

**BOGDAN MICHAILIUK \***

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

**IRMINA DENYSIUK \***

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska

**WOJCIECH SZULC\***

Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa, Polska



## ZAPEWNIENIE PRZETRWANIA LUDNOŚCI CYWILNEJ W WARUNKACH ZEWNĘTRZNEGO ZAGROŻENIA PAŃSTWA I W CZASIE WOJNY – WYBRANE PROBLEMY

### ENSURING THE SURVIVAL OF THE CIVILIAN POPULATION IN CONDITIONS OF EXTERNAL THREAT TO THE STATE AND DURING THE WAR – SELECTED PROBLEMS



**ABSTRAKT:** W swoich rozważaniach autorzy odnieśli się do wprowadzenia metodologicznego do problematyki zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny. Przybliżono pojęcie ochrony ludności, a następnie wskazano cele badań w przedmiotowym zakresie oraz możliwy do przyjęcia główny problem badawczy i związane z nim szczegółowe problemy badawcze, a także hipotezę badawczą (ogólną i szczegółowe). W dalszej części, w oparciu o analizę zapisów prawnych (obowiązujących, jak również procedowanych), literatury przedmiotu oraz przy wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń w przedmiotowej materii, autorzy przedstawili wybrane zagadnienia oscylujące wokół przedmiotu badań (potencjalne i rzeczywiste zagrożenia, wykorzystanie sił i środków do przeciwdziałania i walki, problemy organizacyjno-prawne, organizacyjno-kompetencyjny zakres obowiązków podmiotów – zgodnie z właściwością rzeczową). Finalnie wskazano dostrzegalne niedomagania i zaprezentowali postulowane zmiany ukierunkowane

---



\* dr hab. Inż. Bogdan Michailiuk., War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0003-0985-1840>  [b.michailiuk@akademia.mil.pl](mailto:b.michailiuk@akademia.mil.pl)

\* dr Irmina Denysiuk, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-1154-5167>  [i.denysiuk@akademia.mil.pl](mailto:i.denysiuk@akademia.mil.pl)

\* Wojciech Szulc, War Studies University, Warsaw, Poland

 <https://orcid.org/0000-0002-4904-2020>  [w.szulc86@wp.pl](mailto:w.szulc86@wp.pl)

Copyright (c) 2021 Bogdan Michailiuk, Irmina Denysiuk, Wojciech Szulc. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

na zwiększenie efektywności w zapewnieniu przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

**SŁOWA KLUCZOWE:** ochrona ludności cywilnej, obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, zewnętrzne zagrożenie państwa, wojna

**ABSTRACT:** The Authors referred to the introduction of a methodological issue of ensuring the survival of civil protection in conditions of external threats to the State and during the war. The Authors presented the definition of civil protection, the objectives of the study, the main research problem, and related specific research problems and the research hypothesis (general and specific). In the next part of text, on the basis of the analysis of legal regulations (in force as well as those undergoing proceedings), the literature on the subject and with the use of previous experience in this subject, the Authors have presented selected issues oscillating around the subject of research (actual and potential threats, preventing and combating, organizational and legal problems). Finally, the errors were indicated. Authors indicated changes that could increase the effectiveness of efforts to ensure the survival of civilians in conditions of external threat to the State and during the war.

**KEYWORDS:** civil protection, civil defence, crisis management, emergency states, war

## WPROWADZENIE

Mnogość, częstotliwość i różnorodność występowania zagrożeń we współczesnym świecie sprawia, iż godzą nie tylko w jednostkę, jej mienie, ale także środowisko naturalne i infrastrukturę. Zauważalne jest, iż w ostatnich dekadach zmianie uległo środowisko bezpieczeństwa w samej Europie i wokół niej. Ewolucja zagrożeń, zmiana paradygmatu bezpieczeństwa i aktualny obraz rzeczywistości pokazują diametralną zmianę stosunku ofiar wśród żołnierzy wobec pozbawionych życia cywilów. Jak słusznie zauważył M. Szczęśniak, „z rosnącym postępem wiąże się coraz więcej niebezpieczeństw czyhających na pojedynczego człowieka i całe społeczeństwa”<sup>1</sup>. Zamachy terrorystyczne, kataklizmy (pożary, powodzie, tsunami itp.) i katastrofy (budowlane i komunikacyjne) dotyczą ludność cywilną i jej dorobek. Ostatnio w naszą rzeczywistość wkradła się pandemia COVID-19, która zafundowała uwagę rządów, samorządów, służb, zmieniając również dotychczasową codzienność przeciętnego obywatela. Pojawienie się zagrożenia epidemicznego nie

---

<sup>1</sup> M. Szczęśniak, *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, Wyd. Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1976, s. 9.

wyeliminowało pozostałych realnych i potencjalnych zagrożeń dla ludności cywilnej, a tylko spotęgowało obawę o bezpieczne jutro. Nie należy zapominać, że poza zagrożeniami niemilitarnymi istnieją także te o charakterze militarnym (choćby w obliczu sytuacji w pobliskim sąsiedztwie, na Ukrainie). Reasumując, wielkim wyzwaniem pozostaje zatem ochrona społeczeństwa, mienia i środowiska na wypadek wystąpienia zagrożeń zarówno o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym.

W myśl obowiązującego na terytorium RP najwyższej rangi aktu prawnego, Polska „zapewnia wolności człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska”<sup>2</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej pozostaje zresztą jedną z fundamentalnych misji każdego państwa demokratycznego, stąd też do jej realizacji powinny być przygotowane wszystkie podmioty. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej* w ramach zintegrowanego zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa<sup>3</sup> oraz budowania zdolności adaptacyjnych wskazuje na konieczność zapewnienia „w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, spójność planowania cywilnego oraz planowania obronnego, a także możliwość selektywnej realizacji, stosownie do potrzeb”<sup>4,5</sup>. Stąd też należy upatrywać działania zarówno w czasie pokoju, w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

Odpowiedzialność za ochronę ludności w sytuacjach kryzysowych w czasie pokoju spoczywa *de facto* na barkach systemu zarządzania kryzysowego, natomiast sprawa kompetencji konkretnych organów w czasie wojny w kwestii tego obszaru pozostaje niejednoznaczna. Ważną rolę odgrywa wówczas obrona cywilna, mająca na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny. Niemniej jednak aktualnie dostrzegalny jest ewidentny brak

---

<sup>2</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483), art. 5.

<sup>3</sup> Nie jest to nowy cel strategiczny, wspominała o nim już m.in. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego* z 2013 roku, a *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* z 2014 roku ujmowała w ramach zagadnienia podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (zob.: *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 43). Cieszy fakt, że została ujęta w nowej strategii, mimo braku konkretnych rozwiązań. Wobec braku strategii operacyjnej, jakąś nadzieję daje wzmianka nt. planów przygotowania projektu ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

<sup>4</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 14.

<sup>5</sup> Jak wskazano, do realizacji działań zostanie opracowana ustawa o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym (tamże, s. 14).

adekwatności konkretnych rozwiązań w tym obszarze wobec współczesnych zagrożeń. Co więcej, obowiązujące uregulowania prawne są niespójne i nie dotyczą wszystkich obszarów zadaniowych<sup>6</sup>.

Oprócz zjawiska terroryzmu oraz „nieprzychylnych i nie ujarzmionych do końca sił przyrody, oprócz niebezpieczeństw wynikających z gwałtownego rozwoju przemysłu, techniki i środków masowej komunikacji, od wieków zagraża ludzkości jedno nieszczęście – wojny”<sup>7</sup>. „Tymczasem analiza przedmiotowej literatury pozwala na konstatację, że po demontażu dwubiegunowego świata zimnowojennego i wstąpieniu Polski do NATO, eksperci, autorzy publikacji i projektów, widzą potrzebę budowania i doskonalenia systemu uwzględniającego współczesne zagrożenia czasu pokoju, ignorując niejako kwestię i potrzebę ochrony ludności w czasie wojny”<sup>8</sup>. Otrzymujemy obraz świata w krzywym zwierciadle, w którym nie dostrzega się współczesnego braku stabilności np. na Ukrainie (państwo ościenne), aspiracji mocarstwowych Federacji Rosyjskiej oraz rzeczywistych zagrożeń militarnych, jakie wiążą się z konfliktami w tzw. punktach zapalnych świata, niestabilną sytuacją na terytorium Syrii oraz terrorystyczną propagandą tzw. Państwa Islamskiego. „Zdeformowany obraz świata pozbawiony wyżej wskazanych uniemożliwia przygotowanie ludności cywilnej na wszelkie możliwe (czy mniej, czy bardziej) rzeczywiste zagrożenia”<sup>9</sup>. Nie możemy zapominać o wielkim okrucieństwie kryjącym się pod pojęciem „wojna”. „Bez względu na charakter, rodzaj stosowanych środków i poziom techniki. Każda wojna pociąga za sobą zniszczenia, a przede wszystkim ofiary (zabitych i rannych) wśród żołnierzy na froncie, a w (...) konfliktach o charakterze totalnym – także (jeżeli nie głównie) wśród ludności cywilnej”<sup>10</sup>.

Termin „ochrona” oznacza „zapewnienie komuś bezpieczeństwa przed zranieniem, szkodą, stratą i innymi nieprzyjemnymi efektami zdarzeń”<sup>11</sup>. Takie zdefiniowanie pojęcia jednoznacznie wskazuje, że pojęcie ochrony wiąże się z jednostką ludzką. W literaturze pojawia się termin ochrony względem: lasu, krajobrazu, zabytków, danych osobowych, środowiska, przyrody;

---

<sup>6</sup> Załącznik do Uchwały nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (poz. 377), *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, s. 67.

<sup>7</sup> M. Szczęśniak, *Obrona cywilna...*, dz. cyt., s. 12.

<sup>8</sup> B. Michailiuk, *Ochrona ludności: wybrane problemy*, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 17.

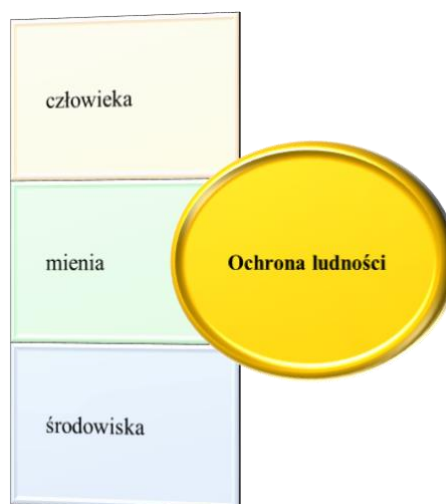
<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> M. Szczęśniak, *Obrona cywilna...*, dz. cyt., s. 282.

<sup>11</sup> *English Language Dictionary*, The University of Birmingham, Birmingham 1990, hasło: „ochrona”. Cyt. za: M. Flemming, J. Gołębiowski, S. Olbryś, *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1997, s. 6.

pojawia się ochrona przeciwpożarowa, osobista, mienia, zdrowia, pracy itd. Można zatem przyjąć trzy obszary ochrony ludności, które zilustrowano na rysunku nr 1.

Rys. 1. Ochrona ludności – obszary



Źródło: opracowanie własne.

„Ochrona ludności to jedna z zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego przez organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, a w uzasadnionych przypadkach także siły zbrojne, polegająca na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających stan normalny, mająca na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzielaniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich”<sup>12</sup>.

Ochrona ludności cywilnej wyraża się zatem w działaniach zmierzających do zapewnienia bytu człowieka, bez względu na rodzaj przyczyny jego niebezpieczeństwa<sup>13</sup>. Czy

<sup>12</sup> W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 67.

<sup>13</sup> B. Michailiuk, *Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności* [w:] Kopczeński M., Kurkiewicz A., Mikołajczak S. (red.), *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, tom 2, Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2015, s. 592.

to będą zagrożenia działaniami o charakterze militarnym czy niemilitarnym, konieczne jest inicjowanie tożsamyh przedsięwzięć, tj.: ratowania życia i zdrowia, ewakuacji ludności, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania oraz zabezpieczenia mienia.

Realizacja zadań z zakresu ochrony ludności powinna obejmować trzy podstawowe obszary: monitorowanie, informowanie i ostrzeganie o zagrożeniach; ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska; udzielanie pomocy doraźnej, opartej na zapewnieniu podstawowych warunków do przetrwania.

Analiza definicji „ochrony” wskazywanych w dokumentach prawnych, źródłach encyklopedycznych pozwala na przybliżenie jego cech specyficznych, tj.<sup>14</sup>: przeciwdziałanie, zapobieganie i eliminowanie zagrożeń; wydanie stosownych regulacji prawnych; celowe i zorganizowane działanie /zaniechanie działań; działanie racjonalne prowadzone przez wyspecjalizowane podmioty; konsekwencje i profilaktyka; przywracanie stanu, jaki panował przed wystąpieniem zagrożenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, iż ochrona wiąże się z takimi przedsięwzięciami, jak: monitorowanie, przeciwdziałanie, przygotowanie, reagowanie i usuwanie skutków niepożądanych zdarzeń i obejmuje umownie cztery fazy, tj.<sup>15</sup>: zapobieganie (minimalizowanie strat); osiągnięcie gotowości; reagowanie na zagrożenia; odbudowę (przywracanie stanu sprzed wystąpienia niepożądanego zjawiska).

W powyższym można wyraźnie dostrzec podobieństwo do faz, z jakimi mamy do czynienia w ramach zarządzania kryzysowego. Działania są mocno zbliżone, jednak „jednoznacznie należy stwierdzić, że o ile zarządzanie kryzysowe jest dającym się prawnie wyodrębnić systemem, to system ochrony ludności (cywilnej) pozostaje nadal nieusankcjonowany prawnie”<sup>16</sup>. Szczegółowe działania podejmowane na poszczególnych etapach zostały zamieszczone na poniższym rysunku (rysunek 2).

---

<sup>14</sup> M. Flemming, J. Gołębiowski, S. Olbryś, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 7.

<sup>15</sup> B. Michailiuk, *Ochrona ludności i ratownictwo* [w:] D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, AON, Warszawa 2014, s. 245-246.

<sup>16</sup> G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Tocicka, *Obrona cywilna i ochrona ludności w zintegrowanym systemie kierowania systemem obronnym państwa i zarządzania kryzysowego*, praca naukowo-badawcza, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2016, s. 97.

Rys. 2. Ochrona ludności – etapy działań



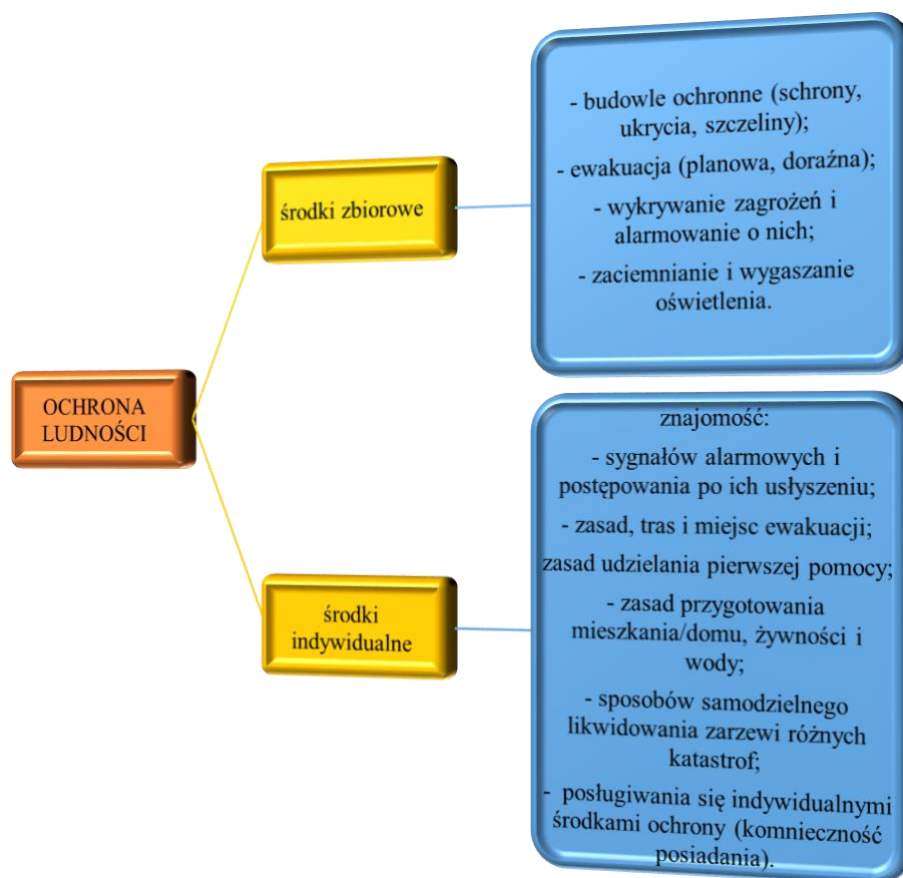
Źródło: opracowanie własne.

Ochrona ludności występuje w formie ochrony:

- „zbiorowej – prowadzona przez instytucje państwowe (obejmuje takie działania, jak ewakuacja, tworzenie miejsc schronienia, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie o nich);
- indywidualnej – oparta na wiedzy i umiejętnościach pojedynczego obywatela w kontekście zachowania się w obliczu zagrożenia (m.in. znajomość zasad pierwszej pomocy, ewakuacji, sygnałów alarmowych, gromadzenia zapasów wody i żywności)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> B. Michailiuk, *Ochrona ludności: wybrane problemy*, dz. cyt., s. 60.

Rys. 3. Ochrona ludności – indywidualne i zbiorowe środki ochrony



Źródło: opracowanie własne.

Działania w zakresie ochrony ludności podejmowane są w każdych warunkach, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa<sup>18</sup>. Wyróżnia się trzy stany realizacji tego typu zadań<sup>19</sup>:

1. permanentne czuwanie i doraźne reagowanie – codzienne rutynowe czynności ukierunkowane na ratowanie osób, mienia, środowiska oraz likwidacja niepożądanych skutków zaistniałych zdarzeń o charakterze nagłym (katastrofy, awarie); mieści się w tym zakresie podejmowanie czynności zmierzających do zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom; na tym etapie nie ma potrzeby angażowania władz administracji ogólnej;

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie gotowości obronnej państwa (Dz.U. z 2004 r., nr 219, poz. 2218) wprowadza trzy stany gotowości obronnej państwa: stan stałej gotowości obronnej państwa, stan gotowości obronnej państwa czasu kryzysu, stan gotowości obronnej państwa czasu wojny.

<sup>19</sup> B. Michailiuk, *Ochrona ludności i ratownictwo...*, dz. cyt., s. 246.



2. reagowanie w obliczu zagrożenia prowadzącego bezpośrednio do stanu kryzysowego oraz podczas kryzysu (niemilitarnego); naruszeniu ulegają fundamenty funkcjonowania społeczeństwa; na tym etapie istnieje potrzeba zaangażowania władz stosownego szczebla (wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister, prezes RM);
3. **ochrona ludności w czasie konfliktu zbrojnego (wojny)** – zgodnie z poszanowaniem zasad międzynarodowego prawa humanitarnego; organizacja przedsięwzięć nie jest diametralnie różna od działań podejmowanych przy pozostałych stanach, jednak szczególnego znaczenia nabierają towarzyszące okoliczności (specyfika i dotkliwość działań o charakterze zbrojnym) oraz implikacje międzynarodowe.

Pierwszy etap polega na działalności organów administracji publicznej, które nadzorują i koordynują przedsięwzięcia prowadzone w ramach szeroko pojmowanego ratownictwa.

Z kolei 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”<sup>20</sup>.

Aktualnie system ochrony ludności na czas wojny opiera się na obronie cywilnej. Podstawą stanowią uregulowania międzynarodowe, których kanwą jest poszanowanie godności drugiego człowieka (międzynarodowe prawo humanitarne). Zapisy zawarte w polskim ustawodawstwie, tj. m.in. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP<sup>21</sup> oraz wydane do niej Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie *szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin*<sup>22</sup> wymagają zweryfikowania i zaktualizowania swoich treści.

Ochrona ludności w prawie międzynarodowym opiera się na tzw. konwencjach genewskich oraz dwóch protokołach dodatkowych do konwencji. Na konwencje genewskie o *ochronie ofiar wojny* składają się cztery odrębne dokumenty, tj.:

- I Konwencja Genewska o *polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych*;
- II Konwencja Genewska o *polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków na morzu*;

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2 (Dz.U. z 2021 r., poz. 159).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 372).

<sup>22</sup> 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. z 2002 r., Nr 96, poz. 850).

- III Konwencja Genewska *o traktowaniu jeńców wojennych*;
- IV Konwencja Genewska *o ochronie osób cywilnych podczas wojny*.

Od 12 sierpnia 1949 roku po dziś dzień obowiązują one w takim kształcie.

Konwencje genewskie stanowią zasadnicze traktaty prawa międzynarodowego z zakresu ochrony praw ofiar wojny. Obowiązują w każdych okolicznościach, bez względu na charakter konfliktu. Co więcej, postanowienia konwencji genewskich dotyczą wszystkich państw, łącznie z tymi, które jej nie ratyfikowały oraz obowiązują nie tylko w czasie wojny, ale również w okresie stabilizacji, okupacji.

„Ochrona ludności w prawie międzynarodowym opiera się przede wszystkim na prawie wojennym (prawie humanitarnym, prawie sił zbrojnych). Na mocy uregulowań prawnych, państwa członkowskie są zobligowane do zapewnienia bezpieczeństwa ludności, zwłaszcza podczas ataku zbrojnego. Ich zadaniem jest zminimalizowanie cierpienia i wyrządzonych krzywd oraz niesienie i udzielenie pomocy osobom poszkodowanym, bez względu na ich narodowość, pochodzenie, płeć, wiek, status majątkowy czy wyznanie”<sup>23</sup>.

W świetle unormowań międzynarodowych określenie „obrona cywilna” oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych oraz przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania<sup>24</sup>. Do tego typu zadań można zaliczyć następujące: „służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie 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”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> B. Michailiuk, *Ochrona ludności: wybrane problemy*, dz. cyt., s. 37.

<sup>24</sup> *Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)* sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, art. 61, pkt a (Dz.U. Nr 41, z 1992 r., poz. 175).

<sup>25</sup> Tamże.

W świetle ostatniej wersji Projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, „obrona cywilna jest to realizacja zadań, o których mowa w art. 61 lit. (a) pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku. w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny, jak również zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych podejmowanych w czasie pokoju w celu przygotowania Państwa do realizacji tych zadań”<sup>26</sup>.

„W czasie powszechnej mobilizacji prowadzi się działania przygotowawcze do przekształcenia ochrony ludności w obronę cywilną. W przypadku wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny, ochrona ludności przekształca się w obronę cywilną, a podmioty ochrony ludności [...] stają się organizacjami i formacjami obrony cywilnej w rozumieniu artykułu 61 lit. b pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. i realizują określone w nim zadania oraz zadania, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2”<sup>27</sup>.

Podczas tzw. czasu „W”, formacje obrony cywilnej spełniają ważną funkcję, ukierunkowaną na podejmowanie działań mających zapewnić bezpieczeństwo zbiorowe zagrożonemu społeczeństwu oraz wykonują zadania z zakresu ochrony ludności. Wśród głównych zadań podejmowanych przez formacje OC podczas gotowości obronnej państwa czasu wojny można wymienić:

1. wykrywanie zagrożeń oraz ostrzeganie i alarmowanie;
2. organizowanie ewakuacji ludności;
3. przygotowanie budowli ochronnych;
4. zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej;
5. zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia;
6. organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych;
7. udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej;
8. walka z pożarami;
9. przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń;

---

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 31 sierpnia 2009 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (projekt ustawy z dnia 2 lipca 2019 r.), art. 2 ust 3.

<sup>27</sup> Tamże, art. 61 ust 1.

10. ochrona żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania;
11. organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności;
12. zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji;
13. doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej;
14. doraźna pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami;
15. doraźna pomoc w grzebaniu zmarłych.

Konstatując, realizacja ochrony ludności w czasie stanu wojennego bądź w czasie wojny rozumiana jest jako obrona cywilna. Analiza zadań obrony i ochrony cywilnej pozwala na przyjęcie za słuszne stwierdzenia, że „podmioty i organy administracyjne realizujące obie grupy działań są tożsame, dlatego należy dążyć do ich integracji”<sup>28</sup>.

Upraszczając, można by uznać, iż obrona cywilna to zarządzanie kryzysowe (ochrona ludności) w czasie wojny. „Niemniej jednak działań tych nie należy kojarzyć tylko i wyłącznie z systemem obronności państwa, bowiem pomimo umieszczenia zadań obrony cywilnej w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, nie pełnią one roli struktury służącej do obrony ojczyzny, tylko zgodnie z duchem prawa międzynarodowego, zapewnieniu bezpieczeństwa ludności, która nie jest zaangażowana w prowadzenie działań zbrojnych”<sup>29</sup>.

Dostrzegalny jest deficyt w literaturze krajowej aktualnych opracowań podejmujących analizując i ocenę zjawiska zapewnienia ochrony ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

Wobec powyższego, **przedmiotem** prowadzonych badań uczyniono zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny oraz warunki i koncepcję systemu organizacyjnego i działań na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

## CELE BADAŃ

Badania prowadzone nad aspektami zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny mają na **celu** przybliżenie

---

<sup>28</sup> G. Sobolewski, D. Majchrzak, J. Tocicka, *Obrona cywilna i ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 97.

<sup>29</sup> Tamże, s. 90.

charakterystyki warunków i koncepcji systemu organizacyjnego i działań na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.

Do tak sformułowanego celu **głównego** badań autorzy przyjęli następujące **cele szczegółowe**:

1. Określenie charakterystyki formalno-prawnych podstaw działalności państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny (obejmujące OL, OC i ZK).
2. Dokonanie analizy i syntezy podsystemów (OL, OC, ZK), ich struktury i przeznaczenia na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny.
3. Dokonanie diagnozy problemów organizacyjno-prawnego funkcjonowania podsystemów i ich współistnienia i współdziałania na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny oraz wypracowanie koncepcji osiągnięcia ich korelacji.

## PROBLEMY BADAWCZE

Dla tak określonego celu **głównego** sformułowano **główny problem badawczy** w postaci następującego pytania: **Jakie są warunki organizacyjne i koncepcja działania w zakresie zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?**

Rozwiązanie wyżej przedstawionego **głównego** problemu badawczego implikuje konieczność określenia i rozwiązania **problemów szczegółowych**, które brzmią następująco:

1. Jakie są obecnie formalno-prawne podstawy do działalności państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny (obejmujące OL, OC i ZK)?
2. Jakie podsystemy systemu organizacyjnego państwa funkcjonują i w jakiej strukturze na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny?
3. Jakie są problemy organizacyjno-prawne w zakresie działalności państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa

i w czasie wojny oraz jaka powinna zachodzić korelacja (organizacyjno-prawna) działań poszczególnych podsystemów dla sprawności zapewnienia tego przetrwania?

Analiza wstępna literatury przedmiotu oraz obserwacje pozwalają stwierdzić, że zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, możliwe będzie po uporządkowaniu regulacji prawnych, ustaleniu przyszłych uwarunkowań funkcjonowania państwa, jego struktur administracyjnych, podmiotów rządowych i pozarządowych oraz obywateli w rzeczonych warunkach.

## HIPOTEZY

W związku z powyższym przyjęto następującą **hipotezę ogólną**:

Warunki organizacyjne i obecne koncepcje działania w zakresie pełnego (tj. ZK, OC, OL) zapewniania przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny funkcjonują w dużym rozproszeniu regulacji prawnych i założeń organizacyjnych. Zakłada się, że brak spójnych regulacji wpływa negatywnie na podejmowanie przez państwo skoncentrowanych na celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej działań. Prawdopodobnie może to być następstwem nieuregulowanej (poprzez rozwiązania ustawowe) problematyki ochrony ludności w Polsce, jej intuicyjnego rozumienia, chaosu terminologicznego względem rozumienia pojęć OL i OC i realizowanych w ich ramach przedsięwzięć, katalogu zadań OC niedostosowanego do współczesnych, często nieoczywistych (hybrydowych) zagrożeń, jak również rzeczywistych możliwości stosowania rozwiązań systemu ZK na zbyt duży katalog zagrożeń.

Najprawdopodobniej dokonanie diagnozy problemów organizacyjno-prawnego funkcjonowania podsystemów (OC, OL, ZK) i ich współistnienia i współdziałania na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny pozwoli wypracować koncepcję osiągnięcia ich korelacji. Biorąc pod uwagę założenia struktur organizacyjnych poszczególnych podsystemów (hierarchiczne, obejmujące szczeble ich funkcjonowania przyjęte zgodnie z podziałem administracyjnym państwa) oraz prawie jednolitą odpowiedzialność wyznaczania ich kierunków działania w resorcie spraw wewnętrznych<sup>30</sup> założono, że możliwe będzie funkcjonowanie podsystemów OL, OC i ZK w warunkach

---

<sup>30</sup> OL – np. system ratowniczy – PSP/Komendant Główny PSP, powoływany przez RM na wniosek MSWiA; OC – Szef OCK, powoływany przez RM na wniosek MSWiA; ZK – RM, a w sprawach niecierpiących zwłoki – Minister SWiA.

zewnętrznego zagrożenia i wojny w sposób spójny, sprawny i korzystny dla państwa i jego obywateli.

W odniesieniu do pierwszego szczegółowego problemu badawczego o treści: Jakie są obecnie formalno-prawne podstawy do działalności państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny (obejmujące OL, OC i ZK)? **hipoteza szczegółowa** zmierza do przypuszczeń, że organizacja zapewniania ochrony ludności, która jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa, funkcjonuje w dużym rozproszeniu regulacji prawych oraz założeń organizacyjnych. Ponadto formalno-prawne podstawy działalności państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny nie zostały w pełni uregulowane ustawowo. W związku z rezygnacją z prac nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej projekt z dnia 2 lipca 2019 r. ustawy *o ochronie ludności i obronie cywilnej* w dalszym ciągu brak uregulowania ustawowego problematyki ochrony ludności.

Formalno-prawne podstawy na rzecz przetrwania ludności cywilnej w czasie wojny regulowane są w protokołach dodatkowych 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), sporządzonych w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. Dz. U. z 2021, poz. 372) w znaczącej części swych przepisów odnosi się do spraw obrony cywilnej.

Do spraw obrony cywilnej odnosi się również ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (t.j. Dz. U. z 2017, poz.1932).

Z kolei w odniesieniu do drugiego szczegółowego problemu badawczego o treści: Jakie podsystemy systemu organizacyjnego państwa funkcjonują i w jakiej strukturze na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny? **hipoteza szczegółowa** zmierza do przypuszczeń, że w systemie organizacyjnym państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny funkcjonują podsystemy obrony cywilnej, ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego.

W odniesieniu do trzeciego szczegółowego problemu badawczego o treści: Jakie są problemy organizacyjno-prawne w zakresie działalności państwa na rzecz przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny oraz jaka powinna zachodzić korelacja (organizacyjno-prawna) działań poszczególnych podsystemów dla sprawności zapewnienia tego przetrwania? **hipoteza szczegółowa** zmierza do przypuszczeń, że obecnie organizacja zapewniania szeroko rozumianej ochrony ludności, będąca konstytucyjnym obowiązkiem państwa, funkcjonuje w dużym rozproszeniu regulacji prawych i założeń organizacyjnych. Dające się wyróżnić cztery obszary (płaszczyzny) realizacji tych przedsięwzięć, tj.: czas doraźnego reagowania, sytuacji kryzysowej, wojny oraz okupacji wypełniane mają być z wykorzystaniem rozwiązań właściwych dla ratowania życia, zdrowia, mienia ludności, podejmowania rozwiązań zarządzania kryzysowego czy też obrony cywilnej.

Jednak brak spójnych regulacji prawnych i założeń organizacyjnych negatywnie wpływa na podejmowanie przez państwo skoncentrowanych na celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej działań. Nieuregulowana (ustawowo) problematyka ochrony ludności, problemy terminologiczne jej rozumienia (względem rozumienia pojęć ochrony ludności (OL) i obrony cywilnej (OC) oraz przeciążenia stosowania rozwiązań w ramach systemu zarządzania kryzysowego (ZK) w odpowiedzi na zbyt duży katalog zagrożeń, sprawiają, że niektóre z rozwiązań są niewykorzystywane, inne zaś nadmiernie eksploatowane. Nie można wykazać w praktyce także obszarów spójności tych bytów, czy wyraźnych granic wykorzystania ich rozwiązań w konkretnych uwarunkowaniach (czas pokoju, kryzysu, wojny) na potrzeby ochrony.

Ponadto kluczowe dla zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny powinny być rozwiązania obrony cywilnej, te jednak są dziś traktowane archaicznie, bowiem katalog zadań właściwych dla OC, jest obecnie niedostosowany do współczesnych, często nieoczywistych (hybrydowych) zagrożeń. Zmiany otoczenia podmiotu jakim jest państwo oraz uwarunkowania jego bezpieczeństwa, wprost wielowymiarowość i nieoczywistość zagrożeń zewnętrznych i wojennych, sprawia, że pozostajemy – jako państwo i obywatele – bez spójnych i sprawnych rozwiązań realizacji ochrony, przeżycia i przetrwania w sytuacji zaistnienia zagrożenia zewnętrznego o charakterze polityczno-militarnym.

Zakłada się, że należy dążyć do wypracowania koncepcji zakładającej korelację przedsięwzięć ochronnych. Założenia struktur organizacyjnych poszczególnych podsystemów OL, OC, ZK są hierarchiczne, funkcjonują zgodnie z podziałem administracyjnym państwa oraz



wykazują prawie jednolitą odpowiedzialność wyznaczania ich kierunków działania w resorcie spraw wewnętrznych<sup>31</sup>.

W celu właściwego podejścia do rozwiązania postawionych problemów szczegółowych, a tym samym głównego problemu badawczego i osiągnięcia celu badań autorzy wykorzystają następujące **metody badawcze**:

- **metoda analizy**, pozwalająca na ustalenie wzajemnych powiązań występujących w przedmiotowym obszarze; zostanie wykorzystana do krytycznej analizy literatury przedmiotu (zwłaszcza dokumentów normatywnych) podejmującej prawno-organizacyjne aspekty ochrony ludności cywilnej;
- **metoda syntezy**, będąca odwróceniem metody analizy (problemy rozwiązywane będą przez dedukcję, która będzie wymagała zarówno analizy, jak i syntezy), pozwoli na zestawienie różnych rozwiązań, umożliwi formułowanie uogólnionych wniosków i wskazywanie obszarów szczególnie istotnych – wykorzystanie przede wszystkim w trakcie formułowania podsumowań i wniosków badawczych;
- **metoda porównawcza**, polegająca na zestawieniu ze sobą zjawisk – wykorzystanie przede wszystkim do określenia różnic w funkcjonowaniu systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na terytorium RP i poza nim;
- **metoda abstrahowania**, zwłaszcza metodą wyłączenia cech – pozwoli sfokusować wysiłki badawcze wyłącznie na interesujących z punktu widzenia przedmiotu badań właściwościach;
- **metoda interpretacji** wszelkich analizowanych materiałów źródłowych niezbędnych do wyjaśnienia problemu badawczego.

Jak słusznie zauważa K.R. Zieliński, „mimo iż obowiązkiem państwa oraz jego organów i instytucji jest realizacja zadań na rzecz ochrony ludności, to uzasadnione zdziwienie budzi fakt, że do tej pory polskie prawodawstwo nie doczekało się jednoznacznej interpretacji prawnej ochrony ludności, bez względu na stan, warunki i okoliczności funkcjonowania państwa”<sup>32</sup>.

We wspomnianej już w opracowaniu najnowszej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* odwołano się wprost do problematyki obrony cywilnej i ochrony ludności. Jak wskazano, w kwestii podniesienia odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony

---

<sup>31</sup> Zob. pp. 30.

<sup>32</sup> K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe. Wydanie drugie*, Wyd. Difin, Warszawa 2021, s. 8.

powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu oraz budowania zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, należy „budować odporność państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewniać powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzić i utrzymywać zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów”<sup>33</sup>. W dalszej części ujęto obronę cywilną i ochronę ludności jako system, pisząc, że należy „zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i [na] obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń [i] opracować ustawę kompleksowo regulującą problematykę obrony cywilnej”<sup>34</sup>.

W kolejnym punkcie tego rozdziału pojawiają się zapisy silnie nawiązujące do zadań przypisanych obronie cywilnej i ochronie ludności: „zwiększyć odporność na zagrożenia przede wszystkim w zakresie: ciągłości rządzenia i funkcjonowania państwa, skutecznych dostaw energii, niekontrolowanego przepływu osób i relokacji ludności, gromadzenia, ochrony oraz zagospodarowania zasobów żywności i wody, zdolności do postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze masowym, odpornych sieci telekomunikacyjnych i systemów teleinformatycznych, systemów informowania i ostrzegania ludności oraz wydolnego systemu transportowego”<sup>35</sup>.

Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny stanowi wyzwanie dla podmiotów odpowiedzialnych w tej materii. Na efektywność realizowania przez nich zadań składa się *gros* czynników. Nie wystarczają wiedza, doświadczenie, kompetencje, plany czy procedury, jeśli nie ma adekwatnych sił i środków, w tym na gruncie prawno-organizacyjnym. Ponadto, każda sytuacja jest inna, zagrożenie nie jest równe zagrożeniu, inne są wymogi i oczekiwania płynące z kraju (różnorodność strategii reagowania, taktyki podejścia do nakreślonych procedur, planów, przebytych szkoleń), a także – z uwagi na nasze członkostwo w strukturach międzynarodowych – spoza granicy. Konstatując, działania podejmowane przez stosowne organy są warunkowane wieloma różnymi czynnikami.

---

<sup>33</sup> *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020, s. 15.

<sup>34</sup> Tamże, s. 16.

<sup>35</sup> Tamże.

„Na właściwą i pełną organizację ochrony ludności składa się szeroki wachlarz problemów, najczęściej złożonych i w wielu aspektach wciąż dyskusyjnych”<sup>36</sup>.

Problemy te są dostrzegalne w raporcie NIK<sup>37</sup> oraz w corocznym raporcie KGSP<sup>38</sup>. Czytając kolejno wydawane dokumenty, daremnie w nich szukać sukcesów – rok rocznie wynik analizy szans i zagrożeń w zakresie rozwoju ochrony ludności i obrony cywilnej przynosi ocenę negatywną, wskazując wprost brak rzeczywistych szans na poprawę w przedmiotowym zakresie w perspektywie najbliższych lat.

W przykładowej kwestii zapewnienia miejsca w schronach odsetek populacji mogącej liczyć na ukrycie się wynosi: 114% w Szwajcarii, 80% w Szwecji, 72% Finlandii, 60% w Niemczech<sup>39</sup>, natomiast „w Polsce (...) istniejące schrony i ukrycia<sup>40</sup> są w stanie zapewnić jedynie [ok.] 2,9% potrzeb w zakresie miejsc ochronnych dla ludności w skali kraju”<sup>41</sup>. Z kolei odsetek populacji zaangażowanej w obronę cywilną wynosi: 7,3% w Szwecji, 6,5% w Szwajcarii, 1,9% w Finlandii oraz 0,5% w Polsce<sup>42</sup>.

Jak słusznie zauważa B. Pacek, „konfrontacja współczesnych zagrożeń, gdzie mocarstwa deklarują możliwość użycia broni w przyszłym konflikcie, z przygotowaniem Polski do ochrony ludności w czasie ewentualnej wojny musi budzić wątpliwości”<sup>43</sup>.

W świetle aktualnych zapisów prawnych „przez zewnętrzne zagrożenie państwa [...] rozumie się celowe działania, godzące w niepodległość, niepodzielność terytorium, ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej lub zmierzające do uniemożliwienia albo poważnego zakłócenia normalnego funkcjonowania państwa, podejmowane przez zewnętrzne

---

<sup>36</sup> J. Chęciński, *Ochrona ludności we współczesnej wojnie*, Wyd. III, MON, Warszawa 1977, s. 18.

<sup>37</sup> *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, Naczelna Izba Kontroli, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2018.

<sup>38</sup> Zob. Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2016 r. Diagnoza stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2017.

<sup>39</sup> A. Fedorowicz, *Gotowość na wypadek „W”*, „Focus” 2016, nr 2/245, s. 16.

<sup>40</sup> W naszym kraju znajduje się 39 892 budowli, których całkowita pojemność pozwala na zapewnienie 1 091 486 miejsc ochronnych. Za: Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r. Diagnoza stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2018, s. 29.

<sup>41</sup> Tamże.

<sup>42</sup> A. Fedorowicz, *Gotowość...*, dz. cyt., s. 16.

<sup>43</sup> B. Pacek, *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy obrony cywilnej w Polsce* [w:] *Współczesna Obrona Cywilna*, J.A. Gawęcka, J. Wojtyca (red.), Wyd. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Piotrków Trybunalski 2018, s. 9.

w stosunku do niej podmioty”<sup>44</sup>. Aktualne wyzwania, przed którymi stoją podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo państw i społeczeństw znacznie odbiegają od tych, które przedstawiano kilka dekad wstecz. Warto podkreślić ich wymiar informacyjno-psychologiczny wymiar. Ostatnio obserwujemy zagrożenia w sferze cyberprzestrzeni<sup>45</sup>, bezpieczeństwo informacyjne jest zakłócanie poprzez takie zjawiska, jak: dezinformacja, inspiracja, zakłócanie wizerunku kraju, ruchy godzące w pozycję na arenie międzynarodowej. Innowacyjne zagrożenia związane z potencjalnymi atakami o charakterze terrorystycznym, klęski żywiołowe, awarie techniczne, a także wewnętrzpaństwowe napięcia natury społecznej i politycznej stanowią podatny grunt do wdrożenia działań informacyjnych obliczonych na strategiczne zarządzanie percepcją<sup>46</sup>. Zmieniło się zatem jądro konfliktów międzynarodowych. Radykalne zmiany, jakie można zaobserwować w charakterze działań zbrojnych wskazano w tabeli nr 1.

**Tabela 1**

Charakter działań zbrojnych – wczoraj i dziś

Charakter działań zbrojnych	
Formy tradycyjne	Formy współczesne
użycie siły militarnej	wykorzystywanie środków niemilitarnych (cywilnych)
cel: siły zbrojne przeciwnika	cel: świadomość przeciwnika, społeczeństwo
bezpośrednie starcie wojsk	uderzenia z dystansu, broń precyzyjnego rażenia, systemy automatyczne, ataki informacyjne
Zniszczenie żołnierzy i sprzętu wojskowego	zniszczenie infrastruktury krytycznej militarnej i cywilnej

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2 ust. 1a, (Dz.U. z 2017 r., poz. 1932).

<sup>45</sup> Szerzej: T.R. Aleksandrowicz, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa w ujęciu systemowym. Budowanie zdolności defensywnych i ofensywnych w infosferze*, Wyd. Difin, Warszawa 2021; T. Formicki, *Wywiad i kontrwywiad jako kluczowe komponenty walki informacyjnej*, Wyd. Instytut Informacji, Warszawa 2020; K. Załęski, *Integracja wojny informacyjnej i hybrydowej w konfliktach międzynarodowych*, , Kwartalnik „Bellona” nr 1 (2016), s. 53-77; *Cyberbezpieczeństwo a bezpieczeństwo informacyjne: część 1. Wordpress*, dostęp internetowy: <https://capd.pl/pl/component/tags/tag/infoagresor> (05.07.2021 r.).

<sup>46</sup> Czyli wpływ na sposób myślenia społeczeństwa, w tym jego podmiotów decyzyjnych, zgodnie z oczekiwaniami infoagresora.

odstraszenie za pomocą groźby odwetu	odstraszenie za pomocą groźby eskalacji konfliktu
zwycięstwo poprzez pokonanie przeciwnika na polu walki	zwycięstwo poprzez zakłócenie / dezorganizację systemów wsparcia (politycznego, ekonomicznego, informacyjnego itd.), na których opierają się siły zbrojne

Źródło: *Global Trends. Paradox of Progress*, National Intelligence Council, NIC 2017-001, January 2017, dostęp internetowy: [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends) (05.05.2021 r.), s. 221.

Coraz większego znaczenia nabierają konflikty o charakterze asymetrycznym, zagrożenia technologiczne<sup>47</sup>, działania hybrydowe, zdarzenia z wykorzystaniem CBRN<sup>48</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, że te działania – w przeciwieństwie do wojen klasycznych – skupiają się na ludności cywilnej. Powyższe pozwala na konstatację, że ranga przestrzeni informacyjnej przeważa nad znaczeniem przestrzeni geograficznej, a jednocześnie implikuje konieczność szukania i wdrażania rozwiązań, które uchroniłyby ludność cywilną przed niebezpieczeństwem. Duży akcent winien być położony na edukację dla bezpieczeństwa, na podnoszenie świadomości obywateli na temat zagrożeń (rzeczywistych i potencjalnych), sposobów postępowania na wypadek ich wystąpienia (znajomości komunikatów i sygnałów ostrzegawczych, znajomość zasad ewakuacji). Ponadto należy wypracować spójne, transparentne rozwiązania na poziomie planowania, opracowywania procedur postępowania, stosownego wykszolenia i aktywnego współdziałania podmiotów, odpowiedzialnych za zarządzanie bezpieczeństwem i reagowanie na zagrożenia. To bardzo ważne. W obliczu zewnętrznego zagrożenia państwa oraz w czasie wojny dochodzi do zaburzenia porządku dnia codziennego, do zachwiania ładu i porządku w jego podstawach. Destrukcyjne działania agresora dotyczą kluczowych „punktów” – zakłócenie / zniszczenie infrastruktury bezpieczeństwa państwa (m.in. sieci elektroenergetyczne, sieci wodociągowe, systemy teleinformatyczne, systemy transportowe). Na efekty nie będzie trzeba długo czekać – chaos, panika, zbiorowe przemieszczanie się ludności, zagrożenia epidemiczne, zakłócenia ładu

<sup>47</sup> Interesującą w tym zakresie wydaje się niedawno wydana publikacja K. Michalski, M. Jurgilewicz, *Konflikty technologiczne. Nowa architektura zagrożeń w epoce wielkich wyzwań*, Wyd. Difin, Warszawa 2021.

<sup>48</sup> W opinii analityków amerykańskich, upowszechnienie biotechnologii zwiększa groźbę użycia broni biologicznej. Jednocześnie, ww. wskazują na wielką niewiadomą – trudne do przewidzenia konsekwencje postępu w militarnym wykorzystaniu nanotechnologii. Za: *Global Trends 2025: A Transformed World*, NIC 2008-003, November 2008, dostęp internetowy: [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html) (05.07.2021 r.), p. 70.

i porządku publicznego. W takim momencie liczy się profesjonalizm, opanowanie, zaangażowanie, mogące zapewnić (poczynić próby zapewnienia) sprawne i skuteczne reagowanie. Podmioty decyzyjne winny działać w ramach jednego, jednolitego i dobrze funkcjonującego systemu. Siły będą postawione nie tylko dla opanowania zakłóceń / zniszczeń systemowych, ale również zapanowania nad rozemocjonowaną, bezradną i płochliwą ludnością cywilną (zapewnienie środków do przetrwania).

W celu zapewnienia ochrony ludności cywilnej państwo dysponuje stosownymi organami administracji rządowej i samorządowej, instytucjami, wyposażonymi w niezbędne siły i środki – wymaga to ustawicznej weryfikacji i uzupełniania. Ponadto, w przedmiotowej materii dużą rolę odgrywają podmioty pozarządowe. Kwestie przygotowania ww. podmiotów do ochrony ludności cywilnej przed współczesnymi zagrożeniami winny stanowić priorytet nie tylko decydentów, ale i ogółu ludności państwa. Stąd ważnym aspektem pozostaje również świadomość pojedynczego obywatela na temat niebezpieczeństwa, przygotowania i reagowania na nie, tzw. samoobrona powszechna.

Priorytet w działaniach podmiotów odpowiedzialnych stanowi koordynowanie działań ratowniczych oraz kierowanie siłami ratowniczymi i ewakuacją ludności przy pomocy miejskiego zespołu reagowania, mobilizacyjne przygotowanie do rozwinięcia służb dla realizacji zadań ochrony ludności cywilnej w okresie wojny, organizacja szkolenia ludności w dziedzinie powszechnej samoobrony<sup>49</sup>. Ważnym wydaje się współczesne szkolenie w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego i wzmocnienie obrony przed zagrożeniami, o których ostatnio głośno – zagrożenia związane z rozwojem techniki, technologii na różnych poziomach.

Konieczność działania w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa, wojny może generować wprowadzenie któregoś z pozostających na stanie reżimów prawnych stanów nadzwyczajnych – stanu wyjątkowego bądź stanu wojennego. Zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej sama w sobie stanowiłaby wypełnienie przesłanek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Wobec zewnętrznego zagrożenia państwa istnieje jednak ryzyko

---

<sup>49</sup> Nowy *Projekt założeń...* zawiera bardzo rozległy opis wytycznych dla poszczególnych organów w kwestii ochrony ludności. Zob.: *Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z dnia 17 marca 2015 r.*, s. 7-12, dostęp internetowy: [http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\\_112/text\\_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003\\_1.pdf](http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_112/text_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003_1.pdf) (11.08.2015 r.).

zaistnienia kwestii problematycznej w postaci jednoznacznego określenia granicy ewentualnej możliwości zastosowania specjalnych regulacji<sup>50</sup>.

Reasumując, można przyjąć, że zagadnienie zapewnienia ochrony ludności cywilnej w przypadku wystąpienia zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny będzie implikowało wdrożenie wielu różnych działań, przy wykorzystaniu adekwatnych sił i środków przy wymogu właściwej koordynacji procesu. W realizacji przedsięwzięć, państwo winno dysponować transparentnymi i stosownymi w zależności od sytuacji zagrożenia regulacjami prawnymi, dobrze przygotowaną administracją oraz właściwie przeszkolonymi służbami. Niby to oczywiste i logiczne, jednak w sytuacji zagrożenia zewnętrznego państwa i w czasie wojny powyższe wydaje się być nie lada wyzwaniem. Należy pamiętać, że problemy natury prawno-organizacyjnej warunkują skuteczność działań.

## **BIBLIOGRAFIA** **REFERENCES LIST**

### **PIŚMIENNICTWO** **LITERATURE**

Chęciński J., *Ochrona ludności we współczesnej wojnie*, Wyd. III, MON, Warszawa 1977.

*English Language Dictionary*, The University of Birmingham, Birmingham 1990.

Fedorowicz A., *Gotowość na wypadek „W”*, „Focus” 2016, nr 2/245.

Flemming M., Gołębiowski J., Olbrys S., *Ochrona ludności – wybrane zagadnienia*, Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 1997.

Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.

Michailiuk B., *Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności* [w:] Kopczeński M., Kurkiewicz A., Mikołajczak S. (red.), *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, T. 2, Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2015, s. 591-605.

Michailiuk B., *Ochrona ludności: wybrane problemy*, Wyd. Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

Michailiuk B., *Ochrona ludności i ratownictwo* [w:] *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, D. Majchrzak (red.), Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 242-259.

Pacek B., *Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy obrony cywilnej w Polsce* [w:] *Współczesna Obrona Cywilna*, J.A. Gawęcka, J. Wojtyca (red.), Wyd. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego Filia w Piotrkowie Trybunalskim, Piotrków Trybunalski 2018.

---

<sup>50</sup> Zob. Rozdział XI *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 228-234.

Sobolewski G., Majchrzak D., Tocicka J., *Obrona cywilna i ochrona ludności w zintegrowanym systemie kierowania systemem obronnym państwa i zarządzania kryzysowego*, praca naukowo-badawcza, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2016.

Szczeńsiak M., *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, Wyd. Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1976.

Zieliński K.R., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe. Wydanie drugie*, Wyd. Difin, Warszawa 2021.

## **ŹRÓDŁA SOURCES**

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

*Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich* z dnia 12 sierpnia 1949 roku, *dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)* sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku (Dz.U. Nr 41 z 1992 roku, poz. 175).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2021 poz. 372).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. *o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2017 poz. 1932).

Ustawa z 24 maja 2007 r. *o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2007 Nr 107, poz. 732.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. z 2021 poz. 159).

Ustawa *o ochronie ludności* z dnia 31 sierpnia 2009 r. (projekt ustawy). Projekt założeń do projektu ustawy *o ochronie ludności i obronie cywilnej* (ostatnia wersja z 02 lipca 2019 r.).

*Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* z dnia 17 marca 2015 r., s. 7-12, dostęp internetowy:

[\[polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\\\_112/text\\\_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003\\\_1.pdf\]\(http://miasta-polskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\_112/text\_images/scan%20pisma%20z%20dn%20%2017%2003\_1.pdf\) \(11.08.2015 r.\).](http://miasta-</a></p></div><div data-bbox=)

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).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku *w sprawie gotowości obronnej państwa* (Dz.U. 2004 roku, nr 219, poz. 2218).

Załącznik do Uchwały nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (poz. 377), *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013.

*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2020.

*Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, Naczelną Izba Kontroli, Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2018.

Szef Obrony Cywilnej Kraju, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2016 r. Diagnoza stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego*



*zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami*, Biuro ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Warszawa 2017.

*Global Trends. Paradox of Progress, National Intelligence Council*, NIC 2017-001, January 2017, dostęp internetowy: [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends) (05.05.2021 r.).

*Global Trends 2025: A Transformed World*, NIC 2008-003, November 2008, dostęp internetowy: [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html) (05.07.2021 r.).



Copyright (c) 2021 Bogdan Michailiuk, Irmina Denysiuk, Wojciech Szulc



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.