

# Niektóre dylematy obrony cywilnej

Andrzej Mrozek\*)

## STRESZCZENIE:

Artykuł jest próbą analizy problemów współczesnej obrony cywilnej oraz zachętą do poszukiwania odpowiedzi na postawione pytania. Pytania ujęte w ramy trzech zagadnień są następujące: czy współczesna obrona cywilna powinna być narodowa czy koalicyjna? Czy obrona cywilna może funkcjonować w ramach systemu obronnego czy powinna być ulokowana poza systemem obronnym? Czy obrona cywilna powinna funkcjonować jako działalność rządowa czy pozarządowa? Kiedy obrona cywilna powinna realizować swoje zadania, co współcześnie oznacza pojęcie „konflikt zbrojny” oraz czy obrona cywilna może wykonywać swoje zadania również w czasie pokoju? Odpowiedź na końcowe pytanie (obrona cywilna: być albo nie być?) może stanowić uzasadnienie funkcjonowania obrony cywilnej jako organizacji oraz jako humanitarnej idei.

**Słowa kluczowe:** konflikt zbrojny, obrona cywilna, zadania humanitarne, ustanie ochrony, znaki rozpoznawcze.

## WSTĘP

W zakresie bezpieczeństwa obowiązują zasady skuteczności i użyteczności działań, nie można kierować się sentymentami, należy także wystrzegać się stereotypów myślowych i zapożyczeń. Pragmatyczne podejście do obrony cywilnej determinuje potrzebę podejmowania działań adekwatnych do zagrożeń na podstawie rzetelnie przeprowadzonej oceny sytuacji. W tak zwanym pozamilitarnym systemie obronnym ujawnia się coraz bardziej potrzeba dostosowania uregulowań prawnych i organizacyjnych do zmian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych.

W Polsce problemy obrony cywilnej zostały dostrzeżone w przygotowywanej przez MON „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022”. W części 2.4.5 przygotowanego przez MON dokumentu<sup>1</sup> znajdują się następujące zapisy: *Istotnym obszarem bezpieczeństwa narodowego jest obrona cywilna... Dotychczasowe rozwiązania w tym obszarze nie były adekwatne do współczesnych zagrożeń, a regulacje - prawne niespójne i nie wyczerpujące wszystkich obszarów zadaniowych. Przepisy jednoznacznie nie określają zadań obrony cywilnej realizowanych w czasie pokoju, ograniczając się wyłącznie do działalności planistycznej, organizacyjnej, szkoleniowej i upowszechniającej wiedzę dotyczącą tej problematyki... Sposób realizacji (problemu): wprowadzenie rozwiązań*

---

<sup>1</sup> [http://bip.kprm.gov.pl/portals/kpr/fom/r32/Strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa.2012-08-08](http://bip.kprm.gov.pl/portals/kpr/fom/r32/Strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa.2012-08-08)

*zmierzających do utrzymania ciągłości odpowiedzialności za ochronę ludności w każdej sytuacji, w tym w stanie wojny; precyzyjne uregulowanie działań obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w tym obszarze wymaga przygotowania stosownych zmian legislacyjnych. Należy opracować akt prawny, który uporządkuje kompetencje i zadania wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.*

Obrona cywilna w obecnym kształcie prawnym powstawała w latach siedemdziesiątych XX wieku jako norma prawa międzynarodowego mającego zastosowanie w konfliktach zbrojnych. Źródłem i składnikiem międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych jest zwyczaj międzynarodowy oraz umowy międzynarodowe o różnej nazwie (konwencje, pakt, traktaty, protokoły). Obrona cywilna ma swoje prawne umocowanie w Protokole dodatkowym I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Postanowienia Protokołu weszły w życie 7 grudnia 1978 roku. Od tego czasu konflikty zbrojne oraz zagrożenia z nimi związane dla ludności cywilnej zmieniły zasadniczo swój charakter. Za szybko zmieniającą się rzeczywistością nie nadążają zmiany prawa, zmiany organizacyjne, mentalne i inne przyczyniając się, a jednocześnie będąc skutkiem ważnych dla obrony cywilnej dylematów.

## **1 DYLEMATY MIEJSCA**

### **1.1 OBRONA CYWILNA NARODOWA CZY KOALICYJNA?**

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom jest jednym z najważniejszych obowiązków każdego państwa. Protokół dodatkowy I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. traktujący w rozdziale VI o obronie cywilnej jest w większości krajów demokratycznych podstawą prawną do organizowania i realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej. Praktycznie we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych wdrożona została zasada przyjmowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo ludności w sytuacjach kryzysowych przez najniższy szczebel administracji, tj. przez władze lokalne, które mają bezpośrednio realizować zadania związane z ochroną ludności. Jednak z charakteru zagrożeń militarnych wynika także potrzeba podejmowania działań na wyższych szczeblach administracji państwa. Administracja lokalna i społeczności lokalne nie będą w stanie podejmować skutecznych działań prewencyjnych i ratunkowych wobec zmasowanych działań przeciwnika oraz w obliczu dużych katastrof naturalnych. Dlatego ustawodawstwo większości państw zachodnich lokuje obronę cywilną na wszystkich szczeblach administracji publicznej, uczestniczą w niej organy administracji rządowej i samorządowej, instytucje państwowe i pozarządowe oraz ogół obywateli.

Potrzeba realizacji wspólnych działań politycznych, gospodarczych i militarnych jest przesłanką do podejmowania zamierzeń ponadnarodowych, koalicyjnych. Na gruncie obrony cywilnej działania sojusznicze mają obecnie charakter luźnych ustaleń i zachęt, nie ma przyjętych żadnych wspólnych rozwiązań systemowych. W ramach Unii Europejskiej,

podpisany w Rzymie przez państwa członkowskie 29 października 2004 r. Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej, zawierający 448 artykułów, obronie cywilnej poświęcił w całości artykuł 284, następującej treści:

1. *Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi. Działanie Unii zmierza do:*
  - a) *wspierania i uzupełniania działań Państw Członkowskich na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom, przygotowania personelu obrony cywilnej w Państwach Członkowskich i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka wewnątrz Unii,*
  - b) *wspierania szybkiej i skutecznej współpracy operacyjnej krajowych służb obrony cywilnej wewnątrz Unii,*
  - c) *wspieranie spójności międzynarodowych działań w zakresie obrony cywilnej.*
2. *Ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe ustanawiają niezbędne środki przyczyniające się do realizacji celów, o których mowa w ustępie 1, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich<sup>2</sup>.*

W NATO obrona cywilna ma również swoje pojęciowe i organizacyjne umiejscowienie. Koordynatorem działalności w ramach obrony cywilnej Sojuszu Północnoatlantyckiego jest Wysoki Komitet ds. Planowania Cywilnego w Sytuacjach Zagrożeń (SCEPC). Zadaniem komitetu jest planowanie w zakresie: mobilizacji i wykorzystania transportu lądowego, lotnictwa cywilnego i transportu morskiego; paliw; przemysłu; żywności i rolnictwa; łączności cywilnej; opieki zdrowotnej i ochrony cywilnej<sup>3</sup>.

Doświadczenia wynikające z wielkich katastrof naturalnych ostatnich lat oraz zagrożenia związane z nagromadzeniem broni masowego rażenia wskazują na potrzebę podejmowania działań o wymiarze ponadnarodowym w zakresie obrony cywilnej. Czy i jak zostanie zrealizowana taka potrzeba przekonamy się w przyszłości.

Dylemat prawny ponadnarodowych działań na gruncie obrony cywilnej polega na tym, że instytucje ponadnarodowe: Unia Europejska, Sojusz Północnoatlantycki, nie są sygnatariuszami (Wysoką Umawiającą się Stroną) Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. i Protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich. Na początku 2004 r. niemal wszystkie państwa świata – dokładnie 192 – były stronami konwencji genewskich. Jeżeli chodzi o protokoły dodatkowe, to w tym samym czasie 161 państw było stronami protokołu I, a 152 – protokołu II<sup>4</sup>. Fakt, że umowy te zaliczają się do umów przyjętych przez największą liczbę państw świadczy o ich autentycznej powszechności o i znaczeniu obrony cywilnej w świecie.

---

<sup>3</sup> NATO. Vademecum. Warszawa: BELLONA 1995, 130 s.

<sup>4</sup> [www.msw.gov.pl/ftp/OCK/](http://www.msw.gov.pl/ftp/OCK/)

## 1.2 OBRONA CYWILNA W RAMACH SYSTEMU OBRONNEGO CZY POZA SYSTEMEM OBRONNYM PAŃSTWA?

Misja obrony cywilnej ludności przed skutkami współczesnych zagrożeń jest postrzegana w państwach europejskich priorytetowo w zakresie prawnym, organizacyjnym i wykonawczym. Przykładowo w Niemczech sektor cywilny swoje zadania obronne wykonuje w ramach szeroko rozumianej obrony cywilnej, która obejmuje cywilne przedsięwzięcia realizowane w czasie pokoju i w czasie wojny. Niemiecka obrona cywilna realizuje przygotowania na rzecz:

- utrzymania ciągłości funkcji państwowych i administracyjnych;
- ochrony ludności (nazywanej w Niemczech ochroną cywilną);
- dostarczania towarów i usług;
- wsparcia sił zbrojnych (własnych i sojusznicznych)<sup>5</sup>.

Podobnie realizowana jest obrona cywilna we Francji. Francuska obrona narodowa w sferze nie-militarnej oznacza cywilną obronę przed wszelkimi zagrożeniami i ich skutkami, tj. militarnymi, politycznymi, gospodarczymi, społecznymi, itd.<sup>6</sup>

Nieco inaczej ulokowana jest obrona cywilna w Szwecji określana jako kompleks przedsięwzięć cywilnych, we wszystkich dziedzinach życia państwa, związanych z wypełnianiem zadań na rzecz funkcjonowania państwa w czasie różnych zagrożeń, a także wsparcia materialnego sił zbrojnych w czasie wojny<sup>7</sup>.

Wobec tak zdefiniowanej roli obrony cywilnej (nie-militarnej) główne cele państwa szwedzkiego realizowane są w zakresie:

- ochrony ludności cywilnej;
- zapewnienia, w okresie kryzysu i wojny, podstawowych artykułów pierwszej potrzeby;
- ochrony najistotniejszych obiektów i zapewnienie ciągłości funkcjonowania służb publicznych;
- wspierania sił zbrojnych w czasie mobilizacji, podczas ich rozwijania i działań operacyjnych;
- rozwijania możliwości przeciwstawiania się groźnym zagrożeniom w czasie pokoju.

W Polsce drogą stałej praktyki przyjęła się zasada, że organy państwa są obowiązane stosować przepisy umów międzynarodowych, których nasze państwo jest stroną, bez potrzeby uprzedniego wprowadzenia tych przepisów do prawa wewnętrznego w drodze odpowiednich ustaw lub innych aktów prawnych. Polska ratyfikowała Protokół dodatkowy I 19 września 1991 roku.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w art. 5 postanawia: *Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium,*

---

<sup>5</sup> KITLER W.: Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych. Warszawa: AON, 2001, 146 s.

<sup>6</sup> Tamże, 130 s.

<sup>7</sup> Tamże, 106 s.

*zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pojęcie **obrony cywilnej** zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup> poprzez określenie celu jej funkcjonowania: *obrona cywilna 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.**

Odpowiedzialnością za zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom została obarczona Rada Ministrów, której zadaniem jest *zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego*. Prezes Rady Ministrów upoważniony jest do koordynowania i kontroli pracy jej członków oraz nadzoru nad samorządem terytorialnym, tym samym posiada moc egzekwowania wykonywania zadań postawionych przed ministrami, wojewodami oraz przedstawicielami samorządu terytorialnego. Spośród ministrów szczególna rola w obszarze obrony cywilnej przypada ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>9</sup> odpowiada za:

- *organizację i planowanie cywilnej ochrony ludności, mienia i środowiska w okresie pokoju i wojny;*
- *koordynację działań porządkowo-ochronnych oraz czynności ratowniczych w razie klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu.*

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, którego na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych powołuje Prezes Rady Ministrów. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast).

Wartym odnotowania jest fakt, że do 1996 roku, na mocy wcześniej obowiązującego prawa, obrona cywilna w Polsce ulokowana była w resorcie Obrony Narodowej, a Szef Obrony Cywilnej Kraju podlegał Ministrowi Obrony Narodowej.

Przedstawione na przykładzie Polski i wybranych państw Europy prawne umocowanie obrony cywilnej, świadczy o tym, że struktury obrony cywilnej znajdują się w mniejszej lub większej zależności od struktur administracji publicznej państwa i ulokowane są w sposób bardziej lub mniej jednoznaczny w ramach systemu obronnego państwa, a cele realizowane przez obronę cywilną służą zdolności obronnej państwa. Jest to kolejny dylemat obrony cywilnej, który można przezwyciężyć tylko poprzez pełną autonomię organów obrony cywilnej na poszczególnych szczeblach jej funkcjonowania.

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.), art. 137.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. z 1996 r., nr 106, poz. 492). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych.

### **1.3 OBRONA CYWILNA JAKO DZIAŁALNOŚĆ RZĄDOWA CZY POZARZĄDOWA?**

Termin „obrona cywilna” pojawił się formalnie w 1958 roku kiedy to międzynarodowa organizacja pozarządowa pod nazwą Strefy Genewskie przekształciła się w Międzynarodową Organizację Obrony Cywilnej, również organizację o charakterze pozarządowym. Wejście w życie w 1978 roku postanowień Protokołu dodatkowego I stworzyło nową jakość w obronie cywilnej. Za działania obrony cywilnej odpowiedzialność wzięły rządy państw – stron podpisanych porozumień. Działalność pozarządowa stopniowo była zastępowana i przejmowana przez państwa. Działo się tak w znacznej mierze z potrzeby tamtych czasów, uzasadnionej koniecznością przeciwstawienia się zagrożeniom wynikającym z możliwości użycia broni masowego rażenia w konflikcie zbrojnym. Pozarządowa działalność przy tak dużych wyzwaniach byłaby bezradna, nie mogłaby im przeciwstawić skutecznych rozwiązań organizacyjnych ani odpowiedniej bazy materiałowej i ludzkiej.

Obecnie, gdy konflikty zbrojne mają charakter działań lokalnych, bez potencjalnego użycia broni masowego rażenia, w sytuacji gdy nie ma jednoznacznie określonych granic konfliktu w czasie i w przestrzeni, obrona cywilna realizowana przez struktury państwa może być mniej efektywna i bardziej narażona na ataki przeciwnika. Oczywiście państwo jako strona podpisanych porozumień takiego obowiązku w obszarze organizacyjno – prawnym nie może powierzyć innym podmiotom, ale w zakresie planowania i wykonywania zadań może. Na przykład jako zadania zlecone dla osób mających zacięcie społecznikowskie i potrzebę niesienia pomocy potrzebującym oraz doświadczenie w ratownictwie. W czasie wojny wsparciem dla takich osób mogłyby być profesjonalne służby ratownictwa: ochotnicze i zawodowe, działające pod międzynarodowymi znakami obrony cywilnej.

Z powyższych rozważań wyraźnie wynikają dwa podejścia do obrony cywilnej, które jednocześnie stanowią poważny dylemat obrony cywilnej:

- 1) Czy obrona cywilna ma być cywilną organizacją obrony narodowej przygotowująca ludność do wojny, w tym strukturą organizacyjną obejmującą organy obrony cywilnej, które stanowią merytoryczne wsparcie dla organów kierowniczych na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem?
- 2) Czy obrona cywilna ma być organizacją humanitarną biorącą udział w działaniach wojennych według prawa międzynarodowego, tj. według Konwencji Genewskiej IV oraz Protokołu dodatkowego I do Konwencji?

## **2 DYLEMATY CZASU**

### **2.1 W CZASIE WOJNY CZYLI KIEDY?**

Obecnie w Polsce na poszczególnych szczeblach administracji publicznej oraz w państwowych jednostkach organizacyjnych realizowane są „Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27. 12. 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin”. Zgodnie z § 1 wytycznych *plan obrony cywilnej opracowuje się w celu ustalenia i przygotowania sposobu realizacji zadań obrony cywilnej na okres zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*.

Problem jaki powstaje w takim przypadku polega na zdefiniowaniu pojęcia „wojna”. Istnieje dziesiątki bardziej lub mniej znanych określeń zjawiska wojny, kłopot polega na tym, że - jak dotychczas – nie powstała żadna prawnie wiążąca definicja wojny. Ponieważ wszystkie próby stworzenia prawnej definicji wojny zakończyły się niepowodzeniem, dla potrzeb Konwencji Genewskich w 1949 roku przyjęto bliższy rzeczywistości termin „**konflikt zbrojny**”<sup>10</sup>. Co ciekawe, sam termin „konflikt zbrojny” też nie został zdefiniowany w żadnych umowach międzynarodowych. Dylemat nie jest błahy dlatego, że mimo licznych konfliktów zbrojnych prowadzonych na przestrzeni ostatnich lat, strony konfliktu nie posługują się terminem „wojna” lub „konflikt zbrojny” lecz stosują różne eufemizmy. Sam charakter współczesnych wojen też ulega zmianom: wojna w cyberprzestrzeni może powodować bardziej dotkliwe skutki dla ludności cywilnej niż wojna lądowa, a zagrożenia terrorystyczne są elementem współczesnej rzeczywistości bardziej niż otwarte walki.

W związku z powyższym wydaje się, że dylemat wynikający z braku jednoznacznych określeń dla terminów „wojna” i „konflikt zbrojny” może być przewyżniony tylko poprzez przyjęcie zasady, że stanem wojny jest stan określony i ogłoszony przez właściwe organy państwa.

## **2.2 CZY OBRONA CYWILNA MOŻE WYKONYWAĆ SWOJE ZADANIA W CZASIE POKOJU?**

Tradycyjne podejście, wynikające bezpośrednio z zapisów Protokołu dodatkowego I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. zobowiązuje obronę cywilną do działań w czasie konfliktów zbrojnych lub klęsk żywiołowych. Stopniowe odchodzenie od tradycyjnego postrzegania i podziału na zagrożenia czasu pokoju i czasu wojny, utożsamianych zwłaszcza z groźbą użycia broni masowego rażenia zaznaczyło się w latach osiemdziesiątych XX wieku. Znaczącym wydarzeniem była awaria reaktora atomowego w Czarnobylu w dniu 26 kwietnia 1986 roku, która udowodniła, że nie trzeba wojny, aby mieć do czynienia z takimi katastrofami jak przy użyciu broni masowego rażenia.

Stopniowo państwa demokracji zachodnich doszły do wniosku, że nie ma potrzeby sztucznego podziału zagrożeń na zagrożenia czasu pokoju i zagrożenia czasu wojny, ale należy przygotować się kompleksowo i systemowo do przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom godzącym w życie i zdrowie człowieka, jego mienie oraz w środowisko. Dlatego współczesna obrona cywilna państw o ugruntowanych tradycjach demokratycznych obejmuje nie tylko realizowanie zadań wynikających z przepisów prawa międzynarodowego,

---

<sup>10</sup> Międzynarodowe Prawo Konfliktów Zbrojnych. Zbiór dokumentów. Komentarz do I Konwencji Genewskiej.

ale w coraz większym stopniu cały kompleks przedsięwzięć, które wykonuje sektor cywilny – zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny. Zadania te są związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego i indywidualnego, tworzeniem, utrzymywaniem i uzupełnianiem rezerw strategicznych, wsparciem sił zbrojnych (własnych i sojusznicznych), zapewnieniem funkcjonowania organów władzy i obiektów użyteczności publicznej, a przede wszystkim zapewnieniem ludności cywilnej warunków przeżycia w sytuacji szczególnych zagrożeń.

Czy jest to podejście słuszne? W życiu często tak bywa i jest to zasada logicznie poprawna, że wszystko oznacza nic, a zawsze oznacza nigdy.

### **3 DYLEMATY EGZYSTENCJALNE(OBRONA CYWILNA: BYĆ ALBO NIE BYĆ?)**

Problem zapewnienia bezpieczeństwa dla ludności cywilnej jest jednym z największych wyzwań XXI wieku. Dane Międzynarodowego Czerwonego Krzyża wskazują, że w konfliktach zbrojnych prowadzonych na przełomie XX i XXI wieku systematycznie rośnie procentowy udział strat wśród ludności cywilnej. Wzrasta również liczba ofiar klęsk żywiołowych.

Wydaje się więc, że idea obrony cywilnej jest jak najbardziej na czasie. Idea ta wyrażona jest w art. 61 Protokołu dodatkowego I i oznacza *wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych poniżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych dla przetrwania. Są to następujące zadania:*

- 1) służba ostrzegawcza;
- 2) ewakuacja;
- 3) przygotowanie i organizowanie schronów;
- 4) obsługa środków zaciemnienia;
- 5) ratownictwo;
- 6) służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc, oraz opieka religijna;
- 7) walka z pożarami;
- 8) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- 9) odkażanie i inne podobne działania ochronne;
- 10) dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
- 11) doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- 12) doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- 13) doraźne grzebanie zmarłych;
- 14) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania;
- 15) dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

Tak wyrażona obrona cywilna pozostaje pod ochroną międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, inne działania mogą być przyczyną **ustania ochrony**. Art. 65 Protokołu I określa zasady ustania ochrony. *Ochrona, do jakiej mają prawo cywilne*



*organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki, schrony oraz ich materiały, może ustać tylko w wypadku prowadzenia działań szkodliwych dla nieprzyjaciela lub wykorzystywania ich poza ich właściwymi zadaniami, do takich działań.*

*Nie należy uważać za działanie szkodliwe dla nieprzyjaciela:*

- a) wykonywania zadań obrony cywilnej pod kierownictwem lub nadzorem władz wojskowych;*
- b) współpracy cywilnego personelu obrony cywilnej z personelem wojskowym w wykonywaniu zadań obrony cywilnej ani przydzielenia osób wojskowych do cywilnych organizacji obrony cywilnej;*
- c) okoliczności, że spełnianie zadań obrony cywilnej może sporadycznie przynosić korzyść ofiarom wojskowym, zwłaszcza niezdolnym do walki.*

Z powyższego wynika, że przyjęto zasadę iż nie jest ważne kto wykonuje zadania obrony cywilnej, ważne jest czy wykonuje je zgodnie z ustalonymi zasadami i czy mieszczą się one w ramach nakreślonych zadań humanitarnych. Praktyka wskazuje, że klasyfikowanie działań jako szkodliwe dla nieprzyjaciela lub nieszkodliwe jest bardzo trudne. Jest to jeden z dylematów (egzystencjalnych) obrony cywilnej. Jeżeli chcemy na ten dylemat dla obrony cywilnej odpowiedzieć - „być” ,to działania obrony cywilnej muszą być organizowane i podejmowane w zgodzie z art. 61 Protokołu dodatkowego I.

Problemem związanym z ochroną prawną działań obrony cywilnej jest identyfikacja obrony cywilnej. Każda strona konfliktu powinna dołożyć starań, by jej organizacje obrony cywilnej, ich personel, budynki i materiały mogły być zidentyfikowane, gdy są całkowicie przeznaczone do zadań obrony cywilnej. Do tego celu służą międzynarodowe **znaki rozpoznawcze** obrony cywilnej i karty tożsamości dla personelu obrony cywilnej. Bez swoich znaków rozpoznawczych obrona cywilna nie mogłaby istnieć. Kolokwialnie określając problem można powiedzieć, że znaki rozpoznawcze obrony cywilnej powinny stanowić jedyną broń obrony cywilnej przed nieprzyjacielem.

Dowód formalny na potwierdzenie tezy, że idea obrony cywilnej jest nadal żywa, a obrona cywilna jako działalność humanitarna jest potrzebna stanowi Protokół dodatkowy (III) przyjęty w Genewie dnia 8 grudnia 2005 roku. Protokół dotyczy przyjęcia dodatkowego znaku rozpoznawczego, ten dodatkowy znak rozpoznawczy składa się z czerwonego obramowania w kształcie kwadratu, postawionego na swoim szczycie, na białym tle<sup>11</sup>. Celem wprowadzenia nowego znaku jest wzmocnienie wartości ochronnej stosowanych znaków i nadanie im uniwersalnego charakteru. Dowodów praktycznych na potwierdzenie tezy, że obrona cywilna jest potrzebna można znaleźć w najnowszej historii bardzo dużo, obrona cywilna państw dotkniętych klęskami żywiołowymi i katastrofami naturalnymi aktywnie uczestniczy w ich zwalczaniu. Można w tym miejscu wymienić przykłady Włoch, Japonii, czy Hiszpanii.

---

<sup>11</sup> Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku przyjęty w Genewie dnia 8 grudnia 2005 roku (Protokół III) (Dz. U. z 2010 nr 70 poz. 447), art. 2.

## **ZAKOŃCZENIE**

Problemy współczesnej obrony cywilnej zostały dostrzeżone w licznych publikacjach z zakresu bezpieczeństwa, są również formułowane w oficjalnych dokumentach, takich jak przygotowywana przez MON „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022”. Niektóre problemy rozwiązywane są na bieżąco, choć nieśmiało, przykładem jest problem nadawania klauzul niejawności dokumentom obrony cywilnej. W „Uzasadnieniu” do „Wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27. 12. 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin” czytamy: *postuluje się aby plany obrony cywilnej były planami jawnymi*. Obrona cywilna, funkcjonująca w oparciu o porozumienia międzynarodowe z założenia nie może mieć nic do ukrycia, musi być transparentna. Ponadto utajnianie informacji w postaci pisanej, w takim przypadku, jest współcześnie anachronizmem i nieporozumieniem, chyba że celem utajnienia jest „sztuka nicnierozumienia”.

Idea obrony cywilnej wyrażona w Protokole dodatkowym I jest bardzo cenna i nie stanowi przeżytku, mimo, że ma już czterdzieści lat. Można powiedzieć, że jest to najbardziej wzniosła myśl humanistyczna, która ma rangę prawa międzynarodowego. Jej znaczenie wynika także z faktu, że jest jedynym międzynarodowym porozumieniem o tak dużym zasięgu. Jest ideą żywą, od niedawna, na podstawie Protokołu dodatkowego III funkcjonuje uniwersalny znak, który powinien bardziej łączyć ludzi różnych kultur, religii i ras, a w efekcie bardziej chronić działania humanitarne.

Zasadniczym pytaniem na które musi odpowiedzieć sobie współczesna obrona cywilna, aby przewyciężyć swoje dylematy, to pytanie w jakim kierunku ma się rozwijać? Czy ma być w przyszłości bardziej cywilną organizacją obrony narodowej czy bardziej autonomiczną organizacją humanitarną pod patronatem państwa?

Ze względu na wyzwania cywilizacyjne współczesnego społeczeństwa świat doszedł do takiej sytuacji, że sam generuje zagrożenia swojej dalszej egzystencji i wytwarza spiralę zagrożeń. Ratunek przed katastrofą nie jest możliwy bez koniecznego holistycznego pojmowania bezpieczeństwa<sup>12</sup>. Swoboda obiegu informacji, myśli i wiedzy w sieci prowadzi do decentralizacji rozmaitych typów władzy. Trzeba rozwiązywać rodzące się dylematy i szukać nowych odpowiedzi na gruncie realiów, także w obszarze obrony cywilnej.

## **LITERATURA:**

---

<sup>12</sup> KORZENIOWSKI L.F., SERIKOV Y.A.: Europejski wymiar securitologii nauki o bezpieczeństwie życia. Kraków: EAS 2011, 79 s..

- [1] GĄSKA M., CIUPIŃSKI A.: Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy. Warszawa: Wydawnictwo AON. 2001.
- [2] JAKUBCZAK R, FLIS J.: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Warszawa: BELLONA. 2006.
- [3] KITLER W.: Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych. Warszawa: Wydawnictwo AON. 2001.
- [4] KORZENIOWSKI L.F., SERIKOV Y.A.: Europejski wymiar securitologii nauki o bezpieczeństwie życia. Kraków: EAS 2011.
- [5] KRYNOJEWSKI F.R.: Szef Obrony Cywilnej Kraju – ignorancja czy niekompetencja? Warszawa: BELLONA Przegląd Obrony Cywilnej. Lipiec 2012, 19 s.
- [6] MICHALSKI, S.C.: Burzliwe losy polskiej OC. Warszawa: BELLONA Przegląd Obrony Cywilnej. Lipiec 2010, 15 s.
- [7] MITEK T.: Kondycja polskiej OC. Warszawa: BELLONA Przegląd Obrony Cywilnej. Luty 2012, 28 s.
- [8] MITEK T.: Obrona cywilna według nowych wytycznych. Warszawa: BELLONA Przegląd Obrony Cywilnej. Marzec 2011, 35 s.
- [9] KWIATKOWSKI S.: Zarządzanie bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych. Pułtusk: Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor. 2011.
- [10] JAŁOSZYŃSKI K., LETKIEWICZ A.: Edukacja antyterrorystyczna. Konieczność i obowiązki naszych czasów. Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie. 2010.
- [11] SHAW M., N.: Prawo międzynarodowe. Warszawa: Książka i Wiedza. 2006.
- [12] Międzynarodowe Prawo Konfliktów Zbrojnych. Zbiór dokumentów. Warszawa: Biblioteka Upowszechniania Międzynarodowego Prawa Humanitarnego. Agencja ARTEKON. 1991.
- [13] NATO. Vademecum. Warszawa: BELLONA. 1995.
- [14] Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2012 – 2022. Warszawa: MON BIP, 97 s. Projekt z kwietnia 2012.
- [15] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.).
- [16] Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 27. 12. 2011 r. w sprawie zasad opracowania planu obrony cywilnej województw, powiatów i gmin.

## Some dilemmas of civil defense

### ABSTRACT

The article is an attempt at analyzing some issues of today's civil defense and at encouraging one to find an answer to the questions set forth. The questions, arranged as three issues, are as follows: should today's civil defense be of national or coalition nature? Can civil defense operate within a defense system or should be placed outside that system? Should civil defense function as a government or a non-government agency? When should civil defense perform its tasks, which nowadays means 'an armed conflict' or can civil defense also perform its duties in peacetime? The reply to the final question (civil defense – to be or not to be?) may justify the functioning of civil defense as an organization and a humanitarian idea.

**Key words:** armed conflict, civil defense, humanitarian tasks, cessation of defense, identifications.