

KULTURA BEZPIECZEŃSTWA
NAUKA PRAKTYKA REFLEKSJE
Nr 32, 2018 (222–238)
ISSN 2299-4033 DOI: 10.5604/01.3001.0012.8102

ZAKRES I CHARAKTER PRAWNYCH
REGULACJI POWSZECHNEJ SAMOOBRONY
W POLSCE

SCOPE AND CHARACTER OF LEGAL
REGULATIONS OF THE COMMON SELF-
DEFENSE IN POLAND

Piotr SZANTER
Akademia Pomorska w Słupsku

ABSTRACT:

The common self-defense is an important tool for the implementation of tasks related to civil protection in the conditions of military threats, but also for various types of cataclysms. In the light of international law, it is an important element of civil defense, and its scope and character are regulated by internal legal regulations. The aim of the article is to draw attention to the scope and nature of legal regulations of the institutions of the common self-defense in Poland. The author analyzed the inclusion of the above issues in laws, governments ordinances and acts of local law.

KEY WORDS:

security, national security, common self-defense, training of the population, civil defense, international law of peace and security

ABSTRAKT:

Powszechna samoobrona jest ważnym narzędziem realizacji zadań związanych z ochroną ludności w warunkach zagrożeń militarnych, ale też i różnego rodzaju kataklizmów. W świetle prawa międzynarodowego jest ważnym elementem obrony cywilnej, a jej zakres i charakter regulują wewnętrzne przepisy prawa. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na zakres i charakter prawnych regulacji instytucji powszechnej samoobrony w Polsce. Autor przeanalizował ujęcie powyższej problematyki w ustawach, rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego.

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo, samoobrona powszechna, szkolenie ludności, obrona cywilna, międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa

WSTĘP

Podstawowym obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa jego obywatelom między innymi poprzez wprowadzanie w życie oraz kontrolowanie przestrzegania aktów prawnych i wykonawczych, a także poszukiwanie i wdrażanie w życie działań zapewniających fizyczną ochronę ludności przed różnego rodzaju zagrożeniami. Ochrona ludności jest przez to jednym z najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego. Związana jest bowiem z fizyczną egzystencją społeczeństwa, dającego się wyodrębnić dzięki posiadaniu wspólnych: **języka, historii, tradycji i kultury**¹, a więc zbiorowości, którą w europejskiej myśli społecznej określa się mianem narodu.

Termin „ochrona ludności” nie jest terminem jednoznacznym głównie poprzez bardzo szeroki zakres działań przewidzianych do realizacji w jej ramach. Obejmuje bowiem zarówno działania administracji publicznej, jak i działania indywidualne, zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia osób oraz ich mienia, a także utrzymania sprzyjających warunków środowiskowych do przeżycia. Obejmuje również działania z zakresu pomocy socjalnej i psychologicznej dla poszkodowanych, ich osłony prawnej oraz przygotowania do radzenia sobie z różnego rodzaju

¹ P. Szmítkowski, *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*. „Colloquium WNHIS AMW”, 2012, nr 4, s. 133.

problemami i zagrożeniami w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, a także bezpośrednio po nich. Powszechnie przyjmuje się, że ochrona ludności leży w zakresie obowiązków obrony cywilnej, jednak zakres jej działalności wykracza znacznie dalej, toteż nie można tych pojęć ze sobą utożsamiać².

Termin ten odnosi się do ochrony ludności cywilnej³ i obejmuje zarówno działania administracji publicznej, jak działania indywidualne, ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób oraz ich mienia. Ma na celu stworzenie bądź utrzymanie sprzyjających warunków życia niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej, niesienie poszkodowanym pomocy socjalnej i psychologicznej, ich osłonę prawną oraz przygotowanie do przetrwania w trakcie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, a także bezpośrednio po nich⁴. Zgodnie z zapisem Konwencji genewskiej⁵ ochrona ludności stanowi jedno z zadań obrony cywilnej i obejmuje przedsięwzięcia zapewniające przetrwanie ludzi w czasie kataklizmu i wojny. W tym ujęciu jest ona sferą bezpieczeństwa, która w głównej mierze skupia swoje zainteresowanie na zapewnieniu ludziom odpowiednich warunków egzystencji bez względu na przyczynę zagrożenia⁶.

Podstawowymi instytucjami zajmującymi się ochroną ludności są organy administracji publicznej. Należą do nich zarówno organy administracji rządowej (m.in. Rada Ministrów, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz wojewodowie), jak i samorządowej (marszałkowie województw, starostowie, burmistrzowie, pre-

² *Ochrona ludności*, online: https://pl.wikipedia.org/wiki/Ochrona_ludności (dostęp: 16.08.2018).

³ Zgodnie z treścią art. 50 ust. 2 Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku (Dz. U. 1992 r. nr 41, poz. 175) ludność cywilna obejmuje wszystkie osoby cywilne.

⁴ *Ibidem*, art. 61.

⁵ Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik) oraz I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik) część IV, art. 51.

⁶ B. Michailiuk, *Ochrona ludności i ratownictwo*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2014, s. 278–279.

zydenci miast oraz wójtowie). W pierwszej kolejności zadania z zakresu ochrony ludności wykonują w Polsce:

- państwowe służby ratownicze, np. Państwowa Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne;
- organizacje ratownicze i humanitarne o charakterze społecznym, m.in. Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Polski Czerwony Krzyż;
- służby ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, np. policja, straż gminna.

Jak wspomniano wcześniej, ochrona ludności obejmuje działania instytucji publicznych, ale też i działania indywidualne, chroniące każdego człowieka przed skutkami różnego rodzaju zagrożeń. Stąd też jej ważnym elementem staje się samoobrona. Jako forma ludzkiej aktywności towarzyszy ona człowiekowi od zarania dziejów, przybierając postać samoobrony niezbrojnej i samoobrony zbrojnej, czy jakbyśmy to określili bardziej współcześnie – samoobrony niemilitarnej i samoobrony militarnej. Jest to dowód na to, że zachodził i nadal zachodzi wyraźny związek między samoobroną a agresją czy jakimkolwiek innym zagrożeniem⁷.

Samoobrona – w jakiegokolwiek formie by nie występowała – jest naturalną i najstarszą formą organizacji bezpieczeństwa każdego człowieka i całego społeczeństwa, uzupełnioną w Rzeczypospolitej Polskiej przez rządowe i samorządowe formy organizacji bezpieczeństwa. Jest niekiedy odpowiedzią społeczności na nieudolność władz lokalnych lub ich niechęć do działania w zakresie ochrony ludności we wszystkich strefach bezpieczeństwa narodowego⁸. Powszechna samoobrona to w świetle polskich uregulowań prawnych część obrony cywilnej, **będącej** z kolei częścią składową niemilitarnego elementu obrony narodowej (obok elementów militarnych). Obrona niemilitarna jest wykorzystywana do realizacji misji i celów obrony narodowej narzędziami o niemilitarnym charakterze. Obejmuje działalność organów administracji i społeczeństwa w czasie pokoju i w okresie wojny, stąd powszechna samoobrona mieści się w tej formie działań obronnych. Przygotowanie ludzi do uczestnictwa w po-

⁷ R. Kalinowski, *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2011, s. 64.

⁸ *Ibidem*, s. 45.

wszechnej samoobronie polega na ich udziale w szkoleniu i wykonywaniu określonych obowiązków w ramach przygotowań do samoobrony.

W tym miejscu należy zadać pytanie, czy zakres i charakter regulacji prawnych powszechnej samoobrony w Polsce pozwalają na jej właściwą organizację i podejmowanie odpowiednich działań w sytuacjach stanowiących zagrożenie dla zdrowia, życia i mienia ludności cywilnej.

POJĘCIE, ISTOTA I ZAKRES ZADAŃ REALIZOWANYCH W RAMACH POWSZECHNEJ SAMOOBRONY

Aby w pełni zrozumieć znaczenie terminu „powszechna samoobrona”, który jest wyrazem złożonym, i wskazać na jej istotne cechy, warto przyjrzeć się semantycznej interpretacji słów wchodzących w jego zakres, czyli wyjaśnić znaczenie pojęć: „samoobrona” i „powszechny”.

Według *Słownika języka polskiego*⁹ samoobrona to obrona samego siebie, odparcie bezpośredniego zamachu na dobro własne, akt, instynkt, odruch samoobrony. Samoobrona ludności to z kolei w znaczeniu słownikowym element składowy obrony cywilnej obejmujący kompleks przedsięwzięć mających na celu przygotowanie i prowadzenie prac związanych z obroną ludności w czasie pokoju, kryzysu i w okresie wojny¹⁰. Natomiast w *Słowniku współczesnego języka polskiego* samoobronę określono jako obronę własną „obron[ę] przed zagrożeniem zdrowia, życia”¹¹. Samoobrona zatem traktowana jest jako oddolna forma obrony narodowej, polegająca na samorzutnym, trwałym lub doraźnym organizowaniu się ludności cywilnej w miejscu zamieszkania dla przeciwstawienia się zagrożeniom życia, zdrowia, mienia czy środowiska, lub jako część obrony cywilnej. Pojęcie obrony cywilnej i jej rozumienie nie sprowadza się tylko do jednej definicji. Jej funkcjonowanie może być rozpatrywane poprzez wiele czynników. Szersze podejście do zagadnienia obrony cywilnej pozwala na jej widzenie w ujęciu systemowym, funkcjonalnym i organizacyjnym.

W ujęciu systemowym obrona cywilna to niemilitarne ogniwo, to siły ochrony społeczeństwa i ratownictwa wchodzące w skład podsystemu pozamilitarnego systemu obronności państwa. Wyróżniając system obro-

⁹ *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978–1981.

¹⁰ R. Kalinowski, *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2011, s. 45.

¹¹ *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Wilga, Warszawa 1996, s. 639.

ny cywilnej, można mówić o podsystemie operacyjnym obrony cywilnej, podsystemie wsparcia lokalnego, podsystemie wsparcia narodowego oraz podsystemie wsparcia międzynarodowego¹².

W ujęciu funkcjonalnym obrona cywilna obejmuje zespół czynności, do których zaliczyć można: ochronę ludności zarówno materialną, jak i moralną, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa cywilnego zbiorowego, wsparcie sił zbrojnych, ochronę urządzeń i instalacji, zasobów dóbr i żywności, a także bogactw o znaczeniu ogólnonarodowym, w tym dóbr kultury. Dodać należy także zapewnienie sprawnego funkcjonowania organów władzy państwowej w sytuacjach nadzwyczajnych, wykrywanie zagrożeń, a także ostrzeganie i alarmowanie ludności, walkę z żywiołami, planowanie działań wszystkich sił państwowych i pozarządowych, udzielanie pomocy poszkodowanym oraz szkolenia i edukację w tym zakresie¹³.

Organizacyjne ujęcie obrony cywilnej koresponduje z ujęciem funkcjonalnym. Jest to zespół przedsięwzięć, zadań realizowanych w ramach funkcji ochrony i ratownictwa ludności. Należy tu wymienić: wykrywanie zagrożeń, alarmowanie i ostrzeganie, ewakuacja oraz przygotowanie budowli ochronnych czy też zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej, powszechna samoobrona i udzielanie pomocy przez odpowiednie organa przy aktywnym udziale społeczeństwa w ramach obrony powszechnej¹⁴.

W aktach prawnych obowiązujących w Polsce, tj. ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie obrony cywilnej, czy też rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie powszechnej samoobrony ludności, przed terminem „samoobrona” występuje słowo „powszechna”. Powszechny, znaczy tyle co generalny, wszystko obejmujący, ogólny i uniwersalny, taki, który odnosi się do wszystkich czasów, miejsc i ludzi – standard, dający się zawsze stosować. Tak więc synonimem „powszechnego” jest „wspólny” oraz „globalny”¹⁵. Powyższe słowa wskazują, iż samoobrona powszechna jest

¹² R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 228.

¹³ W Kitler W., *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, W. Kitler (red.), AON, Warszawa 2001, s. 20–21.

¹⁴ R. Kalinowski, *Obrona...*, op. cit., s. 229.

¹⁵ R. Kalinowski, *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2011, s. 46.

sumą jednostkowych działań samoobronnych (samoochronnych) mających istotne wartości społeczne wyróżniające się wzajemnym świadczeniem na rzecz nas samych i określonych grup oraz środowisk. Realizacja określonych form samoorganizacyjnych ma miejsce wówczas, gdy nie istnieje możliwość pełnej realizacji interesów społecznych w sposób zinstytucjonalizowany, gdy występują pewne obszary braku bezpieczeństwa, których nie chcą lub nie mogą zagospodarować wyższe formy organizacji społecznej, jakimi są państwo i jego instytucje¹⁶. To nic innego jak dążenie do indywidualnego i osobistego zabezpieczania się ludzi i ich działania w sytuacjach niebezpiecznych.

Jak podaje ustawa: „W ramach przygotowania do samoobrony osoby posiadające obywatelstwo polskie mogą być zobowiązane do:

1. Przygotowania ochrony budynku lub lokalu mieszkalnego oraz mienia osobistego i indywidualnego.

2. Zabezpieczenia własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed zanieczyszczeniem lub skażeniem.

3. Utrzymywania i konserwacji posiadanego oraz przydzielonego sprzętu i środków ochrony.

4. Utrzymywania i konserwacji domowych pomieszczeń ochronnych.

5. Wykonywania innych przedsięwzięć mających na celu ochronę własnego życia, zdrowia i mienia oraz udzielania pomocy poszkodowanym¹⁷.

Samoobrona powszechna powinna być podstawowym elementem składowym systemu ochrony ludności. Dlatego też główni beneficjenci powszechnej samoobrony, a więc wszyscy obywatele – obok podmiotów państwowych – powinni być szczególnie odpowiedzialni za realizację tego przedsięwzięcia¹⁸. Z zasady powszechności zastosowanej w stosunku do tej instytucji prawnej wynika, że obowiązek samoobrony powszechnej obejmuje każdego obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. Szczegółowe uregulowania w tej kwestii znajdują się w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w artykule 85, z którego w sposób jednoznaczny wynika, że obowiązkiem każdego obywatela jest obrona ojczyzny. Konstytucja zwalnia z obowiązku odbycia służby wojskowej obywateli, których przekonania religijne lub wyznawane zasady moralne nie pozwalają na odbywanie służby wojskowej,

¹⁶ Ibidem, s. 46-47.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967 r. nr 210, poz. 2036 ze zm., art. 173 ust. 1.

¹⁸ R. Kalinowski, *Ochrona ludności...*, op. Cit., s. 47.

ale nie zwalnia ich z obowiązku uczestniczenia w innych formach działań obronnych, w tym z udziału w powszechnej samoobronie¹⁹.

Zgodnie z Konstytucją szczegółowe zasady realizacji zadań związanych z obroną Rzeczypospolitej Polskiej powinna regulować ustawa, a w konsekwencji i akty prawne niższej rangi, wskazane w powyższej ustawie. Dotyczy to również kwestii dotyczących powszechnej samoobrony. W prawie polskim powszechna samoobrona regulowana jest między innymi w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie powszechnej samoobrony ludności²¹ oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej²².

POWSZECHNA SAMOOBRONA W ŚWIETLE USTAWY O POWSZECHNYM OBOWIĄZKU OBRONY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej (Dz. U. 1967 r. nr 210, poz. 2036 ze zm.) jest aktem prawnym o uniwersalnym charakterze. W ustawie podkreśla się wyraźnie, że „(...) Obrona Ojczyzny jest sprawą i obowiązkiem wszystkich obywateli RP, a umacnianie obronności RP, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela (...)”²³.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., art. 85.

²⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r...., op. cit.

²¹ Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie powszechnej samoobrony ludności, Dz. U. 1993 r, nr 91, poz. 421.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej (Dz. U. 1993 r. nr 93, poz. 429 z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967 r. nr 210, poz. 2036 ze zm., art. 1 i art. 2.

Problematykę powszechnej samoobrony ludności zawiera rozdział 4 przedmiotowej ustawy. Czytamy w nim między innymi, że:

1. „Osoby posiadające obywatelstwo polskie, zdolne ze względu na stan zdrowia, podlegają obowiązkowi szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony.

2. Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony ma na celu przygotowanie do samoobrony przed środkami masowego rażenia oraz innymi działaniami nieprzyjaciela.

3. Szkolenie ludności w zakresie powszechnej samoobrony przeprowadza się w formie zajęć podstawowych lub ćwiczeń praktycznych.

4. Ćwiczenia praktyczne mogą polegać również na udziale w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków”²⁴.

Można wywnioskować, że udział ludności w szkoleniu jest obowiązkiem każdego Polaka i z tego obowiązku może być zwolniona tylko określona grupa osób uwzględniona w zapisie art. 169 wskazanej ustawy, a mianowicie:

1. „Osoby, które ukończyły sześćdziesiąt lat życia.

2. Osoby uznane za stale lub długotrwale niezdolne do pracy w gospodarstwie rolnym na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników lub za całkowicie niezdolne do pracy oraz samodzielnej egzystencji albo całkowicie niezdolne do pracy na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub zaliczone do osób o znacznym stopniu niepełnosprawności albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

3. Kobiety w ciąży oraz w okresie sześciu miesięcy po odbyciu porodu.

4. Osoby sprawujące opiekę nad dziećmi do lat ośmiu.

5. Osoby sprawujące opiekę nad: dziećmi od lat ośmiu do szesnastu, osobami obłożnie chorymi, osobami, wobec których orzeczono stałą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, osobami, wobec których orzeczono całkowitą niezdolność do pracy oraz samodzielnej egzystencji na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, osobami zaliczonymi do znacznego stopnia niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia

²⁴ Ibidem, art. 168.

27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, jeżeli osoby te wspólnie z nimi zamieszkują i opieki tej nie można powierzyć innym osobom.

6. Osoby pobierające naukę lub odbywające studia w szkołach wszystkich typów.

7. Osoby odbywające zasadniczą służbę lub szkolenie w obronie cywilnej oraz służbę zastępczą.

8. Żołnierze w czynnej służbie wojskowej oraz funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej²⁵.

Za zasadnością powyższych zapisów przemawia głównie zdroworozsądkowość ustawodawcy, a także względy humanitarne²⁶.

Dodatkowo w art. 169 w pkt. 2 wskazanej ustawy od obowiązku szkolenia mogą być zwolnieni żołnierze rezerwy posiadający karty mobilizacyjne do jednostek Sił Zbrojnych, osoby posiadające karty przydziału do jednostek zmilitaryzowanych oraz osoby posiadające karty przydziału do służby w obronie cywilnej²⁷.

Nie zwalnia to jednak nikogo z obowiązku odpowiedniego przygotowania się i racjonalnego działania w obliczu zagrożenia w ramach powszechnej samoobrony. Poczucie obywatelskiej odpowiedzialności i świadomości oraz odpowiednia organizacja powodują, że każdy obywatel powinien w razie zagrożenia wykonać podstawowe czynności związane z ochroną własnego życia, zdrowia i mienia, czy też udzieleniem pomocy sobie i innym.

W ustawie problematykę powszechnej samoobrony sprowadza się do przedsięwzięć (zadań) obrony cywilnej, która w zamysle ustawodawcy „ma (...) na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń 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”²⁸.

Ponadto należy zauważyć, że ustawodawca nie określił powszechnej samoobrony przez jej zdefiniowanie, a jedynie pośrednio wskazał, czego

²⁵ Ibidem, art. 169 pkt 1.

²⁶ R. Kalinowski, *Ochrona...*, op. cit., s. 49.

²⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r..., op. cit., dział IV, art. 169 pkt 2.

²⁸ Ibidem, art. 137.

może ona dotyczyć. Nie znajdujemy w ustawie opisu form samoobrony powszechnej, a przecież to one powinny w dużym stopniu decydować o naszym bezpieczeństwie. W tym miejscu warto zauważyć, że niektóre formy doraźnej samoobrony (powszechnej) obserwuje się w codziennym życiu. Wśród nich wymienić można między innymi: samoratownictwo się mieszkańców, doraźne świadczenia osobiste i rzeczowe, społeczne akcje humanitarne, pomoc w poszukiwaniu osób zaginionych, samopomoc sąsiedzka, darowizny, wychowanie w rodzinie, społeczne akcje wsparcia działań służb ratowniczych i porządkowych²⁹. Warto się zastanowić, czy powinny one zostać prawnie uregulowane.

POWSZECHNA SAMOOBRONA W ŚWIETLE AKTÓW WYKONAWCZYCH

Na podstawie art. 171 ust. 1 i art. 173 ust. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie powszechnej samoobrony ludności³⁰, które określa organizację, zasady i wymiar szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony, zasady i tryb zwalniania od tego obowiązku, właściwości organów w tych sprawach oraz zasady i tryb postępowania w sprawach nakładania przez wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) obowiązków w zakresie powszechnej samoobrony.

Zaznaczyć należy, że organom organizacji publicznej przypisano odpowiedzialność w zakresie wyegzekwowania obowiązków nakładanych na obywateli. Z tego względu wójt lub burmistrz (prezydent miasta) uprawnieni są do nakładania na obywateli obowiązków dotyczących:

- „postępowania po ogłoszeniu sygnałów alarmowych,
- przygotowania się do ochrony lokali, budynków mieszkalnych, gospodarczych, żywności, wody, płodów rolnych i pasz,
- utrzymywania w należytym stanie technicznym sprzętu i środków ochrony,
- przygotowania i wykorzystania domowych pomieszczeń ochronnych,
- postępowania w rejonach porażenia, klęsk żywiołowych i innych zagrożeń oraz udzielania pomocy poszkodowanym”³¹.

²⁹ R. Kalinowski, *Ochrona...*, op. cit., s. 51.

³⁰ Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku..., op. cit.

³¹ Ibidem, § 10, pkt 1.

Na podstawie powyższych obowiązków nałożonych na obywateli wójt lub burmistrz (prezydent miasta):

- „dokonuje organizacyjnego podziału zadań dla bloków, zespołów budynków i kwartałów, zlecając ich wykonanie właścicielom budynków, administracji lokali, zespołom i samorządom mieszkańców,
- zapewnia uwzględnienie w planach obrony cywilnej zadań w zakresie powszechnej samoobrony,
- dokonuje kontroli przygotowań w zakresie samoobrony”³².

Ponadto w przedmiotowym rozporządzeniu wskazano, że w ramach przygotowania do samoobrony nakładanie obowiązków na obywateli następuje w formie przepisów gminnych³³.

Dodatkowo rozporządzenie określa zasady, organizację i wymiar szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony. Zadanie to polega przede wszystkim na obowiązkowym udziale ludności w zajęciach podstawowych lub ćwiczeniach praktycznych.

Zajęcia podstawowe, jako zorganizowane szkolenia lub samokształcenie, mają teoretycznie przygotować ludność do wykonywania zadań samoobrony. Przeprowadza się je w cyklu pięcioletnim, nie więcej niż dwa razy w roku, po 4 godziny w dzień roboczy lub do 8 godzin w dzień ustawowo wolny od pracy. Za podstawę do programu zajęć służą założenia programowe Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Uwzględniają one problematykę zagrożeń danego rejonu, zakładu czy środowiska, zasad postępowania w przypadkach ich pojawienia się, udzielania pomocy poszkodowanym. Omawiane zajęcia prowadzone są w zakładach pracy lub w miejscach zamieszkania³⁴. W czasie ćwiczeń praktycznych wykonywane są przedsięwzięcia dające możliwość nabycia praktycznych umiejętności ochrony własnego zdrowia i życia, gospodarstwa domowego i udzielania pomocy poszkodowanym³⁵. Szkolenia te mają na celu poszerzenie wiedzy i umiejętności zdobytych w czasie zajęć podstawowych, niezbędnych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.

Zajęcia podstawowe prowadzi się według wytycznych przygotowanych przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) na podstawie założeń pro-

³² Ibidem, § 10, pkt 2.

³³ Ibidem, § 11.

³⁴ Ibidem, § 5, pkt 4.

³⁵ Ibidem, § 2, pkt 3.

gramowych opracowanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju³⁶, który jest centralnym organem administracji rządowej do spraw obrony cywilnej. Na podstawie tych wytycznych³⁷ szkolenia z zakresu obrony cywilnej są ukierunkowane na osiągnięcie następujących celów:

- „przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej,
- przygotowanie pracowników administracji publicznej, zakładów pracy oraz formacji obrony cywilnej do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej,
- doskonalenie nabytych przez podmioty, o których mowa w pkt 1 i 2, umiejętności do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej”³⁸.

Omawiane zajęcia prowadzone są na szczeblach centralnych i terenowych, a także w zakładach pracy lub w miejscach zamieszkania. Wydatki na szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony pokrywane są ze środków budżetu państwa. Szefami terenowych jednostek obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin³⁹, szefowie obrony cywilnej ustalają zadania wypełniane w ramach OC i kontrolują ich realizację. Kierują również działalnością jednostek niższego szczebla.

Obowiązek udziału w szkoleniu w zakresie powszechnej samoobrony nakłada się w formie decyzji wydawanej przez wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)⁴⁰. Obowiązkowi szkoleń podlegają: wojewodowie i marszałkowie województw, dyrektorzy generalni i dyrektorzy wydziałów urzędów wojewódzkich, dyrektorzy lub kierownicy komórek organizacyjnych ministerstw i urzędów centralnych właściwych w sprawach obrony cywilnej, komendanci główni Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej oraz komendanci wojewódzcy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, szefowie oddziałów Straży Granicznej oraz dyrektorzy biur

³⁶ Ibidem, § 5.

³⁷ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej (z dnia 11 stycznia 2016 r.).

³⁸ Ibidem, § 1.

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz. U. 2002 r. nr 96, poz. 850, § 1.

⁴⁰ Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku..., op. cit., § 6, pkt 1.

komend głównych Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej właściwych do spraw obrony cywilnej, osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej w urzędach administracji szczebla wojewódzkiego; starostowie, wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z prowadzeniem spraw obrony cywilnej w urzędach administracji szczebla powiatowego i gminnego, członkowie formacji obrony cywilnej szczebla wojewódzkiego, komendanci powiatowych formacji obrony cywilnej, kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych, nauczyciele przedmiotu edukacji dla bezpieczeństwa, członkowie formacji obrony cywilnej szczebla powiatowego, komendanci gminnych formacji obrony cywilnej, kierownicy zakładów pracy, osoby zatrudnione w zakładach pracy wykonujące zadania z zakresu obrony cywilnej, członkowie formacji obrony cywilnej szczebla gminnego, pracownicy zakładów pracy, ludność niezorganizowana; pracownicy zakładu pracy, komendanci zakładowych formacji obrony cywilnej, formacje obrony cywilnej szczebla zakładowego⁴¹.

Przygotowaniu się do racjonalnego zachowania w sytuacjach niebezpiecznych pomaga posiadanie stosownej wiedzy o obowiązkach i prawach w ramach samoobrony, organizacji obrony cywilnej w swojej gminie, organizacji władz lokalnych i ich uprawnień oraz służbach i podmiotach niosących pomoc. Sprzyja także umiejętność wykonywania prostych czynności ochronnych i ratunkowych, posługiwanie się środkami ochronnymi i ratunkowymi oraz umiejętność udzielenia poszkodowanym doraźnej pomocy przedmedycznej⁴².

Reasumując, można przyjąć, że wszystkie wyżej przedstawione akty wykonawcze do ustawy o powszechnym obowiązku obrony, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie powszechnej samoobrony ludności, Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, w znacznym stopniu regulują zakres działań przewidzianych do realizacji w ramach powszechnej samoobrony, a także w pełni korespondują z zapisami ustawy. Działania te mają odzwierciedlenia w programach

⁴¹ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju..., op. cit., § 3.

⁴² R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce...*, op. cit., s. 50.

nauczania szkół, gdzie młodzież przeszkalana jest w ramach zajęć edukacji dla bezpieczeństwa, które teoretycznie i praktycznie przygotowują uczniów do właściwego zachowania oraz odpowiednich reakcji w sytuacjach trudnych i kryzysowych, stwarzających zagrożenia dla zdrowia i życia. Przedmiot ten obejmuje różnorodne treści kształcenia z zakresu bezpieczeństwa państwa, w tym powszechnej samoobrony i obrony cywilnej, oraz treści dotyczące organizacji działań ratowniczych, edukacji zdrowotnej i pierwszej pomocy⁴³. Ponadto na podstawie decyzji i wytycznych zawartych w przytoczonych aktach prawnych w zakładach pracy przeprowadzane są szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony w formie zajęć teoretycznych i praktycznych.

PODSUMOWANIE

Jednym z filarów przygotowania obronnego społeczeństwa i kraju jest obrona cywilna, której ważnym elementem jest powszechna samoobrona. Powinna być ona realizowana zarówno w ramach zadań ochronnych, jak i zadań ratowniczych. Zadania ochronne dotyczą przede wszystkim dobrej organizacji oraz przygotowania się ludności i administracji do ratownictwa, natomiast zadania ratownicze to nic innego jak praktyczne działanie w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek zagrożenia.

Zakres i charakter prawnych regulacji powszechnej samoobrony w Polsce jest adekwatny do zapisów konstytucyjnych i ustawowych, ale pozostaje pytanie, czy jest do końca wystarczający.

Słabością obecnie funkcjonujących zapisów jest brak legalnej definicji instytucji prawnej, jaką jest niewątpliwie powszechna samoobrona, co utrudnia w konsekwencji jej jednoznacznie rozumienie i umiejscowienie w całym systemie bezpieczeństwa narodowego. Przepisy prawa nie regulują również w sposób jednoznaczny kwestii szczegółowych celów i zadań nakładanych na obywateli w ramach powszechnej samoobrony ani nie są w nich zdefiniowane wszystkie jej formy. Przykładem może być samoobrona zbrojna, której nie obejmują wymienione akty prawne, a którą od innych form samoobrony różni paramilitarny charakter działań. Samoobrona powszechna postrzegana jest jako forma aktywności władz i społeczeństwa w obszarze obrony cywilnej, a więc samoobrony niezbrojnej⁴⁴.

⁴³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 28 sierpnia 2009 r. w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (Dz.U. poz. 1131).

⁴⁴ R. Kalinowski, *Ochrona...*, op. cit., s. 50.

W tym miejscu można postawić pytanie: czy samoobrona zbrojna nie ma charakteru powszechnego?

Należy zauważyć, iż powyższy artykuł nie wyczerpuje do końca tematu, którego merytoryczny zakres oscyluje wokół problemów powszechnej samoobrony. Jest jednak początkiem debaty na ten temat, a przede wszystkim podjęcia szerszych, szczegółowych badań.

BIBLIOGRAFIA

1. Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2011.
2. Kalinowski R., *Ochrona ludności – bezpieczeństwo – nauka i edukacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego, Siedlce 2011.
3. Kitler W., *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej*, [w:] *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, W. Kitler (red.), AON, Warszawa 2001.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.
5. Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (IV konwencja genewska), Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U z 1956 r., nr 38, poz. 171, załącznik) oraz I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik).
6. Michailiuk B., *Ochrona ludności i ratownictwo*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w wymiarze lokalnym. Organizacja, procedury, organy i instytucje*, D. Majchrzak (red.), AON, Warszawa 2014.
7. *Ochrona ludności*, online: https://pl.wikipedia.org/wiki/Ochrona_ludności (dostęp: 16.08.2018).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz. U. 2002 r. nr 96, poz. 850.
9. Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie powszechniej samoobrony ludności, Dz. U. 1993 r. nr 91, poz. 421.

10. *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. 1–3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1978–1981.
11. *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Wilga, Warszawa 1996.
12. Szmitkowski P., *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, „Colloquium WNHIS AMW”, 2012, nr 4.
13. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1967 r. nr 210, poz. 2036 ze zm.
14. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie zasad organizacji i sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu obrony cywilnej (z dnia 11 stycznia 2016 r.).

MGR INŻ. PIOTR SZANTER – ukończył studia pierwszego stopnia w Wyższej Oficerskiej Szkole Radiotechnicznej w Jeleniej Górze oraz na Politechnice Wrocławskiej na kierunku elektronika i telekomunikacja. Jest absolwentem studiów drugiego stopnia na kierunku elektronika i telekomunikacja na Politechnice Szczecińskiej oraz studiów podyplomowych na kierunku zarządzanie kryzysowe w Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni. Jego zainteresowania naukowe skupiają się wokół problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zarządzania. Obecnie jest wykładowcą na Wydziale Nauk o Zarządzaniu i Bezpieczeństwie Akademii Pomorskiej w Słupsku.

CITE THIS ARTICLE AS:

P. Szanter, *Zakres i charakter prawnych regulacji powszechnej samoobrony w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa Nauka Praktyka Refleksje”, 2018, no 32, p. 222–238, DOI: 10.5604/01.3001.0012.8102.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2018 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow