

Redakcja naukowa: Marek Gąska, WSEI, Lublin 2017, s. 187-251

ROZDZIAŁ 9

MAREK GĄSKA

Zagadnienie obrony cywilnej w międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych i III Rzeczypospolitej

9.1. Wprowadzenie

W czasie konfliktów osoby cywilne, niebiorące udziału w bezpośrednich działaniach zbrojnych, podlegają ochronie i szacunkowi zgodnie z *art. 27 ust. 1 IV konwencji genewskiej*¹. Wedle norm zawartych w m.p.h.k.z

²

. OC ma zajmować się ochroną i obroną ludności. OC postrzegamy nie tylko poprzez zadania zdefiniowane w *art. 61 PD I z 1977 r*

. do konwencji genewskich z 1949 r.

[3](#)

,
ale także przez
art. 65 protokołu

. Artykuł ten informuje o ustaniu ochrony instytucji OC w czasie wojny i okupacji w związku z nieprzestrzeganiem postanowień wynikających z

art. 50 i 51 protokołu

. OC zdefiniowana w przepisach m.p.h.k.z. z 1977 r. jest jasna i daje ustawodawcy możliwości właściwej konstrukcji

instytucji OC w prawie krajowym. OC ma być zdolna do wykonywania zadań w okresie pokoju, kryzysu, wojny i wówczas, gdy terytorium państwa znajdzie się pod okupacją.

Obecnie obowiązujące uregulowania w Polsce, jak również i projekty aktów prawnych dotyczących OC, dalekie są od rozwiązań doskonałych. Takie stanowisko zawiera *II Raport o Implementacji i Upowszechnianiu Międzynarodowego Prawa Humanitarnego w Polsce z 2012 r.*, przygotowany przez MSZ i PCK dla MKCK w Genewie. Potrzebę stworzenia nowej regulacji w zakresie OC potwierdzają również raporty NIK, wskazując rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych, bądź niespójność regulacji. Przykładem niespójności polskiego prawa i niezgodności z m.p.h.k.z. są uprawnienia wojewody w zakresie OC. Celem opracowania jest przybliżenie problematyki funkcjonowania OC w świetle m.p.h.k.z. i systemu bezpieczeństwa narodowego III RP. Są to niekiedy rozważania *de lege ferenda i de lege lata*, które przedstawiono w treści opracowania w poszczególnych podrozdziałach.

9.2. Określenie obrony cywilnej w *Protokole dodatkowym I z 1977 r.*

Organizacja obrony cywilnej została ujęta przez *Protokół dodatkowy I z 1977 r. w części IV* zatytułowanej

Ludność cywilna

w dziale I pod tytułem

Ogólna ochrona przed skutkami działań wojennych

[4](#)

. Wedle

art. 61

określenie "obrona cywilna" oznacza wypełnianie zadań humanitarnych: mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, przewyższanie ich bezpośrednich następstw oraz zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania:

-

organizacja służby ostrzegawczej,

-

organizacja i prowadzenie ewakuacji

-

przygotowanie i organizowanie schronów,

-

obsługa środków zaciemnienia,

-

organizacja i prowadzenie ratownictwa,

-

organizacja i udzielanie pierwszej pomocy medycznej, pomoc wraz z opieką religijną,

-

walka z pożarami,

-

wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,

-

organizacja i prowadzenie odkażania i innych podobnych działań ochronnych,

-

dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia,

-

organizowanie doraźnej pomocy w celu przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami,

-

organizowanie doraźnych działań niezbędnych do przywrócenia funkcjonowania służb użyteczności publicznej,

-

doraźne grzebanie zmarłych ,

-

pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania,

Wymienione zadania do wykonania przez OC nie wyczerpują katalogu jej możliwości. Do innych zadań OC należy zaliczyć także działalność wspomagającą wymienione wyżej przedsięwzięcia. Istotne są zadania w zakresie planowania oraz prac organizacyjnych mających na celu zapewnienie jak najlepszej ochrony ludności w czasie konfliktu zbrojnego i klęsk żywiołowych.

Osoby zatrudnione przez stronę konfliktu do wykonywania zadań humanitarnych, o których mowa oraz osoby wyznaczone przez uprawnioną władzę do zarządzania

organizacjami obrony cywilnej zgodnie z *art. 61 PD I* należy traktować jako “personel” organizacji OC. Aby mogła ona skutecznie funkcjonować, musi posiadać odpowiednie wyposażenie, zaopatrzenie i środki transportu, co

PD I

umownie nazywa “materiałami”.

Na mocy *PD I* organizacje OC, jak też ich personel powinny być szanowane i chronione stosownie do postanowień *Protokołu*. Dotyczy to również osób cywilnych, które, nie należąc do organizacji OC, odpowiadają na wezwanie uprawnionych władz i wypełniają pod ich kontrolą zadania OC. Zakres wykonywania zadań przez OC może być ograniczony tylko w wypadkach stanowiącej konieczności wojskowej ⁵. Dobra użytkowane w celach OC mogą być niszczone lub przeznaczane do innych celów tylko przez stronę, do której należą (

art. 62 ust. 1 PD I

).

Widzimy więc, że m.p.h.k.z. nie czyni żadnych ograniczeń w zakresie organizacji i funkcjonowania OC. W m.p.h.k.z. OC i działalność humanitarna ma priorytet, przed działaniami zbrojnymi. Należy zawdzięczać to ogólnemu procesowi humanizacji stosunków międzynarodowych i rozwojowi m.p.h.k.z. Prawo międzynarodowe nie czyni żadnych przeszkód w zakresie rozwoju tej samoobrony ludności. Chodzi tylko o to, by była to organizacja przeznaczona do wykonywania wyłącznie zadań humanitarnych i podporządkowana władzom cywilnym. Nie może ona wykonywać innych zadań niż wymienione w *art. 61 PD I*. Należy podkreślić, że m.p.h.k.z. w pełni respektuje status osób wcielonych do organizacji OC na wezwanie władz i zapewnia tym osobom prawa przysługujące personelowi OC.

Ochrona, do jakiej mają prawo organizacje OC, ich personel, budynki, schrony oraz ich materiały, może ustać tylko w wypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela. Zgodnie z *art. 65 PD I* nie należy uważać za szkodliwe dla nieprzyjaciela:

-

wykonywanie zadań OC pod kierownictwem lub nadzorem władz wojskowych,

-

współpracę cywilnego personelu OC z personelem wojskowym w wykonywaniu zadań OC ani przydzielania osób wojskowych do cywilnych organizacji OC,

-

spełnianie zadań OC, które mogą sporadycznie przynosić korzyść ofiarom wojskowym, zwłaszcza niezdolnym do walki.

Nie jest szkodliwe także dla nieprzyjaciela noszenie lekkiej broni osobistej przez personel OC dla utrzymania porządku lub obrony własnej. Ponadto organizowanie cywilnych organizacji obrony cywilnej na wzór wojskowy, ani też obowiązkowy charakter służby w nich, nie powinny takich organizacji pozbawiać ochrony przewidzianej w przepisach *PD I z 1977 r.*

9.3. Obrona cywilna na terytoriach okupowanych

Zgodnie z postanowieniem *art. 63 PD I* organizacje OC na terenach okupowanych otrzymują od władz ułatwienia konieczne do wypełniania swych zadań. Nie mogą być zmuszane do działalności, która przeszkadzałaby właściwemu wypełnianiu tych zadań. Ponadto państwo okupujące nie może zmienić struktury i personelu takich organizacji, jeśli miałoby to przynieść uszczerbek skutecznemu wypełnianiu ich misji. Państwo okupacyjne nie powinno zobowiązywać, zmuszać lub nakłaniać cywilnych organizacji OC do wypełniania ich zadań w sposób przynoszący w jakiegokolwiek postaci szkodę interesom ludności cywilnej. Przepisy *art. 64 PD I*

mają ogromne znaczenie, ponieważ dają OC działającej na terenie okupowanym formalną niezależność. Umożliwiają działanie na podstawie faktycznego zagrożenia oraz niesienia pomocy tam, gdzie jest ona konieczna i niezbędna .

Dalsze przepisy, mówiące o funkcjonowaniu OC na terenie okupowanym, nakładają na państwo okupacyjne zobowiązania co do przestrzegania postanowień *IVKG z 1949 r. PD I z 1997 r.* Okupant nie powinien przeznaczać do innych celów, ani rekwirować budynków lub materiałów należących do organizacji OC lub przez nie wykorzystywanych, jeżeli takie przeznaczenie lub zarekwirowanie przyniosłoby szkodę ludności cywilnej.

Trzeba jednak przyznać, że władze okupacyjne mają prawo zarekwirować budynki lub materiały należące do OC tylko wtedy, gdy są one konieczne do zaspokajania innych potrzeb

ludności cywilnej tylko tak długo, jak długo ta konieczność występuje. Władze okupacyjne mają prawo rozbrojenia personelu OC ze względów bezpieczeństwa, jeżeli takie uzbrojenie osoby wchodzące w skład obrony cywilnej posiadają.

Członkowie sił zbrojnych, którzy zostali przydzieleni do organizacji OC na czas działań wojennych, w razie znalezienia się we władzy przeciwnej stają się jeńcami wojennymi. Na okupowanym terytorium mogą oni, ale wyłącznie w interesie ludności cywilnej tego terytorium, być użyci do wykonywania zadań OC. Nie mogą jednak być zmuszeni do pracy, która jest niebezpieczna, chyba że zgłoszą się do niej ochotniczo .

9.4. Znak rozpoznawczy obrony cywilnej

Personel OC powinien być wyposażony w nakrycie głowy i odzież, zaopatrzone w międzynarodowy znak rozpoznawczy. W nocy lub gdy widoczność jest zmniejszona, znak może być świetlny lub oświetlony; może on też być wykonany z materiałów czyniących go rozpoznawalnym, kiedy zastosuje się techniczne środki wykrywania. Znak OC znajduje się pod kontrolą międzynarodową i nie może być nadużywany. Składa się z równobocznego niebieskiego trójkąta na pomarańczowym tle. Jest stosowany do ochrony organizacji OC, ich budynków, personelu i materiałów albo do ochrony schronów cywilnych (*art. 66 ust. 4 PD I*).

Zgodnie z przepisami m.p.h.k.z. zaleca się, aby tło trójkąta stanowiły flaga, opaska lub odzież w kolorze pomarańczowym. Jeden z kątów trójkąta powinien być skierowany pionowo ku górze. Ponadto żaden z rogów trójkąta nie może dotykać skraju pomarańczowego tła.

Międzynarodowy znak rozpoznawczy OC powinien być tak duży, jak wymagają tego okoliczności. Jeżeli to jest możliwe, powinien on być umieszczony na płaskich powierzchniach lub na flagach widocznych ze wszystkich kierunków i z jak najdalszej odległości. W nocy lub gdy widoczność jest zmniejszona, znak może być świetlny lub oświetlony; może on też być wykonany z materiałów czyniących go rozpoznawalnym, kiedy zastosuje się techniczne środki wykrywania (*art. 15 Regulaminu dotyczącego identyfikacji*) [6](#)

Rysunek nr 1. Międzynarodowy znak rozpoznawczy OC

Źródło: *Art. 15 Regulaminu dotyczącego identyfikacji. Załącznik I do PD I z 1977 r...*

Rysunek nr 2. Międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej w *Podręczniku informatorze dla żołnierzy Armii Austriackiej*

Źródło: *Podręcznik- informator dla żołnierzy Armii Austriackiej Leitfaden fur den Wehrdienst, Soldat 99, s. 86.*

Prawo wewnętrzne RP dopuszcza używanie znaku OC w postaci koła lub kwadratu w kolorze pomarańczowym, w który wpisany jest trójkąt równoboczny koloru niebieskiego. Taka oznaka może być umieszczona na sprzęcie, flagach, proporcach, materiałach i budynkach oraz na budowach ochronnych. Powinna być proporcjonalna do wielkości przedmiotów, na których ma być umieszczona [7](#). Natomiast odznakę OC w kształcie koła o promieniu równym 70 mm, umieszcza się na lewym rękawie kurtki (bluzy) osób odbywających służbę w OC w odległości 80 mm poniżej krawędzi wszycia rękawa. Kształt koła ma również odznaka wzorowego ratownika OC

[8](#)

. Autor opracowania przychylił się do opinii, że obowiązującym międzynarodowym znakiem rozpoznawczym OC jest pomarańczowe tło w kształcie kwadratu, w który wpisany jest trójkąt równoboczny koloru niebieskiego

[9](#)

. Warto zauważyć, że stosowanie oznaki OC w kształcie koła w kolorze pomarańczowym koliduje z oznakowaniem sygnalizacyjnym pojazdów wojskowych (zdjęcie nr 1.). Jest to istotny problem, zwłaszcza w warunkach konfliktu zbrojnego. Kwestie dotyczące ochrony znaku OC są regulowane nie tylko w *PD I z 1977 r.* ale także w

art. 126 § 2. kk

[10](#)

przed użyciem niezgodnym z prawem międzynarodowym. Tego problemu nie można zlekceważyć, bo skutkuje to odpowiedzialnością karną.

Brak jest natomiast regulacji w prawie wewnętrznym RP, która odnosiłaby się do ochrony znaku OC w czasie pokoju, tak jak to ma miejsce w przypadku znaku Czerwonego Krzyża chronionego na podstawie *Ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o PCK* [11](#). Takie stanowisko zajmują także autorzy opracowanego

Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020

(

PRiOL 2014-2020

), którzy uważają, że ustawowo zabronić należy *nieuprawnionego używania znaku lub nazwy „Obrona Cywilna”, jak również wszelkich znaków lub nazw stanowiących ich naśladowictwo*

[12](#)

.

Zdjęcie nr 1. Znak OC używany niezgodnie z przepisami m.p.h.k.z.

Źródło: Wojskowa Agencja Fotograficzna

Personel OC powinien także posiadać kartę tożsamości według obowiązującego wzoru (*art. 14 Regulaminu dotyczącego identyfikacji - załącznik do PD I*). Niezależnie od stosowania znaku rozpoznawczego strony konfliktu mogą porozumieć się co do używania sygnałów rozpoznawczych w celu identyfikacji służb OC.

Rysunek nr 3. Wzór karty tożsamości dla personelu OC (rozmiary: 74 mm x 105 mm)

Strona pierwsza Strona odwrotna

Źródło: *Art. 14 Regulaminu dotyczącego identyfikacji. Załącznik I do PD I z 1977 r...*

- 1.
- 1.

Pojęcie obiektu cywilnego i osoby cywilnej

W przypisach m.p.h.k.z. pojęcie obiektu cywilnego postrzegamy jako definicję negatywną. Twórcy prawa haskiego kierowali się skutecznością i efektywnością działań wojennych. Podobna definicja w zakresie pojęcia *dóbr o charakterze cywilnym* została sformułowana w *art. 52 PD I*, który stanowi, że *dobra o charakterze cywilnym nie powinny być celem ataków ani represaliów*. Zdanie drugie wymienionego ustępu wyjaśnia, że *dobrami cywilnymi są wszystkie dobra, które nie są celami wojskowymi*. Powtórzona została tzw. definicja negatywna w stosunku do dóbr o charakterze cywilnym.

Z art. 52 ust. 2 PD I wynika również definicja celu wojskowego, która została sformułowana w sposób ogólnikowy bez podawania wyliczeń, zupełnie inaczej niż w IX konwencji haskiej z 1907 r ¹³. W myśl przepisów celami wojskowymi są: członkowie nieprzyjacielskich sił zbrojnych z wyjątkiem personelu medycznego i duchownego ¹⁴

Po drugie celami wojskowymi są dobra, które z powodu swej natury, rozmieszczenia, przeznaczenia lub wykorzystania wnoszą istotny wkład do działalności wojskowej i których całkowite lub częściowe zniszczenie, zajęcie lub zneutralizowanie daje określoną korzyść w danej sytuacji ¹⁵. Tak więc przez cele wojskowe należy rozumieć: urządzenia, budynki i pozycje, gdzie ulokowane są siły zbrojne lub ich wyposażenie (np. rejon rozmieszczenia, koszary ¹⁶, magazyny, rejon przemarszu i chwilowego postoju wojsk). Definicja sformułowana w PD I z 1997 r. nie zawiera listy określonych instalacji lub obiektów, które mogą stanowić cele wojskowe (art. 52, ust. 2 PD I) ¹⁷. Wymaga to od dowódców szczególnej ostrożności w czasie prowadzenia operacji lądowej, powietrznej lub morskiej. W żadnym wypadku nie wolno atakować bez rozróżnienia. Zgodnie z art. 51 ust. 4 PD I określenie *bez rozróżnienia* oznacza :

-
ataki, które nie są skierowane przeciwko określonemu celowi wojskowemu,

-
ataki, w których stosuje się metody i środki walki nieograniczone do określonego celu wojskowego,

-
ataki, kiedy stosuje się metody i środki walki, których skutki nie ograniczają się tylko do celów wojskowych, ale godzą w osoby cywilne lub w dobra o charakterze cywilnym.

Natomiast w myśl przepisów wynikających z ust. 5 tego art. następujące rodzaje ataków należy traktować jako wykonane *bez rozróżnienia*

-

ataki w postaci bombardowania, niezależnie od zastosowanych metod i środków, które jako jeden cel wojskowy traktują pewną liczbę celów wojskowych wyraźnie zarysowanych i odróżniających się, położonych w mieście, na wsi lub w innej strefie obejmującej skupienie osób cywilnych lub dóbr o charakterze cywilnym,

-

ataki, co do których można przypuszczać, że wywołają również straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, zranienia osób cywilnych, szkody w dobrach o charakterze cywilnym lub połączenie tych strat i szkód, jeśli byłyby one nadmierne w porównaniu z oczekiwaną konkretną i bezpośrednią korzyścią wojskową.

W praktyce funkcjonowania systemów obronnych państw mamy niestety negatywne przykłady wykorzystywania dóbr o charakterze cywilnym do działalności wojskowej albo wspierającej działania militarne, np.:

-

w byłych państwach socjalistycznych, m.in. w Polsce, w obiektach takich, jak szkoły, domy kultury organizowano punkty mobilizacyjne lub zakwaterowanie przejściowe dla sił zbrojnych,

-

w Legionowie na ul. Zegrzyńskiej w pobliżu sztabu 1 WDZ im. T. Kościuszki, magazynów batalionów dowodzenia, zaopatrzenia i medycznego zostało zbudowane osiedle cywilne (około 6 tys. mieszkańców); garaże i magazyny stykają się z ogrodzeniem miejscowej szkoły; brama alarmowa batalionu zaopatrzenia ulokowana jest na wprost przedszkola.

Podobne usytuowanie celów wojskowych i obiektów cywilnych miało miejsce w Iraku w 2003 r. i w byłej Jugosławii. Była to ta sama kultura bezpieczeństwa jak w państwach socjalistycznych, nie liczył się człowiek, nie dbano o bezpieczeństwo obywateli w czasie konfliktu zbrojnego.

M.p.h.k.z. implementowano na zasadzie - atakujący ma odpowiadać za wszelkie zniszczenia w dobrach cywilnych.

Budując system obronny, podporządkowano go w całości interesom militarnym państwa. OC jako instytucja, mająca zapewnić przetrwanie i bezpieczeństwo obywatelom, miała charakter wtórny wobec prowadzenia działań zbrojnych. Można nawet stwierdzić, że była podporządkowana działaniom ofensywnym i obronnym sił zbrojnych LWP i Układu Warszawskiego.

Za osobę cywilną na mocy *art. 50 PD I* uważa się każdą osobę nienależącą do żadnej z kategorii kombatantów *określonych w art. 4 A pkt 1), 2), 3) i 6) III KG z 1949 r. i art. 43 PD I*¹⁸. Z treści *art. 50 PD I* wynika negatywna definicja osoby cywilnej. Oznacza to, że taka osoba nie powinna być członkiem sił zbrojnych, zbrojnego ruchu oporu lub innych ugrupowań na wzór wojskowy, aby mogła ubiegać się o status osoby cywilnej i tym samym korzystać z ochrony przysługującej cywilom. Należy zaznaczyć, że jakiegokolwiek wspomaganie sił zbrojnych wyklucza status osoby chronionej na mocy *PD I i IV KG z 1949 r. Przepis art. 50 ust. 2*

pojęciem „ludność cywilna” nakazuje objąć wszystkie osoby cywilne. Ponadto, obecność wśród ludności cywilnej pojedynczych osób nieodpowiadających określeniu osoby cywilnej, nie pozbawia tej ludności jej cywilnego charakteru i ochrony przysługującej na mocy *IV KG z 1949 r. i PD I*

. Wszelkie wątpliwości powinny przemawiać na korzyść osoby cywilnej.

Widzimy więc, jakie zapisy m.p.h.k.z. należy uwzględnić przy opracowywaniu projektów aktów normatywnych i pracach planistycznych dotyczących funkcjonowania OC w okresie pokoju, kryzysu, wojny i okupacji.

- 1.
- 1.

Ochrona ludności w czasie działań zbrojnych -

zadania obrony cywilnej

Normy m.p.h.k.z. nakazują, aby w czasie planowania operacji wojskowej przestrzegać podstawowych zasad: humanitaryzmu, proporcjonalności, rozróżniania. *PD I w art. 57 ust. 1* stanowczo nakazuje, aby podczas operacji wojskowych, stale troszczyć się o oszczędzanie ludności cywilnej, osób cywilnych oraz dóbr o charakterze cywilnym. Przed atakiem powinny być przewidziane następujące środki ostrożności:

-

należy upewnić się, że obiektem ataku jest na pewno cel wojskowy w rozumieniu *art. 52 ust. 2 PD I*,

-

należy dobrać środki i metody ataku, przedsięwziąć wszystkie praktycznie możliwe środki ostrożności w celu uniknięcia, a przynajmniej sprowadzenia do minimum, nie zamierzonych strat w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, zranienia osób cywilnych i szkód w dobrach o charakterze cywilnym,

-

powstrzymać się od podjęcia ataku, który mógłby spowodować wielkie straty i szkody, których rozmiary byłyby nadmierne do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej,

-

należy odstąpić od ataku lub go przerwać, gdy okaże się, że jego cel nie ma charakteru wojskowego lub korzysta ze szczególnej ochrony albo że można oczekiwać, iż wywoła on niezamierzone straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej oraz w dobrach o charakterze cywilnym,

-

w wypadku, gdy ataki mogą zagrozić ludności cywilnej, należy wydać w odpowiednim czasie skuteczne ostrzeżenie, chyba że okoliczności na to nie pozwalają,

-

jeżeli możliwy jest wybór między kilkoma celami wojskowymi dla osiągnięcia jednakowej korzyści wojskowej, wybrany powinien być cel, którego zaatakowanie stanowi najmniejsze niebezpieczeństwo dla osób cywilnych lub dóbr o charakterze cywilnym.

Postanowienia *art. 57* nie mogą być rozumiane jako uprawniające do ataków przeciw ludności cywilnej, osobom cywilnym lub dobrom o charakterze cywilnym. Zostało to dodatkowo wyartykułowane w *ust. 5* wymienionego *art.*

Ponadto z *art. 51 PD I* jak również *IV KG z 1949 r.* ¹⁹ wynika ogólny zakaz wojny totalnej, co oznacza, że nie wolno kierować ataków przeciwko obiektom, które nie są celami wojskowymi i stosować takich metod i środków walki, które nie mogą być, jak zostało już powiedziane, ograniczone do wskazanego celu wojskowego. W tym zakazie można doszukiwać się także ograniczeń wobec środowiska naturalnego i przyrodniczego. Ochrona dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności została ujęta w *art. 54 PD I*

, gdzie w *ust. 1* bezwzględnie zabroniono stosowania głodu, jako metody prowadzenia wojny przeciwko osobom cywilnym. Zabronione jest także atakowanie, niszczenie, zabieranie lub czynienie nieużytecznymi dóbr, takich jak: środki żywnościowe i strefy rolnicze, zbiory, bydło, urządzenia i zbiorniki z wodą do picia lub urządzenia nawadniające (*art. 54 ust. 2*)

). Natomiast zakazy sformułowane w *ust. 2*

nie mają bezwzględnego nakazu stosowania i strona konfliktu może od niej odstąpić na własnym terytorium, jeżeli wymaga tego *stanowcza konieczność wojskowa*.

Środowisko człowieka i osoby cywilne mogą być chronione także przez nadawanie statusu stref chronionych obszarom, które są zaludnione i spełniają standardy wynikające z przepisów m.p.h.k.z. Możliwości takie wynikają z *art. 23 I KG z 1949 r.*, ²⁰ *art. 14 i 15 IV KG z*

1949
59 i 60 PD I
[22](#)

r. [21](#) oraz art.

i dotyczą tworzenia stref sanitarnych oraz zdemilitaryzowanych. Zasady oznakowania stref i miejscowości sanitarnych - rysunek nr 4.

Stosownie do przepisów zawartych w wymienionych konwencjach nie wolno prowadzić i rozszerzać operacji wojennych na te strefy, którym w drodze odpowiednich porozumień nadano status chroniony. Strefa lub miejscowość sanitarna oznacza obszar odpowiednio zorganizowany, aby mógł ochraniać rannych i chorych przed skutkami działań zbrojnych. Można tworzyć je już w czasie pokoju, jak również po rozpoczęciu działań wojennych na swym własnym terytorium, a w razie potrzeby i na terytoriach okupowanych. Strefy takie powstają na podstawie zawieranych układów pomiędzy stronami konfliktu. Mają być tak zorganizowane, aby mogły chronić przed skutkami działań wojennych rannych, chorych. Personel obrony cywilnej ma organizować i zarządzać tymi strefami oraz zapewnić leczenie przebywających tam osób [23](#)

Rysunek nr 4. Oznakowanie stref i miejscowości sanitarnych

Źródło: Art. 6 – projektu układu w sprawie stref i miejscowości sanitarnych i bezpieczeństwa – załącznik I do Konwencji o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)...

9.7. Ochrona budowli i urządzeń powodujących poważne straty wśród ludności cywilnej i skażenie środowiska naturalnego

W *art. 56 PD I*, który mówi o ochronie budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły, wymieniono w sposób przykładowy a niewyczerpujący, takie obiekty jak: zapory, groble i elektrownie jądrowe, których zaatakowanie może spowodować wyzwolenie niebezpiecznych sił i w następstwie wywołać poważne straty wśród ludności cywilnej. Obiekty te zgodnie z postanowieniami wymienionego *art. 56* nie mogą być przedmiotem ataku, nawet gdyby stanowiły cele wojskowe. W stosunku do takich budowli zabronione są także ataki celem represaliów ²⁴. Szczególna ochrona przed atakami przyznana budowlom i urządzeniom zawierającym niebezpieczne siły może być cofnięta.

Art. 56 ust. 2

przewiduje ustanie szczególnej ochrony przed atakami jedynie wtedy, gdy wymienione obiekty są używane do regularnego i bezpośredniego wsparcia operacji wojskowych i gdy takie ataki są jedynym możliwym środkiem mogącym spowodować ustanie takiego wsparcia. W przypadku ataku należy stosować środki, jakie wynikają z

art. 57 PD I

Aby zapobiec atakom na zapory, groble i elektrownie jądrowe, strony konfliktu powinny dążyć do nierozmieszczania celów wojskowych w pobliżu tych obiektów. Dopuszczalne jest jedynie rozmieszczenie urządzeń wojskowych mających jako jedyne zadanie obronę tych obiektów. Urządzenia te nie powinny być celem ataków, pod warunkiem że nie są użytkowane w toku działań zbrojnych do celów innych niż działania obronne. Działania obronne można prowadzić w odpowiedzi na ataki przeciwko chronionym obiektom. Uzbrojenie takich obiektów powinno ograniczać się do broni defensywnej, której zadaniem jest odpieranie działań nieprzyjacielskich przeciwko chronionym budowlom. Atakowanie tych obiektów może spowodować nie tylko poważne straty wśród ludności cywilnej, ale także skażenie środowiska naturalnego. Postanowienia P

DI

wzywają sygnatariuszy i strony konfliktu do zawierania między sobą porozumień w celu zapewnienia dodatkowej ochrony dobrom zawierającym niebezpieczne siły. Dla ułatwienia

identyfikacji dóbr chronionych strony konfliktu mogą je oznaczać za pomocą specjalnego znaku, składającego się z grupy trzech kół jasnopomarańczowych na jednej osi (rysunek nr 5.)

[25](#)

. Jednak brak takiego oznaczenia nie zwalnia strony konfliktu z zobowiązań wynikających z protokołu.

Rysunek nr 5. Międzynarodowy znak specjalny dla budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły (trzy koła w kolorze jasnopomarańczowym)

Źródło: *Art. 16 Regulaminu dotyczącego identyfikacji. Załącznik I do PD I z 1977 r.*

9.8. Prawno-organizacyjne aspekty funkcjonowania

obrony cywilnej w Polsce

Wśród definicji OC wskazać należy definicje doktrynalne stworzone przez przedstawicieli nauki oraz definicje legalne – pochodzące od ustawodawcy. Na uwagę zasługuje ujęcie OC przez prof. R. Kalinowskiego. Definiując OC, R. Kalinowski odwołuje się do przepisów prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Należy się w pełni zgodzić z R. Kalinowskim, że OC w rozumieniu prawa międzynarodowego jest organizacją chroniącą ludność cywilną w przypadku zagrożeń nie tylko czasu wojny, ale także w okresie pokoju. Ponadto obejmuje ona działania związane z tworzeniem i utrzymaniem warunków niezbędnych do przetrwania. Słowo „cywilna” występujące jako drugi człon wyrażenia informuje o niewojskowym charakterze realizowanych czynności. Działania te zawsze mają charakter obronny, niekiedy przeciwstawiający się atakowi. Dlatego ma rację R. Kalinowski, że OC jest *pojęciem szerszym, hierarchicznie wyższym od pojęcia ochrona*. Nie można więc tych pojęć używać zamiennie. Nie można także identyfikować OC tylko z czasem wojny

y,
a w okresie pokoju nazywać ją
ochroną cywilną

.

[26](#)

.

Podejmując dalsze rozważania o zakresie pojęciowym OC, prof. Kalinowski przyznaje, że spojrzenie na OC pozwala na jej widzenie w ujęciu systemowym, funkcjonalnym, kompleksowym, organizacyjnym i strukturalnym [27](#). Widzenie OC - jak twierdzi Kalinowski- *nie sprowadza się do jednej definicji, ale rozpatrywane może być przez pryzmat wielu dziedzin naszego życia*

[28](#)

. Wydaje się, że to było jednym z głównych problemów nieuchwalenia ustawy o OC przez ostatnie lata.

Problematykę OC w Polsce regulują m.in. następujące akty normatywne:

-

wymieniany już *Protokół Dodatkowy I z 1977 r. do konwencji genewskich z 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych* [29](#),

-

art. 5 Konstytucji RP przewiduje, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli,

-

art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP dbałość o bezpieczeństwo obywateli czyni obowiązkiem Rady Ministrów ,

-

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [30](#)), a w szczególności art. 17 oraz Dział IV. Obrona Cywilna,

-

akty wykonawcze, w szczególności:

-

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz. U. z 1993 r., nr 91, poz. 850),

-

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin [31](#) ,

-

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie zasad zwalniania przez pracodawców z obowiązku świadczenia pracy osób powołanych do służby w obronie cywilnej w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska [32](#) ,

-

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów realizacji skazeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach [33](#) ,

-

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej [34](#) ,

-

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa [35](#) .

W ustawodawstwie OC definiowana jest przez wskazanie jej celów. Zgodnie z art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (u.p.o.o.) OC ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów 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. Taka OC uregulowana w przepisie wynikającym z cytowanego art. nastawiona była przede wszystkim na funkcjonowanie w czasie wojny. Natomiast jej zadania na czas pokoju dotyczą współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska. Od uchwalenia w 1967 r. u.p.o.o. do końca 1996 r. OC podlegała Ministrowi Obrony Narodowej [36](#) . Szefem tak funkcjonującej OC był wiceminister Obrony Narodowej, który stał na czele Inspektoratu OCK. Celem tak zorganizowanej OC było przede wszystkim wspieranie wysiłku wojskowego. W dalszej kolejności była walka z następstwami działań wojennych, klęsk żywiołowych oraz pomoc ludności cywilnej. OC mieściła się w strukturach szkolenia obronnego. Za ten obszar działalności odpowiadał IOCK. Gros tematów, które przekazywano na kursach i szkoleniach organizowanych przez IOCK i COSKOC dotyczył przede wszystkim obrony przed bronią masowego rażenia

[37](#)

. To myślenie funkcjonuje jeszcze w „systemie bazy intelektualnej” dotyczącej bezpieczeństwa państwa, obronności i funkcjonowania OC. Wystarczy porównać tytuł i spis treści opracowania pod red. W. Kitlera *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*

, np. tytuł jednego z rozdziałów:

Wsparcie cywilne Sił Zbrojnych

(W. Kitler, H. Szafran

)

[38](#)

Tak rozumiana OC była elementem systemu obronnego państwa (SOP) wspierającym wysiłek militarny. W tym sensie tytuł podręcznika, jak i cytowany podrozdział są właściwe, ale my o nie taką OC zabiegamy.

W. Kitler i H. Szafran umiejscowili OC w SOP jako podsystem niemilitarny wspierający wysiłek militarny. Przy takim założeniu można wszelkie działania z zakresu OC sklasyfikować jako działania w ramach podsystemu militarnego i nie trzeba wyodrębniać podsystemu niemilitarnego. OC zapisana w *PD I z 1977 r.* ma pierwszeństwo przed wszelkimi działaniami militarnymi. Jest to instytucja nadzwyczaj nowoczesna, ponadczasowa, mająca przyzwolenie do działalności humanitarnej nie tylko w czasie pokoju, kryzysu, w stanach nadzwyczajnych, ale we wszystkich etapach konfliktu zbrojnego i w czasie okupacji. Natomiast w rozdziale dziewiątym cytowanego opracowania B. Wiśniewski OC widzi tylko w okresie pokoju, kryzysu i wojny jako zapewnienie ciągłości i funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych [39](#)

Przy używaniu pojęcia obrona niemilitarna uwypuklamy negatywną definicję OC, jako instytucję wtórną wobec podsystemu militarnego. Oczywiście jest to sprzeczne z postanowieniami

PD I z 1977 r., którą Polska ratyfikowała we wrześniu 1991 r.

Wydaje się, że tak długi okres od uchwalenia *Protokołu* do jego ratyfikacji i wejścia do porządku prawnego w Polsce zamroził wszelkie prace koncepcyjne i planistyczne dotyczącego współczesnego rozumienia OC [40](#).

Potwierdzeniem tego jest także stanowisko Ministra Obrony Narodowej sformułowane w piśmie do MSWiA w sprawie uzgodnień do

projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności,
w którym stwierdzono

, że celowym byłoby traktowanie nadal tego obszaru (

tj. OC i ochrony ludności - przypis M. G

.) jako jednej z form spełniania powszechnego obowiązku obrony

[41](#)

Przyjęcie takiego rozumienia OC było właściwe, kiedy to OC traktowano jako element nauki wojennej

[42](#)

Funkcjonowanie OC w ramach SOP stwierdziła także NIK w raporcie z listopada 1998 r. Według NIK *struktury organizacyjne obrony cywilnej oraz ich działania w czasie pokoju były zdeterminowane przez usytuowanie jej do końca 1996 r. w siłach zbrojnych z przeznaczeniem do wykonywania zadań głównie w przypadku zaistnienia konfliktu zbrojnego z użyciem broni masowego rażenia.* Ponadto, co podkreślono w raporcie przyjęcie takiego kształtu obrony cywilnej, podważało celowość działań podejmowanych przez obronę cywilną w

czasie pokoju , szczeg
ólnie służących ochronie życia i mienia ludności oraz dóbr kultury. Jest to tym bardziej istotne, gdyż działania OC w czasie pokoju polegają zwłaszcza na planowaniu przedsięwzięć, przygotowaniu organizacyjnym oraz szkoleniu i współdziałaniu z innymi formacjami, a także na przygotowaniu ludności do samoobrony. Braki w organizacji Urzędu Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz niepełna realizacja zadań statutowych spowodowały spowolnienie procesu dostosowywania struktur obrony cywilnej do nowych zadań

[43](#)

. Można postawić pytanie retoryczne - co po upływie osiemnastu lat zmieniło się w funkcjonowaniu OC? Dlaczego informacja o wynikach kontroli z listopada 1998 r. nadal nie straciła na aktualności, a proces prawno-organizacyjny tworzenia OC nadal jest na etapie uzgadniania projektów aktów normatywnych?

Należy podkreślić, że właściwe rozumienie istoty współczesnej OC przedstawia podręcznik *Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych*

[44](#)

. Jeden z rozdziałów omawianego podręcznika zatytułowany jest *Ochrona Ludności i Obrona Cywilna*. Podrozdziały natomiast zawierają właściwe treści z zakresu OC i dotyczą:

-

międzynarodowego prawa humanitarnego,

-

systemu ostrzegania przed zagrożeniami,

-

ewakuacji osób i mienia,

-

sposobu ochrony zwierząt [45](#) .

SOP ⁴⁶ ma przeciwstawiać się zagrożeniom militarnym. Natomiast OC w myśl przepisów *PD I z 1977 r*

. nie jest częścią SOP. Zadaniem OC, w myśl tych uregulowań, jest przede wszystkim ochrona ludności. Nie jest to obrona niemilitarna. Zadaniem obrony niemilitarnej w rozumieniu wynikającym z funkcjonowania SOP jest wspieranie wysiłku wojskowego. Formą obrony niemilitarnej jest Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa (WOPP), która, realizując zadania w zakresie ochrony przeciwpożarowej i innych zagrożeń, narażona jest na ofensywną działalność ze strony nieprzyjaciela w czasie wojny. Zgodnie z przepisami m.p.h.k.z., co wyjaśniano wcześniej, WOPP, wykonując zadania ratownicze i inne na rzecz sił zbrojnych, nie podlega pod przepisy chroniące funkcjonowanie OC w czasie działań zbrojnych. Taka OC staje się celem wojskowym.

Mimo funkcjonowania od 1997 r. OC w strukturach MSWiA nie wypracowała ona nowego charakteru zgodnego z uregulowaniami prawnomiędzynarodowymi ⁴⁷. Wydaje się, że jest to efekt funkcjonowania tej instytucji w

Ustawie z 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony.

Ustawa ta symbolizuje raczej Ministerstwo Obrony Narodowej i SOP a nie system bezpieczeństwa narodowego (SBN). Objęcie w 1997 r. funkcji Szefa OCK przez osobę cywilną, funkcjonującą w strukturach MSWiA a następnie przez KG PSP, było zabiegiem raczej kosmetycznym

⁴⁸

. W niczym to nie poprawiło jakości funkcjonowania tej instytucji, wręcz przeciwnie - zahamowało proces organizacyjno-prawny kształtowania nowoczesnej struktury OC i jej zadań zgodnie z pojawiającymi się zagrożeniami. Nie jest to bezpośrednia wina Szefa OCK, a raczej uwarunkowań, o których wspomniano.

OC powinna być jak najszybciej „wyprowadzona” z SOP i uregulowań prawnych wynikających z u.p.o.o. ⁴⁹. A. Skrabacz, ustosunkowując się do OC, przyznaje, że dalsze losy OC są trudne do przewidzenia. Wydaje się, że autorka ma na myśli miejsce OC w systemie bezpieczeństwa RP. Krytycznie także odnosi się do sytuacji, w której na szczeblu krajowym funkcję Szefa OCK sprawuje KG PSP, a na szczeblu województw, powiatów i gmin funkcje te są rozdzielone.

Wedle A. Skrabacz jest to ewenementem na skalę światową ⁵⁰. Podobnie twierdzi F. R. Krynojewski, który formułuje inne negatywne wnioski dotyczące funkcjonowania OC w III RP ⁵¹. Zarówno z A.

Skrabacz i F. Krynojewskim wypada się zgodzić, aczkolwiek zamysł powierzenia obowiązków Szefa OCK KG PSP, jak należy domniemywać, miał głębszy zamysł. Wydaje się, że chodziło o to, aby ta osoba pełniła funkcję Szefa OCK również w czasie wojny i okupacji. Natomiast PSP w czasie wojny i okupacji stałaby się wraz ze strukturami oraz siłami osobowymi i materiałowymi OC. Byłoby to jak najbardziej zgodne z wymogami m.p.h.k.z.

Na pewno nie jest zgodne z zasadami funkcjonowania sprawnej administracji, iż w czasie pokoju, kryzysu i wojny Szef OCK jest przełożonym Ministra SWiA, oraz pozostałych ministrów, wojewodów, starostów i wójtów, a jako KG PSP jest podwładnym ministra. Jest to rzeczywiście dziwna i niedookreślona sytuacja, która wywołuje nie tylko negatywne komentarze, ale praktycznie deformuje system zarządzania i kierowania. Być może należałoby się zastanowić nad powołaniem Ministra ds. Sytuacji Nadzwyczajnych, któremu podlegałyby PSP i inne służby ochrony ludności i ratownictwa. Minister ten byłby Szefem OCK i dyrektorem RCB [5](#)
[2](#)

. Natomiast na czas okupacji, nie mogąc pełnić funkcji, obowiązki Szefa OCK i dyrektora RCB przekazałby KG PSP.

OC powinna być widziana w podsystemie bezpieczeństwa powszechnego SBN lub jako oddzielny podsystem OC, ochrony ludności [53](#) oraz ratownictwa [54](#) SBN. Takie rozumienie OC wynika z cytowanego tu już

PD I z 1977 r

. Ujmowanie OC wyłącznie w strukturach SOP ogranicza jej możliwości, aby być przydatną, zwłaszcza w okresie okupacji. Istotą OC wynikającą z przepisów PD I jest służba i pomoc ludności cywilnej również po przegranej walce przez siły zbrojne i upadku państwa. A zatem OC ma realizować zadania we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, a także w okresie wojny i okupacji, niosąc pomoc ludności cywilnej własnego narodu, kiedy władza państwowa przestała funkcjonować (rysunek nr 6.).

Warto przypomnieć, że w Warszawie przez okres okupacji do powstania warszawskiego istniała Szkoła Służby Pożarniczej. Okupanci niemieccy traktowali szkołę, jako instytucję OC, mimo że ówczesne prawo nie było tak jasne, co do formy działalności tej instytucji humanitarnej. OC nie miała takiego umocowania w m.p.h.k.z. jak obecnie. Niestety, z przykrością należy stwierdzić, że to ruch oporu Polskiego Państwa Podziemnego złamał przepisy prawa humanitarnego, wykorzystując podziemia szkoły na magazyny sprzętu i uzbrojenia, aby następnie wykorzystać je w powstaniu warszawskim.

Straże Pożarne istniały też w czasie okupacji niemieckiej i radzieckiej w powiatach, w gminach i miasteczkach jako jednostki samorządowe lub były powoływane przez osoby prywatne.

Rysunek nr 6. OC w stanach funkcjonowania państwa i okupacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 61- 67 PD I z 1977 r....

Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) (art. 17 ust. 5-6 u.p.o.o). Do zakresu działania szefów OC województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie. Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania Szefa OCK oraz szefów OC województw, powiatów i gmin, jak również zasady i tryb kierowania oraz koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć OC. Takie rozporządzenie Rady Ministrów wydała w dniu 25 czerwca 2002 r. [55](#).

Jak widzimy, na szczeblu województwa wojewoda jest odpowiedzialny za sprawy obronności i OC. Stawia to trudność w zapewnieniu ochrony podmiotom OC. Wojewoda jest związany przepisami (*Ustawy o powszechnym obowiązku obrony, Ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym* [56](#) i *Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych* *zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* [57](#)

) do wykonywania zadań w zakresie obronności państwa. W świetle art. 65

i w związku z art. 50 i 51 PD I z 1977 r . może to spowodować ustanie jego ochrony, jako Szefa OC województwa i Urzędu Wojewódzkiego. Takie stanowisko zawiera również *Raport o Implementacji i Upowszechnianiu międzynarodowego Prawa Humanitarnego w Polsce* [58](#)

, przygotowany przez MSZ wspólnie z PCK dla MKCK w Genewie.

Jest to, niestety, naruszenie m.p.h.k.z. na własne życzenie. Wykonując zadania w zakresie obronności państwa, wojewoda staje się celem wojskowym. Odwołujemy się tutaj do definicji obiektu cywilnego i osoby cywilnej, którą już przedstawialiśmy. W sytuacji krańcowej

można wyobrazić sobie zniszczenie ośrodków koordynujących działalność OC na szczeblu województwa. Taka sytuacja prawna, jak wiemy, istnieje od 1967 r. i nie ma woli politycznej do zmiany tego przepisu. Przy takiej regulacji prawnej powstaje wątpliwość, kto naprawdę będzie realizował zadania z zakresu OC po przegranej walce zbrojnej i ustanowieniu okupacji. Wojewoda, jako przedstawiciel rządu w województwie, będzie pozbawiony urzędu, może zostać nawet internowany. A zatem, czy nie byłoby właściwe kompetencje w zakresie OC powierzyć Marszałkowi Województwa, skoro w powiecie kieruje starosta a w gminie wójt, jako organy samorządowe [59](#) ?

Warto także zastanowić się nad koniecznością wykonywania zadań przez starostę z zakresu obronności państwa, które wykonuje na mocy *Ustawy o samorządzie powiatowym z 1998 r.*, skoro jest szefem OC powiatu. W obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego istnieje jeszcze jeden problem. Otóż w samorządzie terytorialnym na szczeblu powiatu i gminy tworzone są *komórki ds. OC, zarządzania kryzysowego i spraw wojskowych*. Taki stan rzeczy również stwarza pewne trudności w pogodzeniu tych zadań, przez te same referaty. Jak wiadomo, są to zadania z dwóch różnych obszarów bezpieczeństwa państwa: obronności oraz bezpieczeństwa powszechnego, czyli OC, ochrony ludności i ratownictwa

[60](#)

Jak zatem należy zdefiniować OC ? Proponujemy następującą definicję, uwypuklając znaczenie m.p.h.k.z., OC są to zadania i przedsięwzięcia organizowane w ramach m.p.h.k.z. na rzecz obrony i ochrony ludności cywilnej, doraźnych korzyści ofiar wojskowych niezdolnych do walki, gospodarstw rolnych, dóbr kultury i dziedzictwa kulturowego, również form ochrony przyrody

[61](#)

oraz dóbr niezbędnych do przetrwania. Zadania te należy wykonywać zarówno w czasie wojny i okupacji, jak również podczas klęsk żywiołowych oraz stanów nadzwyczajnych. OC może wypełniać swoje zadania również w okresie pokoju. Dotyczą one takich czynności jak: odśnieżanie, usuwanie skutków powodzi i lokalnych podtopień, skutków pożarów i katastrof oraz wszelka działalność humanitarna na rzecz ludności cywilnej. Do tych zadań oprócz rutynowej działalności służb ratowniczych, należy wykorzystać organizacje i formacje tworzone np. w ramach służby w OC oraz zakładowych formacji OC.

9.9. Obrona cywilna w dokumentach strategicznych RP

Problemy OC zostały po części wyartykułowane w przyjętych dokumentach z zakresu bezpieczeństwa narodowego: w *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego 2022* [62](#)

(*SRSBN 2022*)

, *Strategii bezpieczeństwa narodowego z 2014 r*

. (

SBN z 2014 r

.)

[63](#)

i

Programie Ratownictwa i Ochrony Ludności

na lata 2014–2020

(

PRiOL 2014-2020

)

[64](#)

.

Należy jednak stwierdzić, że przyjęte zapisy są niejednoznaczne i niekiedy różnią się w sposobie wyartykułowania celu czy wręcz ujęcia danego zjawiska. Różnie też podchodzi się do przyjętych uregulowań prawnych. W *SRSBN 2022* w *punkcie 2.4.1. Doskonalenie pozamilitarnych przygotowań obronnych*

stwierdza się, że

obszar ten ma właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne, wymaga jednak ciągłego doskonalenia.

Jednak

w rozdziale

III zatytułowanym *Cele strategii i kierunki interwencji* w celu drugim autorzy widzą konieczność umocnienia zdolności państwa do obrony, m.in. poprzez:

-

wzmocnienie zdolności struktur administracyjno-gospodarczych kraju do funkcjonowania w

sytuacjach kryzysowych i do wspierania obrony państwa,

-

wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar OC.

Ponadto według autorów *SRSBN 2022* OC jest istotnym obszarem bezpieczeństwa narodowego, który ukierunkowany jest na :

-

ochronę ludności, zakładów pracy,

-

ochronę urządzeń użyteczności publicznej,

-

ochronę dóbr kultury,

-

ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny.

Jednocześnie *SRSBN 2022* stwierdza, że przepisy prawne nie określają jednoznacznie zadań OC w czasie pokoju. Taki stan rzeczy, według autorów, spowodowany został po części uchynieniem *art. 140 u.p.o.o.*, który stanowił delegację ustawową do wydania przez Radę Ministrów aktu wykonawczego

[65](#)

. To spowodowało ograniczenie możliwości realizacji zadań w zakresie OC przez organy administracji publicznej. Strategia postawiła przed ustawodawcą jednoznaczne działania, które polegają na:

-

wprowadzeniu rozwiązań zmierzających do utrzymania ciągłości kierowania ochroną ludności w każdej sytuacji, w tym stanie wojny,

-

precyzyjne uregulowanie działań OC oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w tym obszarze poprzez przygotowanie stosownych zmian legislacyjnych [66](#) .

Autorzy strategii w pełni doceniają znaczenie OC i są świadomi istotnej luki w systemie organizacyjno-prawnym bezpieczeństwa narodowego. Wydaje się, że nie mają zdania, co do umiejscowienia OC poza SOP, dlatego ogólnikowo stwierdzają, że *OC jest istotnym obszarem bezpieczeństwa narodowego*.

SBN z 2014 r. wymienia dwa podsystemy bezpieczeństwa narodowego: Podsystem Kierowania Bezpieczeństwem Narodowym (PKBN) i Podsystem Wykonawczy Bezpieczeństwa Narodowego (PWBN). Z kolei PWBN dzieli na Podsystem Operacyjny i Podsystem Wsparcia. Podsystem operacyjny ma charakter obronny i ochronny. Cechą szczególną potencjału ochronnego jest jego zróżnicowanie wewnętrzne. Potencjał ochronny wspiera państwo polskie w realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa narodowego. Wydaje się, że w potencjale ochronnym należy doszukiwać się OC, chociaż autorzy jednoznacznie tego nie wskazują [67](#) . Natomiast, określając cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, autorzy mówią o konieczności zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego poprzez:

-

doskonalenie KSRG i Systemu Monitorowania, Powiadamiania, Ostrzegania o Zagrożeniach,

-

doskonalenie systemu likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof,

-

wdrożenie rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz OC [68](#)

(
rozdział I.
Polska jako podmiot bezpieczeństwa

,
pkt 4.1.2
.)

Zgodnie z założeniami autorów *Strategii* bezpieczeństwo powszechne obejmuje również OC. Tak więc OC nie ma charakteru obrony niemilitarnej czy militarnej. Postrzegana jest jako system ochrony ludności oraz obrony cywilnej. W ramach celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa zwraca się także uwagę na:

-

doskonalenie krajowego systemu zarządzania kryzysowego,

-

doskonalenie systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem,

-

pogłębienie świadomości społecznej w sferze bezpieczeństwa oraz zwiększenie kompetencji obywateli pozwalających na właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych [69](#).

W jaki sposób miałyby następować pogłębianie świadomości społecznej oraz zwiększenie kompetencji obywateli, *Strategia* tego nie definiuje. Należy przyjąć, że autorzy mieli na myśli powszechną edukację dla bezpieczeństwa [70](#), co po części koresponduje z zapisami *SRSBN 2022*. Według *Strategii 2022* opublikowanie *Białej Księgi* [71](#) powinno przyczynić się do zainicjowania publicznej debaty na temat bezpieczeństwa narodowego. Niestety, przełomu nie było, o czym świadczy - do grudnia 2016 r. - brak regulacji prawnych w

zakresie OC.

Strategia z 2014 r. dostrzega także konieczność wprowadzenia na wszystkich szczeblach administracji publicznej jednego dokumentu planistycznego obejmującego sprawy obronne, zarządzania kryzysowego i OC. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest zbytnim uproszczeniem. Nie można bowiem połączyć spraw obronnych z elementami bezpieczeństwa powszechnego, tj. OC i zarządzaniem kryzysowym. Byłoby to zaprzeczeniem tych reguł, o których mowa w cytowanym już rozdziale I. SBN (*Polska jako podmiot bezpieczeństwa, pkt 4.1.2.*).

Należy podkreślić, że *SBN z 2014 r.* wdrażanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz OC traktuje jako jedno z celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa powszechnego obok doskonalenia innych systemów, wymienionych powyżej.

Wydaje się, że *PRiOL na lata 2014–2020* jest pierwszym dokumentem całościowo i kompleksowo opisującym problematykę organizacji działań ratowniczych, ochrony ludności i OC. Celem strategicznym *PRiOL* jest nowoczesna i efektywna ochrona ludności i ratownictwa odpowiadająca na wyzwania związane z bezpieczeństwem obywateli ⁷². Autorzy *PRiOL*

przyznają, że

istniejący stan prawny w zakresie obrony cywilnej wymaga gruntownych zmian, polegających na przygotowaniu realnych i funkcjonalnych rozwiązań, służących w głównej mierze obywatelom na co dzień w czasie pokoju, przygotowanych do stosowania w warunkach, jakie mogą wystąpić w czasie wojny. Dodatkowo sytuację komplikuje niewystarczające zasilenie przez budżet państwa zadań i przedsięwzięć realizowanych w obszarze obrony cywilnej. Stan ten trwa już, niestety, co najmniej kilkanaście lat ⁷³.

Podkreśla się także, że obowiązujące przepisy prawne dotyczące OC powstały w odmiennym systemie polityczno-prawnym, społeczno-gospodarczym i

nie przystają do obecnej rzeczywistości

⁷⁴

W tym kontekście kuriozalnie brzmią *Wytyczne* Pawła Solocho, Szefa OCK z dnia 8 listopada 2007 r. ⁷⁵, który stwierdza, że działania w zakresie obrony cywilnej w 2008 r. wynikają, m.in. z

Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata

2007-2012.

Zaskakujące są zachowania urzędników w

III Rzeczypospolitej, pragnących doskonalic instytucję, która już w tym okresie nie

funkcjonowała [76](#) . Podobnie wytyczne Szefa OCK na 2015 r. mówią o *doskonaleniu obecnie obowiązujących rozwiązań organizacyjno-prawnych w dziedzinie obrony cywilnej (...) w tym edukacji społeczeństwa w ramach powszechnej samoobrony ludności* [77](#) . W jakimś stopniu można przyjąć usprawiedliwienie, że Szef OCK znajduje się w trudnej sytuacji organizacyjno-prawnej i większości zadań ustawowych nie był w stanie zrealizować. Natomiast zadania w zakresie edukacji były tak oczywiste i przejrzyste, że nie trzeba było stosować nadzwyczajnych uregulowań prawnych, aby te przedsięwzięcia wykonać, np. *możliwość emisji w regionalnych stacjach telewizyjnych i radiowych cyklicznych programów z zakresu powszechnej samoobrony lub podnosić świadomość obywateli oraz osób odpowiedzialnych za realizację zadań w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*. Obserwacja tych tak prostych przedsięwzięć nie napawa optymizmem.

Można stwierdzić, że te czynności w zakresie edukacji nie zostały spełnione nawet w 10%, a przecież nie są to tylko zadania szefa OCK. Są to zadania także Ministra Edukacji oraz Ministra Nauk i Szkolnictwa Wyższego. Należy zauważyć, że mówimy o 2015 r., w którym istniało potencjalne zagrożenie konfliktem zbrojnym, przynajmniej tak wynikało z wypowiedzi niektórych polityków i mediów.

Autorzy *PRIOL* w ramach planowania koniecznych kierunków działań legislacyjnych zaproponowali wprowadzenie do porządku prawnego mechanizmu nadawania zdefiniowanym podmiotom ochrony ludności (zarówno publicznym, jak i społecznym organizacjom ratowniczym) statusu organizacji OC wykonujących zadania objęte PD I z 1977 r. Tak więc w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny system ochrony ludności ma realizować dotychczasowe swoje zadania oraz wynikające z *art. 61 PD I z 1977 r.* Proponowane rozwiązania są zgodne z uregulowaniami prawno-międzynarodowymi, o których była mowa. Na tak oczywiste rozwiązania III Rzeczypospolita czekała kilkadziesiąt lat, a należało właściwie zrozumieć i implementować przepisy m.p.h.k.z. do krajowego porządku prawnego [78](#) .

9.10. Obowiązki obywateli w zakresie obrony cywilnej

Ustawodawca na mocy *art. 139 ust. 1 u.p.o.o* nałożył na obywateli Rzeczypospolitej Polskiej obowiązki w zakresie obrony OC, który polega na

:

-

odbywaniu służby w OC,

-

odbywaniu przysposobienia obronnego młodzieży szkolnej,

-

odbywaniu szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony ludności,

-

wykonywaniu innych zadań przewidzianych w ustawie (*art. 139 ust. 2 u.p.o.o.*)

Z wymienionych zadań obywatele RP jedynie odbywają edukację dla bezpieczeństwa [79](#).

Służbę w OC odbywa się w formacjach OC. Służba w OC może być odbywana również w jednostkach organizacyjnych niebędących formacjami OC (*art. 139 ust. 2-3 u.p.o.o*)

.

Osoby podlegające obowiązkowi służby w OC mogą być zobowiązane w ramach tej służby do wykonywania prac niezbędnych dla potrzeb OC oraz do udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków (*art. 139 ust. 4 u.p.o.o*)

).

Zasady zwalniania przez pracodawców z obowiązku świadczenia pracy osób powołanych do służby w OC w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Rada Ministrów, wydając akt wykonawczy do *art. 139*, bierze pod uwagę zasady zrekompensowania utraconego wynagrodzenia, uwzględniając profil działania zakładu. Najnowsze rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie zostało wydane 29 marca 2005 r.

[80](#)

Niestety, są to zapisy martwe. Od momentu jego publikacji do końca 2016 r. żaden obywatel III RP nie został powołany do służby w OC, pomimo występowania w tym okresie sytuacji kryzysowych na terenie jednego lub kilku województw

[81](#)

. Powoływanie do OC nie zostało zawieszane tak jak w przypadku zasadniczej służby wojskowej, nadal funkcjonuje ona w systemie prawnym. Ponadto Biuro Kadr Komendy Głównej PSP od 2000 r. wykonuje zadania w zakresie odbywania zasadniczej służby wojskowej w OC

[82](#)

, przynajmniej formalnie. Prof. J. Wolanin przypomina starą maksymę demokratycznego państwa prawa, że

ingerowanie państwa w sprawy obywatela może mieć miejsce tylko wtedy, gdy państwo działa w imieniu wszystkich obywateli, tj. gdy sprawa dotyczy dobra publicznego. Bezpieczeństwo jest dobrem publicznym

[83](#)

. Szkada, że wrażliwość obywatela III RP na sprawy pomagania innym ma charakter jedynie doraźny, okolicznościowy i propagandowy (np. Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy), a nie jest impulsem obywatelskim, wynikającym z istoty dobra wspólnego.

9.11. Przykłady tworzenia formacji obrony cywilnej na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych

Obecnie obowiązujące uregulowania prawne, o czym była mowa, wskazują na potrzebę budowania alternatywnego potencjału ratowniczego OC na czas wojny. Jest to dublowanie istniejących struktur i zadań służb ratowniczych z okresu pokoju i sytuacji kryzysowych. Komplikuje to działania administracji rządowej i samorządowej, zwłaszcza wobec nielicznych środków finansowych przeznaczonych na OC. Należy jednak podkreślić, że przy tych ograniczeniach finansowych, materialnych i zasobów ludzkich oraz niejasnych przepisach prawnych można utworzyć sprawne formacje OC, o czym świadczą poniższe wybrane przykłady [84](#).

-

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 września 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej, (znowelizowane 4 sierpnia 2015 r.) [85](#),

-

-

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej [86](#),

-

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej, [87](#)

-

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej [88](#)

-

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 19 stycznia 2017 r.

w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej⁸⁹.

Rozporządzenia ministrów zostały wydane na podstawie *art. 138 ust. 3 u.p.o.o.* Formacja utworzona przez Ministra Środowiska przeznaczona jest do organizowania i prowadzenia ewakuacji osób i mienia, znajdujących się w siedzibie Ministerstwa Środowiska:

-

na wypadek wojny,

-

wprowadzenia stanów: wojennego, wyjątkowego i klęski żywiołowej,

-

wystąpienia sytuacji kryzysowej lub zdarzeń o charakterze terrorystycznym w rozumieniu *Ustawy z dnia 27 kwietnia o zarządzaniu kryzysowym*⁹⁰,

-

w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych, w szczególności katastrofy budowlanej, pożaru, powodzi, wybuchu, zalania lub huraganu,

-

udzielania pierwszej pomocy w Ministerstwie Środowiska,

-

realizowania zadań OC zgodnie z *PD I z 1997 r.*

W skład formacji wchodzi komendant i jego zastępca oraz członkowie w liczbie 20 osób. Wszystkich członków formacji powołuje Dyrektor Generalny Ministerstwa Środowiska. Formacja składa się z:

-

sekcji operacyjnej,

-

drużyny wykrywania skażeń,

-

punktu alarmowego,

-

drużyny porządkowo-ochronnej,

-

drużyny ratownictwa ogólnego.

Formacje OC utworzone w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa oraz w Ministerstwie Rozwoju i Finansów mają wykonywać podobne zadania podczas pokoju i wojny. W rozporządzeniach obu ministrów występuje także odwołanie do *PD I z 1977 r.* Struktura i zadania są podobne. Natomiast, formacja utworzona przez Ministra Spraw Zagranicznych prowadzi samodzielnie lub we współdziałaniu z profesjonalnymi służbami ratowniczymi działania w czasie wojny, klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, a także likwiduje skutki zaistniałych awarii i katastrof w urzędzie. W skład formacji wchodzi:

-

komenda formacji - 2 osoby,

-

drużyna ratownictwa ogólnego - 12 osób,

-

trzy drużyny sanitarne - każda po 10 osób,

-

drużyna porządkowo-ochronna – 7 osób,

-

drużyna logistyczna – 9 osób.

W przypadku formacji utworzonej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego występuje drużyna przeciwpożarowa. Pozostałe elementy i zadania są podobne do zadań formacji utworzonej przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Jak widzimy, nie wszyscy ministrowie, realizując delegację ustawową wynikającą z art. 138 ust. 3 u.p.o.o., odwoływali się do przepisów PD I z 1977 r. Należy więc podkreślić implementację m.p.h.k.z w rozporządzeniach Ministra Środowiska, Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Rozwoju i Finansów.

Bez względu na powyższe uwagi do wydanych rozporządzeń, warto zaznaczyć, że utworzone formacje spełniają wymagania OC. W czasie pokoju mają likwidować

skutki zaistniałych awarii i katastrof w urzędzie we współdziałaniu z profesjonalnymi służbami.

W czasie sytuacji kryzysowych, w stanach nadzwyczajnych oraz oczywiście wojny mają wykonywać podobne i inne zadania humanitarne. Należy domniemywać, że będą funkcjonować również i w czasie ewentualnej okupacji. Możemy stwierdzić, że zostały utworzone w imię

dobrze pojętego humanitaryzmu i w ramach obowiązujących przepisów m.p.h.k.z.

9.12. Analiza projektów aktów normatywnych w zakresie obrony cywilnej w latach 2000-2016

Jednym z pierwszych projektowanych aktów normatywnych dotyczących OC był *Projekt ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym* z 23 marca 2000 r.

[91](#)

Na pewno był to projekt nowatorski na gruncie prawa polskiego. Zawierał on kompleksowe i nowatorskie rozwiązania w zakresie funkcjonowania struktur państwa w sytuacji zagrożenia i kryzysu. Projekt wyprzedzał uchwalenie ustaw o stanach nadzwyczajnych i zarządzaniu kryzysowym [92](#). Zgodnie z art. 2 projektu system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego miał *na celu zapewnienie bezpieczeństwa, ochronę życia i zdrowia ludności oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego w sytuacji wystąpienia zagrożenia wywołującego bezpośredni kryzys lub zagrożenia, którego następstwem może być kryzys*. Następnie zostały wymienione zadania tego systemu w sposób przykładowy, a niewyczerpujący, jak:

-
zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom,

-
utrzymanie odpowiedniej sprawności zarządzania kryzysowego, w tym reagowania kryzysowego,

-

zapewnienie co najmniej minimalnych warunków kontynuowania działalności gospodarczej i funkcjonowania administracji publicznej w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu.

Celem systemu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego w myśl projektu było także wspieranie misji pokojowych i koordynowanie pomocy humanitarnej, technicznej, i eksperckiej prowadzonej przez organizacje pozarządowe i międzynarodowe. Wydaje się, że to zadanie było zapisane raczej na wyrost i wyrażało element życzeniowości, niż faktyczne instytucjonalne możliwości systemu. Aczkolwiek projekt zasługuje na uwagę z kilku powodów, o których wspominamy. Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy określony został przez doprecyzowanie zadań wykonywanych w zakresie gotowości cywilnej ⁹³ i w zakresie zarządzania kryzysowego. Natomiast zakres podmiotowy dotyczył podmiotów prawa publicznego, jak organy administracji publicznej oraz prawa prywatnego, w tym organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy i środki społecznego przekazu. Te wszystkie podmioty miały czynnie uczestniczyć w systemie gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego. W myśl *art. 5 projektu* system gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego stanowił część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i obejmował wszystkie inne systemy, w tym *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy*.

Projekt powoływał Radę ds. Gotowości Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego jako organ opiniotawczo-doradczy funkcjonujący przy Radzie Ministrów. Jednym z najważniejszych zadań Rady było opiniowanie aktów prawnych i innych dokumentów z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego przedkładanych Radzie Ministrów. Takie usytuowanie Rady i jej kompetencje były i są jak najbardziej potrzebne i wskazane. Otóż brakuje w Polsce kompetentnego organu, który by w sposób rzeczowy, pozbawiony zacierzenia ideologicznego i emocjonalnego oraz patrzenia w kategoriach resortowych opiniował projekty aktów normatywnych dotyczących bezpieczeństwa państwa i obronności.

Projekt przewidywał także powołanie na poszczególnych szczeblach administracji publicznej następujących organów:

-

Agencji Gotowości Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego (przy jej pomocy prezes Rady Ministrów miał wykonywać zadania z zakresu gotowości cywilnej i zarządzania kryzysowego) ⁹

4

Centrum Reagowania Kryzysowego (przy pomocy centrum prezes Rady Ministrów miał kierować działaniami w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu),

Wojewódzkiego inspektora gotowości cywilnej,

Powiatowego inspektora gotowości cywilnej,

Gminnego inspektora gotowości cywilnej

W strukturze administracji samorządowej na szczeblu starostwa w ramach powiatowej administracji zespolonej projekt przewidywał powołanie powiatowego centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego, a na szczeblu gminy, gminnego centrum ratownictwa i reagowania kryzysowego. Wojewoda w czasie trwania zagrożenia lub kryzysu miał kierować działaniami przy pomocy wojewódzkiego centrum reagowania kryzysowego, działającego w strukturze urzędu wojewódzkiego.

Następnym przygotowanym dokumentem był *Projekt ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim z dnia 21 stycznia 2003 r*

⁹⁵. Warto zasygnalizować, że w projekcie zawarto definicję pojęcia „ochrony cywilnej” jako tożsamego z „obroną cywilną”, co zostało zanegowane przez R. Kalinowskiego. Autor słusznie powołuje się tutaj na *PD I z 1977*

r., w którym, jak wykazaliśmy, występuje pojęcie „obrona cywilna”. Pojęcie to obecne jest także w

nazewnictwie Międzynarodowej Organizacji Obrony Cywilnej, oraz w innych krajach UE

[96](#)

Dość nowatorski był *Projekt ustawy o ochronie ludności* z 31 sierpnia 2009 r. [97](#), który został sporządzony w Komendzie Głównej PSP. Według projektu w czasie pokoju miałyby funkcjonować wyłącznie ochrona ludności. Natomiast w razie wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny przekształcałyby się ona w OC. Tak więc projekt posługiwał się różnymi pojęciami, uzależniając ich stosowanie od stanów funkcjonowania państwa na czas pokoju lub wojny.

Istotą proponowanych rozwiązań było wykorzystanie istniejących służb i organów państwa, zwanych w projekcie „podmiotami ochrony ludności” tj.:

-

organów administracji publicznej i urzędów obsługujących te organy,

-

służb, inspekcji i straży w ramach swojej właściwości,

-

podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,

-

ochotniczych straży pożarnych i innych podmiotów ratowniczych niewchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

-

zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne,

-

samorządowych jednostek organizacyjnych,

-

organizacji pozarządowych wykonujących zadania ochrony ludności, a w szczególności społecznych organizacji zobowiązanych do realizacji zadań ochrony ludności,

-

podmiotów zarządzających systemami monitorowania sytuacji zagrożeń,

-

podmiotów realizujących zadania z zakresu ostrzegania i alarmowania ludności

Istotą było stworzenie systemu i warunków do efektywnego współdziałania w celu ochrony życia, zdrowia, mienia, i środowiska naturalnego, dóbr kultury w czasie pokoju ⁹⁸ i wojny. W projekcie dostrzegamy proste zasady wynikające z uregulowań prawnych ujętych w *PD I z 1977 r.* poprzez wykorzystanie wszelkich służb ratowniczych i możliwości organizacyjno-prawnych funkcjonujących w tym systemie w czasie pokoju. Taka instytucja, łącząca wszelkie służby ratownicze, ewakuacyjne oraz z zakresu ochrony środowiska i dziedzictwa kulturalnego, słusznie nazywałaby się „obroną cywilną”. Organizacjami OC stawałyby się także podmioty niebędące podmiotami ochrony ludności, dla których organ ochrony ludności przewidział do wykonania zadania w zakresie zadań OC w drodze zawartej umowy cywilnoprawnej. W *art. 22 ust. 3 Projektu* wykluczano z działalności na rzecz OC podmioty nieprzestrzegające m.p.h.k.z.

Ponadto *Projekt* określał:

-

zasady organizacji i funkcjonowania ochrony ludności oraz zadania z nią związane,

-

organy właściwe w zakresie ochrony ludności oraz inne podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony ludności,

-

zasady informowania, ostrzegania i alarmowania przed zagrożeniami oraz edukacji społeczeństwa,

-

prawa i obowiązki obywateli w zakresie ochrony ludności [99](#) ,

-

zasady finansowania zadań ochrony ludności [100](#) .

Na uwagę zasługuje to, że na mocy *art. 70 Projektu* tracił moc *Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych*

[101](#)

Było to odważne posunięcie projektodawcy, zważywszy, że oficjalnie od kilku lat nie uwzględniano tego aktu w oficjalnych dokumentach państwowych (z przyczyn chyba ideologicznych), ale on formalnie obowiązywał, ponieważ nie został uchylony

[102](#)

. Dekret reguluje zasady odszkodowań wypłacanych uczestnikom akcji zwalczania klęsk żywiołowych. Na podstawie delegacji zawartej w *art. 6 ust.*

4 Dekretu

Rada Ministrów wydała rozporządzenie, zgodnie z którym poszkodowanym uczestnikom przysługuje odszkodowanie do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody

[103](#)

. Odszkodowanie wypłacane jest ze środków pochodzących z rezerwy celowej ustalonej w ustawie budżetowej na dany rok. Na obowiązywanie *Dekretu* zwrócił uwagę Dyrektor RCB w piśmie do MSW [104](#) .

Projekt ustawy z 31 sierpnia 2009 r. opierał się na zasadzie ponoszenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo obywateli przez organy administracji publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości i wsparcia organów poszczególnych szczebli zarządzania bezpieczeństwem powszechnym, w przypadku, gdy określone zadanie nie może być adekwatnie zrealizowane przez organy administracji publicznej na danym poziomie.

Projekt kładł nacisk na kształtowanie świadomości społeczeństwa oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożeń. Realizacja zadań związanych z ochroną ludności miała być spójna z zadaniami realizowanymi w ramach

Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r.

Uchwalenie 26 kwietnia 2007 r.

Ustawy o zarządzaniu kryzysowym

nie rozwiązało problemów ochrony ludności i OC, bo rozwiązać nie mogło. To sceptyczne podejście do

Ustawy o zarządzaniu kryzysowym

przebiega z treści zapisów tego aktu. Ustawa daje organom administracji instrumenty do działania w sytuacjach kryzysowych. A to w zupełności mogłoby być ujęte w ustawach normujących funkcjonowanie organów administracji publicznej. Zatem w przekonaniu autora

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym

jest zbędna, co po części wynikało

z projektu *Ustawy o ochronie ludności z 31 sierpnia 2009 r.* Istotą systemu zarządzania kryzysowego powinno być wspieranie i uzupełnianie działań podejmowanych na rzecz ochrony ludności i OC.

Dla niektórych ekspertów *Projekt ustawy z 31 sierpnia 2009 r.* był „kontrowersyjny”, ponieważ nie rozumieli oni uregulowań m.p.h.k.z. i konieczności ich wdrażania do naszego systemu prawnego.

Intensyfikacja prac w zakresie *Projektów ustaw o obronie cywilnej i ochronie ludności* nastąpiła po kontrolach NIK w latach 2012-2013. Raporty te sporządzone zostały nadzwyczaj merytorycznie i uwzględniają one aspekty OC, ochrony ludności i ratownictwa oraz ochrony dóbr kultury. Autorzy raportów zwracają uwagę na kwestie implementacji m.p.h.k.z. w polskim prawie. Dostrzegają konieczność uchwalenia nowego aktu prawnego regulującego obszar OC i ochrony ludności. Można pokusić się o stwierdzenie, że NIK podsumowała dwudziestokilkuletni okres funkcjonowania państwa polskiego i jego stosunek do ochrony ludności i OC. Z raportu NIK wynika jednoznacznie, że pojęcie „Polski resortowej” to nie tylko retoryka, ale rzeczywistość, której nie można przeczłonyć. Zdaniem NIK, obecny stan OC uniemożliwia sprawne usuwanie skutków klęsk żywiołowych, a w przypadku wojny przejęcie zadań związanych z ochroną ludności przez służbę cywilną. NIK jednoznacznie stwierdza, że *jedną z głównych przyczyn problemu związanego ze zbudowaniem spójnego systemu ochrony ludności jest rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych lub brak odpowiednich regulacji, a także dublowanie się procedur i kompetencji*

NIK podkreśla, że struktura i organizacja OC jest anachroniczna. Ten stan rzeczy spowodowany jest przez:

-
brak podstawowych aktów wykonawczych dotyczących zasad tworzenia formacji OC,

-
normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji OC w sprzęt, środki techniczne i umundurowanie niezbędne do wykonywania zadań,

-
budowli ochronnych,

-
urzędzeń specjalnych.

NIK jest jednoznaczny w ocenie, iż formacje OC nie zdobywają w okresie pokoju doświadczeń do sprawnej realizacji zadań. Tym samym nie są zdolne do wykonywania zadań w zakresie ochrony ludności cywilnej podczas wojny. Ponadto ich stan osobowy i wyposażenie ulegają systematycznie pogorszeniu. NIK podkreśla, że działania nadzorcze MSW nad OC zostały wzmożone dopiero w trakcie kontroli. Raport pokazuje, że OC nie tylko nie jest przygotowana do wypełniania zadań w okresie wojny, ale także jej struktury uniemożliwiają sprawne włączenie do usuwania skutków klęski żywiołowej [106](#). Zdaniem NIK, taki stan rzeczy wymaga od Prezesa Rady Ministrów podjęcia działań celem:

-
doprowadzenia do przejrzystego podziału kompetencji, organów kluczowych dla ochrony ludności (MSW, MAiC), dyrektora RCB,

objęcie szczególnym nadzorem prac nad opracowaniem *Projektu ustawy o ochronie ludności*, obejmującej regulacje dotyczące OC.

Zdaniem NIK rzetelna realizacja wniosków wymaga odpowiedzi przez decydentów na kluczowe pytanie. Czy jest celowym dalsze utrzymywanie OC jako oddzielnych struktur zamiast wprowadzenia zasady, iż w wyższych stanach gotowości obronnej rolę formacji OC pełnią działające na co dzień struktury służb ratowniczych? To pytanie dotyka istoty zagadnienia. Otóż nadszedł czas wyprowadzenia OC w sensie praktycznym (prawnym i organizacyjnym), mentalnościowym i naukowo-dydaktycznym z SOP oraz umiejscowienie jej w systemie bezpieczeństwa powszechnego (systemie OC, ochrony ludności i ratownictwa).

Celem *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z 19 marca 2014 r.* [107](#) było kompleksowe uregulowanie problematyki ochrony ludności na poziomie rangi ustawowej m.in. poprzez:

-

wprowadzenie do porządku prawnego zdefiniowanego pojęcia „ochrony ludności”,

-

czytelne określenie zadań z zakresu ochrony ludności dla organów administracji publicznej,

-

wskazanie organów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony ludności, w tym określenie zadań z zakresu ochrony ludności na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju,

-

określenie nowego sposobu realizacji przez państwo zadań z zakresu OC, o których mowa w PD I z 1977 r.,

-

wprowadzenie do porządku prawnego mechanizmu nadawania ustawowo określonym podmiotom wykonującym zadania z zakresu ochrony ludności statusu podmiotów wykonujących zadania OC w czasie wojny.

Realizacja zadań z zakresu ochrony ludności miała obejmować trzy zasadnicze obszary zadań:

-
monitorowanie, informowanie i ostrzeżenie o zagrożeniach,

-
ratowanie życia, zdrowia, mienia i środowiska,

-
udzielanie doraźnej pomocy humanitarnej [108](#).

Zgodnie z Projektem założeń ochrona ludności to zintegrowana działalność organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności mająca na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia, poprzez

-
zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienie podstawowych warunków przetrwania w sytuacjach zagrożenia,

-
zapewnienie współpracy wszystkich systemów ratowniczych, monitorowania, ostrzegania i alarmowania, powiadamiania o zagrożeniach,

-

wsparcie organizacji pozarządowych, w szczególności społecznych organizacji ratowniczych, humanitarnych i wolontariat wykonujących zadania z zakresu ochrony ludności,

-

organizowanie i koordynowanie pomocy humanitarnej,

-

zapewnienie zasobów, które mogą być wykorzystywane w realizacji zadań ochrony ludności,

-

edukację społeczeństwa w zakresie samoobrony.

*Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności nie zawierał dość istotnej materii, jaką jest sposób zapewnienia realizacji zadań z zakresu ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (mimo, że przez pojęcie „ochrona ludności” autorzy rozumieją także ochronę „dziedzictwa kulturowego” [109](#) . Było to dość istotne przeoczenie, które nie uwzględniło przede wszystkim *art. 5 Konstytucji RP i art. 61 PD I z 1977 r.* Problem ten został wyartykułowany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w piśmie do Ministra Spraw Wewnętrznych, gdzie zgłoszono m.in. następujące uwagi do w/w Projektu:*

-

definicja pojęcia „ochrona ludności” powinna zostać rozszerzona o ochronę dziedzictwa kulturowego, (to akurat w definicji było - przypis M.G.), i należy uwzględnić konsekwencje wynikające z takiej zmiany,

-

nie zawarto jednoznacznego odniesienia projektowanej ustawy do OC, która w ramach

obowiązującego systemu prawnego wykonuje zadania w obszarze ochrony ludności oraz w obszarze ochrony kultury,

-

w zadaniach organów samorządu terytorialnego należy uwzględnić obszar ochrony dziedzictwa kulturowego,

-

zakres podmiotowy regulacji należy uzupełnić o organizacje pozarządowe działające w sferze ochrony dziedzictwa kulturowego,

-

pogromy ochrony ludności powinny uwzględniać także sposoby realizacji zadań dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego oraz niezbędne do tego zasoby [110](#).

Należy stwierdzić, że uwagi Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego były wyjątkowo trafne co do *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*. Zastanawia natomiast fakt, dlaczego osoby funkcyjne z MSW pominęły tak ważne i istotne dla bezpieczeństwa narodowego zagadnienie [111](#).

Być może był to zabieg celowy przedstawicieli Komendy Głównej PSP, co też zostało wyartykułowane w tytule

Projektu

założeń do projektu ustawy

. Wychodzili oni zapewne z założenia, by projektowaną ustawę ograniczyć tylko do ochrony ludności, co było o wiele łatwiejsze na etapie opracowania

założeń do projektu

i dalszych pracach legislacyjnych. Dlatego też w *założeniach do projektu* nie uwzględniono definicji „obrony cywilnej” zawartej w

art. 61 PD I z 1977 r

„, której zadaniem jest również ochrona dóbr kultury

[112](#)

. Po raz kolejny zauważamy, że patrzeć na obszar bezpieczeństwa państwa odbywa się przez optykę „resortowości”. Jest to, niestety, problem zasadniczy w projektowaniu sprawnego organizacyjnie i prawnie SBN.

8 września 2016 r. Szef OCK przygotował *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* [113](#)

. W projekcie uwzględniono wiele wniosków i uwag, propozycji zgłaszanych przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów, samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe i podmioty prywatne. Istotne jest jednak to, że projektodawcy nie uwzględnili stanowiska Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji [114](#). Wymienione podmioty były zwolennikami jednolitej regulacji prawnej zawierającej przepisy ochrony ludności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego. Rada Legislacyjna stała na stanowisku funkcjonowania w naszym systemie prawnym złej praktyki legislacyjnej polegającej na regulowaniu materii, która mogłaby być objęta jedną regulacją w wielu aktach prawnych. W toku prac projektodawczych swoje stanowisko złągodził Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Jako podwładny prezesa Rady Ministrów zgodził się na stworzenie oddzielnej regulacji normującej ochronę ludności i OC. Takie stanowisko zaprezentował również Minister Spraw Wewnętrznych [115](#), powołując się dodatkowo na opinie Szefa OCK i Dyrektora RCB [116](#)

. Wedle Ministra Spraw Wewnętrznych obydwa obszary - zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności - różnią się pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Niestety, z taką interpretacją nie można się zgodzić.

Te dwa systemy ochrony ludności mają ze sobą być kompatybilne i tożsame.

Takie przekonanie prezentował także Minister Gospodarki, który twierdził, że w *założeniach do projektu ustawy* nie przedstawiono wzajemnych relacji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności. Ponadto Minister Gospodarki zwrócił uwagę na inny dość istotny mankament projektu założeń, który przewidywał finansowanie zadań przez system rezerw strategicznych. Jak wiadomo, rezerwy strategiczne służą wsparciu realizacji określonych zadań przez podmioty wtedy, gdy ich zasoby są niewystarczające [117](#)

. Także aspekty ekonomiczne przewidywanych uregulowań podnosili polscy przedsiębiorcy zrzeszeni w Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) [118](#)

. W sformułowanych uwagach przedstawili dość jednoznaczne stanowisko, że sprzeciwiają się nakładaniu na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nieodpłatnych obowiązków na rzecz państwa. Uważają, że proponowane założenia do *Projektu*

wprowadzają kolejną strukturę organizacyjną obciążającą koszty funkcjonowania całego systemu bezpieczeństwa, a także powodując jego większą złożoność. Trudno z takim stanowiskiem się nie zgodzić. Przedsiębiorcy nie tylko spoglądają przez pryzmat zysku, twierdząc, że następuje *dyskryminacja sektora telekomunikacyjnego względem innych branż gospodarki*

, ale na system bezpieczeństwa pod kątem jego sprawnego zarządzania. Z tego punktu widzenia nie można odmówić im racjonalnego podejścia do problemu.

Na koszty funkcjonowania mającego powstać systemu ochrony ludności zwracał uwagę także Minister Administracji i Cyfryzacji, który uważał, że wymaga to uszczegółowienia i doprecyzowania. Wedle ministra zaplanowane środki były niewystarczające. Ponadto z planowanych środków przeważająca część przeznaczona była na potrzeby straży pożarnych, a przecież to samorządy realizują większość zadań z zakresu ochrony ludności i OC [119](#) .

W ocenie Ministra Administracji i Cyfryzacji projektowana *Ustawa o ochronie ludności* miała stanowić uzupełnienie *Ustawy o zarządzaniu kryzysowym* . Miała być komplementarna z regulacjami w tym obszarze i przyczynić się do podniesienia efektywności działań w ramach zarządzania kryzysowego [120](#) .

Warto przypomnieć, że na ten problem zwróciła uwagę NIK w informacjach w wynikach kontroli - *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi* - wskazując, że brak jednoznacznego ustalenia wzajemnych relacji między systemami może powodować wątpliwości co to tego, kto i w jakim zakresie odpowiada za wykonywanie poszczególnych zadań [121](#) .

. RCL, jak wskazuje jego wiceprezes, podzielało opinie i obawy NIK: *dlatego - stwierdza - zasadnym jest wprowadzenie do projektu założeń takich rozwiązań, które pozwoliłyby uniknąć potencjalnych sporów kompetencyjnych i innych problemów wynikających z nieprecyzyjnego podziału zadań między podmiotami właściwymi do spraw ochrony ludności* [122](#) .

Tak więc pismo Ministra Spraw Wewnętrznych do Przewodniczącego Rady Legislacyjnej podważające jego uwagi opowiadające się za stworzeniem jednej regulacji prawnej, może budzić zastrzeżenia. Minister m.in. stwierdził, że *zakresem projektowanej regulacji o ochronie ludności objęty jest również obszar, który w obowiązujących przepisach ustawy o powszechnym obowiązku obrony (...) funkcjonuje jako „obrona cywilna”. Obszar ten, tj. zapewnienie ochrony ludności w czasie wojny, a także stanów nadzwyczajnych, z uwagi na jego powiązanie z aktami prawa o charakterze międzynarodowym, również wskazuje na jego odrębność pod względem zastosowanego rozwiązania legislacyjnego od regulacji zarządzania kryzysowego*

[123](#)

Otóż widzimy, że

Ustawa z 1967

r. jest nadal wzorem dla projektodawcy systemu prawnego bezpieczeństwa narodowego. To z tej ustawy projektodawca w pierwszej kolejności wyciąga wnioski co do podstaw prawnych funkcjonowania OC a nie z przepisów prawa międzynarodowego. M.p.h.k.z. formułuje normy i zasady postępowania w sytuacji konfliktu i okupacji, a w przypadku OC także klęski żywiołowej. Normy te mają charakter uniwersalny i w niczym nie ograniczają funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. To zarządzanie kryzysowe powinno dostosować się do istniejących uregulowań prawnomiędzynarodowych i uzupełniać instytucję OC jako organizację uniwersalną przeznaczoną do niesienia wszelkiej pomocy humanitarnej.

W Projekcie ustawy z dnia 8 września 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej mowa jest o tym , że

ustawa systematyzuje terminologię ochrony ludności – która zawiera

w sobie obronę cywilną jako przygotowanie i realizację zadań ochrony ludności po

wprowadzeniu stanu wojennego i w czasie wojny [124](#) . Skoro projektowana ustawa, w założeniu

ma stanowić podstawę realizacji zadań ochrony ludności w „czasie wojny” na terytorium

III RP, należy więc określić ramy czasowe obowiązywania „czasu wojny”. W projekcie nie

podejmuje się próby definicji lub określenia tych ram [125](#) . Jest to istotne, o czym mówiono

wcześniej, ponieważ OC ma pełne prawo wykonywać swoje zadania w czasie wojny, nie tylko od momentu wprowadzenia stanu wojennego, ale również w okresie okupacji.

Tak przywołany zapis nakazuje domniemywać, że OC wykonuje swoje zadania od momentu

wprowadzenia stanu wojennego aż do jego zniesienia (po zakończeniu działań wojennych,

włączając w to okres wojny i okupacji), przez konstytucyjne władze III RP [126](#) . Podnoszenie

funkcjonowania OC w okresie okupacji terytorium III RP ma kolosalne znaczenie, skoro

w przypadku ataku ze wschodu linię obrony planujemy przesunąć nad rzekę Wisłę. A zatem

połowa terytorium Polski wraz z ludnością cywilną znalazłaby się pod obcą okupacją. Problem

zapewnienia bezpieczeństwa ludności cywilnej w sytuacji zagrożenia zewnętrznego został

dostrzeżony przez posłów VII kadencji. Wyrazem tego są liczne interpelacje poselskie

skierowane do prezesa Rady Ministrów lub Ministra Spraw Wewnętrznych [127](#) . Zapewne

to zainteresowanie posłów wynikało z rzeczywistej troski o stan bezpieczeństwa powszechnego

kraju, a zwłaszcza funkcjonowania OC i systemu zarządzania kryzysowego. Należy sądzić,

że nie była to gra polityczna spotęgowana przez raporty NIK. Problematyka OC po raportach

NIK wzbudziła także zainteresowanie radnych [128](#) . Zauważyli oni, że tak istotne zagadnienie jak

ochrona ludności w czasie konfliktu zbrojnego i innych sytuacji kryzysowych była

bagatelizowana przez administrację publiczną, a przecież gros przedsięwzięć z tego zakresu

powinny podejmować samorządy. Zadaniem administracji rządowej i sił zbrojnych jest przede

wszystkim wzmacnianie bezpieczeństwa militarnego

[129](#)

, natomiast rolą samorządów jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom w czasie pokoju,

sytuacji kryzysowych oraz w czasie wojny i okupacji. Burmistrz, prezydent miasta, starosta, wójt

mogą swoje funkcje pełnić nawet w czasie okupacji i kierować OC. Zezwalają na to, o czym

była mowa, przepisy m.p.h.k.z.

[130](#)

9.13. Zakończenie

Lekceważenie problematyki OC i ochrony ludności, niestety trzeba to stwierdzić z przykrością, nie jest w Polsce zjawiskiem nowym. Taki obraz wynika z analizy uregulowań prawnych wydanych w II Rzeczypospolitej. Otóż w przededniu i w okresie wojny wydano akty prawne sankcjonujące mechanizmy ochrony ludności [131](#). Dla przykładu w dniu 3 września 1939 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał

Dekret o udziale lokatorów w kosztach budowy schronów

[132](#)

Dekret dawał prawo właścicielom domów do pobierania od lokatorów mieszkań i lokali dodatkowych opłat z tytułu kosztów budowy schronów. Na mocy art. 3 dekretu właściciele domów mogli rozpocząć pobieranie opłat od następnego miesiąca po doręczeniu orzeczenia nakazującego właścicielowi budowę schronu. Powyższy akt prawny pokazuje złe praktyki, z których, niestety, nie wyciągamy wniosków.

O potrzebie nowego spojrzenia na istotę OC i obrony terytorialnej oraz wykorzystanie ich w działaniach ratowniczych i zarządzaniu kryzysowym pisał R. Szeremietiew w opracowaniu *Obrona cywilna i obrona terytorialna – niezbędne w zarządzaniu kryzysowym* [133](#)

Wnikliwe i merytoryczne spostrzeżenia prof. Szeremietiewa zderzają się z pełną niekompetencją wypowiedzią pani Hanny Gronkiewicz-Waltz, prezydent Warszawy, która na konferencji prasowej w lutym 2015 r. po pożarze mostu Poniatowskiego stwierdziła, że *Mosty chroni się tylko w czasie wojny*

. Ta wypowiedź, niestety, świadczy o nieznamości problematyki OC i zarządzania kryzysowego przez niektóre elity polityczne w naszym kraju. To stwierdzenie padło w okresie, gdy niemal codziennie eksperci w mediach informują nas o zagrożeniu terrorystycznym. Można więc pani prezydent zadać pytanie retoryczne - jak wygląda w Polsce zabezpieczenie antyterrorystyczne mostów?

Należy zauważyć, że pod wpływem bieżących wydarzeń (Światowe Dni Młodzieży, szczyt NATO w Warszawie) uchwalono *Ustawę o działaniach antyterrorystycznych* [134](#). Wprowadzono ten akt normatywny do systemu prawnego Rzeczypospolitej pod wpływem emocji bez głębszego przemyślenia. Uchwalenia ustawy nie poprzedzono cyklem gier decyzyjnych i ćwiczeń sztabowych. Nie przeanalizowano żadnego teoretycznego przypadku zamachu terrorystycznego na dany obiekt, aby zorientować się, jak zafunkcjonują procedury, o których mowa w ustawie. Ustawa ta, można stwierdzić, „urozmaica” system zarządzania kryzysowego. Procedury zawarte w niej implikują zmiany w *Projekcie ustawy o ochronie ludności z 2016 r.* (z września i grudnia). Zaprzecza ona budowaniu spójnego systemu ochrony ludności i OC. Powoduje dublowanie się procedur i kompetencji, przed czym przestrzegała NIK w raportach, o których była mowa.

Szef OCK w raporcie *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obronie cywilnej w Polsce za 2015 r.* [135](#) nie dostrzega problemów, o których była mowa w niniejszym opracowaniu. Dokument ten sporządzany jest przez Szefa OCK corocznie i przedkładany do akceptacji Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji [136](#)

. Wydaje się, że po kontrolach NIK, wydarzeniach związanych z powodzią w 2010 r. można było bardziej sceptycznie i samokrytycznie podejść do funkcjonowania OC w naszym kraju. Niestety, tak się nie stało.

Podkreślenia wymaga fakt, że dokument w podtytule nosi nazwę: *Diagnoza stanu przygotowań organów i formacji obrony cywilnej, innych podmiotów, a także ludności, do realizacji zadań w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny, wraz z wnioskami* . Taki podtytuł zobowiązywał Szefa OCK do przedstawienia rzeczowej i samokrytycznej analizy oraz ustosunkowania się do niekończącego się maratonu w sprawie *Projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Raport został zaakceptowany przez Mariusza Błaszczaka, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Świadczy to, że nowa władza, stawiając pierwsze kroki w tym obszarze, nie jest zorientowana na mankamenty systemu ochrony ludności i OC, mimo składania interpelacji w VII kadencji sejmu [137](#)

Sukcesem wedle Szefa OCK jest opracowanie projektu *Konceptji kierunków działań w zakresie budownictwa ochronnego w Polsce*. Zapisy zawarte w wymienionym dokumencie rekomendują podjęcie zasadniczych przedsięwzięć, które mają zapewnić warunki sprzyjające powstawaniu budowli ochronnych w Polsce. Nie negując zasadności opracowania tego dokumentu, wydaje się, że są nikłe szanse wprowadzenia go w życie w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych. Zastanawiające jest to, dlaczego Szef OCK skupia się na tych działaniach legislacyjnych, które mają znikome szanse powodzenia. Warto odnotować, że wspomniane rozporządzenie projektowane było jako akt wykonawczy do u.p.o.o., a przecież trwają prace nad *Projektem ustawy o ochronie ludności i OC*.

W innym miejscu dokumentu szef OCK potwierdza doskonalenie struktur OC w kraju. (we wnioskach do *pkt.2.1. Planowanie zadań brony cywilnej*). Zatem, jak można kontynuować doskonalenie struktur OC, jednocześnie stwierdzając, że *brak szczegółowych zasad realizacji zadań w wielu obszarach związanych z obroną cywilną uniemożliwia w wielu przypadkach ich egzekwowanie*

[138](#)

?

Niepokojące są dane w zakresie liczby magazynów OC w 2015 r. W skali kraju ich liczba zmniejszyła się o 81, magazynów gminnych zmniejszyła się o 235, magazynów zakładowych o 35. Zwiększyła się natomiast liczba magazynów powiatowych o 28 [139](#), co należy wiązać z tym, że magazynów powiatowych brakowało znacząco od momentu utworzenia powiatów. Z dokumentu przedstawionego przez szefa OCK wynika, że w Polsce w 2015 r., formacje OC liczyły 86 332 członków, z których przeszkolono tylko 29 790 osób, czyli 34, 5%. Natomiast na 7638 formacji OC przeszkolonych zostało 42,54%

[140](#)

Negatywne zjawisko nastąpiło także w obniżeniu wydatków na OC w województwach w 2015 r. w stosunku do 2013 r. o kwotę 1.939 tys. zł. Jest to stan dramatyczny, zważywszy, że mówimy o nieustających zagrożeniach. Grozę tego stanu uwypukla informacja Szefa OCK, że *środki jakimi dysponuje praktycznie uniemożliwiają realizację jego zadań*

[141](#)

W sferze zabezpieczenia logistycznego proponuje się utworzenie Centralnej Bazy

Magazynowej oraz centrum logistycznego. Pomysł nadzwyczaj słuszny, ale obiekty te swoim nazewnictwem powinny nawiązywać do instytucji OC, np. Centrum Logistyczne OC i powinny być oznakowane znakiem ochronnym.

We wnioskach końcowych *Raportu* Szefa OCK jest mowa o konieczności uchwalenia nowego aktu normatywnego regulującego OC, integrację dokumentów planistycznych (planów OC z planami zarządzania kryzysowego, planami ochrony infrastruktury krytycznej, planami ochrony dóbr kultury, planami ewakuacji masowej w jeden plan ochrony ludności). Natomiast na szczelbu krajowym Szef OCK proponuje rozważyć opracowanie

Krajowego planu ochrony ludności

i zamiast

Krajowego planu zarządzania kryzysowego

i

Planu obrony cywilnej państwa

[142](#)

. Jest to rekomendacja jak najbardziej słuszna, szkoda tylko, że Szef OCK nie zabiegał o uchwalenie jednej ustawy w zakresie OC, ochrony ludności i zarządzania kryzysowego.

Podkreślenia wymaga fakt, że Szef OCK zauważa obawy o stan naszej edukacji związanej z ochroną ludności, OC, zarządzaniem kryzysowym oraz znajomością m.p.h.k.z. nie tylko przez społeczeństwo, ale także administrację publiczną i sferę komercyjną [143](#). Z taką opinią wypada się tylko zgodzić, co próbowano wyartykułować w niniejszym opracowaniu.

Bibliografia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z 2001 r., nr 28, poz. 319, z 2006 r., nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946).

Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej (IV konwencja haska). Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej (Regulamin Haski), Haga, 18 października 1907 r. (Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 161).

Konwencja o bombardowaniu przez morskie siły zbrojne w czasie wojny (IX konwencja haska), Haga, 18 października 1907 r. (Dz. U. z 1936 r., nr 6, po. 66).

Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik).

Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu (II konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik).

Konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych, (III konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik).

Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik).

Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Haga, 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r., nr 46, poz. 212, załącznik).

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Paryż, 16 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r., nr 32, poz. 190).

Protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), Genewa, 8 czerwca 1977 r.

(Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik, Dz. U. z 2015 r., poz. 1056).

Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, Rzym, 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708).

Drugi Protokół do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Haga, 26 marca 1999r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 248).

Ustawy z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej (Dz. U. z 1934 r., nr 80, poz. 742).

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 września 1939 r. o udziale lokatorów w kosztach budowy schronów (Dz. U. z 1939 r., nr 89, poz. 573).

Dekret z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1953 r., nr 23, poz. 93 z 1959 r., nr 27, poz. 167, z 1970 r., nr 16, poz. 138, z 1983 r., nr 44, poz. 200, z 1996 r., nr 106, poz. 496, z 1998 r., nr 106, poz. 668, z 2007 r., nr 89, poz. 590).

Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. z 1965 r., nr 41, poz. 276).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1534, poz. 2138).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 191, 298, 904)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 603, 960 .)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. z 1996 r., 106, poz. 496, nr 156, poz. 775).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z póź. zm.).

Ustawa z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 80, poz. 495).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 543, poz. 749, 1020, 1250).

Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 333, 915).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 886).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 851).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166, z 2015 r., poz. 1485, z 2016 r., poz. 266, 904, 1250).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o dzianiach antyterrorystycznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 904).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego (Dz. U. z 1938 r., nr 32, poz. 278).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 r. o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucji w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju (Dz. U. z 1939 r., nr 10, poz. 54).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz. U. z 1993 r., nr 91, poz. 421).

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych (Dz. U. z 1999 r., nr 55, poz. 573).

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie zasad zwalniania przez pracodawców z obowiązku świadczenia pracy osób powołanych do służby w obronie cywilnej w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska

(Dz. U. z 2005 r., nr 60, poz. 518).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2013 r. w sprawie systemów realizacji skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz. U. z 2013 r., poz. 96).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1946).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 1999 r., nr 75, poz. 843).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2000 r. zmieniające rozporządzenie sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2000 r., nr 46, poz. 534).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. zmieniające rozporządzenie sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r., nr 198, poz. 1455).

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2008 r., nr 178, poz. 1096).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1897, poz. 2088).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 1939 r. o obowiązku urządzania schronów przeciwlotniczych w istniejących budynkach mieszkalnych lub poza ich obrębem (Dz. U. z 1939 r. nr 77, poz. 516).

Rozporządzenie Wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. o pomocniczej służbie bezpieczeństwa (Dz. U. z 1939 r. nr 88, poz. 560).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie wzoru odznaki i legitymacji do oznaki wzorowego ratownika obrony cywilnej

(Dz. U. z 2002 r., nr 119, poz. 1017).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej (Dz. U. 2002 r., nr 169, poz. 1391 oraz z 2008 r., nr 108, poz. 698).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 września 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1207).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (Dz. U. z 2009 r. nr 139, poz. 1131),

Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. z 2011 r., nr 46, poz. 239).

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 88).

Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017 (M. P. z 2013 r. poz. 737).

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 czerwca 1939 r. o przekazaniu zarządom gmin przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli oraz ogółu ludności (M. P. z 1939 r., nr 138, poz. 328).

Zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie wzoru oznak w obronie cywilnej, sposobu noszenia tych oznak i umundurowania oraz norm umundurowania przysługującego osobom odbywającym służbę w obronie cywilnej (M. P. z 1995 r., nr 6, poz. 100, nr 39, poz. 470).

Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (M. P. z 2013 r., poz. 377).

Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020 (M. P. z 2014 r., poz. 1076).

Dokumenty i materiały

Adamczyk Gabriel, Breitkopf Bogusława, Worwa Zbigniew, *Przysposobienie obronne. Podręcznik dla szkół ponadpodstawowych I i II rok nauczania*, wydanie trzecie, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne. Spółka Akcyjna, Warszawa 1998.

Boniek Barbara, Kruczyński Andrzej, Wrycz-Rekowski Łukasz, *Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych*, Wydawnictwo Pedagogiczne

OPERON, Gdynia 2015

Informacja o wynikach kontroli: *Organizacja i funkcjonowania obrony cywilnej*, NIK, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, Nr ewid. 209/98/P/97/074/DON, Warszawa, listopad 1998 r.

Informacja o wynikach kontroli: *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, (KPB-4101-02/2011), NIK, Warszawa, dnia 9 marca 2012 r.

Informacja o wynikach kontroli: *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi* (12), NIK, Warszawa, dnia 20 czerwca 2013 r. KPB-4114-01-00/20

Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona zasobów w muzeach samorządowych*, (LKI-4101-011-00/2014), NIK, Delegatura w Kielcach, Warszawa, dnia 21 maja 2015 r.

Podręcznik- informator dla żołnierzy Armii Austriackiej, *Leitfaden fur den Wehrdienst, Soldat 99*.

Projekt ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim z dnia 21 stycznia 2003 r. (w zbiorach prywatnych autora).

Słoma Jarosław, *Przysposobienie obronne. Kształcenie ogólne w zakresie podstawowym. Podręcznik dla liceum ogólnokształcącego, technikum i zasadniczej szkoły zawodowej*, Wydawnictwo Nowa Era, wydanie drugie, Warszawa 2005.

Strategia bezpieczeństwa narodowego, BBN, Warszawa, dnia 25 października 2014 r.

Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego, BBN, Warszawa, dnia 8 listopada 2012 r.

Szkolenie obronne, praca zbiorowa, wydanie drugie zmienione, MNSWiT, PWN, Warszawa 1979.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie założeń programowych szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony, Warszawa, dnia 6 kwietnia 1994 r.

Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 8 listopada 2007 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2008 roku, Warszawa, dnia 8 listopada 2008 r.

Wytyczne Szefa OCK z dnia 10 października 2014 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r., Szef OCK, Warszawa 2014.

Opracowania naukowe

Antonowicz Lech, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1994

Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna, red. Waldemar Kitler, Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk, AON, Warszawa 20013.

Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa, red. Waldemar Kitler, Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk, AON, Warszawa 2013.

Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego, red. Ryszard Szyński, Mirosław Karpiuk, AON, Warszawa 2011.

Bierzanek Remigiusz, *Represalia wojenne jako środek zapewniający przestrzeganie prawa międzynarodowego*, „Polska i Świat” 1978, Poznań 1978.

Dąbrowa Sławomir, *Ludność cywilna w konfliktach zbrojnych*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1974.

Flemming Marian, *Konieczność wojskowa jako instytucja prawa międzynarodowego i prawa karnego*, „WPP” 1977, nr 3.

Flemming Marian, *Represalia jako instytucja prawa wojennego*, „WPP” 1996, nr 2.

Flemming Marian, Wojciechowska Janina, *Zbrodnie wojenne. Przestępstwa przeciwko pokojowi, państwu i obronności. Rozdział XVI, XVII, XVIII kodeksu karnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1999.

Gąska Marek, Ciupiński Andrzej, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, AON, Warszawa 2001.

Goniewicz Krzysztof, Goniewicz Mariusz, Pawłowski Witold, *Zadania organów administracji rządowej w zakresie wykonywania zadań systemu PRM w przypadku katastrofy, [w:] Organizacja bezpieczeństwa lokalnego na przykładzie województwa lubelskiego. Wybrane problemy*, red. Marek Gąska, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2016.

Janusz-Pawletta Barbara, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, AON, Warszawa 2013.

Jasica Roman, *Upowszechnianie znajomości międzynarodowego prawa humanitarnego w siłach zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe WSO im. S. Czarnieckiego” 1997, nr 2.

Jobda Wojciech, *Obrona cywilna w systemie obronnym państwa*, WSOSP w Dęblinie, Dęblin 2013.

Kalinowski Romuald, *Obrona cywilna w Polsce*, HP-H w Siedlcach, Siedlce 2011.

Kalinowski Romuald, *Uwagi o teorii obrony cywilnej*, Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne 2001, nr 3.

Kitler Waldemar, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, ZN AON, Warszawa 2012.

Kitler Waldemar, Skrabacz Aleksandra, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, AON, Warszawa 2010.

Krynojewski Franciszek R., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012.

Leksykon wiedzy wojskowej praca zbiorowa, red. Marian Laprus, MON, Warszawa 1979.

Leśko Teofil, *Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych*, PWN, Warszawa 1990.

Michailiuk Bogdan, *Ochrona ludności - ostrzeganie o zagrożeniach i alarmowanie*, [w:] *Organizacja bezpieczeństwa lokalnego na przykładzie województwa lubelskiego. Wybrane problemy*, red. Marek Gąska, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEiI, Lublin 2016.

Michailiuk Bogdan, *Zbiorowe środki ochrony ludności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, Wybrane problemy*, red. Marek Gąska, Mariusz Paździor, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2015.

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów,

Marian Flemming, uzupełnienie i red. Marek Gąska, Elżbieta Mikos-Skuza, AON, Warszawa 2003.

Mikitiuk Renata, *System polityczny RP a system bezpieczeństwa narodowego. Próba analizy. Dylematy polityczno-prawne*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, Wybrane problemy*, red. Marek Gąska, Mariusz Paździor, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2015.

Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, red. Waldemar Kitler, AON, Warszawa 2001.

Piędel Antoni, Renata Walas, *Ochrona ludności przed zagrożeniami*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, Wybrane problemy*, red. Marek Gąska, Mariusz Paździor, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEiI, Lublin 2015.

Publicznoprawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego, red. Marian Zdyb, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014.

Rouba Malwina, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na listę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

Skrabacz Aleksandra, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004.

Stanik-Filipowska Katarzyna, *Prawne aspekty bezpieczeństwa kulturowego na płaszczyźnie ochrony zabytków nieruchomych na wypadek zagrożeń czasu wojny (zagadnienia podstawowe)*, [w:]

Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, Wybrane problemy

,
red. Marek Gąska
, Mariusz Paździor

,
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2015.

Szeremietiew Romuald, *Obrona cywilna i obrona terytorialna – niezbędne w zarządzaniu kryzysowym*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym. Materiały*

z konferencji, Zamość, dnia 25 czerwca 2010 r., opracowanie i redakcja Marek Gąska, WSH-E, im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu, Zamość 2011.

Wojciszko Mariusz, *System szkolenia obronnego w państwie (działalność wspomagająca przygotowania obronne)*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, Wybrane problemy*,
red. Marek Gąska, Mariusz Paździor

, Innovatio Press
Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2015.

Wolanin Jerzy, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005

Netografia

Interpelacja w sprawie wyników kontroli NIK dotyczącej przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju, (nr 6304 z dnia 6 lipca 2012 r., poseł Dariusz Piontkowski do Jacka Cichockiego, Ministra Spraw Wewnętrznych), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli na skutek braku w Polsce spójnego systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi, (nr 21560 z dnia 11 października 2013 r., poseł Kazimierz Moskal do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie sugerowanych przez NIK działań w zakresie zarządzania kryzysowego, (nr 21557 z dnia 11 października 2013 r., poseł Kazimierz Moskal do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie dualizmu systemowego przyjętych rozwiązań w ramach zarządzania kryzysowego, (nr 21558 z dnia 24 października 2013 r., poseł Kazimierz Moskal do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie braku spójności systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi oraz wdrażaniu systemu powiadamiania ratunkowego z naruszeniem przepisów ustawowych i bez właściwego nadzoru, (nr 24507 z dnia 18 lutego 2014 r., poseł Piotr Polak do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie braku przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny, (nr 25267 z dnia 18 marca 2014 r., poseł Jarosław Zieliński do Donalda Tuska, prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie braku przygotowania Sił Zbrojnych RP do działań podczas ewentualnego konfliktu zbrojnego, (interpelacja nr 25541 z dnia 20 marca 2014 r., poseł Jarosław Zieliński do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie procedur bezpieczeństwa dotyczących ludności cywilnej w sytuacji zagrożenia zewnętrznego, (nr 30570 z dnia z dnia 21 stycznia 2015 r. poseł Jadwiga Zakrzewska do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>(data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja w sprawie bezpieczeństwa niemilitarnego - obrony cywilnej, (nr 32155 z dnia 16 kwietnia 2014 r., poseł Maks Kraczkowski do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Interpelacja dotycząca nieprzygotowania struktur OC do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny, (sesja Rady Miasta w Bielsku - Białej w dniu 30 marca 2015 r., radny Maurycy Rodak do prezydenta Bielska-Białej, [w:] www.bielsko.biala.pl.aktualnosci/29294/trzydziesti-pytan-rodaka, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Marjański Andrzej, Obrona cywilna i ochrona ludności. Stan przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Analiza wyników kontroli NIK i raportu Szefa Obrony Cywilnej Kraju, [w:] amarjanski.spoleczna.pl/userfiles/file/.../OCiOL-06_%20Ocena%20przygotowania.pdf, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2015 r., Szef

OCK, Komenda Główna PSP, opracowano w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Warszawa 2016 r., [w:] www.ock.gov.pl/download/98/pdf, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo sekretarza stanu MKiDN z dnia 23 kwietnia 2014 r. do MSW w sprawie *projektu założeń do ustawy o ochronie ludności*,
(DL. 463/14. DL. AS-023/7-654/14),
[w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887>, Projekty-

[zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html](https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887), (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczące *Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności* (DP-WL.0210.554.2014/ML), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887>,
[Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html](https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887), (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. do MSW, dotyczące projektu ustawy o ochronie ludności,
(RCL. DPA.58-6/14. Dot.DP-III-0231-44/12/MZ), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887>,
[Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html](https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887), (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 listopada 2014 r. do MSWiA) w sprawie uzgodnień do założeń projektu ustawy o ochronie ludności,
(200/411/14/DP/PZ),
[w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887>,
[Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html](https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887), (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo Dyrektora RCB z dnia 5 listopada 2014 r. do MSW dotyczące *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*, (KC.022.4.2014.WS.RT), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczące *Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności* (DBG-I-022-15/3/14), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo PIIT z dnia 14 listopada 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych *uwagi PIIT do projektu założeń ustawy o ochronie ludności* (PIIT/1546/2014), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo sekretarza stanu zastępcy szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie uzgodnień międzyresortowych do nowego tekstu *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*, (DKRM-24-1366/14), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 lutego 2015 r. do Dyrektora RCB dotyczy *projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*, (DP-III-0231-44/2012/MZ), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, załącznik nr 1 do Uchwały nr 59 /2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r., [w:] <http://bip.msw.gov.pl.programy>.

PDF, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Projekt ustawy o ochronie ludności z dnia 31 sierpnia 2009 r., [w:] www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z 22 października 2014 r., [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887>, [Projekt-y-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html](https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887), (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności z 13 lutego 2015 r., [w:] www.ock.gov.pl/download/75.pdf (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Projekt ustawy z dnia 8 września 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, [w:] www.ock.gov.pl/download/75.pdf (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Projekt ustawy z dnia 23 grudnia 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, [w:] www.ock.gov.pl/download/75.pdf (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku, MSW, Warszawa 2015, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/26163/RAPORT2014OSTATECZNY.pdf>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

Strony internetowe

www.mswa.gov.pl

www.ock.gov.pl

www.sejm.gov.pl

www.ulc.gov.pl

WYŻSZA SZKOŁA EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE

Bezpieczeństwo Polski wczoraj, dziś i jutro. Wybrane problemy

Seria wydawnicza:

Monografie Wydziału Administracji i Ekonomii WSEI

Zakład Bezpieczeństwa Państwa

Redakcja naukowa:

Marek Gąska

Recenzenci:

prof. dr hab. Bernard Wiśniewski,

Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

kmdr dr hab. Dariusz R. Bugajski, prof. AMW w Gdyni

[1](#) [□] *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny, (IV konwencja genewska, Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik). Zob. także S. Dąbrowa, *Ludność cywilna w konfliktach zbrojnych*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1974. Autor, dokonując analizy sytuacji prawnej ludności cywilnej w konfliktach zbrojnych, ocenia ją z perspektywy ochrony ogólnej, ochrony podczas okupacji i statusu specjalnego niektórych grup ludności, s. 69-168.*

2 Stosowanie terminu „międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych” (m. p. h. k. z.) w polskiej nauce prawa międzynarodowego zaproponował prof. R. Jasica. Wynika to po części z nazewnictwa stosowanego w licznych dokumentach ONZ, MKCK. Według definicji proponowanej przez R. Jasicę m. p. h. k. z. to: *zespół norm ustanowionych przez umowy międzynarodowe lub zwyczaj międzynarodowy, mających na celu ograniczenie prawa stron konfliktów zbrojnych międzynarodowych i niemiędzynarodowych do stosowania metod i środków walki celem ochrony osób i dóbr przed skutkami takich konfliktów*, [w:] R. Jasica, *Upowszechnianie znajomości międzynarodowego prawa humanitarne w siłach zbrojnych*, „Zeszyty Naukowe WSO im. S. Czarnieckiego” 1997, nr 2, s. 80. Zob. także: L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, PWN, Warszawa 1994, s. 220. Zob. także: B. Janusz-Pawletta, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, AON, Warszawa 2013.

3

□ *Protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik, Dz. U. z 2015 r., poz. 1056).*

4

□ *Protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I)...*

. Zob. także: M. Gąska, A. Ciupiński,

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy

, AON, Warszawa 2001, s. 69-71;

Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów,

M. Flemming, uzupełnienie i red. M. Gąska, E. Mikos-Skuza, AON, Warszawa 2003, s.

383-387.

5

□ Analizując istotę konieczności wojskowej we współczesnych przepisach prawa międzynarodowego można przyjąć za M. Flemmingiem (*Konieczność wojskowa jako instytucja prawa międzynarodowego i prawa karnego*, „WPP” 1977, nr 3, s. 233-234), że posiada ona dwa znaczenia. Po pierwsze, jako norma prawna o charakterze

zasadniczym, nazywana jest wtedy „prawem wojny”, np. przepisy art. 33 i 35 I konwencji genewskiej. Jest to związane z prawem prowadzenia działań zbrojnych i ustanowieniem okupacji na zajętych terytoriach. Po drugie, jako norma prawna o charakterze wyjątkowym, pozwalająca na odejście od ogólnego nakazu prawnego. Pomimo, że nakaz taki ma charakter bezwzględny, w określonych okolicznościach jest dopuszczalne uchylenie go ze względu na wymogi konieczności wojskowej wynikające z określonej sytuacji operacyjnej, np. przepisy art. 11 konwencji haskiej z 1954 r. i art. 18 IV konwencji genewskiej z 1949 r. Trzeba przyznać, że w najnowszych dokumentach m.p.h.k.z. termin konieczność wojskowa występuje niezwykle rzadko. Dla przykładu w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego z 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 78, poz. 708) pojęcie to występuje przy definicji zbrodni wojennych. Zgodnie z przepisem art. 8, ust. 2, lit. a zbrodniami wojennymi są poważne naruszenia konwencji genewskich oraz prawa i zwyczajów wojennych m.in. *dokonywanie bezprawnie i samowolnie poważnych zniszczeń i przywłaszczenia mienia, nieusprawiedliwione koniecznością wojskową.* Na konieczność wojskową jako usprawiedliwienie zarządzenia przesiedlenia ludności cywilnej z powodów związanych z konfliktem zbrojnym powołuje się przepis art. 8 ust. 2 lit. e pkt vii Statutu.

6

▫ *Załącznik I do PD I z 1977 r.*(Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik, Dz. U. z 2015 r., poz. 1056).

7

▫ *Zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie wzoru oznak w obronie cywilnej, sposobu noszenia tych oznak i umundurowania oraz norm umundurowania przysługującego osobom odbywającym służbę w obronie cywilnej* (M. P. z 1995 r., nr 6, poz. 100, nr 39, poz. 470). Wedle tego zarządzenia oznakami OC są: międzynarodowy znak rozpoznawczy obrony cywilnej i wizerunek orła z literami „OC” (§ 1.). Zarządzenie nakazuje odznakę OC w kształcie koła o promieniu równym 70 mm, umieszczać na lewym rękawie kurtki (bluzy) osób odbywających służbę w OC w odległości 80 mm poniżej krawędzi wszycia rękawa (§ 4.1.).

8

□ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie wzoru odznaki i legitymacji do oznaki wzorowego ratownika obrony cywilnej (Dz. U. z 2002 r., nr 119, poz. 1017). Odznaka ma kształt okręgu o średnicy 30 mm, w którym umieszczony jest symetrycznie międzynarodowy znak OC o średnicy 20 mm. O ile rozporządzenie ministra jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, to na pewno nie jest nim wydane w 1994 r. zarządzenie szefa OCK. W internetowym systemie źródeł prawa wykazane jest jako obowiązujące.*

9

□ M. Gąska, A. Ciupiński, *Międzynarodowe prawo humanitarne...*, s. 163. Zob. także: T. Leśko, *Międzynarodowe ograniczenia w prowadzeniu konfliktów zbrojnych*, PWN, Warszawa 1990; M. Flemming, J. Wojciechowska, *Zbrodnie wojenne. Przepisy przeciwko pokojowi, państwu i obronności. Rozdział XVI, XVII, XVIII kodeksu karnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 124.

[10](#)

▫ *Art. 126 § 2. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – kodeks karny (Dz. U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 z póź. zm.).*

[11](#)

□ (Dz. U. z 1965 r., nr 41, poz. 276).

12

□ *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, załącznik nr 1 do Uchwały nr 59 /2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r ., [w:] <http://bip.msw.gov.pl/programy>, pdf., s. 44. (data dostępu: 20 grudnia 2016 r.). Zob. także:*

Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 r.

o

podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020

(M. P.

z 2014 r., poz. 1076). Będzie o tym jeszcze mowa w dalszej części opracowania.

[13](#)

▣ Zakaz bombardowania przez morskie siły zbrojne wynikający z *art. 1 IX konwencji z 1907 r.* dotyczy portów, miast, wiosek, osiedli lub gmachów, które nie są bronione. Warto dodać, że rozdział pierwszy wymienionej konwencji nosi tytuł

O Bombardowaniu portów, miast, wiosek, osiedli i gmachów publicznych.

Taki tytuł rozdziału jednoznacznie wskazuje, że konieczność wojskowa jest priorytetem w planowaniu operacji wojskowej

Obiekty cywilne nie mogą być bombardowane jedynie wtedy, jeśli nie są bronione.

Zob. Konwencja

o bombardowaniu przez morskie siły zbrojne w czasie wojny (IX konwencja haska), Haga, 18 października

1907 r. (Dz. U. z 1936 r., nr 6, po. 66).

▣ Status kombatanta i jeńca wojennego został zdefiniowany w: *art. 1 i 2 Regulaminu dotyczącego praw i zwyczajów wojny lądowej (Regulamin haski z 1907 r.), załącznik do Konwencji dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej (IV konwencja haska)*, Haga, 18 października 1907 r. (Dz. U. z 1927 r., nr 21, poz. 161), *art. 4 A Konwencji genewskiej o traktowaniu jeńców wojennych, (III konwencja genewska)*, Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik) i *art. 43-44 Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)...*

15

□ Np. stacja radiowa i TV może być celem wojskowym. Taka sytuacja miała miejsce w Serbii w 1999 r., kiedy NATO zniszczyło stację TV o 2. w nocy (zginęło 6 osób cywilnych). Lotnictwo USA o drugiej w nocy w 1986 r. zaatakowało libijską platformę wiertniczą na Morzu Śródziemnym (zginęło kilka osób). Zgodnie z m.p.h.k.z. zastosowano zasady: rozróżniania, humanitarności i proporcjonalności przy planowaniu ataku. Dzięki temu straty ograniczono do minimum. Gdyby zaatakowano w dzień, straty wśród ludności cywilnej byłyby o wiele większe. I można byłoby atakującym postawić pytanie - czy były to cele wojskowe? Czy nie popełniono zbrodni wojennej? OC nie służy do obrony takich obiektów. Może jedynie uczestniczyć w akcji ratowniczej.

16

□ Koszary, w których zlokalizowano szpital wojskowy, odpowiednio oznakowany, nie wnoszą wkładu do działalności wojskowej, nie są więc celem wojskowym. Jest to w tym momencie obiekt wojskowy bez znaczenia militarnego. Tak więc, nie można zamiennie używać pojęcia cel wojskowy i obiekt wojskowy.

▣ *Ataki powinny być ściśle ograniczone do celów wojskowych. Co się tyczy dóbr, celami wojskowymi są tylko takie, które z powodu swej natury, swego rozmieszczenia, swego przeznaczenia lub wykorzystania wnoszą istotny wkład do działalności wojskowej i których całkowite lub częściowe zniszczenie, zajęcie lub zneutralizowanie daje określoną korzyść w danej sytuacji. W razie wątpliwości domniemywa się, że dobra normalnie przeznaczone do użytku cywilnego, takie jak miejsce kultu religijnego, dom, inne pomieszczenia mieszkalne lub szkolne, nie są używane w celu wniesienia rzeczywistego wkładu do działania wojskowego – art. 52 ust. 2 i 3 PD I z 1977 r.*

□ Zapisy tych art. określają kategorię osób, które mają uprawnienia kombatanta, czyli mogą brać udział w walce zbrojnej i tym samym z mocy prawa przysługuje im status jeńca wojennego. *Art. 4 A III konwencji genewskiej z 1949 r:* Jeńcami wojennymi są osoby, które znalazły się we władzy nieprzyjaciela, a należą do jednej z następujących kategorii: 1) członkowie sił zbrojnych Strony w konflikcie, jak również członkowie milicji i oddziałów ochotniczych, stanowiących część tych sił zbrojnych; 2) członkowie innych milicji i innych oddziałów ochotniczych, włączając w to członków zorganizowanych ruchów oporu, należących do jednej ze Stron w konflikcie i działających poza granicami lub w granicach własnego terytorium, nawet jeżeli to terytorium jest okupowane, pod warunkiem, że te milicje lub oddziały ochotnicze, włączając w to zorganizowane ruchy oporu, odpowiadają następującym warunkom: a) mają na czele osobę odpowiedzialną za swych podwładnych; b) noszą stały i dający się z daleka rozpoznać znak rozpoznawczy; c) jawnie noszą broń; d) przestrzegają w swych działaniach praw i zwyczajów wojny; 3) członkowie regularnych sił zbrojnych, którzy podają się za podlegających rządowi lub władzy nieuznanym przez Mocarstwo zatrzymujące; 6) ludność terytorium nieokupowanego, która przy zbliżaniu się nieprzyjaciela chwyciła spontanicznie za broń, aby stawić opór wojskom inwazyjnym, a nie miała czasu zorganizować się w regularne siły zbrojne, jeżeli jawnie nosi broń i przestrzega praw i zwyczajów wojennych. *Art. 43 PD I.* Siły zbrojne strony konfliktu składają się ze wszystkich uzbrojonych i zorganizowanych sił, grup i oddziałów, które podlegają dowództwu odpowiedzialnemu przed tą stroną za postępowanie jego podwładnych, choćby ta strona była reprezentowana przez rząd lub władzę nieuznaną przez stronę przeciwną. Takie siły zbrojne powinny podlegać systemowi wewnętrznej dyscypliny, który by zapewnił między innymi poszanowanie przepisów prawa międzynarodowego mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych. 2. Członkowie sił zbrojnych strony konfliktu (inni niż personel medyczny i duchowny objęty artykułem 33 Trzeciej Konwencji) są kombatantami, to jest mają prawo bezpośredniego uczestniczenia w działaniach zbrojnych. 3. Strona konfliktu, która wcieliła do swych sił zbrojnych organizację paramilitarną lub uzbrojoną służbę porządku publicznego, powinna powiadomić o tym inne strony konfliktu. *Art. 44 PD I.* Kombatanci i jeńcy wojenni. 1. Każdy kombatant w rozumieniu artykułu 43, który znajdzie się we władzy strony przeciwnej, staje się jeńcem wojennym

19

▫ *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)....*

20

▣ *Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I konwencja genewska)...*

21

▫ *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)....*

22

▣ *Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I)...*

23

▣ *Projekt układu w sprawie stref i miejscowości sanitarnych i bezpieczeństwa zawiera załącznik I do I KG z 1949 r.*

- ▣ Nie wolno stosować represaliów wobec rannych i chorych oraz personelu i obiektów sanitarnych, a także transportu sanitarnego (*art. 46 I KG z 1949 r.*) wobec rozbitków sił zbrojnych na morzu, rannych i chorych marynarzy, statków sanitarnych i sprzętu sanitarnego (*art. 47 II KG z 1949 r.*), jeńców wojennych (*art. 13 III KG z 1949 r.*), ludności cywilnej (*art. 33 IV KG z 1949 r. i art. 51, ust. 6 PD I*) i dóbr cywilnych niezbędnych do przetrwania (*art. 54, ust. 4 PD I*), budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły (*art. 56, ust. 4 PD I*) oraz do dóbr kultury (*art. 4, ust. 4 KH z 1954 r. art. 53 PD I*).
- Ogólny zakaz represji przeciwko osobom i dobrom został sformułowany w *art. 20 PD I*).
- Na mocy *art. 53 PD I* obowiązuje szczególna ochrona dóbr kulturalnych i obiektów kultu religijnego. Artykuł ten całkowicie zakazuje: a) *dokonywania jakichkolwiek aktów wrogich skierowanych przeciwko budowłom historycznym, dziełom sztuki lub miejscom kultu religijnego, które stanowią dziedzictwo kulturalne lub duchowe narodów* ; b) *używania takich dóbr dla wsparcia wysiłku wojskowego* ; c) *czynienie z takich dóbr przedmiotu represalii*. Tak więc budowle historyczne, dzieła sztuki, miejsca kultu religijnego, które stanowią kulturalne lub duchowe dziedzictwo narodów nie mogą

być przedmiotem działań zbrojnych ani wykorzystywane do wspierania wysiłku wojskowego. Korzystają one na mocy wymienionego art. z bezwzględnej ochrony w odróżnieniu od ochrony obiektów oznakowanych na mocy *Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz protokołów o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego*, Haga, 14 maja 1954 r. (Dz. U. z 1957 r., nr 46, poz. 212). Tak kategorię zakaz - jak podkreśla M. Flemming - *nie ma zastosowania do obiektów służby zdrowia, które mogą być wykorzystywane do celów wojskowych, z pewnymi zastrzeżeniami i po usunięciu znaków ochronnych*, [w:] M. Flemming, J. Wojciechowska, *Zbrodnie wojenne. Przestępstwa przeciwko pokojowi, państwu i obronności. Rozdział XVI, XVII, XVIII kodeksu karnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 112. Zakaz represaliów został sformułowany w *art. 55 PD I* także wobec środowiska naturalnego. Represalia są obecnie prawnie dozwolone jedynie na polu walki i wobec potencjału wojskowego nieprzyjaciela. Zob. R. Bierzanek, *Represalia wojenne jako środek zapewniający przestrzeganie prawa międzynarodowego*, "Polska i Świat" 1978, Poznań 1978; T. Leśko, *Międzynarodowe ograniczenia...*, s. 144-145; M. Flemming, *Represalia jako instytucja prawa wojennego*, „WPP” 1996, nr 2.

▣ Międzynarodowy znak specjalny dla budowli i urządzeń zawierających niebezpieczne siły składa się z trzech jasnopomarańczowych kół o jednakowych wymiarach, umieszczonych na jednej osi. Odległość między kołami równa jest ich promieniowi. Odległość między zewnętrznymi granicami a skrajem flagi powinna być równa promieniowi koła. Flaga powinna być czworokątna i mieć białe tło. Znak powinien być tak duży, jak wymagają tego okoliczności. W miarę możliwości powinien on być umieszczony na flagach lub powierzchniach płaskich w taki sposób, aby był widoczny ze wszystkich kierunków i z jak najdalszej odległości. W nocy lub gdy widoczność jest zmniejszona, znak może być świetlny lub oświetlony. Może on też być wykonany z materiałów czyniących go rozpoznawalnym, kiedy zastosuje się techniczne środki wykrywania.

26

▣ Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2007, s. 217-226.

[27](#)

□ Kalinowski R., *Obrona cywilna...*, s. 223-224. Definiując OC w ujęciu systemowym, widzi ją jednak w strukturach SOP. Z takim ujęciem nie można się zgodzić. W ujęciu funkcjonalnym OC wedle Kalinowskiego to zespół przedsięwzięć realizowanych w ramach funkcji ochronny ludności i ratownictwa. W ujęciu organizacyjnym to organizacja powołana i doskonalona w celu niesienia pomocy ludności i jej ratowania w sytuacjach zagrożeń występujących w czasie pokoju, jak i w okresie wojny. W ujęciu strukturalnym OC to przynależność do różnych struktur, również do struktur międzynarodowych. W ujęciu kompleksowym jako całokształt przedsięwzięć organizacyjnych i planistycznych dotyczących ochrony ludności w czasie pokoju i wojny.

28

▫ Kalinowski R., *Obrona cywilna...*, s. 223.

29

□ (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik, Dz. U. z 2015 r., poz. 1056).

[30](#)

□(Dz. U. z 2015 r., poz. 827, 1220, 1224, 1830, 2183, 2281, z 2016 r., poz. 178).

[31](#)

□ (Dz. U. z 2002 r., nr 96, poz. 850).

32

□ (Dz. U. z 2005 r., nr 60, poz. 518).

[33](#)

□ (Dz. U. z 2013 r., poz. 96).

34

□ (Dz. U. 2002 r., nr 169, poz. 1391 oraz z 2008 r., nr 108, poz. 698).

[35](#)

□ (Dz. U. z 2009 r., nr 139, poz. 1131).

□ Z dniem 1 stycznia 1997 r. OC została podporządkowana Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Było to związane z nowelizacją w 1996 r. *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony w związku z wejściem w życie art. 8 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej* (Dz. U. z 1996 r., nr 106, poz. 496, nr 156, poz. 775).

[37](#)

□ Zob. *Szkolenie obronne*, praca zbiorowa, wydanie drugie zmienione, MNSWiT, PWN, Warszawa 1979. Podręcznik przeznaczony dla studentów wyższych uczelni. Na temat istoty współczesnego szkolenia obronnego zob. M. Wojciszko, *System szkolenia obronnego w państwie (działalność wspomagająca przygotowania obronne)*, [w:]

Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, Wybrane problemy, red. M. Gąska, M. Paździor

,
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEI, Lublin 2015,
s.72-84.

▫ *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. W. Kitler, AON, Warszawa 2001, s. 62-91.

To siły zbrojne mają wspierać działania władz cywilnych w sytuacjach kryzysowych. Przykłady niepełnego wykorzystania sił zbrojnych w tym zakresie omawia R. Szeremietiew w opracowaniu *Obrona cywilna i obrona terytorialna – niezbędne w zarządzaniu kryzysowym*, [w:]

Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym. Materiały z konferencji, Zamość, dnia 25 czerwca 2010 r., opracowanie i redakcja M. Gąska, WSH-E, im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu, Zamość 2011, s. 56-57 i nast.

□ B. Wiśniewski, *Zapewnienie ciągłości i funkcjonowania organów władzy i instytucji publicznych w okresie pokoju, kryzysu i wojny*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna)...*, s. 242-263. Warto także stwierdzić, że inne opracowania wydane w okresie późniejszym przez AON nie zajmują się aspektami prawnymi funkcjonowania OC wynikającymi z PD I z 1977 r.

. Por. *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w świetle prawa wewnętrznego i międzynarodowego*, red. R. Szynowski, M. Karpik, AON, Warszawa 2011 ; *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, red. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, AON, Warszawa 2013; *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, AON, Warszawa 2013. Jedynie w opracowaniu W. Kitlera i A. Skrabacz, (*Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, AON, Warszawa 2010, s. 67) autor, definiując ochronę ludności, stwierdza, że polega ona pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych,

konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich.

Szkoda, że autorzy nie odnoszą tych stwierdzeń do OC. Godny uwagi jest fakt, że Autorzy opracowania (

Publiczno-prawne podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego

red. M. Zydb, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 171-194) uważają także, iż OC powinna odgrywać istotną rolę w SOP.

□ W systemie polskiego prawa - do wejścia w życie Konstytucji w dniu 17 października 1997 r. - problem obowiązywania umów międzynarodowych był różnie interpretowany przez praktyków i ekspertów. Natomiast art. 91 Konstytucji jednoznacznie potwierdził, że *ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana chyba, że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.* Ponadto ust. 2 cytowanego art. jednoznacznie potwierdza, że *umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z 2001 r., nr 28, poz. 319, z 2006 r., nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946).

41

□ Pismo Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 listopada 2014 r. nr 200/411/14/DP/PZ do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie uzgodnień do *Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności*

[w:]

<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-peоекty-us-tawy-o-ochronie-ludnosci.html> (data dostępu: 30.12. 2016 r.). Należy dodać, że w podobnej opinii do projektu założeń z dnia 28 kwietnia 2014 r. MON tego tematu nie podnosiło.

[42](#)

- R. Kalinowski, *Uwagi o teorii obrony cywilnej*, Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne 2001, nr 3, s. 95-101. Za R. Kalinowskim, *Obrona cywilna...*, s. 217.

▫ *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania obrony cywilnej*, NIK, Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, Nr ewid. 209/98/P/97/074/DON, Warszawa, listopad 1998, s. 4.

- B. Boniek, A. Kruczyński, Ł. Wrycz-Rekowski, *Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych*, Wydawnictwo Pedagogiczne OPE RON, Gdynia 2015, s. 34-54. Natomiast podręczniki do przysposobienia obronnego tradycyjnie umieszczają OC w systemie obronnym państwa. Zob.: G. Adamczyk, B. Breitkopf, Z. Worwa, *Przysposobienie obronne. Podręcznik dla szkół ponadpodstawowych I i II rok nauczania*, wydanie trzecie, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne. Spółka Akcyjna, Warszawa 1998 (rozdział. *Podstawowe zadania obrony cywilnej w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej* i wymienione zagadnienia 4. *Ogólne wiadomości o ochronie ludności*, 5. *Cel, zadania i organizacja obrony cywilnej*, 6. *Obowiązki obywateli w zakresie obronności kraju*,

s. 39-56

;

J. Słoma,

Przysposobienie obronne. Kształcenie ogólne w zakresie podstawowym. Podręcznik dla liceum ogólnokształcącego, technikum i zasadniczej szkoły zawodowej

, Wydawnictwo Nowa Era, wydanie drugie, Warszawa 2005, (rozdział III.

Zadania obrony cywilnej w polskim systemie obronnym

i tytuły podrozdziałów 1

. *Powszechna samoobrona w czasie pokoju i w czasie wojny – obrona cywilna, 2. Ochrona ludności przed skutkami użycia broni masowego rażenia, 3. Zabezpieczenie wody, żywności i zwierząt gospodarskich przed skażeniami i zakażeniami, 4. System powszechnego ostrzegania i alarmowania*

, s. 41-74

).

- ▣ Istotne treści z zakresu funkcjonowania OC i ochrony ludności zawierają opracowania: A. Piędel, R. Walas , *Ochrona ludności przed zagrożeniami*; B. Michailiuk, *Zbiorowe środki ochrony ludności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny...* , s. 170-187 i 188-206; B. Michailiuk, *Ochrona ludności - ostrzeganie o zagrożeniach i alarmowanie*, [w:] *Organizacja bezpieczeństwa lokalnego na przykładzie województwa lubelskiego. Wybrane problemy* , red. M. Gąska, Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe WSEil, Lublin 2016, s. 147- 162.

□ Jedną z definicji SOP stwierdza, że jest to *wewnętrznie skoordynowany i jednolicie działający układ spełniający różnorodne funkcje na rzecz obronności państwa, stosownie do przyjętej doktryny wojennej. Jednym z głównych zadań systemu obronnego państwa jest zachowanie bezpieczeństwa narodowego i nienaruszalności terytorialnej oraz zapobieganie lub przeciwdziałanie agresji*. Należy stwierdzić, że zachowanie bezpieczeństwa narodowego przekracza możliwości SOP, ponieważ jest to zadanie systemu bezpieczeństwa narodowego. Pozostałe elementy definicji wydają się być do zaakceptowania na gruncie obowiązujących nauk o bezpieczeństwie i obronności.

Do głównych elementów SOP zalicza się:

-

przygotowanie zgodnie z doktryną wojenną pod względem obronnym całego społeczeństwa, gospodarki narodowej, terytorium kraju i sił zbrojnych,

-

strukturalną i funkcjonalną organizację kierownictwa polityczno-wojskowego państwa i jego organów wykonawczo-koordynacyjnych,

-

układy i powiązania z koalicyjnym systemem obronnym,

-

prawne określenie obronności państwa i ustalenie zasady jej funkcjonowania.

System obronny państwa jest uzależniony od:

-

ustroju społeczno-politycznego i polityki państwa,

-

potencjału gospodarczego, naukowo-technicznego i militarnego,

-

założeń doktryny wojennej,

-
położenia geograficznego kraju.

Powinien być tak zorganizowany, aby zapewniał optymalne możliwości obronnego działania w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa kraju. W SOP dużą rolę odgrywa: właściwe prognozowanie obronne, konieczność kompleksowego rozwiązania wszystkich zagadnień zarówno w fazie przygotowania systemu do działania,

jak i samego działania. Autorzy stwierdzają, że *ciągłe oddziaływanie polityki na poczynania obronne umożliwia zgranie wszystkich wysiłków i ustalenie ich proporcji odpowiednio do faktycznego zagrożenia i możliwości obronnych państwa. Wysiłki te zmierzają do ustalenia celów i kierunków działalności wewnętrznej i zagranicznej państwa w dziedzinie jego obronności,*

praca zbiorowa,

[w:] *Leksykon wiedzy wojskowej*

red. M.

Laprusa, MON, Warszawa 1979, s. 427. O wzajemnych relacjach między systemem politycznym a systemem bezpieczeństwa narodowego zob. R. Mikitiuk,

System polityczny RP a system bezpieczeństwa narodowego. Próba analizy. Dylematy polityczno-prawne,

[w:]

Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny...

, s. 27-35.

□ Zgodnie z art. 138 *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej.* *Formacje obrony cywilnej*
cywilnej składają się z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych oraz innych jednostek tych formacji.
Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną. Formacje obrony cywilnej mogą tworzyć także pracodawcy. Zapisy te w wielu wypadkach mają wartość historyczną, mimo że są obowiązującym prawem.

□ Zgodnie z art. 17 u.p.o.o. Szef OCK jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej. Szefa OCK powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, któremu on podlega. Szef OCK w sprawach należących do swojego zakresu działania wydaje zarządzenia, wytyczne, instrukcje i regulaminy. W dniu 25 października 2006 r. (Dz. U. z 2006 r., nr 198, poz. 1455) dokonano nowelizacji *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 1999 r., nr 75, poz. 843) i w pkt 13 wprowadzono zapis o powołaniu Biura do Spraw Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, któremu przypisano zadania w zakresie: *opiniowania projektu planu obrony cywilnej państwa; udziału w przygotowaniu projektów założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców; opracowania założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie ochrony ludności; dokonywania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin; określania założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia; inicjowania działalności naukowo-badawczej dotyczącej ochrony ludności, a także udziału w pracach unifikacyjno-normalizacyjnych; współpracy z organami obrony cywilnej przy ustalaniu normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i środki ochrony indywidualnej, niezbędne do wykonywania zadań obrony cywilnej.* W świetle tego, co stwierdziła NIK w swoich raportach, powyższe zadania brzmią wyjątkowo humorystycznie i mają charakter życzeniowy a nie realny. W dniu 29 września 2008 r. po kolejnej nowelizacji wymienionego rozporządzenia powołano *Radę Programową do spraw Ochrony Dóbr Kultury przed Nadzwyczajnymi Zagrożeniami. Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2008 r., nr 178, poz. 1096). Te fakty m.in. świadczą, że PSP niezbyt chętnie zajmowała się OC. Było to zadanie dla nich uciążliwe. Zauważyć można było słaby nadzór ze strony MSW.

▫ Jest to ustawa, która była uchwalona w zupełnie innej epoce i w okresie innych zagrożeń. Duch tej ustawy ma charakter wyjątkowo totalitarny i komunistyczny. Kolejne nowelizacje tutaj nic nie zmieniają, a wręcz powodują niejasność i bałagan organizacyjno-legislacyjny. Jeśli dla zwolenników obecnie funkcjonującego SOP ustawa ta jest tak nieodzowna to znaczy, że wszelkie dyskusje o dekomunizacji mają charakter wyłącznie werbalny, skoro utrzymują przepisy z lat 60. XX wieku.

▣ A. Skrabacz, *Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka*, AON, Warszawa 2004, s. 19.

▣ F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012, s. 204-205.

□ Instytucja Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i funkcja dyrektora, jak wiadomo, została ustanowiona na mocy *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166, z 2015 r., poz. 1485, z 2016 r., poz. 266, 904, 1250). Warto odnotować, że na ten problem zwrócił uwagę wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji, mówiąc o relacjach projektowanego systemu ochrony ludności z rozwiązaniami przewidzianymi m.in. w/w ustawie. Szczególnie jego zainteresowanie wzbudziły zadania RCB i rola tego podmiotu w systemie ochrony ludności. Zob.

Pismo wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. do MSW, nr RCL. DPA.58-6/14. Dot.: DP-III-0231-44/12/MZ dotyczące projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności, [w:]
<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych /2014/22887,>
Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

□ A. Skrabacz, stwierdza, że *systemy bezpieczeństwa rozwija się w zależności od potrzeb. Szczególnym systemem jest system ochrony ludności (bezpieczeństwa powszechnego). Podając definicję systemu ochrony ludności, autorka powołuje się na definicję W. Kitlera, który stwierdza, że system ochrony ludności ma na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniami sił natury i działalnością człowieka, przewyciężenie ich*

następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania

. Do podstawowych zadań systemu W. Kiltler zalicza m.in.

planowanie i prace organizacyjne, ostrzeganie i alarmowanie, ratownictwo, ewakuację, opiekę medyczną i religijną, walkę z pożarami, powodziami innymi zagrożeniami

(W. Kiltler, *Obrona narodowa III RP. Pojęcie. Organizacja. System*, rozprawa habilitacyjna, ZN AON, Warszawa 2012, s. 55 i 315), [w:] A. Skrabacz,

Ratownictwo w III RP. Ogólna charakterystyka,

AON, Warszawa 2004

,
s. 6 i 118. W wielu aspektach definicja ta pokrywa się z definicją OC sformułowaną w PD I z 1977 r

Ustawie

z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony. Autorka ponadto wymienia

inne systemy szczegółowe, takie jak: system ochrony porządku konstytucyjnego, system

obronności, system ochrony granicy, system bezpieczeństwa społecznego, system

bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zbiór ten nie jest zamknięty, co jest zgodne z

wcześniejszą konkluzją A. Skrabacz, że systemy te rozwija się w zależności od potrzeb. Dla

przykładu projekt

Ustawy o

bezpieczeństwie obywatelskim z dnia 21 sierpnia 2003 r.

definiował system bezpieczeństwa obywatelskiego. Była to dość dziwna konstrukcja prawna i

należy cieszyć się, że nie została ona zaakceptowana, a sam projekt ustawy nie uzyskał

aprobaty.

□ Wedle A. Skrabacz, *ratownictwo to jedno z zadań w zakresie ochrony ludności, które wymaga zintegrowanych wysiłków różnych podmiotów ratowniczych, prowadzących wiele rodzajów działań w zakresie ratowania życia.* Autorka wymienia

podmioty państwowe (PSP, MSPiR, CSRG) i ochotniczych organizacji ratowniczych. Autorka, uogólniając definicje słownikowe, przyjmuje, że ratownictwo to:

dziedzina bezpieczeństwa powszechnego, która oznacza działalność prowadzącą na wszystkich szczeblach organizacji państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny, za pomocą różnych metod, sił i środków, w celu ratowania zdrowia i życia ludzkiego oraz (lub) dóbr materialnych,

A. Skrabacz

, *Ratownictwo w III RP...*,

s. 6. 9-10

Szerzej na temat systemu PRM: K. Goniewicz, M. Goniewicz, W. Pawłowski,
Zadania organów administracji rządowej w zakresie wykonywania zadań systemu PRM w przypadku katastrofy, [w:] Organizacja bezpieczeństwa lokalnego na przykładzie województwa lubelskiego..., s. 163-172.

55

□ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i*

gmin (Dz. U. z 2002 r., nr 96, poz. 850).

□ (Dz. U. z 2016 r., poz. 886).

□ (Dz. U. z 2016 r., poz. 851). Na mocy *art. 13 ust. 1* wymienionej ustawy wojewoda w czasie stanu wojennego kieruje realizacją zadań obronnych i obroną cywilną na terenie województwa . Natomiast z mocy

ust. 3

województwie są podporządkowane wszystkie jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządowej działające na terenie województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania zadań związanych z obroną państwa i województwa, a także związanych z obroną cywilną.

Jak widzimy na podstawie cytowanego przepisu, OC nie jest priorytetowym zadaniem wojewody po wprowadzeniu stanu wojennego. Ponadto z ustępu 2 art. 13 nie wynikają określone zadania dla wojewody w zakresie OC. Zapewne wynika to

z tego, że wymieniony katalog zadań wojewody jest przykładowy a nie wyczerpujący, a być może ustawodawca zdawał sobie sprawę ze sprzeczności tego przepisu z m.p.h.k.z.

58

Polsce , MSZ, Warszawa 2012.

□ Problem ten autor wielokrotnie podnosił na posiedzeniu Komisji Prawa Humanitarnego przy ZG PCK, w latach 1999-2005, jak również w czasie wykładów w AON i w Szkole Prawa Humanitarnego PCK w Radziejowicach. Uwagi autor sformułował w 2002 r. w sprawozdaniu na temat implementacji m.p.h.k.z. w Siłach Zbrojnych RP na potrzeby MSZ (w zbiorach prywatnych autora).

▣ Jeszcze niedawno w MSWiA funkcjonował Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych. Trudno więc wymagać od podmiotów podległych, aby miały inne struktury, skoro naśladują one organy rządowe.

□ Zob. *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego*, Paryż, 16 listopada 1972 r. (Dz. U. z 1976 r., nr 32, poz. 190); M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na listę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego UNESCO*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013;

K. Stanik-Filipowska, *Prawne aspekty bezpieczeństwa kulturowego na płaszczyźnie ochrony zabytków nieruchomych na wypadek zagrożeń czasu wojny (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej...*

62

▣ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. (M. P. z 2013 r., poz. 377).*

▫ *Strategia bezpieczeństwa narodowego*, BBN, Warszawa, 25 października 2014 r.

□ *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, załącznik nr 1 do Uchwały nr 59 /2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r., [w:] <http://bip.msw.gov.pl/programy>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).* W dniu 4 listopada 2014 r. Minister Spraw Wewnętrznych wydał komunikat o *p* *odjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020 (* M. P. z 2014 r., poz. 1076).
PRiOL
powstał w wyniku prac *Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017* powołanego zarządzeniem nr 66 Prezesa RM z dnia 4 września 2013 r. (M. P. z 2013 r. poz. 737). Wspomnianą uchwałą nr 59/2014 RM realizację *PRiOL* wydłużyła do 2020 r. Program ten był wspólnym przedsięwzięciem ministrów: Spraw Wewnętrznych, Administracji i Cyfryzacji, Zdrowia i Obrony Narodowej. Obejmuje on kwestie wzajemnych relacji KSRG, SPRM oraz SPR. Zob. także sprawozdania za lata 2014- 2015 z realizacji *PRiOL*, [w:] <http://bip.msw.gov.pl/programy>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

65

□ *Art. 140 u.p.o.o. został uchylony na mocy Ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2013 r., nr 210, poz. 2036, z 2004r., nr 116, poz. 1203). Art. ten stwierdzał, że Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia: zadania obrony cywilnej oraz obowiązki i uprawnienia organów administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, a także organizacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad planowania i organizacji działań ratowniczych, monitorowania zagrożeń, szkolenia i upowszechniania problematyki obrony cywilnej; zasady zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków przez obronę cywilną, uwzględniając w szczególności zasady współdziałania z innymi służbami i kompetencje w tej dziedzinie; ogólne zasady tworzenia i przeznaczania formacji obrony cywilnej, uwzględniając w szczególności ich modelowe struktury organizacyjne i podporządkowanie, oraz zasady wyposażenia ich w niezbędny sprzęt i środki. W związku z uchycieniem art. 140 u.p.o.o. straciło moc prawną także Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. z 1993 r., nr 93, poz. 429).*

66

▫ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego..., Cel. 2 punkt. 2.4.5.*

□ *SBN z 2014 r.* w potencjale ochronnym wymienia: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, służby państwowe, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie porządku publicznego, służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzysowego, Straż Graniczną, Służbę Celną, podmioty sektora prywatnego (firmy ochrony osób i mienia), organizacje pozarządowe (zwłaszcza społeczne organizacje ratownicze), podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa cybernetycznego, podmioty odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i ekstremizmu.

▣ *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, (rozdział I. Polska jako podmiot bezpieczeństwa, pkt 4.1.2 .)

▣ *Strategia bezpieczeństwa narodowego...*, (rozdział I. Polska jako podmiot bezpieczeństwa, pkt 4.1.2 .).

▣ Wedle *Strategii bezpieczeństwa narodowego...* - edukacja na rzecz bezpieczeństwa jest istotnym elementem rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego (pkt 20).

▫ *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego*, BBN, Warszawa, 8 listopada 2012 r.

▫ *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności...*, s. 23.

▣ *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności...*, s. 16.

▫ *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności...*, s. 42.

▣ *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 8 listopada 2007 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2008 roku*, Warszawa, dnia 8 listopada 2008 r. (w zbiorach prywatnych autora). Działania w zakresie obrony cywilnej w 2008 r. wynikają, m.in. ze: *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*

,
wdrażania Wytycznych Rady Ministrów do programowania przygotowań obronnych na lata 2007-2012

,
Programu Doskonalenia Obrony Cywilnej na lata 2007-2012, implementacji Wytycznych Ministerialnych do Planowania Cywilnego NATO na lata 2007-2008

, wdrażania wspólnotowych przedsięwzięć UE z obszaru „sprawy wewnętrzne”.

□ Podobnie wyglądają *Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie założeń programowych szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony*, Warszawa, dnia 6 kwietnia 1994 r. Szef OCK szkolenie w zakresie powszechnej samoobrony postrzega przez pryzmat obrony przed bronią masowego rażenia. Co prawda, w wytycznych jest mowa również o przygotowaniu ludności do udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska, ale nie wskazano sposobu realizacji tego przedsięwzięcia.

▣ *Wytyczne Szefa OCK z dnia 10 października 2014 r. do działalności w dziedzinie obrony cywilnej w 2015 r.*, Szef OCK, Warszawa 2014 r.

□ *PRiOL* wpisuje się w cel 1.3. *Strategii Rozwoju Kraju 2020* pn. *Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela, w szczególności poprzez realizację priorytetu rozwojowego*
1.3.3

.
Zwiększenie bezpieczeństwa obywatela
oraz jest dokumentem wykonawczym do
Strategii Sprawne Państwo 2020

0, w części dotyczącej jej –
celu 7:

Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego

. Stanowi on wykonanie dyspozycji zawartej w celu szczegółowym

7.4.3

.
Opracowanie Programów Ratownictwa i Ochrony Ludność

i.

PRiOL na lata 2014–2020

realizuje również postanowienia

Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022

w części dotyczącej

celu 2

.
Umocnienie zdolności państwa do obrony

, kierunku interwencji –

wypracowanie rozwiązań systemowych regulujących obszar obrony cywilnej

. Program ten był wspólnym przedsięwzięciem ministrów: Spraw Wewnętrznych, Administracji i Cyfryzacji, Zdrowia i Obrony Narodowej. Obejmuje on kwestie wzajemnych relacji KSRG, SPRM oraz SPR.

79

□ Edukację dla bezpieczeństwa, która wynika z podstawy programowej MEN, należy obecnie utożsamiać z przysposobieniem obronnym młodzieży szkolnej.

▣ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie zasad zwalniania przez pracodawców z obowiązku świadczenia pracy osób powołanych do służby w obronie cywilnej w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska (Dz. U. z 2005 r., nr 60, poz. 518).*

□ W 2010 r. w czasie powodzi na terenie województwa lubelskiego formacje OC zastępowane były żołnierzami WP, osobami skazanymi i licznymi ochotnikami bez przeszkolenia. Podobnie sytuacja wyglądała w 1997 r. w czasie tzw. powodzi stulecia.

▣ *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2000 r. zmieniające rozporządzenie sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (D z. U. z 2000 r., nr 46, poz. 534).*

▣ J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, DANMAR, Warszawa 2005, s. 17.

□ W latach 2007-2017 formacje OC zostały utworzone we wszystkich ministerstwach.

□ (Dz. U. z 2015 r., poz. 1207).

□ (Dz. U. z 2012 r., poz. 88).

□ (Dz. U. z 2016 r., poz. 1886).

□ (Dz. U. z 2017 r., poz. 165).

□ (Dz. U. z 2017 r., poz. 175).

□(Dz. U. z 2013 r., poz. 1166, z 2015 r., poz. 1485, z 2016 r., poz. 266).

▣ *Projekt ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym z 23 marca 2000 r. wraz z uzasadnieniem*
(w zbiorach prywatnych autora)

▣ *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej* (Dz. U. z 2014 r., poz. 333, 915);
Ustawa z dnia
21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 886); *Ustawa z dnia 29*
sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i
zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej
(Dz. U. z 2016 r., poz. 851);
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym
(Dz. U. z 2013 r., poz. 1166, z 2015 r., poz. 1485, z 2016 r., poz. 266).

□ W zakresie gotowości cywilnej dominowały zadania prewencyjne, jak: planowanie cywilne, prowadzenie stałej obserwacji (monitorowaniu) zjawisk mogących doprowadzić do wystąpienia zagrożenia, przeciwdziałaniu występowaniu zagrożeń lub likwidowaniu skutków zdarzeń o charakterze nagłym, podejmowanie doraźnych akcji ratowniczych. Zakresem zarządzania kryzysowego objęte było reagowanie w sytuacji zagrożenia wywołującego bezpośrednio kryzys oraz w czasie jego trwania, a także usuwanie skutków kryzysu, w szczególności poprzez odbudowę powstałych zniszczeń.

□ Zgodnie z *art. 78 projektu ustawy o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym* Biuro do Spraw Usuwania Skutków Powodzi w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów stawało się z dniem wejścia w życie ustawy Agencją Gotowości Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego.

▣ *Projekt ustawy o bezpieczeństwie obywatelskim z dnia 21 stycznia 2003 r.*

▫ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce...*, s. 225 i 248.

▣ *Projekt ustawy o ochronie ludności* z dnia 31 sierpnia 2009 r., [w:]
www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow__prawnych, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

□ Podstawową formułą realizacji zadań z zakresu ochrony ludności jest KSRG utworzony na podstawie *Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 191, 298, 904) i *Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz. U. z 2011 r., nr 46, poz. 239). Zgodnie z *Ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 603, 960 .) centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej jest KG PSP.

□ Powinno dotyczyć także OC.

100

□ Powinno dotyczyć także OC.

□ (Dz. U. z 1953 r., nr 23, poz. 93 z póź. zm.).

□ Niestety nadal będzie obowiązywał. Wynika to z przedstawionych projektów z dnia 8 września 2016 r. i 22 grudnia 2016 r. Zob. *Projekt ustawy z dnia 8 września 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej* ; *Projekt ustawy z dnia 23 grudnia 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej* , [w:] www.ock.gov.pl/download/75.pdf, (data dostępu: 30.12. 2016 r.). Wydaje się, że do takiego rozwiązania przyczynił się po części Minister Spraw Wewnętrznych, który odpowiadając na wnioski Dyrektora RCB w piśmie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* , (DP-III-0231-44/2012/MZ) m.in. stwierdził : *W ocenie projektodawcy, nie jest zasadne utrzymywanie w mocy dekretu z dnia 23 kwietnia 1953 r. o świadczeniach w celu zwalczania klęsk żywiołowych. (...) Przepisy dekretu nie przystają do regulacji projektu założeń ustawy o ochronie ludności. W przypadku ww. dekretu prawo do świadczeń przysługuje w związku z „akcją społeczną”. Natomiast akcja społeczna, w rozumieniu ww. dekretu, polega na świadczeniach osobistych i rzeczowych. W związku z tym, że w założeniach projektu ustawy o ochronie ludności przyjęto inną formułę ochrony ludności niż w ww. dekrete, wydaje się, że regulacjami dekretu raczej nie można byłoby posiłkować się nawet częściowo. Zwrócić należy bowiem uwagę, że odpowiedzialność odszkodowawczą w zakresie szkód na osobie przewiduje Kodeks cywilny (...).*

Dlaczego więc dekret utrzymano w mocy? Była okazja do pozbycia się tego reliktu komunistycznego prawodawstwa.

[103](#)

▣ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie zasad oraz trybu ustalania wypłaty odszkodowań za szkody poniesione w związku z akcjami zwalczania klęsk żywiołowych* (Dz. U. z 1999 r., nr 55, poz. 573).

□ Pismo Dyrektora RCB z dnia 5 listopada 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczące *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*, (KC.022.4.2014.WS.RT), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

▣ *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, NIK, Warszawa dnia 9 marca 2012 r.; *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, NIK, Warszawa, dnia 20 czerwca 2013 r.; *Ochrona zasobów w muzeach samorządowych*, NIK, Delegatura w Kielcach, Warszawa, dnia 21 maja 2015 r.

□ Zgodnie bowiem z *art. 29 ust.1. Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*

w brzmieniu obowiązującym od dnia 8 września 2012 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 543, poz. 749, 1020, 1250) dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, zarządzanie kryzysowe, obrony cywilnej, ochrony przeciwpożarowej, nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym, obywatelstwa, ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, i rejestracji stanu cywilnego oraz zmiany imion i nazwisk. Natomiast dział administracja publiczna (*art. 6 ust. 1 pkt 3, 4b i 4 c*)

obejmuje sprawy m.in. zespolonej administracji rządowej w województwie, przeciwdziałania oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu. A zatem w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej zawierającej jednoznacznie znamiona zdarzenia o charakterze klęski żywiołowej ustawowo właściwym w zakresie przeciwdziałania i usuwania jej skutków byli dwaj ministrowie: spraw wewnętrznych oraz administracji publicznej i cyfryzacji. Wiadomo, że istnieje legalna definicja klęski żywiołowej sformułowana

w art. 3 ust. 1. pkt 1 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 333, 915). Przez klęskę żywiołową należy rozumieć *katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.*

Natomiast sytuację kryzysową określa się jako

sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków art. 3 ust.1. Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166, z 2015 r., poz. 1485, z 2016 r., poz. 266, 904, 1250).

Należy w pełni zaakceptować stanowisko rządu PiS, który powrócił do zasady, że za działy administracji rządowej: sprawy wewnętrzne i administracja publiczna odpowiada Minister Spraw Wewnętrznych.

[107](#)

▣ W dniu 22 października 2014 r. powstał w nowy *Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*. Wymienione projekty, [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktowprawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).
Następna wersja *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* została sporządzona w dniu 13 lutego 2015 r., [w:] www.ock.gov.pl/download/75.pdf, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

□ Należy pamiętać, że każda katastrofa, jak twierdzi prof. J. Wolanin - ma aspekt prawny, polityczny, symboliczny (psychologiczny- przypis M.G.) i ekonomiczny, co wyznacza przestrzeń objętą przez politykę bezpieczeństwa. Zob. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli* ..., s. 21.

▣ *Projekt założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*, [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktowprawnych/2014/22887...>, s. 5. Na temat zadań władz publicznych w tym obszarze zob. M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej...*
; K. Stanik-Filipowska, *Prawne aspekty bezpieczeństwa kulturowego na płaszczyźnie ochrony zabytków nieruchomych na wypadek zagrożeń czasu wojny (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny...*, s. 105-121; Zob. także: M. Bielecki, *Bezpieczeństwo kulturowe w działaniach samorządu terytorialnego*, (rozdz. 10 niniejszej monografii).

□ Pismo sekretarza stanu MKiDN z dnia 23 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych nr DL. 463/14. DL. AS-023/7-654/14 w sprawie *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*,

[w:]

<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

□ W latach 2014-2015 za koordynację *założeń do projektu ustawy o ochronie ludności* odpowiadał podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Zestawienie uwag zgłoszonych w trakcie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych *Projektów założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*,
[w:]
<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

□ Zwracał na to uwagę wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji. Zob. Pismo wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczące *Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności*, (RCL. DPA.58-6/14. Dot.: DP-III-0231-44/12/MZ),

[w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887>,

Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html, (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

▣ *Projekt ustawy z dnia 8 września 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.* Najnowsza wersja pochodzi z 23 grudnia 2016 r., [w:] www.ock.gov.pl/download/75.pdf, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

□ Pismo wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczące *Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności*, (RCL. DPA.58-6/14. Dot.: DP-III-0231-44/12/MZ), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html> (data dostępu: 20.12. 2016 r.).

□ Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie stanowiska do *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*, (DP-III-0231-44/2012/MZ),
[w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty...>

□ Warto odnotować, że w oficjalnym wystąpieniu w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego *Projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności*

Dyrektor RCB jest dość powściągliwy. Zwraca tylko uwagę na kilka aspektów m.in. na rozszerzenie zakresu definicji „pomocy doraźnej”, która powinna być jego zdaniem uzupełniona o zapewnienie podstawowych warunków sanitarnych oraz opieki zdrowotnej. Zob.

Pismo Dyrektora RCB z dnia 5 listopada 2014 r. do MSW

doty

cząca

Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności

(KC. 022.4.2014.WS.RT.), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty...> Była to uwaga merytoryczna. Definicja została uzupełniona częściowo - o podstawowe warunki sanitarne, nie uwzględniono opieki zdrowotnej. Otóż MSW stwierdził, że *w ocenie projektodawcy rozszerzenie zakresu definicji pomocy doraźnej nie jest zasadne*

z uwagi na zagrożenie, że dalsze doprecyzowanie i przypisywanie kolejnych funkcji pomocy doraźnej może doprowadzić do naruszania granicy pomiędzy pomocą niezbędną do przetrwania (przejściową) a pomocą, która powinna być świadczona na podstawie odrębnych przepisów. Zob. Pismo MSW z dnia 18 lutego 2015 r.

do Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (DP-III-0231-44/2012/MZ), [w:]

<https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty...> Taka opinia nie jest słuszna w kontekście *Konwencji o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych (I konwencja genewska)*...

Art. 44 konwencji

przewiduje udzielanie bezpłatnej pomocy lekarskiej rannym i chorym przez organizacje Czerwonego Krzyża i inne organizacje humanitarne. Zezwala także na wyjątkowe używanie nawet w czasie pokoju godła konwencyjnego do oznaczenia pojazdów używanych jako ambulanse i do wskazywania położenia punktów opatrunkowych przeznaczonych dla udzielania bezpłatnej pomocy lekarskiej rannym i chorym.

□ Pismo Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczące *Projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności* (DBG-I-022-15/3/14), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty...>

□ Pismo PIIT z dnia 14 listopada 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych *uwagi PIIT do projektu założeń ustawy o ochronie ludności* (PIIT/1546/2014), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty...>

□ Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 kwietnia 2014 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczące *projektu założeń projektu ustawy o ochronie ludności* (DP-WL.0210.554.2014/ML), [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty...>

□ Pismo Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 23 kwietnia 2014 r... Należy zaznaczyć, że wymieniony resort uległ przekształceniu, a działami administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zob. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1946); *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1897, poz. 2088).

□ Informacja o wynikach kontroli; *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowym* (KPB-4114-01-00/2012), NIK, Warszawa, dnia 20 czerwca 2013 r., s. 8-11.

▫ *Pismo wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. ...*

[123](#)

▫ *Pismo Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 lutego 2015 r...*

[124](#)

▣ Art. 1 ust. 2. *Projekt ustawy z dnia 23 grudnia 2016 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej...*

[125](#)

□ Problem ten podnosił także sekretarz stanu zastępca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w piśmie z dnia 8 listopada 2014 r. do MSW *w sprawie uzgodnień międzyresortowych do nowego tekstu projektu założeń do projektu ustawy o ochronie ludności DKRM-24-1366/14*, [w:] <https://bip.mswia.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/2014/22887,Projekty-zalozen-projekty-ustawy-o-ochronie-ludnosci.html>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

□ Tryb wprowadzenia i zniesienia stanu wojennego, zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, a także kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych określa *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 851).

▣ *Interpelacja w sprawie wyników kontroli NIK dotyczącej przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju,* (nr 6304 z dnia 6 lipca 2012 r., poseł Dariusz Piontkowski do Jacka Cichockiego, Ministra Spraw Wewnętrznych);
Interpelacja w sprawie zagrożenia bezpieczeństwa obywateli na skutek braku w Polsce spójnego systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi, (nr 21560 z dnia 11 października 2013 r., poseł Kazimierz Moskal do prezesa Rady Ministrów);
Interpelacja w sprawie sugerowanych przez NIK działań w zakresie zarządzania kryzysowego, (nr 21557 z dnia 11 października 2013 r., poseł Kazimierz Moskal do prezesa Rady Ministrów);

Interpelacja w sprawie dualizmu systemowego przyjętych rozwiązań w ramach zarządzania kryzysowego,
(nr 21558 z dnia 24 października 2013 r., poseł Kazimierz Moskal do prezesa Rady Ministrów);

Interpelacja w sprawie braku spójności systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi oraz wdrażaniu systemu powiadamiania ratunkowego z naruszeniem przepisów ustawowych i bez właściwego nadzoru,

(nr 24507 z dnia 18 lutego 2014 r., poseł Piotr Polak do prezesa Rady Ministrów);

Interpelacja w sprawie braku przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny, (nr 25267 z dnia 18 marca 2014 r., poseł Jarosław Zieliński do Donalda Tuska, prezesa Rady Ministrów);

Interpelacja w sprawie procedur bezpieczeństwa dotyczących ludności cywilnej w sytuacji zagrożenia zewnętrznego,
(nr 30570 z dnia z dnia 21 stycznia 2015 r. poseł Jadwiga Zakrzewska do prezesa Rady Ministrów)

Interpelacja w sprawie bezpieczeństwa niemilitarnego - obrony cywilnej,
(nr 32155 z dnia 16 kwietnia 2014 r., poseł Maks Kraczkowski do prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

□ Np. w dniu 30 marca 2015 r. na sesji Rady Miejskiej w Bielsku Białej, radny Maurycy Rodak zgłosił *interpelację dotyczącą nieprzygotowania struktur OC do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny*. Radny powoływał się na raport NIK z 2013 r. oraz aktualną sytuację polityczno-militarną w Europie. Przekazał on prezydentowi miasta trzydzieści szczegółowych pytań z prośbą o pisemną odpowiedź. Reakcja prezydenta Bielska Białej na wystąpienie radnego była dość lekceważąca. Serwisy internetowe nie podają, czy radny doczekał się pisemnej odpowiedzi, [w:] www.bielsko.biala.pl.aktualnosci/29294/trzydziesci-pytan-rodaka, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

□ Poseł Jarosław Zieliński, składając w dniu 20 marca 2014 r. *Interpelację w sprawie braku przygotowania Sił Zbrojnych RP do działań podczas ewentualnego konfliktu zbrojnego* zadał prezesowi Rady Ministrów szesnaście pytań, m.in. *jak jest przygotowana obrona cywilna na wypadek wojny?* Odpowiedź została zastrzeżona przez Macieja Jankowskiego, podsekretarza stanu w MON. Jest to zastanawiające, że poseł pytając o przygotowanie SZ RP do wojny, w interpelacji zawarł również pytanie o przygotowanie OC na taką okoliczność. Czyżby nadal widział OC w SOP (interpelacja nr 25541 z dnia 20 marca 2014 r., poseł Jarosław Zieliński do prezesa Rady Ministrów). Warto odnotować, że pan poseł od listopada 2015 r. pełni funkcję wiceministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

▣ *Konwencja o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska)...; Protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczące ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II)...*

□ Np. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego* (Dz. U. z 1938 r., nr 32, poz. 278). Jest to akt wykonawczy do Ustawy z dnia 15 marca 1934 r.

o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej (Dz. U. z 1934 r., nr 80, poz. 742); *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1939 r. o obowiązkach osób fizycznych i prawnych oraz władz i instytucji w dziedzinie przygotowania personelu obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w czasie pokoju* (Dz. U. z 1939 r., nr 10, poz. 54);

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 1939 r. o obowiązku urządzania schronów przeciwlotniczych w istniejących budynkach mieszkalnych lub poza ich obrębem (Dz. U. z 1939 r., nr 77, poz. 516);

Rozporządzenie Wyjątkowe Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1 września 1939 r. o pomocniczej służbie bezpieczeństwa (Dz. U. z 1939 r., nr 88, poz. 560);

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 czerwca 1939 r. o przekazaniu zarządom gmin przygotowania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej osiedli oraz ogółu ludności (M. P. z 1939 r., nr 138, poz. 328).

▣ *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 września 1939 r. o udziale lokatorów w kosztach budowy schronów* (Dz. U. z 1939 r., nr 89, poz. 573).

▣ R. Szeremietiew, *Obrona cywilna i obrona terytorialna – niezbędne w zarządzaniu kryzysowym*,
[w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym...*, s. 55-71.

▣ *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 904).

[135](#)

□ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2015 r.*, Szef OCK, Komenda Główna PSP, opracowano w Biurze ds. Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Warszawa 2016 r.,

[w:] www.ock.gov.pl/download/98/pdf, (data dostępu: 20 grudnia 2016 r.). Zob. także prezentację A. Marjański, *Obrona cywilna i ochrona ludności. Stan przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Analiza wyników kontroli NIK i raportu Szefa Obrony Cywilnej Kraju*, [w:] amarjanski.spoleczna.pl/userfiles/file/.../OCiOL-06_%20Ocena%20przygotowania.pdf, (data dostępu: 20.12.2016 r.).

▣ W latach parzystych Radzie Ministrów, a w nieparzystych Ministrowi Obrony Narodowej.

[137](#)

□ Zob. *Interpelacja w sprawie braku przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie pokoju i wojny*, (nr 25267 z dnia 18 marca 2014 r., poseł Jarosław Zieliński do Donalda Tuska, prezesa Rady Ministrów), [w:] VII kadencja. Archiwum sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=5&cat=...>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).

▣ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej...*, s. 7.

[139](#)

▫ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej...*, s.17.

[140](#)

▫ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej...*, s. 31.

141

▫ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej...*, s. 45.

[142](#)

▫ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej...*, s. 48.

[143](#)

□ *Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej...*, s. 48. Stan taki jest niepokojący, ponieważ wedle *Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku* liczba zagrożeń, wypadków, zdarzeń, katastrof niestety wzrasta, co po części wynika ze zbyt liberalnego podchodzenia do znajomości przepisów i lekceważenia edukacji dla bezpieczeństwa, [w:] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku*, MSW, Warszawa 2015, <https://bip.mswia.gov.pl/download/4/26163/RAPORT2014OSTATECZNY.pdf>, (data dostępu: 30.12. 2016 r.).