



Janusz LEŻOŃ

3 Podkarpacka Brygada Obrony Terytorialnej, Rzeszów

agajanuszlezon@interia.pl

<https://orcid.org/0009-0004-8911-0616>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2026.01.06>

WOJSKA OBRONY TERYTORIALNEJ JAKO KLUCZOWY ELEMENT SKUTECZNEJ OBRONY CYWILNEJ. NIEWYKORZYSTANE SZANSE, MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN

ABSTRAKT: W artykule przedstawiono marginalną rolę Wojsk Obrony Terytorialnej w obronie cywilnej w świetle obowiązującej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: w jakim zakresie WOT może stać się kluczowym elementem skutecznej obrony cywilnej? Przyjęto hipotezę, że obrona cywilna koncentruje się głównie na działaniach w sytuacjach kryzysowych, co sprawia, iż w tym kontekście w wielu obszarach jest zintegrowana z funkcjonującym zarządzaniem kryzysowym. Marginalne zaangażowanie WOT do realizacji zadań OC wynika w szczególności z braku precyzyjnych regulacji prawnych. W badaniach zastosowano teoretyczne metody badawcze: analizę, syntezę, interpretację porównawczą, abstrahowanie oraz wnioskowanie. Analiza obejmowała określenie istoty obrony cywilnej, możliwy zakres jej integracji z funkcjonującym obecnie zarządzaniem kryzysowym, zadania powierzone Wojskom Obrony Terytorialnej w ramach OC a także możliwe zmiany zwiększające rolę WOT w obronie cywilnej. Przeprowadzone badania wskazują istotne niedostatki w obecnym systemie, wynikające z przyjętych rozwiązań prawnych. Włączenie WOT do zadań OC stworzy warunki dla formacji do odgrywania kluczowej roli w tym obszarze. Wnioski potwierdzają, że wymaga to jednak kompleksowego podejścia, obejmującego zarówno zmiany legislacyjne, organizacyjne, jak również pełną integrację ochrony ludności i obrony cywilnej z zarządzaniem kryzysowym.

SŁOWA KLUCZOWE: obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, Wojska Obrony Terytorialnej, odporność społeczna

TERRITORIAL DEFENCE FORCES AS A KEY ELEMENT OF EFFECTIVE CIVIL DEFENCE. MISSED OPPORTUNITIES, POSSIBLE DIRECTIONS OF CHANGE

ABSTRACT: The article presents the marginal role of the Territorial Defence Force (WOT) in civil defence within the framework of the current legislation on population protection and civil defence. The central research question asks to what extent the WOT could become a key element of an effective civil defence system. The study proceeds from the hypothesis that civil defence focuses primarily on crisis response, leading to its integration with existing crisis management systems in many areas. The WOT's limited involvement in civil defence tasks stems largely from a lack of precise legal regulations. The research employed theoretical methods, including analysis, synthesis, comparative interpretation, abstraction, and inference. The analysis covered the essence of civil defence, the potential scope for integrating it with current crisis management, the tasks assigned to the WOT within the civil defence framework, and possible changes to enhance the WOT's role in this domain. The findings reveal significant shortcomings in the current system resulting from existing legal arrangements. Incorporating the WOT into civil defence operations would enable the force to play a pivotal role in this area. However, the conclusions emphasize that this requires a comprehensive approach, encompassing legislative and organizational changes as well as the full integration of population protection and civil defence with crisis management.

KEYWORDS: Civil Defense, Crisis Management, National Security, Civil protection, Territorial Defence Forces, social resilience

WPROWADZENIE

Zmieniająca się natura zagrożeń, ich hybrydowy charakter sprawiają, że współczesne środowisko bezpieczeństwa, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i krajowej, generuje nowe wyzwania, również na poziomie lokalnym¹. Przykładem tego jest agresja Rosji na Ukrainę w 2022 roku, która doprowadziła do masowego napływu uchodźców do Polski², a także kryzys migracyjny na granicy z Białorusią³. Zwiększająca się liczba zagrożeń o różnorodnym charakterze stawia przed systemem ochrony ludności ogromne wyzwania, które przekładają się na jego funkcjonowanie na wszystkich szczeblach organizacyjnych. Takie obciążenia nie tylko testują zdolność reakcji instytucji publicznych, ale również zmuszają do przemyślenia i dostosowania strategii obronnych oraz współpracy międzynarodowej⁴. W efekcie państwa muszą na nowo definiować swoje podejście do bezpieczeństwa, uwzględniając złożoność zagrożeń oraz potrzebę elastycznego, wielopoziomowego reagowania⁵.

Od 1989 roku w Polsce zachodzą zmiany związane z obroną cywilną⁶. Niestety, nie zadbano o utrzymanie adekwatnych zasobów i właściwych struktur organizacyjnych, kluczowych dla sprawnego funkcjonowania systemu ochrony ludności⁷. Skutki tych zaniedbań są widoczne do dzisiaj. Spadek znaczenia obrony cywilnej mógł być spowodowany poczuciem „końca wojen”, dominującym wśród klasy politycznej po rozpadzie ZSRR⁸. Obrona cywilna, mimo że teoretycznie jest integralną częścią systemu bezpieczeństwa państwa, w praktyce przez długie lata pozostawała na marginesie uwagi decydentów. Tymczasem współczesne zagrożenia wymagają zintegrowanego podejścia, które łączy elementy zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, zapewniając kompleksową ochronę ludności^{9,10}.

Tematyka obrony cywilnej jest stosunkowo częstym obszarem badań. Literatura przedmiotu jest w związku z powyższym dość bogata, wykorzystana w artykule do definiowania

¹ P. Bryczek-Wróbel, *Cywilna organizacja ochrony i obrony narodowej w opinii społeczności lokalnych*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2023, 51(2), s. 77-87.

² M. Kwiecińska, E. Ordyniec, *Wpływ Migracji na bezpieczeństwo społeczne w związku z wojną na Ukrainie*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2024, 9(2), s. 57-74.

³ Z. Śliwa, A. K. Olech, *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, 278(1), s. 89-107.

⁴ A.A. Otaiku, *A framework for hybrid warfare: Threats, challenges and solutions*, „Journal of Defense Management” 2018, 8(3), s. 1-14.

⁵ H. Räisänen et al., *Comprehensive security: The opportunities and challenges of incorporating environmental threats in security policy*, „Politics and Governance” 2021, 9(4), s. 91-107.

⁶ M. Kopczewski, P. Szmitkowski, *Civil defense in Poland-transformation process after 1989, current state and modernization proposals*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2020, 1(6), s. 75-87.

⁷ P. Szmitkowski, *System ochrony ludności w Polsce-historia i współczesność*, „Colloquium” 2012, 4(4), s. 133-156; T. Pawłuszko, *Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2023, 30(4), s. 41-62.

⁸ J.M. Fiszer, *Przesłanki wewnętrzne i międzynarodowe upadku związku radzieckiego w 1991 roku oraz jego konsekwencje geopolityczne dla polityki zagranicznej polski*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, 19(2), s. 19-41.

⁹ E. Jakubiak, *Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego*, „Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne” 2019, 15(1), s. 82-99.

¹⁰ A.P. Łydka, *Doświadczenia z wojny rosyjsko-ukraińskiej w obszarze obrony cywilnej*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2025, 17 (53), nr 2, s. 125-126.

i charakterystyki pojęć w obrębie obrony cywilnej. Jednak istotą problemu badawczego jest przeprowadzenie obiektywnych analiz w obszarze wykorzystania sił zbrojnych RP do zadań obrony cywilnej na podstawie wprowadzonej w 2024 roku ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej¹¹. W tym zakresie literatura przedmiotu, obejmująca również wnioski i doświadczenia ukraińskie, jest wciąż szczątkowa.

Być może jeszcze zbyt wcześnie na ocenę funkcjonowania obrony cywilnej w świetle zapisów nowej ustawy, niemniej już na tym etapie można, a nawet należy wskazać obszary, które w dalszym ciągu pozostają nieokreślone lub niedoprecyzowane. Jednym z nich jest użycie sił zbrojnych, w szczególności WOT¹², do realizacji zadań obrony cywilnej.

Wstępna analiza ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej uwidacznia zupełne pominięcie WOT w obszarze obrony cywilnej. W związku z powyższym problemem badawczym podjętym w publikacji będzie odpowiedź na pytanie: W jakim zakresie WOT może stać się kluczowym elementem skutecznej obrony cywilnej? Rozwiązanie tak sformułowanego problemu badawczego wymaga zidentyfikowania szczegółowych problemów badawczych, które w niniejszej pracy przybierają postać niniejszych pytań: Jaka jest istota obrony cywilnej? Jaka korelacja występuje pomiędzy zarządzaniem kryzysowym a obroną cywilną? Jakie zadania w ramach OC powierzono Wojskom Obrony Terytorialnej w świetle obowiązujących regulacji prawnych? Jakie zmiany mogą spowodować zwiększenie roli WOT w obronie cywilnej?

W stosunku do zidentyfikowanych problemów badawczych sformułowano hipotezę roboczą: Obrona cywilna jest integralną częścią ochrony ludności realizowaną we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa. Koncentruje się na działaniach zapewniających bezpieczeństwo ludności, w szczególności w sytuacjach kryzysowych. W tym kontekście w wielu obszarach jest zintegrowana z funkcjonującym zarządzaniem kryzysowym. W obecnym systemie zaangażowanie WOT do realizacji zadań OC jest marginalne. Wynika w szczególności z braku precyzyjnych regulacji prawnych. Kompleksowe podejście, obejmujące zarówno zmiany legislacyjne, organizacyjne, a także pełna integracja ochrony ludności i obrony cywilnej z zarządzaniem kryzysowym, opracowanie adekwatnych planów reagowania oraz włączenie WOT do zadań OC stworzy warunki dla formacji do odgrywania kluczowej roli w tym obszarze.

W celu właściwego rozwiązania określonych problemów badawczych i osiągnięcia celu badań zastosowano teoretyczne metody badawcze: analizę, syntezę, interpretację porównawczą, abstrahowanie i wnioskowanie. Pozwoliły one na krytyczny przegląd literatury przedmiotu, w szczególności aktów prawnych dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej, wyjaśnienie wszelkich analizowanych materiałów niezbędnych do zidentyfikowania obszarów wymagających doprecyzowania lub wręcz potrzeby zmiany funkcjonowania systemu, sformułowanie wniosków końcowych oraz wskazanie możliwości zwiększenia roli WOT w realizacji zadań z zakresu OC.

¹¹ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U.2024. poz. 1907.

¹² P. Szydłowski, *Koncepcja Obrony Cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2025, 37, s. 59

POJĘCIE ORAZ ISTOTA OBRONY CYWILNEJ

W dostępnej literaturze można doszukać się co najmniej kilku definicji obrony cywilnej, dość często określanej jako działania mające na celu ochronę ludności, ratownictwo, pomoc poszkodowanym, ochronę zakładów pracy, miejsc użyteczności publicznej, dóbr kultury oraz współudział w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwanie ich skutków w czasie wojny¹³. Z powyższego wynika, iż obrona cywilna to ochrona ludności w czasie wojny. W podobny sposób traktuje obronę cywilną obowiązująca w Polsce ustawa. Zgodnie z jej zapisami w art. 2, ust. 3 z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności staje się obroną cywilną, organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej, podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej, natomiast zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej.

Ochrona ludności jest elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, którego obowiązkiem i powinnością jest dbałość o dobrostan swoich obywateli. To jedno z podstawowych zadań realizowane przez organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, poszczególnych obywateli oraz w szczególnych przypadkach także siły zbrojne. Według niektórych badaczy ochrona ludności polega na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających stan normalny, mająca na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzielaniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich¹⁴. W powyższym ujęciu ochrona ludności cywilnej wyraża się zatem w działaniach zmierzających do zapewnienia bytu człowiekowi, bez względu na rodzaj przyczyny jego niebezpieczeństwa¹⁵. Niezależnie od charakteru zagrożeń działanie zawsze będzie polegało na tożsamyh przedsięwzięciach, to jest: ratowaniu życia i zdrowia, ewakuacji ludności, zapewnieniu poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania oraz zabezpieczeniu mienia¹⁶. W podobny sposób do ochrony ludności podchodzi ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, w której „ochrona ludności – to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej „organami ochrony ludności”, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności”, oraz zasobów ochrony ludności”¹⁷. Prezentowane

¹³ K. Sikora, *Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, XXIV(1), s. 107

¹⁴ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 67.

¹⁵ B. Michailiuk, *Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności* [w:] Kopczewski M., Kurkiewicz A., Mikołajczak S. (red.), *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, tom 2, Poznań 2015, s. 592.

¹⁶ B. Michailiuk, I. Denysiuk, W. Szulc, *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, „Wiedza Obronna” 2021, 277(4), s. 122.

¹⁷ Ustawa o ochronie ludności..., art. 2.

podejście do ochrony ludności wydaje się być niekompletne. Po pierwsze, obejmuje bowiem działania jako reakcję na zaistniałą sytuację kryzysową czy też określone zagrożenie, co powoduje wykluczenie szeregu innych działań realizowanych w tym obszarze. Po drugie, wątpliwości może budzić „instytucjonalne” podejście do systemu ochrony ludności, skutkujące wyszczególnieniem jego stałych elementów, do których zaliczono: organy administracji publicznej, podmioty ochrony ludności oraz zasoby ochrony ludności, pomijając przy tym na przykład siły i środki wydzielane z sił zbrojnych czy też organizacje pozarządowe (niewyszczególnione w ustawie). Powyższe może mieć negatywny wpływ na efektywność działania systemu. W tym kontekście optymalne wydaje się „funkcjonalne” podejście, wyodrębniające niejako podsystemy ochrony ludności, do których zaliczyć należy między innymi podsystem militarny.

W myśl przywołanej ustawy obrona cywilna to realizacja zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. poz. 175 oraz z 2015 r. poz. 1056), zwanego dalej „Pierwszym Protokołem dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.”, mająca na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

Definicja ustawowa zredukowała zatem obronę cywilną do bezpośredniego odniesienia do zapisów I Protokołu dodatkowego, z jednoczesnym wskazaniem realizacji zadań wyłącznie w stanie wojennym lub w czasie wojny. Powyższe może sugerować, iż obrona cywilna to ochrona ludności w czasie wojny. Trudno się jednak zgodzić z tak pojmowaną obroną cywilną¹⁸, chociażby z powodu przyjętych przez ustawodawcę różnych definicji ochrony ludności i obrony cywilnej¹⁹. Uwidacznia się wyraźny brak jednoznacznej, logicznej ciągłości w pojmowaniu, definiowaniu i realizacji zadań obrony cywilnej, niefunkcjonującej w czasie pokoju²⁰. Można odnieść wrażenie, iż definicja nie współgra z kolejnymi regulacjami prawnymi. Obowiązująca do 2022 roku definicja, mówiąca, że „obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków”²¹, wydawała się bardziej adekwatna do rzeczywistej potrzeby realizacji zadań, we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa.

Konkludując, ustawowe definicje zarówno ochrony ludności, jak i obrony cywilnej w znacznym stopniu ograniczają możliwości optymalnego wykorzystania potencjału WOT w tym obszarze. W związku z powyższym istnieje uzasadniona potrzeba redefiniowania

¹⁸ W. Grzebalska, W. Kuźnicki, *Ochrona obywatelska*, Warszawa 2020, s. 9.

¹⁹ J. Stochaj, *Outline of the Concept of the Population Protection and Civil Defence System in the Context of Contemporary Statutory Regulations*, „Safety & Fire Technology” 2025, 65(1), s. 43.

²⁰ P.Ł. Szmolkowski, *Ochrona ludności podczas konfliktu zbrojnego w założeniach Obrony Cywilnej RP*, [w:] R. Wróblewski, H. Wyrębek (red.), *Determinanty bezpieczeństwa militarnego*, Siedlce 2016, s. 250.

²¹ Art. 1 pkt. 61) ustawy z dnia 28 czerwca 1979 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1979 r. Nr 15, poz. 97), Art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r., poz. 372, 1728).

powyższych pojęć w świetle nieco innego postrzegania systemu ochrony ludności. Stąd też zasadnym jest rozważenie proponowanych przez autora poniższych, wzajemnie powiązanych definicji, mogących znaleźć odzwierciedlenie z regulacjach prawnych (rys. 1).

Ochrona ludności to system składający się z wzajemnie powiązanych, skoordynowanych wewnętrznie i uzupełniających się sił, środków, zasobów, procedur i działań ukierunkowany na zapewnienie ochrony życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w warunkach pokoju, zagrożeń kryzysowych oraz wojny, składający się z podsystemów ochrony ludności: kierowania, ostrzegania i alarmowania, ochrony zdrowia, sanitarno-epidemiologicznego, ratowniczo-gaśniczego, zasobów, ochrony infrastruktury krytycznej, organizacji pozarządowych, odporności, militarnego.

Obrona cywilna to część systemu ochrony ludności, obejmująca wydzielone siły, środki, zasoby oraz infrastrukturę z tworzących go podsystemów, mająca na celu ochronę ludności przed zagrożeniami w sytuacjach nadzwyczajnych (katastrofy, klęski żywiołowe itp.), w szczególności wynikających z zagrożeń o charakterze militarnym oraz podczas wojny.



Rysunek 1. Obrona cywilna jako element ochrony ludności

Źródło: opracowanie autora.

ROLA WOJSK OBRONY TERYTORIALNEJ W OBRONIE CYWILNEJ – STAN PRAWNY

Współczesne społeczeństwo w obliczu narastających zagrożeń zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, stawia coraz wyższe wymagania wobec funkcjonowania państwowych

struktur zapewniających bezpieczeństwo²². Obrona cywilna odgrywa kluczową rolę w ochronie ludności i mienia oraz w budowaniu szeroko rozumianego systemu reagowania kryzysowego, który powinien funkcjonować zarówno w czasie pokoju, jak i podczas konfliktów zbrojnych²³. W dobie zmian geopolitycznych oraz rosnącej świadomości społecznej na temat zagrożeń, oczekiwania wobec sprawnej obrony cywilnej stają się jednym z priorytetów w polityce bezpieczeństwa państwa. Można powiedzieć, że społeczeństwo oczekuje, aby system obrony cywilnej był skuteczny, dobrze zorganizowany i przygotowany na szeroką gamę zagrożeń, zarówno tych związanych z klęskami żywiołowymi, jak i tych o charakterze militarnym. W tym kontekście pojawiają się pytania o gotowość państwa do zapewnienia ochrony obywatelom w każdym możliwym scenariuszu zagrożenia²⁴. Postępowanie rosyjskich sił zbrojnych nie różni się zasadniczo na przestrzeni ostatnich dekad²⁵. Można zatem założyć, że w sytuacji ewentualnego konfliktu zagrożenia dla ludności cywilnej będą podobne.

W obliczu kryzysów społecznych, gospodarczych czy politycznych obrona cywilna powinna działać jako siła, która integruje społeczeństwo, mobilizuje do wspólnych działań oraz promuje solidarność, wykorzystuje do realizacji zadań siły i środki zarówno militarne, jak i niemilitarne. W tym kontekście naturalne wydaje się angażowanie WOT do realizacji zadań OC. Obowiązująca od kilkunastu miesięcy ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej niestety nie uwzględnia żadnych zadań (określonych wprost) w tym zakresie nie tylko dla formacji, ale również dla całych sił zbrojnych.

Zgodnie z art. 119 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej możliwości ewentualnego użycia wojska są znacznie ograniczone. Po pierwsze, warunkowane są uzgodnieniami pomiędzy Szefem Obrony Cywilnej Kraju a Ministrem Obrony Narodowej lub Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, jeżeli został mianowany. Uzasadnione jest zatem pytanie o procedury aktywacji wydzielonych sił i środków sił zbrojnych. Oczywiście, można zakładać, iż będą to procedury takie same jak w przypadku zarządzania kryzysowego²⁶. W opinii autora powyższe założenie jest niewłaściwe, niezgodne z prawem i niemożliwe do realizacji. Przesądza o tym przede wszystkim wymieniony w ustawie „decydent” (Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych RP) w zakresie aktywacji sił zbrojnych do zadań OC. Co prawda ustawa o obronie cywilnej wymienia również ministra obrony narodowej, jednakże zgodnie z zapisami ustawy o stanie wojennym²⁷, z chwilą jego wprowadzenia mianowany zostaje Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych podległy Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugie, sformułowana konstrukcja prawna

²² H. Wyrębek, S. Krysiński, W. Załoga, *System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Część druga*, Warszawa 2021.

²³ J. Piwowarski, M. Rozwadowski, *System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne” 2016, 7(1), s. 344-368.

²⁴ Z. Groszek, *Gotowość państwa do obrony i ochrony we współczesnych uwarunkowaniach*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, 17(5), cz 1, s. 183-195.

²⁵ J. Olchowski, *Zbrodnie wojenne Federacji Rosyjskiej podczas agresji na Ukrainę*, Instytut Europy Środkowej, 11/2023.

²⁶ B. Pawlaczyk, *Formalnoprawne aspekty działania obrony cywilnej w Polsce*, BELLONA, Warszawa 2024, s. 39.

²⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2022. poz. 2091

nie pozwala na użycie sił zbrojnych na zasadach zawartych w innych aktach prawnych, wymienianych w art. 5, na przykład w ustawie o stanie klęski żywiołowej²⁸.

Konstatując powyższe, należy stwierdzić, iż użycie sił zbrojnych, w tym również Wojsk Obrony Terytorialnej do realizacji zadań obrony cywilnej jest nie tylko marginalne, ale przede wszystkim nie do końca sprecyzowane co do procedur postępowania w zakresie wydzielania sił i środków oraz ich aktywacji.

OBRONA CYWILNA A ZARZĄDZANIE KRYZYSOWE

WOT realizuje szereg zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mogących niejako wpisywać się w obszar zadań OC. Zasadna wobec powyższego jest analiza występujących, jak również możliwych zależności pomiędzy zarządzaniem kryzysowym a OC.

W kontekście organizacji OC kluczowe są ramy strukturalne, w których funkcjonuje. Sprawnie zarządzana, zintegrowana z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa obrona cywilna pozwala na efektywne reagowanie na różnorodne zagrożenia. Wprowadzona w końcu zeszłego roku ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej w pewnym stopniu zintegrowała szeroko rozumiane zarządzanie kryzysowe z obroną cywilną. Integracja obejmuje w głównej mierze trzy obszary.

Pierwszy obszar dotyczy struktur organów odpowiedzialnych za planowanie i organizację zadań z zakresu ochrony ludności oraz utrzymywanie ciągłości dowodzenia w zakresie alarmowania o potencjalnych zagrożeniach, a także określenie sił i środków dedykowanych do neutralizacji danych zagrożeń, w tym formacji obrony cywilnej. Efektem wspomnianej integracji jest określenie terenowych organów obrony cywilnej, którymi tak jak w przypadku zarządzania kryzysowego są: wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Kolejny wyraz integracji polega na realizacji zadań powyżej wymienionych organów przy pomocy odpowiednich zespołów zarządzania kryzysowego, o których mowa w art. 66 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Integracja objęła również dokumenty planistyczne, to jest „plany zarządzania kryzysowego”, które pozostają w mocy, uzupełnione jedynie między innymi o: plany ewakuacji ludności, wykazy sił, środków, zasobów Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej oraz procedury występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobu udzielania tej pomocy.

Powyższe założenia i zapisy ustawowe z jednej strony wprowadzają spore ułatwienie, niepowodujące konieczności powoływania nowych struktur, opracowywania nowych dokumentów. Z drugiej strony, zauważalny jest fakt występowania ochrony ludności zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. W czasie pokoju przyjmuje formę „zarządzania kryzysowego”, natomiast w czasie wojny staje się „obroną cywilną”. Zatem, oczywistym staje się, że ustawa dotycząca ochrony ludności powinna regulować zarówno obszar kryzysowy, jak i obrony

²⁸ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2025, poz. 112.

cywilnej. W związku z powyższym integracja powinna polegać na konstrukcji jednego aktu normatywnego, który mógłby nosić tytuł: „Ustawa o zarządzaniu kryzysowym i obronie cywilnej kraju”. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, biorąc również pod uwagę proponowane definicje ochrony ludności i obrony cywilnej, można postawić tezę, że tak naprawdę aktem prawnym regulującym obszary zarządzania kryzysowego, ochrony ludności oraz obrony cywilnej powinna być „Ustawa o ochronie ludności”.

Drugi obszar stanowi identyfikacja zadań z zakresu ochrony ludności. Należy zauważyć, iż zadania wynikające z ustawy o zarządzaniu kryzysowym wpisują się w pełni w katalog zadań wymieniany w ustawie o obronie cywilnej. Fakt ten należy z całą stanowczością odnotować na korzyść wszystkich organów i podmiotów zaangażowanych w ten obszar działań.

Trzeci obszar obejmuje szeroko pojęte szkolenie odnoszące się zarówno do przygotowania osób odpowiedzialnych za planowanie i koordynowanie zadań obrony cywilnej, jak również przygotowanie społeczeństwa na ewentualne zagrożenia. Wpisuje się to w szeroko pojęte „budowanie odporności”, stanowiące o sile zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa. Doświadczenia konfliktu w Ukrainie pokazują, że właśnie ta sfera jest kluczowa z punktu widzenia prowadzenia skutecznej operacji obronnej państwa. Proces ten powinien być kompleksowy i obejmować różne grupy społeczne, takie jak młodzież szkolna, pracodawcy, urzędnicy, służby ratunkowe, organizacje pozarządowe oraz ogół obywateli.

W zakresie powyższego, czyli przygotowania społeczeństwa na sytuacje kryzysowe, należy podkreślić, że ochrona ludności jest zasadniczym zadaniem instytucji publicznych oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Jednak niektóre działania mają charakter indywidualny i dotyczą każdego obywatela. W myśl zasady, że „organizacja jest tak silna, jak silne jest jej najsłabsze ogniwo”, kluczowe jest podnoszenie wiedzy i przygotowanie obywateli do właściwego postępowania w sytuacji zagrożenia. Dotyczy to znajomości zasad ewakuacji, sygnałów alarmowych i ostrzegawczych, posiadania i umiejętności użycia indywidualnych środków ochrony przed skażeniami, znajomości zasad zabezpieczenia własnego mienia oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy. Proces budowania społecznej odporności jest najważniejszym zadaniem obrony cywilnej, jak również niezbędnym elementem obrony powszechnej, której istotnym czynnikiem jest przeszkolenie wojskowe młodzieży na wszystkich etapach edukacji²⁹.

Warto nadmienić również, że edukacja dla bezpieczeństwa jest nierozdzielnie związana z systemem bezpieczeństwa narodowego mającego na celu kształtowanie zdolności państw i społeczeństw do radzenia sobie także z wieloma innymi zagrożeniami, wywierającymi wpływ na poziom (stan, jakość) bezpieczeństwa personalnego i strukturalnego³⁰. W tym obszarze, WOT realizuje szereg zadań, choćby program powszechnego szkolenia obywateli „W gotowości”, czy

²⁹ A. Zapałowski, *Obrona totalna jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski*, „Polityka i Społeczeństwo” 2022, 2(20), s. 241-242.

³⁰ R. Jakubczak, J. Flis, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa, 2006, s. 428.

„Edukacja z wojskiem”. Zasadnym wydaje się zatem formalne³¹ włączenie WOT do realizacji zadań w obszarze budowania odporności społecznej.

Zintegrowanie zadań ochrony ludności wynikających z ustawy o obronie cywilnej oraz zadań z zakresu zarządzania kryzysowego stwarza sytuację, w której WOT staje się naturalnym elementem obrony cywilnej w zakresie realizacji zadań, wynikających z ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Przez ostatnie lata funkcjonowania WOT nikt nie kwestionował i nie kwestionuje potrzeby obrony i wspierania przez tę formację lokalnych społeczności. Ideą formowania WOT była między innymi odpowiedź na pogarszającą się sytuację w środowisku bezpieczeństwa Polski, wyrażającą się w „powszechnym wojskowym przygotowaniu i wykorzystaniu zasobów ludzkich, materiałowych i przestrzeni lądowej do prowadzenia ochrony i obrony miejscowej na całym terytorium Polski dla zapewnienia skutecznego odstraszenia, ochrony i obrony przed agresją i atakami grup terrorystycznych, a także niezwłocznego i skutecznego wsparcia władz i społeczeństwa w ratowaniu i zabezpieczeniu ludzi, mienia i środowiska w sytuacjach klęsk żywiołowych, katastrof technicznych i innych nieszczęść i potrzeb”³². Zgodnie z założeniami sformułowanymi w dokumentach doktrynalnych, Wojska Obrony Terytorialnej wspierają lokalne społeczności i elementy podsystemu niemilitarnego w realizacji zadań zarządzania kryzysowego, tj. osiągnięcia gotowości oraz udziału w niezwłocznym i powszechnym reagowaniu na sytuację zagrożenia o charakterze niemilitarnym w celu zapobieżenia lub przeciwdziałania mu, minimalizacji i usuwania jego skutków, a także przywracania stanu sprzed jego wystąpienia³³. Zadania powyższe przewidziane są jednak tylko i wyłącznie w czasie pokoju. Uzasadnione jest zatem pytanie, czy w czasie wojny WOT nie będą angażowane do przeciwdziałania klęskom żywiołowym, likwidacji ich skutków, prowadzenia akcji ratowniczych i poszukiwawczych? W końcu, czy w czasie wojny WOT nie będzie realizował zadań ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz mienia? Odpowiedź na te pytania wydaje się być twierdząca. Podstawą do tego stwierdzenia jest zapis ustawowy, mówiący, że Szef Obrony Cywilnej uzgadnia z Ministrem Obrony Narodowej lub Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, jeżeli został mianowany, wsparcie działań obrony cywilnej przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w granicach zasad określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym³⁴. Jak zatem będzie wtedy wyglądał system zarządzania kryzysowego czy raczej system wsparcia lokalnych społeczności siłami zbrojnymi? Czy w takiej sytuacji nie powinno być rozgraniczenia na wojska operacyjne i WOT³⁵, który co do zasady do takich między innymi zadań został powołany i posiada ku temu pełne predyspozycje? Ostatnia wątpliwość dotyczy poziomu decyzyjnego. Czy w czasie wojny o każdym wsparciu społeczeństwa przez WOT ma decydować Minister Obrony Narodowej lub

³¹ Regulowane zapisami aktów prawnych.

³² J. Marczak, R. Jakubczak, *Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP*, Warszawa 2014, s. 74.

³³ Wojska Obrony Terytorialnej w Operacji, DD-3.40, 2018, s. 14-16.

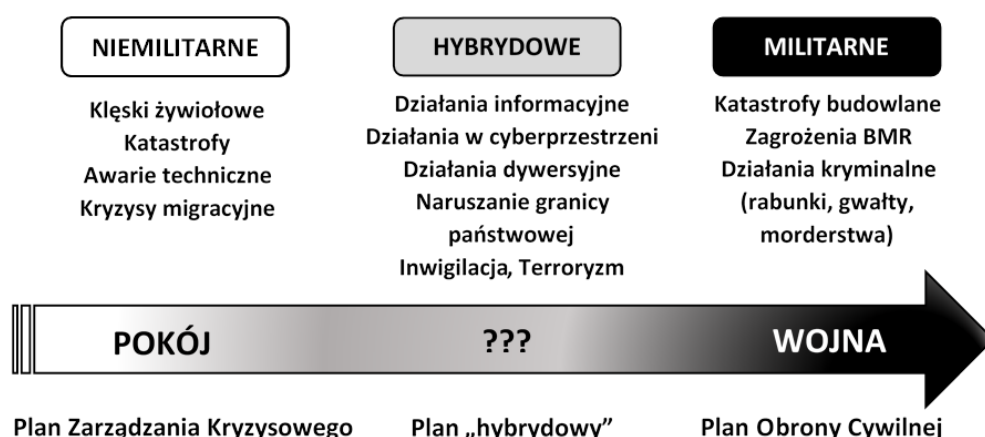
³⁴ Ustawa o ochronie ludności..., art. 119, p. 5.

³⁵ J. Leżoń, J. Traciak, *W kierunku efektywnego zarządzania kryzysowego*, „Kwartalnik Bellona” 2026, 1, s. 150.

Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych? Wszak można sobie wyobrazić, że takich małych i większych zadań wsparcia społeczeństwa będą dziesiątki, jeśli nie setki, a nawet tysiące. Być może przyczyną pewnych niedoskonałości w systemie ochrony ludności jest nieprecyzyjna klasyfikacja zagrożeń, bezpośrednio wpływająca na planowanie i realizację zadań.

Efektywne działanie w obszarze ochrony ludności ułatwić może proponowana klasyfikacja zagrożeń, których odpowiednie zdefiniowanie oraz przygotowanie w postaci opracowania stosownych planów pozwoli na optymalne wykorzystanie sił i środków oraz minimalizację skutków ich wystąpienia. Najprostszą i najbardziej efektywną klasyfikacją jest podział wyszczególniający zagrożenia o charakterze nie militarnym, hybrydowym i militarnym (rys. 2).

Opracowanie zatem trzech rodzajów planów na odpowiednich poziomach jest kluczowe. Pierwszym jest Plan Zarządzania Kryzysowego, będący odpowiedzią na zagrożenia o charakterze niemilitarnym. Drugim jest Plan Reagowania na Zagrożenia Hybrydowe jako oddzielny dokument odpowiadający na zagrożenia militarne poniżej progu wojny. Obecnie tego typu plany nie funkcjonują, a jedynie pewne elementy są zawarte w Planie Zarządzania Kryzysowego³⁶, co może komplikować sprawne planowanie i realizację zadań. Trzecim planem jest Plan Obrony Cywilnej, opracowywany na wszystkich szczeblach organów zarządzania obroną cywilną, zawierający zadania do realizacji zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.



Rysunek 2. Klasyfikacja zagrożeń

Źródło: opracowanie autora

Traktując stan wojny jako swoistego rodzaju sytuację kryzysową, należy jednoznacznie stwierdzić, że Wojska Obrony Terytorialnej **powinny** być angażowane do zadań ochrony ludności w czasie wojny w ramach obrony cywilnej³⁷. Po pierwsze, jest to zgodne z przepisami prawa, a po drugie, taki jest prawny i moralny obowiązek państwa w stosunku do swoich

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi*, „Informacja o wynikach kontroli” 2023, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/029/> (10.10.2024).

³⁷ P.Ł. Szmitkowski, *Ochrona ludności podczas konfliktu zbrojnego w założeniach Obrony Cywilnej RP*, [w:] R. Wróblewski, H. Wyrębek (red.), *Determinanty bezpieczeństwa militarnego*, Siedlce 2016, s. 253.

obywateli. Czynniki, które predysponują WOT do realizacji powyższych zadań to przede wszystkim:

- Powszechność – polegająca na pokryciu obszaru całego kraju żołnierzami, pododdziałami obrony terytorialnej.
- Lekkie uzbrojenie – pododdziały WOT na stałe wyposażone są uzbrojenie typu „lekkiego” (pistolety, karabinki), co dokładnie wpisuje się w wymogi prawa.
- Działanie w swoich rejonach odpowiedzialności przekładające się na: znajomość terenu, kontakty i wypracowane w czasie pokoju zasady współdziałania z administracją lokalną, przedsiębiorcami i innymi podmiotami realizującymi również zadania w ramach obrony cywilnej.

O ile w czasie pokoju Wojska Obrony Terytorialnej, realizując zadania leżące niejako w kompetencjach obrony cywilnej, naturalnie stają się jej elementem i nie budzą żadnych wątpliwości, o tyle wykorzystywanie sił zbrojnych w czasie wojny do zadań obrony cywilnej w oczach niektórych badaczy staje się problematyczne^{38,39}. Zdaniem autora niniejszej publikacji jest to nie do końca słuszne stanowisko. Po pierwsze, możliwe i zgodne z przepisami prawa jest kierowanie formacji militarnych do zadań obrony cywilnej. Po drugie, całkowicie militarny charakter WOT nie wyklucza wydzielenia ze swych struktur sił i środków lub całych pododdziałów do obrony cywilnej. Przykładem mogą być grupy poszukiwawczo ratownicze z psami K9 czy też grupy rozminowania⁴⁰ lub grupy „przeciwlotnicze”⁴¹ do niszczenia bezzałogowych środków powietrznych atakujących obiekty cywilne. Dla autora niniejszego manuskryptu użycie WOT w ramach obrony cywilnej w czasie wojny jest nie tylko możliwością, ale wręcz koniecznością.

OCHRONA LUDNOŚCI PRZED ZBRODNIAМИ WOJENNYMI

Analizując wszystkie wymienione przez I Protokół zadania, trudno dostrzec choćby jedno odnoszące się wprost do ochrony ludności przed przemocą stosowaną przez strony konfliktu zbrojnego. Czy to oznacza, że pomimo funkcjonowania obrony cywilnej na podstawie zasady powszechności, obowiązkowości, niezmienności struktur organizacyjnych, kompleksowości działania, adekwatności, gotowości, decentralizacji zarządzania, planowania, wsparcia i solidarności, ludność cywilna jest pozbawiona ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z braku przestrzegania prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych?

Pytanie staje się jeszcze bardziej aktualne i uzasadnione w świetle obserwowanej „rzeczywistości wojennej”⁴². Kolejne wojny różnią się stosowanymi formami przemocy, niemniej większość z nich na stałe wpisała się do kanonu represji, nieludzkiego traktowania, lub wręcz

³⁸ B. Włodarczyk, *Wojska Obrony Terytorialnej jako element rekonstrukcji polskiej obrony cywilnej*, „Bezpieczeństwo teoria i praktyka” 2023, nr 4, s. 169.

³⁹ W. Grzebalska, W. Kuźnicki, *Ochrona obywatelska*, Warszawa 2020, s. 13.

⁴⁰ Nie tyle do samego rozminowania, ile do szkolenia „cywili” w tym zakresie i budowania grup/poddziałów do realizacji takowych zadań.

⁴¹ Oczywiście trzeba je zbudować (struktury, wyposażenie, umiejętności, zdolności, procedury) od podstaw.

⁴² J. Olchowski, *Zbrodnie wojenne Federacji Rosyjskiej podczas agresji na Ukrainę*, Instytut Europy Środkowej, 11/2023.

barbarzyństwa, a czasem ludobójstwa na ludności cywilnej. Jak zauważa B. Balcerowicz, pisząc o tak zwanych nowych wojnach: „Przemoc kierowana jest głównie przeciwko ludności cywilnej. Jeśli w wojnach na początku XX wieku udział strat ludności cywilnej w stratach ogólnych wynosił 10-15%, to pod koniec wieku przekraczał on 80%. We wszystkich wojnach nowych odnotowano nie tylko czystki etniczne, wysiedlanie ludności siłą na dużą skalę, pustoszenie terytoriów, ostrzeliwanie, niszczenie infrastruktury, minowanie terenu”⁴³ (np. Jugosławia), ale także ludobójstwo (np. Rwanda). Przykładów jest wiele, chociażby Srebrenica, która stała się synonimem masakry ludności cywilnej, do której doszło 6 lipca 1995 roku. Tego dnia oddział liczący około ok. 4 500 żołnierzy, dowodzony przez generała majora Milenkę Živanovicia, rozpoczął operację przeciwko srebrenickiej enklawie, która potem otrzyma kryptonim „Krivaja 95”⁴⁴. W ciągu kilku dni lipca 1995 roku bośniaccy Serbowie dowodzeni przez generała Radko Mladića zdobyli tę bośniacką enklawę, stanowiącą strefę bezpieczeństwa ONZ ochranianą przez holenderski batalion. Efektem operacji było wymordowanie blisko 8 000 Bośniaków w wieku od 12 do 77 lat. Całemu zdarzeniu „przyglądał” się z bliska batalion holenderski UNPROFOR. Do dziś nieznane są do końca przyczyny braku reakcji w celu niedopuszczenia do masakry.

Nie musimy sięgać do literatury czy historii aby się o tym przekonać. Wystarczy obserwować współczesne konflikty zbrojne, jak ten w Ukrainie czy w Strefie Gazy. Wszędzie tam mamy bowiem do czynienia z łamaniem prawa międzynarodowego, w wyniku czego ofiarą staje się ludność cywilna⁴⁵.

Przy zestawieniu powyższych danych z pojmowaniem obrony cywilnej zachodzi uzasadniona wątpliwość dotycząca skutecznej ochrony ludności cywilnej narażonej na wszelkiego rodzaju zagrożenia, wynikające zarówno z typowych działań militarnych, jak również z przestępczej działalności przeciwnika. Nie da się bowiem przeciwstawić takim postępowaniom za pomocą tylko i wyłącznie środków niemilitarnych. Bezczynność międzynarodowych struktur w tego typu przypadkach powinna być wystarczającym powodem angażowania własnych sił zbrojnych do ochrony ludności cywilnej. Jeśli w dalszym ciągu zarówno państwa w stosunku do swoich obywateli, jak również cały cywilizowany świat będzie postępował jak holenderski batalion ONZ, to w zasadzie niewiele będzie się różnił od oprawców zadających ból, cierpienie i śmierć ludności cywilnej.

Przytoczone powyżej przykłady winny stać się polem do dyskusji i propozycji przeciwdziałania tego typu zjawiskom, występującym niemal w każdym konflikcie zbrojnym.

⁴³ B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Warszawa 2010, s. 163-164.

⁴⁴ A. Baron-Jaworska, „Masakra w Srebrenicy” w <https://ciekawostkihistoryczne.pl/2022/02/24/masakra-w-srebrenicy/> (30.04.2026).

⁴⁵ K. Chochołowski, *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej*, „Państwowa Akademia Nauk Stosowanych” 2025, 3(50), s. 50.

W świetle międzynarodowych regulacji prawnych⁴⁶ użycie w tym celu formacji militarnych w ramach OC będzie niemożliwe z racji wykonywania przez nie zadań humanitarnych. W tej sytuacji mamy do czynienia z pewnego rodzaju sytuacją patową, której rozwiązanie na gruncie zgodności z prawem w zasadzie nie istnieje. Pojawiające się dylematy wymagać będą podejmowania stosownych decyzji w określonych sytuacjach przez dowódców wojskowych, biorących za nie pełną odpowiedzialność. W sytuacji, w której przeciwnik nie stosuje międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych, trudno o jego restrykcyjne przestrzeganie kosztem możliwych strat po stronie ludności cywilnej. Stąd też, w opinii autora, możliwym rozwiązaniem jest wydzielanie sił i środków z WOT do realizacji zadań ochrony ludności w tego typu sytuacjach. Powyższe znajduje ponadto odzwierciedlenie w aktualizacji dokumentu doktrynalnego, w którym jednym z zadań WOT jest ochrona fizyczna ludności zagrożonej przez siły okupacyjne, niedopuszczanie do zbrodni wojennych⁴⁷. Życie ludzkie jest wartością nadrzędną i podlegać powinno szczególnej ochronie, zwłaszcza w sytuacji zagrożenia⁴⁸. Państwo ma obowiązek zapewnić swoim obywatelom warunki do zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych⁴⁹. Wojna jako zjawisko społeczne nie zwalnia państwa z tego obowiązku, wręcz przeciwnie, nakłada na niego szereg zadań, wynikających nie tylko z prawa międzynarodowego, ale przede wszystkim z przyjętych i obowiązujących norm moralnych, zwyczajowych czy etycznych. Bezczynność, nawet w sytuacji, w której jest zgodna z prawem, nie może być w żadnym wypadku akceptowana. W tym miejscu warto przytoczyć fakt, iż pod konwencjami genewskimi podpisało się co prawda ponad 190 państw, jednak większość z nich nigdy ich nie ratyfikowała (w tym Rosja).

Jednym ze skutecznych sposobów ochrony ludności przed zagrożeniami wynikającymi z konfliktu zbrojnego jest jej ewakuacja. Obowiązująca ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, jak również wydane na jej podstawie rozporządzenie rady ministrów⁵⁰, określają w dość szczegółowy sposób zadania poszczególnych podmiotów w tym zakresie, poza jednym wyjątkiem. Dotyczy on zaangażowania wojska w proces ewakuacji ludności z obszarów zagrożonych. Co prawda kwestie te regulują zapisy: art. 41, 122 oraz 119 ustawy o ochronie ludności, jak również: §3 oraz §6 rozporządzenia, jednakże są to zapisy zbyt ogólne. Nie wskazują konkretnego wykonawcy, ani też nie zawierają delegacji ustawowej dla ministra obrony narodowej czy też Szefa Obrony Cywilnej, w celu ich uszczegółowienia. Niesprecyzowane zatem pozostają istotne kwestie determinujące zaplanowanie i przeprowadzenie skutecznej ewakuacji ludności. Należą do nich między innymi: obszary, za uzgodnienie których odpowiada Szef SGWP,

⁴⁶ I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 roku (Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175), art. 61 pkt a.

⁴⁷ Wojska Obrony Terytorialnej w Operacji, DD-3.40(A) 2 Projekt studyjny, Zegrze 2026, s. 45.

⁴⁸ J. Stochaj, *Zalecenia ekspertów i opinie ludności w zakresie przygotowania cywilów na wypadek wystąpienia kryzysu i wojny*, „Colloquium WNHIS” 2026, 1(61), s. 117.

⁴⁹ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 66-68.

⁵⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia. (2025). Dz. U. 2025, poz. 76.

zadania realizowane przez siły zbrojne, zasady współdziałania, określenie organów wojskowych, odpowiedzialnych za dokonanie stosownych ustaleń, (na przykład w zakresie uzgadniania dróg ewakuacji).

W świetle powyższego niezbędne wydaje się uszczegółowienie zadań realizowanych przez siły zbrojne, wskazanie organów wojskowych odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji, mogących wywoływać zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki.

W tym kontekście rysuje się ogromna szansa dla WOT. Realizując zadania w stałych rejonach odpowiedzialności, formacja będzie posiadała (w czasie działań wojennych) aktualne informacje (wojska własne, przeciwnik, otoczenie) niezbędne do organizacji ewakuacji ludności. Co więcej, WOT może być wykorzystywany również do koordynacji oraz zabezpieczenia tego procesu.

PODSUMOWANIE

Obrona cywilna powinna być postrzegana jako integralna część ochrony ludności realizowana we wszystkich stanach gotowości obronnej państwa, koncentrująca się na działaniach zapewniających jej bezpieczeństwo, w szczególności w związku z zagrożeniami wywołującymi sytuacje kryzysowe. To realizacja szerokiego spektrum zadań przygotowawczych, planistycznych i wykonawczych służących zapewnieniu bezpieczeństwa ludności. Nie powinna zatem stanowić odrębnego „bytu” funkcjonującego obok lub zamiast ochrony ludności.

W toku badań zidentyfikowano istotne niedostatki w obecnym systemie, wynikające w szczególności z braku precyzyjnych regulacji prawnych. Wynikiem powyższego jest między innymi marginalne zaangażowanie WOT do realizacji zadań OC. Niemal całkowicie pominięte zostały kwestie dotyczące ochrony ludności przed zagrożeniami, jakie mogą wynikać z przestępczych, zbrodniczych działań potencjalnego przeciwnika. Argumenty przedstawione w artykule podkreślają konieczność modyfikacji istniejących unormowań w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej. Proponowane zmiany obejmują dokonanie stosownego podziału i klasyfikacji zagrożeń, co przełoży się bezpośrednio na opracowanie nowych planów reagowania na wszelkiego rodzaju zagrożenia. Takie działania pozwolą na spójne i efektywne funkcjonowanie systemu w obliczu różnorodnych zagrożeń, zarówno militarnych, jak i niemilitarnych.

Efektywna realizacja zadań OC wymaga angażowania wydzielonych sił i środków z WOT do ich realizacji, zarówno w czasie pokoju, kryzysu, jak i wojny. Ochrona ludności jest priorytetowym zadaniem państwa we wszystkich stanach jego zagrożenia. Do najważniejszych zadań OC realizowanych przez WOT w czasie konfliktu zbrojnego można zaliczyć między innymi: ewakuację ludności cywilnej, ratownictwo, wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, odkażanie i inne podobne działania ochronne, doraźną pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, rozminowanie terenu, doraźne grzebanie zmarłych.

Właściwe wykorzystanie nie tylko WOT, ale również innych elementów wydzielanych z sił zbrojnych do realizacji zadań obrony cywilnej wymaga określenia szczegółowych procedur, zasad postępowania obejmujących między innymi: podmioty uprawnione do wnioskowania o użycie sił zbrojnych, organy wojskowe koordynujące ten proces, organy/podmioty decyzyjne. Zasadnym wydaje się, aby w ramach integracji zarządzania kryzysowego z obroną cywilną stworzyć jednolity system zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej.

Obrona cywilna w Polsce wymaga kompleksowego podejścia, obejmującego zarówno zmiany legislacyjne, organizacyjne, jak i społeczne. Integracja ochrony ludności i obrony cywilnej z zarządzaniem kryzysowym, opracowanie adekwatnych planów reagowania oraz aktywne zaangażowanie społeczeństwa pozwoli na stworzenie skutecznego systemu ochrony ludności. Włączenie WOT do zadań OC stworzy warunki dla formacji do odgrywania kluczowej roli w tym obszarze, do którego jest predysponowana poprzez realizację ochrony i obrony lokalnych społeczności. W obliczu narastających zagrożeń podjęcie tych działań jest nie tylko pożądane, ale wręcz niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

BIBLIOGRAFIA

- Balcerowicz Bolesław. 2010. Siły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bryczek-Wróbel Patrycja. 2023. „Cywilna organizacja ochrony i obrony narodowej w opinii społeczności lokalnych”. *Roczniki Nauk Społecznych* 51(2): 77-87.
- Chochowski Krzysztof. 2025. „Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej”. *Acta Iuridica Resoviensia* 50(132): 50-70.
- Fiszer Józef. 2021. „Przesłanki wewnętrzne i międzynarodowe upadku związku radzieckiego w 1991 roku oraz jego konsekwencje geopolityczne dla polityki zagranicznej Polski”. *Rocznik Instytutu Europy środkowo-Wschodniej* 19(2): 19-41.
- Gawęcka Julia Anna. 2018. „Obrona cywilna w polskim dyskursie politycznym i publicznym a kwestie bezpieczeństwa społeczności lokalnych”. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 19(1)3: 153-166.
- Groszek Zbigniew. 2016. „Gotowość państwa do obrony i ochrony we współczesnych uwarunkowaniach”. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 17(5)1: 183-195.
- Grzebalska Weronika, Kuźnicki Wojciech, Zygmuntowski Jan. 2020. *Ochrona obywatelska: Edukacja na rzecz obywatelskiej rezyliencji*. Warszawa: Instrat - Fundacja Inicjatyw Strategicznych.
- Baron-Jaworska Anna. 2022. Masakra w Srebrenicy. W <https://ciekawostkihistoryczne.pl/2022/02/24/masakra-w-srebrenicy/>.
- Jakubczak Ryszard, Flis Józef. 2006. *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*. Warszawa: Bellona.
- Jakubiak Ewa. 2019. „Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego”. *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne* 15(1): 82-99.

- Kitler Waldemar. 2001. Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Kitler Waldemar, Skrabacz Aleksandra. 2010. Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny. Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
- Kitler Waldemar, Skrabacz Aleksandra, Sobolewski Grzegorz, Moczulski Witold. 2006. Cywilna organizacja ochrony i obrony narodowej. W Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie. Warszawa: Bellona.
- Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku. (1956). Dz. U. 1956, poz. 171.
- Kopczewski Marian, Szmitkowski Paweł. 2020. „Civil defense in poland-transformation process after 1989, current state and modernization proposals”. *De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności*, 2020 1(6): 75-87.
- Kwiecińska Monika, Ordyniec Emilia. 2024. „Wpływ migracji na bezpieczeństwo społeczne w związku z wojną na Ukrainie”. *De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności* 9(2): 57-74.
- Leżoń Janusz, Traciak Julian. 2026. „W kierunku efektywnego zarządzania kryzysowego”. *Kwartalnik Bellona* 724(1): 145-157.
- Łydka Andrzej P. 2025. „Doświadczenia z wojny rosyjsko-ukraińskiej w obszarze obrony cywilnej”. *Roczniki Nauk Społecznych* 53(2): 121-135.
- Marczak Józef, Jakubczak Ryszard. 2014. Raport strategiczny: Siły Zbrojne RP w drugiej dekadzie XXI wieku. Koncepcja strategiczna Obrony Terytorialnej RP. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Michailiuk Bogdan, Denysiuk Irmina, Szulc Wojciech. 2012. „Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy”. *Wiedza Obronna* 277(4): 117-141.
- Michailiuk Bogdan. 2015. Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności. W *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa*, tom 2: 591-605.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2023. Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi, „Informacja o wynikach kontroli. W <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/029/>.
- Olchowski Jakub. 2023. Zbrodnie wojenne Federacji Rosyjskiej podczas agresji na Ukrainę, Lublin: Instytut Europy Środkowej 11/2023.
- Otaiku Ayodele A. 2018. „A framework for hybrid warfare: Threats, challenges and solutions”. *Journal of Defense Management* 8(3): 1-14.
- Pawlaczyk, Bogumiła. (2025). Formalnoprawne aspekty działania obrony cywilnej w Polsce. *Kwartalnik Bellona* 719(4): 31-42.
- Pawłuszko Tomasz. 2023. „Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna”. *Studia Bezpieczeństwa Narodowego* 30(4): 41-61.
- Piwowski Juliusz, Rozwadowski Mariusz. 2016. „System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego”. *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne* 7(1): 344-368.

- Räisänen, H., Hakala, E., Eronen, J. T., Hukkinen, J. I., & Virtanen, M. J. 2021. Comprehensive security: The opportunities and challenges of incorporating environmental threats in security policy. *Politics and Governance* 9(4): 91-101.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, Dz. U. 2025, poz. 76.
- Stochaj Justyna. 2025. „Outline of the Concept of the Population Protection and Civil Defence System in the Context of Contemporary Statutory Regulations”. *Safety & Fire Technology* 65(1): 42-54.
- Stochaj Justyna., Zalecenia ekspertów i opinie ludności w zakresie przygotowania cywilów na wypadek wystąpienia kryzysu i wojny, *Colloquium Pedagogika – Nauki o Polityce i Administracji Kwartalnik* 1(61): 109-120.
- Stochaj Justyna. 2026. *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: Difin.
- Szmitkowski Paweł. 2012. „System ochrony ludności w Polsce-historia i współczesność”. *Colloquium Pedagogika – Nauki o Polityce i Administracji Kwartalnik* 4(4): 133-156.
- Szmitkowski Paweł. 2016. *Ochrona ludności podczas konfliktu zbrojnego w założeniach Obrony Cywilnej RP. W Determinanty bezpieczeństwa militarnego*. Siedlce: Pracownia Wydawnicza Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego.
- Szydłowski Piotr. 2025. „Koncepcja Obrony Cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej”. *Studia Bezpieczeństwa Narodowego* 37/2025: 43-62.
- Śliwa Zdzisław, Olech Aleksander Ksawery. 2022. „Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej”. *Wiedza Obronna* 278(1): 89-107.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. 2025 Nr 62 poz. 558.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590.
- Ustawa z dnia 28 czerwca 1979 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1979 r. Nr 15, poz. 97, Art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2021 r., poz. 372, 1728.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2022 Nr 156 poz. 1301.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. 2024. poz. 1907.
- Włodarczyk Bartosz. 2023. „Wojska Obrony Terytorialnej jako element rekonstrukcji polskiej obrony cywilnej”. *Bezpieczeństwo teoria i praktyka* 4/2023: 161-172.
- Wojska Obrony Terytorialnej w Operacji, DD-3.40. 2018. Warszawa.
- Wojska Obrony Terytorialnej w Operacji, DD-3.40(A) 2 Projekt studyjny. 2026. Zegrze.
- Wyrębek Henryk, Krysiński Stanisław, Załoga Wisława. 2021. „System bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej”. *Współczesne Zagrożenia Bezpieczeństwa Państwa. Cz. 2*: 7-22.
- Zapałowski Andrzej. 2022. „Obrona totalna jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski”. *Polityka i Społeczeństwo* 2(20): 241-242.