

WYBRANE ZAGADNIENIA OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ W POLSCE

SELECTED ISSUES OF CIVIL PROTECTION AND CIVIL DEFENSE IN POLAND

Abstract: The text deals with selected issues of civil protection and civil defense in Poland. The essence and interdependence of these issues were discussed. A narrow and broad understanding of civil protection and its place in the Polish national security system were pointed out. Collective methods of protecting the population in our country were also discussed, referring to the results of the audit carried out by the Supreme Audit Office and reports presented by the State Headquarters of the State Fire Service regarding the state of preparations regarding the practical implementation of civil protection.

Keywords: security, civil defense, civil protection, national security system, threat

Wprowadzenie

Obowiązkiem każdego państwa jest przeciwdziałanie wszystkim czynnikom, które godzą w jego partykularne interesy oraz rację stanu. Artykuł 5 ustawy zasadniczej jednoznacznie wskazuje, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹.

Zapewnienie społeczeństwu warunków do bezpiecznej egzystencji wiąże się z ochroną i obroną przed wszystkimi zagrożeniami pochodzenia naturalnego i antropogenicznego. W tego rodzaju działania wpisują się

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483 z późn. zm.

przedsięwzięcia ukierunkowane na zapobieganie, przeciwdziałanie, eliminowanie zagrożeń oraz usuwanie ich niepożądanych skutków, ale także przygotowanie społeczeństwa do radzenia sobie w sytuacjach trudnych oraz stwarzanie warunków do wszechstronnego rozwoju. Wielowymiarowość i dynamika zwłaszcza nowych zagrożeń (określanych m.in. jako asymetryczne, hybrydowe, cybernetyczne) wymagają większego nakładu pracy i wysiłku w celu przygotowania odpowiednich struktur państwowych i społeczeństwa do sprostania im. Złożony charakter tych zagrożeń często sprawia, że dotychczasowe doświadczenie jest niewystarczające, a podział kompetencji poszczególnych podmiotów w zakresie zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa narodowego nie współgra z wymogami rzeczywistości i nowymi uwarunkowaniami. Jak bowiem słusznie podkreśla Sławomir Górski „Budowanie zdolności państwa do przeciwdziałania zarówno nowym, jak i typowym zagrożeniom jest procesem wymagającym ciągłej integracji wysiłków wielu instytucji, służb oraz podmiotów społecznych w celu wypracowywania najbardziej adekwatnych sposobów zwalczania tych zagrożeń oraz minimalizacji ich skutków”².

W obliczu nowych, jak i klasycznych zagrożeń najważniejszą kwestią niezmiennie pozostaje ochrona ludności. Podmiotem tej ochrony jest człowiek, a jej zakres określany jest przez jego potrzeby w sferze bezpieczeństwa. Potrzeby te zmieniają się w zależności od stanu gotowości obronnej państwa, niemniej jednak ochrona ta jest, zadaniem administracji rządowej i samorządowej, potrzebna w każdym czasie i warunkach. W tym rozumieniu domeną ochrony ludności jest nie tylko ratownictwo i pomoc humanitarna, lecz także określone działania w sferach funkcjonowania społecznego, gospodarczego czy edukacji. Tym samym idea i potrzeba ochrony ludności na stałe wpisały się w strukturę systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

System ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Pojęcie „ochrona ludności” nie doczekało się dotychczas jednoznacznego zdefiniowania. Termin ten posiada niezwykle obszerny zakres znaczeniowy.

² S. Górski, *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2016, s. 7-8.

Rozpoczynając analizy, sięgnąć warto po słownikowe znaczenie obu wyrazów. W *Słowniku języka polskiego PWN* przeczytać można, że „ochrona to zabezpieczenie przed czymś niekorzystnym, złym lub niebezpiecznym”³. Akcentuje się tutaj aspekt prewencji, uprzedzania przed wystąpieniem zagrożeniem. W leksykonach słowu temu najczęściej towarzyszą inne terminy, określające przedmiot ochrony, np. ochrona dóbr kultury, ochrona informacji, pracy, ochrona środowiska itd. Z kolei słowo „ludność” wskazuje na „ludzi żyjących na jakimś obszarze”⁴. Zatem ogólnie rzecz ujmując, ochrona ludności odnosi się do zabezpieczania przed niebezpiecznymi sytuacjami osób egzystujących na danym terenie.

Paweł Szmirkowski zaznacza, że przy pomocy terminu „ochrona ludności” można „określić szereg przedsięwzięć wykonywanych na rzecz ludności cywilnej związanych z występowaniem rozmaitych zagrożeń zarówno noszących znamiona sytuacji kryzysowych, jak i mieszczących się w definicji niebezpieczeństwa dnia codziennego, przeciwdziałanie którym nie wymaga uruchamiania nadzwyczajnych procedur ani środków”⁵. Dalej autor ten wskazuje na możliwość procesualnego i systemowego opisu tego zagadnienia. W podejściu procesualnym ochrona ludności traktowana jest jako dynamiczny proces, „którego celem jest zapewnienie dobrostanu ludności na danym obszarze, bez względu na jej narodowość, status społeczny czy też pełnione w społeczeństwie role”⁶. Dynamika tego procesu uzależniona jest od rodzaju i charakteru występujących na danym obszarze zagrożeń⁷. W tym rozumieniu ochronie podlegają nie tylko obywatele kraju, na obszarze którego dochodzi do zachwiania elementarnymi wartościami dla normalnego funkcjonowania, ale wszyscy ludzie, niezależnie od statusu socjodemograficznego, pochodzenia i innych zmiennych.

Nieco szersze spojrzenie na omawianą kwestię przedstawia Waldemar Kitler, zdaniem którego ochrona ludności to całokształt „[...] działań związanych z zapobieganiem bezpośrednim zagrożeniom życia i zdrowia

³ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: ochrona, www.sjp.pwn.pl/szukaj/obrona.html, (02.08.2019 r.).

⁴ Tamże; hasło: ludność (02.08.2019 r.).

⁵ P. Szmirkowski, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie administracji publicznej*, Siedlce 2017, s. 28.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

ludzi, mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego (prewencja), przeciwdziałaniem ich skutkom (reagowanie, w tym ratownictwo) oraz usuwaniem konsekwencji (odbudowa) po ustąpieniu zagrożenia i jego skutków”⁸. Autor ten słusznie podkreśla, że ochrona ludności to zarówno działania uprzedzające przed wystąpieniem zagrożenia, ratownicze w czasie jego wystąpienia, a także następujące w dalszej kolejności działania naprawcze. Pewne wątpliwości budzić mogą kwestie zaliczenia do ochrony ludności także ochrony mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego. W. Kitler wyjaśnia jednak, że

[...] ochrona mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska stanowi przedmiot odrębnych działań ochronnych, lecz z uwagi na kluczową misję ochrony ludności (dot. ochrony życia i zdrowia ludzi) nie można pominąć potrzeby ochrony, głównie przez ratowanie tych dóbr, pojmowanych jako niezbędne do przetrwania ludzi, jak choćby: żywności, wody, powietrza, produktów rolnych, urządzeń użyteczności publicznej, mienia osobistego, zwierząt gospodarskich; lecz także cennych ze względu na ich wartość duchową, narodową (patriotyczną) i religijną, równie ważnych jak dobra powszechnego użytku⁹.

Ratowanie zdrowia i życia ludności wymaga bezpośredniego powiązania z ochroną istotnych dla przetrwania miejsc i zasobów infrastruktury, określanych przez W. Kitlera mianem „środowiska egzystencji”¹⁰. Takie stanowisko utrzymano także w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 27 grudnia 2017 roku. Zawarto tam bowiem zapis, mówiący, że:

ochrona ludności stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności jak również innych podmiotów realizujących zadania mające na celu ochronę życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego w sytuacji wystąpienia zagrożeń naturalnych lub spowodowanych przez człowieka¹¹.

⁸ W. Kitler, *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, A. Skrabacz (red.), Warszawa 2010, s. 20.

⁹ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 67.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 27 grudnia 2017 r. v. 3, art. 2.1.

P. Szmitkowski w dalszej części rozważań, pochylając się nad systemowym ujęciem pojęcia „ochrona ludności” wskazuje, że ochronę tę można traktować jako „zespół przedsięwzięć o charakterze legislacyjnym, strukturalnym, organizacyjnym, funkcjonalnym i materialnym, realizowanych przez administrację publiczną oraz służby, inspekcje i straże, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego i publicznego”¹². System ochrony ludności nie doczekał się co prawda formalnoprawnego zdefiniowania oraz jasnego wydzielenia poszczególnych podmiotów, uczestniczących w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego i publicznego oraz określenia ich kompetencji, niemniej jednak można stwierdzić, że tworzą go wszystkie ogniwa systemu zarządzania kryzysowego, reagowania kryzysowego oraz Obrony Cywilnej¹³. Do podmiotów realizujących cele i zadania z zakresu ochrony ludności autorzy projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 27 grudnia 2017 roku zaliczyli organy administracji publicznej; służby, inspekcje i straże z wyjątkiem służb podlegających w całości militaryzacji; podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego; ochotnicze straże pożarne i inne podmioty ratownicze niewchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego; podmioty lecznicze (przedsiębiorcy we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe, instytuty badawcze, prowadzące badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych, uczestniczący w systemie ochrony zdrowia; fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej; kościoły, kościelne osoby prawne lub związki wyznaniowe w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą); samorządowe jednostki organizacyjne oraz spółki prawa handlowego z udziałem miasta (gminy); organizacje pozarządowe wykonujące zadania ochrony ludności; podmioty zarządzające systemami monitorowania zagrożeń; podmioty realizujące zadania z zakresu ostrzegania i alarmowania ludności; pododdziały Sił Zbrojnych (jeżeli w sytuacji kryzy-

¹² P. Szmitkowski, *Ochrona ludności i obrona cywilna...*, dz. cyt., s. 29.

¹³ Rozumianej instytucjonalnie, nie zaś jako zespół przedsięwzięć ochronnych i ratowniczych, w rozumieniu Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich.

sowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające); formacje obrony cywilnej; podmioty i przedsiębiorców, dla których organ właściwy w sprawach ochrony ludności przewidział i uzgodnił realizację zadań z zakresu ochrony ludności; podmioty, na które organ właściwy w sprawach ochrony ludności nałożył obowiązek realizacji zadań obrony cywilnej; instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji¹⁴.

System, o którym mowa, funkcjonuje w zmieniającym się, nieprzewidywalnym środowisku bezpieczeństwa, w którym pojawiają się zagrożenia o zróżnicowanym podłożu i charakterze. System ten stwarza płaszczyznę, umacniającą wysiłki różnych podmiotów nakierowane na osiągnięcie efektu synergii i konsolidację sił i środków pozostających w ich dyspozycji dla sprawnego, efektywnego reagowania na sytuacje kryzysowe w celu uniemożliwienia im przekształcenia się w kryzys, a w momencie, kiedy to nastąpi – minimalizowania ich skutków.

Największą trudnością w organizacji systemu ochrony ludności w Polsce jest brak spójnych przepisów prawa, regulujących najistotniejsze kwestie w tej materii. Ponad 10 lat temu rozpoczęto prace nad uporządkowaniem wszelkich aspektów dotyczących bezpieczeństwa ludności cywilnej – w maju 2009 roku przedstawiono pierwszy projekt ustawy o ochronie ludności. Prace nad ostatecznym kształtem ustawy trwają nadal, a tymczasem zasadnicze problemy nie doczekały się rozstrzygnięcia i prawnego umocowania.

Dążąc do urzeczywistnienia interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa stworzono system bezpieczeństwa narodowego¹⁵. Jest to układ wzajemnie powiązanych elementów zorientowanych na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego – stworzenie możliwości ochrony i obrony przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami dla zasadniczych wartości w sferze bezpieczeństwa¹⁶.

Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 roku wskazuje, że system ten nie stanowi jednolitego tworu, ale zespół

¹⁴ Projekt ustawy o ochronie ludności..., art. 4.

¹⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 181.

¹⁶ W. Kitler, *Ochrona ludności*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej II RP*, Kitler W. (red.), Warszawa 2001, s. 93.

powiązanych i współpracujących ze sobą organów i instytucji należących do władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe w myśl Konstytucji RP i właściwych ustaw. Zgodnie z treściami zawartymi w tym dokumencie, bazującymi na zapisach Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, system bezpieczeństwa narodowego RP „obejmuje siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane”¹⁷. W Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 z kolei zasygnalizowano, że omawiany system koncentruje się na optymalnym przygotowaniu i wykorzystaniu sił i środków, jakimi dysponuje państwo, w celu przeciwdziałania sytuacjom zagrażającym przetrwaniu narodu i państwa, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, suwerenności, sprawnemu funkcjonowaniu instytucji państwa oraz rozwojowi społeczno-gospodarczemu¹⁸.

System bezpieczeństwa narodowego obejmuje podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze. Te drugie składają się z podsystemów operacyjnych (obronny i ochronny) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)¹⁹. Model systemu przedstawiono na rysunku 1.

Wedle opinii Bogdana Michailiuka, „aktualnie SBN RP stanowi sumę odrębnych podsystemów wewnątrznie nie do końca logicznie i ściśle powiązanych podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym”²⁰. W dużej mierze jest to rezultat braku spójności przepisów prawnych, nie wskazujących w sposób jednoznaczny podmiotów odpowiedzialnych za realizację konkretnych zadań bądź wymieniających kilka organów, co skutkuje nakładaniem się ich obowiązków i zakresów działania. Tego rodzaju rozwiązania wydają się być nieefektywne i nieekonomiczne. B. Michailiuk podkreśla, że system ten „wciąż nie dysponuje w pełni optymalną organizacją”²¹. Ustawodawca stoi zatem przed wyzwaniem racjonalnego połączenia poszczególnych elementów systemu celem zwiększenia jego wydajności i sprawności

¹⁷ Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 13.

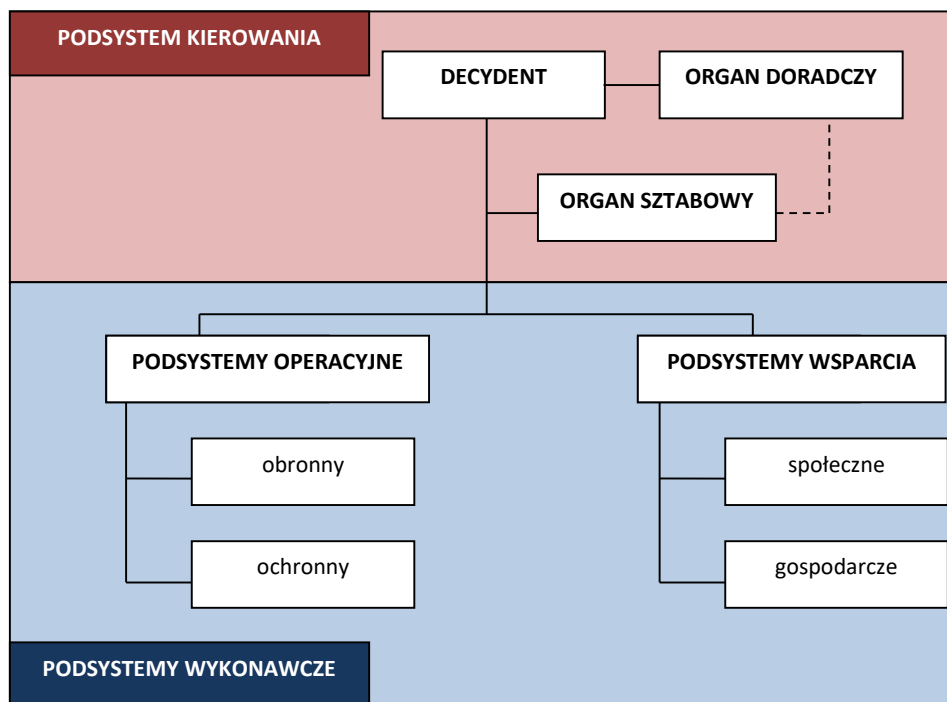
¹⁸ Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, Warszawa 2013, s. 13.

¹⁹ Strategia bezpieczeństwa narodowego....

²⁰ B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017, s. 80.

²¹ Tamże.

działania, mającym uzasadnienie w potrzebach, jakie kreuje środowisko bezpieczeństwa.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 36.

Rysunek 1. Model bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

System ochrony ludności stanowi ważną składową systemu bezpieczeństwa narodowego RP. W strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego należy go ulokować w obrębie podsystemów wykonawczych, ściślej – w ramach podsystemów operacyjnych. Podsystemy te tworzone są przez podsystem obronny państwa (obronności, obrony narodowej, bezpieczeństwa militarnego) oraz podsystemy ochronne państwa i ludności (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego). Pierwszy z wymienionych koncentruje się na wykorzystywaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukowaniu ryzyki i przeciwdziałaniu (zapobieganiu i przeciwstawianiu się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym, podczas gdy działania

drugich ukierunkowane są na zapewnienie bezpieczeństwa w odpowiedzi na zagrożenia niemilitarne²².

Funkcjonowanie systemu ochrony ludności uzależnione jest od pięciu zasadniczych zmiennych:

- 1) misji systemu działania,
- 2) zdefiniowanych przez tę misję celów, zadań i funkcji,
- 3) struktury organizacyjnej,
- 4) reguł prawnych i więzi organizacyjnych,
- 5) tradycji i wynikających z niej przyzwyczajaje²³.

System ochrony ludności spełnia niebagatelną rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego RP. Przez wzgląd na wyodrębniony obszar działania istotne wydaje się, aby jego składowe elementy podlegały odpowiedniemu kierowaniu i koordynacji w celu osiągnięcia możliwie najwyższego poziomu współdziałania i współpracy na rzecz ochraniaanej ludności. Obecnie wysiłek należy skierować na jasne wyodrębnienie zadań poszczególnych jego ogniw, aby unikać nakładania się kompetencji, a jednocześnie zadbać o to, by żaden obszar zadaniowy nie został pominięty, nieprzypisany do jakiegokolwiek podmiotu ratowniczego, służby, inspekcji czy straży.

Ochrona ludności w kontekście obrony cywilnej

W kontekście powyższych treści przywołać należy także kwestie związane z funkcjonowaniem obrony cywilnej, bowiem jak wskazuje *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „ochrona ludności to jedno z zadań obrony cywilnej, które obejmuje przedsięwzięcia umożliwiające przetrwanie ludności w czasie kataklizmu i na wypadek wojny”²⁴. Jest to wąskie ujęcie omawianej kwestii, znajdujące jednak swoje uzasadnienie w tym, że w Polsce ochrona ludności – obok ratownictwa – traktowana jest w kategoriach funkcji obrony cywilnej. Równocześnie wskazuje to na pewne nieścisłości terminologiczne, brak ostrości pojęć, których zakres definicyjny nakłada się. Przede wszystkim podobieństwo celów ochrony ludności (sze-

²² Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 37; Strategia bezpieczeństwa narodowego..., s. 13.

²³ W. Kitler, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 93.

²⁴ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 84.

roko rozumianej) oraz obrony cywilnej jest bardzo wyraźne. Ochrona ludności stanowi obszar bezpieczeństwa, który koncentruje się na zapewnieniu warunków niezbędnych do przetrwania człowieka w obliczu niebezpieczeństwa, niezależnie od jego rodzaju, natężenia itd. W czasie trwania zagrożenia o podłożu militarnym czy niemilitarnym, konieczne jest wykonywanie tych samych zadań, jak ratowanie zdrowia i życia ludności, ewakuacji, zapewnienie jej podstawowych warunków do przetrwania i względnie stabilnej egzystencji czy zabezpieczenia dób. Zastanović się zatem należy, co różnicuje oba pojęcia.

Uchwycenie istoty obrony cywilnej, podobnie z resztą, jak i ochrony ludności, nastrocza wielu trudności. Pochylić się zatem należy nad analizą części składowych tego wyrażenia. Terminowi „obrona” w większości opracowań nadaje się silnie militarne zabarwienie. Zgodnie z definicją słownikową, pojęcie to odnosi się do „*odpierania* napaści, zwykle z bronią w rękę”²⁵ lub „*rodzaju* działań bojowych wojsk zawczasu planowanych i przygotowanych w oparciu o umocnienia terenowe, lub *organizowanych* doraźnie, *mających* na celu przeciwdziałanie napaści nieprzyjaciela”²⁶. Takie rozumowanie podeprzeć można etymologią tego słowa. Wyrazem pierwotnym w stosunku do pojęcia „obrona” jest słowo „broń” (bornis), a podstawa słowotwórcza „bor” znaczy tyle, co walczyć, borykać się²⁷. Dostrzegając związki „walki” z wykorzystaniem do jej zmaterializowania „środków walki”, także o charakterze militarnym, termin „obrona”, zestawiona ze słowem „cywilna”, wydaje się bliższy znaczeniowo terminowi „ochrona”. W oparciu o powyższe, można uznać, że obrona cywilna to w zasadzie ochrona ludności realizowana w czasie wojny. Stanowisko takie zresztą wspierają zapisy projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Czytamy tam, że ochronę ludności realizuje się w czasie pokoju, podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przy czym jej realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny traktowana jest jako obrona cywilna²⁸.

²⁵ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *obrona*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/obrona.html>, data dostępu: 02.08.2019.

²⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 79.

²⁷ A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1957.

²⁸ Projekt ustawy o ochronie ludności..., art. 2.3.

Szersze spojrzenie na tę kwestię przedstawia Romuald Kalinowski pisząc, że „obrona jest pojęciem przeciwnym atakowi, a często wyprzedzającym atak. Można ją pojmować jako sposób osiągnięcia celu niekoniecznie na drodze działań o charakterze walki zbrojnej”²⁹. Tym samym, obronę można definiować przez pryzmat reakcji na niekorzystne, niepożądane dla człowieka działania, zachodzące również w czasie pokoju i kryzysu, a nie tylko w okresie wojny. „Każdy odruch obronny można określić terminem obrona, jest to bowiem działanie zmierzające do zapewnienia sobie stanu bezpieczeństwa,”³⁰ a zatem organizacja i przeprowadzanie ewakuacji, przygotowanie i utrzymanie budowli ochronnych, prowadzenie walki z pożarami, odkażanie czy przywracanie funkcjonowania niezbędnych służb użyteczności publicznej wpisują się w katalog działań obronnych, ściślej mówiąc – są to przykładowe zadania właśnie obrony cywilnej.

Drugim członem tworzącym wyrażenie „obrona cywilna” jest słowo „cywilny”. Łacińskie „civis” (obywatel) oznacza niewojskowy charakter realizowanych czynności czy rzeczy³¹, a zatem cywilny to „niemający związku z wojskiem”³², obejmujący przedsięwzięcia niemilitarne. Warto jednak zaznaczyć, że część jednostek niemilitarnych przewidzianych jest – na mocy zapisów zawartych w ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z późn. zm.) – do militaryzacji, jednak od 1979 roku zostały one wykluczone ze struktur obrony cywilnej.

Na gruncie międzynarodowym, zgodnie z zapisami Protokołu Dodatkowego I z 8 sierpnia 1977 r. do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych,

obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych [...] zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania³³.

²⁹ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017.

³⁰ P. Szmítkowski, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 30.

³¹ R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, dz. cyt., s. 218.

³² W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: *cywilny*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cywilny.html>, data dostępu: 02.08.2019.

³³ Protokół Dodatkowy I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, art. 61.

Z kolei w polskim prawodawstwie pojęcie to definiuje się przez cel, jaki ma do realizowania. W ustawie z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej można przeczytać, że

obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków³⁴.

Odniesienie do definicji zawartej we wspomnianym Protokole uwzględniono w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 27 grudnia 2017 roku. Zapisano w nim, że

obrona cywilna jest to realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny zadań, o których mowa w art. 61 lit. (a) pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku, jak również zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych podejmowanych w czasie pokoju w celu przygotowania Państwa do realizacji tych zadań³⁵.

Na mocy międzynarodowych i krajowych uregulowań prawnych obronę cywilną należy zatem traktować jako „organizację niemilitarną, niepodlegającą militaryzacji w żadnym ze stanów funkcjonowania państwa, oraz zespół czynności ochronnych i obronnych realizowanych z myślą [nie tylko] o obywatelach”³⁶, ale także pozostałej ludności cywilnej i osobach cywilnych³⁷, przebywających na danym terenie w czasie wystąpienia zagrożenia.

W Polsce brakuje jednoznacznych przepisów prawa dotyczących kwestii ochrony ludności i obrony cywilnej. Kwestie te regulują różne ustawy (zwłaszcza ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1459 z późn.

³⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2018, poz. 1459 z późn. zm., art. 137.

³⁵ Projekt ustawy o ochronie ludności..., art. 2.4.

³⁶ P. Szmitkowski, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 31; [za:] R. Kalinowski, *Obrona cywilna – zakres pojęciowy*, „Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne” 2002, nr 5-6, s. 84.

³⁷ Zgodnie z art. 50 ust. 2 Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, ludność cywilna obejmuje wszystkie osoby cywilne.

zm.) i ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590)) oraz szereg aktów wykonawczych. Część przepisów prawa krajowego przestało obowiązywać w ostatnich latach, tworząc lukę i utrudniając, bądź często nawet uniemożliwiając, podejmowanie konkretnych przedsięwzięć w sytuacjach zagrożenia. Cieszy zatem fakt, iż dostrzeżono potrzebę wypracowania dokumentu tworzącego ramy prawne dla zapewnienia warunków koniecznych do ochrony zdrowia i życia ludzi oraz elementarnych warunków do ich przetrwania w sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu. Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej porządkuje zakres kompetencji i zadań wszystkich podmiotów ukierunkowanych na ochronę ludności, a także wskazuje na konieczność kształtowania świadomości, systemu wartości i norm, wyrabiania postaw i zachowań służących zapewnieniu i utrzymaniu bezpieczeństwa w sytuacji zagrożeń oraz zmniejszeniu pośrednich i bezpośrednich ich następstw.

Uporządkowanie sytuacji prawnej jest pierwszym krokiem do stworzenia skutecznego systemu ochrony ludności w Polsce. Jak wiele jest jeszcze do zrobienia, wskazują wyniki kontroli przeprowadzonej w latach 2015-2017 przez Najwyższą Izbę Kontroli³⁸. Z informacji przedstawionej przez nią wynika jednoznacznie, że system, który w tej chwili funkcjonuje, nie spełnia swojej roli. Nie wypracowano odpowiednich rozwiązań, służących zapobieganiu zagrożeniom i radzeniu sobie z nimi, brakuje właściwych struktur, skutecznych procedur i niezbędnych zasobów, umożliwiających realizację zadań ochronnych i obronnych na rzecz ludności. Wedle opinii NIK, nieprzygotowanie zgodnych z ustawowymi wymogami i wymogami wynikającymi z dynamiki środowiska bezpieczeństwa planów i procedur oraz nieprzygotowanie warunków do koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w ochronę ludności, skutkować może obniżeniem skuteczności tejże ochrony. NIK wyraził także niepokój o brak należytej współpracy, brak przepływu informacji pomiędzy strukturami systemu.

Zdaniem NIK, obrona cywilna nie jest przygotowana do efektywnego realizowania zadań z zakresu ochrony ludności, wymienionych w Protokole Dodatkowym I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949

³⁸ NIK, *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, www.nik.gov.pl/plik/id,18895,vp,21498.pdf (03.08.2019).

roku. Jej struktura jest bowiem przestarzała, liczba formacji z roku na rok maleje, a już przy obecnym stanie nie jest wystarczająca, by reagować na istniejące zagrożenia. Wyposażenie formacji natomiast wymaga gruntownej rewizji, naprawy i wymiany – z uwagi na anachroniczność i niekompletność. W ocenie NIK przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości należy upatrywać w wieloletnich zaniedbaniach, w szczególności w braku całościowych rozwiązań prawnych, lekceważeniu roli planowania, a także braku dbałości o wypracowanie procedur i struktur na wypadek zagrożenia i niedostatecznym dotowaniu zadań.

W świetle powyższego, konieczne wydaje się podjęcie działań ukierunkowanych na zbudowanie zintegrowanego systemu ochrony ludności, w oparciu o kompleksowe uregulowania prawne i dotychczasowe doświadczenia własne i innych państw. W raporcie NIK zawarto następujące stwierdzenie:

brak systemu ochrony ludności będzie skutkował, w razie wystąpienia zagrożeń, podejmowaniem działań improwizowanych, opartych jedynie na doraźnie podejmowanych decyzjach, co może obniżać ich skuteczność³⁹.

Zbiorowe sposoby ochrony ludności w Polsce

Rzeczywistość dostarcza wielu dowodów potwierdzających, że obrona cywilna nie jest przygotowana do realizacji przedsięwzięć przydzielonych jej na mocy prawa międzynarodowego, a trudności, z jakimi boryka się, mają charakter systemowy. Potwierdzeniem powyższego – oprócz wyżej przywołanych wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK – są także raporty Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, poświęcone ocenie przygotowań do realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną ludności, mienia i zwierząt. Jedną z kwestii, które poruszono w tych dokumentach, są zbiorowe sposoby ochrony: ewakuacja i budownictwo ochronne. Prześledźmy zatem poziom realizacji tych zadań na przestrzeni ostatnich lat w Polsce.

Ewakuacja od dawna stanowi sprawdzony sposób ochrony przed niebezpiecznymi sytuacjami losowymi, zarówno w sensie zapobiegawczym, jak i ratowniczym. Konieczność i zasadność jej organizacji wynika chociażby z faktu, że zawsze znajdzie się grupa osób, która będzie usiłowała oddalić się

³⁹ Tamże, s. 9.

z rejonów zagrożenia. Wówczas brak planowych, uporządkowanych działań, masowe ruchy ludności mogą powodować szereg negatywnych konsekwencji, utrudniających efektywną ochronę ludności, mienia i zwierząt oraz skuteczne radzenie sobie z zaistniałym zagrożeniem.

Ewakuacja stanowi jedno z podstawowych przedsięwzięć, ukierunkowanych na ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ratowanie mienia, w tym zabytków oraz ważnej dokumentacji, w przypadku wystąpienia wszelkiego rodzaju zdarzeń niebezpiecznych. Może być prowadzona w różnych stadiach zagrożenia. W praktyce najczęściej realizuje się ewakuację osób poszkodowanych bądź będących w stanie bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia (również zagrożonego mienia i zwierząt), po zaistnieniu zdarzenia niebezpiecznego w określonych obiektach lub na danych terenach. Ewakuacja może mieć także charakter prewencyjny. Wówczas prowadzona jest z obiektów i terenów w przypadku wystąpienia symptomów nadciągającego zagrożenia.

Organizacja ewakuacji opiera się na Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 17 października 2008 roku w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia. W dokumencie tym, uwzględniając rodzaj i skalę zagrożenia oraz zasady planowania cywilnego, wymieniono trzy zasadnicze stopnie ewakuacji: pierwszy, drugi i trzeci. Pierwszy stopień ewakuacji zastosowanie ma w sytuacji, kiedy wystąpi nagle, niespodziewane zdarzenie, stanowiące zagrożenie dla ludzi, zwierząt i mienia. Przemieszczenie w bezpieczne miejsce następuje natychmiast po wystąpieniu zagrożenia na polecenie wójta/burmistrza/prezydenta miasta, starosty, wojewody bądź osoby kierującej akcją ratunkową i ma charakter improwizowany, chociaż – jak wskazuje się w Wytycznych – może także bazować, po uprzednim dostosowaniu do zaistniałej sytuacji, na planach ewakuacji drugiego stopnia. Ewakuacja drugiego stopnia z kolei ma charakter planowany i realizowana jest w sytuacji wystąpienia symptomów nadzwyczajnych zagrożeń czasu pokoju. Decyzję o jej przeprowadzeniu podjąć może wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta lub wojewoda, a zawarta jest w planach zarządzania kryzysowego. Z kolei ewakuację trzeciego stopnia przygotowuje się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, prowadzi się w czasie podwyższania stanu gotowości

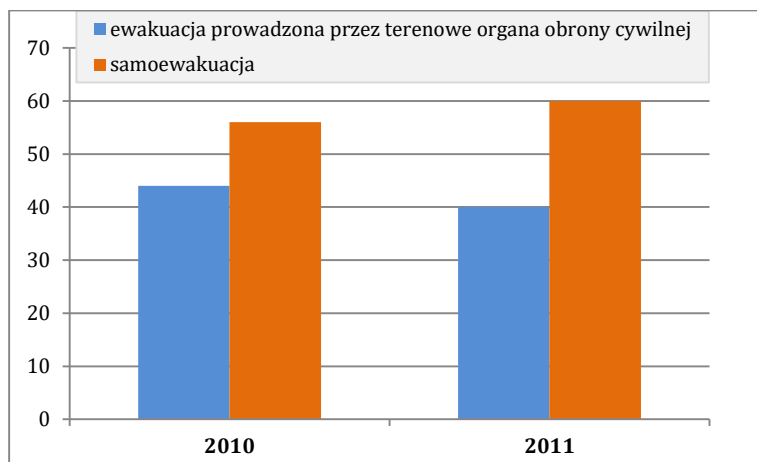
obronnej kraju. Prowadzi się ją w oparciu o dokumentację zawartą w planach obrony cywilnej. Rozpoczyna się na polecenie terenowych organów obrony cywilnej lub organów wojskowych we współdziałaniu ze stosownymi organami obrony cywilnej.

W procesie planowania ewakuacji organy administracji publicznej zobowiązane są, niezależnie od stopnia ewakuacji, do określenia obszaru objętego ewakuacją, miejsca docelowego, tras przemieszczenia ludności, skali, schematu, sił i środków zaangażowanych w ewakuację, organizacji łączności i kierowania ruchem. W ich gestii leży także wskazanie elementów organizacyjnych procesu ewakuacji i sposobów wykonania zadań przypisanych poszczególnym zespołom, które tworzone są w rejonach objętych ewakuacją, na trasach jej przebiegu oraz w miejscu docelowym. Tworzy się zespoły ewidencyjno-informacyjne (ZEI), zespoły zbiórki osób ewakuowanych (ZZb), zespoły załadowcze na środki transportu (ZZ) i zespoły wyładownicze (ZW), zespoły pomocy medycznej (ZPM), zespoły pomocy logistycznej, w tym pomocy technicznej (ZPL) oraz zespoły rozdzielcze (ZR). Konieczne jest także zaplanowanie sposobów zorganizowania zaplecza logistycznego dla poszkodowanej ludności, sposobu powrotu do miejsca zamieszkania lub innego bezpiecznego miejsca po ustaniu zagrożenia, zakresu współdziałania z innymi podmiotami, w tym z organizacjami i stowarzyszeniami pozarządowymi. Zadaniem służb ewakuacyjnych jest nie tylko zapewnienie bezpiecznego przejazdu czy przemarszu osobom poszkodowanym wraz z ich mieniem oraz zwierzętami gospodarskimi, ale także zabezpieczenie i ochrona mienia pozostawionego w miejscu wystąpienia zagrożenia.

Realizacja przemieszczenia ludności z terenów zagrożonych w miejsce bezpieczne w polskich realiach jest operacją niezwykle złożoną. W zasadzie nie planuje się ewakuacji na długie dystanse – plany ewakuacji ludności miejskiej przewidują zwykle możliwość przemieszczenia ograniczonej liczby ludności, zamieszkującej określone dzielnice do obszarów podmiejskich. Co więcej, samo przemieszczenie w krytycznych przypadkach przybiera postać rozśrodkowania, czyli równomiernego rozmieszczenia ewakuowanych osób w wielu miejscach czasowego pobytu, niż rozlokowania ich w kilku zorganizowanych punktach⁴⁰. Jest to wynik braków w infrastrukturze i sprzęcie kwaterunkowym. Z danych przedstawionych przez

⁴⁰ P. Szmitkowski, *Ochrona ludności...*, dz. cyt., s. 102.

Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej wynika, że w skali kraju zaplanowano ewakuację jedynie ok. 15-20% ogółu społeczeństwa polskiego (dane z 2010 i 2011 roku), z czego zdecydowana większość osób podlegała samoewakuacji, czyli przemieszczeniu się z obszarów niebezpiecznych w oparciu o własne możliwości.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Raport – stan na 31 grudnia 2010 r.”, maj 2011, s. 10 oraz Raportu Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na 31 grudnia 2011 r.”, maj 2012, s. 10, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (03.08.2019).

Wykres 1. Plan ewakuacji w skali kraju [w %]

W 2010 roku ewakuacją na wypadek zagrożenia organy właściwe w sprawach obrony cywilnej planowały objąć 5 mln 557 tys. mieszkańców Polski (14,6% ogółu obywateli), z czego przemieszczenie 2 mln 440 tys. osób prowadzić miały wspomniane organa (44% ogółu osób podlegających ewakuacji)⁴¹ – przygotowały one 1922 tys. miejsc czasowego zakwaterowania, a zatem zabezpieczono miejsca kwaterunkowe dla 78,8% ludności ewakuowanej przez organy obrony cywilnej⁴². Rok później natomiast uwzględniono możliwość przemieszczenia 7 mln 343 tys. Obywateli polskich (19,2% ogółu obywateli), przy czym terenowe organy obrony cywilnej

⁴¹ Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Raport – stan na 31 grudnia 2010 r.”, maj 2011, s. 9-10.

⁴² Tamże, s. 10.

miały ewakuować 2 mln 948 tys. (40,1% ogółu osób podlegających ewakuacji)⁴³. Generalnie przyjęto, że podstawę ewakuacji stanowi samoewakuacja, w związku z pozostałą część ludności miała zorganizować ewakuację własnym sumptem, w oparciu o własne środki transportowe.

W dokumentach przedstawianych przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w kolejnych latach nie odniesiono się do kwestii ewakuacji ludności. Przypuszczać można zatem, że ten sposób zbiorowej ochrony ludności nie jest przygotowywany na poziomie wyższym aniżeli lokalny, a jeśli tak – w sytuacji wystąpienia zagrożenia na znacznym obszarze, mogą wystąpić duże trudności z ewakuacją ludności, mienia i zwierząt.

Rokrocznie natomiast wskazywano na stan przygotowania budownictwa ochronnego. Podobnie, jak w przypadku ewakuacji, dane nie napawają optymizmem. Zanim jednak przejdziemy do nich, krótko o istocie i roli budowli ochronnych.

Państwa, na mocy art. 61 pkt. 3 Pierwszego Protokołu I, zobowiązane są do przygotowania i organizowania budowli ochronnych. Na gruncie prawa krajowego jeszcze do niedawna brakowało aktów prawnych poświęconych temu zagadnieniu, bowiem stare unormowania utraciły moc, a nowe nie uzyskały ważności. Obecnie natomiast kwestie te regulują Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, które weszły w życie z dniem 4 grudnia 2018 roku. Jest to pierwszy akt tej rangi od ponad 30 lat – ostatnie wytyczne ukazały się bowiem w 1985 roku. Tymczasem sytuacja na arenie międzynarodowej w ostatnich latach (wojna w Syrii, Gruzji, na Ukrainie, prowokacje wojskowe w państwach bałtyckich) pokazuje, że istnieje realna groźba konfliktu zbrojnego w Europie, w związku z czym nie należy zaniedbywać tej sfery bezpieczeństwa ludności. Nawet jeżeli atak nie jest skierowany na ludność cywilną, to i tak największą ofiarą jest właśnie wśród niej. Wydarzenia na Ukrainie czy w Syrii wyraźnie dowiodły, że w przypadku, kiedy liczba schronów jest niewystarczająca, nawet proste ukrycia, osłaniające wyłącznie przed odłamkami i zagruzowaniem, znacząco przekładają się na zabezpieczenie życia i zdrowia ludzkiego. Natomiast naziemne, nieosłonięte części nie zapewniają tego rodzaju ochrony⁴⁴.

⁴³ Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na 31 grudnia 2011 r.”, maj 2012, s. 10.

⁴⁴ P. Kwiatkowski, M. Szafrąński, *Schrony i ukrycia dla ludności*, www.ppoz.pl/index.php/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/1994-schrony-i-ukrycia-dla-ludnosci, (05.09.2019 r.).

Budowle ochronne od dawna traktowane są bowiem jako najskuteczniejszy środek ochrony zarówno przez bronią konwencjonalną, jak też bronią masowego rażenia.

Wytyczne wydane przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju stanowią tzw. akt prawny o mocy wewnętrzznego obowiązywania, co oznacza, że adresowane są do terenowych szefów obrony cywilnej, na których spoczywa odpowiedzialność za planowanie przestrzenne. W załączniku do wytycznych zawarto szereg istotnych kwestii, regulujących przygotowanie i organizację tego zbiorowego środka ochrony ludności. Ważnym zapisem jest nowa definicja budowli ochronnej – niepokoił bowiem fakt, iż od lat 90. XX wieku nie funkcjonowało w polskim ustawodawstwie żadne wyjaśnienie terminów „budowla ochronna”, „schron” czy „ukrycie”, ani opis wymogów technicznych dla tego rodzaju obiektów, zasad ich utrzymania, eksploatacji, ewidencji itd. Zatem zgodnie z nowymi przepisami prawnymi

przez budowlę ochronną należy rozumieć pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń⁴⁵.

Schron z kolei zdefiniowano jako

budowlę ochronną o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi ze wszystkich stron⁴⁶,

zaś ukrycie wedle zapisów wytycznych jest

budowlą ochronną niehermetyczną, wyposażoną w najprostsze instalacje, zapewniającą ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron⁴⁷.

⁴⁵ Załącznik do Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, § 1.1.

⁴⁶ Tamże, § 2.1.

⁴⁷ Tamże, § 2.2.

Przyjęto również kategorie schronów i ukryć poszczególnych odporności oraz sprecyzowano warunki techniczne, jakie powinny spełniać budowle ochronne. Schrony podzielono na:

- 1) schrony kategorii P – podstawowej odporności, zabezpieczające przed:
 - a) nadciśnieniem powietrznej fali uderzeniowej o wartości $\Delta p_m \geq 0,03$ MPa,
 - b) skutkami wstrząsu,
 - c) skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania,
 - d) odłamkami bomb i pocisków,
 - e) promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego $K \geq 100$,
 - f) oddziaływaniem pożarów w obrębie budynku, w którym usytuowano schron oraz w rejonie wokół schronu,
 - g) bojowymi środkami trującymi, a w przypadku wyposażenia w odpowiednie urządzenia – chroniące również przed innymi substancjami toksycznymi;
- 2) schrony kategorii A – o podwyższonej odporności, spełniające wymagania określone dla schronów podstawowej odporności, a ponadto zabezpieczające przed nadciśnieniem fali uderzeniowej o wartości $\Delta p_m \geq 0,1$ MPa rozchodzącej się w powietrzu i gruncie lub dodatkowo oddziaływaniem innych założonych czynników rażących, stosowane w celu zabezpieczenia infrastruktury wymagającej zwiększonej ochrony ze względu na przeznaczenie lub usytuowanie⁴⁸.

Ukrycia z kolei sklasyfikowano następująco:

- 1) ukrycia kategorii I – podstawowej odporności, zabezpieczające przed:
 - a) nadciśnieniem powietrznej fali uderzeniowej o wartości $\Delta p_m \geq 0,03$ MPa,
 - b) skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania,
 - c) odłamkami bomb i pocisków,
 - d) promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego $K \geq 100$,
 - e) oddziaływaniem pożarów w obrębie budynku, w którym usytuowano ukrycie oraz w rejonie wokół ukrycia;

⁴⁸ Tamże, § 2.3.

- 2) ukrycia kategorii II – zabezpieczające głównie przed promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania przenikliwego $K \geq 100$, zapewniające również ochronę przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków oraz zagruzowaniem;
- 3) ukrycia kategorii III – przeciwołamkowe, zabezpieczające tylko przed konwencjonalnymi środkami rażenia, w szczególności odłamkami bomb i pocisków oraz zagruzowaniem⁴⁹.

Ukrycia w ograniczonym stopniu zapewniają ochronę i nie stanowią zabezpieczenia przed bojowymi środkami trującymi. Z powodzeniem jednak osłaniają przed odłamkami, gruzem powstałym w wyniku zawalenia się budynku czy obniżają poziom promieniowania przenikliwego⁵⁰. Wobec powyższego, mogą być wykorzystane jedynie jako doraźnie organizowane obiekty ochronne w przypadku braku możliwości zastosowania innych rozwiązań.

W załączniku do wytycznych uwzględniono ponadto m.in. ogólne wymagania techniczne i funkcjonalne budowli ochronnych, szczegółowe wymagania w zakresie odporności, typoszereg drzwi ochronno-hermetycznych, wymagania w zakresie wentylacji, ochrony przeciwpożarowej, zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, zaopatrzenia w energię elektryczną, ogrzewania, urządzeń kontrolno-pomiarowych. W dokumencie określono także wymagania dla piwnic użytkowych i garaży z funkcją ochronną. Co ciekawe, dla osób, które zainteresowane są przygotowaniem ukryć we własnym zakresie, sformułowano zalecane rozwiązania ochronne w budownictwie jednorodzinnych.

Obowiązujące przepisy prawne nie czynią organów obrony cywilnej odpowiedzialnymi za utrzymanie schronów i ukryć. Z zapisów wytycznych wynika natomiast, że budowle ochronne powinny być planowane i realizowane w ramach środków własnych inwestora⁵¹. Co więcej, właściciele schronów i ukryć zobowiązani są do zapewnienia ogólnie obowiązujących wymogów

⁴⁹ Tamże, § 2.4.

⁵⁰ Z. Szczesniak, *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć. XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2012”*, Zakopane, 3-6.09.2010, Warszawa, 2012, s. 628-648.

⁵¹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, § 1.

w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, zwłaszcza określonych w ustawie Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414 z późn. zm.). Zgodnie z literą prawa,

obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając [...] ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej [...]⁵²

Natomiast zadaniem szefa obrony cywilnej województwa, powiatu oraz gminy – w zależności od obszaru, na jakim realizowana jest inwestycja – jest jedynie uwzględnienie miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej, przygotowywanych w ramach inwestycji celu publicznego dla takiej liczby osób, jaka wynika z koncepcji projektowych dla tego budynku/zespołu budynków⁵³.

Zaleca się, by budowle ochronne, poza obiektami specjalnego przeznaczenia, jak np. stanowiska kierowania, magazyny sprzętu obrony cywilnej, spełniały podwójną funkcję, pozostając w ciągłym użyciu. Takie zastosowanie mogą mieć m.in. przejścia podziemne, komórki lokatorskie, sale zebrań, magazyny, szatnie, świetlice, obiekty o przeznaczeniu kulturalnym, sportowym, handlowym czy szkoleniowym⁵⁴. Dostosowanie budynku czy zespołu budynków do funkcji ochronnej rekomenduje się dopiero w sytuacji podwyższania stanu gotowości obronnej państwa lub w przypadku innego zagrożenia⁵⁵.

Istniejące regulacje prawne stwarzają ramy do podejmowania prac w zakresie przygotowania i utrzymania budowli ochronnych na takim poziomie, aby spełniały one swoją funkcję ochronną. Jak wiele jest do zrobienia w tej materii, pokazują dane za lata 2010-2018 (wykres 2). Wynika z nich,

⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414 z późn. zm., art. 5.1.6.

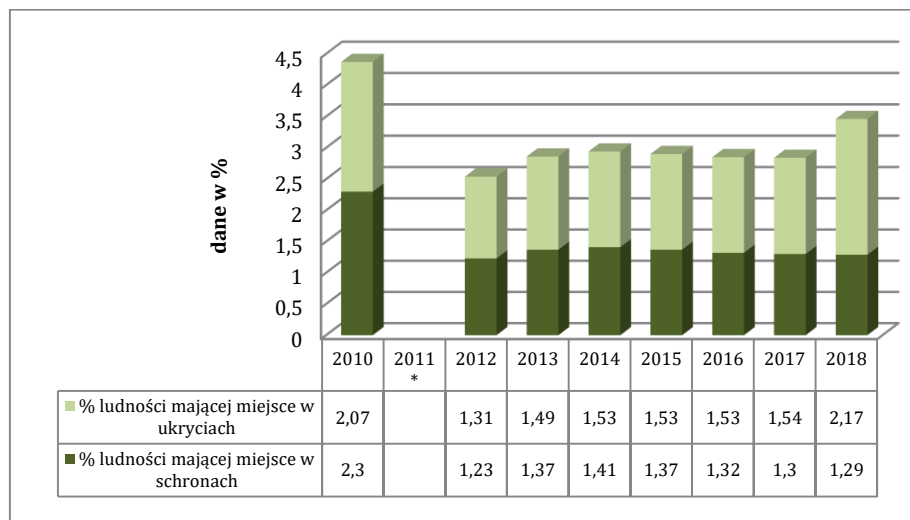
⁵³ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju..., § 2.

⁵⁴ Tamże, § 70.

⁵⁵ Tamże, § 71.

że w ostatnim roku sprawozdawczym istniejące schrony i ukrycia zabezpieczają potrzeby ok. 3,5% ludności naszego kraju. Na przestrzeni dziewięciu ubiegłych lat odsetek nieznacznie się zmieniał, jednak cały czas mieścił się w granicach 2,5-4,5% – jest to jeden z najniższych wskaźników w Europie. Oznacza to, że dla ponad 95% społeczeństwa nie ma przewidzianej ochrony w razie zagrożenia skutkami działania środków rażenia. Dla porównania, Szwecja dysponuje ponad 65 tys. budowli ochronnych dla 7 mln osób, co zabezpiecza potrzeby 85% tamtejszego społeczeństwa⁵⁶.

Co prawda, doniesienia o zamachach terrorystycznych płynące z różnych stron świata, coraz częściej także z obszaru naszego kontynentu, przyczyniły się do wzrostu zainteresowania inwestorów prywatnych tą formą ochrony. W skali kraju nie jest to jednak duży odsetek, odpowiadający istniejącemu zapotrzebowaniu. Powodowane jest to ciągle jeszcze brakiem odpowiedniej wiedzy i świadomości zagrożeń oraz ich skutków dla zdrowia i życia oraz mienia. Natomiast w sferze publicznej w czasie ostatnich dekad realizacja budynków schronowych niemal całkowicie ustała.



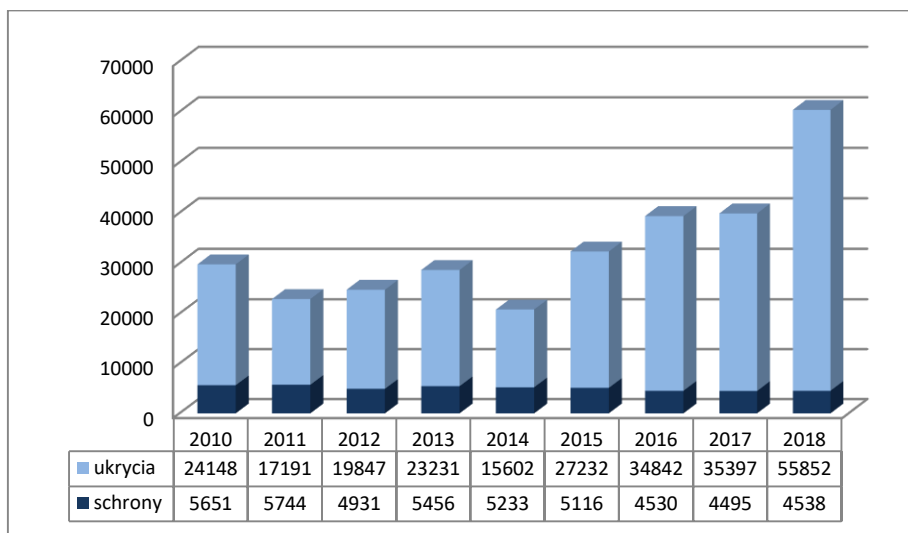
Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce, (03.08.2019 r.).

* brak dokładnych danych w w/w dokumencie

Wykres 2. Procentowe zestawienie miejsc w budowlach ochronnych w stosunku do liczby mieszkańców kraju w latach 2010-2018

⁵⁶ P. Kwiatkowski, M. Szafrński, *Schrony i ukrycia...*, dz. cyt.

Oznacza to, że ta forma zbiorowej ochrony ludności w zasadzie nie spełnia swojej roli, mimo iż – jak wynika z poniżej przedstawionych informacji (wykres 3) – na przestrzeni ostatnich lat – poza rokiem 2014 – odnotowuje się tendencję wzrostową w liczbie obiektów spełniających wymogi budowli ochronnych, szczególnie w roku ubiegłym.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce, (03.08.2019 r.).

Wykres 3. Porównanie liczby budowli ochronnych w skali kraju w latach 2010-2018

Jak czytamy w raporcie Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za 2018 rok, nie jest to jednak w większości przypadków rezultat nowych inwestycji, lecz braku stosownych uregulowań prawnych umożliwiających poprawną inwentaryzację, wydania wytycznych, ponownego ewidencjonowania, uzupełniania i korygowania sprawozdań przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przekształcania schronów na ukrycia. Większość istniejących budowli wzniesiono kilkadziesiąt lat temu. Brak należytej troski sprawił, że obecnie część z nich stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia. W rezultacie postępująca ich likwidacja jest nieunikniona. Niektóre obiekty położone są na obszarach przeznaczonych pod inwestycje budowlane i w związku z tym ustępują miejsca nowej zabudowie. W tym kontekście zgodzić się należy ze stanowiskiem Pawła Kwiatkowskiego i Michała Szafrąńskiego, którzy uznali, iż

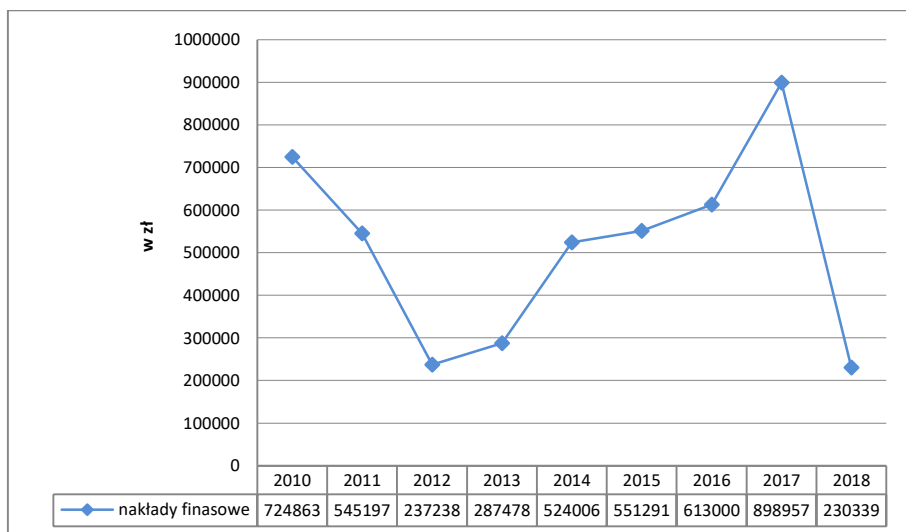
zatrzymanie lub odwrócenie tendencji spadkowej jest możliwe tylko wówczas, jeżeli wznoszone będą nowe budowle ochronne. Jednym z argumentów przemawiających za budową takich obiektów na szerszą skalę jest to, że osiągnięcie odporności podstawowej nie powoduje istotnego zwiększenia kosztów, a w przypadku konstrukcji żelbetowych (typu parkingi podziemne) wymóg ten spełniają nawet niektóre istniejące obiekty, bez żadnych dodatkowych rozwiązań podnoszących wytrzymałość elementów konstrukcyjnych⁵⁷.

Ogólny stan techniczny istniejących budowli ochronnych jest niezadawalający. Z reguły odpowiada on stanowi technicznemu budynków, w których się one znajdują. W wielu przypadkach stan techniczny schronów przekreśla zasadnicze wymogi ochronne i nie rokuje ich uzyskania dzięki remontom i przebudowie ze względu na zbyt wysokie koszty tego rodzaju przedsięwzięć. W związku z tym zarządcy tychże budynków rezygnują z utrzymywania w pełnej sprawności zainstalowanych w nich urządzeń i wyposażenia, co oczywiście przekłada się na spadek ich wartości użytkowej. Dotowanie utrzymania i konserwacji obiektów o przeznaczeniu ochronnym nadal pozostaje na niskim poziomie, nieadekwatnym do istniejących potrzeb. Co prawda w latach 2013-2017 obserwowano systematyczny wzrost nakładów finansowych na budownictwo ochronne w Polsce, ale w roku 2018 nastąpił gwałtowny spadek finansowania tej zbiorowej formy ochrony ludności (wykres 4). Były to nakłady rzędu 230 339 zł – najniższe w ciągu ostatnich dziewięciu lat.

Budownictwo ochronne to niezwykle potrzebny sposób zbiorowej ochrony ludności, bowiem człowiek właściwie ukryty ma szansę przetrwać okres największego zagrożenia. Potrzebne jest jednak właściwe zrozumienie tej materii, nadanie jej odpowiedniej rangi wśród innych sposobów i metod ochrony ludności, aby szły za tym należycie wysokie nakłady finansowe na budowę i utrzymanie w stanie gotowości nowych obiektów, a także modernizację istniejących i przygotowanie ich do spełniania funkcji ochronnej. Pożądanym działaniem jest także edukowanie społeczeństwa, kształtowanie świadomości obronnej oraz nakłanianie do przygotowania ukryć we własnym zakresie. Zakładać jednak można, że przedsięwzięcie to – ze względu na brak merytorycznego przygotowania struktur obrony cywilnej

⁵⁷ Tamże.

oraz dewaluowanie znaczenia i brak zrozumienia dla tego rodzaju zabezpieczeń przez społeczeństwo – napotkać może duże trudności realizacyjne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce, (03.08.2019 r.).

Wykres 4. Porównanie nakładów finansowych przeznaczonych w skali kraju na budownictwo ochronne w latach 2010-2018

Podsumowanie

Funkcjonowanie człowieka w świecie obarczone jest wieloma zagrożeniami. Z niektórymi z nich umie uporać się sam. Częściej jednak wymaga pomocy i wsparcia ze strony państwa i jego struktur. Dążenie do ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz wszystkich elementów determinujących jego stabilne funkcjonowanie, stało się priorytetem działania nie tylko pojedynczych osób, ale wielu podmiotów zbiorowych w skali krajowej i międzynarodowej.

Dynamika zagrożeń, ich natężenia, jakości i charakteru wymusza konieczność nieustannego ewoluowania i doskonalenia istniejących systemów bezpieczeństwa. W tym kontekście struktury ochrony ludności powinny być przygotowane do radzenia sobie nie tylko z klasycznymi zagrożeniami, ale także do przeciwdziałania i realizacji swojego celu także w warunkach zagrożeń nowych, nieznanych, nietypowych.

Tymczasem praktyka pokazuje, że skuteczność realizacji zadań z zakresu ochrony ludności jest niezadawalająca. Jest to przede wszystkim wynik braku przejrzystych i spójnych uregulowań prawnych, określających zadania, obowiązki i uprawnienia poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa cywilom. Podtrzymywanie dotychczasowych zdolności państwa do realizacji przedsięwzięć z obszaru ochrony ludności, rozwój i doskonalenie ich wymaga także odpowiednio wysokich nakładów finansowych. Nie bez znaczenia pozostają także niskie kompetencje merytoryczne osób odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację działań ochronnych i obronnych oraz brak świadomości obronnej społeczeństwa.

Struktura, organizacja i wyposażenie obrony cywilnej – jednego z ogniw odpowiedzialnych za ochronę ludności – nie przystają bowiem – m.in. ze względu na wyżej wymienione uwarunkowania – do współczesnych wymagań z zakresu zapewnienia ludności bezpieczeństwa w obliczu różnorodnych zagrożeń. Obecny stan przygotowania formacji obrony cywilnej przekreśla możliwość realizacji nałożonych na nie zadań, a tym samym ich udział w ochronie ludności i usuwaniu skutków zaistniałych zagrożeń jest i w najbliższym czasie będzie marginalny.

Bibliografia

Pozycje zwarte

Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Warszawa 1957.

Górski S., *Współczesna ochrona ludności. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2016.

Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2017.

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

Kitler W., *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, A. Skrabacz (red.), Warszawa 2010.

Kitler W., *Ochrona ludności*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej II RP*, W. Kitler (red.), Warszawa 2001.

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

Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Warszawa 2008.

Szcześniak Z., *Zasady kształtowania układów funkcjonalnych, ustrojów nośnych oraz warstw ochronnych schronów i ukryć. XXVI Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna „EKOMILITARIS-2012”*, Zakopane, 3-6.09.2010, Warszawa, 2012.

Szmitkowski P., *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie administracji publicznej*, Siedlce 2017.

Artykuły w czasopismach

Kalinowski R., *Obrona cywilna – zakres pojęciowy*, „Podlaskie Zeszyty Pedagogiczne” 2002, nr 5-6, s. 84.

Strony internetowe

Kwiatkowski P., Szafrąński M., *Schrony i ukrycia dla ludności*, www.ppoz.pl/index.php/ratownictwo-i-ochrona-ludnosci/1994-schrony-i-ukrycia-dla-ludnosci (05.09.2019 r.).

NIK, *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, KPB.430.009.2017, Nr ewid. 147/2018/P/17/039/KPB, www.nik.gov.pl/plik/id,18895,vp,21498.pdf (03.08.2019 r.).

Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Raport – stan na 31 grudnia 2010 r.”, maj 2011, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (06.09.2019 r.).

Raport Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej „Ocena stanu przygotowania obrony cywilnej w Polsce. Stan na 31 grudnia 2011 r.”, maj 2012, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (06.09.2019 r.).

Raporty Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej za lata 2010-2018, www.ock.gov.pl/obrona_cywilna_kraju/ocena_ol_i_oc_w_polsce (03.08.2019 r.).

Słownik języka polskiego PWN, W. Doroszewski (red.), www.sjp.pwn.pl (02.08.2019 r.).