

OBRONA CYWILNA JAKO POZAMILITARNY ELEMENT SYSTEMU OBRONNEGO PAŃSTWA

Słowa kluczowe: obronność, obrona cywilna, struktura obrony cywilnej, wyzwania obrony cywilnej

STRESZCZENIE

Artykuł opisuje zarys powstania obrony cywilnej w Polsce. Ukazuje podstawowe zagadnienia funkcjonowania obrony cywilnej na terenie Polski oraz wskazuje główne akty prawne odnoszące się do poruszanego zagadnienia. W ostatniej części autor przedstawia główne wyzwania, które pojawiają się współcześnie w obszarze obrony cywilnej.

Obowiązki państwa

Zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom jest jedną z najważniejszych funkcji każdego państwa, gdyż to właśnie państwo jest *najdoskonalszą jak dotąd formą zabezpieczenia potrzeb człowieka (jednostki) i grupy społecznej w tym zakresie*². We współczesnych czasach bezpieczeństwo (narodowe) należy rozumieć jako jedną z podstawowych dziedzin funkcjonowania państwa, mającą na celu zapewnienie nie tylko przetrwania, ale przede wszystkim umożliwienie rozwoju i swobody realizacji interesów narodowych w konkretnym środowisku bezpieczeństwa, przez podejmowanie wyzwań, wykorzystywanie szans, redukcję ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego interesów³. Doświadczenia historyczne, nauka wojenna oraz wnioski ze współczesnych wojen i konfliktów lokalnych dają podstawy do jednoznacznego twierdzenia, że skuteczna obrona państwa przed potencjalną agresją przeciwnika polega na wykorzystaniu przez państwo klasycz-

¹ mgr Bartosz Łotocki jest doktorantem Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej.

² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 25.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 17.

nych, wymienionych przez C. von Clausewitza korzyści, atutów strategicznych obrony własnego terytorium⁴. Tak więc państwo broniące się przed agresją powinno, obok właściwego przygotowania sił zbrojnych, przygotować i wykorzystać do obrony także siły i środki pozamilitarnych struktur obronnych, przede wszystkim potencjał ludzki oraz walory obronne i przygotowanie obronne własnego terytorium⁵. Przekonującą syntezę doświadczeń wykorzystania potencjału ludzkiego w obronie państwa trafnie ujął Napoleon Bonaparte wskazując, że *gdy cały lud jest pod bronią i chce walczyć w obronie swej wolności, jest on niezwyciężony*⁶.

Analizując współczesne konflikty zbrojne, w tym te, które w sposób nieszablony rozgrywają się blisko naszych granic, można dojść do wniosku, że znacznie lepiej można sobie poradzić w sytuacjach, do których jest się przygotowanym niż w tych, które są zaskoczeniem.

Obronność – obrona cywilna

Podstawą skutecznej ochrony obywateli własnego państwa jest dobrze zorganizowany system obrony przed zagrożeniami. Obecnie wypracowana definicja obronności informuje, iż jest to dziedzina bezpieczeństwa narodowego obejmująca zintegrowane przeciwstawianie się zagrożeniom polityczno-militarnym, przy wykorzystaniu wszystkich – wojskowych i cywilnych – zasobów państwa, zorganizowanych w system obronności⁷. Obronność dotyczy działalności państwa zarówno w czasie stabilizacji, jak i destabilizacji. W praktycznym ujęciu obronność odnosi się do możliwości odparcia agresji, przygotowania państwa oraz jego podstawowych instrumentów do działalności obronnej. Może być również postrzegana przez pryzmat obrony kraju, a przede wszystkim jego sfery ekonomicznej, kulturowej oraz społecznej. Rozpatrując obronność pod kątem naukowym, należy wskazać, iż przedmiot badań nauk o obronności obejmuje problematykę obronną państwa w zakresie jego systemu obronnego. Przedmiotem badań z kolei są przygotowania obronne państwa i rozwój systemu obronnego państwa, w tym sił zbrojnych, a także

⁴ Szerzej: B. Balcerowicz, *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997; R. Jakubczak, J. Marczak, *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998.

⁵ M. Kuliczkowski, *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy*, M. Kuliczkowski, M. Olszewski, S. Olearczyk, *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa*, Warszawa 2011, s. 11.

⁶ Napoleon Bonaparte, *Maksymy*, Warszawa 1983, s. 109.

⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 17.

organizacja i prowadzenie działań obronnych, operacji wojskowych, dowodzenie oraz szkolenie wojsk⁸.

Etymologicznie słowo: obrona utożsamiane jest najczęściej z *odpieraniami napaści z bronią w rękę*. Oznacza jednakże nie tylko takie działanie. Odnosi się również do pojęć związanych ze środkami walki, a poza czynnościami przeciwnymi atakowi, odwołuje się także do tych, które go znacznie wyprzedzają czyli do ochrony bądź przeciwdziałania⁹. Drugi człon terminu: obrona cywilna wywodzi się od łacińskiego słowa *civis*, oznaczającego najczęściej osobę niewojskową. W języku angielskim pojęcie *civil* oznacza również osobę niewojskową (lub nieduchowną) i wywodzi od niego – prawo cywilne, cywilne ceremonie zaślubin, walkę cywilną (*civil war*), a także obronę cywilną (*Civic defence*). W znaczeniu przymiotnikowym oznacza natomiast rzecz lub zjawisko niewojskowe (*non military*), nawet jeśli dotyczy to niemundurowej służby cywilnej w siłach zbrojnych (*civil service*)¹⁰.

W ujęciu semantycznym termin: obrona cywilna może więc oznaczać: opór ludności cywilnej bądź walkę prowadzoną przez nią czyli: ochronę niemilitarną, przeciwstawianie się niebezpieczeństwom, pomoc i samopomoc realizowaną w środowisku społecznym, samoobronę społeczną, siły cywilne do walki obronnej. Jednocześnie może opisywać: siły i środki niewojskowe użyte do walki, ochrony i samoobrony, metodę walki z użyciem narzędzi niewojskowych, charakter, typ, kompleks działań obronnych bądź ochronnych z zastosowaniem narzędzi niewojskowych, działania cywilów w razie zagrożeń militarnych i niemilitarnych¹¹.

Obrona Cywilna do 1989 roku

Początki nowoczesnej obrony cywilnej datuje się na koniec I wojny światowej, czyli rok 1918. Skutki użycia nowej i dotychczas nieznannej broni chemicznej przez Niemców oraz pierwsze tragedie ludności cywilnej, spowodowane bombardowaniami, uzmysłowiły ówczesnym strategom, że istnieje możliwość oddziaływania zbrojnego nie tylko na obiekty wojskowe, ale także na ludność cywilną i obiekty cywilne znajdujące się na głębokim zapleczu frontu. Dlatego podjęto pierwsze

⁸ J. Wołęjszo, R. Jakubczak (red.), *Obronność. Teoria i praktyka*, Bellona, Warszawa 2013, s. 14.

⁹ Zob. L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2016.

¹⁰ Szerzej: Kitler W., *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej*, [w:] Kitler W. (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001, s. 12.

¹¹ Tamże.

próby utworzenia systemu obronnego, chroniącego te niewralgiczne i często pozbawione ochrony obiekty oraz ludność cywilną.

Francja, Wielka Brytania i Niemcy jako pierwsze zaczęły tworzyć systemy zwane obroną przeciwlotniczą. Zrozumienie potrzeby organizacji ochrony ludności cywilnej zaowocowało w naszym kraju utworzeniem w latach dwudziestych ubiegłego wieku Towarzystwa Obrony Przeciwgazowej i Ligi Obrony Powietrznej Państwa. Jednocześnie Ustawa sejmowa z 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej zainicjowała w kwestii formalnej i prawnej proces kształtowania się sfery obronności kraju, noszącej pierwsze znamiona współczesnej obrony cywilnej¹². Druga wojna światowa potwierdziła konieczność organizowania ochrony ludności cywilnej. Kapitulacja III Rzeszy nie zakończyła definitywnie kwestii bezpieczeństwa ludności cywilnej. Państwa europejskie, osłabione po trudach wojny, musiały nie tylko realizować swoją odbudowę ale i przygotować się do nowych zagrożeń. Pozycja ówczesnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) rosła i uświadamiała możliwe niebezpieczeństwa kojarzonego ze światową rewolucją proletariacką i słowami Stalina: *Tam nasze granice, gdzie stoją nasze czolgi*. Dwa przeciwstawne bloki stały się faktem. Świat stanął w obliczu możliwej trzeciej wojny światowej, która przerażała wizją ataków nuklearnych utrwalonych uderzeniami w Hiroszimie i Nagasaki. Ludność cywilna zaczęła budować schrony przeciwatomowe, nawet we własnych domach¹³. W naszym kraju w pierwszych powojennych latach realizowano działalność związaną z ochroną ludności na podstawie wspomnianej wyżej ustawy z 1934 r. Jednak wyścig zbrojeń, wytyczany odpowiednią drogą postępowania przez liderów przeciwstawnych stron, zmienił sposób postrzegania ochrony ludności niezaangażowanej w czynne uczestnictwo w przyszłym konflikcie zbrojnym. Kolejne zmiany nastąpiły w 1973 r., kiedy to Rada Ministrów 18 maja podjęła uchwałę o powołaniu do życia Obrony Cywilnej (OC) – rys. 1. Jej głównym celem pozostała ochrona ludności przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych oraz zapewnienie jej niezbędnych warunków do przetrwania¹⁴. Uchwała nr 112/73 z dnia 18 maja 1973 r. określiła organizację OC, cel oraz zadania organów administracji państwowej, jednostek gospodarki uspołecznionej i organizacji społecznych. Pierwotnie jej cele odnosiły się do zapewnienia *ochrony ludności i zakładów pracy, pomieszczeń i urzędzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury przed skutkami działania broni masowego rażenia i innymi działaniami nieprzyjaciela, jak również udzielanie pomocy poszkodowanym*¹⁵.

¹² J. Suwart, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa 1986, s. 8.

¹³ J. Suwart, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa 1986, s. 9.

¹⁴ Tamże, s. 9.

¹⁵ Szerzej: R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 46.

Obrona Cywilna



Rysunek 1. Struktura OC na szczeblu administracji państwowej w PRL.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z www.ock.gov.pl

Na podstawie zaprezentowanej uchwały, 28 czerwca 1979 r. znowelizowano Ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP z 21 listopada 1967 r., która w znaczącej części swych przepisów wypowiedała się także w sprawach obrony cywilnej¹⁶. W rozumieniu zawartych tam zapisów przyjęto, że *obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu kląsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*¹⁷.

Przyjęte założenia były podstawą funkcjonowania Obrony Cywilnej do roku 1983. Następnie, zgodnie z Uchwałą Rady Ministrów nr 191/83 z 23 grudnia 1983 r. w sprawie obrony cywilnej, ustalono dla niej następujące zadania:

- *ochronę ludności przed skutkami rażenia* – ostrzeganie i alarmowanie ludności oraz wykrywanie zagrożeń i zakażeń; przygotowanie i przeprowadzenie rozśrodkowania załóg zakładów pracy oraz ewakuacji pozostałej ludności; przygotowanie budowli ochronnych i urzędzeń specjalnych; zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
- *ochronę zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej przed działaniem środków rażenia* – ochrona ujęć i urzędzeń wodnych oraz zapewnienie awaryjnych ujęć wody; przygotowanie i realizacja zaciemnienia i wygaszania oświetlenia;

¹⁶ Szerzej: W. Kitler, *Ochrona ludności*, [w:] Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 70.

¹⁷ Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220), art. 137.

ochrona unikalnej aparatury naukowej oraz ważnej dokumentacji technicznej i technologicznej; przygotowanie stanowisk kierowania obroną cywilną; zabezpieczenie szczególnie ważnych urządzeń, stanowisk pracy, których funkcjonowanie jest niezbędne; ochrona płodów rolnych i produktów żywnościowych oraz zwierząt gospodarskich i pasz; wykonywanie innych przedsięwzięć zwiększających stopień ochrony przed działaniem środków rażenia i wtórnymi skutkami tego działania;

- *ochronę dóbr kultury* – zabezpieczenie lub przeprowadzenie ewakuacji ruchomych dóbr kultury oraz zabezpieczenie nieruchomości dóbr kultury przed skutkami rażenia;
- *ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym* – przygotowanie formacji obrony cywilnej do prowadzenia akcji ratunkowych; organizowanie i przeprowadzanie akcji ratunkowych; likwidowanie skutków użycia środków rażenia;
- *współdziałanie w zwalczaniu kłesk żywiołowych i usuwaniu ich skutków*¹⁸.

Obrona Cywilna po 1989 roku

Kolejne zmiany w założeniach obrony cywilnej nastąpiły wraz z ratyfikowaniem przez nasz kraj Protokołów Dodatkowych z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r. Ratyfikacja ta wymusiła jednocześnie przyjęcie nowych zadań, które określono w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku¹⁹.

Dokonano w nim przede wszystkim rozdzielenia zadań Obrony Cywilnej na okres *wojny* i czasu *pokoju*²⁰. Wskazano, iż w czasie wojny zadania te obejmują, w szczególności: wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeżenie i alarmowanie; organizowanie ewakuacji ludności; przygotowanie 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

¹⁸ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 56-57.

¹⁹ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. Nr 93 poz. 429).

²⁰ Tamże, § 1 ust. 1.

w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźną pomoc w grzebaniu zmarłych²¹.

Z kolei zadania w czasie pokoju obejmują: działalność planistyczną i prace organizacyjne; działalność szkoleniową i upowszechniającą w zakresie problematyki obrony cywilnej; przygotowanie ludności do uczestnictwa w powszechnej samoobronie; współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków, organizowanych i prowadzonych przez inne organy²².

Problemem związanym z ochroną prawną działań obrony cywilnej jest jej identyfikacja. Każda strona konfliktu powinna dołożyć starań, by jej organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki i materiały mogły być zidentyfikowane, gdy są całkowicie przeznaczone do zadań obrony cywilnej. Do tego celu służą międzynarodowe znaki rozpoznawcze obrony cywilnej i karty tożsamości dla jej personelu. Bez swoich znaków rozpoznawczych obrona cywilna nie mogłaby istnieć. Kolokwialnie określając problem można powiedzieć, że znaki rozpoznawcze obrony cywilnej powinny stanowić jedyną broń jej członków przed przeciwnikiem (rys. 2).



Rysunek 2. Znak rozpoznawczy obrony cywilnej
– niebieski trójkąt na pomarańczowym tle w kształcie koła

Źródło: www.ock.gov.pl

Tak określona obrona cywilna pozostaje pod ochroną międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych. Niemniej jednak pewne działania mogą być przyczyną ustania ochrony. Art. 65 Protokołu I określa zasady jej ustania czyli: *ochrona, do*

²¹ Tamże.

²² Tamże, § 2 i § 3.

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.

Za działanie szkodliwe dla przeciwnika nie należy uważać:

- a) wykonywania zadań obrony cywilnej pod kierownictwem lub nadzorem władz wojskowych;
- b) współpracy cywilnego personelu obrony cywilnej z personelem wojskowym w wykonywaniu zadań obrony cywilnej ani przydzielenia osób wojskowych do cywilnych organizacji obrony cywilnej;
- c) okoliczności, że spełnianie zadań obrony cywilnej może sporadycznie przynieść korzyść ofiarom wojskowym, zwłaszcza niezdolnym do walki²³.

Z powyższego wynika, że przyjęto ogólną zasadę, iż nie jest ważne kto wykonuje zadania obrony cywilnej, ważne jest czy wykonuje je zgodnie z ustalonymi zasadami i czy mieszczą się one w ramach nakreślonych zadań humanitarnych. Praktyka wskazuje, że klasyfikowanie działań jako szkodliwe dla przeciwnika lub nieszkodliwe jest jednak bardzo trudne.

Wraz ze scharakteryzowanym powyżej dokumentem pod tą samą datą wydano jednocześnie Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej²⁴.

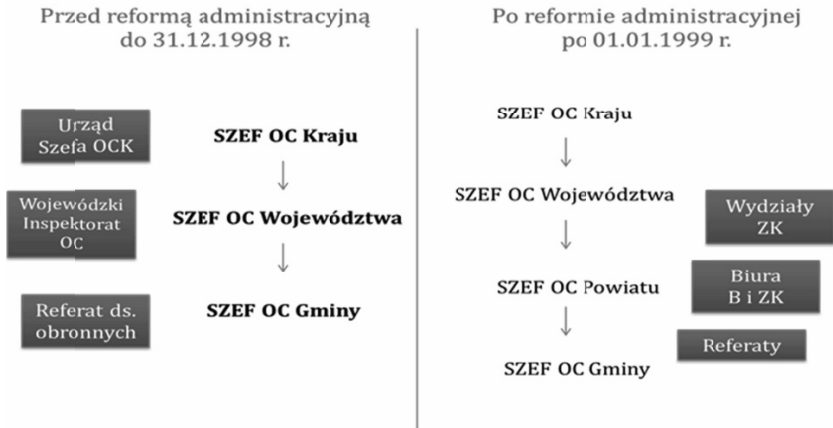
Jednak zapisy zawarte w tym dokumencie zdezaktualizowały się z chwilą wprowadzenia w naszym kraju z dniem 1 stycznia 1999 r. nowego podziału terytorialnego państwa. W wyniku dokonanej zmiany ustrojowej powstał nowy układ władzy publicznej, w którym znaczącą rolę w zakresie ochrony ludności przypisano administracji samorządowej i wojewodzie jako przedstawicielowi administracji rządowej, a jednocześnie szefowi obrony cywilnej województwa²⁵ (rys. 3).

²³ Zob. Protokół dodatkowy (I) do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175).

²⁴ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. Nr 91, poz. 420).

²⁵ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 85-86.

Struktura OCK



Rysunek 3. Struktura OCK przed i po reformie administracyjnej w 1999 roku

Źródło: opracowanie własne.

W nowej sytuacji prawnej zakres obowiązków szefa obrony cywilnej odpowiedniego poziomu zarządzania reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku²⁶.

Zawiera ono nowe zadania przypisane szefowi obrony cywilnej kraju (SOCK), a także określone w sposób zespolony – zadania dla wojewody, starosty i wójta (burmistrza, prezydenta) jako szefów obrony cywilnej.

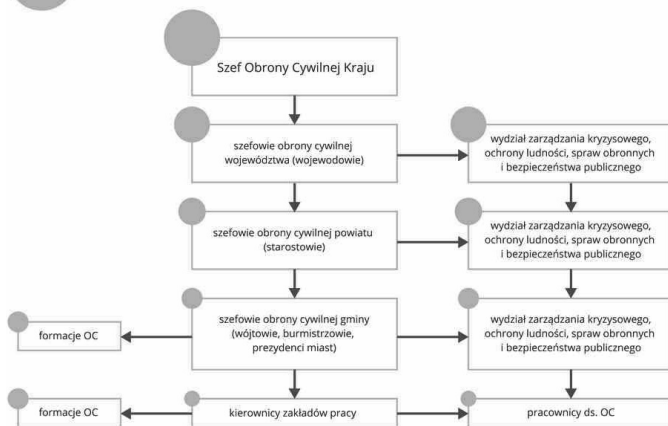
W takim rozumieniu strukturę organizacyjną obrony cywilnej (rys. 4) oparto na istniejącej strukturze organizacyjnej państwa, zapewniając tym samym odpowiednią integrację z innymi ogniwami systemu obronnego²⁷.

²⁶ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).

²⁷ Szerzej: W. Kitler, *Ochrona ludności*, [w:] Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 75.



Struktura organizacyjna obrony cywilnej w Polsce



Rysunek 4. Organizacja obrony cywilnej w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Ogólną interpretację problematyki z zakresu obrony cywilnej tego okresu ujęła znowelizowana Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁸ gdzie zlokalizowano artykuł 140 określający, iż Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia: zadania obrony cywilnej oraz obowiązki i uprawnienia organów administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, a także organizacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad planowania i organizacji działań ratowniczych, monitorowania zagrożeń, szkolenia i upowszechniania problematyki obrony cywilnej; zasady zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków przez obronę cywilną, uwzględniając w szczególności zasady współdziałania z innymi służbami i kompetencje w tej dziedzinie; ogólne zasady tworzenia i przeznaczania formacji obrony cywilnej, uwzględniając w szczególności ich modelowe struktury organizacyjne i podporządkowanie, oraz zasady wyposażenia ich w niezbędny sprzęt i środki²⁹.

²⁸ Uwaga: według stanu prawnego na dzień 1.08.2002 r.

²⁹ Zob. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220).

Charakteryzowany powyżej etap rozwoju obrony cywilnej zamyka uchwalenie 18 kwietnia 2002 r. Ustawy o stanie klęski żywiołowej, która do założeń w zakresie ochrony ludności wniosła nowe rozwiązania³⁰. Konsekwencją powyższego było pojawienie się kolejnej nowelizacji Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej i skreślenie omawianego artykułu 140³¹. W nowym ujęciu nie zmieniono wcześniejszych zapisów określających, że *obrona cywilna współdziała w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków*³².

W stosunku do tak określonej obrony cywilnej obywatel naszego kraju posiada zatem obowiązki polegające na: odbywaniu służby w obronie cywilnej, przysposobieniu obronnemu młodzieży szkolnej, szkoleniu w zakresie powszechnej samoobrony ludności, bądź wykonywaniu innych zadań przewidzianych w Ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP³³. Jeżeli chodzi o służbę w obronie cywilnej, to odbywa się ona w formacjach obrony cywilnej. Określono je jako podstawowe jednostki organizacyjne przeznaczone do wykonywania zadań obrony cywilnej. Składają się one z oddziałów: przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych, zadań specjalistycznych bądź innych określonych dla tych formacji³⁴. Wskazano przy tym, iż obowiązek służby w obronie cywilnej jest dwojakiego rodzaju. Polega na odbywaniu jej w czasie pokoju i w czasie wojny. W pierwszej sytuacji dotyczy: zasadniczej służby lub szkolenia i ćwiczeń, a w drugiej czynnej służby. Ustawodawca określił przy tym, iż zasadniczą służbę lub szkolenie w obronie cywilnej w czasie pokoju odbywa się wyłącznie w okresie trwania obowiązku odbywania zasadniczej służby wojskowej oraz przeszkolenia wojskowego³⁵.

W ostatnim dwudziestoleciu XXI wieku zachodziły w obronie cywilnej przemiany wynikające nie tylko z transformacji systemu społeczno-politycznego i gospodarczego kraju, ale również z przystąpienia Polski do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i wejścia w skład krajów Unii Europejskiej (UE). Tworzeniu nowoczesnego systemu obrony cywilnej sprzyjał fakt usytuowania jej od 1997 r. w resorcie Spraw Wewnętrznych i Administracji, co niewątpliwie ułatwiało kontakty z całą

³⁰ Zob. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).

³¹ Uwaga: według stanu prawnego na dzień 1.07.2004 r.

³² Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, według stanu prawnego na dzień 1.07.2004 r., art. 137.

³³ M. Lutostański, *Prawo a bezpieczeństwo narodu i państwa*, Łódź-Warszawa 2011, s. 181-184.

³⁴ Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, według stanu prawnego na dzień 1.07.2004 r., art. 139.

³⁵ Tamże, art. 141.

administracją publiczną (rządową, samorządową) oraz współdziałanie z pozostałymi uczestnikami systemu ochrony ludności³⁶. Całość struktury koordynował Zespół Reagowania Kryzysowego, który zaczął odpowiadać za zgodność działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie naturalnych klęsk żywiołowych, jak również klęsk spowodowanych przez człowieka oraz usuwanie ich skutków³⁷.

Zdaniem W. Kitlera obiektywne zjawisko będące obroną cywilną nie zawsze było określane za pomocą specjalnej nazwy. Kiedy zaś po raz pierwszy jakiejś nazwy użyto, nie musiała ona wcale oddawać istoty tego, czego by od niej oczekiwano³⁸. Niezależnie jednak od zmian jakie następowały w rozumieniu tego pojęcia, podstawowe znaczenie ma fakt użycia takiego terminu w przepisach określonych we wspomnianym I protokole dodatkowym do konwencji genewskich z 1949 r., dotyczącym ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych³⁹. Zawarte w nim ustalenia stanowią podstawę prawną do powołania i działania obrony cywilnej w ponad 100 państwach na świecie. Praktycznie we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych wdrożona została zasada przyjmowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo ludności w sytuacjach kryzysowych przez najniższy szczebel administracji, tj. przez władze lokalne, które mają bezpośrednio realizować zadania związane z ochroną ludności. Jednak z charakteru zagrożeń militarnych wynika także potrzeba podejmowania działań na wyższych szczeblach administracji państwa. Administracja lokalna i społeczności lokalne nie będą w stanie podejmować skutecznych działań prewencyjnych i ratunkowych wobec zmasowanych działań przeciwnika oraz w obliczu dużych katastrof naturalnych. Dlatego ustawodawstwo większości państw zachodnich lokuje obronę cywilną na wszystkich szczeblach administracji publicznej, uczestniczą w niej organy administracji rządowej i samorządowej, instytucje państwowe i pozarządowe oraz ogół obywateli.

Poruszone dotychczas akty prawne nie wyczerpują całej listy aktów prawnych regulujących (bezpośrednio lub pośrednio) zasady funkcjonowania obrony cywilnej w kraju, a mają jedynie wskazać jej główne nurty, które ukształtowały obecny charakter OC.

³⁶ Do 1996 roku, na mocy wcześniej obowiązującego prawa, obrona cywilna w Polsce ulokowana była w resorcie Obrony Narodowej, a Szef Obrony Cywilnej Kraju podlegał Ministrowi Obrony Narodowej.

³⁷ J. Kaczmarek, *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa 2008, s. 17.

³⁸ W. Kitler, *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej*, [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001, s. 14.

³⁹ Zob. Protokół dodatkowy (I) do konwencji genewskich.

Współczesne wyzwania

Analizując dokumenty, akty prawne i dyskursy naukowe odnoszące się do zagadnienia Obrony Cywilnej w kraju odnaleźć można liczne głosy, iż w obecnej formie OC nie wychodzi naprzeciw współczesnym zagrożeniom, a tym samym nie jest skuteczna zarówno w czasie pokoju, jak i prawdopodobnie nie będzie skuteczna w czasie wojny. Szereg zarzutów sformułowano w poniższych publikacjach. Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego z 2013 r. wskazuje, że istotnym elementem działań w obszarze ratownictwa i ochrony ludności jest funkcjonowanie systemu ochrony ludności w czasie wojny. Wskazuje, że w obecnym stanie prawnym szef Obrony Cywilnej Kraju, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej, odpowiada za wykonywanie zadań w zakresie przygotowywania projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej, ustalania ogólnych zasad realizacji zadań w tym zakresie, koordynowania określonych przedsięwzięć i sprawowania kontroli nad realizacją przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej. Stosowna ustawa daje szefowi OCK delegację do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów w sprawach należących do jego zakresu działania. W kontekście sprawności obrony cywilnej, autorzy zauważają, że również brak jest określenia zadań w tym zakresie (a tego wymaga ratyfikowana konwencja międzynarodowa) oraz nierozwiązana do tej pory kwestia reklamowania członków OSP (mówi o tym Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie reklamowania od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny – Dz.U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2136) od konieczności pełnienia służby wojskowej w razie odwołania poboru, w warunkach bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa (lub militaryzacji całego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego)⁴⁰.

W Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. określono, że na bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku przemożny wpływ wywierają procesy zachodzące we współczesnym, globalnym środowisku bezpieczeństwa. Cechują się one dużą dynamiką i złożonością zmian oraz występowaniem zagrożeń asymetrycznych, z których najgroźniejsze to: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, zagrożenia w cyberprzestrzeni. Autorzy wskazują, że przeciwdziałanie wszystkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa wymaga posiadania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, gwarantującego szybkie i spraw-

⁴⁰ Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, wyd. BBN, Warszawa 2013.

ne działanie w każdych warunkach oraz w reakcji na wszelkiego typu zagrożenia i kryzysy. Eksperti podkreślają, że dostrzegalnym mankamentem w tym obszarze jest obrona cywilna. Wyrażają oni opinię, że utrzymujący się od lat brak rozwiązań prawnych i systemowych regulujących współdziałanie systemów ratowniczych, organów i służb wykonujących zadania ochrony ludności, osłabia przygotowania zarówno w obszarze obrony narodowej, jak i zarządzania kryzysowego. Niepokoi też mała ilość ćwiczeń obronnych o zasięgu krajowym i regionalnym, ukierunkowanych na współdziałanie elementów cywilnych i wojskowych. Wyzwaniem pozostaje niski poziom kompetencji obronnych w społeczeństwie, wynikły z niedostatecznej edukacji w obszarze obronnym, braku narzędzi oceniających te kompetencje oraz nowoczesnych środków edukacji⁴¹.

W opinii autorów Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, dotychczasowe rozwiązania w tym obszarze są nieadekwatne do współczesnych zagrożeń, a regulacje prawne niespójne i niewyczerpujące wszystkich obszarów zadaniowych. Przepisy jednoznacznie nie określają zadań obrony cywilnej realizowanych w czasie pokoju, ograniczając się wyłącznie do działalności planistycznej, organizacyjnej, szkoleniowej i upowszechniającej wiedzę dotyczącą tej problematyki. Zdaniem zespołu autorskiego spowodowane to zostało w części uchynieniem art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, który stanowił delegację ustawową do wydania przez Radę Ministrów rozporządzeń określających obowiązki i uprawnienia organów w sprawie obrony cywilnej, kwestie formacji obrony cywilnej oraz sygnały powszechnego ostrzegania i alarmowania. Uchylenie wspomnianego zapisu i brak wydania w to miejsce nowej regulacji prawnej, znacznie ograniczyły możliwości realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej⁴².

Eksperti jako główne działania w celu poprawy negatywnego stanu rzeczy proponują:

- wprowadzenie rozwiązań zmierzających do utrzymania ciągłości odpowiedzialności za ochronę ludności w każdej sytuacji, w tym w stanie wojny;
- precyzyjne uregulowanie działań obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w tym obszarze wymaga przygotowania stosownych zmian legislacyjnych. Należy opracować akt prawny, który uporządkuje kompetencje i zadania wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej⁴³.

⁴¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Warszawa 2013, s. 21.

⁴² Tamże, s. 67.

⁴³ Tamże, s. 67.

W tym miejscu należy wspomnieć o znajdującej się wciąż w fazie projektu ustawy o ochronie ludności, nad którą prace rozpoczęły się już w roku 2009, a obecnie nie widać dalszego postępu prac na tym dokumencie. Pozytywnym sygnałem w tym kontekście jest natomiast fakt opublikowania 17 listopada 2014 r. na łamach Monitora Polskiego Komunikatu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 r.⁴⁴ o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020. Program ten mimo, iż porusza tematykę ratownictwa posiada wiele walorów, które mają pozytywny wpływ na zadania w obszarze obrony cywilnej.

Obszerną diagnozą stanu obrony cywilnej w kraju jest raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2011 r. zatytułowany „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”⁴⁵. Celem kontroli była ocena przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań ustawowych. W raporcie podkreślono, że Obrona cywilna ma istotne znaczenie dla obronności kraju, zarówno w okresie wojny jak i pokoju. Wskazano, że ważnym zadaniem w okresie wojny jest ochrona ludności cywilnej i infrastruktury krytycznej, a w okresie pokoju, współdziałanie w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych. Z uwagi na społeczny charakter tych zadań, istotne w opinii autorów jest, by formacje obrony cywilnej były właściwie przygotowane do ich realizacji. Dotyczy to głównie organizacji, wyposażenia w sprzęt oraz wyszkolenia.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przygotowanie struktur obrony cywilnej kraju do realizacji jej zadań ustawowych. Główne zarzuty wobec szefów OCK na szczeblach wojewódzkich, powiatowych i gminnych dotyczyły braków lub niepełnych planów obrony cywilnej, niepowołania formacji obrony cywilnej, braków w realizacji wykazów podmiotów przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć z zakresu obrony cywilnej, a także braku realizacji szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony. Za nieskuteczne uznano również funkcjonowanie systemu kontroli realizacji zadań oraz informowania i stanie obrony cywilnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, aktualna struktura i organizacja obrony cywilnej kraju nie zapewnia skutecznej realizacji celów ustawowych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, będący organem kierującym działem sprawy

⁴⁴ Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020.

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju KPB-4101-02/2011, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, Warszawa 2011.

wewnętrzne, obejmującym między innymi sprawy obrony cywilnej oraz sprawujący nadzór nad obroną cywilną kraju, nierzetelnie wywiązywał się ze swoich obowiązków, w szczególności nie podejmował działań w zakresie uzyskania aktualnych i zweryfikowanych danych co do funkcjonowania OC. Również działalność Szefa OCK, centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach obrony cywilnej, nie zapewniła w opinii organu kontrolującego, właściwego dostosowania i przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań ustawowych. Sposób i poziom finansowania obrony cywilnej nie zapewniał sprawnego funkcjonowania systemu obrony cywilnej i praktycznie uniemożliwiał wyposażenie formacji OC w niezbędny sprzęt, w tym wymianę zdekapitalizowanych i przestarzałych urządzeń.

Wnioski płynące z kontroli NIK obnażają obecne mankamenty obszaru obrony cywilnej. W tekście czytamy, że kontrola wykazała, iż obecnie funkcjonujący model systemu obrony cywilnej kraju nie jest w pełni dostosowany do aktualnych potrzeb, w tym wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, obecnej organizacji państwa i stanu infrastruktury kraju. Normy prawne regulujące organizację i funkcjonowanie obrony cywilnej nie zapewniają skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności oraz współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych wykonywanych w ramach struktur obrony cywilnej z działalnością wykonywaną w tym zakresie przez inne podmioty. Brakuje również mechanizmów zapewniających niezbędną, skuteczną koordynację działań w ramach samego systemu obrony cywilnej. Zadania obrony cywilnej kraju zostały bowiem powierzone odrębnym organom i formacjom, jednak bez precyzyjnego określenia ich wzajemnych relacji, zasad współdziałania oraz odpowiedzialności za poszczególne zadania. Nie ustalono także zasad współpracy z innymi organami państwa wykonującymi zadania z zakresu ochrony ludności, zwalczania klęsk żywiołowych i innych zdarzeń nadzwyczajnych. Zdefiniowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zadania obrony cywilnej są też w dużej mierze zbieżne z zadaniami określonymi w ustawach: o ochronie przeciwpożarowej⁴⁶, o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁷, o stanie klęski żywiołowej⁴⁸ oraz o zarządzaniu kryzysowym⁴⁹. Regulacje

⁴⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 Nr 178, poz. 1380 ze zm.).

⁴⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590).

te nie są jednak dostatecznie skorelowane, co powoduje, że do realizacji poszczególnych zadań powołano kilku wykonawców. Przy braku jednoznacznego ustalenia ich wzajemnych relacji może to powodować wątpliwości co do tego kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonanie poszczególnych zadań.

Wprawdzie już w 2006 r. podjęte zostały prace zmierzające do dostosowania systemu obrony cywilnej do aktualnych potrzeb i organizacji państwa, to jednak do czasu zakończenia kontroli regulacji takich nie przygotowano i nie wdrożono. W ocenie NIK w systemie prawnym brak jest jasnych i przejrzystych przepisów wykonawczych dotyczących OC, które umożliwiłyby prawidłową i skuteczną realizację zadań OC na obszarze kraju. Ustalenia kontroli wskazują, że przygotowanie jednostek terenowych OC nie zapewnia skutecznej ochrony ludności przed zagrożeniami. Formacje OC nie posiadają adekwatnego do potencjalnych zagrożeń wyposażenia, a przeznaczane na ten cel środki finansowe nie dają możliwości bieżącego uzupełniania niedoborów oraz rotacji sprzętu wyeksploatowanego. Zaniechanie weryfikacji organizacji formacji OC spowodowało, że znaczna część tych jednostek nie posiada niezbędnych obsad osobowych. Przestarzałe plany obrony cywilnej nie dają gwarancji, że działania prowadzone według przyjętych w tych dokumentach założeń zapewnią ochronę zdrowia i życia ludności cywilnej⁵⁰.

Również sam szef OCK zdiagnozował stan przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny oraz skonstruował stosowne wnioski. Całość zawarta została w dokumencie „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 rok”⁵¹. Diagnoza została opracowana na podstawie informacji przekazanych przez Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich. Obejmuje ona zagadnienia z zakresu: systemu wykrywania, ostrzegania i alarmowania, budownictwa ochronnego, wyposażenia, bazy magazynowej, sprzętu obrony cywilnej, punktów do likwidacji skażeń, planowania, ochrony ujęć i urządzeń wodnych, finansowania zadań, szkoleń oraz sprawowania nadzoru nad realizacją zadań obrony cywilnej⁵².

Sporządzony dokument potwierdza konieczność prowadzenia prac nad nowymi uregulowaniami prawnymi dotyczącymi realizowania zadań obrony cywilnej. Analiza informacji przekazywanych przez wydziały bezpieczeństwa i zarządzania

⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”, NIK, Warszawa 2011.

⁵¹ „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 rok”, Warszawa 2015.

⁵² Tamże.

kryzysowego urzędów wojewódzkich wskazuje również na konieczność konsolidowania dokumentów planistycznych dotyczących obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego przygotowywanych na szczeblu wojewódzkim⁵³.

Jak wskazuje szef OCK brak środków finansowych jest przyczyną licznych problemów np. niezadawalającego tempa modernizacji systemu ostrzegania i alarmowania, czy też postępującej degradacja budowli ochronnych (schronów i ukryć). Ponadto w kraju nie obowiązuje żaden rządowy dokument nakreślający kierunek działań w zakresie budownictwa ochronnego. Zauważa on również, że aktualny stan normatywno-prawny nie daje możliwości planowania odpowiedniego przygotowania zadania likwidacji skażeń i zakażeń. Skutkuje to problemami w identyfikacji potrzeb. Jako konieczne wskazuje wydanie przepisów prawnych określających zasady planowania punktów likwidacji skażeń, rodzaje punktów i zasady ich funkcjonowania⁵⁴.

Pokonać bariery

Obrona cywilna w naszym kraju ma za sobą tradycję sięgającą okresu odzyskania niepodległości. Swoje apogeum osiągnęła w latach 70-tych ubiegłego wieku, kiedy to społeczeństwo licznie uczestniczyło w szkoleniach pro obronnych oraz formacjach obrony cywilnej na terenie kraju. Związane to był pośrednio z sytuacją geopolityczną i umiejscowieniem państwa w tak zwanym bloku wschodnim oraz wizją konfliktu nuklearnego. W kolejnych latach dochodziło do odwilży w stosunkach między czołowymi mocarstwami, a po upadku ZSRR i odzyskaniu przez Polskę pełnej suwerenności poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństwa wzrosło. Wstąpienie w struktury NATO oraz Unii Europejskiej oraz globalna wizja pokoju w Europie wyraźnie odsunęły zagrożenia związane z ewentualną wojną, a tym samym odsunęły na bok potrzebę organizacji takich elementów systemu obronnego jak chociażby obrona cywilna. Spowodowało to na przestrzeni lat, iż OC nie tylko przestała odpowiadać społecznym potrzebom, ale też nie była w stanie, z braku odpowiednich decyzji politycznych (a co za tym idzie także finansowych), dostosować się do zmieniających się zagrożeń. Trwający wiele lat stan doprowadził do zubożenia zarówno stanów materiałowych (sprzęt, budowle) obrony cywilnej jak i kadrowych, w postaci chociażby przeszkolonych instruktorów obrony cywilnej czy nauczycieli. Na niedostatki wskazują liczne analizy i kontrole, a wnioski

⁵³ „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2014 rok”, Warszawa 2015.

⁵⁴ Tamże.

płynące z nich są dużej mierze zbieżne – należy jak najszybciej dostosować obecny stan prawny w zakresie obrony cywilnej do współczesnych norm i kontynuowania procesu dostosowywania istniejących rozwiązań w dziedzinie obrony cywilnej do aktualnych wyzwań i potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Zapowiedzią takich działań są „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 roku”⁵⁵. Pozytywne informacje płynące z zapowiedzi wznowienia procesu procedowania nowej regulacji prawnej w zakresie obrony cywilnej dają nadzieję, że być może już w niedalekiej przyszłości będzie można w naszym kraju mówić o Obronie Cywilnej na miarę XXI wieku.

Bibliografia

1. Balcerowicz B., *Obronność państwa średniego*, Warszawa 1997.
2. Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2016.
3. Jakubczak R., Marczak J., *Obrona terytorialna Polski na progu XXI w.*, Warszawa 1998.
4. Kaczmarek J., *Współczesne bezpieczeństwo*, Warszawa 2008.
5. Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011.
6. Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
7. Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001.
8. Kitler W., *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej*, [w:] Kitler W. (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001.
9. Kuliczkowski M., *Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego – wybrane problemy*, Warszawa 2011.
10. Kuliczkowski M., Olszewski M., Olearczyk S., *Administracja publiczna i przedsiębiorcy w obszarze pozamilitarnych przygotowań obronnych państwa*, Warszawa Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 Nr 178, poz. 1380).
11. Lutostański M., *Prawo a bezpieczeństwo narodu i państwa*, Łódź-Warszawa 2011.
12. Mitek T., *Obrona cywilna według nowych wytycznych*, [w:] Przegląd Obrony Cywilnej nr 03/ 2011, Warszawa 2011.
13. Napoleon Bonaparte, *Maksymy*, Warszawa 1983.
14. Suwart J., *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa 1986.
15. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
16. Wołęjszo J., Jakubczak R. (red.), *Obronność. Teoria i praktyka*, Bellona, Warszawa 2013.

⁵⁵ „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 20 listopada 2015 roku do działalności w dziedzinie obrony w 2016 roku”, Warszawa 2015.

17. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Warszawa 2013.
18. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. BBN, Warszawa 2013.
19. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2012-2022*, Warszawa: MON BIP, Projekt z kwietnia 2012.
20. Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 roku o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020*.
21. Informacja o wynikach kontroli *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju* KPB-4101-02/2011, Nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, NIK, Warszawa 2011.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1967 Nr 44 poz. 220).
5. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (Dz. U. Nr 91, poz. 420).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. Nr 96, poz. 850).
8. *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2016 roku*, Warszawa 2015.
9. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).

Keywords: *defense, civil defense, civil defense structure, civil defense challenges*

SUMMARY

The article describes the milestones of civil defense in Poland, from the end of the World War I till the modern times. It shows basics of the functioning and indicates the main legal acts relating to the discussed theme. In the last part the author presents the main challenges that arise today in the area of civil defense.