Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

Artykuły Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIV, 1, 2015
DOI: 10.17951/sil.2015.24.1.107

Kamil Sikora
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
kamsikora@interia.pl

Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP

The essence, the rules and structure of the civil defense in Poland

STRESZCZENIE

Obrona cywilna to działania mające na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków. Obrona cywilna powinna funkcjonować na podstawie zasady powszechności, obowiązkowości, niezmienności struktur organizacyjnych, kompleksowości działania, adekwatności, gotowości, decentralizacji zarządzania, planowania, wsparcia i międzyterytorialnej solidarności. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest szef Obrony Cywilnej Kraju, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast).

Słowa kluczowe: obrona, obronność, obrona cywilna, szef Obrony Cywilnej Kraju, formacja obrony cywilnej

Pojęcie „obrona cywilna" jest w dzisiejszych czasach wykorzystywane do opisania wielu zjawisk. Może być ono umownym określeniem szczególnego systemu działania, nazwą własną konkretnych instytucji czy też instytucją prawa międzynarodowego. Problematyka dotycząca obrony cywilnej bliska jest człowiekowi od chwili, kiedy zaczął on przeciwstawiać się zagrożeniom swego bezpieczeństwa. W ciągu wieków zmienia się teleologia obrony cywilnej, zmieniają się poglądy prawne i organizacyjne rozwiązania tej problematyki, przewartościowaniu ulega także społeczna świadomość w postrzeganiu owego zjawiska.[1]

[1] W. Kitler, *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej*, [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001, s. 12.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

Literatura przedmiotu utożsamia obronę z walką. Jak podaje *Słownik etymologiczny języka polskiego* A. Brücknera pierwotnym wyrazem oznaczającym obronę było *born* (*bornis*) pochodzące od pnia *bor* – co oznacza: borykać się, uderzać, walczyć. W słowiańskich językach wyrażenie to mogło oznaczać palisadę wokół twierdzy (rus. *zaborowo*), kłótnię (*bornis*), a także bić się (*bor, bora, borjan*).[2] Zatem walka „to wszelkie działania, co najmniej dwupodmiotowe, w których jeden z podmiotów przeciwdziała drugiemu. Przyjęcie za punkt wyjścia form, sposobów oraz środków prowadzenia walki umożliwia wyodrębnienie walki zbrojnej i walki niezbrojnej".[3]

Rozumienie terminu „obrona" w ujęciu anglojęzycznym nie odbiega od wyżej przedstawionego. Angielskie *defence* i amerykańskie *defense* oznaczają bowiem strzeżenie przed atakiem i walką, akcję obronną, ale także środki i metody walki.[4] Podobnie w językach romańskich słowo „obrona", pochodzące od łacińskiego *defendere*, oznacza ochronę pozycji lub miejsca, wzbronienie – zakaz działania. Pochodzące od *defendere* francuskie *se défendre* oznacza odpieranie, opieranie się agresji.[5]

Obrona jest rodzajem działania strzegącego, walczącego, ochronnego i obronnego. Jest też narzędziem i środkiem walki obronnej. Obrona jest synonimem walki (ruch oporu, odpór, obrona defensywna, akcja obronna, opór, przeciwstawianie się, przeciwdziałanie). Zamiennie można używać obrony z: osłanianiem, samoobroną, strażą, przedmurzem, prewencją, przeciwdziałaniem, przedpolem, buforem, profilaktyką.[6] Obrona odwołuje się nie tylko do czynności przeciwnych atakowi, ale także przeciwstawnych lub wręcz wyprzedzających atak, np. osłona, ochrona, przeciwdziałanie. Jest narzędziem i środkiem tegoż działania, a także sposobem osiągnięcia celu w działaniach, które nie muszą posiadać charakteru walki zbrojnej.

Rozważając drugi człon terminu „obrona cywilna", czyli wyraz „cywilna", należy zaznaczyć, że pochodzi on od łacińskiego *civis*, czyli obywatel. Pojęcie to najczęściej kojarzy się z osobami cywilnymi, ale trzeba zaznaczyć, iż obywatelami państwa są również żołnierze, duchowni czy inne umundurowane grupy. W języku francuskim *civil(e)* jest rzeczownikiem oznaczającym osobę niewojskową i nieduchowną, ale jest też przymiotnikiem określającym niewojskowy – cywilny charakter jakiegoś zjawiska, czynności, zbiorowości czy rzeczy.[7] Podobnie w języku angielskim *civil* oznacza niewojskową i nieduchowną osobę, zaś w znacze-

[2] A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957, s. 36 i 41.

[3] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 1996, s. 83.

[4] *Longman Dictionary of Contemporary English*, new edition, PWN, Warszawa 1990, s. 268.

[5] W. Jobda, *Obrona cywilna w systemie obronnym państwa*, Dęblin 2013, s. 30–31.

[6] *Słownik synonimów*, wyd. MCR, Warszawa 1993, s. 518.

[7] *Le Petit Larousse LAROUSSE*, Paris Cedex 1995, s. 231.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

niu przymiotnikowym określa rzecz, a także zjawisko o niemilitarnym, niewojskowym charakterze (*non military*).[8]

Zestawienie obu wyrazów „obrona" i „cywilny" w wyrażenie „obrona cywilna" nasuwa wnioski, iż termin ten oznaczać może: walkę cywilną o charakterze niezbrojnym prowadzoną przez formacje cywilne, czyli opór ludności cywilnej; pomoc i samopomoc realizowaną w środowisku społecznym; społeczną samoobronę; ochronę i obronę niemilitarną. Obrona cywilna to także metody walki przy użyciu niewojskowych narzędzi; charakter, typ, kompleks działań ochronnych, obronnych z zastosowaniem cywilnych narzędzi; a także działania osób cywilnych w razie zagrożeń tak militarnych, jak niemiliarnych.

Termin „obrona cywilna" można zatem traktować zarówno jako formę organizacyjną, jak i zespół czynności obronnych czy ochronnych realizowanych z myślą o obywatelach. Należy jednak zaznaczyć, iż dokonując tego podziału, musimy widzieć łącznie oba te elementy.[9]

Pojęcie obrony cywilnej znajdujemy również w przepisach prawa międzynarodowego, konkretnie w treści art. 61 Protokołu Dodatkowego[10] dodanego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny.[11] Wynika z niego, iż przez obronę cywilną należy rozumieć wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych zmierzających do ochrony ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przeżycia.[12] Obrona cywilna w rozumieniu prawa międzynarodowego jest ochroną ludności cywilnej przed zagrożeniem każdego rodzaju, zarówno w czasie wojny, jak i klęsk żywiołowych. Pojęcie to mieści w swej treści także zakres działania związanego z tworzeniem warunków niezbędnych do przeżycia.

Problematykę obrony cywilnej w świetle prawa polskiego reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP[13]. Przez pojęcie obrony cywilnej ustawodawca rozumie obronę mającą na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współ-

[8] *Longman Dictionary...*, s. 175.

[9] R. Kalinowski, *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011, s. 223.

[10] Sporządzonego dnia 8 czerwca 1977 roku w Genewie, dotyczącego ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, tekst protokołu stanowi załącznik do Dz. U. z 1992 r. nr 41, poz. 175.

[11] I. Konwencja Genewska – dot. polepszenia losu rannych i chorych w armiach czynnych na lądzie.

II. Konwencja Genewska – dot. polepszenia losu rannych, chorych i rozbitków Sił Zbrojnych na morzu.

[12] *Obrona cywilna w świetle przepisów międzynarodowego prawa wojennego*, Przegląd OC, wyd. specjalne, Inspektorat OCK, Warszawa 1989, s. 4; F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 49.

[13] T. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 461.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

działanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków.[14] Definicja przedstawiona w ustawie oparta została na celu działania obrony cywilnej. Ustawodawca podkreśla też konieczność dążenia do osiągnięcia wyznaczonego celu oraz wykonania zadań prowadzących do niego, jak również występowanie jednostek i instytucji przeznaczonych do wykonania zadań związanych z osiągnięciem zamierzonego celu.[15] W rozumieniu ustawy, jak podkreśla R. Kalinowski, obrona cywilna jest strukturą organizacyjną i formą zespołu zadań realizowanych z myślą przede wszystkim o ochronie ludności.[16]

Pojęcie obrony cywilnej i jej rozumienie nie sprowadza się zatem do jednej tylko definicji. Jej funkcjonowanie może być rozpatrywane przez pryzmat wielu dziedzin życia. Szersze podejście do zagadnienia obrony cywilnej pozwala na jej widzenie w ujęciu systemowym, funkcjonalnym, organizacyjnym i strukturalnym.

W ujęciu systemowym obrona cywilna to niemilitarne ogniwo, to siły ochrony społeczeństwa i ratownictwa wchodzące w skład podsystemu pozamilitarnego systemu obronności państwa. Wyróżniając system obrony cywilnej, można mówić o podsystemie operacyjnym obrony cywilnej, podsystemie wsparcia lokalnego, podsystemie wsparcia narodowego oraz podsystemie wsparcia międzynarodowego.[17]

W ujęciu funkcjonalnym obrona cywilna obejmuje zespół czynności, do których zaliczyć można: ochronę ludności zarówno materialną, jak i moralną, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa cywilnego zbiorowego, wsparcie sił zbrojnych, ochronę urządzeń i instalacji, zasobów dóbr i żywności, a także bogactw o znaczeniu ogólnonarodowym, w tym dóbr kultury. Dodać należy także zapewnienie sprawnego funkcjonowania organów władzy państwowej w sytuacjach nadzwyczajnych, wykrywanie zagrożeń, a także ostrzeganie i alarmowanie ludności, walkę z żywiołami, planowanie działań wszystkich sił państwowych i pozarządowych, udzielanie pomocy poszkodowanym oraz szkolenia i edukację w tym zakresie.[18]

Rozpatrując strukturalnie ujęcie obrony cywilnej, należy stwierdzić, iż są to siły i środki nazwane personelem, formacjami, korpusami, jednostkami obrony cywilnej. Są to także wszelkie siły oraz środki, jakimi państwo posługuje się w sytuacjach nadzwyczajnych do realizacji misji obrony cywilnej, jak również w sytuacji gdy brak wyraźnie określonych w nazwie sił obrony cywilnej – są nimi wszystkie te podmioty państwowe i samorządowe, które pełnią funkcje obrony cywilnej. Należy dodać także podsystemy wsparcia lokalnego, narodowego i mię-

[14] Art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.
[15] Art. 138, 139, 140 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.
[16] R. Kalinowski, *op. cit.*, s. 224.
[17] *Ibidem*, s. 228.
[18] W. Kitler, *op. cit.*, s. 20–21.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

dzynarodowego, realizujące zadania czy też przedsięwzięcia w ramach funkcji ochrony ludności i ratownictwa, a także zespół związków formalnych i nieformalnych występujący między tymi siłami.[19]

Organizacyjne ujęcie obrony cywilnej koresponduje z ujęciem funkcjonalnym. Jest to zespół przedsięwzięć, zadań realizowanych w ramach funkcji ochrony i ratownictwa ludności. Należy tu wymienić: wykrywanie zagrożeń, alarmowanie i ostrzeganie, ewakuacja oraz przygotowanie budowli ochronnych czy też zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej, powszechna samoobrona i udzielanie pomocy przez odpowiednie organa przy aktywnym udziale społeczeństwa w ramach obrony powszechnej.[20]

Obrona cywilna nie ma charakteru stałego, jej pojmowanie oraz stosowane rozwiązania praktyczne ulegają zmianom wraz z ewolucją i zmianą podejścia do zagrożeń, a także przeciwdziałania im. Takie ujęcie obrony cywilnej daleko wykracza poza ramy porozumień międzynarodowych, zgodnie z którymi obrona cywilna ma jedynie na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwem wynikającym z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przezwyciężanie ich bezpośrednich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.[21]

Termin „obrona cywilna" ma zatem wiele znaczeń określających generalnie ogół prawideł, zasad, czynności i środków przedsiębranych przez instytucje niemilitarne i osoby cywilne w sferze bezpieczeństwa. W praktycznym ujęciu określa wszelkie działania sektora cywilnego, czyli podmiotów niewojskowych, które mają charakter humanitarny i związane są z ochroną ludności cywilnej, jej dóbr i środowiska w czasie klęsk żywiołowych i w okresie wojny, a zatem wszelkie osoby, siły i środki do wykonania tej misji oraz kompleks działań sektora cywilnego, instytucji rządowych, samorządowych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorców w szerokiej materii obrony narodowej. Czynności i środki podejmowane w „obronie cywilnej" mają charakter zapobiegający, przygotowawczy, ochronny, reakcyjny wobec różnego rodzaju niebezpieczeństw, które godzą w bezpieczeństwo określonego podmiotu: człowieka, grupy ludzi, środowiska czy państwa.[22]

Na kształt i funkcjonowanie systemu obronności państwa w decydujący sposób wpływa przyjęta doktryna obronna. Określa ona generalne kierunki polityki obronnej obowiązujące organy państwowe, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i zawodowe oraz każdego obywatela. Jest funkcją polityki bezpieczeństwa narodowego, która z kolei określa zakres, rodzaj i charakter występujących

[19] R. Kalinowski, *op. cit.*, s. 228.
[20] *Ibidem*, s. 229.
[21] W. Kitler, *op. cit.*, s. 21.
[22] *Ibidem*, s. 24.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

i możliwych zagrożeń. Istotne w tym zakresie są dwa podstawowe dokumenty „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP" oraz „Strategia obronności RP" jako strategia sektorowa do strategii bezpieczeństwa.[23]

W sytuacji stale zmieniających się uwarunkowań politycznych, społecznych, ekonomicznych i międzynarodowych oraz wzrostu zagrożenia związanego z rozwojem cywilizacji określenie i formułowanie podstaw bezpieczeństwa narodowego jest procesem. Wynika to z tego, że jedną z funkcji państwa, nazywaną bezpieczeństwem narodowym, jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i swobody działania w ramach prawa obowiązującego wszystkich jego obywateli i instytucje.[24] Zgodnie z doktryną obronną Rzeczypospolitej Polskiej w kształtowaniu obronności państwa obowiązuje zasada uspołecznienia polityki obronnej. Należy więc wychodzić poza struktury sił zbrojnych. Obronność to szerszy system. Chodzi o tworzenie właściwego klimatu dla wszystkich spraw obronności kraju. Obronność Polski ma charakter narodowy i powszechny. Obrona ojczyzny jest obowiązkiem wszystkich obywateli.[25] Jej organizowanie, przygotowanie obywateli i mienia na wypadek ewentualnej wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych i organizacji społecznych.[26]

Istotnym i niezbędnym składnikiem obronności kraju jest obrona cywilna. Jest ona przygotowana do działań zarówno w czasie pokoju, jak i ewentualnej wojny. W okresie pokoju organy kierowania oraz siły i środki obrony cywilnej biorą udział w ochronie ludności, środowiska naturalnego przed nagłymi i rozległymi zagrożeniami, powstałymi w wyniku działania sił przyrody lub awarii obiektów technicznych (szczególnie przed tymi, które powodują skażenia promieniotwórcze lub skażenia toksycznymi środkami przemysłowymi oraz katastrofalne pożary i zatopienia). Stopień gotowości obrony cywilnej do udziału w ochronie ludności i środowiska naturalnego w czasie pokoju określa jej przygotowanie do wykonania zadań podczas wojny. Działający w czasie pokoju system wczesnego ostrzegania ludności o zagrożeniach tworzą utrzymane w ciągłej dyspozycyjności podsystemy rozpoznania, ostrzegania i alarmowania. Struktura organizacyjna ogniw systemu obrony cywilnej jest oparta na strukturze administracyjnej obowiązującej w państwie.

---

[23] J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 74–75, także R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.

[24] S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski i S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006, s. 19.

[25] Art. 85 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.

[26] J. Gierszewski, *op. cit.*, s. 78.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

Sformułowane w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku zasady funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce, takie jak: zasada powszechności, zasada obowiązkowości, zasada dostosowania przygotowań obrony cywilnej do stopnia zagrożenia i możliwości ekonomicznych kraju, zasada decentralizacji kierowania przygotowaniami obrony cywilnej, zwłaszcza w układzie terytorialnym, z utrzymaniem szczególnej pozycji Szefa Obrony Cywilnej Kraju, dostosowanie struktur obrony cywilnej do istniejącej struktury administrowania krajem oraz zasada stałej i ścisłej korelacji przygotowań obrony cywilnej z przedsięwzięciami sił zbrojnych[27], w związku z upływem czasu muszą podlegać częściowej modyfikacji i rozszerzeniu, gdyż nie zawsze będą adekwatne do współczesnych zagrożeń i założeń obrony cywilnej. Obecnie, jak zauważa R. Kalinowski, obrona cywilna powinna funkcjonować na podstawie zasady powszechności, obowiązkowości, niezmienności struktur organizacyjnych, kompleksowości działania, adekwatności, gotowości, decentralizacji zarządzania, planowania, wsparcia i międzyterytorialnej solidarności.[28]

Zasada powszechności zapewnia odpowiednie warunki ochrony ogółowi ludności, adekwatne do stopnia przewidywanego zagrożenia. W ramach powszechności należy widzieć ogół ludności na terytorium całego państwa. Zasada powszechności zobowiązuje wszystkie podmioty prawa państwowego i społecznego do uczestniczenia w tym przedsięwzięciu stosownie do ich statusu organizacyjnego i prawnego. Zasada obowiązkowości wynika z unormowań prawnych oraz nałożonej odpowiedzialności za realizację określonych przedsięwzięć. Jest ona mocno zespolona z zasadą powszechności, zobowiązuje całą ludność, organizacje społeczne, wszystkie organy administracji gospodarczej i publicznej do uczestnictwa w przygotowaniach obrony cywilnej. Zasada obowiązkowości ma istotny związek ze stałą i podstawową rolą administracji publicznej, której zadaniem jest usuwanie zagrożeń i zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom, a także ponoszenie odpowiedzialności przed obywatelami za realizację przedsięwzięć obronnych i ochronnych.[29] Zasada dostosowania struktury obrony cywilnej do istniejącej struktury zarządzania i administrowania w kraju wynika bezpośrednio z przepisów prawa, stanowiących, iż szefami obrony cywilnej na poszczególnych szczeblach administracji są wojewodowie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie czy też prezydenci miast.[30] W znacznym stopniu zasada ta ułatwia realizację zadań obrony cywilnej. Nie występuje tutaj rozdwojenie, odpowiedzialność i kierownictwo są skupione w jednym podmiocie. Zasada decentralizacji kierowania przygotowaniami obrony cywilnej w sposób znaczący pozytywnie wpływa na

[27] M. Szczęśniak, *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, MON, Warszawa 1976, s. 125–126.
[28] R. Kalinowski, *op. cit.*, s. 218.
[29] *Ibidem*, s. 218–219.
[30] Art. 17 ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

funkcjonowanie obrony cywilnej, zwłaszcza w układzie terytorialnym. Jest ona nadal bardzo ważna, co podkreśla zasada prymatu układu terytorialnego, w myśl której wszelkie działania dotyczące ochrony i ratownictwa ludności rozpoczynają się na najniższych szczeblach administracji. Zasada stałej i ścisłej korelacji przygotowań obrony cywilnej z przedsięwzięciami sił zbrojnych wskazuje na wiele powiązań społecznych, międzyludzkich, ekonomicznych, gospodarczych i innych występujących między tymi podmiotami w ramach obrony terytorium kraju, współcześnie – obrony powszechnej. Zasada niezmienności, tożsamości struktur organizacyjnych sprowadza się do utrzymania stosownych form organizacyjnych administracji samorządowej i rządowej obrony cywilnej oraz podmiotów gospodarczych, które realizują swoje funkcje zarówno w okresie wojny, kryzysu, jak i pokoju. Zasada nie wyklucza możliwości uzupełnienia powyższych struktur w razie konieczności, ale wskazuje, iż stale istniejące struktury będą w stanie odpowiednio reagować w każdej chwili na zdarzenie, które stanowi istotę obrony cywilnej, stałość tych struktur pozwala je doskonalić. Niemożliwe byłoby zbudowanie struktur obrony cywilnej wówczas, gdy wystąpi zagrożenie, na które należy reagować. Zasada gotowości oddaje istotę natychmiastowego podjęcia działań w sytuacji wystąpienia zagrożenia nadzwyczajnego. Zasada kompleksowości działania to ciągła i ścisła korelacja przedsięwzięć obrony cywilnej z przedsięwzięciami sił zbrojnych i gospodarki narodowej. Odzwierciedlenie jej znajduje się w strategiach bezpieczeństwa i obronności, planach działania określonych podmiotów, programach mobilizacji gospodarki.[31]

Zasada adekwatności przygotowań obrony cywilnej do stopnia zagrożenia kraju i jego możliwości ekonomicznych jest odzwierciedleniem zasady dostosowania przygotowań obrony cywilnej do stopnia zagrożenia i możliwości ekonomicznych kraju. Założenia obu zasad zawierają mankament, polegający na tym, iż przygotowanie w sferze ekonomicznej do hipotetycznego zagrożenia może okazać się nieadekwatne do skali rzeczywistego zagrożenia.

Istotę zasady decentralizacji kierowania przygotowaniami obrony cywilnej oddaje zasada decentralizacji zarządzania przygotowaniami obrony cywilnej w szczególności w odniesieniu do układu terenowego z utrzymaniem decydującej roli administracji centralnej.

Powierzenie kompetencji jednoosobowym organom, czyli wójtowi, staroście oraz wojewodzie, z jednoczesnym brakiem możliwości przeniesienia tych kompetencji w drodze upoważnienia na inne podmioty, skutkuje tym, iż cały proces decyzyjny, jak również kwestia odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia decyzyjne nie ulega tzw. rozmyciu. Daje to możliwość zapanowania nad pozostałymi formacjami administracji publicznej – zarówno zespolonej, jak i niezespolonej, które także realizują zadania obrony cywilnej. Zrezygnowano na-

[31] R. Kalinowski, *op. cit.*, s. 218–219.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

tomiast z kolegialnych organów, na których spoczywało podejmowanie decyzji o charakterze doradczym. Administracja centralna ma kompetencje do wydawania decydujących rozstrzygnięć dla spraw mających szerszy zakres niż obszar gminy, powiatu czy województwa i dla spraw, w których interes lokalnej społeczności czy jednostki musi zostać podporządkowany interesom wyższej rangi czy też interesom państwa – jest to tzw. wybór mniejszego zła.[32]

Zasada planowania, wyrażająca się w stosownych planach działania w przypadku wystąpienia zagrożenia oraz we wcześniejszym ich przygotowaniu, ma związek z podstawową rolą administracji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i usuwania skutków ewentualnych zagrożeń. Zasada międzyterytorialnej solidarności oznacza uczestnictwo w realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej na innym terytorium w zależności od potrzeb, jak również ujęcie w swoich planach stosownych założeń, obejmujących w szczególności potrzeby obronne innych jednostek administracyjnych lub państwa sąsiedniego. Zasada wsparcia wskazuje na możliwość uczestnictwa innych podmiotów w przedsięwzięciach obrony cywilnej. Uczestnictwo to jednak powinno się odbywać na zasadzie równorzędności wszystkich instytucji pod jednym kierownictwem. Systemy przeciwdziałania nadzwyczajnym zagrożeniom na dwóch sąsiednich poziomach w ramach tej zasady powinny być uruchomione jednocześnie. Wprowadzenie takiego rozwiązania zapewnić ma pod każdym względem skuteczność oraz ekonomiczność przy realizacji przedsięwzięć w zakresie problematyki obrony cywilnej.[33]

Każda z opisanych zasad funkcjonowania obrony cywilnej ma ułatwić spełnienie podstawowych funkcji, do których jest powołana, a także ułatwić realizację przypisanych jej zadań. Jednakże nie można zapominać, iż na kompleksowość przygotowań obronnych bardzo istotny wpływ ma także współodpowiedzialność i postawa obywateli państwa za bezpieczeństwo swoje, swoich rodzin oraz pozostałych ludzi.

Prawne aspekty funkcjonowania obrony cywilnej w Polsce reguluje ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP oraz wydane do niej akty wykonawcze, m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin[34], rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej[35], rozporządzenie Rady Ministrów

[32] *Ibidem*, s. 220–221; F. R. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, s. 22–23.

[33] *Ibidem*, s. 221.

[34] Dz. U. nr 96, poz. 850.

[35] Dz. U. nr 169, poz. 1391.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie stanowisk uznawanych za równorzędne z odbywaniem służby w obronie cywilnej[36], rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności.[37]

Zgodnie z treścią art. 17 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju należy m.in.: inicjowanie, przygotowywanie, wydawanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących obrony cywilnej, uzgadnianie projektu planu obrony cywilnej państwa z Ministrem Obrony Narodowej oraz z innymi właściwymi ministrami, określanie założeń do planów obrony cywilnej województw, powiatów, gmin i przedsiębiorców, opracowywanie założeń programowych oraz kierunków kształcenia i szkolenia pracowników, ratowników i ludności w zakresie obrony cywilnej, dokonywanie oceny stanu przygotowań obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, planowanie potrzeb w zakresie środków finansowych i materiałowych niezbędnych do realizacji zadań własnych w zakresie obrony cywilnej.[38] Szef Obrony Cywilnej Kraju w sprawach należących do swojego zakresu działania wydaje akty prawa wewnętrznego w postaci: zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów.[39]

Terenowymi organami obrony cywilnej są wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie.[40] Szefowie obrony cywilnej województw i gmin wykonują zadania obrony cywilnej za pomocą podległych im urzędów oraz powołanych w ich strukturach specjalistycznych komórek organizacyjnych: w województwach – przy pomocy Wojewódzkich Inspektorów Obrony Cywilnej i Wydziałów Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców – Miejskich Inspektoratów Obrony Cywilnej, Wydziałów

[36] Dz. U. nr 60, poz. 519.

[37] Dz. U. nr 91, poz. 421.

[38] Szerzej §2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. nr 96, poz. 850).

[39] F. R. Krynojewski, *op. cit.*, s. 53–54.

[40] Szerzej §3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. nr 96, poz. 850).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

Zarządzania Kryzysowego, natomiast w pozostałych gminach – pracowników do spraw obrony cywilnej.[41]

Jak wynika z treści art. 138 ustawy o systemie obrony RP, podstawowymi jednostkami organizacyjnymi przeznaczonymi do wykonywania zadań obrony cywilnej są formacje obrony cywilnej. Składają się one z oddziałów obrony cywilnej przeznaczonych do wykonywania zadań ogólnych lub specjalnych, pierwszej pomocy medycznej, likwidacji skażeń, ratownictwa budowlanego, zabezpieczenia schronowego, ratownictwa energetycznego, zabezpieczenia przeciwpożarowego, działań o charakterze porządkowo-ochronnym, łączności, zaopatrzenia, wykrywania i alarmowania, ochrony płodów rolnych, ochrony produktów żywnościowych, ochrony zwierząt gospodarskich i pasz, ratownictwa chemicznego, ratownictwa przeciwpowodziowego oraz budowy i odbudowy awaryjnych ujęć wody oraz innych jednostek tych formacji. W zakładach pracy, w których są gromadzone substancje zagrażające życiu lub zdrowiu okolicznej ludności oraz środowisku, powstają formacje obrony cywilnej, które mogą samodzielnie prowadzić działania ratownicze w strefach bezpośredniego zagrożenia. W skład każdej jednostki obrony cywilnej wchodzą komenda i odpowiednia liczba pododdziałów. Jej szczegółowe struktury organizacyjne określa szef obrony cywilnej kraju. Formacje obrony cywilnej są wyposażone w sprzęt do ochrony indywidualnej i najprostszy sprzęt ratowniczy. W ramach świadczeń rzeczowych wykonują swoje zadania, wykorzystując obiekty, urządzenia techniczne i sprzęt przedsiębiorstw gospodarki narodowej.[42]

Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) – w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną. W czasie pokoju formacje obrony cywilnej nie są w pełni rozwinięte. Gotowość do działania będą osiągały sukcesywnie, z chwilą ogłoszenia wyższych stanów gotowości obronnej. Czynności, obowiązki, harmonogramy i sposoby przeprowadzania tych operacji określają zarządzenia i wytyczne szefa Obrony Cywilnej Kraju.[43]

Podnoszone jest, iż krajowe regulacje prawne dotyczące obrony cywilnej nie są spójne i nie wyczerpują wszystkich obszarów zadaniowych obrony cywilnej wymienionych przez Protokół I do Konwencji Genewskich. Przepisy nie określa-

[41] W. Jobda, *op. cit.*, Dęblin 2013, s. 46–48, P. Niemczuk, *Rola gminy w systemie zarządzania kryzysowego* [w:] R. Sawuła (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Teoria i praktyka*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 130–131.

[42] F. R. Krynojewski, *op. cit.*, s. 126–127, s. 129–131.

[43] *Ibidem*, s. 128–129, J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne*. *Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 79.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

ją jednoznacznie zadań ochrony ludności realizowanych w czasie pokoju, ograniczając się wyłącznie do zadań obejmujących działalność planistyczną, organizacyjną, szkoleniową i upowszechniającą wiedzę na temat problematyki obrony cywilnej. Z powyższych względów rozpoczęto w 2009 roku prace nad projektem ustawy o ochronie ludności, która ma uporządkować kompetencje i zadania wszystkich organów administracji publicznej, instytucji publicznych, organizacji społecznych oraz innych podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Ustawa będzie regulowała również sposób funkcjonowania wyżej wymienionych podmiotów zarówno w czasie pokoju, jak i wojny, zgodnie z Protokołem Dodatkowym. Nowa ustawa ma stanowić dopełnienie rozwiązań przyjętych w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, co razem złożyć się ma na kompleksową regulację prawną w obszarze ochrony ludności i zarządzania kryzysowego.

BIBLIOGRAFIA (BIBLIOGRAPHY)

Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1957.
Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2003.
Jobda W., *Obrona cywilna w systemie obronnym państwa*, Dęblin 2013.
Kalinowski R., *Obrona cywilna w Polsce*, Siedlce 2011.
Kitler W., *Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej* [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001.
Krynojewski F. R., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012.
Longman dictionary of contemporary English, new edition, PWN, Warszawa 1990.
Le Petit Larousse LAROUSSE, Paris Cedex 1995.
Niemczuk P., *Rola gminy w systemie zarządzania kryzysowego* [w:] R. Sawuła (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Teoria i praktyka*, Przemyśl–Rzeszów 2012.
Obrona cywilna w świetle przepisów międzynarodowego prawa wojennego, Przegląd OC, wyd. specjalne, Inspektorat OCK, Warszawa 1989.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 1996.
Słownik synonimów, wyd. MCR, Warszawa 1993.
Szczęśniak M., *Obrona cywilna na czas pokoju i wojny*, MON, Warszawa 1976.
Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski i S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006.

SUMMARY

Civil defence means actions aiming at protecting population, industrial plants, utility companies, and cultural goods, saving and helping the injured in times of war, as well as cooperating in fighting natural disasters and environmentas threats and in deletion of their effects. Vivil defence should function on the basis of the principle of generality, obligation, unvariability of organizational structure, complexity of operation, adequacy, readiness, decentralization of management, planning,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 16/11/2026 15:32:39

support, and interterritorial solidarity. The central organ of government administration for civil defence is the Chief of Civil Defence of the Country, who is appointed by the Prime Minister. The motion is put forward by the minister of internal affairs. Provincial governors, starosts, borough leaders, presidents of towns or cities are local organs of civil defence.

Keywords: defense, civil defense, the head of the country's civil defense, formation of civil defense

UMCS