

AUTOR

mgr Edyta Wolszczak

edyta.wolszczak@gmail.com

Wydział Zarządzania i Dowodzenia, AON

OBRONA CYWILNA – INSTYTUCJA WYPARTA PRZEZ ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO?

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, system obrony cywilnej

Historia systemu obrony cywilnej w Polsce

Jedną z najważniejszych funkcji państwa jest zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa i ochrony przed zagrożeniami powodowanymi siłami natury lub działalnością człowieka. Stanowi ona pochodną norm zwyczajowych i prawnych, których celem jest realizacja podstawowego prawa człowieka – prawa do życia oraz jego permanentnej ochrony. Społeczność międzynarodowa powołała do życia obronę cywilną decyzją zawartą w art. 61 Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku. Postanowienia protokołu weszły w życie 7 grudnia 1978 roku¹. Także wcześniej podejmowano działania na rzecz ochrony ludności cywilnej. Tego rodzaju działalność ma długą historię również w Polsce. Podobnie jak na całym świecie, również w naszym kraju najważniejszą przyczyną tworzenia struktur oraz formacji ochronnych była konieczność zbiorowej ochrony ludności cywilnej oraz dorobku materialnego przed niszczącymi skutkami działań wojennych. Idea ta zaczęła być urzeczywistniana w Europie podczas I wojny światowej. W tym okresie największą wagę przywiązywano do ochrony ludności przed atakami lotniczymi oraz przy zastosowaniu gazów bojowych². W Polsce idee zorganizowania takiej formy ochrony ludności pojawiły się w latach 20. minionego stulecia, jednak pierwsze regulacje prawne pojawiły się

1 Został on ratyfikowany przez Polskę 19 września 1991 roku.

dopiero w połowie lat 30. Przedwojenne regulacje uchylone zostały *Ustawą z dnia 26 lutego 1951 r. o terenowej obronie przeciwlotniczej*. Aktem tym powołano do życia Główną Obronę Przeciwlotniczą oraz terenowe komendy przy właściwych prezydiach rad narodowych. Istotna zmiana nastąpiła w 1973 r., kiedy to Rada Ministrów przyjęła uchwałę³ w sprawie Obrony Cywilnej. Naczelnym organem do tejże sprawy dokument czynił Radę Ministrów właśnie działającą przy pomocy Komitetu Obrony Kraju oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju, którym był z urzędu wiceminister Obrony Narodowej. Po reformie podziału administracyjnego w 1975 roku w strukturze terenowej szefami obrony cywilnej zostali wojewodowie, prezydenci, naczelnicy gmin. W takim formacie obrona cywilna istniała do początku lat 90. XX wieku, kiedy to transformacja ustrojowa wymusiła również zmianę podejścia do obrony cywilnej. Pierwszą istotną próbę zreformowania obrony cywilnej podjęto w 1997 r., kiedy przekazano zadania z jej zakresu z Ministerstwa Obrony Narodowej do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednak zmiana ta miała charakter raczej kosmetyczny. W kolejnych latach powierzono stanowisko szefa Obrony Cywilnej Kraju komendantowi głównemu Państwowej Straży Pożarnej (PSP), a Komenda Główna PSP stała się organem koordynacyjnym do spraw ratownictwa, ochrony ludności oraz obrony cywilnej⁴.

Struktura i zakres działania instytucji obrony cywilnej w Polsce

Zgodnie z brzmieniem art. 137 ustawy 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 skutków*⁵. Jest to działalność prowadzona przez organy władzy i administracji rządowej oraz inne organy i instytucje

2 B. Starzec, *Instytucje zabezpieczające*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2012, s. 261.

3 *Uchwała Rady Ministrów numer 111/73 z dnia 18 maja 1973 roku.*

4 J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, 2010, s. 72-73.

5 *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1967 r., nr 44, poz. 220, art. 137.

państwowe, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, jak również inne jednostki organizacyjne i organizacje społeczne⁶.

Centralnym organem administracji rządowej w zakresie obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Jest on podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych, powołuje go natomiast Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie bądź burmistrzowie (prezydenci miast) jako szefowie obrony cywilnej odpowiednio województw, powiatów oraz gmin.

Zadania poszczególnych organów obrony cywilnej określa *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. Zgodnie z treścią jej art. 17 ust. 4 Szef Obrony Cywilnej Kraju:

- przygotowuje projekty założeń i zasad działania obrony cywilnej;
- ustala ogólne zasady realizacji zadań obrony cywilnej;
- koordynuje określone przedsięwzięcia i sprawuje kontrolę realizacji przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej;
- sprawuje nadzór nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej⁷.

Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin należy kierowanie i koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców oraz organizacje społeczne działające na ich terenie. Szczegółowe zadania poszczególnych organów obrony cywilnej reguluje również *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 myśl wspomnianego rozporządzenia do sfery zadań Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy:

- inicjowanie, wydawanie oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych;
- uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z ministrami;
- określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin oraz przedsiębiorców;
- opracowywanie założeń programowych i kierunków kształcenia oraz szkolenia pracowników, ratowników i ludności;
- ocena stanu przygotowań obrony cywilnej poszczególnych szczebli;
- planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych oraz materiałowych potrzebnych do realizacji zadań własnych;
- określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia w sytuacji masowego zagrożenia;

6 Tamże, art. 2.

7 Tamże, art. 17 ust. 4.

- inicjowanie działalności naukowo-badawczej;
- opracowywanie informacji dotyczących obrony cywilnej;
- organizowanie oraz koordynowanie ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej;
- kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz ratowników do podejmowania działań ratowniczych;
- ustalanie normatywów w zakresie zaopatrywania organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne oraz umundurowanie⁸.

Rozporządzenie reguluje również zadania szefów obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin (na obszarze ich działania). Należą do nich między innymi:

- ocenianie stanu przygotowań obrony cywilnej;
- opracowywanie oraz opiniowanie planów obrony cywilnej i planów działania;
- organizowanie ćwiczeń i szkoleń z zakresu obrony cywilnej;
- zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania, a także systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach;
- tworzenie i przygotowywanie do działań jednostek organizacyjnych obrony cywilnej;
- organizowanie ewakuacji ludności w sytuacji zagrożenia;
- planowanie i zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych i pomocy przedmedycznej i medycznej dla ludności ewakuowanej;
- zapewnienie ochrony płodów rolnych, zwierząt gospodarskich oraz produktów żywnościowych i ujęć wodnych na wypadek zagrożenia;
- zapewnienie ewakuacji dóbr kultury oraz innego mienia w sytuacji zagrożenia;
- wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej zobligowanych do udzielania pomocy medycznej poszkodowanym, jak również nadzorowanie przygotowania takich zakładów do niesienia pomocy;
- zapewnienie dostaw wody pitnej dla ludności i zakładów przemysłu spożywczego oraz wody dla urzędzeń do likwidacji skażeń i do celów przeciwpożarowych;
- zaopatrywanie organów i formacji obrony cywilnej w sprzęt, środki techniczne i w umundurowanie, jak również zapewnienie warunków przechowywania, konserwacji i eksploatacji oraz wymiany wskazanego sprzętu i umundurowania;
- integrowanie sił obrony cywilnej i innych służb (w tym sanitarno-epidemiologicznych) oraz społecznych organizacji ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych, a także likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska;

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. z 2002 r., nr 96, poz. 850, art. 2.

- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego odnoszących się do obrony cywilnej;
- inicjowanie działalności naukowo-badawczej;
- współpraca z terenowymi organami administracji wojskowej;
- opiniowanie wniosków w sprawie tworzenia formacji obrony cywilnej, w jakich jest odbywana zasadnicza służba w obronie cywilnej;
- przygotowywanie informacji dotyczących realizowanych zadań;
- współpraca z pełnomocnikami wojewodów do spraw ratownictwa medycznego i z terenowymi organami administracji wojskowej w zakresie realizowanych zadań;
- kontrolowanie przygotowania formacji obrony cywilnej oraz ratowników do prowadzenia działań ratowniczych;
- tworzenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań oraz realizacji działań w zakresie obrony cywilnej;
- organizowanie szkolenia ratowników odbywających zasadniczą służbę w obronie cywilnej;
- przygotowanie i zapewnienie niezbędnych sił do doraźnej pomocy w grzebaniu zmarłych⁹.

Szefowie obrony cywilnej ustalają zadania, kontrolują ich realizację i koordynują oraz kierują działalnością w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej odpowiednio¹⁰:

- Szef Obrony Cywilnej Kraju – szefów obrony cywilnej województw;
- Szef obrony cywilnej województwa – szefów obrony cywilnej powiatów;
- Szef obrony cywilnej powiatu – szefów obrony cywilnej gmin;
- Szef obrony cywilnej gminy – szefów obrony cywilnej w instytucjach, przedsiębiorstwach i w społecznych organizacjach działających na obszarze gminy.

Szefowie obrony cywilnej poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a także instytucje, przedsiębiorcy i społeczne organizacje ratownicze opracowują roczne i wieloletnie plany działania w zakresie obrony cywilnej.

Wprowadzenie instytucji zarządzania kryzysowego w Polsce

9 Tamże, art. 3.

10 Tamże, art. 4.

Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa przez pojęcie zarządzania kryzysowego rozumie się *działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*¹¹.

Istotnym momentem w kształtowaniu podwalin pod obecnie istniejący system zarządzania kryzysowego było skierowanie przez prezydenta RP do Sejmu pakietu projektów ustaw o stanach nadzwyczajnych tzn. ustawy o stanie klęski żywiołowej, ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustawy o stanie wojennym. Był to efekt katastrofalnej powodzi, jaka nawiedziła Polskę w 1997 r. i równocześnie ujawniła chaos organizacyjno-prawny w sferze zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych¹². W 2002 r. Sejm uchwalił wymienione ustawy, rozpoczynając tym samym proces porządkowania struktury zarządzania kryzysowego w odniesieniu do wszystkich zdarzeń o charakterze nadzwyczajnym.

Do momentu uchwalenia ustaw o stanach nadzwyczajnych przy prezesie Rady Ministrów istniał Komitet Rady Ministrów do spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych. Podejmował on działania w sytuacjach zagrożenia. Decydował politycznie o kształcie tych działań w zakresie praktyki, jaka realizowana była przez ministra spraw wewnętrznych i administracji¹³. Ten ostatni miał do dyspozycji Centrum Zarządzania Kryzysowego, jakie utożsamiane było z Krajowym Centrum Koordynacji, Ratownictwa i Ochrony Ludności w ramach struktury PSP. Wszystkie działania realizowane były przy pomocy służb dyżurnych MSWiA oraz służby dyżurnej innych resortów. W okresach zwyczajnych Krajowe Centrum Koordynacji, które było centrum zarządzania KG PSP i szefa Obrony Cywilnej działało na bieżąco, monitorując sytuację oraz reagując na zaistniałe zdarzenia, których skala nie wskazywała na pojawienie się kryzysu. Natomiast w sytuacji kryzysowej Centrum przekształcało się w Centrum Zarządzania Kryzysowego MSWiA. W takiej sytuacji kierowanie przejmowały odpowiednie moduły. Czasami sytuacja wymagała koordynacji pracy kilku resortów. Wówczas Krajowe Centrum

11 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590, art. 2.

12 A. Kurkiewicz, *Zarządzanie sytuacjami kryzysowymi w polskim systemie prawnym*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk, 2007, s. 153.

13 Tamże, s. 155.

Obrona cywilna – instytucja wyparta przez rozwiązania w zakresie...

stawało się stanowiskiem koordynacyjnym Komitetu Rady Ministrów do spraw Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych.

W 2007 r. została uchwalona ustawa o zarządzaniu kryzysowym, która stanowi prawną podstawę funkcjonowania systemu obecnie. Ustawa doczekała się już kilku istotnych nowelizacji.

Struktura i zakres działania instytucji zarządzania kryzysowego w Polsce

Organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego, jak również ich zadania i zasady działania uregulowane zostały w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Na szczeblu krajowym za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialna jest Rada Ministrów, przy której tworzy się Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Jest on organem doradczym i opiniodawczym, właściwym w sprawach inicjowania oraz koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego¹⁴. Przewodniczącym zespołu jest Prezes Rady Ministrów, zaś jego zastępcami są Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych¹⁵. W posiedzeniach zespołu biorą również udział wyznaczone przez przewodniczącego inne organy administracji rządowej (między innymi Szef Obrony Cywilnej Kraju). Na potrzeby Zespołu utworzone zostało również Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB), podporządkowane prezesowi Rady Ministrów. W jednym z biur RCB znajduje się komórka pełniąca rolę krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego – Centrum Operacyjno-Analityczne w Biurze Analiz i Reagowania. Ponadto po spełnieniu szeregu szczegółowych wymagań zapisanych w ustawie przy ministrach kierujących działami administracji rządowej oraz przy kierownikach urzędów centralnych mogą być powoływane zespoły zarządzania kryzysowego.

Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze województwa jest wojewoda, który wykonuje przypisane mu zadania we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej oraz z wojewódzkim zespołem zarządzania kryzysowego. Do zadań wojewody należą:

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze województwa;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego;
- zarządzanie, organizowanie oraz prowadzenie szkoleń, treningów i ćwiczeń z zakresu zarządzania kryzysowego;
- wnioskowanie o zastosowanie pododdziałów Sił Zbrojnych RP do wykonywania określonych zadań;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych realizowanych w ramach planowania operacyjnego na właściwym mu obszarze;

14 *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu...*, art. 8 ust. 1.

15 Tamże, art. 8 ust. 2.

- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w tym zakresie;
- organizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej¹⁶.

Na szczeblu województwa działają również wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego.

Na obszarze powiatu organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest starosta. Jego zadania są podobne do zadań wojewody, przy czym realizowane są na obszarze powiatu. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego¹⁷. Część zadań wykonywana jest również przy pomocy powiatowej administracji zespolonej oraz jednostek organizacyjnych powiatu¹⁸. Na terenie powiatu działają powiatowe centra zarządzania kryzysowego.

Na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego organem właściwym do spraw zarządzania kryzysowego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Organem pomocniczym w wykonywaniu zadań jest gminny zespół zarządzania kryzysowego¹⁹. Wymienione w ustawie zadania wójt, burmistrz lub prezydent wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej danego urzędu gminy²⁰. Na terenie gminy może zostać utworzone gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego.

Obowiązek podjęcia działania w przypadku wystąpienia zagrożeń, w myśl zapisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym, spoczywa przede wszystkim na samorządach. Ponadto obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa w pierwszej kolejności na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, jaki pierwszy otrzymał informację o pojawieniu się zagrożenia. Jest zobligowany do poinformowania o zaistniałym zdarzeniu organy wyższego i niższego szczebla²¹. System zarządzania kryzysowego w Polsce zbudowany jest więc pionowo w orientacji od dołu do góry.

16 Tamże, art. 14 ust. 2.

17 Tamże, art. 17 ust. 4.

18 Tamże, art. 17 ust. 3.

19 Tamże, art. 19 ust. 4.

20 Tamże, art. 19 ust. 3.

21 Tamże, art. 21.

Porównanie rozwiązań w obszarze obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego (celów, zasad, sposobów i form działania)

W polskiej rzeczywistości współlistnieją obok siebie obrona cywilna oraz zarządzanie kryzysowe. Działalność tej pierwszej regulowana jest przede wszystkim *Ustawą z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP*, z kolei zarządzanie kryzysowe funkcjonuje w oparciu o *Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*. Ponadto do funkcjonowania zarówno jednej, jak i drugiej instytucji zastosowanie ma szereg innych aktów prawnych w randze ustaw i rozporządzeń.

Obrona cywilna ma na celu przede wszystkim ochronę ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym głównie w czasie wojny, jak również współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz w usuwaniu ich skutków. Aktualnie obowiązujące przepisy nie określają jednoznacznie zadań i celów obrony cywilnej realizowanych w czasie pokoju, ograniczając się w tym zakresie przede wszystkim do działalności planistycznej, organizacyjnej, szkoleniowej oraz edukacyjnej.

Podstawowe cele zarządzania kryzysowego to z kolei: zapobieganie sytuacjom kryzysowym, kontrola potencjalnych zagrożeń, tworzenie adekwatnych do sytuacji scenariuszy zdarzeń oraz planowanie działań w oparciu o nie, szybkie reagowanie w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej, ochrona infrastruktury krytycznej, odtwarzanie infrastruktury bądź przywracanie jej charakteru pierwotnego.

Krąg podmiotów włączonych w obronę cywilną jest znacznie szerszy, niż krąg podmiotów zobligowanych do działania w ramach zarządzania kryzysowego. Obrona cywilna przewiduje bowiem aktywność zarówno administracji rządowej, organów i instytucji państwowych, jak i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz organizacji społecznych. Również obywatele posiadają określone obowiązki względem obrony cywilnej. Należy do nich odbywanie: służby w obronie cywilnej, edukacji dla bezpieczeństwa, szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony ludności²². Ponadto obywatele zobligowani są do wykonywania innych zadań przewidzianych ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²³. Z kolei zarządzanie kryzysowe to współpraca

22 Praktyka funkcjonowania obrony cywilnej pokazuje, iż jest to przepis martwy.

23 F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa, 2012, s. 45.

na szczeblu administracji publicznej, przy czym mowa tu zarówno o administracji rządowej, jak i administracji samorządowej oraz właściwej administracji zespolonej.

Logika działania zarządzania kryzysowego zamyka się w prostym schemacie: zapobieganie zagrożeniom lokalnym leży w kompetencji odpowiednich samorządów, zaś koordynowane jest przez wyższe szczeble władzy. Ten schemat wynika wprost z istniejącego podziału administracyjnego kraju oraz z zespolenia części administracji. W systemie zarządzania kryzysowego na poziomie samorządu gminy realizują zadania powiązane z monitorowaniem, ostrzeganiem i alarmowaniem, planowaniem, reagowaniem oraz usuwaniem skutków zagrożeń na ich obszarze. Do zadań tych zalicza się także ewakuację, pomoc medyczną i socjalną oraz zapewnienie niezbędnych warunków do przetrwania. Podobne zadania wykonują powiaty wspomagane przez administrację zespoloną. Poza tym odpowiadają one za koordynację działań na szczeblu powiatowym. Z kolei poziom województwa odpowiada za współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej, kieruje ich działalnością z zakresu zapobiegania zagrożeniom, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zapobiegania klęskom żywiołowym oraz innym zagrożeniom i ich skutkom. Podejmowanie decyzji oraz kierowanie w systemie zarządzania kryzysowego należy do organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego na poszczególnych szczeblach administracji samorządowej. Obowiązuje zasada jednoosobowego kierownictwa.

Fundamentalnym etapem cyklu zarządzania kryzysowego jest analiza zagrożeń. Jej efektem winno być przygotowanie siatki bezpieczeństwa, mapy zagrożeń wraz ze scenariuszami wydarzeń oraz mapy ryzyka. Opiera się na niej etap opracowywania oraz aktualizacji planów zarządzania kryzysowego, których przygotowanie jest nieodzowne w każdej jednostce administracji publicznej.

Obrona cywilna z kolei, ujęta w sposób schematyczny, stanowi kompleks przedsięwzięć o charakterze: planistycznym, organizacyjnym, szkoleniowym, inwestycyjnym oraz materiałowo-technicznym i zaopatrzeniowym. Główną aktywność obrony cywilnej przewiduje się na czas wojny, jednak posiada ona pewne zadania także w czasie pokoju. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej. Składają się one z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych, jak również z innych jednostek tych formacji²⁴. Tworzą je w drodze rozporządzenia ministrowie, zaś wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia. Formacje winny być tworzone z uwzględnieniem:

24 Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym..., art. 138 ust. 1-2.

skali występujących zagrożeń, rodzaju formacji, jej przeznaczenia, stanu osobowego i organizacji wewnętrznej. Formacje obrony cywilnej mogą być również tworzone przez pracodawców²⁵.

Zdefiniowane (bardzo ogólnie) w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zadania obrony cywilnej są w dużym stopniu zbieżne z zadaniami określonymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, lecz także w ustawach o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej oraz o stanie klęski żywiołowej. W obecnym porządku prawnym mamy wręcz do czynienia ze swoistym dualizmem przyjętych rozwiązań wynikającym z funkcjonowania struktur w ramach zarządzania kryzysowego oraz równoległego utrzymywania – na wypadek wojny i klęsk żywiołowych – formacji obrony cywilnej, których zadania w wielu kwestiach są zbieżne²⁶. Tym samym nie może zostać pominięty fakt, iż system obrony cywilnej jest jedynie podmiotem współdziałającym z systemem zarządzania kryzysowego, z pełną akceptacją zwierzchniej (kierowniczej) roli organów zarządzania kryzysowego.

Równocześnie w aktualnym stanie prawnym nie funkcjonuje akt, który regulowałby szczegółowo zadania obrony cywilnej. Można je wyprowadzić bezpośrednio z zapisów Protokołu Dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., które wymieniają następujące zadania:

- służba ostrzegawcza;
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- ewakuacja;
- przygotowanie i organizowanie schronów;
- obsługa środków zaciemnienia;
- ratownictwo;
- służby medyczne;
- walka z pożarami;
- odkażanie;
- dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
- pomoc doraźna dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- doraźne grzebanie zmarłych;
- pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych do przetrwania;
- dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia, któregoś z wyżej wymienionych zadań²⁷.

25 Tamże, art. 138 ust. 3-4.

26 *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 148/2013/12/006/KPB, s. 8.

Dualizm systemu widoczny jest również w zakresie planowania działań. Odrębnie tworzone są plany zarządzania kryzysowego oraz plany obrony cywilnej, które dotyczą tożsamyh kwestii²⁸ tzn. zapewnienia współdziałania organów administracji rządowej i samorządowej, jak również koordynowania ich działalności w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia, a także zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego.

Zarówno obrona cywilna, jak i system zarządzania kryzysowego uczestniczą w zwalczaniu klęsk żywiołowych. Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe na poszczególnych poziomach administracji samorządowej, w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej na podległym im obszarze, kierują również działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia ich skutkom oraz działaniami w celu ich usunięcia. W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą różne służby (m.in. Państwowa Straż Pożarna, Policja, jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, inspekcje, straże i służby). Mogą być nimi również formacje obrony cywilnej. Podmioty te podlegają kierownictwu organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego lub kierownictwu ich pełnomocników²⁹.

Obrona cywilna oraz zarządzanie kryzysowe to instrumenty wykorzystywane w sytuacjach niestandardowych. Obrona cywilna stosowana jest w sytuacji wojny oraz kiedy ma miejsce stan klęski żywiołowej i zagrożenia środowiska. Z kolei zarządzanie kryzysowe, stanowiące element kierowania bezpieczeństwem narodowym, najogólniej analizując zapisy ustawy, odnosi się do sytuacji kryzysowych. Każde z wymienionych wyżej pojęć ma swoją mniej lub bardziej precyzyjną definicję prawną. Aby określić sfery życia publicznego nie objęte zakresem działania obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego, należy wskazać, w jakich sytuacjach są one stosowane.

Mianem wojny określa się konflikt, w którym uczestniczą co najmniej dwa podmioty posługujące się siłami zbrojnymi oraz stosujące środki i metody walki zbrojnej przeciwko sobie przy równoczesnym zachowaniu pewnej ciągłości działań³⁰. Drugą okolicznością, w jakiej może być zastosowana obrona cywilna jest klęska żywiołowa. *Ustawa z dnia 18*

27 I Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, art. 61.

28 Z wyraźnym rozgraniczeniem, iż obrona cywilna działa w czasie wojny, natomiast zarządzanie kryzysowe jedynie w czasie pokoju.

29 *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558, art. 17 ust. 2.

kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej definiuje ją jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem³¹. Z kolei ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. podaje definicję sytuacji kryzysowej, określając tym mianem sytuację wpływającą w sposób negatywny na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą istotne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej z uwagi na nieadekwatność posiadanych sił oraz środków³².

Szczególnie definicja sytuacji kryzysowej może być traktowana rozszerzająco przez fakt, iż jest mało precyzyjna. Sytuacją kryzysową może być bowiem szereg różnorodnych zjawisk, o ile wpływają one negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia bądź środowiska. Mogą być nimi zarówno katastrofy naturalne, katastrofy i awarie techniczne, konflikty społeczne, jak i skutki pośrednie i bezpośrednie wojen. Słowo kryzysowa oznacza związana z kryzysem, z kolei przez kryzys rozumieć należy sytuację powstałą w rezultacie klęski żywiołowej, katastrofy technicznej lub wojny³³. Równocześnie, by owa kryzysowość z ustawowej definicji została wyczerpana, dana sytuacja powinna wywołać znaczne ograniczenie w działaniu organów administracji publicznej z uwagi na nieadekwatność posiadanych przez nią środków.

Obrona cywilna – słuszność powrotu do pełnego zakresu działania czy zrzeczenie praw na korzyść zarządzania kryzysowego?

Obrona cywilna w Polsce istnieje właściwie tylko teoretycznie. Znaczna część przepisów pozostaje jedynie na papierze, zaś inne przestały obowiązywać i nie zastąpiono ich nowymi regulacjami. Dla

30 R. Artymiak, *Wojny i konflikty w XX wieku*, [w:] R. Borkowski (red.), *Konflikty współczesnego świata*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków, 2001, s. 39.

31 Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie..., art. 3 ust. 1 pkt 1.

32 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 3.

33 J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy...*, s. 56.

przykładu, wiele aktów prawnych dotyczących obrony cywilnej przestało obowiązywać z dniem 4 lipca 2004 r. w rezultacie uchylecia między innymi art. 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, który stanowił delegację do wydania rozporządzeń określających obowiązki oraz uprawnienia organów obrony cywilnej, kwestię tejże formacji oraz sygnały powszechnego ostrzegania i alarmowania. Moc obowiązującą straciło na przykład *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej*, które precyzowało na przykład formy realizacji zadań obrony cywilnej w zakresie nakreślonym przez Protokół Dodatkowy I Konwencji Genewskich, porządkowało zagadnienia odnoszące się do organizacji i funkcjonowania formacji obrony cywilnej oraz wskazywało podmioty do realizacji tych zadań. Przestało obowiązywać także *Zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju Nr 1/OC z dnia 5 maja 1994 r. w sprawie szczegółowych struktur organizacyjnych formacji obrony cywilnej, czasów osiągnięcia gotowości do działań oraz ich zadań i wyposażenia*. Na obronę cywilną brakuje środków. Paradoksalnie sytuację pogorszyła prywatyzacja i restrukturyzacja szeregu przedsiębiorstw państwowych. Spowodowała ona bowiem likwidację wielu formacji obrony cywilnej oraz innych sił ratowniczych. W efekcie załamał się system ochrony ludności na szczeblu zakładu pracy³⁴. Tym bardziej, iż brak jest podstaw prawnych do egzekwowania w zakładach pracy utrzymania istniejącego stanu posiadania formacji obrony cywilnej. Można odnieść wrażenie, iż w Polsce nieco sztucznie utrzymuje się tę strukturę, kładąc większy nacisk na system zarządzania kryzysowego. Tymczasem w konfliktach zbrojnych prowadzonych na przełomie XX i XXI wieku rośnie procentowy udział strat wśród ludności cywilnej. Wzrasta również liczba ofiar klęsk żywiołowych. Wydaje się zatem, iż idea obrony cywilnej jest jak najbardziej na czasie. Ponadto obrona cywilna pozostaje pod ochroną międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, podczas gdy inne działania mogą być przyczyną ustania owej ochrony. W tym kontekście zarządzanie kryzysowe nie jest instytucją, która mogłaby przejąć zadania obrony cywilnej. Oba systemy winny ze sobą współistnieć i współdziałać w czasie pokoju. Również przykład innych europejskich państw pokazuje, iż obrona cywilna nie stanowi instytucji przestarzałej i niepotrzebnej, ale powinna być utrzymywana.

Strategia *Sprawne Państwo 2020* zakłada stworzenie nowoczesnych regulacji dotyczących obrony cywilnej. Przewidywane jest uchYLENIE dotychczasowych przepisów ze względu na ich nieadekwatność w stosunku do współczesnych wyzwań i zagrożeń. Mają je zastąpić rozwiązania polegające na przekształceniu funkcjonujących w czasie pokoju służb ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej działające podczas wojny oraz mające uprawnienia do wykorzystywania

34 Tamże, s. 72.

międzynarodowego znaku obrony cywilnej oraz ochrony wynikającej z Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich³⁵. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzona od 28 czerwca do 16 listopada 2011 r. dotycząca przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji jej zadań w okresie wojny oraz pokoju wykazała, iż aktualnie funkcjonujący w Polsce model systemu obrony cywilnej nie jest dostosowany do bieżących potrzeb oraz do wymagań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej³⁶. Również obowiązujące normy prawne nie zapewniają skutecznego koordynowania działań dotyczących szeroko pojętej ochrony ludności, a także współdziałania w zwalczaniu klęsk żywiołowych z innymi podmiotami działającymi w tym zakresie. Brak jest mechanizmów zapewniających koordynację działań w ramach samego systemu obrony cywilnej. Raport NIK krytycznie ocenia również poziom przygotowania, poziom osobowy oraz stan wyposażenia terenowych jednostek obrony cywilnej do skutecznej ochrony ludności przed potencjalnymi zagrożeniami. Negatywny obraz systemu ochrony ludności przed sytuacjami kryzysowymi wyłania się również z kolejnego raportu NIK zatytułowanego *Przygotowanie systemu ochrony ludności*. Dokument sygnalizuje na zasadnicze braki w systemie ochrony ludności, których ważną przyczyną jest rozproszenie rozwiązań dotyczących zadań i struktur w różnych aktach prawnych, lub też brak owych regulacji³⁷.

Polska obrona cywilna wymaga systemowych zmian, jeżeli ma spełniać rolę przewidzianą dla tej instytucji. Ostatnie wydarzenia na Ukrainie pokazują, że konflikt zbrojny nie jest czymś niemożliwym w tej części świata, jak to się mogło przez lata wydawać.

Bibliografia

1. Borkowski Ryszard (red.), *Konflikty współczesnego świata*, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH, Kraków, 2001.
2. *I Protokół Dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.*, Dz. U. z 1992 r., nr 41, poz. 175.
3. Jabłonowski Marek, Smolak Leszek (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk, 2007.
4. Krynojewski Franciszek, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa, 2012.

35 *Strategia Sprawne Państwo 2020*, M. P. z 2013 r., poz. 136, s. 97.

36 *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB, s. 10.

37 *Przygotowanie systemu...*, s. 8.

5. Paździor Mariusz, Szmulik Bogumił (red.), *Instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2012.
6. *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 5/2012/P/11/083/KPB.
7. *Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi*, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 148/2013/12/006/KPB.
8. Rogozińska-Mitrut Joanna, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, 2010.
9. *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. z 2002 r., nr 96, poz. 850.
10. *Strategia Sprawne Państwo 2020*, M. P. z 2013 r., poz. 136.
11. *Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej*, Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558.
12. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. z 1967 r., nr 44, poz. 220.
13. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.

CIVIL DEFENCE – INSTITUTION DISPLACED BY CRISIS MANAGEMENT SOLUTIONS?

Abstract: The aim of the article is to analyse the institution of civil defence regarding its place in the Polish law. Having conducted a thorough analysis of the subject-matter literature and binding acts of law, similarities and differences between civil defence and crisis management are shown in the light of law in force. Firstly the origin, structure and area of operation of both institutions are presented, then the areas of life encompassing civil defence and crisis management operation are shown. Finally the considerations are carried out on the advisability to return to full civil defence rights in Poland.