybuchowych i niebezpiecznych pochodzenia wojskowego.

Do wydania rozporządzenia w tej sprawie została zobowiązana Rada Ministrów na mocy art. 25c przedmiotowej ustawy,

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad udziału pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu (Dz. U. Nr 41, poz. 347),
- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 października 2002 r. w sprawie pomieszczeń magazynowych i obiektów do przechowywania materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 190, poz. 1589)¹¹, które określa szczegółowe wymagania dla pomieszczeń magazynowych przeznaczonych do przechowywania wytworzonych materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz wymagania organizacyjne i techniczne w zakresie przygotowania obiektów, w których będą przechowywane materiały wybuchowe, broń, amunicja oraz wyroby o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, przeznaczone do obrotu,
- rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 10 września 2002 r. w sprawie ewidencjonowania materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. Nr 163, poz. 1346 oraz z 2003 r. Nr 143, poz. 1394) które określa sposób ewidencjonowania wytworzonych materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; sposób prowadzenia ewidencji ich obrotu oraz transakcji,
- rozporządzenie Ministra Gospodarki oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 września 2002 r. w sprawie warunków sprzedaży materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz zakresu i trybu kontroli przestrzegania tych warunków (Dz. U. Nr 156, poz. 1303, z późn. zm.), które wpisują się w postanowienia pkt 3 (b) (v) Załącznika Technicznego do Protokołu V, dotyczącego m.in. właściwych procedur w zakresie rejestracji danych oraz śledzenia przemieszczeń amunicji. Dokonywana podczas sprzedaży rejestracja nabywcy jest jednym z elementów wspomnianych przedsięwzięć.

Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) dotyczy: osób objętych powszechnym – obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, osób innych niż ubezpieczeni, posiadających obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium RP, które nie ukończyły 18 roku życia lub są w okresie ciąży, porodu i połogu, osób innych niż ubezpieczeni, posiadających obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium RP, które spełniają kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej (świadczeniobiorcy).

¹¹ W związku z wejściem w życie w dniu 22 sierpnia 2010 r. ustawy z dnia 16 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. Nr 125, poz. 1036), przedmiotowe rozporządzenie Ministra Gospodarki utraciło moc. Projekt rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie pomieszczeń magazynowych i obiektów do przechowywania materiałów wybuchowych, broni, amunicji oraz wyrobów o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, zastępujące rozporządzenie z dnia 28 października 2002 r., zostało podpisane w dniu 27 października 2010 r. i w dniu 3 listopada 2010 r. skierowane do ogłoszenia (stan na dzień sporządzenia przedmiotowego wniosku).

Sposób przyjęcia Protokołu V do polskiego porządku prawnego

Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki wraz z Protokołami I, II i III, została podpisana przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 10 kwietnia 1981 r., a następnie ratyfikowana w dniu 24 lutego 1983 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 23, poz. 104), tj. przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. W związku z powyższym, w kwestiach uregulowanych w ustawach, stanowi ona, zgodnie z art. 241 Konstytucji RP, umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Jednocześnie art. 8 ust. B Konwencji stanowi, że dodatkowe protokoły uzgodnione przez Konferencję Przegładową zostają przyjęte w takim samym trybie jak sama Konwencja i zostaną do niej załączone oraz wejdą w życie zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 Konwencji. W związku z powyższym związanie się Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniami Protokołu V powinno nastąpić w tym samym trybie, tj. ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Po ratyfikowaniu Protokołu i jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, będzie on, zgodnie z art. 91 Konstytucji RP, stanowić część krajowego porządku prawnego i będzie bezpośrednio stosowany.

Podmioty, których dotyczy Protokół V

Wykonywanie postanowień Protokołu V powierzone będzie, według właściwości:

- 1) Ministrowi Spraw Zagranicznych – w zakresie reprezentowania strony polskiej w kontaktach z Państwami Stronami Protokołu i Sekretarzem Generalnym ONZ, opracowania zbiorczego corocznych raportów oraz koordynacji podejmowanych przez Polskę działań w ramach międzynarodowych inicjatyw pomocowych,
- 2) Ministrowi Obrony Narodowej – w zakresie zmian obowiązujących w Siłach Zbrojnych RP przepisów oraz, w miarę potrzeby, wydanie nowych przepisów, które pozwalałyby sprawnie wykonywać postanowienia protokołu,
- 3) Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji – w zakresie zmian przepisów dotyczących jednostek podległych MSWiA oraz, w miarę potrzeby, wydania nowych przepisów, które pozwalałyby sprawnie wykonywać postanowienia protokołu,
- 4) Ministrowi Gospodarki – w zakresie udziału podmiotów cywilnych w oczyszczaniu terenu z materiałów wybuchowych i niebezpiecznych,
- 5) Ministrowi Zdrowia – w zakresie udzielania pomocy dla ofiar wybuchowych pozostałości wojennych – opieka i rehabilitacja zdrowotna ofiar,
- 6) Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej – w zakresie udzielania pomocy dla ofiar wybuchowych pozostałości wojennych zapewniającej ich społeczną i ekonomiczną reintegrację,
- 7) Każdemu z ww. w zakresie przygotowania danych wyjściowych do sporządzania corocznych raportów oraz włączania się w programy pomocowe w ramach realizacji założonych celów polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej.