

Studia Bezpieczeństwa Narodowego
Zeszyt 30 (2023)
ISSN 2028-2677, s. 41-62
DOI: 10.37055/sbn/175516

Instytut Bezpieczeństwa i Obronności
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

National Security Studies
Volume 30 (2023)
ISSN 2028-2677, pp. 41-62
DOI: 10.37055/sbn/175516

Institute of Security and Defense
Faculty of Security, Logistics and Management
Military University of Technology
in Warsaw

KRYZYS OBRONY CYWILNEJ W POLSCE. PERSPEKTYWA INSTYTUCJONALNA

CRISIS OF CIVIL DEFENSE IN POLAND. INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

Tomasz Pawłuszko

ORCID: 0000-0002-5572-3199
Uniwersytet Opolski

Abstrakt. Problemem badawczym podjętym w niniejszym artykule jest kryzys instytucji ochrony ludności na przykładzie Obrony Cywilnej we współczesnej Polsce. Instytucje ochrony ludności stały się ważnymi ogniwami bezpieczeństwa niemilitarnego państw europejskich, szczególnie w obliczu kryzysów migracyjnych oraz pandemii COVID-19. Tymczasem Obrona Cywilna RP pod koniec drugiej dekady XXI wieku uległa marginalizacji. Celem autora jest znalezienie odpowiedzi na pytanie o przyczyny tej nietypowej sytuacji. Chcąc osiągnąć ten cel problem ukazano z perspektywy teorii instytucjonalnej, która ma długą tradycję wyjaśniania procesów zmian instytucjonalnych na gruncie nauk społecznych.

Słowa kluczowe: obrona cywilna, ochrona ludności, system, kryzys, zarządzanie kryzysowe

Abstract. The research problem addressed in this article is the crisis of civil protection institutions on the example of Civil Defense in contemporary Poland. Civil protection institutions have become important parts in the non-military security of European countries, especially in the face of migration crises and the COVID-19 pandemic. Meanwhile, the Civil Defense of the Republic of Poland became marginalized at the end of the second decade of the 21st century. The author's goal is to find an answer to the question about the causes of this unusual situation. To achieve this goal, the problem was presented from the perspective of institutional theory, which has a long tradition of explaining processes of institutional change in the social sciences.

Keywords: civil defence, civil protection, system, crisis, crisis management

Wprowadzenie

Artykuł podejmuje zagadnienie kryzysu instytucji ochrony ludności w Polsce po 1989 roku na przykładzie rozkładu systemu obrony cywilnej. Obszar problemowy dotyczy zagadnień polityk publicznych związanych z działaniami resortu właściwego do spraw wewnętrznych. Kryzys instytucji ochrony ludności wynika z wielu powodów, a celem artykułu jest ich rozpoznanie i uzyskanie spójnego ich wyjaśnienia. W badaniach wybrano perspektywę instytucjonalną, która przedstawia instytucje jako kluczowych aktorów życia społecznego. Instytucje tworzą ramy systemu społecznego poprzez organizowanie wzorców zachowań zbiorowych.

Struktura artykułu odzwierciedla elementy procesu badawczego, zgodnego z przyjętymi założeniami teoretycznymi. Na początku przedstawiona zostanie perspektywa instytucjonalna niezbędna do zdefiniowania problemu. Metodyka analizy instytucjonalnej opiera się na (1) wskazaniu kontekstu powstania danej instytucji, (2) uwzględniając przyczyny jej zaistnienia oraz funkcje. W kolejnym kroku (3) analizuje jej zmienny kształt organizacyjno-prawny. Dla tego celu wykorzystuje ujęcie procesowe (*process tracing*), jedno z najważniejszych koncepcji współczesnych studiów nad bezpieczeństwem (Salter, Mutlu, 2013; Tennenwald, 2015). Finalnie (4) rozważany jest wpływ kontekstu na kondycję badanej instytucji. W tym przypadku badane są kolejno historyczne zmiany pozycji Obrony Cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Następnie opracowany zostaje faktograficzny przebieg zmian w instytucjach OC oraz próba wyjaśnienia ich przyczyn poprzez odwołanie do kontekstu prawno-politycznego. Autor twierdzi, że w okresie PRL oraz III RP znacząco różnił się kontekst instytucjonalny funkcjonowania OC, co mogło doprowadzić do jej marginalizacji. W związku z tym przyjęto, że główną hipotezą niniejszego tekstu będzie twierdzenie, że za uwiąd podsystemu bezpieczeństwa narodowego, zwanego Obroną Cywilną, odpowiada brak precyzyjnie zdefiniowanej roli instytucjonalnej. Hipotezą uzupełniającą jest twierdzenie, że za brak dobrze zdefiniowanych ról instytucji w systemie bezpieczeństwa odpowiadają nieefektywne działania organów decyzyjnych państwa.

Niniejszy tekst ma charakter pogłębionej analizy teoretycznej drugiego stopnia (*secondary analysis*), opartej na badaniach jakościowych, obejmujących wykorzystanie źródeł zastanych (stan prawny, dokumenty doktrynalne, raporty, analityka, literatura fachowa, wypowiedzi eksperckie - we wrześniu i październiku 2022 roku przeprowadzono łącznie 29 wywiadów z ekspertami ds. bezpieczeństwa na potrzeby diagnozy stanu polityki bezpieczeństwa RP, rezultaty opublikowano w raporcie Instytutu Sobieskiego pt. „Bezpieczeństwo Polski po szczycie NATO w Madrycie”) oraz wywołanych (Deschaux-Dutard, 2021).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że debata na temat OC pozostaje w Polsce rachityczna. Wiedza jest znana tylko ekspertom, pomimo iż jej zakres powinien *de iure* (!) obowiązywać całą ludność. Liczne projekty ustaw o ochronie ludności

opracowano w 2006-2020 roku, ale żaden z nich nie doczekał się uchwalenia przez parlament. Wiosną 2022 roku w sytuacji wojny rosyjsko-ukraińskiej uchwalono w Polsce *Ustawę o obronie Ojczyzny*, która zastąpiła wcześniej obowiązującą *Ustawę o powszechnym obowiązku obrony* z 1967 roku. O ile jednak w starej ustawie istniał cały rozdział poświęcony Obronie Cywilnej, o tyle w nowym akcie prawnym zapisy o OC zniknęły. Tematyka zadań państwa w zakresie ochrony ludności nadal występuje w Konstytucji RP (artykuły 5, 146, 163), ustawy o samorządzie powiatowym (art. 4), ustawy o samorządzie gminnym (art. 7), ustawy o samorządzie województwa (art. 14) i innych aktach prawnych i konwencjach międzynarodowych (np. konwencje genewskie). Niemniej, dawne struktury Obrony Cywilnej Kraju jako całość działają *de facto* w luce prawnej. Zaproponowany na przełomie sierpnia i września 2022 roku projekt nowej ustawy o ochronie ludności zawierał liczne problematyczne zapisy i ostatecznie nie wszedł w życie do końca kadencji Sejmu RP. W obliczu powyższych kwestii autor uznał, że postępujący kryzys zarządzania bezpieczeństwem państwa zasługuje na systematyczne opracowanie z perspektywy instytucjonalnej.

Geneza instytucjonalizmu

Instytucjonalizm jest jednym z najstarszych nurtów refleksji w naukach społecznych. Badacze instytucjonalizmu podkreślają, że jego ewolucja sięga czasów nowożytnych. Jak zauważył Piotr Chmielewski, początkowo nauki społeczne budowane były wspólnie na podstawie trzech elementów: wyboru, instytucji i modeli – ujmujących je we wzajemne związki i oddziaływania (Chmielewski 2011: 43-44). Okres XVII i XVIII wieku był formatywny dla współczesnych nauk społecznych, które wyodrębniły się wówczas z filozofii społecznej. Popularyzacja badań instytucji wśród uczonych z obszaru ekonomii, socjologii i nauk politycznych doprowadziła do dominacji paradygmatu instytucjonalnego w naukach społecznych na początku XX wieku.

Jak stwierdza Vivien Lowndes, aż do połowy XX wieku dominacja instytucjonalizmu w kanonie ówczesnych nauk politycznych była tak duża, że po prostu nie odróżniano poszczególnych teorii, czy podejść: „Poza teorią polityczną głównym zajęciem politologów był opis konstytucji, systemów prawnych i struktur rządowych oraz ich porównywanie w przekroju czasowym i międzynarodowym. Instytucjonalizm był tożsamy z politologią” (Lowndes, 2006: 89). W okresie powojennym instytucjonalizm ustąpił popularności behawioralizmowi. Behawioraliści uważali, że formalne instytucje polityczne to tylko fora dla zachowań (*behaviour*) ludności. Pomostem między dwoma odmiennymi szkołami okazała się szkoła systemowa, która korzystała z dorobku funkcjonalizmu (Bertalanffy 1984). Badacze systemów akcentowali zarówno znaczenie norm i zasad całości społecznych, jak też promowali badanie zachowań w ramach uprzednio zdefiniowanych systemów.

Odrodzenie instytucjonalizmu przypadło na koniec zimnej wojny za sprawą wpływowej monografii J. Marcha i J. Olsena, którzy ukuli termin „nowy instytucjonalizm”. Instytucje w nowym rozumieniu przestały być jedynie czynnikami porządkującymi życie zbiorowe. March i Olsen uważali, że w badaniach instytucjonalnych powinno chodzić o odkrywanie kontekstu działań ludzi. Zdaniem promotorów „nowego instytucjonalizmu” rdzeniem zainteresowania powinny być procesy projektowania i budowania społecznych instytucji. To właśnie owe instytucje tworzą porządek społeczny (system reguł, wartości i norm) o charakterze złożonego układu adaptacyjnego (różne poziomy reguł instytucjonalnych). Ponadto, wpływają one na aktywizację jednostek i grup (ramy, aspiracje, język, normy) i pomagają tworzyć interesy i przekonania polityczne. Same instytucje pozostają jednak neutralne (March, Olsen 2004: 203-205). Współcześnie instytucje pojmowane są jako: normy kształtujące zachowania, systemy reguł i bodźców, formy społeczne wpływające na decyzje jednostek, struktury funkcjonowania władzy, formalne i nieformalne struktury polityczne, normy tworzące znaczenia, czy wzory interakcji, które kształtują zachowania polityczne (Peters 1999).

W porównaniu do instytucjonalizmu przedwojennego, współczesny instytucjonalizm uwzględnia zatem „miękkie” kwestie reguł, nieformalności, dynamizmu, krytycyzmu, zagregowania i zakorzenienia (Lowndes 2006: 95-96). Wątek neutralnych instytucji, kształtujących kontekst i reguły działania oraz wyrażania wartości, ma kolosalne znaczenie dla badań nad kluczową wartością, jaką jest bezpieczeństwo i to niezależnie od jego podmiotu referencyjnego (ludzie, grupy, państwo) (Wróblewski 2021). Podsumowując, bezpieczeństwo jako wartość społeczna jest kreowana i podtrzymywana przez instytucje, które strukturyzują zarówno jego znaczenie, jak i powiązane z nim działania. To instytucje państwa tworzą normy (ustawy, rozporządzenia), doktryny (strategie, białe księgi) i systemy bezpieczeństwa (np. zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna), wpływając na postawy ludności wobec zagrożeń.

Obszarem badań jest polityka bezpieczeństwa państwa, która jest pojmowana jako polityka publiczna. Politykę publiczną rozumie się jako kierunkowy proces oddziaływania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o publicznym znaczeniu (por. Zawicki 2013: 17-19). A. Zybala zwraca uwagę na historyczne zakorzenienie (*path dependence*) i kompleksowość współczesnych polityk publicznych, co sprawia, że podejście systemowe nadal zachowuje znaczenie w procesie wyjaśniania kontekstu działań politycznych (Zybala 2021: 10-42). Systemy żywe są bowiem zależne od swojej historii i zdolne do modyfikacji swojej trajektorii rozwoju. Proces ten jest szczególnie zauważalny w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, o czym poniżej.



Rys. 1. Proces formułowania polityki publicznej
 Źródło: Opracowanie na podstawie: Hausner, 2008: 46

Polityka bezpieczeństwa jest działalnością celową instytucji państwa (*policy*), której zadaniem jest 1) tworzenie, 2) utrzymanie i 3) rozwój systemów bezpieczeństwa narodowego o charakterze militarnym i nie-militarnym, stanowiących odpowiedź państwa na wyzwania i zagrożenia pochodzenia krajowego i zagranicznego (Pawłuszko 2022). Historycznie polityka bezpieczeństwa wywodzi się z nowożytnej *ius politiae*, czyli prawa władcy do utrzymania porządku publicznego (Pieprzny 2014: 69-70). Na podstawie tego prawa powstały pierwsze instytucje administracji bezpieczeństwa wewnętrznego (por. Misiuk 2013), które wespół z równolegle rozwijanymi instytucjami dyplomacji oraz armii stworzyły podstawy istnienia obecnych tzw. resortów siłowych.

Konstytucja RP definiuje (art. 5) pięć kluczowych zadań państwa polskiego, do których należą: (1) strzeżenie niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, (2) zapewnianie wolności i prawa człowieka i obywatela, (3) zapewnianie bezpieczeństwa obywateli, (4) strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz (5) zapewnianie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Konstytucja wskazuje ponadto, że bezpieczeństwo państwa stanowi synergii bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa zewnętrznego.

Współcześnie kwestie bezpieczeństwa są rozszerzane na zagadnienia, związane z ekonomią, ekologią, energią, żywnością, czy technologią (Buzan, Wæver, De Wilde, 1998). Szczegółowe uprawnienia poszczególnych resortów w Polsce w tym zakresie definiuje *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*. Ustawa podkreśla (art. 37), że każdy resort jest zobowiązany wykonywać określone w przepisach zadania z dziedziny obronności i bezpieczeństwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów należą do innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych. Problematyka bezpieczeństwa jest zatem ogólnopaństwowa, choć jej rdzeniem są resorty spraw zagranicznych (bezpieczeństwo zewnętrzne niemilitarne), obrony narodowej (bezpieczeństwo zewnętrzne militarne, system obronny) i spraw wewnętrznych (bezpieczeństwo wewnętrzne, system ochronny). Doktrynalnymi dokumentami, dotyczącymi kształtu systemu bezpieczeństwa są m. in. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego*

RP 2022, Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 roku oraz Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, obecnie z 2020 roku (Kalinowski 2022).

Autor uważa, że podejście systemowe może nadal efektywnie służyć w opisie i wyjaśnianiu procesów prowadzenia polityki publicznej, w tym zdefiniowanej wyżej polityki bezpieczeństwa. Systemowość oznacza bowiem między innymi: holizm, strukturalizm, złożoność, celowość, funkcjonalizm, czy efektywność (por. Sienkiewicz, 2015 i 2019). Instytucje państwa tworzą bowiem całościowe (holizm) rozwiązania prawne, powołując określone struktury (złożoność, strukturalizm) w celu (celowość) podjęcia działań (funkcjonalizm), nakierowanych na określony efekt (efektywność). Proces ten można zaobserwować od momentu debaty nad ustawodawstwem poprzez powołanie nowych instytucji na podstawie uchwalonego prawa, aż po ich sformowanie, ukompletowanie i wdrożenie do działań na rzecz zapobiegania różnym problemom społecznym. Bezpieczeństwo jest obszarem gdzie przenikają się wzajemnie: instytucjonalizm i szkoła systemowa (por. Sobolewski, 2019).

Obrona cywilna jako system ochrony ludności

Polski system polityczny wykreował kilka centrów decyzyjnych, wpływających na kształt bezpieczeństwa narodowego. Określone kompetencje w tych procesach mają instytucje, takie jak prezydent, parlament, czy rząd (Czurzyk, Dunaj, Karpiuk, Prokop 2016). O ile sam system zarządzania bezpieczeństwem nie uzyskał dotąd rangi ustawowej (Kitler 2018; Wróblewski 2021), o tyle status większości omówionych poniżej instytucji został uregulowany ustawowo.

W niniejszym tekście uwaga skierowana jest na systemy niemilitarne, określane zbiorczą nazwą systemy ochrony ludności lub też bezpieczeństwa powszechnego, rozumiane jako instytucje ochrony życia i zdrowia ludności (a także ochrony mienia i środowiska). Są to takie systemy jak Obrona Cywilna, Zarządzanie Kryzysowe, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, System Powiadamiania Ratunkowego, Państwowe Ratownictwo Medyczne (por. Trocha 2020). Należy zaznaczyć, że osobnymi systemami bezpieczeństwa niemilitarnego są formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich zadaniem jest ochrona przed działaniami zabronionymi. Są to m. in. struktury Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorypcyjnego, Żandarmerii Wojskowej, służb wywiadowczych wojska (SKW, SWW), Służby Ochrony Państwa, różnych policji administracyjnych, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Służby Celno-Skarbowej i innych.

Ogólnie rzecz ujmując, celem powyższych systemów ochrony ludności jest zapewnienie dobrostanu ludności na danym terytorium (Szmitkowski 2017). Przez pierwsze powojenne dekady głównym systemem bezpieczeństwa niemilitarnego były rozmaite formacje samoobrony powszechnej. Geneza tych instytucji sięga jeszcze XIX wieku. W 1949 roku przyjęto cztery tzw. Konwencje genewskie: 1) O polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych, 2) O polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków na morzu, 3) O traktowaniu jeńców wojennych oraz 4) O ochronie osób cywilnych podczas wojny. Zapisy te zostały poszerzone w 1977 roku o dodatkowe dwa protokoły (Michailiuk 2017: 35-37). Obrona cywilna w świetle protokołu dodatkowego (I) do Konwencji Genewskich z 12.08.1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych ma na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania (rozdział VI art. 61 Protokołu).

Wojna w XX wieku stała się zjawiskiem masowym i niszczycielskim. Szacuje się, że w okresie do I wojny światowej zginęło prawie 10 mln osób a stosunek zabitych żołnierzy do cywili wynosił mniej więcej 10 do 1. W czasie II wojny już 47 mln z 72 mln zabitych stanowili cywile. Obecnie szacuje się, że na jednego zabitego żołnierza przypada aż dziesięciu zabitych cywili. R. Kalinowski zauważał, że w wojnie w Korei zginęło 9,4 mln osób, z czego aż 84% to byli cywile. Podobne straty wystąpiły w wojnach wietnamskich i bałkańskich (Kalinowski 2017: 11-41). Wzrost liczby ofiar konfliktów zbrojnych i pojawienie się broni atomowej, zwiastującej ryzyko wybuchu konfliktu nuklearnego doprowadziło do powołania nowych instytucji. Państwa europejskie rozpoczęły tworzenie formacji ochrony ludności cywilnej o charakterze ratowniczym. Nie inaczej było w Polsce, która w czasie zimnej wojny była państwem frontowym i głównym terenem planowanego przemarszu wojsk sowieckich na Zachód.

Historia polskich formacji ochrony ludności była już przedmiotem licznych studiów (Szmitkowski 2012; Krynojewski 2012; Szmitkowski 2017; Kalinowski 2017; Pilżys 2019; Stochaj 2020; Ostrowska 2021; Krynojewski 2023). Powołanie pierwszych instytucji Obrony Cywilnej planowano już w 1959 roku, ale ostatecznie nastąpiło to w 1973 roku. Jak zauważył P. Szmitkowski sam termin „obrona cywilna” budzi nieco kontrowersji, ponieważ obrona ma charakter militarny (odpieranie napaści z bronią w rękę), a działania niemilitarne powinny raczej mieć charakter ochrony (zabezpieczenia). W. Kitler przyjął, że obronę cywilną można zdefiniować jako opór ludności cywilnej, za pomocą środków niewojskowych, zarówno jeśli chodzi o siły i środki, jak i metody owej walki (Kitler 2010: 69-70).

W 1979 roku problematyka obrony cywilnej została włączona do *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony*, która z różnymi zmianami obowiązywała do 23 kwietnia 2022 roku. Dyskusja o statusie i zadaniach instytucji OC w Polsce trwała kilka dekad. Finalnie zaczął dominować pogląd, iż obrona cywilna winna

funkcjonować w czasie podwyższonych stanów gotowości obronnej, a w czasie pokoju zajmować się działaniami ratowniczymi i planistycznymi. W polskiej myśli politycznej, administracyjnej i obronnej do obrony cywilnej nie wliczano np. terroryzmu, walki z przestępczością, czy epidemiami, gdyż uważano, że te zagrożenia pozostają takie same zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. W rezultacie system obrony cywilnej nie zyskał w Polsce takiej rangi jak wojsko i policja. Obrona Cywilna stała się raczej systemem działania różnych instytucji w stanach wyższej gotowości obronnej, aniżeli wyodrębnioną organizacją. Rozwój instytucji OC po 1989 roku obrazuje tabela poniżej.

Tabela 1. Instytucje Obrony Cywilnej w Polsce po 1989 roku

<p>1992 – ratyfikowano dwa protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich ratyfikowanych wcześniej w 1956 roku Konwencji genewskich</p> <p>1993 – rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie (1) zadań Obrony Cywilnej, (2) powszechnej samoobrony, (3) Szefa Obrony Cywilnej Kraju, (4) formacji Obrony Cywilnej.</p> <p>1994 – Komitet spraw obronnych przy Radzie Ministrów</p> <p>1995 – projekt Ustawy o obronie cywilnej przygotowany przez Sztab Obrony Cywilnej Kraju</p> <p>1997 – powódź w trakcie przekazywania instytucji Obrony Cywilnej do MSW, dymisja Szefa OCK</p> <p>1998 – powołanie Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, który miał wspierać Szefa OCK</p> <p>1999 – nowy podział administracyjny kraju, powstają powiaty - zmiany w strukturze OC</p> <p>2000 – przekazanie stanowiska Szefa OCK w ręce Komendanta Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, likwidacja Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności – co oznaczało osłabienie OC i jednoczesne wzmocnienie systemu ratowniczo-gaśniczego, zniesienie służby w OC, początek zapaści systemu szkoleń, rozbudowy, rozwoju zaplecza</p> <p>2002 - Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.</p> <p>2004 - uchylene rozporządzenia z 1993 w sprawie zadań Obrony Cywilnej; a w <i>Ustawie o powszechnym obowiązku obrony</i> uchylono art. 140, gdzie jest mowa o tym, że Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia: zadania OC, zasady zwalczania klęsk żywiołowych i zasady tworzenia formacji OC.</p> <p>2005 – próba przeniesienia instytucji Szefa Obrony Cywilnej Kraju do rządu w randze podsekretarza stanu w MSWiA. Szefowi OCK brakowało zaplecza, toteż przyznano mu gremium doradcze z Komendy Głównej PSP.</p> <p>2006 – rozwój Systemu Wykrywania Skażeń i Alarmowania, powołanie Wydziału Obrony Cywilnej w Departamencie Zarządzania Kryzysowego w MSWiA</p> <p>2007 – uchwalenie nowej <i>Ustawy o zarządzaniu kryzysowym</i>, nowelizowanej w latach 2009-2010.</p>
--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

Powyższe kalendarium wskazuje na proces stopniowego uwiądnienia instytucji Obrony Cywilnej. W 1996 roku uchwalono *Ustawę o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów*. W myśl tej regulacji zadaniem Rady Ministrów było zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. W rezultacie w 1997 roku Obrona Cywilna została

przeniesiona z Ministerstwa Obrony Narodowej do ministerstwa właściwego od spraw wewnętrznych. Sztab Obrony Cywilnej Kraju został przemianowany na Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który następnie przemianowano na Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności. Jak zauważył J. Pilżys, w latach 1973-1999 ogłoszono 7 rozporządzeń, w tym 2 dotyczące działań szefów OC – w latach 1983 i 1993. Pozostałe dotyczyły: struktur organizacyjnych, zadań OC, finansowania, umundurowania, powszechnej samoobrony; publikowano również wytyczne szefa OCK i zarządzenia dotyczące: systemu wykrywania zagrożeń i alarmowania ludności, opracowywania planów, umundurowania i odbywania służby w OC. Jeszcze w 1999 roku istniało w Polsce około 40 tysięcy formacji OC, grupujących ponad 700 tys. ludzi (Pilżys, 2019: 114-126).

Na przełomie stuleci dostrzega się spadek znaczenia OC w kraju. W pierwszych latach nowego wieku brakowało pomysłu na zagospodarowanie i reformę istniejących struktur. W dniu 1 lipca 2004 roku uchylono kluczowe rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej z 1993 roku. Uznano, że obrona cywilna ma charakter głównie ratowniczy, więc należy ją oprzeć na istniejącym od 1995 roku systemie ratowniczo-gaśniczym. Zadania OC powierzono Państwowej Straży Pożarnej, a Szefem Obrony Cywilnej Kraju jednocześnie został Komendant Główny PSP. Jego zadania regulowało kluczowe *Rozporządzenie Rady Ministrów z 2002 w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa OCK, szefów OC województw, powiatów i gmin*. Według tego rozporządzenia Szef OCK miał inicjować, przygotować, wydawać i opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących OC, określać założenia planów OC oraz ewakuacji ludności, planowanie wydatków na OC, inicjowanie działalności naukowo-badawczej i prace kontrolne dotyczące przygotowania formacji OC. Zadaniem szefów OC było również organizowanie i koordynowanie ćwiczeń z zakresu OC.

Jeszcze w latach 2005-2006 Rada Ministrów przyjęła szereg rozporządzeń w sprawie uregulowania warunków służby w OC, czy w sprawie systemów wykrywania skażeń i właściwości organów w tych sprawach. Był to ostatni okres praktycznego zainteresowania władz centralnych kondycją systemu obrony cywilnej. Głównym problemem systemu obrony cywilnej na przełomie wieków stał się fakt, że Szef Obrony Cywilnej Kraju nie był bezpośrednim przełożonym szefów obrony cywilnej niższego szczebla. Szefowie OC województw, powiatów i gmin zyskali autonomię i własne zadania. Komendant Główny PSP nie jest przełożonym wojewody, ani starosty (ciekawostką pozostawał fakt, że w razie wojny posłuszeństwo Komendantowi Głównemu PSP jako Szefowi Obrony Cywilnej Kraju zobowiązany był sam Prezes Rady Ministrów, gdy w czasie pokoju Szef OCK podlegał jednemu z ministrów). W rezultacie braku przełożenia na organy administracji publicznej kompetencje Szefa OCK pozostały jedynie koncepcyjne. W efekcie dokumenty wydawane przez Szefa OCK przez następne lata nie miały mocy prawnej, lecz jedynie charakter wytycznych.

W 2004 roku uchylono rozporządzenie zawierające kompetencje obrony cywilnej i zadania formacji OC, toteż obrona cywilna stała się systemem szefów pozbawionych

podwładnych. Zabrakło podstawy prawnej dla wykonywania przedsięwzięć prewencyjno-ochronnych. Rosnący koszt utrzymania wyposażenia i funkcjonowania formacji ochrony ludności sprawił, że instytucje OC stały się w dużej mierze fikcyjne. Zakres zadaniowy Obrony Cywilnej stał się nierealny do zrealizowania z powodu (1) braku przełożenia Szefa OCK na szczebel administracji samorządowej; (2) braku wykonawstwa (brak planu OC państwa); (3) braku szkoleń (anulowano rozporządzenie z 1993 roku w sprawie powszechnej samoobrony ludności), jak i innych problemów, takich jak (4) niemożność kontrolowania warunków odbywania zasadniczej służby w OC, bo taka służba przestała funkcjonować.

Szef Obrony Cywilnej Kraju w następnych latach ogłaszał kolejne wytyczne dla szefów OC województw, powiatów i gmin. W 2008 roku opublikowano wytyczne w zakresie ewakuacji ludności. W 2010 roku ukazały się wytyczne w sprawie zasad przygotowania i zapewnienia działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach. W 2011 roku powstały wytyczne w sprawie zasad opracowania planów OC. W 2014 roku powstały normatywy w zakresie zabezpieczenia logistycznego formacji OC, a w 2016 roku wytyczne w sprawie zasad i sposobu prowadzenia szkoleń z zakresu OC. Zalecenia Szefa OCK były realizowane w niewielkim stopniu lub wcale, co wykazały kolejne postępowania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli.

Uchwalenie nowej *Ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* sprawiło, że Obrona Cywilna straciła swoją pozycję w systemie bezpieczeństwa na rzecz zarządzania kryzysowego. Wojewódzkie Inspektoraty Obrony Cywilnej przekształcono w Wydziały Zarządzania Kryzysowego. System zarządzania kryzysowego zyskał zwierzchnictwo Prezesa Rady Ministrów oraz liczne instytucje, których brakowało strukturalnie OC. Powstał organ sztabowy w postaci Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i struktury wykonawcze (zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu rządu, województwa, powiatu i gminy), które miały równoległe do OC kompetencje planistyczne. Po nowelizacji z 2009 roku wprowadzono w dokumentacji planistycznej liczne innowacje w postaci cykli decyzyjnych, siatek bezpieczeństwa, wizualizacji, map zagrożeń. Po 2010 roku dodatkowo włączono w powołane struktury zadanie przygotowania planów ochrony infrastruktury krytycznej. Wcześniej działania planistyczne były podejmowane zgodnie z wytycznymi Szefa OCK z 1999 roku.

Instytucje zarządzania kryzysowego stał się głównym systemem ochrony ludności na czas pokoju i kryzysu. Obrona Cywilna została zepchnięta do statusu systemu „rezerwowego”, który miał chronić ludność w razie podwyższonych stanów gotowości obronnej, w tym wojny. Trudno wyobrazić sobie jednak, w jaki sposób ów system miał funkcjonować w czasie wojny, skoro nawet w czasie pokoju był pozbawiony funduszy, sił, środków oraz czytelnej hierarchii decyzyjnej. W 2018 roku Szef Obrony Cywilnej Kraju zauważył, że „Nie jest nawet doprecyzowane czy Obrona Cywilna to organizacja, czy jedynie zakres zadań realizowanych przez wyznaczone struktury państwa” (*Ocena przygotowań w zakresie ochrony...* 2018: 5).

Ważnym elementem Obrony Cywilnej oprócz zasobów ludzkich były również zasoby materialne. Obrona Cywilna przez dekady miała za zadanie rozbudowę i utrzymanie takich obiektów schrony, czy magazyny sprzętu ochronnego. Wedle szacunków z 2011 roku w skali kraju ewakuacją można objąć jedynie 2,44 mln osób, dla których przygotowano 1,922 mln miejsc tymczasowego zakwaterowania. Stan schronów pokrywał poniżej 3% potrzeb (1,37% ludności w schronach, 1,53% w ukryciach, dla 97,1% ludności brak ukrycia). Tym samym można przyjąć, że w okresie wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w 2014 roku w Polsce nie istniał żaden sposób zbiorowej ochrony ludności. Nie było wówczas nawet regulacji w zakresie budownictwa ochronnego, ani warunków techniczno-użytkowych dla takich budowli. Potrzebna była nie tyle ich rozbudowa, co budowa od podstaw. Z dniem 4 grudnia 2018 r. weszły w życie jedne z ostatnich wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Był to pierwszy taki dokument wydany od 1985 r. Coroczne raporty Szefa Obrony Cywilnej Kraju wskazywały na znaczący spadek zasobów materiałowych i osobowych OC (schrony, magazyny, kadry). Na raportach znajdował się jednak stempel ministra właściwego do spraw wewnętrznych z podpisem „Akceptuję”.

Począwszy od 2019 roku stronę internetową Obrony Cywilnej Kraju zarchiwizowano i następnie zlikwidowano, a ułamek jej treści przeniesiono na stronę internetową Komendy Głównej PSP (pomimo obowiązywania *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony* do wiosny 2022 roku). Wkrótce zlikwidowano i ten zasób. Podsumowując powyższą część rozważań należy stwierdzić, że zarysowano proces instytucjonalnej degradacji kluczowego systemu ochrony ludności. W następnej sekcji przeanalizowane zostaną skutki tego procesu.

Propozycje nowych regulacji w zakresie obrony cywilnej

Próby reform kluczowej instytucji polityki bezpieczeństwa państwa, jakim jest Obrona Cywilna trwały przez kilkanaście lat. W 2006 roku utworzono Międzyresortowy Zespół do realizacji Zadań w Zakresie Przygotowanie Projektu Ustawy o Ochronie Ludności i Obronie Cywilnej. Obrona Cywilna miała stać się elementem projektowanego systemu zarządzania kryzysowego. Po uwagach MON i BBN usunięto OC z projektu. W 2008 roku zespół rozwiązano. W 2009 Szef Obrony Cywilnej Kraju opracował projekt ustawy o ochronie ludności, a w styczniu 2010 przekazano go do MSWiA. Ministerstwo rozpoczęło proces legislacyjny, ale finalnie zarekomendowało uzupełnienie uchwalonej już ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Projekt został umieszczony w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów na 2011 rok jako priorytetowy, ale prace nad nim nie zostały zakończone do końca kadencji. Później nastąpiły trzy lata przerwy. Rozpoczęto kolejny proces, przeprowadzono konsultacje, uzgodnienia międzyresortowe, a stały komitet Rady Ministrów omówił dokument

w marcu 2015 roku. MSWIA zaakceptowało uwagi innych ministerstw. Jednak Ministerstwo Finansów z uwagi na oszczędności nie zgodziło się na dodatkowy 1 mld złotych wydatków na ochronę ludności w ciągu 10 lat. W maju zdjęto projekt z porządku obrad w celu analizy dalszych skutków finansowych. W październiku z uwagi na koniec kadencji Sejm podjął decyzję o zawieszeniu prac nad ustawą o ochronie ludności (Kamiński, 2017: 67-74).

W dniu 22 grudnia 2016 Szef Obrony Cywilnej Kraju przedstawił kolejny projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Projekt był konsultowany, ale w 2018 roku zniknął z agendy. W 2020 roku wybuchła pandemia koronawirusa COVID-19. Zaskoczone struktury państwa doprowadziły do uchwalenia *Ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Ustawa zignorowała istniejące systemy zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej oraz związane z nimi procedury. Nie wprowadzono również stanu wyjątkowego, ani stanu klęski żywiołowej, pomimo, że *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* jednoznacznie odnosi się do masowych przypadków wystąpienia masowych chorób zakaźnych. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zignorowała Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i zorganizowała nieformalne centrum antykryzysowe, złożone z Centrum Analiz Strategicznych (CAS) i Departamentu Analiz Przygotowań Obronnych Administracji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. To właśnie CAS, a nie RCB wydawała codzienny *Raport o sytuacji epidemicznej*. Struktury OC również były nieprzygotowane. Jak zauważył. A Podolski, Szef Obrony Cywilnej Kraju nie podjął próby koordynacji działań Szefów Obrony Cywilnej województw, czyli wojewodów. Nie zdołał też wcześniej opracować zasad postępowania podczas wystąpienia zagrożenia związanego z niezidentyfikowaną przesyłką oraz organizacji transportu materiałów biologicznych, ani też zasad postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia zagrożenia chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi, do czego zobowiązywała go jeszcze ustawa z 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych (Podolski 2020).

Jesienią 2020 roku Szef Obrony Cywilnej Kraju zapowiedział, że kolejny projekt ustawy o ochronie jest w trakcie konsultacji. Niewielki dokument liczący około 30 stron upubliczniono, ale nie był on procedowany w Sejmie. W obliczu rosnącego ryzyka wojny rosyjsko-ukraińskiej jesienią 2021 roku rząd zadeklarował rozbudowę systemu obronnego państwa i przyjęcie *Ustawy o obronie Ojczyzny*. Ustawa ta zastąpiła wcześniejszą *Ustawę o powszechnym obowiązku obrony*. W rezultacie zapisy o OC zniknęły z ustawodawstwa.

W dniach 14 lutego i 5 września 2022 roku Rządowe Centrum Legislacji opublikowało projekty nowej *Ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej*, której uchwalenie przywróciłoby istnienie obrony cywilnej. Projekt został skrytykowany z powodu powielania niektórych praktyk z czasów początku pandemii (Izdebski 2022a i 2022b; Oliński 2022). W projekcie zapowiedziano pozakonstytucyjne stany

nadzwyczajne, ustanowienie Prezesa Rady Ministrów Szefem Obrony Cywilnej Kraju, wzmocnienie Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, powołanie Funduszu Ochrony Ludności poza kontrolą parlamentarną, likwidację RCB, powołanie Służby Dyżurnej Państwa i wiele innych zapisów. Projekt ustawy zyskał oznaczenie UD432 i z początkiem listopada 2022 roku trafił do zaopiniowania. Do skierowania projektu do Sejmu w połowie listopada 2022 roku pozostawało jeszcze 10 etapów, co czyniło zapowiedź uchwalenia ustawy do końca roku mało realną. Finalnie nie udało się jej uchwalić aż do końca kadencji Sejmu jesienią 2023 roku.

Powyższe działania pozostają niespójne z dokumentami doktrynalnymi w zakresie bezpieczeństwa narodowego RP. Zarówno Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa RP, jak i Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego oraz dwie Strategie Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 i 2020 roku rekomendowały naprawę systemu ochrony ludności. Ich zapisy można porównać w tabeli poniżej.

Tabela 2. Dokumenty doktrynalne w polityce bezpieczeństwa

Źródło	Zapisy dotyczące obrony cywilnej i systemów pokrewnych
<p>Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022 (wydana w 2013 r.)</p>	<p>(Str. 22). Diagnoza systemu bezpieczeństwa narodowego <i>Stosunkowo dobrze działa też system szkoleń obronnych i kontroli wykonywania zadań obronnych. Dostrzegalnym mankamentem w tym obszarze jest obrona cywilna. 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.</i></p> <p>(Str. 32). Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa RP. W dziale „słabości” zapisano uwagę: „niewystarczające rozwiązania prawne i organizacyjne związane z obroną cywilną”.</p> <p>(Str. 54). Priorytety i kierunki interwencji w dziale „Wzmacnianie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa”: 2.4.5. Wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej.</p> <p>(Str. 68) 2.4.5. Wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej <i>Dotychczasowe rozwiązania w tym obszarze były 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</i></p> <p>(str. 91-94) Wyznaczone obszary zadaniowe MSW, wojewodów i organów samorządu w zakresie OC</p>

<p>Biała Księga Bezpieczeń- stwa Narodo- wego RP (wydana w 2013 r.)</p>	<p>(str. 67) <i>Istotnym elementem działań w obszarze ratownictwa i ochrony ludności jest funkcjonowanie systemu ochrony ludności w czasie wojny (obrona cywilna). (...) Ustawa daje szefowi Obrony Cywilnej Kraju delegację do wydawania zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów w sprawach należących do jego zakresu działania. W kontekście sprawności obrony cywilnej wyzwania stanowią również brak określenia zadań w tym zakresie (...).</i></p> <p>(s. 218) Służby ratownictwa i ochrony ludności. Zasady funkcjonowania ochrony ludności i obrony cywilnej (OC) winny odpowiadać wyzwaniom, jakie stają przed nowoczesnym państwem (...). Problematyka obrony cywilnej, ze względu na zakres zadań, jakie są w jej ramach wykonywane, powinna być uregulowana całościowo w odrębnym akcie prawnym rangi ustawowej. (...)Konieczne zmiany powinny zmierzać do właściwego umiejscowienia zadań ochrony ludności (i obrony cywilnej) w systemie bezpieczeństwa państwa oraz wprowadzenia czytelnego podziału kompetencji organów administracji publicznej w tym zakresie. (...)Z tego względu podstawowymi celami regulacji ustawowych powinno być:</p> <ul style="list-style-type: none"> •ujednoczenie pojęć związanych z ochroną ludności i obroną cywilną; •określenie zadań i organizacji systemu ochrony ludności; •ustalenie zasad funkcjonowania systemu ochrony ludności; •podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa związanej z ochroną ludności; •określenie zasad udziału obywateli w realizacji zadań służących ochronie ludności oraz ustalenie zasad planowania w systemie ochrony ludności (w warunkach pokoju i w czasie wojny). (...)
<p>Strategia Bez- pieczeństwa Narodowego RP z 2014 roku</p>	<p>1.2. Interesy narodowe i cele strategiczne (str. 11) Pkt. 12</p> <ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego poprzez doskonalenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu monitorowania, powiadamiania, ostrzegania o zagrożeniach i likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, a także wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej; • doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego (...) <p>4.1. Podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym. (str. 44) Pkt. 113. Zmiany proceduralne.</p> <p><i>Należy dążyć do wprowadzenia na wszystkich szczeblach administracji publicznej jednego dokumentu planistycznego obejmującego sprawy obronne, zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.</i></p> <p>4.3. Podsystemy ochronne (str. 50-51) Pkt. 134. Służby bezpieczeństwa powszechnego (ratownictwo i ochrona ludności).</p> <p><i>Powiązany z problematyką ochrony ludności obszar obrony cywilnej wymaga kompleksowej transformacji i dostosowania do obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym zobowiązań międzynarodowych.</i></p>

<p>Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 roku</p>	<p>(Str. 15-16) Dział: Odporność państwa i obrona powszechna</p> <p>2. Podniesienie odporności państwa na zagrożenia, poprzez tworzenie systemu obrony powszechnej, opartego na wysiłku całego narodu oraz budowanie zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych Rzeczypospolitej Polskiej:</p> <p>2.2 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.</p> <p>2.6 Zredefiniować system obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter, zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń. Opracować ustawę kompleksowo regulującą problematykę obrony cywilnej.</p>
--	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wymienionych dokumentów

Powyższa tabela wskazuje, że decydenci przez dekadę planowali całościową regulację sfery ochrony ludności, w tym obrony cywilnej, gdyż uznawano ten obszar bezpieczeństwa państwa za osłabiony i niedofinansowany. Plany te nie zostały zrealizowane.

Zmianom wtórowały raporty Najwyższej Izby Kontroli. W marcu 2012 roku NIK ogłosił Informację o wynikach kontroli pt. *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*. W czerwcu 2013 roku NIK ogłosił Informację o wynikach kontroli pt. *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*. Na przełomie 2018 i 2019 roku, NIK ogłosił Informację o wynikach kontroli pt. *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*. W dokumencie pokontrolnym NIK z 2012 roku można przeczytać następujące opinie: *Obrona cywilna w Polsce nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań. W przypadku wystąpienia klęski żywiołowej nie jest w stanie przyłączyć się do sprawnego usuwania jej skutków. Podczas wojny nie ochroni ludności cywilnej ani krytycznie ważnych obiektów. W jej magazynach zalegają zużyte maski przeciwgazowe i sygnalizatory promieniowania z lat siedemdziesiątych. Obrona cywilna w Polsce funkcjonuje tylko na papierze. (...) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ignoruje sygnały o tych nieprawidłowościach. (...) Minister zaniedbał wszystkie swoje prawne obowiązki dotyczące nadzoru nad obroną cywilną. (...) Szef OCK przygotował dziesięcioletni plan zamierzeń w zakresie doskonalenia i przekształceń systemu ochrony ludności i obrony cywilnej - Program Doskonalenia Obrony Cywilnej. (...) W dalszym ciągu Komenda Główna PSP jest urzędem zapewniającym obsługę wyłącznie Komendanta Głównego PSP. Przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP nie określiły jednostki organizacyjnej zobowiązanej do obsługi Szefa OCK.* (NIK 2012).

Kontrolerzy skierowali ostrze krytyki przeciwko władzom resortu właściwego do spraw wewnętrznych, wskazując na liczne zaniedbania systemowe. Podczas kolejnej kontroli NIK powtórzył zarzuty wobec ministerstwa i wskazał na szersze

zaniedbania w obszarze powiadamiania ratunkowego i infrastruktury krytycznej. Stan OC podsumowano w taki sposób: *Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istotną przyczyną braku spójnego systemu ochrony ludności jest rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych bądź brak odpowiednich regulacji prawnych. (...) Struktura i organizacja obrony cywilnej jest anachroniczna od wielu lat. Na ten stan rzeczy w sposób istotny wpływa brak szeregu podstawowych aktów wykonawczych dotyczących: zasad tworzenia formacji obrony cywilnej; normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań; budowli ochronnych, czy urządzeń specjalnych.* (NIK 2013).

W późniejszej kontroli zbadano reakcję systemów ochrony ludności na skutki wichury na Pomorzu w 2017 roku. Podsumowanie kontroli można znaleźć poniżej: *W polskim systemie prawnym, pomimo powtarzanych od wielu lat zapowiedzi, dotychczas nie został uchwalony jeden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby całokształt zagadnień związanych z szeroko rozumianą ochroną ludności, a uregulowania w zakresie zadań i struktur rozproszone są obecnie w różnych aktach prawnych. (...) W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Organy odpowiedzialne za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej nie stworzyły adekwatnych do występujących zagrożeń struktur i skutecznych procedur oraz nie zapewniły niezbędnych zasobów (...). Przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości są wieloletnie zaniedbania w tym zakresie, przejawiające się m.in. brakiem kompleksowych uregulowań prawnych (zwłaszcza w zakresie obrony cywilnej), lekceważeniem znaczenia przygotowania planów, procedur i struktur na wypadek wystąpienia zagrożeń oraz niewystarczającym finansowaniem zadań.* (NIK 2018).

W rozległym raporcie NIK wskazał na liczne zaniechania oraz wskazał na możliwe działania zapobiegawcze. NIK po raz kolejny przyznał, że brakuje kompleksowych regulacji w zakresie ochrony ludności, a działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju nie były wystarczające do poprawy sytuacji. Szef OCK nie posiadał nadal własnego urzędu. Aktywność szefów OC niższych szczebli była mało efektywna.

Wnioski

Próby zbadania przyczyn upadku instytucji obrony cywilnej w XXI wieku stanowi nietypowe przedsięwzięcie badawcze. Zwykle badany jest rozwój instytucji, a nie ich upadek. Zdaniem gen. Bogusława Packa na kryzys OC złożyło się aż kilkanaście czynników, w tym między innymi: brak optymalnego wykorzystania potencjału służb, brak odpowiedzialności organów administracji, niewystarczające finansowanie, brak regulacji w zakresie budownictwa ochronnego, brak systemów wsparcia (Pacek, 2017: 9-23). W kolejnych propozycjach regulacji pojawiały się postulaty takie jak

utworzenie osobnego resortu ochrony ludności z podległymi służbami, scalenie OC z systemem zarządzania kryzysowego, stworzenie centralnej bazy magazynowej, stworzenie specjalistycznej uczelni lub centrum szkolenia ochrony ludności, modernizacji systemów alarmowania, znaczne zwiększenie środków budżetowych. Powstanie w resorcie obrony narodowej osobnego rodzaju wojsk w postaci Wojsk Obrony Terytorialnej osłabiło chęć powołania nowych formacji ratowniczych dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego.

Wojna rosyjsko-ukraińska ukazała wagę polityk resortowych kreujących sprawne instytucje ochrony ludności. Efektywne systemy ratownicze i ochronne pozwalają na ratowanie życia, ewakuację, odgruzowanie, tymczasową odbudowę infrastruktury, zabezpieczenie rezerw, dostarczanie żywności, budowę schronów, zwalczanie skutków innych katastrof. Powyższe zadania daleko wykraczają poza standardową działalność pożarniczą i administracyjną. Jak zauważył F. Krynojewski, obrona cywilna nie może działać „jak pospolite ruszenie” (Krynojewski, 2022). Tymczasem w dwa miesiące po wybuchu wojny w Polsce nastąpiła *de iure* likwidacja struktur obrony cywilnej.

Współczesne podejście instytucjonalne akcentuje znaczącą rolę kontekstu działań ludzi. W przypadku Obrony Cywilnej procesy projektowania i budowania instytucji okazały się nieudane. Znacząca wydaje się w tym przypadku właśnie rola kontekstu. Decydenci prawdopodobnie postrzegali system OC jako spadek po PRL, z którym nie wiedzieli co zrobić, zwłaszcza w sytuacji wprowadzenia równoległego zarządzania kryzysowego oraz sprawnie działającego systemu ratowniczo-gaśniczego. System trwał zatem, jako „ślepa uliczka”, pozostałość wcześniejszej ścieżki rozwoju (wspomniana *path dependence*) instytucjonalnego państwa. Brak wizji systemu instytucji ochrony ludności doprowadził do braku regulacji prawnych w tym zakresie, co potwierdza hipotezę przyjętą na początku tekstu.

Aby zamiast opisać rozwój instytucji wyjaśnić ich uwiąd, można odwrócić tok rozumowania zwolenników nowego instytucjonalizmu. Utrata sprawności instytucji grozi osłabieniem porządku społecznego poprzez obniżenie możliwości jego adaptacji do zagrożeń. Podkreślają to również przytoczone dokumenty strategiczne państwa oraz opinie Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto, rozpad instytucji powoduje instrumentalizację struktur państwa i uruchamia dezaktywizację społeczną, co uniemożliwia poprawne definiowanie celów i wyrażanie interesów publicznych. Na omówionym przykładzie można zauważyć, że luki prawne istniejące przez lata w systemie ochrony ludności doprowadziły właśnie do braku utożsamienia się decydentów z interesami deklarowanymi w dokumentach strategicznych. Gdy w prawodawstwie zabrakło zdefiniowanych zadań OC, brakło również odpowiedzialnych za ich realizację. Podobnie demotywująco działał chroniczny brak środków budżetowych oraz niska polityczna korzyść z funkcjonowania dodatkowego systemu ochronnego w państwie. Decydenci chętniej decydowali się na tworzenie nowych systemów instytucjonalnych, nawet jeśli dublowało to kompetencje tych

już istniejących. Przykładem takiej sytuacji jest funkcjonowanie państwa polskiego w początkowym okresie pandemii COVID-19. Politycy woleli w kilka tygodni powołać nowe struktury, aniżeli reformować stare. Pozwala to potwierdzić przyjętą we wstępie hipotezę uzupełniającą.

Kryzys instytucji ochrony ludności na przykładzie obrony cywilnej jest dużym wyzwaniem dla teorii i praktyki polityki bezpieczeństwa w Polsce. Ogniskuje on bowiem kilka ważnych problemów, takich jak brak efektywnej kultury planowania (rozmyta odpowiedzialność), niechęć do sieciowej komunikacji, czy procedur i projektowego sposobu działania. Pytanie „czy kryzys pandemiczny i wojna w Europie Wschodniej doprowadzą do zmian w politykach publicznych w obszarze bezpieczeństwa?” pozostaje otwarte.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Bertalanffy, L. von., 1984. *Ogólna teoria systemów. Podstawy, rozwój, zastosowania*. Warszawa: PWN.
- [2] Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
- [3] Brzeziński, M., 2014. Miejsce zarządzania kryzysowego w systemie bezpieczeństwa narodowego. *Uwagi prawno-organizacyjne*. *Studia Politologiczne*, 34, 2014: 166-183.
- [4] Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., 1998. *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner.
- [5] Chmielewski, P., 2011. *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa: Poltext
- [6] Czuryk, M., Dunaj, K., Karpiuk, M., Prokop, K., 2016. *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Olsztyn: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- [7] Denysiuk, I., 2020. Zarządzanie kryzysowe w polsce jako specyficzne zadanie administracji publicznej realizowane na rzecz ochrony ludności. *De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności*, 2 (6) 2020: 168-184.
- [8] Deschaux-Dutard, D. (red.), 2021. *Research Methods in Defence Studies. A Multidisciplinary Overview*. London & New York: Routledge.
- [9] Gawęcka, J. A., Wojtycza, J. (red.), 2018. *Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*. Piotrków Trybunalski: Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie.
- [10] Hausner, J., 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- [11] Izdebski, H., 2022a. Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?, Fundacja im. S. Batorego, 9 maja 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacja-zmiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>
- [12] Izdebski, H., 2022b. Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – nowa wersja, nowe treści? Fundacja im. S. Batorego, 26 września 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej-nowa-wersja-nowe-tresci/>
- [13] Kalinowski, M., 2022. System bezpieczeństwa narodowego – strategiczne dokumenty planistyczne. *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*, 24 (2022): 83-96.

- [14] Kalinowski, R., 2017. Obrona cywilna w Polsce. Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.
- [15] Kamiński, M. A., 2018. Ujednolicenie prawa w zakresie systemowych rozwiązań ochrony ludności i obrony cywilnej. Gawęcka, J. A., Wojtycza, J. (red.) (2018). Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia. Piotrków Trybunalski: Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie: 67-76.
- [16] Kitler, W. (red.), 2011. Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- [17] Kitler, W., 2018. Organizacja bezpieczeństwa narodowego RP. Aspekty ustrojowe, prawno-administracyjne i systemowe. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- [18] Kitler, W., Skrabacz A., 2010. Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
- [19] Kopczeński, M., Szmitkowski, P., 2020. Civil Defense In Poland – Transformation Process After 1989. Current State And Modernization Proposals. De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności, 1 (6) 2020: 75-87.
- [20] Krynojewski, F., 2012. Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Difin.
- [21] Krynojewski, F., 2022. Obrona cywilna nie może działać jak pospolite ruszenie. Dziennik Gazeta Prawna, 21 września 2022 [dostęp 12.11.2022] <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8552326,wywiad-franciszek-krynojewski-obrona-cywilna-straz-pospolite-ruszenie.html>
- [22] Krynojewski, F., 2023. Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Wczoraj – dziś – jutro, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rytm
- [23] Lowndes, V. 2006. Instytucjonalizm [w:] Teorie i metody w naukach politycznych, red. D. Marsh, G. Stoker. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego: 89-108.
- [24] March, J., Olsen, J., 2005. Instytucje – organizacyjne podstawy polityki. Warszawa: Scholar.
- [25] Michailiuk, B., 2017. Ochrona ludności. Wybrane problemy. Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej.
- [26] Misiuk, A., 2013. Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego. Warszawa: Difin.
- [27] NIK 2012 - Informacja o wynikach kontroli pt. Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju (2012). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- [28] NIK 2013 - Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi (2013). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- [29] NIK 2018 - Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej (2018). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- [30] Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r. (2018). Warszawa: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej.
- [31] Oliński, P., 2022. Komunikat FOR 28/2022: Nowa ustawa o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – brak odpowiedzialności władzy i nowe stany nadzwyczajne. Forum Obywatelskiego Rozwoju [dostęp: 01.10.2022] <https://for.org.pl/pl/a/9216,nowy-projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej-prowadzi-do-zwiekszenia-zakresu-arbitralnosci-wladzy-w-stanach-nadzwyczajnych>
- [32] Ostrowska, R., 2021. Civil defense in Poland from a historical perspective. Scientific Journal of the Military University of Land Forces, 2021, 53, 3(201): 496-506.
- [33] Pacek, B., 2018. Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce [w:] Gawęcka, J. A., Wojtycza, J. (red.), 2018. Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia. Piotrków Trybunalski: Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie: 9-31.
- [34] Pawłuszko, T., 2022. Bezpieczeństwo Polski po szczycie NATO w Madrycie. Raport. Warszawa: Instytut Sobieskiego.

- [35] Peters, G., 1999. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.
- [36] Pieprzny, S., 2014. *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- [37] Pilżys, J., 2019. *Obrona Cywilna w Polsce. Współczesność i perspektywy*. Toruń: Adam Marszałek.
- [38] Podolski, A. (et al.), 2020. *Wirusowe zarządzanie kryzysowe 2020. Raport*. Warszawa: IBK.
- [39] Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. [dostęp: 10.11.2022] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12363754>
- [40] 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. 2002 nr 96 poz. 850.
- [41] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. Dz.U. 1993 nr 93 poz. 429.
- [42] Salter, M. B., Mutlu, C. (red.), 2013. *Research Methods in Critical Security Studies. An Introduction*. London & New York: Routledge.
- [43] Sienkiewicz, P., 2015. Bariery metodologiczne w badaniach nad bezpieczeństwem narodowym. [w:] Kitler W., Kośmider T. (red.), *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Difin: 34-51.
- [44] Sienkiewicz, P., 2019. Ewolucja badań systemowych na potrzeby bezpieczeństwa. *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*, 15, 2019, 87-104.
- [45] Sobolewski, G., 2019. Systemic Approach to Civil Protection in Poland. *Safety and Fire Technology*, 54 (2): 116-131.
- [46] Stochaj, J., 2020. *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa: Difin.
- [47] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2014*, Warszawa: BBN.
- [48] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego 2020*, Warszawa: BBN.
- [49] Szmitkowski, P., 2012. System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność. *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych AMW, IV/2012*: 133-156.
- [50] Szmitkowski, P., 2017. *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie administracji publicznej*. Siedlce: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.
- [51] Tannenwald, N., 2015. Process Tracing and Security Studies. *Security Studies*, 24: 219–227.
- [52] Trocha, J., 2020. *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy*. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej.
- [53] Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”, M.P. 2013 poz. 377.
- [54] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558.
- [55] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020 poz. 374.
- [56] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.
- [57] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.
- [58] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. 1997 Nr 141 poz. 943.
- [59] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. 1996 nr 106 poz. 492.
- [60] Ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 655, z późn.zm.)

-
- [61] Wróblewski, R., 2021. Elementy koncepcji zarządzania bezpieczeństwem narodowym. *De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności*, nr 1(7)/2021: 7-26
- [62] Zawicki, M. (red.), 2013. *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*. Warszawa: PWE.
- [63] Zieliński, K., 2021. *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*. Warszawa: Difin.
- [64] Zybala, A., 2013. *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*. Warszawa: Difin.
- [65] Zybala, A., 2021. *Polityka publiczna w Polsce: kultura, rządzenie, rozwój. Szanse i zagrożenia w czasach złożoności i niepewności*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.