

Studia Bezpieczeństwa Narodowego
Zeszyt 37 (2025)
ISSN 2028-2677, s. 43-62
DOI: 10.37055/sbn/207389

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

National Security Studies
Volume 37 (2025)
ISSN 2028-2677, pp. 43-62
DOI: 10.37055/sbn/207389

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

KONCEPCJA OBRONY CYWILNEJ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

THE CONCEPT OF CIVIL DEFENSE IN THE REPUBLIC OF POLAND

Piotr SZYDŁOWSKI

*Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie
ORCID: 0009-0009-3713-5623*

Abstrakt. Celem niniejszego artykułu jest omówienie i analiza stanu obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej. Głównym problemem badawczym przedstawionym w artykule jest próba odpowiedzi na pytanie: jaka jest koncepcja obrony cywilnej w Polsce? Sformułowanie tej kwestii będzie możliwe w oparciu o przedstawienie i określenie właściwości pojęcia obrony cywilnej oraz ukazanie na przestrzeni lat różnych założeń na jej funkcjonowanie w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski. Kluczowe jest także postawienie pytania o charakter modelu systemu obrony cywilnej, jaki powinien być obecny w Polsce. Hipoteza badawcza przedstawiona w pracy stanowi, iż proces utworzenia tego systemu musi obejmować całość kwestii związanych z obroną cywilną oraz niezbędną w tym zakresie rolę instytucji państwowych, jak również wojska i służb mundurowych. W dyskusji nad tworzeniem i organizacją systemu obrony cywilnej w Polsce nie można pomijać żadnego z komponentów struktury bezpieczeństwa państwa. Aby obrona cywilna była skuteczna i przynosiła oczekiwane rezultaty, istotna jest dobra konstrukcja budowanego systemu. Musi on odpowiadać w pełnym wymiarze na współczesne wyzwania i wszelkie zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego. Ważna jest w tym kontekście rola lokalnych społeczności. System obrony cywilnej musi być przygotowany do organizacji terenowych jednostek, które w razie wybuchu konfliktu zbrojnego bądź wystąpienia poważnego zagrożenia naturalnego takich jak: powódź, epidemia czy pożary będzie w stanie skutecznie wykonywać zadania związane z ochroną ludności. Istotne jest także przygotowanie niezbędnych sił i środków do organizacji systemu obrony cywilnej. Posiadają je wojsko, instytucje porządkowe tj. policja, straże lokalne oraz służby mundurowe. Te instytucje w procesie tworzenia obrony cywilnej w Polsce będą odpowiedzialne za tworzenie struktur jej systemu. Złożoność rozpatrywanych problemów wymagała zastosowania wielu metod badawczych takich jak: analiza aktów prawnych, literatury oraz dostępnych materiałów dydaktycznych o tematyce dotyczącej systemu obrony cywilnej w Polsce, a także syntezy, analogii, porównania, wnioskowania, definiowania. Historia tworzenia systemu obrony cywilnej w Polsce oraz praktyczne doświadczenia z tym

związane, a także modele obowiązujące w innych państwach europejskich posłużyły jako podstawa i punkt odniesienia do sformułowania w artykule wniosków dotyczących kształtu i formy koncepcji obrony cywilnej w Polsce.

Abstract: The aim of this article is to discuss and analyze the state of civil defense in the Republic of Poland. The main research problem presented in the article is an attempt to answer the question: what is the concept of civil defense in Poland? It will be possible to formulate this issue based on the presentation and definition of the properties of the concept of civil defense and the presentation of various assumptions over the years on its functioning in the Polish national security system. It is also crucial to ask the question about the nature of the model of the civil defense system that should be present in Poland. Research hypothesis presented at work states that the process of creating this system must cover all issues related to civil defense and the necessary role in this respect of state institutions, as well as the army and uniformed services. In the discussion on the creation and organization of the civil defense system in Poland, none of the components of the state security structure can be omitted. For civil defense to be effective and bring the expected results, a good design of the system being built is important. It must fully respond to contemporary challenges and all threats to national security. The role of local communities is important in this context. The civil defense system must be prepared to organize local units that will be able to effectively perform tasks related to population protection in the event of an outbreak of an armed conflict or a serious natural threat, such as flood, epidemic or fire. It is also important to prepare the necessary forces and resources to organize the civil defense system. They are owned by the army, law enforcement institutions such as the police, local guards and uniformed services. These institutions will be responsible in the process of creating civil defense in Poland for creating the structures of its system. The complexity of the problems considered required the use of many research methods, such as: analysis of legal acts, literature and available teaching materials related to the civil defense system in Poland, as well as synthesis, analogy, comparison, inference, definition. The history of creating the civil defense system in Poland and practical experience related to it, as well as models in force in other European countries served as the basis and a point of reference for formulating conclusions in the article regarding the shape and form of the civil defense concept in Poland.

Słowa kluczowe: koncepcja, obrona cywilna, system, bezpieczeństwo, instytucje państwa.

Keywords: concept, civil defense, system, security, state institutions.

Wprowadzenie

Obrona cywilna to system, którego celem jest ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków (Protokół I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku – art. 61).

Zorganizowanie skutecznego systemu ochrony ludności jest kluczowym elementem budującym obronność państwa. Zadaniem obrony cywilnej jest nie tylko tworzenie sił i środków przeciwstawienia się zagrożeniom niemilitarnym, ale również przygotowanie cywilów do działań wojennych w przypadku wybuchu konfliktu zbrojnego (Marek 2020, s.97).

O pojęciu obrony cywilnej zaczęto dyskutować w społeczności międzynarodowej po zakończeniu I wojny światowej w 1918 roku. Skutki użycia nowej i nieznanej wówczas

broni chemicznej przez Niemcy oraz ogromne tragedie ludności cywilnej, która ginęła na masową skalę poprzez bombardowania spowodowały początek rozmów o rosnącej brutalności nowoczesnych konfliktów zbrojnych. Wydarzenia te ukazały ówczesnym przywódcom państw, że istnieje możliwość poważnego oddziaływania zbrojnego nie tylko na armie i obiekty wojskowe także na ludność cywilną i obiekty cywilne znajdujące się często na głębokim zapleczu frontu. Podjęto pierwsze próby tworzenia systemów obronnych, które oprócz struktur państwa zabezpieczałyby i chroniły ludność i obiekty w czasie trwania działań wojennych (Łotocki 2016, s.120).

Początkowo przy tworzeniu pierwszych systemów ochrony ludności i obiektów cywilnych brano pod uwagę głównie obronę przeciwlotniczą i przeciwgazową. Jako pierwsze państwa europejskie takie systemy zaczęły tworzyć Francja, Wielka Brytania oraz Niemcy. Również w Polsce powstało Towarzystwo Obrony Przeciwgazowej i Ligi Obrony Powietrznej. Instytucję tę można uznać jako pierwszą próbę sformowania systemu obrony cywilnej w polskim państwie. Przygotowano także ustawę o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej, przyjętą przez Sejm w 1934 roku. Akt prawny ten miał w założeniu ukształtować w sposób formalny proces tworzenia systemu ochrony ludności w Polsce (Suwart 1986, s. 8).

II wojna światowa ukazała konieczność pogłębienia prac nad tworzeniem systemów ochrony ludności cywilnej. Okrucieństwo stron konfliktu, a zwłaszcza Niemiec i Związku Radzieckiego, które spowodowało mnogość ofiar wśród osób cywilnych stało się przyczynkiem do dyskusji o sformalizowaniu kwestii ochrony ludności w prawie międzynarodowym. 12 sierpnia 1949 roku w Szwajcarii, w Genewie państwa-członkowie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) podpisały protokół dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. W dokumencie tym sformułowano oficjalne pojęcie obrony cywilnej oraz kompleksowo zdefiniowano jej funkcjonowanie podczas konfliktu zbrojnego, w czasie klęsk żywiołowych i sytuacjach zagrażających środowisku naturalnemu zapewniając tym samym w sposób formalny ochronę ludności i obiektów cywilnych w czasie trwania wojny i w czasie pokoju (Tokarski 2013, s. 125).

Po uchwaleniu Protokołu z 1949 roku państwa członkowskie ONZ rozpoczęły budowę krajowych systemów obrony cywilnej. W większości państw przyjęto model w którym obroną cywilną z ramienia rządu zarządza minister spraw wewnętrznych, a struktury systemu dzielą się na centralne i lokalne. W Polsce obronę cywilną (OC) powołano w 1973 roku, gdy Rada Ministrów uchwałą określiła jej organizację, cel oraz zadania organów administracji publicznej, jednostek gospodarczych i społecznych w tym zakresie. Na szczeblu centralnym systemem obrony cywilnej w Polsce kierował minister obrony narodowej jako przedstawiciel rządu, który współpracował w tym obszarze z Komitetem Obrony Kraju (KOK). Funkcję Szefa Obrony Cywilnej Kraju pełnił z urzędu wiceminister obrony narodowej. Kierownikami struktur terenowych obrony cywilnej zostali wojewodowie, prezydenci miast

oraz naczelnicy gmin. Założenia, cel i zadania obrony cywilnej wpisano do ustawy o powszechnym obowiązku obrony z 1967 roku, która stała się jej główną podstawą prawną (Wolszczak 2016, s. 256).

Struktury obrony cywilnej w Polsce tworzyli członkowie ochotniczych straży pożarnych i służb porządkowych tj. Ochotniczych Rezerw Milicji Obywatelskiej (ORMO), żołnierze obrony terytorialnej, a także członkowie straży zakładowych działających przy obiektach przemysłowych. Członkowie OC byli zobowiązani do uczestnictwa w cyklicznych ćwiczeniach. Do ich głównych zadań należało wsparcie państwa w sytuacji klęsk żywiołowych i katastrof naturalnych oraz armii i służb porządku publicznego w czasie wojny. Po przemianach politycznych w Polsce w 1989 roku i rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej system obrony cywilnej uległ znaczącym zmianom (Kalinowski 2011, s. 47).

28 września 1993 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej, które na nowo zdefiniowało i sprecyzowało zadania administracji publicznej oraz organów państwowych w tym obszarze. Podjęto działania mające na celu przekazania kompetencji organizacji i zarządzaniu obrony cywilnej ministrowi spraw wewnętrznych. Celem było stworzenie systemu zajmującego się ochroną ludności i zarządzaniem kryzysowym, który nie byłby podporządkowany siłom zbrojnym i nie realizowałby zadań militarno-wojskowych. Działania te miały dostosować polski system obrony cywilnej do systemów ochrony ludności Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE). W strukturach tych organizacji obroną cywilną zajmują się ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich oraz specjalnie powołane w tym celu komitety składające się z przedstawicieli państw-członków (Gryz, Kitler 2007, s.172).

W 1997 roku minister spraw wewnętrznych przejął kierowanie obroną cywilną w Polsce. W tym samym roku w Polsce miała miejsce wielka powódź, która wykazała, iż system OC w praktyce podczas wystąpienia zagrożenia nie jest w stanie realizować swoich zadań. Podjęto wówczas próbę reorganizacji struktury OC w celu usprawnienia działań w sytuacjach kryzysowych. Próbowano stworzyć system na wzór Francji i Niemiec, gdzie obrona cywilna jest w dużej mierze oparta na centrach powiadamiania ratunkowego, które koordynują działania organów i służb państwowych w sytuacji zagrożeń. Okazją do przeprowadzenia zmian była reforma administracyjna z 1999 roku, która wymusiła skorygowanie struktur OC w terenie (Skomra 2010, s.12).

Po zmianach Szefem Obrony Cywilnej Kraju został Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (PSP). Na szczeblu terenowym kompetencje kierowników OC zaczęli pełnić w województwach wojewodowie, w powiatach starostowie, zaś w gminach burmistrzowie, wójtowie i prezydenci miast. Centralą obrony cywilnej w Polsce stała się Komenda Główna PSP (Szmitkowski 2012, s.154). Przyczyną takiej decyzji był fakt, iż struktury straży pożarnej w Polsce były najlepiej zorganizowane spośród innych służb porządkowych. Powstała zatem koncepcja, aby zbudować Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), który miał się stać kluczowym

elementem dla systemu obrony cywilnej w Polsce. Podstawą prawną dla nowej struktury OC stało się rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Krynojewski 2012, s. 30).

Podporządkowanie struktur OC Państwowej Straży Pożarnej doprowadziło do faktycznego zatrzymania dotychczasowego systemu obrony cywilnej, który został zdominowany przez struktury KSRG (Szmitkowski 2012, s. 155). Próba naprawienia tej sytuacji było uchwalenie ustawy z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (ZK). Ustawa wprowadziła nowy system koordynacji działań państwa w sytuacjach kryzysowych. Na szczeblu centralnym bezpieczeństwem państwa zarządza Prezes Rady Ministrów stojący na czele Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego przy wsparciu Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB). Na szczeblu lokalnym bezpieczeństwem kierują: w województwach wojewodowie, w powiatach starostowie, w gminach burmistrzowie, wójtowie i prezydenci miast stojący na czele zespołów zarządzania kryzysowego i przy wsparciu lokalnych centrów ZK (Wolszczak 2016, s. 258).

Uchwalenie ustawy o zarządzaniu kryzysowym poprawiło i usprawniło proces koordynacji działań organów państwa podczas sytuacji zagrożenia. Nie rozwiązało to jednak kwestii systemu obrony cywilnej w Polsce. System OC nie wykonywał w praktyce swoich zadań (Szmitkowski 2012, s. 155). Wzrost zagrożenia militarnego ze strony Federacji Rosyjskiej w efekcie wybuchu konfliktu zbrojnego na Ukrainie w 2014 roku spowodował powrót dyskusji dotyczącej przygotowania ludności cywilnej oraz jej ochrony w sytuacjach kryzysowych, w tym także w czasie wojny. Oprócz przygotowania systemu do reagowania w razie wystąpienia zagrożeń naturalnych doszła potrzeba gotowości na zagrożenie militarne (Łotocki 2016, s. 131). W 2017 roku powstał nowy rodzaj Sił Zbrojnych RP – Wojska Obrony Terytorialnej (WOT). Do zadań żołnierzy należy wsparcie wojsk operacyjnych jak również, co istotne realizacja przedsięwzięć z zakresu: zarządzania kryzysowego, zwalczania klęsk żywiołowych oraz likwidacji ich skutków, ochrony mienia, akcji poszukiwawczo-ratowniczych (Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw – art.1).

Żołnierze WOT w sytuacjach kryzysowych, w przypadku zaistnienia katastrof naturalnych tj. powódź, nawałnice, wichury czy także podczas pandemii COVID-19 są istotnym elementem wsparcia dla systemu bezpieczeństwa państwa wypełniając w praktyce rolę obrony cywilnej w Polsce (Włodarczyk 2023, s. 165). Powołanie WOT jednak również nie rozwiązało kwestii organizacji systemu OC. Po wybuchu wojny na Ukrainie w lutym 2022 roku w polskim parlamencie uchwalono ustawę o obronie Ojczyzny, której zapisy zniosły przepisy prawne dotyczące OC w Polsce, które znajdowały się w ustawie o powszechnym obowiązku obrony z 1967 roku. Kwestia obrony cywilnej miała znaleźć się w nowej ustawie o ochronie ludności, w

której w sposób kompleksowy na nowo chciano określić i sformułować założenia, strukturę oraz organizację systemu OC w Polsce (Szatkowski 2022, s.196).

Oprócz kwestii obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego w ustawie o ochronie ludności miały pojawić się nowe stany nadzwyczajne oraz kwestia organizacji finansowania i budowy schronów. Za ochronę ludności miał być odpowiedzialny minister spraw wewnętrznych przy wsparciu Komendy Głównej PSP, która poprzez ochotnicze straże miała lokalnie budować struktury systemu obrony cywilnej (Kośka 2023, s.7). Po objęciu władzy w Polsce przez rząd Donalda Tuska w 2023 roku powstał kolejny projekt tej ustawy. W nowym projekcie za ochronę ludności jest odpowiedzialny minister spraw wewnętrznych. Rozszerzono również zakres służb wykonujących zadania z obszaru ochrony ludności. Utworzono korpus obrony cywilnej składającego się z pracowników służb ratowniczych, części rezerwy wojskowej oraz byłych funkcjonariuszy służb mundurowych. Ponadto określono, iż na cele OC ma być przeznaczane rocznie ok. 0,3 % PKB (Pachecki 2024).

Celem publikacji jest sformułowanie koncepcji obrony cywilnej w Polsce poprzez sporządzenie analizy i porównania systemów ochrony ludności w innych państwach europejskich, w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie. W artykule zostanie również dokonana synteza, a także wnioskowanie na podstawie publikacji eksperckich, aktów prawnych i literatury dotyczących tematyki obrony cywilnej. Do określenia wizji skutecznego systemu bezpieczeństwa, który powinien funkcjonować w wymiarze ochrony ludności posłuży również wykonanie oceny obecnego systemu OC w Polsce.

Ocena aktualnego stanu wiedzy

W dyskusjach naukowych oraz eksperckich dotyczących obrony cywilnej w Polsce pojawia się przekonanie, że w praktyce ta kwestia nie funkcjonuje w strukturach bezpieczeństwa państwa. Wszyscy są zgodni, że przez ostatnie lata państwo nie zrobiła nic z tym faktem, a wręcz przyczyniło się do rozkładu systemu obrony cywilnej i w rezultacie do jego niefunkcjonowania (Pawłuszko 2023, s. 51.).

Wśród ekspertów pojawiają się rozbieżności co do koncepcji budowy systemu obrony cywilnej w Polsce. Jedną z propozycji jest utworzenie odrębnego resortu ochrony ludności, któremu byłyby podległe służby ratownicze wykonujące działania antykryzysowe w sytuacji zagrożenia. Inną koncepcją jest scalenie obrony cywilnej z systemem zarządzania kryzysowego powołanym na mocy ustawy o ZK z 2007 roku. Kolejną z propozycji jest stworzenie systemu OC opartego na administracji publicznej zarządzanego przez władzę centralną, a na szczeblu lokalnym przez właściwe samorządy terytorialne (Pawłuszko 2023, s. 57).

Większość ekspertów przychyliła się do koncepcji systemu obrony cywilnej podlegającemu MSWiA. Zdaniem dr Franciszka Krynojewskiego, autora wielu publikacji dotyczących tematyki OC oraz byłego członka Obrony Cywilnej Kraju struktury systemu ochrony ludności państwa muszą być umiejscowione w MSWiA, ponieważ jedynie za pomocą tej instytucji publicznej można skutecznie kierować służbami ratowniczymi oraz powiązać OC z systemem zarządzania kryzysowego (Pacek 2018, s. 13). Podobny punkt widzenia prezentuje Krzysztof Janik, minister spraw wewnętrznych i administracji w latach 2001-2004. W jego opinii obrona cywilna jest zagadnieniem szerszym niż obronność rozumiana jako obrona własnego terytorium przez państwo. Podkreślił również konieczność pełnienia funkcji szefa OC przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych ze względu na wysoką pozycję polityczną, która daje możliwość szybkiego podjęcia decyzji w sytuacji wystąpienia zagrożenia (Janik 2021, s. 81).

Zdaniem części badaczy system obrony cywilnej państwa mógłby zostać utworzony w oparciu o struktury powołanych w 2017 roku Wojsk Obrony Terytorialnej. Według koncepcji Józefa Marczaka i Ryszarda Jakubczaka jednym z celów strategicznych WOT jest niezwłoczne wsparcie władz i społeczeństwa w ratowaniu i zabezpieczeniu ludzi, mienia i środowiska w sytuacjach klęsk żywiołowych, katastrof technicznych i innych nieszczęść oraz potrzeb (Jakubczak, Marczak 2014, s. 74). Porównanie WOT i obrony cywilnej wykazuje podobieństwa w wykonywaniu działań w obszarze ochrony ludności i mienia przed skutkami klęsk żywiołowych, a także w procesie kształtowania w społeczeństwie właściwych postaw obywatelskich i utrzymywania współpracy w ramach struktur bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Można zatem przyjąć założenie, że w pewnym zakresie WOT spełnia rolę obrony cywilnej (Włodarczyk 2023, s.169).

Oprócz koncepcji dotyczących konstrukcji struktur zarządzania systemu obrony cywilnej w Polsce, autorzy w publikacjach naukowych zwracają również uwagę na inne kwestie związane z tym zagadnieniem. Jedną z najczęściej wymienianych z nich jest brak jednolitej podstawy prawnej dla obrony cywilnej w Polsce. Po uchwaleniu ustawy o obronie Ojczyzny w 2022 roku wszelkie akty prawne obowiązujące dla systemu OC utraciły moc. W dodatku od 2007 roku funkcjonuje ustawa o zarządzaniu kryzysowym, której przepisy również można przyporządkować do niektórych działań z obszaru OC (Pawłuszko 2023, s. 57). Problem ten ma rozwiązać uchwalenie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W opinii wiceministra spraw wewnętrznych, byłego Komendanta Głównego PSP i szefa OC Wiesława Leśniakiewicza należy ujednolicić polskie prawodawstwo z zakresu obrony cywilnej, gdyż powodują one brak spójności w działaniach antykryzysowych służb ratowniczych. Ustawa powinna zawierać jasno określać pojęcie ochrony ludności, system obrony cywilnej, a także instytucje porządku publicznego i organizacje społeczne, które wykonywałyby w sposób skoordynowany zadania w tym obszarze (Pacek 2018, s. 17).

Kolejną kwestią szeroko omawianą w publikacjach jest problem finansowania budowy schronów oraz infrastruktury ochrony ludności. Eksperci wskazują na brak wypracowania systemowych procedur w tym zakresie. Zdaniem Bogusława Packa nie podejmuje się również działań mających na celu utrzymanie istniejącej już ochronnej infrastruktury. W efekcie liczba schronów i budynków ochrony ludności z roku na rok jest coraz niższa. Koszty budowy infrastruktury ochronnej powinny pochodzić ze specjalnego funduszu, nie zaś ze środków jednostek samorządu terytorialnego, które często nie posiadają dużych budżetów. Skuteczną realizację tej koncepcji może jedynie zagwarantować zwiększenie zaangażowania środków pochodzących z budżetu centralnego państwa oraz większe finansowanie jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za budowę struktur systemu obrony cywilnej (Pacek 2018, s. 23).

Kwestią omawianą szeroko w publikacjach naukowych związaną z zagadnieniem obrony cywilnej w Polsce jest niewystarczające wykorzystywanie potencjału służb ratowniczych. Eksperci zauważają, iż poza Państwową Strażą Pożarną w systemie OC nie funkcjonują inne służby ratownicze zapewniające bezpieczeństwo w sytuacji zagrożenia. W opinii Wiesława Leśniakiewicza Straż Pożarna jako w praktyce jedyna służba obrony cywilnej jest mocno obciążona w czasie kryzysu, gdyż i tak z punktu widzenia swoich ustawowych zadań jest formacją przeznaczoną do zwalczania i zapobiegania zagrożeniom dla ludności i środowiska naturalnego (Pacek 2018, s. 18). Franciszek Krynojewski w swoich publikacjach podkreśla, iż obrona cywilna nie może działać niczym pospolite ruszenie. Działania służb ratowniczych w tym obszarze muszą być jasno określone i mieć swoje miejsce w systemie ochrony ludności (Pawłuszko 2023, s. 57). Zdaniem Bogusława Packa przy procesie tworzenia struktur systemu obrony cywilnej w Polsce należy uwzględnić czynniki ekonomiczne, dlatego nie powinno się powoływać nowej formacji ochrony ludności, lecz zmodyfikować już istniejące służby ratownicze prowadzące działania antykryzysowe w sytuacji zagrożenia (Pacek 2018, s. 28).

Zdaniem większości autorów publikacji naukowych dotyczących obrony cywilnej kwestia ta wymaga rozwiązań systemowych. Obecna formuła OC w Polsce jest niewystarczająca, aby w sytuacji zagrożenia państwo zareagowało właściwie i było w stanie przeprowadzić działania antykryzysowe. Funkcjonalny w praktyce system obrony cywilnej musi być oparty o struktury władz centralnych państwa. Trwają dyskusje dotyczące organów państwa, które kierowałyby OC w Polsce. W większości publikacji autorzy uważają, iż powinna ona podlegać MSWiA. Część ekspertów podkreśla jednak, że do tworzenia struktur systemu obrony cywilnej warto zaangażować powstałe w 2017 roku Wojska Obrony Terytorialnej. Do największych wyzwań budowy systemu obrony cywilnej eksperci zaliczają brak jednolitej podstawy prawnej, zwiększenie finansowania

budowy obiektów przeznaczonych do ochrony ludności oraz niewystarczające wykorzystywanie potencjału służb ratowniczych.

Metodyka badań

Celem niniejszego artykułu jest analiza aktualnego stanu obrony cywilnej w Polsce oraz sformułowanie koncepcji budowy systemu OC na podstawie dokonania porównań z systemami państw europejskich, a także Stanów Zjednoczonych i Kanady oraz oceny obecnej struktury systemu bezpieczeństwa w Polsce w obszarze ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Głównym problemem badawczym jest próba odpowiedzi na pytanie: Jaka jest koncepcja obrony cywilnej w Polsce? Hipoteza badawcza postawiona w pracy stanowi, iż zakłada się, że system OC powinien być budowany możliwie kompleksowo, nie powinno się go opierać wyłącznie tylko na strukturach MSWiA oraz Państwowej Straży Pożarnej, ale również należałoby włączyć do niego Wojska Obrony Terytorialnej czy także organizacje społeczne działające na rzecz pożytku publicznego, w tym zwłaszcza dla bezpieczeństwa państwa.

Złożoność rozpatrywanych w artykule problemów wymagała zastosowania wielu metod badawczych takich jak analiza. Jest to metoda badawcza służąca rozłożeniu na wiele czynników badanego zjawiska, aby można było w sposób całościowy jego istotę oraz ustalić wynikające z niego problemy naukowe (Apanowicz 2003, s. 26). Na tej zasadzie w artykule dokonano analizy aktualnych i obowiązujących aktów prawnych regulujących kwestie obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polsce, w Szwajcarii, Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Analiza miała na celu zbadanie prawnego uregulowania systemu obrony cywilnej w wymienionych powyżej państwach oraz określenie na tej podstawie stanu aktualnego i wniosków na temat formułowania koncepcji OC w tych krajach, w tym przede wszystkim w Polsce. Dokonano także analizy na podstawie literatury oraz artykułów naukowych dotyczących zagadnień z zakresu obrony cywilnej i ochrony ludności, systemów obrony cywilnej w Polsce, innych krajach Europy, w USA i w Kanadzie oraz konkretnych przypadków zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego, które wystąpiły w najnowszej historii państwa polskiego. Tak szczegółowa analiza miała na celu dokładne zbadanie wszelkich złożoności i zagadnień związanych z obroną cywilną, aby w konsekwencji móc dokonać porównania systemów obrony cywilnej państw europejskich, Stanów Zjednoczonych i Kanady z polskim systemem OC. Porównanie to metoda badawcza mająca w założeniach prowadzić do wykrycia cech podobieństwa i odmienności badanego zjawiska poprzez dokonanie odniesienia go do innych zjawisk i procesów podobnego rodzaju, powiązanych z przedmiotem prowadzonych badań (Apanowicz 2005, s. 30).

Na podstawie porównania systemów obrony cywilnej państw europejskich, Stanów Zjednoczonych i Kanady z polskim systemem OC dokonano syntezy całości zagadnień związanych z kwestią obrony cywilnej w Polsce oraz wnioskowania dotyczącego elementów procesu budowy systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, który byłby w stanie przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa państwa. Badania te posłużyły do próby sformułowania i zdefiniowania, które elementy ochrony ludności powinny tworzyć budowany w Polsce system obrony cywilnej. Synteza jest to metoda badawcza stwierdzająca pewną regularność postępu prowadzonych badań i ustanawiająca pewne ogólne formuły badanego zjawiska, które pozwalają na skonkretyzowanie rezultatów przedmiotu badań naukowych (Leibniz 2010, s. 169). Zaś wnioskowanie jest to metoda badawcza będącą procesem myślowym polegającym na przyjmowaniu jako podstawę rozumowania pewne zdanie lub kilka zdań jako prawdziwe i za tym pośrednictwem dochodzi do sformułowania przeświadczenia o prawdziwości innego, nowego zdania. Do metod wnioskowania zaliczają się analogia i definowanie, za pomocą których formułowane są wnioski i rekomendacje dla zjawiska, które poddano badaniom naukowym (Stochaj, Roman, 2013, s.191).

Zastosowanie powyższych metod badawczych w konsekwencji doprowadziło do zdefiniowania koncepcji systemu obrony cywilnej dla Polski i sformułowania wniosków dotyczących jego budowy w przyszłości. Czynności badawcze realizowano zgodnie z procedurą diagnostyczną. Pozwoliło to na określenie wizji koncepcji obrony cywilnej w Polsce, w tym systemu ochrony ludności, który byłby zdolny przeciwdziałać wszelkim zagrożeniom oraz skutecznie reagować na sytuacje kryzysowe.

Porównanie systemu obrony cywilnej Polski z innymi państwami

Systemy obrony cywilnej w państwach UE i NATO skupiają się wokół kwestii zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, które stanowią odrębny obszar działań państwa. Dominuje w nich także zasada dotycząca odpowiedzialności ministrów za sprawy leżące w ich kompetencjach. W większości krajów całość kwestii z zakresu obrony cywilnej koordynuje jeden minister, najczęściej spraw wewnętrznych. System ochrony ludności jest także zbudowany w oparciu o wszystkie szczeble władzy publicznej od poziomu centralnego do lokalnego. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo państwa jest zatem rozłożona nie tylko na władze państwowe, ale i samorządowe. Rola władz lokalnych w systemach jest kluczowa, gdyż to one w sytuacji zagrożenia są bezpośrednio przy ludności cywilnej i organizują pierwsze działania antykryzysowe (Chamera, Sroka 2001, s. 35).

Do służb wykonujących zadania z zakresu obrony cywilnej należą zazwyczaj straż pożarna, policja, służby medyczne wspierane przez służby komunalne, wojsko czy organizacje pozarządowe. Celem większości systemów jest

skuteczne zapobieganie zagrożeniom czasu pokoju, szybkie i zdecydowane reagowanie na sytuacje kryzysowe oraz przygotowanie służb, instytucji publicznych oraz społeczeństwa do organizacji ochrony ludności w czasie wojny. W przypadku wystąpienia konfliktu zbrojnego rolą systemów obrony cywilnej jest wypełnianie działań humanitarnych. Systemy mają również być przygotowane na wypadek zaistnienia większych katastrof naturalnych w celu skoordynowania działań międzynarodowych (Chamera, Sroka 2001, s. 35).

Za najbardziej wzorcowy system obrony cywilnej na kontynencie europejskim uchodzi ten zbudowany w Szwajcarii. Idea szwajcarskiego systemu opiera się na integracji federalnych i lokalnych władz wykonawczych, które w sytuacji kryzysowej muszą współdziałać ze sobą oraz być przygotowane na kompleksowy charakter zagrożeń. Kluczową rolę odgrywają organy koordynujące działania władz. Odpowiedzialność za wykonanie zadań związanych z ochroną ludności cywilnej należy do obowiązków najniższego poziomu administracji państwowej, a więc do kantonów i gmin. Szwajcarski system dzieli się na obronę cywilną (czas wojny) oraz ochronę cywilną (czas pokoju). Strukturę zintegrowanego systemu stanowią policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe, organizacje techniczne oraz jednostki obrony cywilnej. Do zadań służb należy: ratownictwo, ochrona infrastruktury krytycznej, opieka nad potrzebującymi, ochrona dóbr kultury, zapewnienie funkcjonowania komunikacji i transportów oraz obiektów ochronnych. Podstawę prawną do działania stanowią przepisy Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej oraz federalna ustawa o ochronie i obronie cywilnej (Trocha 2017, s. 202).

Na czele struktur systemu obrony cywilnej w Szwajcarii stoi Rada Federalna, w skład której wchodzi armia oraz Federalne Biuro Ochrony Cywilnej (BABS) z siedzibą w Bernie, główny organ koordynujący działania służb. Działania bezpośrednie prowadzą gminy i kantony, którym podlegają służby wykonujące zadania antykryzysowe. Organy federalne są wsparciem dla władz lokalnych, które prowadzą działania z zakresu obrony cywilnej. Biuro pełni funkcję pomocniczą dla gmin i kantonów zwłaszcza w obszarze wyspecjalizowanych usług i możliwości. Wspomaga proces wymiany informacji i koordynacji, odpowiada za organizację i działalność narodowego centrum alarmowego w Zurychu, które jest używane w sytuacji zagrożenia. Na czele Biura stoi dyrektor. Do głównych zadań BABS należy również opracowywanie strategii ochrony ludności, organizacja szkoleń z zakresu obrony cywilnej, przygotowanie infrastruktury krytycznej na zagrożenia, a także planowanie i ocena ryzyk dla bezpieczeństwa państwa. Rada zaś podejmuje decyzje dotyczące wsparcia wojskowego. Siły zbrojne Szwajcarii mogą być użyte w sytuacjach kryzysowych, gdy środki cywilne są niewystarczające do zwalczania zagrożenia. Poziom federacji może udzielić wsparcia kantonom bądź przejąć koordynację, gdy zagrożenie dotyczy co najmniej dwóch kantonów jednak wyłącznie za zgodą i na wniosek władz lokalnych. Rada i Biuro składają się ze specjalistów i ekspertów w dziedzinie obrony cywilnej, którzy formułują podstawowe założenia systemu i tworzą zalecenia w tym zakresie dla kantonów i gmin.

Władze lokalne pełnią zaś rolę wykonawczą. Właściwymi organami w tej materii są szefowie jednostek obrony cywilnej w kantonach i gminach oraz służby działające na miejscu tj. policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe oraz organizacje techniczne (Trocha 2017, s. 203).

Duży udział w systemie obrony cywilnej Szwajcarii ma również sektor prywatny. Są to przede wszystkim stowarzyszenia specjalizujące się w ratownictwie tj. Szwajcarski Czerwony Krzyż, Samarytanie, Szwajcarskie Stowarzyszenie Ratownicze, Związek Wojskowo-Sanitarny oraz ochotnicze pogotowia górskie, lotnicze czy wodne, a także ochotnicze straże pożarne. W systemie bezpieczeństwa cywilnego biorą udział przedsiębiorstwa. Ich rola polega na utrzymywaniu obowiązkowych zapasów wytwarzanych produktów oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkowanych obiektów, w tym infrastruktury krytycznej. Kluczowe miejsce w systemie obrony cywilnej w Szwajcarii zajmują też obywatele. Regularnie przechodzą przeszkolenia wojskowe oraz szkolenie z zakresu ochrony ludności. Są na nich również nałożone obowiązki wynikające ze służby w czasie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Gminy i kantony w ramach przygotowania do obrony cywilnej prowadzą edukację dla bezpieczeństwa dla lokalnej społeczności, co także wzmacnia świadomość obywatelską i gotowość do szybkiego reagowania w sytuacji kryzysowej. Kompleksowość i zaangażowanie wielu podmiotów i przede wszystkim obywateli czyni system obrony cywilnej Szwajcarii jednym z najlepiej systemów w Europie i na świecie (Trocha 2017, s. 203).

Do jednych z najstarszych systemów obrony cywilnej w Europie należą francuski i niemiecki. Zarówno we Francji jak i w Niemczech istotną rolę pełnią władze lokalne, do których kompetencji należy prowadzenie działań antykryzysowych (Chamera, Sroka 2001, s. 36). Najważniejszym organem decyzyjnym w obu tych systemach jest minister spraw wewnętrznych. We Francji dość istotną rolę w systemie obrony cywilnej spełnia wojsko, a przede wszystkim rezerwa operacyjna, która składa się z byłych żołnierzy i ochotników cywilnych. Korpus ten ma za zadanie wspierać armię francuską w sytuacji zagrożenia, a także być formacją, która odpowiada za bezpieczeństwo ludności cywilnej, podczas gdy regularne wojsko będzie wykonywać działania antykryzysowe. Kluczowym elementem systemu jest także rezerwa obywatelska składająca się wyłącznie z ochotników, która w sytuacjach kryzysowych ma stanowić wsparcie dla francuskich służb i administracji publicznej. Obie te formacje są przeznaczone do ochrony społeczeństwa w czasie wojny i pokoju (Młynarski, Soloch, Thirlet 2017, s. 187). Ważną rolę we francuskim systemie odgrywają również władze lokalne, których zadaniem jest zapobieganie wszelkim ryzykom i zagrożeniom dla bezpieczeństwa obywateli, a także ratownictwo i udzielanie pomocy poszkodowanym w katastrofach bądź innych zdarzeniach kryzysowych. Władze lokalne przygotowują także programy obrony cywilnej dla swoich mieszkańców (Chamera, Sroka 2001, s. 36).

Niemcy definiują obronę cywilną jako całokształt przedsięwzięć realizowanych w sferze niemilitarnej, a więc zadania antykrzysowe wykonywane w czasie pokoju, podczas katastrof, awarii i klęsk żywiołowych. System obrony cywilnej w Niemczech jest podobnie jak we Francji, oparty na działaniu władz lokalnych. Landy zarządzają działaniami antykrzysowymi wyłącznie w czasie pokoju. W czasie wojny najwyższym organem dowódczym jest minister spraw wewnętrznych działający z upoważnienia rządu federalnego. Niemiecki system obrony cywilnej różni się od francuskiego większą odpowiedzialnością władz lokalnych za bezpieczeństwo obywateli. Dużą rolę odgrywają szczególnie dystrykty. Posiadają one specjalne komórki kryzysowe w urzędach zajmujące się bezpośrednio ochroną ludności w sytuacji zagrożenia. Władze dystryktów mogą również zwrócić się o wsparcie do organów federalnych, wojska, a także przedstawicieli sektora prywatnego (Chamera, Sroka 2001, s. 36). Głównymi formacjami i siłami ratowniczymi na jakich opiera się niemiecki system obrony cywilnej są straż pożarna oraz służba ratownictwa technicznego. Do zadań tych służb należą działania ratownicze, ochrona ludności, pomoc techniczna, ochrona środowiska, wsparcie medyczne, transport poszkodowanych. Służby te są zobowiązane do współdziałania w przypadku wystąpienia zagrożenia. Podczas walki z kryzysem służby mogą być również wspomagane przez instytucje sektora prywatnego. System obrony cywilnej Niemiec zmaga się jednak w ostatnich latach z trudnościami. Najważniejszym problemem jest kwestia budowy obiektów ochronnych oraz schronów dla ludności cywilnej. Nie traktowano tego wyzwania wystarczającego priorytetowo. W efekcie w Niemczech jest zbyt mało tego typu budowli. Jedynie kilka procent ludności mogłoby skorzystać ze schronów. Kolejnym problemem jest osłabienie krajowego systemu ostrzegania przed zagrożeniami. Coraz mniej jednostek administracyjnych utrzymuje takie centra, co w sytuacji kryzysowej utrudnia informowanie ludności cywilnej o zagrożeniu (Landowski, Winnicki 2004, s. 191).

Stany Zjednoczone i Kanada mają podobny system obrony cywilnej. Kompetencje kierownicze są podzielone pomiędzy władzami federalnymi, a lokalnymi. W przypadku Stanów Zjednoczonych obroną cywilną oprócz struktur stanowych powoływanych przez gubernatorów zarządza Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (FEMA) z siedzibą w Waszyngtonie. Utworzono ją w 1978 roku w miejsce 6 nieefektywnych agencji federalnych. Zadaniem FEMA jest raportowanie zagrożeń, planowanie i zarządzanie działaniami związanymi z zapobieganiem katastrofom i klęskom żywiołowym oraz łagodzeniem ich skutków (Chamera, Sroka 2001, s. 37). Agencja stoi na czele Zintegrowanego Systemu Zarządzania Kryzysowego, struktury powołanej w celu przygotowania instytucji publicznych i ludności na wszelkiego rodzaju zagrożenia. W skład Agencji wchodzi specjalny korpus obrony cywilnej zajmujący się niesieniem pomocy dla ludności w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej. Początkowo FEMA była kierowana przez Departament Obrony, jednak po zamachach z 11 września 2001 roku Agencję

włączono w struktury Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego. Na poziomie stanowym gubernatorzy mogą organizować obronę cywilną w dowolny sposób, z uwzględnieniem standardów wyznaczonych przez FEMA i obowiązujące w dziedzinie ochrony ludności przepisy prawa federalnego (Kolmann 2020, s. 37).

System obrony cywilnej Kanady podobnie jak Stanów Zjednoczonych jest podzielony na poziom federalny i prowincjonalny, ale także na municypalny obejmujący wielkie obszary niezamieszkałe oraz duże metropolie. Prace w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej koordynuje federalna Agencja Gotowości Kryzysowej Kanady znajdującą się w strukturach Ministerstwa Obrony Narodowej (Skomra 2007, s. 23). Kanadyjski system nie jest jednak zbyt jednolity. Władze lokalne mają dużą autonomię w tworzeniu obrony cywilnej na swoim terenie. W efekcie szczebel federalny mimo wsparcia ze strony Agencji, nie ma żadnego przełożenia na plany władz lokalnych. Eksperci podkreślają konieczność utworzenia w Kanadzie nowej agencji reagowania kryzysowego, bądź zwiększenia uprawnień istniejących już federalnych organów (Chamera, Sroka 2001, s. 36). Podobnie jak w Kanadzie system obrony cywilnej jest zbudowany w Wielkiej Brytanii. Złożony jest on również z 3 poziomów: centralnego, lokalnego oraz regionalnego. Obrona cywilna w Wielkiej Brytanii jest oparta o Zintegrowany System Zarządzania Kryzysowego. Na szczeblu centralnym obroną cywilną kieruje minister spraw wewnętrznych. W przeciwieństwie jednak do systemu kanadyjskiego, model brytyjski jest bardziej scentralizowany. Na poziomie lokalnym i regionalnym władze służby przeznaczone do zadań z zakresu obrony cywilnej nie mają wystarczających sił i środków, aby samodzielnie zwalczać zagrożenia. Główna odpowiedzialność za dowodzenie w sytuacji kryzysowej spoczywa na władzy centralnej. Władze lokalne i regionalne prowadzą działania antykryzysowe na miejscu w sytuacji zagrożenia, jednakże wykonują one zadania w oparciu o decyzje ze strony brytyjskiego ministerstwa spraw wewnętrznych, nie zaś samodzielnie (Gołębiewski 2014, s. 34).

Porównując i opisując systemy obrony cywilnej państw europejskich oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady można zauważyć, że we wszystkich nadrzędną rolę odgrywa minister spraw wewnętrznych jako przedstawiciel władzy centralnej. Istotne znaczenie mają także władze lokalne, do których należy wykonywanie zadań antykryzysowych w sytuacji zagrożenia na miejscu. Polski model obrony cywilnej przyjęty w ostatnim czasie, również zmierza do powstania koncepcji systemu opartego na kierownictwie ministerstwa spraw wewnętrznych oraz zaangażowaniu władz lokalnych w proces zorganizowania ochrony ludności przed zagrożeniami.

System obrony cywilnej w Polsce

Model obrony cywilnej w Polsce po 1989 roku powstawał w oparciu o doświadczenia krajów Europy Zachodniej. Zrezygnowano z przyjętej w czasie trwania PRL koncepcji budowy systemu OC opartej na kierowaniu przez MON. Reforma polegała na powstaniu nowej struktury dowodzonej tak, jak w państwach europejskich przez ministra spraw wewnętrznych. Jednostkami obrony cywilnej miały być służby porządkowe i ratownicze, a zwłaszcza Państwowa Straż Pożarna, wokół której struktur chciano zorganizować cały system. Zasadniczym problemem w konstrukcji nowego modelu OC w Polsce był brak jednego, generalnego aktu prawnego, który w całości regulowałby tę kwestię. Głównym punktem odniesienia była ustawa o powszechnym obowiązku obrony z 1967 roku, której część poświęcono obronie cywilnej oraz akty wykonawcze dotyczące działania organów państwa. Kolejną kwestią była koncepcja utworzenia centrum dowodzenia systemem obrony cywilnej w Komendzie Głównej PSP. Szefem OC Kraju mianowano Komendanta Głównego Straży Pożarnej (Wolszczak 2016, s.256).

W praktyce system obrony cywilnej był nieużywany w sytuacjach kryzysowych. Rodziło to poważny problem w przypadku wystąpienia zagrożenia. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym uchwalonej w 2007 roku stworzono system reagowania kryzysowego państwa. Pomimo powstania gotowego rozwiązania, nie zdołano przełożyć go na kwestię obrony cywilnej. Nie prowadzono także żadnych przygotowań ludności cywilnej do ochrony w sytuacji zagrożenia ani nie budowano nowych schronów, niezbędnych w procesie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom w czasie wojny. Stało się jasne, że konieczne jest uchwalenie całkowicie nowych przepisów prawnych regulujących wszystkie kwestie związane z ochroną ludności i obroną cywilną. Proces tworzenia nowej ustawy trwał jednak długo (Kopczewski, Szmitkowski 2020, s. 81). Początkowo wydawało się, że zapisy o obronie cywilnej znajdują się w ustawie o obronie Ojczyzny z 2022 roku napisanej przez rządzący wówczas gabinet Zjednoczonej Prawicy premiera Mateusza Morawieckiego. Tak jednak się nie wydarzyło. Przedstawiciele rządu zapowiedzieli, że powstanie oddzielna ustawa o ochronie ludności, która uporządkuje wszystkie zagadnienia związane z obroną cywilną. Powstał projekt ustawy, lecz nie został on zrealizowany. Założono w nim, że formacjami OC w przypadku wprowadzenia stanów nadzwyczajnych: klęski żywiołowej, stanu wyjątkowego i wojennego staną się jednostki Straży Pożarnej. Zlikwidowano instytucję Szefa Obrony Cywilnej Kraju, jednak nowy system miał wciąż opierać się na strukturach PSP (Kośka 2023, s. 7).

W 2024 roku rząd premiera Donalda Tuska uchwalił nową ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej. Została podpisana przez prezydenta Andrzeja Dudę i weszła w życie 1 stycznia 2025 roku. W ustawie wprowadzono zmiany względem wcześniejszego projektu procedowanego przez poprzedni rząd Mateusza Morawieckiego. Rozszerzono jednostki OC poza Strażą Pożarną o inne służby porządkowe i ratownicze, a także

organizacje społeczne pożytku publicznego. Określono również system finansowania obrony cywilnej na szczeblu centralnym i lokalnym. Ma być to minimum 0,3% PKB, finansowana z budżetu MSWiA oraz wojewodów. Za ochronę ludności w państwie ma być odpowiedzialny minister spraw wewnętrznych, wspierany Rządowy Zespół Ochrony Ludności złożony z doradców i ekspertów. W terenie działania administracji rządowej z zakresu obrony cywilnej mają wypełniać władze lokalne (Pachecki 2024).

Zdaniem części ekspertów, w tym Franciszka Krynojewskiego czy Grzegorza Kwaśniaka, byłego pełnomocnika MON do spraw utworzenia WOT ustawa ta jest niewystarczająca, aby w skuteczny sposób sformułować system OC w Polsce. Przede wszystkim nie wprowadzono żadnego nowego organu władz centralnych, który zajmowałby się w sposób praktyczny obroną cywilną, zniesiono jedynie stanowisko Szefa OCK. Główną odpowiedzialność za ochronę ludności i OC wciąż ponosi MSWiA. Kolejną podnoszoną kwestią jest brak powiązania nowej ustawy z istniejącym już i działającym w praktyce systemem zarządzania kryzysowego (Wójcicka 2024). Nałożenie się na siebie dwóch podobnych aktów prawnych może spowodować zamieszanie. Niebezpieczne jest także oddanie części kompetencji w zakresie działań z zakresu obrony cywilnej jednostkom samorządu terytorialnego. Część władz lokalnych nie ma wystarczających sił i środków do skutecznego wykonywania zadań w sytuacji kryzysowej (Kwaśniak 2025). Proces zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom jest zagadnieniem niezwykle kompleksowym, dlatego niektórzy eksperci postulują nawet powołanie specjalnego organu publicznego, który zajmowałby się ochroną ludności i obroną cywilną. W ustawie brakuje także pomysłu na zorganizowanie powszechnej budowy schronów, których w Polsce nie ma zbyt dużo, gdyż zaprzestano je tworzyć. Określono jedynie progi zapewnienia przez właściwy organ OC odpowiedniej ochrony obywatelom: 25% dla terenów miejskich i 15% dla pozamiejskich (Pachecki 2024).

Wnioski

Dokonanie analizy systemu obrony cywilnej w Polsce oraz porównanie z innymi systemami w państwach europejskich, w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków:

- obrona cywilna w Polsce wymaga bardziej kompleksowych zmian niż te, które wprowadzono w nowej ustawie z dnia 5 grudnia 2024 roku; uchwalenie tego aktu prawnego otwiera jednak szansę na dalsze reformy w procesie zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom;
- powinny zostać podjęte prace mające na celu ujednolicenie systemu obrony cywilnej z systemem zarządzania kryzysowego, który funkcjonuje w Polsce od 2007 roku; w świetle wielu zagrożeń z jakimi w ostatnim czasie polskie państwo ma do czynienia w swoim środowisku bezpieczeństwa tj. wojna

na Ukrainie trwająca od 2022 roku czy powódź na Dolnym Śląsku i w Województwie Opolskim we wrześniu 2024 roku nie można konstruować zupełnie nowego rozwiązania w dziedzinie obrony cywilnej, a warto zmienić i polepszyć już istniejące poprzez:

- uchwalenie ustawy o systemie obrony cywilnej, w której doszłoby do faktycznego połączenia systemu ZK z systemem OC;
- utworzenie jednego systemu bezpieczeństwa do spraw zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej;
- w celu efektywnego kierowania systemem OC warto powołać organ publiczny zajmujący się wyłącznie kwestiami ochrony ludności i obrony cywilnej; może to być postulowane przez część ekspertów ministerstwo do spraw ochrony ludności, bądź powołanie rządowego pełnomocnika od tych kwestii; rolą tego organu/pełnomocnika będzie:
 - pełnienie funkcji jednostki rządowej odpowiedzialnej za obronę cywilną w państwie;
 - koordynacja działań władz centralnych i lokalnych oraz jednostek obrony cywilnej;
 - organizacja i planowanie działań mających na celu poprawę świadomości społeczeństwa w zakresie obrony cywilnej;
- warto również określić jako główną jednostkę obrony cywilnej obok Państwowej Straży Pożarnej i innych służb ratowniczych i porządkowych Wojska Obrony Terytorialnej; WOT podczas występowania katastrof naturalnych w praktyce wykonywał działania antykryzysowe i zapewniał bezpieczeństwo obywatelom chroniąc ich przed zagrożeniem oraz wykonując zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej; posiada również do tego odpowiednie siły i środki. Rolą WOT jako jednostki OC byłoby:
 - zwalczanie wszelkich zagrożeń i zapobieganie ich wystąpieniu;
 - organizowanie obrony cywilnej w środowiskach lokalnych oraz prowadzenie szkoleń i ćwiczeń przygotowujących obywateli na wystąpienie zagrożenia;
 - organizacja lokalnych struktur jednostek OC w terenie;
- istotną kwestią jest także stworzenie całościowego programu budowy infrastruktury ochronnej dla obywateli; w tym celu należałoby sporządzić osobny akt prawny w postaci ustawy, w której zostałoby zawarte:
 - kryteria określenia budowli jako infrastruktury ochronnej;
 - sposób finansowania tworzenia nowych miejsc dla ochrony ludności w sytuacji zagrożenia;
 - nałożenie obowiązku na podmioty prywatne odpowiadające za tworzenie budynków przygotowania infrastruktury do możliwości pełnienia funkcji ochronnej.

Reasumując należy stwierdzić, iż koncepcja obrony cywilnej w Polsce wciąż jest na etapie założeń i stopniowego formułowania. Krokiem w dobrą stronę było uchwalenie nowej ustawy o ochronie ludności i obrony cywilnej w grudniu 2024 roku. Otwiera to pole do dyskusji nad możliwościami dokonania kolejnych, zdecydowanie większych i kompleksowych niż w uchwalonym akcie prawnych zmian. Koniecznością wydaje się uporządkowanie kwestii kompetencji zadań organów władzy publicznej z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, które w nowej ustawie są mocno rozproszone i mogą doprowadzić do chaosu w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej. Warto też wziąć pod uwagę zupełnie nowe rozwiązania systemowe tj. powołanie nowego organu publicznego do spraw obrony cywilnej czy uczynienie Wojsk Obrony Terytorialnej jedną z głównych jednostek OC. Niezbędne jest również podjęcie kwestii budowy infrastruktury ochronnej dla obywateli. W tej sprawie najbardziej słusznym rozwiązaniem wydaje się uchwalenie odrębnego aktu prawnego, który uregulowałby wszystkie kwestie od strony formalnej oraz byłby podstawą do skonstruowania krajowego programu budowy infrastruktury ochrony ludności w sytuacji wystąpienia zagrożenia. W tym zakresie warto rozważyć zaprojektowanie i uchwalenie nowej ustawy o systemie obrony cywilnej w Polsce, która zastąpiłaby nowy akt prawny z 2024 r. dotyczący ochrony ludności i OC oraz ustawę o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r. Koncepcja ta ma swoje odzwierciedlenie w przywołanych w artykule najnowszych publikacjach oraz wypowiedziach eksperckich G. Kwaśniaka i F. Krynojewskiego.

BIBLIOGRAFIA

1. Apanowicz, J., 2003, *Metodologia nauk*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organisty”.
2. Apanowicz, J., 2005, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*. Prace doktorskie. Prace habilitacyjne., Warszawa, Difin.
3. Chamera, D., Sroka, W., 2001, *Systemy bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego w krajach zachodnich*, Technika Transportu Szynowego 11-12/2001, Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy TTS, 35-39.
4. Gołębiewski, J., 2014, *Zintegrowany system zarządzania kryzysowego Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii*, Przegląd Obrony Cywilnej 3/2014, Warszawa: Szkoła Główna Służby Pożarniczej, 34-35.
5. Gryz, J., Kitler, W., 2007, *System reagowania kryzysowego*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
6. Jakubczak, R., Marczak, J., 2014, *Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
7. Janik, K., 2021, *Działania ministra spraw wewnętrznych i administracji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia*

- państwa i w czasie wojny – wybrane problemy, *Wiedza Obronna* 2/2021, Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej, 71-86.
8. Kalinowski, R., 2011, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny.
 9. Kolmann, P., 2020, Wybrane rozwiązania organizacyjne systemu ochrony ludności w Stanach Zjednoczonych Ameryki na rzecz budowania odporności społeczeństwa na zagrożenia, *Civitas et Lex* 3/2020, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, s.33-40.
 10. Kopczewski, M., Szmitkowski, P., *Obrona cywilna w Polsce – proces transformacji po 1989 roku. Stan obecny i propozycje modernizacji.*, *Securitate* 1/2020, Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, 75-87.
 11. Kośka, M., 2023, Zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, obrona cywilna – obecne i projektowe rozwiązania prawne dotyczące zadań elementów zarządzających szczebla krajowego, *Wiedza Obronna* 3/2023, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, 1-21.
 12. Krynojewski, F. R., 2012, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Difin.
 13. Kwaśniak, G., 2025, Rządowy model obrony cywilnej jest podwójną fikcją. Dostępne pod adresem: <https://nowinynewsy.com.pl/artykul/rzadowy-model-obrony-n1663299> [dostęp: 2 września 2025].
 14. Landowski, M., Winnicki, K., System obrony cywilnej Niemiec jako model cywilnego planowania i zarządzania kryzysowego, *Zeszyty Naukowe Akademii Morskiej* 4/2004, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej, 188-195.
 15. Leibniz, G.W., 2010, Metody uniwersalnej syntezy i analizy – translatorium, *Idea* 22/2010, 167-177.
 16. Łotocki, B., 2016, *Obrona cywilna jako pozamilitarny element systemu obronnego państwa*, *Wiedza Obronna* 3-4/2016, Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej, 117-137.
 17. Marek, A., 2020, *Obrona cywilna jako element systemu obrony terytorialnej Szwecji*, *Wiedza Obronna* 1/2020, Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej, 95-105.
 18. Młynarski, T., Soloch, K., Thirlet, D., Doświadczenia obrony terytorialnej we Francji, *Bezpieczeństwo – Teoria i Praktyka* 3/2017, Kraków: Uniwersytet Jana Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 183-195.
 19. Pacek, B., 2018, Wyzwania w zakresie możliwości odbudowy Obrony Cywilnej w Polsce, *Współczesna obrona cywilna – wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, w: Gawęcka J., Wojtyczka J. (red.), *Współczesna Obrona Cywilna: wyzwania, ryzyko, zagrożenia*, Piotrków Trybunalski, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, 9-31.
 20. Pachecki, K., 2024, Czy to najgorsza ustawa o obronie cywilnej w historii? Wątpliwości wobec niej są poważne. Dostępne pod adresem: <https://klubjagiellonski.pl/2024/10/25/najgorsza-ustawa-o-obronie-cywilnej-w-historii-watpliwosci-sa-powazne/> [dostęp: 15 grudnia 2024].
 21. Pawłuszko, T., 2023, Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna, *Studia Bezpieczeństwa Narodowego* 30/2023, Warszawa: Wojskowa Akademia Techniczna, 41-62.

22. Protokół I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych.
23. Skomra, W., 2007, Funkcjonowanie organów administracji publicznej w czasie klęsk żywiołowych w wybranych krajach, *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza* 1/2007, Józefów, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej – Państwowy Instytut Badawczy, 7-53.
24. Skomra, W., 2010, Zarządzanie kryzysowe w Polsce. Praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Wrocław, Presscom.
25. Stochaj, J., Roman Ł., 2013, Wybrane metody teoretyczne w naukach społecznych i ich zastosowanie, *Obronność* 2/2013, 178-197.
26. Suwart, J., 1986, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
27. Szatkowski, B., 2022, Współczesne wyzwania dla obrony cywilnej w Polsce, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej* 84/2022, Warszawa, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, 193-209.
28. Szmitkowski, P., 2012, *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, Gdynia: Akademia Marynarki Wojennej.
29. Tokarski, M., 2013, Funkcjonowanie obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa, *Przegląd Naukowo-Metodyczny – Edukacja dla bezpieczeństwa* 4/2013, Poznań: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa, 121-139.
30. Trocha, J., 2017, Unikalny charakter systemu ochrony ludności cywilnej w Konfederacji Szwajcarskiej, *Obronność* 1/2017, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, 196-215.
31. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku.
32. Ustawa z 5 grudnia 2024 roku. o ochronie ludności i obronie cywilnej.
33. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.
34. Włodarczyk, B., 2023, Wojska Obrony Terytorialnej jako element rekonstrukcji polskiej obrony cywilnej, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* 4/2023, Kraków: Uniwersytet Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 161-172.
35. Wolszczak, E., 2016, Obrona cywilna – instytucja wyparta przez rozwiązania w zakresie zarządzania kryzysowego?, *Zeszyty Naukowe* 2/2016, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, 255-271.
36. Wójcicka, K., 2024, Ustawa nie powinna być przyjmowana w pośpiechu – wywiad z dr Franciszkiem Krynojewskim. Dostępne pod adresem: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9609348,ustawa-nie-powinna-byc-przyjmowana-w-pospiechu-wywiad.html> [dostęp: 2 września 2025].