dr inż. Wojciech Szulc
Akademia Nauk Stosowanych im. ks. Jerzego Popiełuszki w Grudziądzu
ORCID: 0000-0002-4904-2020

https://doi.org/10.29316/9788368103205_10

OBRONA CYWILNA I POWSZECHNA SAMOOBRONA W POLSCE

CIVIL DEFENSE AND GENERAL SELF-DEFENSE IN POLAND

Streszczenie

Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w czasie wojny lub konfliktu zbrojnego jest ważnym obowiązkiem państwa. Niemniej nie zwalnia to osób przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo. Należy brać pod uwagę, że w czasie wojny na obszarach o wysokiej intensywności prowadzenia działań zbrojnych organizacje obrony cywilnej nie będą w stanie terminowo udzielać pomocy wszystkim potrzebującym. W tym przypadku powszechna samoobrona będzie niezbędna dla zwiększenia szans ludności na przetrwanie.

Współczesny stan obrony cywilnej od 1989 roku kształtowany był przez ramy strategiczne polskiego bezpieczeństwa. Niemniej obecny stan przygotowań organów, podmiotów i zasobów ochrony ludności oraz obrony cywilnej do funkcjonowania w czasie wojny jest co najmniej niezadowalający. Można wręcz powiedzieć, że obrona cywilna dopiero

Summary

Ensuring the survival of civilians in times of war or armed conflict is an important duty of the state. However, this does not release anyone from responsibility for ensuring their own safety. It should be taken into account that in areas with high intensity of military operations civil defense organizations will not be able to provide timely assistance to all those in need. In this case, general self-defense will be necessary to increase the population's chances of survival.

The contemporary state of civil defence since 1989 has been shaped by the strategic framework of Polish security. Nevertheless, the current state of preparation of civil defence entities and resources is unsatisfactory. It can be said that civil defense is being created anew.

The aim of the study is to indicate how to improve the functioning of civil defence and general self-defence in Poland.

tworzy się na nowo. Celem opracowania jest wskazanie możliwości poprawy funkcjonowania obrony cywilnej i powszechnej samoobrony w Polsce.

Słowa kluczowe: obrona cywilna, powszechna samoobrona, bezpieczeństwo, ochrona ludności

Keywords: civil defense, self-defense, security, population protection

Wstęp

Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w czasie wojny jest kluczowym obowiązkiem państwa. Tylko przetrwanie ludności może zapewnić przetrwanie państwa. Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli[1], które bez ludności nie będzie w stanie trwać. Niemniej musimy zdawać sobie sprawę z faktu, że ludność też jest odpowiedzialna za zapewnienie samym sobie warunków do przetrwania. Jest to nie tylko prawny obowiązek wynikający z postanowień ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), ale przede wszystkim logiczna konieczność wynikająca z występowania zagrożeń dla człowieka. Jednocześnie czas pokojowego funkcjonowania przyzwyczaił ludzi do powierzania własnego bezpieczeństwa wyłącznie służbom i instytucjom utrzymywanym z budżetu państwa. Czas wojny będzie zmuszał ludzi do własnej aktywności przejawiającej się w postaci powszechnej samoobrony. Należy przy tym pamiętać, że w czasie wojny priorytetem państwa będzie zabezpieczenie potrzeb systemu obronnego[2].

Niniejszy rozdział poświęcony został problematyce funkcjonowania obrony cywilnej i powszechnej samoobrony w Polsce. Obejmuje on wprowadzenie, część główną oraz podsumowanie. Część główna składa się z pięciu zatytułowanych rozdziałów. W pierwszym dokonano analizy wpływu ram strategicznych polskiego bezpieczeństwa po roku 1989 na kształtowanie się ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. W drugim przedstawiono zadania obrony cywilnej. W trzecim rozdziale opisano problematykę funkcjonowania

[1] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 1.

[2] W. Kitler, *Funkcjonowanie ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa oraz w czasie wojny. Rozważania prawne i organizacyjne*, [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*, W. Kitler, P. Hac (red.), Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2022, s. 272.

systemu wykrywania, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach. W czwartym dokonano analizy organizacji obrony cywilnej w Polsce. W piątym dokonano analizy roli powszechnej samoobrony w czasie wojny oraz zdarzeń kryzysowych. Problem badawczy niniejszego opracowania sformułowany został w postaci pytania: Jaki jest stan przygotowań obrony cywilnej i powszechnej samoobrony do funkcjonowania w czasie wojny? Celem rozdziału jest wskazanie możliwości poprawy funkcjonowania obrony cywilnej i powszechnej samoobrony w Polsce.

Złożoność problematyki niniejszego rozdziału determinuje wykorzystanie takich metod, jak: metoda uogólniania, metoda analizy, studium przypadków, metoda obserwacji oraz metoda wnioskowania.

Wpływ ram strategicznych polskiego bezpieczeństwa po roku 1989 na kształtowanie się ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce

Uzasadnionym jest twierdzić, że w ciągu ostatnich dekad w centrum uwagi pozostawał rozwój ratownictwa, spychając obronę cywilną na dalszy plan. Wynikało to ze skupienia się na bieżących sprawach czasu pokoju. Skupiliśmy się na zaspokojeniu potrzeb ochrony ludności wynikających z pokojowego funkcjonowania, co umożliwiło między innymi dynamiczny rozwój ratownictwa oraz służb współtworzących liczne systemy realizujące zadania ratownicze. To pozwoliło osiągnąć wysoki poziom ich skuteczności.

Od roku 1989 w odpowiedzi na nowo kształtujące się środowisko bezpieczeństwa Polski tworzono ramy strategiczne umacniania polskiego bezpieczeństwa. To na podstawie dokumentów wyznaczających owe ramy strategiczne bezpieczeństwa kształtowała się odpowiedź państwa na zagrożenia zarówno wewnętrzne, jaki i zewnętrzne w warunkach samodzielności strategicznej.

Po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz Układu Warszawskiego podczas posiedzenia Komitetu Obrony Kraju 2 listopada 1992 r. przyjęto dwa dokumenty, jakimi były: założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej. Potrzeba ich wdrożenia wynikała z istotnej zmiany, jaką było funkcjonowanie państwa w warunkach samodzielności obronnej. W związku z rozpadem dwubiegunowego układu polityczno-militarnego zaprzestano eksponować zagrożenie wojną globalną, natomiast wskazywano na groźbę

konfliktów zbrojnych posiadających charakter lokalny oraz regionalny[3]. Niemniej, jak pisze Stanisław Koziej „Zaniechanie dostosowywania prawa do radykalnie i szybko zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej, gospodarczej i społecznej doprowadziło do sytuacji, w której realizacja zadań obronnych zależała niemal wyłącznie od woli poszczególnych wykonawców”[4]. W tych warunkach utrudnione było również zadbanie o sprawy obrony cywilnej.

W latach 90. ubiegłego wieku strategicznym celem Polski było członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz w Unii Europejskiej, a jednocześnie przemiany ustrojowe oraz gospodarcze, jakie miały miejsce w Polsce powodowały okresowy wzrost zagrożeń wewnętrznych o charakterze politycznym, społecznym i ekonomicznym. Uzasadnionym jest twierdzić, że te właśnie zagrożenia stanowiły priorytetowy obszar skupienia uwagi władz państwowych. Jednocześnie rozpad ZSRR spowodował wzrost obaw o możliwość wciągnięcia Polski w konflikty zbrojne na tle granicznym, etnicznym lub ekonomicznym między nowo tworzącymi się podmiotami politycznymi.

Istotnym jest, że w jednym z kolejnych aktów wyznaczających ramy strategiczne umacniania polskiego bezpieczeństwa, jakim była Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 r. zawarto zapisy mówiące, że „W dającej się przewidzieć przyszłości niepodległy byt Polski nie jest zagrożony, kraj nasz nie jest narażony na bezpośrednią agresję militarną”[5]. Uznano najwidoczniej, że członkostwo Polski w NATO wzmocniło potencjał odstraszania oraz zmniejszyło groźbę potencjalnej agresji zbrojnej na nasz kraj. W Strategii podkreślono zmniejszenie zagrożenia wojną na skalę globalną. Wszystko to stanowiło argument za ograniczeniem wydatków na obronność[6], a zarazem dawało argument za odłożeniem spraw obrony cywilnej na plan dalszy.

Z kolei koncepcyjne podstawy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. zostały wypracowane podczas kompleksowego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa przeprowadzonego w latach 2010-2012. W 2013 r.

---

3 S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr 21, 2012, s. 25-26.

4 Ibidem, s. 28-29.

5 Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 2000 r., p. 2.1.

6 S. Koziej, A. Brzozowski, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990-2014. Refleksja na ćwierćwiecze,* [w:] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej pierwsze 25 lat*, R. Kupiecki (red. nauk.), Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015, s. 26.

opracowano „Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego RP”[7], popularyzującą wyniki powyższego przeglądu. W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. podkreślano nasilanie konfrontacyjnej polityki Federacji Rosyjskiej, a na potwierdzenie tego podano przykład konfliktu z Ukrainą oraz aneksję Krymu[8]. W Strategii wskazywano również na zagrożenia wynikające z ekstremizmu i terroryzmu oraz na potrzebę wdrożenia „rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej”[9]. Wskazano też, że: „Powiązany z problematyką ochrony ludności obszar obrony cywilnej wymaga kompleksowej transformacji i dostosowania do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym zobowiązań międzynarodowych”[10]. Mimo tego zapisu 4 lata później w 2018 r. „Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny wskazuje, że struktury obrony cywilnej nie są przygotowane do skutecznej realizacji zadań w zakresie ochrony ludności, wynikających z I Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. Struktura i organizacja obrony cywilnej jest archaiczna. Liczba formacji obrony cywilnej jest nieadekwatna do zidentyfikowanych zagrożeń i z każdym kolejnym rokiem maleje, a wyposażenie istniejących formacji jest niekompletne i przestarzałe”[11]. Jednocześnie istotnym problemem jest deficyt schronów dla ludności[12] (nad schronami dominuje liczba ukryć i miejsc doraźnego schronienia).

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r., jako najpoważniejsze zagrożenie dla Polski uznano neoimperialną politykę władz Federacji Rosyjskiej[13]. W Strategii podkreślono potrzebę zapewnienia powszechnego charakteru obrony cywilnej[14]. Znalazł się w niej zapis wskazujący na konieczność opracowania ustawy, która kompleksowo regulowałaby problematykę

---

7 *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

8 Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014, Warszawa 2014 r., pkt 41.

9 Ibidem, pkt 12.

10 Ibidem, pkt 134.

11 Informacja o wynikach kontroli. *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,* KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, Najwyższa Izba kontroli, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego, Warszawa 2018, s. 9.

12 Zob. Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2023.

13 Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020…, dz. cyt., s. 6.

14 Ibidem, pkt 2.2. oraz 2.6.

obrony cywilnej[15]. Niemniej ustawa regulująca sprawy ochrony ludności i obrony cywilnej na gruncie prawa krajowego została uchwalona dopiero pod koniec 2024 roku[16].

Zadania obrony cywilnej

Zgodnie z zapisami protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich, „obrona cywilna" oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych w artykule 61. Zadania te mają na celu „ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania"[17]. Zadania obrony cywilnej obejmują znacznie szerszy zakres działań niż tylko ratownictwo. Należą bowiem do nich: służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie i organizowane schronów, obsługa środków zaciemnienia, ratownictwo, służby medyczne (włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną), walka z pożarami, wykonywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, odkażanie i inne podobne działania ochronne, dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia, doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, doraźne grzebanie zmarłych, pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania, dodatkowe rodzaje działalności (niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne)[18].

Niemniej edukacja w XXI wieku i w dobie działań hybrydowych nabiera nowego znaczenia dla obrony cywilnej. Oddziaływania w sferze psychologicznej i informacyjnej na cywilów były prowadzone od początku historii wojen, ale obecny postęp technologiczny przysporzył sposobów i możliwości

[15] Ibidem, pkt 2.6.

[16] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. *o ochronie ludności i obronie cywilnej* (Dz.U. 2024 poz. 1907).

[17] Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r.*, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół I), oraz Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., *dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych* (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175), art. 61.

[18] Ibidem, art. 61.

oddziaływania na ludność cywilną w znacznie większym zakresie. W tych warunkach działalność edukacyjna prowadzona w ramach obrony cywilnej musi wybiegać poza tradycyjnie wyznaczone ramy. Oprócz przekazywania wiedzy i nauczania praktycznych umiejętności, jak zachować się w czasie zagrożeń będących wynikiem prowadzonych działań zbrojnych, awarii technicznych lub klęsk żywiołowych, działania edukacyjne muszą uwzględniać konieczność ochrony informacji o znaczeniu militarnym. Ponadto powinny przyczyniać się do wzmocnienia odporności na wrogie oddziaływania informacyjne, które mogą m.in. propagować nieprawdziwe komunikaty i treści mające na celu dyskredytowanie władz publicznych, kluczowych dowódców oraz Sił Zbrojnych RP. Przeciwnik może próbować podburzać środowiska cywilne i wojskowe do protestów i aktów nieposłuszeństwa wobec władz wojskowych i publicznych obniżając jednocześnie zdolności obronne i ochronne państwa.

Jednym z wyżej wymienionych zadań obrony cywilnej jest ewakuacja ludności. Należy jednak podkreślić, że w czasie wojny należałoby ją prowadzić w sposób ograniczający gromadzenie się osób oczekujących w okolicy głównych węzłów komunikacyjnych[19]. Mogłyby one stać się celem ataków przeciwnika. Niemniej podmioty obrony cywilnej zmuszone będą zapewnić ludziom warunki do przetrwania nie tylko w czasie ewakuacji, ale i w nowym miejscu bytowania, co wiąże się z licznymi wyzwaniami.

Oceniając obecny stan przygotowań obrony cywilnej należy wskazać, że wiele organizacji pozarządowych nie ma jeszcze przypisanych zadań na czas wojny. Te zadania dopiero należało będzie im przypisać, biorąc pod uwagę, że w obronie cywilnej występują określone specjalności.

System wykrywania, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach

Bez wątpienia osiągnięcie wysokiej sprawności funkcjonalnej systemu wykrywania, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach wymaga współpracy wielu podmiotów, które już w czasie pokoju powinny dysponować wszelkimi niezbędnymi zdolnościami. W związku z powyższym należy wykorzystać siły i środki pozostające w dyspozycji administracji

[19] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), art. 122.

publicznej, służb, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, nadawców programów radiowych i telewizyjnych oraz Sił Zbrojnych RP, które dysponują największymi możliwościami wykrywania zagrożeń. To właśnie Minister Obrony Narodowej może uruchomić krajowy system wykrywania skażeń i alarmowania, (KSWSiA)[20]. W skład tego systemu wchodzą: system wykrywania skażeń Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, sieci i systemy nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych[21], system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych[22], wojewódzkie systemy wykrywania i alarmowania oraz systemy wczesnego ostrzegania ludności[23], systemy nadzoru epizootycznego, fitosanitarnego, nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego i paszami oraz nadzoru nad produktami rolno-spożywczymi[24,25].

W skład systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania mogą wchodzić m.in. syreny alarmowe i urządzenia nagłaśniające, krajowe, regionalne i lokalne systemy ostrzegania, jak np. kanały nadawców programów radiowych i telewizyjnych, Regionalny System Ostrzegania (RSO), system ALERT RCB, środki dystrybucji informacji należące do wydawców dzienników, technologie cyfrowe, serwisy informacyjne oraz Internet[26]. Cały czas jednak dużym wyzwaniem pozostaje osiągnięcie wysokiej skuteczności systemów alarmowych poprzez włączenie do zautomatyzowanego systemu syren i urządzeń nagłaśniających pozostających w dyspozycji administracji publicznej, służb, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych, które gotowe są włączyć do tego systemu własne urządzenia.

---

[20] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2024 poz. 290), § 3, pkt 1, ppkt 4.

[21] Nadzorowane przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

[22] Ich działania koordynuje Prezes Państwowej Agencji Atomistyki.

[23] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.), art. 16 ust. 2 pkt 3.

[24] Nadzorowane przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i rynków rolnych oraz zdrowia.

[25] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2024 poz. 290), § 4 pkt 1.

[26] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), art. 71.1.

Jak pokazują doświadczenia wojny w Ukrainie, czyli wojny najbardziej zbliżonej w swoim przebiegu do wojny, która potencjalnie mogłaby wybuchnąć na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kluczowym jest system powszechnego ostrzegania wojsk oraz ludności o zagrożeniu z powietrza. Osiągnięcie wysokiej sprawności funkcjonalnej tego systemu jest kluczowe ze względów bezpieczeństwa. W tym kontekście współpraca cywilno-wojskowa stanowi niezwykle istotny czynnik w przeciwstawianiu się zagrożeniom godzącym zarówno w bezpieczeństwo obywateli, jak i instytucji państwa. Niezbędnym więc jest wyposażenie poszczególnych cywilnych ogniw alarmowania i ostrzegania w urządzenia do prowadzenia nasłuchu komunikatów radiowych o zagrożeniach z powietrza. Od skuteczności przekazywania sygnałów przez te ogniwa zależeć będzie skuteczność systemów na poziomie funkcjonowania administracji publicznej. Niemniej znajomość zasad zachowania się po usłyszeniu sygnału jest wypadkową skuteczności systemu szkolenia ludności cywilnej.

Organizacja obrony cywilnej

Zgodnie z zapisami ujętymi we wstępie protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych „Wysokie Umawiające się Strony" wyraziły wolę, aby między narodami panował pokój. Podkreśla się także obowiązek powstrzymania się od użycia siły, a nawet samej groźby jej użycia przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej innego państwa (w sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych) w stosunkach międzynarodowych[27]. Niemniej mimo wyrażenia woli dążenia do pokoju między narodami, jak pokazują doświadczenia praktyczne, wojna pozostaje jednym z narzędzi osiągania celów. W związku z powyższym niezbędnym jest stworzenie warunków do przetrwania ludności cywilnej w czasie wojny lub konfliktu zbrojnego. Zorganizowanie efektywnie działającego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej bez wątpienia wymaga interwencji instytucji państwa. W pierwszej kolejności niezbędnym jest stworzenie stosownych podstaw prawnych na gruncie prawa międzynarodowego oraz krajowego.

[27] Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r..., dz. cyt.

Od niedawna na gruncie prawa krajowego funkcjonowanie obrony cywilnej i powszechnej samoobrony reguluje ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej[28] oraz akty wykonawcze do niej. Bez wątpienia prace nad aktami prawnymi na gruncie prawa krajowego zostały przyśpieszone w związku z eskalacją wojny w Ukrainie, czyli kraju graniczącego z Rzeczpospolitą Polską. Wojna ta wpłynęła na środowisko bezpieczeństwa Polski i unaoczniła zagrożenia ludności cywilnej. Niemniej uchwalenie powyższej ustawy nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej regulującej całościowo funkcjonowanie obrony cywilnej na gruncie prawa krajowego. Akty wykonawcze do tej ustawy będą pełniły bardzo ważną rolę w prawnym uregulowaniu całościowego funkcjonowania obrony cywilnej. Przepisy te mają z założenia przyczynić się do zapewnienia warunków i możliwości sprawnego działania.

Istotnym postanowieniem ww. ustawy jest to, że „z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny:

- ochrona ludności staje się obroną cywilną,
- organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej,
- podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej,
- zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej”[29].

Jednocześnie zgodnie z zapisami ustawy organami ochrony ludności są organy administracji publicznej. Obrona cywilna funkcjonuje w oparciu o organy, podmioty oraz zasoby stworzone już w czasie pokoju. Jednocześnie ustawa nie odnosi się do kwestii zarządzania kryzysowego oraz stanów nadzwyczajnych. Ta materia jest uregulowana w obecnie obowiązujących ustawach. Będą one obowiązywały także w czasie wojny. Innymi słowy, zarządzanie kryzysowe w określonych sytuacjach będzie prowadzone także w czasie wojny na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 poz. 122 z późn. zm.). Doświadczenia praktyczne dowodzą, że w czasie wojny często mamy do czynienia z koniecznością „zarządzania

[28] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).

[29] Ibidem, art. 2.3.

kryzysowego”[30] ze względu na występowanie dużej liczby „sytuacji kryzysowych”[31] związanych z nieadekwatnością posiadanych sił i środków.

Analiza zapisów ustawy pozwala wyodrębnić filary ochrony ludności i obrony cywilnej. Należy do nich system monitorowania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności. Filarami są także ewakuacja, przyjęcie ludności oraz organizowanie miejsc ich doraźnej dyslokacji, budowanie i doprowadzanie do stanu używalności już istniejących schronów[32] i ukryć[33] dla ludności oraz ich ewidencja i utrzymanie. Kolejnymi filarami są: wzmacnianie społecznej odporności m.in. poprzez powszechną samoobronę oraz organizowanie szkoleń, gromadzenie zasobów, budowanie struktur ochrony ludności i obrony cywilnej na różnych szczeblach administracji publicznej, a także funkcjonowanie ochrony ludności w czasie wojny. Ostatnim kluczowym filarem jest finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej, bez którego zapisy ustawowe nie znalazłyby zastosowania w praktyce.

Dla funkcjonowania obrony cywilnej kluczowym jest, że w czasie wojny zachowuje ona neutralność zbrojną. Jej zadaniem jest pomoc ludności cywilnej zarówno na terenach będących pod kontrolą własnego państwa, jak i na terenach zajętych przez nieprzyjaciela. Niemniej w okresie wojny

[30] Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 poz. 122 z późn. zm.), art. 2:
„Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

[31] Ibidem, art. 3:
„sytuacji kryzysowej – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”.

[32] Zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), art. 83.3.: „Schron to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażony w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne”.

[33] Ibidem, art. 83.4.: „Ukrycie to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji niehermetycznej”.
Art. 84.: „Miejsca doraźnego schronienia to obiekty zbiorowej ochrony będące obiektami budowlanymi, przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi, organizowane na zasadach określonych w art. 102”.

„organizacje obrony cywilnej”[34], a także formacje utworzone przez władze do wypełniania zadań wymienionych w art. 61 pkt (a)[35]mających na celu ochronę ludności cywilnej, posiadają prawo do ochrony. Innymi słowy, organizacje te nie powinny być celem ataków. Niemniej ochrona ustaje w przypadku określonym w artykule 65 Konwencji: „Ustanie ochrony ust. 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”[36,37]. Natomiast artykuł 51, ust. 3 stanowi, że osoby cywilne nie mają prawa do korzystania z ochrony określonej Konwencją, jeśli bezpośrednio uczestniczą w działaniach zbrojnych, przez cały czas trwania tego uczestnictwa[38].

W kontekście funkcjonowania obrony cywilnej należy pamiętać o budowaniu jej odporności na zakłócenia w komunikacji. Przeciwnik bowiem będzie skupiał wysiłek na obezwładnianiu i dezorganizacji systemów dowodzenia, łączności oraz transmisji danych. W związku z powyższym, kluczowy element dla koordynacji działań, dowodzenia i zarządzania, może i z dużą dozą pewności zostanie porażony, również w odniesieniu do funkcjonowania obrony

[34] Zgodnie z protokołami dodatkowymi do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r…, dz. cyt., art. 61(b):
(b) określenie „organizacje obrony cywilnej” obejmuje obiekty oraz formacje utworzone przez uprawnione władze strony konfliktu lub działające z ich upoważnienia dla wypełnienia któregokolwiek z zadań wymienionych w punkcie (a) i wyznaczone wyłącznie do tych zadań;

[35] Ibidem, art. 61(a):
(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 przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania: […].

[36] Ibidem, art. 65 ust. 1.

[37] Ibidem, art. 61(c):
(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;

[38] Ibidem, art. 51 ust. 3.

cywilnej. W tych warunkach znalezienie zastępczego sposobu zarządzania i koordynacji działań poszczególnych formacji i służb będzie kluczowe dla skuteczności systemu.

Skuteczna ochrona ludności w czasie wojny wymaga stworzenia zasobów, dlatego terytorialne organy ochrony ludności, czyli np. wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast zobowiązani są tworzyć oraz utrzymywać niezbędne zasoby obejmujące m.in. zapasy wody i żywności, zapasowe źródła energii, odzież, środki sanitarne i higieniczne, wyroby medyczne[39]. Istotnym jest, że „wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej…"[40].

Jednoczenie należy pamiętać, że za realizację zadań obrony cywilnej w zakładach pracy odpowiedzialni są ich właściciele lub kierownicy, natomiast organizacje społeczne wykonują zadania obrony cywilnej w zakresie wynikającym z ich statusów.

Rozważając funkcjonowanie obrony cywilnej trzeba podkreślić, że w każdym mieście, gminie czy powiecie będą występowały inne priorytety, niemniej wydaje się, że w większości przypadków kluczowym będzie utrzymanie oraz budowa obiektów zbiorowej ochrony. Ponadto istnieje potrzeba szybkiego stworzenia normatywów wyposażania w sprzęt przeciwchemiczny, jak maski przeciwchemiczne i środki ochrony skóry. Jednak wciąż nie ustalono, jakiemu odsetkowi ludności zapewni się tego rodzaju ochronę.

Rola powszechnej samoobrony

Instytucja państwa jest najważniejszym podmiotem będącym w stanie zapewnić wysoki jakościowo poziom ochrony ludności. Należy jednak pamiętać, że w czasie wojny priorytetowym obszarem działalności państwa oraz władz publicznych stanie się zabezpieczenie potrzeb systemu obronnego[41].

[39] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), art. 33, pkt 1.

[40] Ibidem, art. 33, pkt 3.

[41] W. Kitler, *Funkcjonowanie ludności w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa oraz w czasie wojny. Rozważania prawne i organizacyjne,* [w:] *Funkcjonowanie…*, red. W. Kitler, P. Hac, dz. cyt., s. 272.

Jak pokazują doświadczenia praktyczne w czasie wojny lub konfliktu zbrojnego, należy spodziewać się wystąpienia rozległych zniszczeń infrastruktury logistycznej, drogowo-mostowej, domów mieszkalnych oraz ośrodków przemysłowych. Ponadto występowały będę zakłócenia w funkcjonowaniu administracji publicznej, podczas gdy wiele zdarzeń wymagało będzie realizacji zadań na poziomie zarządzania kryzysowego[42], będącego elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym. W tych warunkach zdolność do terminowego świadczenia pomocy ludności dotkniętej sutkami wojny zostanie znacząco ograniczona. Innymi słowy, wielu potrzebujących nie otrzyma niezbędnej pomocy na czas, a w związku z powyższym, olbrzymie znaczenie dla zapewnienia przetrwania obywateli będzie miała powszechna samoobrona. Przygotowanie obywateli do realizacji działań m.in. w ramach powszechnej samoobrony jest rolą państwa. W tym kontekście ważnym jest, że na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907) wydano Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia[43].

Niemniej państwo nakłada również na obywateli obowiązek zabezpieczenia określonych zasobów i zdolności. Zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej „W czasie stanu wojennego i w czasie wojny osoby zamieszkujące na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, albo zamieszkujące strefę bezpośrednich działań wojennych w ramach przygotowania obrony cywilnej zabezpieczają:

1) miejsce zamieszkania oraz mienie osobiste,
2) zapasy własne wody pitnej oraz środków spożywczych,
3) zapasy własne środków sanitarnych, higienicznych oraz medycznych”[44].

[42] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 poz. 122 z późn. zm.).

[43] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych I Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz.U. 2025 poz. 162).

[44] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), art. 121.

W czasie wojny nie można wykluczyć możliwości użycia przez przeciwnika broni CBRN[45] w przestrzeni publicznej. Szkolenia z zakresu zabezpieczenie się przed zagrożeniami CBRN, Bojowymi Środkami Trującymi[46] oraz HazMat[47] stanowią ważny obszar problemowy edukacji. Ataki środkami walki przenoszącymi broń chemiczną lub ataki na zakłady przemysłowe, w których przetwarza się niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzi toksyczne środki przemysłowe, mogą doprowadzić do powstania rozległych stref skażeń. W takich przypadkach szybka ewakuacja lub zdolność zabezpieczenia mieszkania przed przedostaniem się tych środków do pomieszczeń, w których przebywają ludzie mogą okazać się kluczowe dla przetrwania. Jednocześnie, jak pokazują doświadczenia praktyczne, kluczowym dla zwiększenia bezpieczeństwa ludności cywilnej jest posiadanie wiedzy i umiejętności postępowania podczas zagrożenia z powietrza.

Należy zwrócić uwagę, że w czasie wojny wykrywanie prób dywersji, zbierania informacji na rzecz obcych sił zbrojnych oraz sabotażu staje się ważnym aspektem wzmacniania odporności na działania przeciwnika. W związku z powyższym w ramach powszechnej samoobrony należy uwzględniać szkolenie obywateli w zakresie identyfikacji osób i zdarzeń potencjalnie niebezpiecznych.

Podsumowanie

Zapewnienie przetrwania ludności w czasie wojny jest kluczowym obowiązkiem państwa. Tylko instytucja państwa jest w stanie zapewnić optymalne i synergiczne wykorzystanie zasobów umożliwiających osiągnięcie tego celu. To określone przez władze państwowe ramy strategiczne polskiego bezpieczeństwa kształtowały funkcjonowanie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. Należy jednak stwierdzić, że obecnie stan przygotowania obrony cywilnej i powszechnej samoobrony do funkcjonowania w czasie wojny jest niezadowalający. Od dawna wyczekiwana ustawa o ochronie ludności i obronie

[45] Akronim utworzony od pierwszych liter angielskich słów chemical, biological, radiological, and nuclear odnoszące się do zagrożeń chemicznych, biologicznych, radiacyjnych i nuklearnych.

[46] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bojowe-srodki-trujace;3879123.html, [dostęp: 21.04.2025]. Hasło: *Bojowe środki trujące, BŚT, związki chemiczne o dużej toksyczności, które użyte na polu walki mogą wywołać u ludzi zatrucia, śmierć lub mieć działanie obezwładniające;*

[47] Z języka angielskiego „hazardous materials".

cywilnej została uchwalona dopiero pod koniec 2024 r. Obecnie tworzone są ważne akty wykonawcze do tej ustawy, które będą szczegółowo regulowały funkcjonowanie obrony cywilnej na gruncie prawa krajowego. Jednocześnie wciąż oczekujemy na możliwość skorzystania ze środków finansowych przewidzianych w ustawie.

Jednym z najistotniejszych elementów obrony cywilnej jest funkcjonowanie systemu wykrywania, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach. Aby osiągnąć wysoką skuteczność systemu alarmowego należy go m.in. zautomatyzować oraz włączyć do niego urządzenia nagłaśniające pozostające w dyspozycji administracji publicznej, służb, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych.

Należy wziąć pod uwagę, że wobec zagrożeń i zniszczeń będących efektem potencjalnej wojny, nie zawsze będzie istniała możliwość udzielenia pomocy osobom jej potrzebującym. W tym przypadku powszechna samoobrona będzie stanowiła bardzo ważny element wzmacniania i tworzenia odporności ludności cywilnej na zagrożenia wojenne.

Uzasadnionym jest twierdzić, że system obrony cywilnej wymaga dalszego doskonalenia funkcjonowania zarówno swoich organów, jak i podmiotów oraz przygotowania adekwatnych do zagrożenia zasobów niezbędnych dla przetrwania ludności.

Literatura

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
1. Encyclopedia PWN, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bojowe-srodki-trujace;3879123.html
2. Informacja o wynikach kontroli. *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej,* KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, Najwyższa Izba kontroli, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego, Warszawa 2018.
3. Kitler W., Hac P. (red.), *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*, Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2022.
4. Koziej S., *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX wieku*, Bezpieczeństwo Narodowe, nr 21, s. 25-26, 2012.
5. Kupiecki R. (red. nauk.), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015.

6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
7. Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz.U. 2025 poz. 162).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. 2024 poz. 290).
10. *Raport dotyczący budowli ochronnych*, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2023.
11. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, Warszawa 2020.
12. *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, Warszawa 2014.
13. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).
14. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 poz. 122 z późn. zm.).