

Paweł Szmitkowski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistycznych w Siedlcach

SYSTEM OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE - HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

STRESZCZENIE

Ochrona ludności w Polsce stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla systemu bezpieczeństwa narodowego. Próby tworzenia zorganizowanych struktur ukierunkowanych na zabezpieczenie ludności na wypadek zagrożeń wyłącznie o charakterze militarnym podejmowano już na początku XX w. jako skutek Pierwszej Wojny Światowej. Z czasem system ten ewoluował, aż w roku 2007 wykształcił się jako nowy jakościowo system zarządzania kryzysowego, który stanowi w dalszym ciągu jedynie skromną część analogicznych struktur funkcjonujących w ramach UE i NATO.

Niezwykle istotne jest aby ramy prawne i organizacyjne struktur zarządzania kryzysowego dostosowywać do stale zmieniających się zagrożeń o charakterze politycznym, gospodarczym czy społecznym. Wskazane jest także zwrócenie szczególnej uwagi na nieustannie ewoluujące zagrożenia asymetryczne mające ogromny wpływ na każdą sferę naszego życia.

Słowa kluczowe:

system ochrony ludności, zagrożenie, obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe.

Ochrona ludności cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego jest jedną z jego kluczowych funkcji. Już bowiem sama definicja państwa determinuje fakt istnienia kryterium narodowego, a więc fizyczną egzystencją społeczeństwa, dającego się wyodrębnić dzięki posiadaniu wspólnego języka, historii, tradycji i kultury.

Prowadząc rozważania dotyczące genezy oraz ewolucji systemu ochrony ludności w Polsce nie sposób przedstawić go bez poruszania szerszego kontekstu tego zjawiska, uwzględniającego aspekt międzynarodowy, osadzony w historycznych uwarunkowaniach kształtu oraz przeznaczenia

struktur odpowiedzialnych za ochronę cywilów w świetle występujących zagrożeń.

Ochrona ludności cywilnej stała się faktem od momentu skoku cywilizacyjnego, jakim było zaistnienie pierwszych społeczności ludzkich, a szczególnie dała się zaobserwować w chwili porzucenia koczowniczego trybu życia i zawiązania załączków pierwszych państwowości przywiązanych do określonego terytorium. Kwestią drugą stały się motywy ochrony, determinowane przez charakter występujących zagrożeń. W pierwszych „państwach” dominującym niebezpieczeństwem były oczywiście ataki zbrojne, których celem było zagarnięcie ziemi oraz zdobycie dóbr materialnych. Wiązały się one oczywiście z masową eksterminacją ludności, często w ogóle nie przygotowanej do obrony siebie i swoich siedzib. Z czasem wartość życia ludzkiego zaczęła wzrastać, ze względu na pojawienie się instytucji niewolnictwa. Zabijanie cywilów stało się procederem nieopłacalnym. Można ich było bowiem wykorzystać jako niemal darmową siłę roboczą. Okres dojrziałych państwowości obserwowanych już od czasów starożytnych, wykazał jeszcze jedną prawidłowość. Ludność opłacało się chronić także ze względu na fakt, że dostarczała swoim elitom rządzącym środków do życia poprzez podatki, służbę wojskową i inne formy przyjmujące często oblicze wyzysku.

Widać w tym momencie wyraźnie, że pierwotnym motywem rodzących się struktur ochrony ludności, przyjmujących formę wybitnie militarną była chęć uzyskania korzyści materialnych. Nikt wówczas nie przejmował się losem prostych obywateli. Choć przyznać należy, że już od czasów pierwotnych świadomą ochroną, ze względu na wartość człowieka jako jednostki, otaczano przedstawicieli kast wysoko urodzonych, stanowiących elitę społeczności.

Pierwsze jak się wydaje próby ukazania wartości człowieka, jako osoby podjęto w czasie rewolucji francuskiej. Idea „wolność, równość, braterstwo”, która nieśmiała miała za sobą idee humanizmu powszechnego, wkrótce jednak niestety została wypaczona. Za cenę ochrony społeczeństwa przeciwstawiono się w sposób niezwykle brutalny instytucjom władzy, co doprowadziło w konsekwencji do masowych mordów wśród inteligencji i arystokracji.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można wysnuć jasny wniosek, że pierwotnymi motywami ochrony ludności były przesłanki materialne, które z czasem ewoluowały w kierunku społecznych. Zagrożenia determinujące ich stosowanie związane były natomiast przede wszystkim z zagrożeniem militarnym. Sytuacja ta uległa diametralnej zmianie w chwili zaistnienia niebezpieczeństw innych niż wojna, które równie skutecznie po-

trafiły zdziesiątkować społeczeństwo w wymiarze nawet ponadpaństwowym. Mowa oczywiście o zarazach, które nawiedzały teren Europy kilkakrotnie. Najbardziej śmiertelna okazała się epidemia dżumy, zwanej czarną śmiercią, która przetaczała się przez terytorium Europy kilkakrotnie, zbierając jednak najtragiczniejsze żniwo w XIV w. W chwili swego apogeum populacja ludności Europy zmalała o 80%, powodując daleko idące konsekwencje natury demograficznej, społeczno-kulturowej a nawet politycznej.

Podobna w skutkach była epidemia grypy zwanej „hiszpanką”, której pandemia nawiedziła teren Europy, Azji, Afryki i Ameryki Północnej w latach 1918–1919. Pochłonęła ona w sumie według danych szacunkowych, nawet do 100 mln ofiar, zaś biorąc pod uwagę liczbę zarażonych ocenia się, że objęła ona swoim zasięgiem niemal 1/3 populacji świata.

Widać tutaj bardzo wyraźnie, że w imię ochrony jednostki ludzkiej, lecz także we własnym dobrze pojętym interesie, instytucje państwowe podejmowały, często nieporadne i błędne, lecz ze wszech miar właściwe kroki mając na celu ochronę społeczeństwa.

W tym momencie daje się zauważyć także inna prawidłowość. Oto incydentalne, organizowane na zasadzie akcja-reakcja formy ochrony charakterystyczne dla młodych państwowości, stawały się bardziej dojrzałe, przemyślane i zorganizowane. Zauważano konieczność generowania oraz utrzymania zaplecza¹, a także przygotowania zawczasu schematów postępowania na wypadek zagrożeń, początkowo wszakże szczególnie o charakterze militarnym.

Prawdziwy przełom w dziedzinie konstruowania w pełni funkcjonalnego systemu ochrony ludności (wówczas przede wszystkim udzielania pomocy żołnierzom) nastąpił 24 czerwca 1859 r. Bezpośrednim impulsem do podjęcia zorganizowanych działań w tym zakresie była bitwa pod Solferino. W wyniku trwającego 10 godzin starcia, wojsk austriackich pod dowództwem Franciszka Józefa z siłami francuskimi dowodzonymi przez Napoleona III i wspieranymi przez żołnierzy włoskich, zginęło lub odniosło obrażenia ponad 40tys. żołnierzy, obu walczących stron. Wówczas szwajcarski pisarz, handlowiec i finansista Henri Jean Dunant² widząc cierpienie ofiar walk i brak skutecznej pomocy dla rannych i poszkodowanych zapoczątkował ideę

¹ Konieczność generowania i utrzymywania potencjału na wypadek działań zbrojnych dostrzeżono już w starożytności. Idea ta ewoluując doprowadziła do wyodrębnienia się w chwili obecnej subdyscypliny logistyki określanej mianem logistyki sytuacji kryzysowych.

² Był ona laureatem pierwszej Pokojowej Nagrody Nobla w 1901 r.

objęcia ochroną rannych żołnierzy i osób im pomagających oraz zagwarantowania, że nie mogą one być celem ataków wojennych.

Humanitarna idea Dunanta szybko zyskała uznanie i poparcie, czego wynikiem było przyjęcie i podpisanie w 1864 roku Konwencji Genewskiej dotyczącej polepszenia losu rannych w armiach czynnych. Początkowo konwencja liczyła zaledwie 10 artykułów i podpisało ją tylko 12 państw.

Dunant w swoich działaniach postanowił ponadto wykorzystać miejscową ludność, którą zachęcił do opieki nad rannymi, bez względu na ich narodowość. Po powrocie do Genewy Dunant zaproponował powołanie narodowych stowarzyszeń pomocy, które w okresie pokoju przygotowywałyby wolontariuszy do działania w czasie starć zbrojnych. Wolontariusze, jako osoby neutralne, byliby objęci opieką prawa międzynarodowego. Ideę tę poparli czterej znani obywatele Genewy – Gustave Moynier, gen. Guillaume Henri Dufour, Louis Paul Amédée Appia (chirurg) i dr. Theodore Maunoir, którzy wspólnie powołali Międzynarodowy Komitet Pomocy Rannym, przekształcony następnie w Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Inicjatywa Szwajcarów spotkała się z dużym zainteresowaniem większości państw europejskich (16 państw), których przedstawiciele przyjęli w październiku 1863 roku postanowienia określające rolę krajowych komitetów pomocy rannym. Odwrotność flagi szwajcarskiej, czyli czerwony krzyż na białym tle stał się symbolem powołanych organizacji i zapoczątkował Ruch Czerwonego Krzyża, a następnie Czerwonego Półksiężyca w krajach arabskich, Czerwonego Lwa w Iranie i Czerwonej Gwiazdy w Izraelu³.

System ten podlegał nieustannej ewolucji, której przełom nastąpił w chwili wybuchu rewolucji przemysłowej na początku XX w. Jej dobrodziejstwa z jednej strony zaczęły mieszać się z wieloma potencjalnymi zagrożeniami. Z jednej strony pojawienie się masowej produkcji umożliwiło niezwykle jak do tej pory postęp cywilizacyjny. Z drugiej jednak strony pojawiła się możliwość powstawania coraz to nowych i bardziej śmiertelnych środków walki. Niekontrolowana urbanizacja miast, postrzegana jako pozytywny efekt postępu, spowodowała lawinowo postępującą degradację środowiska naturalnego, co wpływało znacząco na poziom życia szczególnie biedniejszych warstw społeczeństwa.

Jednakże momentem całkowicie przełomowym w zakresie tworzenia się współczesnych nam systemów ochrony ludności była, jednak niewątpliwie, Wielka Wojna 1914–1918. Skutki postępu cywilizacyjnego doprowadzi-

³ A. Skrabacz red., *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, Wyd. CBW, Warszawa 2010, s. 5.

ły do użycia w trakcie działań wojennych wielu nowych środków walki, wśród których najbardziej śmiertelnym dla ludności cywilnej stało się lotnictwo reprezentowane przez sterowce oraz samoloty bojowe. Dało ono możliwość niekontrolowanego wniknięcia w głębokie zaplecze przeciwnika, a co za tym idzie rażenia celów cywilnych, całkowicie nieprzygotowanych na taką ewentualność⁴.

Należy podkreślić, że prym w zakresie pionierskiego systemu ochrony cywilów wiedli Brytyjczycy, nękani częstymi atakami niemieckich sterowców. Narodziły się wówczas dwie koncepcje ochrony: pierwsza określana jako „obrona czynna” oznaczała prowadzenie zbrojnych działań defensywnych, głównie poprzez ostrzał statków powietrznych przez baterie dział przeciwlotniczych. Druga, bardziej zbliżona do obecnie lansowanych koncepcji, nazwana „obroną bierną” zakładała ewakuację oraz ukrycie ludności cywilnej. Aby działania te okazały się skuteczne opracowano pionierski system ostrzegania o zagrożeniach. Zakładał on wykorzystanie sił policyjnych, które w razie wykrycia zbliżającego się nalotu miały wyjechać na ulice i przy użyciu ręcznych kołatek informować ludność o niebezpieczeństwie. Sposoby zachowania się cywilów także zostały określone w powszechnie dostępnych materiałach instruktażowych.

Rozwiązanie to znalazło swoich naśladowców na kontynencie, gdzie już w czasie trwania działań wojennych, i już po ich zakończeniu, zaczęły powstawać stowarzyszenia i organizacje zajmujące się szeroko pojętą ochroną ludności.

Pierwszym stowarzyszeniem, które zaistniało na ziemiach polskich był Społeczny Komitet Obrony Przeciwgazowej, który powstał w roku 1921. Organizacja ta była początkowo ukierunkowana na prowadzenie prac informacyjnych i propagandowych wśród społeczeństwa, których celem było przekazanie podstawowej wiedzy na temat zagrożeń związanych z użyciem broni gazowej⁵. Była to działalność niezwykle uciążliwa zważywszy na za-

⁴ Pierwszej próby oddziaływania na ludność cywilną przy wykorzystaniu samolotu dokonał niemiecki pilot von Hiddessen 30 sierpnia 1914 r. Zrzucił on na Paryż kilka granatów ręcznych oraz ulotki wzywające do kapitulacji.

⁵ Jeden z pierwszych nowożytnych, zarejestrowanych przypadków, użycia broni gazowej miał miejsce w 1914 r. na linii rzek Bzura i Rawka pod Bolimowem, w rejonie wsi Borzymów, gdzie Niemcy ostrzelali pozycje rosyjskie pociskami wypełnionymi mieszaniną bromku ksylitu i ksylenu. Jednak pierwszy atak z użyciem gazu uśmiercającego przeciwnika (chloru) dokonany został 22 kwietnia 1915 r. pod Ipres, gdzie oddziały niemieckie uwolnili 150 ton chloru w kierunku okopów alianckich. W wyniku ataku zginęło około 12 tys. żołnierzy. Atak ten przyjmuje się jako moment rozpoczęcia na świecie działań z użyciem gazów bojowych.

straszący stopień analfabetyzmu ówczesnego społeczeństwa⁶. Analogiczną działalność, skierowaną wszakże na inny wymiar zagrożenia prowadziła powstała w 1923 r. Liga Obrony Powietrznej. Osią jej zainteresowania stało się w pierwszej fazie funkcjonowania prowadzenia prac upowszechniających problematykę lotnictwa oraz możliwości jego militarnego wykorzystania. Jednak i ona napotykała na podobne jak w przypadku poprzedniego stowarzyszenia problemy.

Wychodząc naprzeciw licznym potrzebom związanym z realizacją ochrony społeczeństwa dnia 25 maja 1928 r. doszło do połączenia obu organizacji⁷ i powstania Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwigazowej (LOPP). Pozwoliło to na zintegrowanie dwóch, nierozzerwalnie ze sobą związanych, przedsięwzięć mających na celu ochronę ludności cywilnej – a mianowicie obrony przeciwlotniczej i przeciwigazowej. Wyraz tego znajdujemy w statucie Ligi, w którym czytamy, że „Liga Obrony Powietrznej i Przeciwigazowej ma na celu popieranie polskiego lotnictwa we wszystkich jego dziedzinach, wszechstronne badanie środków obrony chemicznej oraz przygotowanie ludności do obrony przeciwigazowej”⁸.

Należy w tym miejscu podkreślić, że organizacja ta nadal nosiła miano społecznej, bowiem nie powstały jeszcze żadne akty prawne sankcjonujące jej działanie w strukturach administracji państwowej. Warto także powiedzieć, że na barki LOPP złożono wkrótce większość przedsięwzięć związanych z OPL bierną, które zostały wpisane do nowego statutu stowarzyszenia uchwalonego w 1934 r. Obejmowały one zorganizowanie cywilnej służby obserwacyjno – meldunkowej (nazwa funkcjonująca od 1936 r., wcześniej używano terminu służba dozorowania)⁹ oraz werbowanie kandydatów do jej personelu, akcje propagandowe, budowanie wzorcowych schro-

⁶ J. Odziemkowski, *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Wyd. Bellona, Warszawa 1996.

⁷ Dzień 25 maja 1928 przyjmuje się jako oficjalną datę powstania LOPP, jednak połączenie zarządów obu organizacji miało miejsce już 10. 02. 1928 r.

⁸ *Z historii Obrony Cywilnej w Polsce*, „Przegląd Obrony Cywilnej”, Wydanie Specjalne 1989, s. 3-4.

⁹ Plan stworzenia systemu obrony przeciwlotniczej narodził się w siłach zbrojnych zimą na przełomie roku 1924/1925, za namową szefa francuskiej misji wojskowej w Polsce. Został on szczegółowo opracowany i zaaprobowany przez ówczesnego szefa Sztabu Generalnego, gen. Hallera i przekazany do realizacji w dowództwach okręgów korpusów. Jednak prace realizacyjne ze względu na trudną sytuację polityczno-gospodarczą oraz brak doktrynalnej wykładni w tej sprawie zostały wstrzymane na prawie 10 lat, [w:] R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Wyd. AP, Siedlce 2006, s. 13.

nów oraz szkolenie ludności cywilnej w zakresie obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej.

Działalność w zakresie problematyki OPL biernej w kraju w pewien sposób uporządkowała Ustawa o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej z dnia 15 marca 1934 r.¹⁰. Poruszała ona pięć kluczowych problemów związanych z: kierowaniem OPL bierną, zakresem przygotowań do wykonywania obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, sposobem przygotowania ludności oraz źródłami finansowania przygotowań, a także organizatorów prac przygotowawczych¹¹. Porządkowała także, przynajmniej w teorii, zakres kompetencji w kierowaniu OPL bierną pomiędzy Ministerstwem Spraw Wojskowych a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Przekazywała bowiem całe kierownictwo OPL bierną wojsku, z tym, że MSW zostało zobowiązane do zorganizowania wszelkich działań niezbędnych do wykonywania OPL biernej. Oznaczało to więc, że wszystkie prace mają zostać wykonane przez aparat cywilny jednakże pod kierownictwem wojska. Zapisy te jednak, jak wspomniano wyżej, rozwiązywały kwestie OPL jedynie w sposób teoretyczny, ze względu na opóźnienia związane z wydaniem rozporządzeń wykonawczych do Ustawy.

Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że prócz LOPP-u, znaczną część prac związanych ze szkoleniem oraz przygotowaniem zaplecza logistycznego do działań ratowniczych wykonywały poszczególne ministerstwa w zakresie posiadanych kompetencji. Współpracowano wówczas także z innymi organizacjami społecznymi o charakterze proobronnym, takimi jak „Strzelec” czy „Sokół”.

Dynamiczny rozwój oraz realizacja wyznaczonych OPL biernej przedsięwzięć nastąpiła szczególnie w dwóch ostatnich latach poprzedzających wybuch II wojny światowej, głównie ze względu na dostrzegalne już niebezpieczeństwo zbrojnej agresji na terytorium Rzeczypospolitej.

Wybuch wojny unaoczniał jednak pewne braki w przygotowaniu ochrony ludności. Na pierwszy plan wysunęły się braki związane z przygotowaniem sieci obserwacyjno-meldunkowej, która działała jedynie do 3 września 1939 r., aż do momentu zniszczenia linii telefonicznych przez Luftwaffe¹². Drugim problemem okazała się ewakuacja, która po ogłoszeniu

¹⁰ Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej, Dz. U. nr 80 z dnia 11.09.1934 r., poz.742.

¹¹ J. Suwart, *Zarys obrony cywilnej w Polsce w latach 1920–1996*, Wyd. AON, Warszawa 1996, s. 24.

¹² System ten istniał nieco dłużej w niektórych ośrodkach, jednak i tam przestał ostatecznie istnieć po około 10 dniach, [w:] J. Suwart, *Zarys...*, dz. cyt., s. 86.

jej 29 sierpnia rozpoczęła się faktycznie dopiero 31 sierpnia i po krótkim okresie metodycznego jej przebiegu zamieniła się, w momencie rozpoczęcia działań wojennych, w paniczną, niezorganizowaną ucieczkę, która doprowadziła w konsekwencji do utrudnień w przemarszu kolumn wojskowych, udających się na front. Należy także wskazać na niedobory w ilości budowli ochronnych oraz indywidualnych środków ochrony dla ludności cywilnej, którym próbowano co prawda zaradzić poprzez przygotowywanie ukryć w piwnicach domów oraz propagowanie zastępczych środków ochrony, jednak były to działania o stosunkowo niewielkiej skuteczności.

Działania wojenne ukazały jednak także pozytywne skutki przygotowań w zakresie obrony przeciwlotniczej biernej. Należy tu chociażby wskazać na zmobilizowanie społeczeństwa do przygotowywania rowów przeciwlotniczych, rozplakatowanie ulotek i apeli wzywających do udziału w gaszeniu pożarów i ograniczenie rozmów telefonicznych, czy też przeprowadzone w niektórych punktach kraju wzorcowe niemal operacje rozproszenia ludności oraz zorganizowania obrony miejscowej¹³.

Nadmienić w tym miejscu należy także, że nawet w sytuacji utraty niepodległości nie zaniechano realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną ludności cywilnej oraz organizowaniem akcji „społecznej samoobrony” ludności. Mimo formalnego rozwiązania LOPP decyzją rządu emigracyjnego 6 maja 1941 r. nadal prowadzono przedsięwzięcia noszące miano samoobrony ludności w hitlerowskich obozach zagłady, na terenach inkorporowanych do Związku Radzieckiego, czy też w Generalnej Guberni. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj postawa ludności cywilnej w czasie Powstania Warszawskiego, w którym to oprócz przedsięwzięć o charakterze zaczepnym na szeroką skalę wykonywano prace związane z obroną bierną, nie tylko o charakterze przeciwlotniczym czy przeciwgazowym. Należy w tym miejscu podkreślić, że jak podaje J. Suwart, to właśnie w czasie powstania po raz pierwszy w Polsce użyto sformułowania „obrona cywilna” dla określenia przedsięwzięć związanych z ochroną i samoobroną ludności cywilnej. Mimo że termin ten nie miał jeszcze wówczas żadnego umocowania prawnego, to jednak jego użycie wskazuje na fakt bardzo dojrzałego i wieloaspektowego podejścia do problematyki ochrony ludności cywilnej.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości na mocy obowiązujących przedwojennych aktów prawnych rozpoczęto organizowanie nowych struktur obrony przeciwlotniczej w strukturach administracji państwowej. Już 15 sierpnia 1944 r. na części ziem wyzwolonych utworzono biura wojskowe

¹³ Na szczególną uwagę zasługuje tutaj przygotowanie obrony Warszawy.

przy wojewódzkich i powiatowych radach narodowych oraz referaty wojskowe przy samorządach miejskich i gminnych. Wspólnie z utworzonym 6 listopada 1944 r. w biurze wojskowym resortu administracji referatem OPL, który stał się ich organem koordynującym, wzięły one na swoje barki wszelkie sprawy związane z OPL oraz ochroną ludności przed skutkami toczącej się nadal wojny.

Jak więc widać problematyką obrony przeciwlotniczej biernej zajęło się podobnie jak w okresie przed wybuchem wojny – wojsko. Początkowo za całokształt działań odpowiedzialne było dowództwo artylerii, przemianowane w lutym 1946 r. na Główny Inspektorat Artylerii WP. Następnie 16 października 1946 r., w ramach Inspektoratu, utworzono sztab obrony przeciwlotniczej państwa złożony z wydziału obrony przeciwlotniczej czynnej i biernej.

Kolejnym krokiem w kierunku uregulowania wszystkich spraw OPL było uznanie aktualności ustawy z 1934 r. oraz rozporządzenia z 1937 r. Jednak zmiany ustrojowe w państwie doprowadziły do powstania koncepcji stworzenia nowego prawa w zakresie OPL.

Prace koncepcyjne doprowadziły do wypracowania w połowie 1950 roku projektu utworzenia Komendy Głównej TOPL. Po uzyskaniu aprobaty Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Obrony Narodowej utworzono, mocą uchwały, przy Prezydium Rządu w lipcu 1950 r., Komendę Główną Terenowej Obrony Przeciwlotniczej. Struktury TOPL powstały także przy radach wojewódzkich oraz w miastach wydzielonych – Warszawie i Łodzi. Organy Terenowej Obrony Przeciwlotniczej działały również w ramach poszczególnych resortów.

Warto w tym miejscu pokreślić, że nowo tworzone struktury TOPL nie znajdowały żadnego oparcia w ustawodawstwie. Tworzono je bowiem jak wykazano wyżej wyłącznie mocą uchwał. Dopiero 26 lutego 1951 r. sejm przyjął ustawę o terenowej obronie przeciwlotniczej. Stała się ona jak pisze J. Suwart punktem przełomowym, zamykającym okres OPL biernej i tworzącym formalnie nowy jakościowo organ zajmujący się ochroną ludności, ratowaniem i udzielaniem pomocy poszkodowanym. W ustawie usankcjonowano wreszcie fakt utworzenia struktur terenowych TOPL, stała się więc ona prawnym odzwierciedleniem już istniejącego stanu rzeczy.

Wszelkie wytyczne dotyczące zasad organizacji oraz zadań TOPL ujęte zostały w piśmie nr 030 z dnia 30 stycznia 1951 r., a więc jeszcze przed przyjęciem ustawy. Dotyczą one:

1. „zorganizowania i przygotowanie ogółu ludności, zakładów przemysłowych i użyteczności publicznej, obiektów komunikacyjnych

- i łączności, urzędów i instytucji państwowych oraz wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw do obrony przed napadami z powietrza oraz szybkiego i sprawnego usuwania skutków tych napadów;
2. zorganizowania i przygotowania sieci alarmowania, zaciemniania i rejestracji;
3. zorganizowania i przygotowania odpowiednich pod względem ilości i jakości, służb i pogotowi, stosownie do charakteru i potrzeb poszczególnych miast, osiedli i obiektów;
4. szkolenia służb i pogotowi oraz ogółu ludności w zakresie TOPL;
5. dostosowania budownictwa przemysłowego, administracyjnego i mieszkalnego do potrzeb TOPL;
6. przygotowania odpowiednich urządzeń zabezpieczających w miastach, osiedlach i obiektach;
7. planowania zaopatrzenia ogółu ludności, miast, osiedli i obiektów (przemysłowych, komunalnych itp.) w sprzęt i środki TOPL;
8. operacyjnego kierownictwa akcją obronną w zakresie TOPL”¹⁴.

Istotny zapis w omawianym dokumencie, odzwierciedlający ideę realizacji zadań TOPL dotyczy udziału w ich wykonywaniu ogółu społeczeństwa, wyszkolonego i przygotowanego na tego rodzaju ewentualność, zorganizowanego w grupach samoobrony domów, bloków domów, gromad i obiektów¹⁵.

Odpowiedzialność za realizację zadań TOPL spadła także po części na organizacje społeczne, wśród których wymienić można LPŻ, PCK, OSP, PO „Służba Polsce”, ZMP i Ligę Kobiet.

Jest rzeczą oczywistą, że funkcje i zadania TOPL stanowiły pochodną potencjalnego zagrożenia państwa, postrzeganego wówczas głównie jako niebezpieczeństwo związane z agresją zbrojną. Na przełomie lat 50. i 60., w dobie eskalacji „zimnej wojny” dostrzeżono nowy rodzaj zagrożenia, związany z wykorzystaniem broni jądrowej, co wpłynęło na kształt i charakter zadań TOPL. Decydujące znaczenie miały tutaj wyniki prac Międzyresortowej Komisji Obrony Przeciwiatomowej, powołanej 14 maja 1956 r. Sformułowała ona bowiem siedem problemów dotyczących:

- a) szkolenia specjalistów i ludności w zakresie obrony przeciwiatomowej;

¹⁴ R. Kalinowski, *Obrona...*, dz. cyt., s. 24.

¹⁵ Tamże.

- b) rozpoczęcia przygotowań służby zdrowia do zadań w rejonie porażenia jądrowego;
- c) opracowania taktyki akcji gaśniczej w pożarach przestrzennych;
- d) przygotowania schronów i innych ukryć, zapewniających ochronę przed skutkami działania broni jądrowej;
- e) opracowania taktyki ratownictwa technicznego;
- f) zabezpieczenia inżynieryjno-technicznego ciągłości pracy przemysłu;
- g) zorganizowania sprawnej służby obserwacyjno-meldunkowej i alarmowej, przygotowania ochrony indywidualnej zarówno po względem sprzętu jak i metodologii¹⁶.

W świetle tych postulatów bardzo krytycznie oceniono dotychczasowe przygotowanie TOPL i wskazano na konieczność przeprowadzenia natychmiastowych zmian. Postulat ten wysunęła w marcu 1957 r. sejmowa komisja spraw wewnętrznych. Początkowo próbowano dostosować już istniejące regulaminy do potrzeb wojny jądrowej. Okazało się to jednak nieskuteczne.

W trosce o bezpieczeństwo narodowe, z inicjatywy MON, utworzono więc 18 lutego 1959 r. Komitet Obrony Kraju (KOK)¹⁷, będący wyspecjalizowanym organem Rady Ministrów do spraw obronności kraju. Wkrótce potem ukazała się uchwała KOK z dnia 30 września 1959 r., która wytyczyła nowe cele i zadania TOPL na wypadek zagrożenia jądrowego. Do najważniejszych z nich należały: sprawa sposobów i środków przygotowania ludności cywilnej, sporządzenia planów ewakuacji oraz dostosowania schronów do nowych rodzajów zagrożeń. W uchwale opowiadano się ponadto za zorganizowaniem ochrony ludności na terenie całego kraju, przygotowaniem warunków do funkcjonowania władz państwowych w czasie wojny oraz wprowadzeniem stosownych korekt do struktur organizacyjnych TOPL¹⁸.

Odzwierciedleniem wytycznych uchwały stały się nowe cele TOPL, dotyczące:

- a) zapewnienia ochrony życia ludności całego kraju przed skutkami działania broni masowego rażenia, zwłaszcza jądrowej;
- b) zapewnienia pomocy osobom poszkodowanym oraz ratowanie mienia materialnego;
- c) uczestniczenie w akcjach ratunkowych czasu pokoju¹⁹.

¹⁶ J. Suwart, *Zarys...*, dz. cyt., s. 144-145.

¹⁷ Tamże, s. 155.

¹⁸ R. Kalinowski, *Obrona...*, dz. cyt., s. 28.

¹⁹ J. Suwart, *Zarys...*, dz. cyt., s. 147.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na trzeci z celów, dotyczących uczestnictwa TOPL w akcjach prewencyjnych i ratowniczych związanych z kryzysami czasu pokoju. Był to jakościowo nowy element działalności organizacji, skupiającej się dotychczas na przygotowaniach do reagowania w stanie wojny. Uczestnictwo TOPL w tego typu przedsięwzięciach miało na celu nie tylko wspomaganie innych służb ratowniczych, lecz także, jak pisze J. Suwart, stanowiło swoisty poligon doświadczalny dla nowych założeń akcji ratunkowych.

Nadzieję na poprawę sytuacji w zakresie praktycznego wykonywania zadań TOPL dawała także Ustawa z 28 marca 1963 r. wprowadzająca obowiązkową służbę w systemie obrony terytorialnej. Mimo że nie odnosiła się ona do problematyki wykonywania zadań TOPL, to jednak zakres zadaniowy krystalizującego się dopiero systemu obrony terytorium kraju, dawał podstawy do twierdzenia, że niektóre zadania TOPL mogą być realizowane przez nowo tworzone służby OTK.

Należy w tym miejscu zaszyfalizować, iż podstawowym celem tworzenia systemu obrony terytorialnej było przygotowanie terytorium kraju na wypadek agresji zbrojnej. Przygotowanie to dotyczyć miało wszelkich aspektów życia, miało więc dwojaki wymiar – militarny i niemilitarny. Odzwierciedlenie tego poglądu odnajdujemy w słowach gen dyw. Bolesława Chochy, który pod koniec 1963 r. po raz pierwszy wyraził publicznie miarodajne informacje na temat tego systemu. Stwierdził on, że na system OTK składają się dwa podstawowe elementy: powszechne, obronne przygotowanie społeczeństwa oraz przygotowanie odpowiednich sił i środków. Dalej wyjaśnia, iż „Obronne przygotowanie społeczeństw polega m.in. na zapoznaniu się ze skutkami działania środków rażenia i sposobami ochrony przed nimi”²⁰. Znamienne, że w słowach tych zawiera się cała niemal filozofia obrony cywilnej, gdzie kluczowej roli nie powinna odgrywać organizacja, lecz właśnie wyszkolone społeczeństwo. Generał B. Chocha na pierwszym miejscu postawił więc przedsięwzięcia związane z powszechną samoobroną ludności.

Mimo włączenia TOPL-u do struktur systemu OTK oraz zmian zakresu zadaniowego, które miały dostosować jej funkcjonowanie do wymagań akcji ratunkowych czasu pokoju, zmierzano coraz konsekwentniej do stworzenia całkowicie nowej formuły organizacyjnej ochrony ludności. Po rozwiązaniu TOPL-u w roku 1965. powołano do życia 20 grudnia 1965 r. Inspektorat Powszechnej Samoobrony, stanowiący trzon nowo tworzonej organizacji.

²⁰ J. Suwart, *Zarys...*, s. 156.

Nowa formuła organizacyjna już w samej nazwie określała, w niemal wyczerpujący sposób, swoją filozofię działania oraz zakres kompetencji. Podkreślono w niej bowiem powszechny, ogólnonarodowy charakter przygotowania i obrony przed skutkami działania, najróżniejszych rodzajów zagrożeń związanych z konfliktem zbrojnym²¹, a w późniejszym okresie swego funkcjonowania także klęsk żywiołowych i katastrof przemysłowych. Nazwa doskonale korespondowała także z istniejącymi już przecież formacjami samoobrony²².

Inspektorat Powszechnej Samoobrony otrzymał do wykonania zadania dotyczące przede wszystkim:

- przygotowania powszechnej samoobrony ludności;
- wykonywania zadań z zakresu alarmowania ludności o niebezpieczeństwie napadu powietrznego;
- współdziałania z władzami w przygotowaniu rozśrodkowania ludności i jednostek przewidzianych do militaryzacji;
- realizowania przedsięwzięć inżynierijno-technicznych zapewniających ochronę ludności na wypadek wojny;
- zaopatrywania ludności w sprzęt ochrony indywidualnej;
- prowadzenia szkolenia obronnego ludności²³.

Analizując zakres zadaniowy PS widać wyraźnie, że jej kompetencje zostały znacznie ograniczone w stosunku do poprzedniczki. Dotyczyły bowiem jedynie działania na najniższych szczeblach organizacji społeczeństwa i to przeważnie w zakresie zorganizowania samoobrony jako najbardziej pierwotnej, choć skutecznej formy ochrony i obrony ludności. Inspektorat Powszechnej Samoobrony stał się więc częścią organu zarządzającego sprawami OTK. Obok inspektoratu w jego składzie znajdowały się szefostwa Wojsk Obrony Wewnętrznej i Wojsk Ochrony Pogranicza oraz Inspektorat Obrony Terytorialnej.

Pozytywną stroną tak wąskiego zakresu zadaniowego Powszechnej Samoobrony był dynamiczny rozwój formacji samoobrony. Jak podaje R. Kalinowski rozwój ten dotyczył zarówno ich liczby, struktur organizacyjnych jak i zakresu zadaniowego. Według stanu na dzień 31 grudnia 1967 r. w kraju powołanych było:

²¹ Tamże.

²² W literaturze przedmiotu wymienia się blokowe, zakładowe, terenowe oraz specjalistyczne oddziały samoobrony, [w:] R. Kalinowski, *Obrona...*, dz. cyt., s. 24.

²³ Tamże, s. 40.

- 5685 zakładowych oddziałów samoobrony o stanie osobowym 673843 osoby;
- 5808 terenowych oddziałów samoobrony, o stanie osobowym 993344 osoby²⁴.

Tak znaczna liczba funkcjonujących formacji świadczyć może o dużym zainteresowaniu społeczeństwa oraz prężnej działalności PS, zważywszy, że na mocy Uchwały nr 721 Rady Ministrów z dnia 26 października 1954 r. służba w tych formacjach oparta była na zasadzie dobrowolności.

Warto podkreślić, że działalność Powszechnej Samoobrony wspierana była przez liczne stowarzyszenia wyższej użyteczności oraz organizacje młodzieżowe, takie jak: Liga Obrony Kraju, Polski Czerwony Krzyż, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Aeroklub Polski, Polski Związek Krótkofalowców czy Związek Harcerstwa Polskiego²⁵. Organizacje te, stosownie do swoich możliwości i założeń statutów organizacyjnych, prowadziły zajęcia szkoleniowe, przysposabiały i współdziałały w przysposabianiu szerokich mas do obrony ojczyzny, świadczyły na rzecz obrony terytorium kraju, upowszechniały ideę pomocy poszkodowanym, wspierały szkolenie sanitarne w szkołach, szkoliły w zakresie sanitarnym, wychowywały młodzież na ludzi zdolnych służyć obronnie ojczyźnie, uczestniczyły w ochronie przeciwpożarowej, udzielały pomocy społecznej, prowadziły rozpoznanie powietrzne, uczestniczyły w akcjach ratunkowych i likwidacji skutków klęsk żywiołowych²⁶.

Mimo pewnych pozytywnych symptomów działania PS, w niecały rok po stworzeniu Inspektoratu Powszechnej Samoobrony pojawiały się sugestie jego zlikwidowania i przejęcia zakresu odpowiedzialności przez wydział lub oddział ds. Powszechnej Samoobrony funkcjonujący w Inspektoracie OT. Wobec widma całkowitej likwidacji zaczęto dążyć do stworzenia nowej, doskonalszej pod każdym względem struktury zajmującej się masowo zorganizowaną ochroną ludności cywilnej.

Koncepcję organizacyjno-funkcjonalną nowej organizacji sprawdzano podczas kolejnych corocznych ogólnopolskich ćwiczeń obronnych. Ostatecznie w czasie ćwiczeń „Kraj – 73” założenia i sposób realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej spotkał się z aprobatą władz centralnych, co

²⁴ W dniu 30.06.1966 r. było 5354 oddziałów TOS skupiających 331084 osoby. Z tego przeszkolonych w pełnym zakresie – 63384 osoby, przeszkolonych częściowo 112386 osób i bez przeszkolenia 137254. Tamże.

²⁵ Tamże, s. 45.

²⁶ Tamże.

zaowocowało sugestią przyspieszenia prac legislacyjnych. Zwrócono też szczególną uwagę na problematykę ochrony ludności w warunkach skażeń, jej rozśrodkowanie oraz prowadzenie prac ratunkowych na terenach wielkomiejskich i wielkoprzemysłowych.

Bezpośrednim efektem ćwiczeń było powołanie mocą uchwały nr 111/73, 18 maja 1973 r. obrony cywilnej. Celem nowej organizacji stało się przede wszystkim „ochrona ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwanie ich skutków”²⁷. Jego realizacja wymagała wykonywania określonych zadań, które objęły przede wszystkim:

- 1) „przygotowanie i zapewnienie działania systemu powszechnego ostrzegania ludności o zagrożeniu uderzeniami z powietrza, skażeniami i zakażeniami;
- 2) przygotowanie i zapewnienie gotowości do wykorzystania:
 - a) budowli ochronnych²⁸, a w szczególności schronów, szczelin przeciwlotniczych, ukryć zabezpieczających w podpiwniczeniach oraz ukryć przed skażeniami;
 - b) urządzeń specjalnych, a w szczególności punktów odkażania i dezaktywacji, punktów zabiegów sanitarnych itp.;
- 3) przygotowanie do działania sił obrony cywilnej;
- 4) zapewnienie sprzętu i środków ochrony indywidualnej przed bronią masowego rażenia dla ludności, a w szczególności masek przeciwgazowych i odzieży ochronnej;
- 5) przygotowanie i przeprowadzenie rozśrodkowania ludności i złóg zakładów pracy²⁹;
- 6) przygotowanie i organizowanie ochrony zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej przed środkami rażenia;
- 7) zapewnienie zaciemnienia miast, wsi i zakładów pracy;
- 8) organizowanie ochrony zwierząt, płodów rolnych, produktów żywnościowych i wody przed skażeniami i zakażeniami;
- 9) przygotowanie i zapewnienie ochrony dóbr kultury przed środkami rażenia;

²⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 7 z 1967 r., poz. 31.

²⁸ R. Kalinowski, *Obrona...*, dz. cyt., s. 48.

²⁹ Tamże.

- 10) organizowanie i prowadzenie szkolenia ludności w zakresie powszechnej samoobrony oraz działalności popularyzatorsko-propagandowej w dziedzinie obrony cywilnej;
- 11) przygotowanie pod względem organizacyjnym i materiałowo-technicznym oraz prowadzenie akcji ratowniczych mających na celu ochronę życia i zdrowia ludności, jak również udzielanie pomocy poszkodowanym³⁰.

W nowo przyjętym zakresie zadaniowym można łatwo dostrzec znaczne – w stosunku do powszechnej samoobrony – rozszerzenie kompetencji obrony cywilnej. Jak stwierdza R. Kalinowski można tu także wyodrębnić dwie charakterystyczne, także w chwili obecnej funkcje OC, takie jak ochrona ludności i ratownictwo. Przygotowane zadania zawierają jasno wyodrębniony etap przygotowawczy i realizacyjny wyznaczonych przedsięwzięć.

Charakterystyczny dla formuły działania Obrony Cywilnej pozostawał fakt jej głębokiej korelacji ze strukturami sił zbrojnych. Miała na to wpływ niewątpliwie przynależność OC do struktur resortu obrony narodowej oraz wymogi personalne dotyczące Szefa Obrony Cywilnej Kraju, który jako zawodowy oficer skupiał w sobie pewne elementy funkcjonowania OC i MON.

W strukturach ministerialnych, na podstawie zadań poszczególnych ministrów można stwierdzić, że to właśnie oni pełnili funkcję szefów obrony cywilnej. Ich zakres obowiązków obejmował zabezpieczenie ciągłości działania podległych zakładów pracy w warunkach wojny, przygotowanie warunków dla potrzeb OC w skali kraju, obronę cywilną organów ministerstwa. W praktyce zadania OC ciążące na ministrze realizowali dyrektorzy zjednoczeń oraz szefowie obrony cywilnej zakładów pracy³¹.

W odniesieniu do administracji terenowej, funkcję szefów obrony cywilnej pełnili tam przewodniczący prezydiów rad narodowych województw powiatów i miast oraz naczelnicy urzędów gminnych i dyrektorzy zakładów przemysłowych.

Zmiany natury administracyjnej³² państwa wymusiły skorygowanie funkcji terenowych szefów OC. Następnie, w nowej dwustopniowej struktu-

³⁰ Tamże, s. 48-49.

³¹ Funkcję tę pełnili dyrektorzy zakładów pracy.

³² Wprowadzono zmianę w konstytucji PRL w dniu 22 listopada 1973 r. w wyniku której w miejsce prezydiów rad narodowych utworzono urzędy wojewódzkie, powiatowe i miejskie, a przewodniczących prezydiów zmieniono odpowiednio na wojewodów, prezydentów miast, naczelników powiatów, miast i dzielnic miejskich. Po drugie ustawą z 28 maja 1975 r. zniesiono ogniowo powiatu i utworzono 49 województw w miejsce dawnych 17.

rze administracyjnej terenowej, ogniwa OC usytuowane dotychczas w terenowych sztabach wojskowych zostały włączone do urzędów administracji jako wojewódzkie i miejskie inspektoraty obrony cywilnej. Od dnia 31 lipca 1975r. stały się więc częścią administracji terenowej. W miastach gdzie nie stworzono inspektoratów OC (liczących poniżej 20 tys. mieszkańców) powstały stanowiska do spraw obrony cywilnej, natomiast tam, gdzie nie powstały stanowiska (np. w zakładach pracy) powołano do życia komendy samoobrony.

Zmiany dokonane w 1975 r. nie zakończyły procesu transformacji obrony cywilnej. Już bowiem w 1977 r. znowelizowano zadania terenowych urzędów administracji, zwiększając ich udział w tworzeniu i przygotowaniu formacji samoobrony, szkoleniu obronnym ludności oraz organizacji rozśrodkowania.

Dynamiczne zmiany w funkcjonowaniu obrony cywilnej w Polsce, które wprowadziły ją w nowy, pod względem jakościowym, etap rozwoju, związane były ze zmianą sposobu postrzegania zagadnień obrony terytorium kraju. Zaczęto bowiem odchodzić od strukturalnego pojmowania OTK na rzecz jej rozwoju rzeczowego, w którym eksponowano kompleks zadań realizowanych przez poszczególne struktury państwa. Umocniło to niewątpliwie pozycję obrony cywilnej, która pod względem rzeczowym stanowiła przecież element obrony terytorium kraju.

Nadal jednak jej funkcjonowanie oparte było o uchwałę Rady Ministrów, która jako akt o stosunkowo małej mocy nie dawała OC silnej pozycji w systemie OTK. Sytuacja uległa zmianie wraz ze znowelizowaniem Ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL w roku 1979. Wtedy to cały dział VI poświęcony został problematyce obrony cywilnej. Ustawa potwierdziła cel obrony cywilnej³³, w miejsce formacji samoobrony powołała formacje obrony cywilnej oraz wyłączyła z zakresu OC jednostki organizacyjne przewidziane do militaryzacji. W dalszym zapisie potwierdziła także przynależność do OC powszechnej samoobrony oraz przysposobienia obronnego młodzieży. Ustawa wprowadziła także szereg zmian natury administracyjnej w zakresie kierowania centralnymi i terenowymi strukturami OC.

Szczególnie istotną zmianą w charakterze funkcjonowania Obrony Cywilnej wprowadzono Uchwałą nr 191/83 z dnia 23 grudnia 1983 r., na

³³ Zapewnienie ochrony ludności, zakładów pracy, dóbr kultury przed skutkami działania środków rażenia, pomoc poszkodowanym oraz współdziałanie z innymi instytucjami w zwalczaniu klęsk żywiołowych.

mocy której obarczono szefów PC szczebla terenowego realizacją szeregu zadań organizacji. Należały do nich:

- 1) Ochrona ludności przed skutkami rażenia (ostrzeżenie i alarmowanie ludności oraz wykrywanie zagrożeń i skażeń; przygotowanie i przeprowadzenie rozśrodkowania załóg zakładów pracy oraz ewakuacji pozostałej ludności; przygotowanie budowli ochronnych i urządzeń specjalnych; zaopatrzenie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej).
- 2) Ochrona zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej przed działaniem środków rażenia (ochrona ujęć i urządzeń wodnych oraz zapewnienie awaryjnych ujęć wody; przygotowanie i realizacja zaciemnienia i wygaszania oświetlenia; ochrona unikalnej aparatury naukowej oraz ważnej dokumentacji technicznej i technologicznej; przygotowanie stanowisk kierowania obroną cywilną; zabezpieczenie szczególnie ważnych urządzeń, stanowisk pracy, których funkcjonowanie jest niezbędne; ochrona pól rolnych i produktów żywnościowych oraz zwierząt gospodarskich i pasz; wykonywanie innych przedsięwzięć zwiększających stopień ochrony przed działaniem środków rażenia i wtórnymi skutkami tego działania).
- 3) Ochrona dóbr kultury (zabezpieczenie lub przeprowadzenie ewakuacji ruchomych dóbr kultury oraz zabezpieczenie nieruchomości dóbr kultury przed skutkami rażenia).
- 4) Ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym (przygotowanie formacji obrony cywilnej do prowadzenia akcji ratunkowych; organizowano i przeprowadzano akcje ratunkowe; likwidowano skutki użycia środków rażenia).
- 5) Współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i usuwaniu ich skutków.

Oprócz wymienionych zadań do zakresu działania obrony cywilnej włączono także organizowanie i prowadzenie szkolenia ludności w ramach powszechnej samoobrony³⁴.

Warto podkreślić, że urząd szefa OCK został podniesiony do rangi centralnego organu administracji państwowej, wydzielonego w ramach struktur MON, przed którym to resortem ponosił odpowiedzialność. W związku z powyższym przyjęto Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia

³⁴ R. Kalinowski, *Obrona...*, dz. cyt., s. 58.

1983 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów OC województw, miast, dzielnic, gmin oraz miast i gmin³⁵.

Realizację określonych przedsięwzięć obrony cywilnej, przez jej szefów na wszystkich szczeblach administracji państwowej i samorządowej, podzielono na dwie grupy zadaniowe: wspólne – obejmujące opracowywanie założeń przygotowań OC, przygotowanie formacji OC i jednostek przewidzianych do militaryzacji³⁶ w podległych zakładach pracy oraz szczegółowe³⁷.

Pełnię realizacji przedsięwzięć o charakterze obronnym zapewniała w tamtym okresie ścisła współpraca obrony cywilnej z wojskiem, której zakres określono po raz pierwszy w 1976 r. oraz organizacjami i stowarzyszeniami proobrobnymi. Jeśli chodzi o siły zbrojne, to zakres współpracy obejmował przede wszystkim: ostrzeganie i alarmowanie, wykrywanie skażeń, przydziały do służby w obronie cywilnej, materiałowe zaopatrzenie w sprzęt techniczno-wojskowy, popularyzację obrony cywilnej, przygotowania w obiektach i garnizonach wojskowych, tematykę szkoleniową kadry kierowniczej, planowanie obrony cywilnej, organizację większych ćwiczeń oraz prowadzenie akcji ratowniczej, w tym zwalczanie klęsk żywiołowych.

Podkreślić w tym miejscu należy, że współdziałanie OC z wojskiem należy traktować jako współpracę, nie zaś jak podają niektóre źródła swoiste wzajemne wyręczanie się. Nie można też traktować Sił Zbrojnych jako podmiotu OC ani Obrony Cywilnej jako elementu organizacji wojskowej. Mimo że w latach 70. często dawano mylne ku temu przesłanki, dokumenty normatywne wyraźnie temu przeczą.

W stosunku do organizacji społecznych rozporządzenie z 1983 r. zobowiązało do współpracy z OC tylko stowarzyszenia wyższej użyteczności. Później jednak wymieniono w dokumencie tylko niektóre z nich, takie jak: PCK, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Polski Związek Krótkofalowców, LOK, APRL oraz ZHP.

Istotnym, nie tylko z punktu widzenia OC zdarzeniem był wybuch reaktora w elektrowni atomowej w Czarnobylu, w wyniku której Polska znalazła się w strefie zagrożenia opadem promieniotwórczym. W wyniku tej

³⁵ Tamże, s. 59.

³⁶ Włączenie do zakresu zadaniowego obrony cywilnej przygotowania formacji przewidzianych do militaryzacji skłania do refleksji i zastanowienia nad zgodnością z prawem tego właśnie przedsięwzięcia. Pamiętać bowiem należy, że jednostki te zostały wyłączone ze struktur OC mocą znowelizowanej Ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL dokonanej w 1979 r.

³⁷ J. Suwart, *Zarys...*, dz. cyt., s. 191.

katastrofy do akcji skierowano formacje obrony cywilnej, które brały udział w przedsięwzięciach profilaktycznych i odkażających. Niestety nie sprawdziły się w pełni, co stało się przyczyną dyskusji dotyczącej usprawnienia działania służb wykrywania i alarmowania.

Niemal nienaruszony status quo obrony cywilnej utrzymał się aż do roku 1989, kiedy to w Polsce rozpoczęły się daleko idące zmiany ustrojowe. W odniesieniu do obrony cywilnej utrzymano zasadnicze jej założenia zawarte w znolizowanej Ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP, zmodyfikowano jednak organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania nowych organów władczych w dziedzinie OC, takich jak np. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, będącego organem KOK, który pozostał w dalszym ciągu najważniejszym organem w dziedzinie obrony cywilnej.

12 kwietnia 1994 r. przy Radzie Ministrów utworzono Komitet Spraw Obronnych, do którego zadań należało rozpatrywanie kwestii związanych z nadzwyczajnymi zagrożeniami i sposobem ich likwidacji.

Struktura obrony cywilnej aż do 1996 r. składała się z:

- a) szczebla centralnego – obejmującego szefa OC Kraju, Sztab OC Kraju, Centralny Ośrodek Szkolenia Kadr OC, Krajowy Ośrodek Analizy Skażeń, stanowisko kierownika szefa OC Kraju;
- b) szczebla wojewódzkiego – w skład którego wchodził szef OC (województwo), wojewódzki inspektorat OC, ośrodki szkoleniowe, ośrodki analizy danych o skażeniach i alarmowania, wojewódzka komisja ds. nadzwyczajnych zagrożeń;
- c) szczebla gminnego (miejskiego) – który obejmował wójtów i burmistrzów oraz miejskie inspektoraty wydziały lub referaty OC³⁸.

Przełomowym momentem dla dalszego funkcjonowania obrony cywilnej, stało się jednak ratyfikowanie 19 września 1991 r. Protokołów Dodatkowych I i II z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r. Zaczęły one obowiązywać od 23 kwietnia 1992 r. i wymusiły skorygowanie zakresu zadaniowego obrony cywilnej.

Dokonano tego Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej. Ujęte w nim zostało 18 zadań obrony cywilnej podzielonych, w niezbyt fortunny niestety sposób, na zadania na czas wojny oraz na czas pokoju. Także 28 września 1993 r. przyjęte zostały rozporządzenia w sprawie powszechnej samoobrony ludności oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów

³⁸ J. Suwart, *Zarys...*, dz. cyt., s. 200.

obrony cywilnej województw i gmin oraz zasad i trybu kierowania, a także koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej³⁹. Zmodyfikowano także strukturę formacji obrony cywilnej rezygnując ze zgrupowań jednostek ratowniczych i zwiększając liczbę formacji z 11 do 17.

Ratyfikacja Protokołów Dodatkowych zmusiła obronę cywilną do rezygnacji z wielu przedsięwzięć realizowanych pod auspicjami i dla sił zbrojnych. Już bowiem od początku lat 90. zaobserwować można opinie zarzucające obronie cywilnej zbyt „uwojskowanie” i podporządkowanie niemal wyłącznie celom militarno-wojskowym⁴⁰.

Ripostą na te zarzuty stał się projekt ustawy o obronie cywilnej przygotowany przez Sztab OCK w 1995 r. Spotkał się on jednak z totalną krytyką gdyż kolidował z licznymi regulacjami prawnymi spoza obrony cywilnej. Jednak jego założenia można uznać za słuszne, gdyż postulowały one większe respektowanie konwencji genewskich, wdrażanie w polskiej OC standardów zachodnich, uprzedmiotowienie zadań OC na czas pokoju oraz upodmiotowienie podziału zadań. Zakładał także korzystniejsze zasady finansowania.

Należy także wyraźnie podkreślić, że od początku lat 90. podjęto dalece idącą dyskusję na temat nowego kształtu systemu ochrony ludności w Polsce. Było to konsekwencją rodzącego się całkowicie nowego środowiska bezpieczeństwa, w którym Polska musiała poszukiwać, po upadku Układu Warszawskiego, nowego partnera strategicznego w zakresie obrony. Oczywiście alternatywą był Sojusz Północnoatlantycki, w którym kwestie obejmujące między innymi sprawy ochrony ludności i ratownictwa realizowane były przez struktury (*crisis management*) zarządzania kryzysowego. Zainicjowało to dyskusję na temat nowej jakościowo formuły określanej takim właśnie terminem. Współdziałanie ze strukturami NATO w ramach programu Partnerstwa dla Pokoju doprowadziły do odejścia od prac nad radykalną, jak należało przypuszczać reorganizacją systemu. Sprzyjało temu stopniowe włączenie Polski w system planowania cywilnego (CEP) NATO. Niestety na skutek błędów w zakresie interpretacji nadesłanych z kwatery głównej Sojuszu dokumentów doszło to bardzo poważnych błędów związanych z konstruowaniem planowania kryzysowego i jego błędnego utożsa-

³⁹ R. Kalinowski, *Obrona...*, dz. cyt., s. 78.

⁴⁰ J. Suwart, *Zarys...*, dz. cyt., s. 202.

miania z planowaniem cywilnym wyłącznie w wymiarze klęsk żywiołowych i katastrof⁴¹.

Doskonałym impulsem do zmian organizacyjnych była Powódź Stulecia z roku 1997, która wykazała daleko idącą indolencję Obrony Cywilnej. Jednocześnie, co należy uznać za wyjątkowo niekorzystny zbieg okoliczności Wielka Powódź zbiegła się z przekazaniem kompetencji kierowania OC w gestię resortu spraw wewnętrznych. Efektem tych wydarzeń stało się zdymisjonowanie Szefa OCK oraz utworzenie na szczeblu centralnym Urzędu Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, który zapewniać miał obsługę merytoryczną szefa OCK. Był to błąd prawny ze względu na to, że Urząd powołany został decyzją ministra spraw wewnętrznych i administracji, podczas gdy prawo polskie przewiduje powoływanie urzędów wyłącznie mocą ustawy⁴².

Dalsza zmiana organizacyjna związana była z wprowadzeniem 1 stycznia 1999 nowego podziału administracyjnego kraju, przywracając ogniwo powiatu. Wymusiło to skorygowanie struktur obrony cywilnej w administracji terenowej. Przy tej okazji zamieniono inspektoraty obrony cywilnej w wydziały i referaty zarządzania kryzysowego.

Kolejne próby reorganizacji struktur odpowiedzialnych za ochronę ludności doprowadziły do przekazania w 2000 r. obowiązków Szefa Obrony Cywilnej Kraju na ręce Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Zlikwidowano także Urząd Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności czyniąc centralę obrony cywilnej z Komendy Głównej PSP⁴³.

Był to krok jak się wydaje błędny z punktu widzenia OC, jednak korzystny dla tworzenia nowego, skutecznego i sprawnego systemu reagowania kryzysowego, którego kluczowym podmiotem miał stać się Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, budowany pod egidą i przy głównym udziale struktur straży pożarnej. Szef Obrony Cywilnej Kraju zmarginalizował bowiem rolę Obrony Cywilnej, co w konsekwencji zaowocowało zniesieniem służby OC, oraz niemal całkowitą zapaścią w dziedzinie szkoleń i rozbudowy oraz utrzymania zaplecza materiałowo-technicznego.

Dalszy rozwój struktur ochrony ludności jest już nierozzerwalnie związany z budowaniem systemu zarządzania kryzysowego, który po niezwykle

⁴¹ Szerzej, J. Gryz, W. Kitler red., *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 172.

⁴² W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce. Praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wyd. PRESSCOM, Wrocław 2010, s. 12.

⁴³ Z. C. Michalski, *Pomysł na ochronę ludności*, „Przegląd Pożarniczy”, 2006, nr 2, s. 33.

długotrwałym procesie legislacyjnym, w trakcie którego nie udało się przyjąć kilku projektów ustaw regulujących jego funkcjonowanie, powstał dopiero 26 kwietnia 2007 r. mocą ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jej kształt i zapisy były jak się okazuje na tyle niespójne, że zostały zaskarżone do trybunału konstytucyjnego. W konsekwencji ustawę znowelizowano w 2009 a następnie w 2010 r.

Budowany na jej podstawie, oraz szeregu aktach wykonawczych, system przygotowujący jest do działań prewencyjnych, ratowniczych oraz odbudowy infrastruktury na wypadek, w założeniu, wszelkiego typu zagrożeń. Jednak w praktyce jego działanie oscyluje wokół zagrożeń związanych przede wszystkim z groźbą działań militarnych oraz możliwością wystąpienia zagrożeń nadzwyczajnych, w postaci klęsk żywiołowych i katastrof.

Niemal całkowicie pomijane są w nim niebezpieczeństwa o charakterze niedestruktywnym w rozumieniu zagrożenia życia ludzkiego lub infrastruktury. I tak np. trudno się doszukać w aktach normatywnych jednoznacznych zapisów dotyczących działań antykryzysowych w rozumieniu sterowania czy usuwania skutków kryzysu gospodarczego, który przekłada się z całą pewnością na bezpieczeństwo społeczne a nawet socjalne ludności. Można odnieść wrażenie, że wiele elementów działań antykryzysowych, które występują de facto w różnych instytucjach i podmiotach nie jest kojarzonych z systemem zarządzania kryzysowego. Co więcej nie usiłuje się nawet podjąć próby włączenia ich do struktur ZK. Powoduje to, że polskie regulacje prawne i organizacyjne mają trudności z pełną asymilacją do struktur systemu reagowania kryzysowego Unii Europejskiej, który mimo swej niedoskonałości stale rozwija się w kierunku wypracowania kompleksowych rozwiązań systemowych.

Reasumując należy stwierdzić, że system ochrony ludności w Polsce stoi u progu licznych wyzwań. Stale poszerzający się zakres zagrożeń, niespójne, często błędne prawo, problemy natury organizacyjnej i finansowej nie rokują najlepiej na jego dalsze funkcjonowanie. Na domiar złego często sprawy związane z ochroną ludności traktowane są po macoszemu, jak przysłowiowe „piąte koło u wozu”. Praktyka i doświadczenia innych państw oraz własne zmuszają jednak do wysnucia wniosku, że nie można tych kwestii lekceważyć, bo często nawet dobrze jak się wydaje przygotowany system potrafi zawieść w chwili wystąpienia nieprzewidywalnych okoliczności. A przecież jak mówi maksyma „los nagradza przygotowanych”.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Gryz J., Kitler W. red., *System reagowania kryzysowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- [2] Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2006.
- [3] Michalski Z. C., *Pomysł na ochronę ludności*, „Przegląd Pożarniczy”, 2006, nr 2.
- [4] Odziemkowski J., *Armia i społeczeństwo II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa 1996.
- [5] Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe w Polsce. Praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2010.
- [6] Skrabacz A. red., *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny*, Wydawnictwo CBW, Warszawa 2010.
- [7] *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Dz. U. nr 7 z 1967 r., poz. 31.
- [8] *Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o obronie przeciwlotniczej i przeciwgazowej*, Dz. U. nr 80 z dnia 11.09.1934 r., poz.742.

POLAND CIVIL PROTECTION SYSTEM – HISTORY AND PRESENT DAY

ABSTRACT

Protection of civil society in national security system is one of the most important parts of it. Poland became to build some elements of civil defense in the beginning of XX century as a result of 1st World War. Polish system evolved and finally on 2007 transformed to crisis management system, which is still only a small part of similar system in European Union and NATO.

Our legal system and organization must be adapted to present threats for political, economy and social system. It's very important to build new solutions for unpredictable asymmetrical threats connected with every part of our life.

Keywords:

civil protection system, threat, civil defense, crisis management.