

DOROTA KRUPNIK

## PROBLEM ZABEZPIECZENIA LUDNOŚCI CYWILNEJ W OBIEKTY ZBIOROWEJ OCHRONY

### THE PROBLEM OF PROVIDING CIVILIANS WITH COLLECTIVE PROTECTION FACILITIES

**Abstract.** Ensuring the survival of the civilian population in collective protection facilities has not been a priority for state authorities, which follows from an analysis of documents for 2011–2022. The aim of the article is to analyze the state of preparations undertaken in Poland in relation to the protection of the civilian population, especially concerning collective protection facilities, and to analyse the state of knowledge of the population on the possibility of using collective protection measures in the event of a threat. The research problem is this: To what extent and in what way is the civilian population in Poland protected by means of collective protection facilities against a potential crisis situation? It is assumed that in the current state of international security, organizational, functional and technical preparations in collective protection facilities are disproportionate to the threats.

**Keywords:** security; collective protection measures; population protection; civil defense; crisis situation; threat; shelters

### WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo to jedna z podstawowych potrzeb człowieka i grup społecznych oraz państw i systemów międzynarodowych. Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Dokonując analizy literatury przedmiotu należy podkreślić, że wielu autorów, definiując pojęcie bezpieczeństwa państwa, odwołuje się do wolności i wartości, które wynikają z potrzeb pojedynczych osób i społeczeństwa jako całości. Analizując przedmiotową literaturę w tym zakresie, można stwierdzić, że bezpieczeństwo traktuje się jako nadrzędną potrzebę

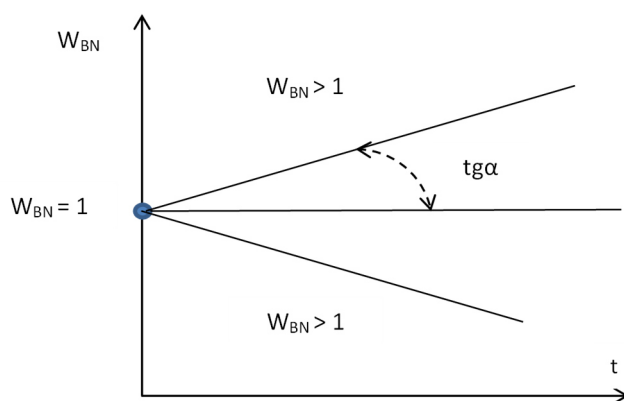
---

Dr inż. DOROTA KRUPNIK – Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego, Instytut Logistyki; adres do korespondencji: ul. gen. Sylwestra Kaliskiego 2B, 00-908 Warszawa; e-mail: [dorota.krupnik@wat.edu.pl](mailto:dorota.krupnik@wat.edu.pl); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4735-6245>.

Artykuły są objęte licencją Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

człowieka (grup społecznych) i jako priorytetowy cel egzystencjalny (Stańczyk, 1996, s. 15). Joe Romm definiował bezpieczeństwo jako zdolność państwa do utrzymania lub poprawy jakości życia jego obywateli (Pietraś, 1996, s. 16-17). W polskiej myśli politycznej znajdziemy wiele odniesień do odpowiedzialności za losy własnego państwa i jego obywateli. Za przykład niech posłuży cytat z Kazań sejmowych Piotra Skargi, w których porównał obrazowo i adekwatnie Polskę do tonącego okrętu: „Gdy się z okrętem źle dzieje, gdy dziur jego nie zatykamy, gdy z niego nie wylewamy [...], zatonicie, i z nim my sami poginiemy” (Skarga, 1984, s. 30).

W warunkach zagrożeń struktury państwa odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne powinny wprowadzać właściwe działania, aby te zagrożenia minimalizować. Listę i charakterystykę tych zagrożeń znajdziemy na przykład w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, np. w formie matrycy ryzyka (KPZK, 2022, s. 7). W interesie bezpieczeństwa ludności danego kraju jest poprawna i zgodna z aktualnym stanem identyfikacja zagrożeń, ponieważ od tego zależy zastosowanie adekwatnych środków i sił w celu poprawy. Na rysunku 1 zostały zobrazowane zależności, które biorą pod uwagę mechanizm dotyczący wielkości wskaźnika bezpieczeństwa państwa. Mogą przyjmować następujące wartości:  $W_{BN}=1$  – oznacza stabilizację bezpieczeństwa narodowego;  $W_{BN}<1$  – oznacza to, że wielkość potencjału obronnego nie jest wystarczająca w stosunku do poziomu zagrożenia;  $W_{BN}>1$  – oznacza to, że wielkość potencjału obronnego jest większa niż poziom zagrożenia.



Rys. 1. Wskaźnik bezpieczeństwa państwa

Źródło: Mitkow, 2015, s. 38.

Prawidłowe określenie potencjału obronnego i ochronnego ma kluczowe znaczenie. Nieadekwatna ocena stanu zagrożenia państwa w stosunku do jego rzeczywistego stanu z różnych przyczyn, np. niewiedzy, głupoty, celowego działania, skutkuje poważnymi konsekwencjami dla społeczeństwa. W tej kwestii uwidacznia się wiele niepewności, wątpliwości dla bezpieczeństwa państwa w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

Regulacje dotyczące bezpieczeństwa i obrony cywilnej w obecnym stanie prawnym nie uwzględniają powagi sytuacji geopolitycznej. Katalog zadań obrony cywilnej nie został dostosowany do aktualnych zagrożeń oraz rzeczywistych możliwości organów państwa zobligowanych prawnie do zapewnienia przetrwania ludności cywilnej w warunkach zagrożenia państwa, np. w sytuacji kryzysowej lub w czasie wojny (Sobolewski, Majchrzak i Tocicka, 2016, s. 90-97). Szerokie spektrum cech środowiska bezpieczeństwa politycznego (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2020, s. 12-15) w odniesieniu do zagrożeń geopolitycznych wiąże się w obecnej chwili np. z niepewnością i nieprzewidywalnością; wzrastającą liczbą zagrożeń o różnym charakterze; utrzymującymi się konfliktami regionalnymi; dekompozycją porządku międzynarodowego; inne.

Przygotowanie do badań rozpoczęło się od kwerendy literatury, pism, sprawozdań, danych, dokumentów normatywno-prawnych i innych. Kolejno użyte materiały podlegały następującym operacjom: porządkowaniu, selekcji i eliminacji, klasyfikacji, segregacji i grupowaniu. Dokonanie tych zabiegów pozwoliło na uzyskanie tzw. oczyszczonego materiału i jego segregację według zasad wynikających z przyjętych metod. W badaniach posiłkowano się analizą, syntezą, wyłączeniem, porównaniem, obserwacją i interpretacją. Metoda analizy pozwoliła na ustalenie wzajemnych powiązań występujących w przedmiotowym obszarze; została wykorzystana do krytycznej analizy literatury przedmiotu, zwłaszcza dokumentów normatywno-prawnych oraz wyników kontroli i oceny Obrony Cywilnej Kraju (dalej: OCK). Metoda syntezy umożliwiła zestawienie różnych rozwiązań, wskazanie obszarów szczególnie istotnych w trakcie formułowania podsumowań i uogólnionych wniosków. Metoda porównawcza została wykorzystana do określenia różnic w funkcjonowaniu systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

#### 1. ANALIZA STANU PRZYGOTOWANIA OBIEKTÓW OCHRONY ZBIOROWEJ W CELU ZABEZPIECZENIA LUDNOŚCI CYWILNEJ

Analizując istotę bezpieczeństwa, zawsze łączymy je ze zjawiskiem zagrożenia. Poszukiwanie właściwego stanu bezpieczeństwa w danej sytuacji geopolitycznej

prezentuje Daniel Frei. Takie stany koncentrują się na obiektywnym lub subiektywnym podejściu do zagrożenia, uwzględniając określone sytuacje w czterech stanach:

- 1) stan braku bezpieczeństwa, który charakteryzuje się występowaniem dużego rzeczywistego zagrożenia zewnętrznego, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe (adekwatne);
- 2) stan obsesji występuje, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże;
- 3) stan fałszywego bezpieczeństwa oznacza sytuację, w której zagrożenie zewnętrzne jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie;
- 4) stan bezpieczeństwa ma miejsce, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie jest prawidłowe (por. Frei, 1977, s. 17-21).

Analizując stan przygotowania zbiorowych środków ochrony dla ludności cywilnej z perspektywy ostatnich 12 lat można stwierdzić, że odpowiedzialne organy państwa bazowały na trzecim stanie fałszywego bezpieczeństwa. W *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 2022, s. 9-15) czytamy, iż nadrzędnym celem działań organów państwa jest utrzymanie zdolności do reagowania odpowiednio do zaistniałej sytuacji, np. w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych z koniecznością ochrony życia i zdrowia ludności przed działaniami wojennymi lub skutkami klęsk żywiołowych.

Międzynarodowa sytuacja geopolityczna w ostatnich latach pokazała, że w wypadku sytuacji kryzysowych i wojny konieczny jest skuteczny system ochrony ludności. Zbiorowe środki ochrony, w tym schrony, są istotnym elementem tego systemu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK, 2012, 2014, 2018) słabe przygotowanie w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce było wynikiem braku kompleksowych i aktualnych regulacji prawnych. Należy przypomnieć o ratyfikowaniu przez Polskę 19 września 1991 r. Protokołów dodatkowych do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., sporządzonych 8 czerwca 1977 r. które definiują pojęcie „obrona cywilna”, jako wypełnianie zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań wojennych lub innych klęsk, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak również zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania (Dz.U. 1992, nr 41, poz. 175, ze zm.). Co wynika z tego definicyjnego zapisu? Wskazane dokumenty określają zadania planowania i organizowania systemu obrony cywilnej, czyli m.in. ewakuację, przygotowanie i organizowanie obiektów typu schrony, miejsca ukrycia i inne. Z informacji po kontroli NIK w 2006 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA)

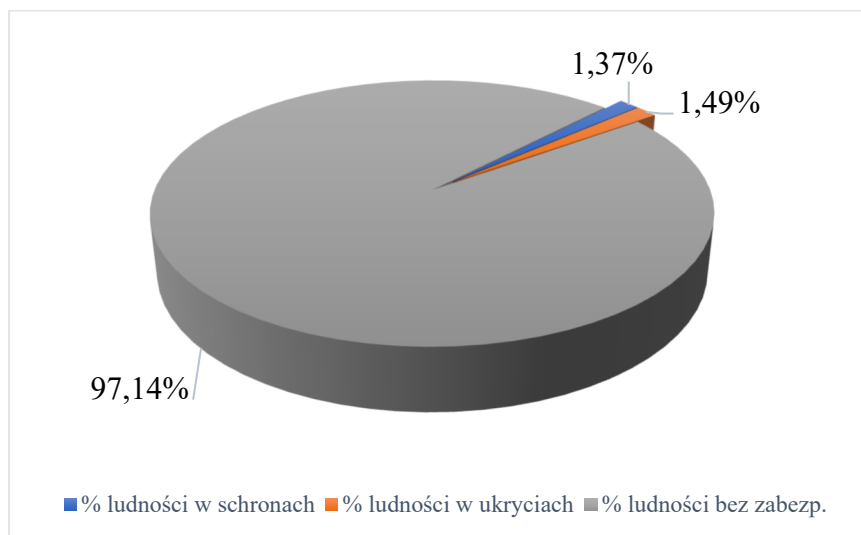
wynikało, że w pracach nad projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, który miał uzupełnić projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym, problematyka obrony cywilnej została usunięta. Zdefiniowane w ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP zadania obrony cywilnej były zbieżne z zadaniami w innych ustawach, np. o ochronie przeciwpożarowej, o Państwowej Straży Pożarnej, o stanie klęski żywiołowej oraz o zarządzaniu kryzysowym. Niedostatecznie zintegrowane powodowały wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności za wykonanie poszczególnych zadań. Wprawdzie już w 2006 r. zostały podjęte prace zmierzające do dostosowania systemu obrony cywilnej do aktualnych potrzeb i organizacji państwa, jednakże do czasu zakończenia kontroli regulacji takich nie przygotowano i nie wdrożono. W ocenie NIK w polskim systemie prawnym brak jest jasnych i przejrzystych przepisów wykonawczych dotyczących obrony cywilnej, które umożliwiłyby prawidłową i skuteczną realizację zadań na terenie RP. Przestarzałe plany obrony cywilnej nie dawały gwarancji, że działania prowadzone według przyjętych w tych dokumentach założeń zapewnią ochronę zdrowia i życia ludności cywilnej (Krynojewski, 2012, s. 45).

W kolejnym etapie starań o prawidłowe regulacje w tym obszarze, w 2010 r., szef OCK opracował i przedłożył Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji raport pt. „Założenia do projektu ustawy o ochronie ludności” (Najwyższa Izba Kontroli, 2011). Proponowane rozwiązania miały być spójne z zaleceniami Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz Protokołu dodatkowego I. Po sześciu latach prac nie opracowano systemowych regulacji prawnych w tym zakresie (Najwyższa Izba Kontroli, 2011). Sytuacja prawna stawała się coraz trudniejsza. Wejście w życie Ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny dodatkowo spowodowało lukę prawną w tym obszarze, gdyż usunięte zostały przepisy w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej oraz Szefa Obrony Cywilnej Kraju. Dopiero 8 listopada 2024 r. Sejm uchwalił ustawę, która ma zapewnić bezpieczne i odporne środowisko cywilne w obliczu zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Sprawozdania z wykonania ustawy mają być przedstawiane co dwa lata do końca kwietnia. Pierwsze sprawozdanie ma zostać złożone do końca kwietnia 2026 r. Uchwalenia ustawy nie niweluje złego stanu obiektów do ochrony zbiorowej i możliwości zabezpieczania ludności. Stan z lat wcześniejszych ma tutaj istotne znaczenie, ponieważ daje nam obraz rzeczywistej sytuacji i pilnych potrzeb w tym zakresie.

Istnieje wiele dowodów kontrolnych (NIK, 2012, 2014, 2018) oraz diagnoz stanu (Szef OCK, 2014, 2016, 2018) z oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, które jednoznacznie wskazują na wieloletnie

zaniedbania w tym zakresie. W dokumentach tych znajdujemy odpowiedź na pytanie, czy w Polsce funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności. Przygotowanie struktur zostało określone jako niewystarczające. Na poziomie gminnym, w kontrolowanych jednostkach, zadania te powierzone były pojedynczym osobom, często na niepełny etat (NIK, 2018, s. 105). Natomiast, jak podkreślił NIK po swojej kontroli w 2018 r., żaden z 20 skontrolowanych planów zarządzania kryzysowego nie był rzetelnie przygotowany i kompletny.

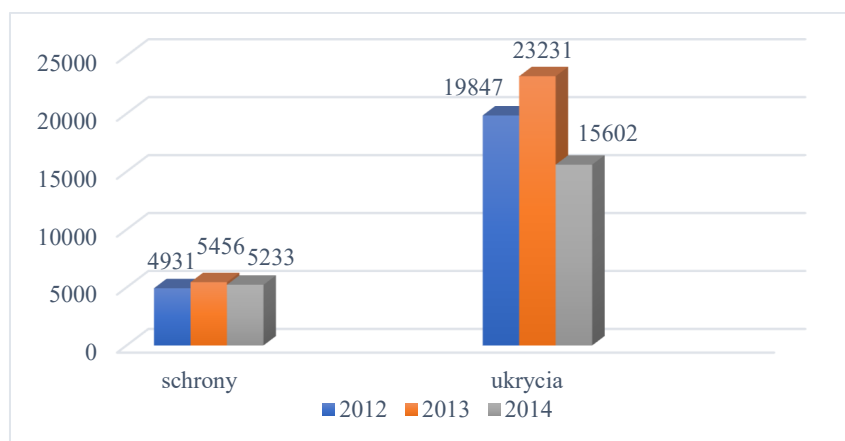
Szukając odpowiedzi na wiele pytań dotyczących skuteczności funkcjonowania systemu obrony cywilnej, w przeszłości i obecnie dokonano analizy wielu dokumentów w przedmiotowym temacie, z których wyłania się niedoskonały obraz systemu. Szef OCK w swoich raportach rocznych również wskazywał na trudności prawne, administracyjne i możliwości operacyjne, np. „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r.” była druzgocąca; czytamy w niej: „budownictwo ochronne nie istnieje” (Szef OCK, 2014). W razie konieczności na miejsce w schronach mogłoby liczyć 1,37% Polaków, a w ukryciu 1,49%. Rysunek 2 obrazuje ten stan w sposób bezwzględny.



Rys. 2. Miejsca w budowłach ochronnych  
w stosunku do liczby mieszkańców kraju w 2013 r.

Źródło: Szef OCK, 2014.

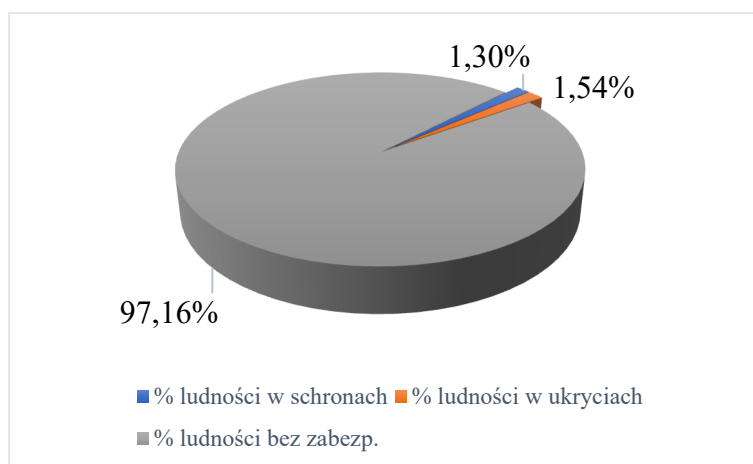
Zestawienie miejsc w budowlach ochronnych w latach 2012–2014 zostało zobrazowane na rysunku 3.



Rys. 3. Miejsca w budowlach ochronnych w latach 2012–2014

Źródło: Szef OCK, 2014.

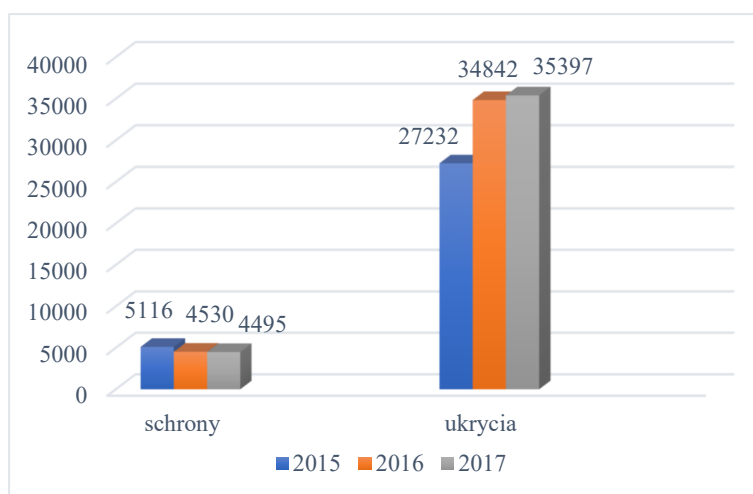
Z analizy danych za wspomniane trzy lata wynika, iż sytuacja nie ulegała poprawie, wręcz przeciwnie. W 2014 r. tego rodzaju budowli było mniej niż w poprzednim roku. Degradacja infrastruktury potencjalnie służącej do zabezpieczania ludności cywilnej na wypadek katastrof lub zagrożeń wojennych postępowała, np. z oceny przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce w latach 2015–2017 wynikało, że obrona cywilna nie jest przygotowana do wykonywania żadnego ze swoich zadań (Szef OCK, 2018). Podstawą nieskutecznego funkcjonowania systemu obrony cywilnej było to, iż Szef Obrony Cywilnej Kraju nie miał własnego aparatu wykonawczego (urzędu), niezbędnego do realizacji ustawowych zadań. Potwierdzają to kolejne dane za rok 2016, z których wynika, że dla wszystkich obywateli RP, w około 38-milionowym państwie, w magazynach było tylko 480 tys. masek, z czego 25% nie nadawało się do użytku. Odzież ochronna liczyła jedynie 58 tys. sztuk, z czego 18 tys. do likwidacji. To samo dotyczyło sprzętu do rozpoznania skażeń, sprzętu dla służby zdrowia, sprzętu i środków do likwidacji skażeń. Ze względu na brak środków przeznaczanych na budowę i utrzymanie systemu obrony cywilnej nie było progresu co do liczby i stanu technicznego budowli obronnych, przykładowo w 2017 r. na terenie kraju zinwentaryzowano 20 835 budowli ochronnych, których pojemność ogółem wynosiła 1 134 411 miejsc ochronnych, co zostało przedstawione na rysunku 4.



Rys. 4. Miejsca w budowlach ochronnych  
w stosunku do liczby mieszkańców kraju w 2017 r.

Źródło: Szef OCK, 2018, s. 30.

Jeżeli chodzi o budowle ochronne, istniejące schrony i ukrycia mogły zapewnić ogółem zaledwie 2,94% potrzeb w zakresie miejsc ochronnych w skali kraju, z czego 1,41% dotyczy miejsc w schronach, a 1,53% w ukryciach. Był to minimalnie lepszy wynik niż w roku 2014. Zestawienie miejsc w budowlach ochronnych w latach 2015–2017 zostało zobrazowane na rysunku 5.



Rys. 5. Miejsca w budowlach ochronnych w latach 2015–2017

Źródło: Szef OCK, 2018, s. 30.

Z analizy danych za kolejne lata wynika, iż sytuacja nie ulegała poprawie, wręcz przeciwnie. W 2017 r. wykazano dalszy spadek ilości schronów przy nieznacznym wzroście ukryć. Taki stan mamy obecnie, czyli w 2024 r.

## 2. WYNIKI INWENTARYZACJI OBIEKTÓW OCHRONY ZBIOROWEJ I SPECYFICZNE PODEJŚCIE USTAWOWE DO ZABEZPIECZENIA LUDNOŚCI CYWILNEJ

Wraz z wejściem w życie Ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny przepisy o obronie cywilnej zostały uchylone. Lukę wypełniła Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5 grudnia 2024 r. Biorąc pod uwagę tło legislacyjne i operacyjne z poprzednich lat, w badaniach skupiono się m.in. na jednym z elementów zapewniających możliwości przetrwania ludności cywilnej np. w sytuacji wojennej, jakim są obiekty zbiorowej ochrony. Jaki jest stan aktualny? W 2023 r. Państwowa Straż Pożarna uruchomiła aplikację o nazwie „Schrony”, dzięki której można sprawdzić, gdzie znajdują się najbliższe budowle ochronne typu schron, miejsce ukrycia albo miejsca doraźnego schronienia, które nie są budynkami ochronnymi. Aplikacja „Schrony” od kwietnia 2023 r. jest dostępna na stronie Państwowej Straży Pożarnej. Inwentaryzacja obiektów ochronnych trwała od października 2022 do lutego 2023 r. Zinwentaryzowane zostały wszystkie pomieszczenia należące do instytucji państwowych, samorządowych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, a także do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność użyteczności publicznej. W procesie inwentaryzacji uwzględniono również obiekty ogólnodostępne, takie jak garaże wielostanowiskowe o konstrukcji żelbetowej, piwnice w budynkach zbudowanych w technologii żelbetowej monolitycznej, piwnice budynków wykonanych w technologii wielkiej płyty, tunele, przejścia i łączniki podziemne. W ramach tej akcji wymienione obiekty zostały sklasyfikowane jako budowle ochronne, czyli schrony i ukrycia oraz miejsca doraźnego schronienia. Spisowi nie podlegały budynki prywatne. Tabela 1 zestawia kategorie obiektów należących do obiektów ochronnych oraz inne miejsca doraźnego schronienia.

Tabela 1. Kategorie obiektów zbiorowej ochrony oraz inne miejsca doraźnego schronienia

| Symbol obiektu | Nazwa obiektu                  | Definicja                                                                                                                                                  | Ikona                                                                             | Przydatność<br>(broń konwencjonalna i masowego rażenia)          |
|----------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| MDS            | miejsca doraźnego schronienia* | osłona przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, takimi jak wichury, orkany, a także odrywającymi się elementami konstrukcji obiektów i połamany drzewami |  | nie                                                              |
| U              | ukrycie                        | budowla ochronna niehermetyczna, wyposażona w najprostsze instalacje                                                                                       |  | częściowo (potencjalnie dla konwencjonalnych środków rażenia)    |
| S              | schron                         | budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej, zapewnia ochronę osób, urządzeń, zapasów                                              |  | całkowicie (potencjalnie broń konwencjonalna i masowego rażenia) |

\*Definicja obiektów została określona przez PSP

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Aplikacja – schrony.straz.gov.pl.

Z uzyskanych danych wynika, iż zdiagnozowano 234 735 obiektów budowlanych na terenie kraju. W konkluzji stwierdzono, że pojemność tych obiektów (wszystkie kategorie) przekracza populację Polski. „W przypadku zagrożenia może się w nich schronić w sumie ponad 49 mln osób” – czytamy na stronie aplikacji „Schrony”. W tym miejscu rodzi się pytanie, przed jakimi zagrożeniami może ukryć się cała ludność Polski. W tabeli 2 zestawiono kategorie obiektów budowlanych, ich przeznaczenie oraz pojemność obiektów.

Tabela 2. Dostępność budowli ochronnych oraz innych obiektów budowlanych w Polsce w 2023 roku

| Symbol obiektu                       | Liczba obiektów | Pojemność obiektów<br>(liczba miejsc w mln.) | Przeznaczenie obiektów                              | Udział ludności<br>Polski (%) |
|--------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Miejsca doraźnego schronienia</b> |                 |                                              |                                                     |                               |
| MDS                                  | 224 113         | 47–49                                        | osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi    | 100                           |
| <b>Budowle ochronne</b>              |                 |                                              |                                                     |                               |
| U                                    | 8 719           | 1,1                                          | częściowa ochrona (budowle ochronne niehermetyczne) | 2,9                           |

|               |        |     |                                                                                                  |     |
|---------------|--------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| S             | 1 903  | 0,3 | całkowita ochrona<br>(budowle ochronne o obudowie<br>konstrukcyjnie zamkniętej,<br>hermetycznej) | 0,8 |
| <b>Ogółem</b> | 10 622 | 1,4 | –                                                                                                | 3,7 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie aplikacji „Schrony” – [schrony.straz.gov.pl](https://schrony.straz.gov.pl) (stan na kwiecień 2023 r.).

Z analizy danych zestawionych w tabeli 2 wynika, iż mamy w kraju tylko 10 622 budowli ochronnych, w tym 1903 schronów oraz 8719 miejsc ukrycia na wypadek np. konfliktu zbrojnego, w tym nuklearnego. Na całkowitą ochronę może liczyć zaledwie 0,8% ludności Polski, z kolei na częściową ochronę w ukryciach – 2,9% ludności. Nie jest jasne, czy określenie „budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnie zamkniętej, hermetycznej” dotyczy obiektów przygotowanych również na wypadek ataku nuklearnego, albo jaka część z nich jest do tego celu przeznaczona. Nie podaje się takich danych, natomiast eksponuje się określenie „miejsca doraźnego schronienia” (MDS) oraz, że w takich miejscach może schronić się cała ludność, czyli według danych GUS na czerwiec 2024 r. – 37 563 000 ludności. Należy zaznaczyć, iż miejsca doraźnego schronienia nie są budowlami ochronnymi, które można wykorzystać np. w trakcie konfliktów zbrojnych konwencjonalnych lub nuklearnych.

Inwentaryzacja obiektów ochronnych na potrzeby ludności cywilnej, które przeprowadziła Państwowa Straż Pożarna, była potrzebna. Jednocześnie jeszcze raz wykazała, jak dramatyczną sytuację mamy w tym obszarze. Zaniedbania były i nadal są, potęgowane przez kolejne lata. Przedstawiając wyniki inwentaryzacji, bardziej podkreślano znaczenie MDS-ów – obiektów budowlanych wykorzystywanych na co dzień (piwnice, garaże i inne), które mogą awaryjnie służyć jako zabezpieczenie ludności na wypadek anomalii pogodowych – niż systemowych budowli ochronnych na wypadek konfliktów zbrojnych, ataku z powietrza czy wybuchu nuklearnego.

## WNIOSKI

Analiza i ocena informacji, raportów, zestawień, danych dotyczących kondycji systemu zapewniającego przetrwanie ludności cywilnej w zbiorowych środkach ochrony rodzi się wiele pytań i wątpliwości. Analizowane dokumenty i dane z lat 2011–2023 wskazują na bardzo słabe przygotowanie miejsc ochrony zbiorowej. Żadna z ekip rządzących w Polsce w tamtych latach nie przerwała

pasma zaniedbań i nie zajęła się nad tym zagadnieniem. Dramatem jest, że tylko 3,7% ludności potencjalnie może liczyć na schronienie w budowlach ochronnych (przy założeniu, że są one w dobrym stanie technicznym).

Bogaty materiał faktograficzny i statystyczny dał możliwość retrospektywnego spojrzenia na podejście do systemu obrony cywilnej przez ostatnie lata, np. na możliwość zabezpieczenia ludności cywilnej na wypadek sytuacji kryzysowych, w tym wojennych.

Konieczne jest przygotowanie mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo i schronienie ludności przed wieloma niebezpieczeństwami: bojowymi środkami trującymi, szkodliwymi substancjami chemicznymi, mikroorganizmami chorobotwórczymi, pyłem promieniotwórczym, promieniowaniem, uderzeniami broni masowego rażenia oraz atakami bronią konwencjonalną w zbiorowych środkach ochrony. Obecna sytuacja prawna, w postaci uchwalonej 5 grudnia 2024 roku Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, daje możliwość zmiany sytuacji, przy założeniu, że działania będą podejmowane niezwłocznie, w trybie pilnym.

Nowa ustawa zaleca uregulowanie kwestii obiektów zbiorowej ochrony ludności oraz przeprowadzenie inwentaryzacji istniejących obiektów i ustalenie liczby budowli, które mogłyby być wykorzystane jako schrony i ukrycia (taka inwentaryzacja już była przeprowadzona w 2023 r.). Nie budzi zaufania zapis w Ustawie, iż system bazuje na aktualnej strukturze opartej na dotychczasowych siłach i środkach PSP, OSP oraz innych służb, a pierwsze sprawozdanie ma zostać przedstawione do końca kwietnia 2026 r. Przy tak ułożonej strukturze organizacyjno-funkcjonalnej i rozłożonych w czasie działaniach ważnym elementem nowych przepisów jest zapowiedź wzmocnienia społecznej odporności, czyli przygotowanie społeczeństwa do właściwych zachowań w sytuacjach zagrożenia a przede wszystkim umiejętności samoochrony i samoobrony.

#### BIBLIOGRAFIA

Aplikacja „Schrony”, [schrony.straz.gov.pl](https://schrony.straz.gov.pl).

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2020), *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf) [dostęp: 19.02.2025].

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2022), *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_rozwoju\\_systemu\\_bezpieczenstwa\\_narodowego\\_rp\\_2022.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_rozwoju_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_rp_2022.pdf) [dostęp: 19.02.2025].

Frei D. (1977), *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart: W. Kohlhammer.

- Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku, Dz.U. 1956, nr 38, poz. 171.
- KPZK (2022), Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, aktualizacja 2021/2022, część A, RCB.
- Krynojewski F.R. (2012), *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa: Difin.
- Mitkow S. (2015), *Wpływ systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego na kształtowanie bezpieczeństwa militarnego Polski w XXI wieku*, Gdynia: Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte.
- Najwyższa Izba Kontroli (2011), Wystąpienie pokontrolne do Szefa Obrony Cywilnej Kraju, nr KPB-4101-02-01/2011.
- Najwyższa Izba Kontroli (2012), *Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Raport, nr 5/2012/P/11/083/KPB.
- Najwyższa Izba Kontroli (2014), *Przegląd kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego przez najwyższą izbę kontroli w latach 2011–2013. Ważniejsze nieprawidłowości i dobre praktyki*, Raport, nr 34/2014/KST.
- Najwyższa Izba Kontroli (2018), *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, Raport, nr 147/2018/P/17/039/KPB.
- Pietras M. (1996), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.
- Skarga P. (1984), *Kazanie wtóre. O miłości ku Ojczyźnie i o pierwszej chorobie Rzeczypospolitej, która jest z nieżywczości ku Ojczyźnie*, [w:] Piotr Skarga, *Kazania sejmowe*, oprac. J. Tazbir, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 30.
- Sobolewski G., Majchrzak D. i Tocicka J. (2016), *Obrona cywilna i ochrona ludności w zintegrowanym systemie kierowania obronnym państwa i zarządzania kryzysowego*, Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Szef OCK (2014), Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2013 r., Raport, oprac. Biuro ds. Ochrony Ludności Cywilnej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej.
- Szef OCK (2016), Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2015 r., Raport, oprac. Biuro ds. Ochrony Ludności Cywilnej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej.
- Szef OCK (2018), Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r., Raport, oprac. Biuro ds. Ochrony Ludności Cywilnej, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Tekst jednolity), Dz.U. 2021, poz. 372.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022, poz. 655, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024, poz. 1907.

PROBLEM ZABEZPIECZENIA LUDNOŚCI CYWILNEJ  
W OBIEKTY ZBIOROWEJ OCHRONY

Streszczenie

Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w obiektach zbiorowej ochrony nie było i nie jest priorytetem organów państwa. Świadczy o tym analiza dokumentów za lata 2011–2022. Celem artykułu jest analiza stanu przygotowań, jakie podejmuje się w Polsce w odniesieniu do ochrony ludności cywilnej, zwłaszcza dotyczących obiektów zbiorowej ochrony, oraz analiza stanu wiedzy ludności na temat możliwości korzystania ze zbiorowych środków ochrony na wypadek zagrożenia. Problem badawczy został sformułowany w następujący sposób: w jakiej mierze i w jaki sposób ludność cywilna w Polsce została zabezpieczona w obiekty ochrony zbiorowej na wypadek potencjalnej sytuacji kryzysowej? Zakłada się, że w obecnym stanie bezpieczeństwa międzynarodowego przygotowania organizacyjno-funkcjonalno-techniczne w obiekty ochrony zbiorowej są niewspółmierne do zagrożeń.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo; obiekty zbiorowej ochrony; ochrona ludności; obrona cywilna; sytuacja kryzysowa; zagrożenie; schrony