
Odbudowa obrony cywilnej jako elementu systemu administracji państwa

Cytuj jako: Orzech, T., Orzech, N. (2025). Odbudowa obrony cywilnej jako elementu systemu administracji państwa. W: B. Detyna, P. Szymaniec (red.), *Administracja publiczna i polityki publiczne. Tom poświęcony pamięci Profesora Ryszarda Herbuta*. Seria: *Administracja Publiczna – Zagadnienia Prawne, Instytucjonalne i Koncepcje Zarządzania* nr 5/2025 (s. 92–103). Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa (CC BY 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>

DOI: [10.71433/2025.99.4.05](https://doi.org/10.71433/2025.99.4.05)

Streszczenie: Bezpieczeństwo i ochrona ludności to pojęcia złożone. W Polsce terminy te najczęściej odnoszą się do ratownictwa. Jednak żaden system ratowniczy nie zapewnia przetrwania mieszkańców zagrożonych terenów. W razie wystąpienia zagrożeń o charakterze zbrojnym możliwości administracji są osłabione, w związku z czym podejmuje się działania mające na celu odtworzenie obrony cywilnej. W badaniach wykorzystano analizę literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Zastosowano metodę dedukcji, rozpoczynając badania od aktu prawnego przyjętego 5 grudnia 2024 r. Badania rozszerzono na obecnie obowiązujące normy, które powstały ponad trzydzieści lat temu. Analizę poszerzono o szczegółową analizę administrowania krajem i następnie uwypuklono aktualne problemy. W pracy przedstawiono bieżące trudności polskiej administracji w zakresie ochrony ludności. Zauważono, że możliwości przetrwania społeczeństwa w przypadku wystąpienia katastrof i klęsk żywiołowych mają wyłącznie siły zbrojne. Jakikolwiek konflikt zbrojny, a tym bardziej wojna, spowoduje, że wojsko będzie musiało zająć się bezpieczeństwem militarnym. Mobilizacji podlegać będzie również znacząca część gospodarki narodowej. Przeznaczenie znacznej części zasobów na cele militarne spowoduje, że ochrona ludności przyjmie postać wyłącznie iluzoryczną. Obrona cywilna, aby skutecznie wykonywać stawiane jej zadania, powinna być w pełni samodzielnym pionem administracji. W rozdziale zwrócono uwagę na konieczność ścisłej współpracy między Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym a systemem tworzonej obrony cywilnej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ludności, obrona cywilna, administracja, zarządzanie

¹ Dr, Akademia Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, e-mail: torzech@ans.edu.pl, ORCID: [0000-0002-3225-5185](https://orcid.org/0000-0002-3225-5185).

² Dr, Akademia Wojsk Lądowych we Wrocławiu im. Tadeusza Kościuszki, ORCID: [0000-0001-7363-7764](https://orcid.org/0000-0001-7363-7764).

Rebuilding Civil Defence as the Element of the State Administration System

Abstract: *Population security and protection are complex concepts. In Poland, this definition is most often reduced to the rescue. However, no rescue system ensures survival for the inhabitants of endangered areas. In the event of armed threats, the administration's capabilities will be weakened. For this purpose, civil defence is recreated. The research used the analysis of the literature on the subject and the analysis of legal acts. The deduction method was used, firstly concentrating on the research from the legal act adopted by Polish parliament on 5th of December, 2024. This research reached out to the currently applicable legal provisions which were created over thirty years ago. The analysis was extended to include a detailed analysis of the state's administration. The chapter systematically presents the current problems of the Polish administration in the field of population protection. It was noted that the possibility of survival of society in the event of catastrophes and natural disasters is only available to the armed forces. Any armed conflict and even more so a war will cause the army to focus on dealing with military security. A significant part of the national economy will also be subject to mobilization. Allocating a significant part of resources for military purposes will cause the protection of the population to take on a purely illusory form. Civil defence should be a fully independent part of integrated state's administration in order to effectively perform the tasks assigned to it. Entities' autonomy requires close cooperation between the National Rescue and Firefighting System and the civil defence system being created.*

Keywords: population safety, civil defence, administration, management

1. Wstęp

Ludzkość od wieków musiała likwidować skutki występowania zagrożeń naturalnych, militarnych oraz antropogenicznych. Często działaniom ratowniczym towarzyszyły konflikty związane z ograniczeniem dóbr umożliwiających przetrwanie lokalnych społeczności. Do pierwszych zadań administracji, zarówno krajowej, jak i regionalnej, w przypadku wystąpienia kryzysu należą czynności związane z ratowaniem życia, zdrowia ludzkiego oraz mienia znacznej wartości. Pierwsza faza pomocy kończy się najczęściej po kilku godzinach akcji. Zakończenie działań jest zależne od czynników, takich jak: możliwość ustania zagrożenia, zakończenie ewakuacji lub akcji ratowniczej, wycofanie się służb z zagrożonych terenów, gdy rozmiar zagrożenia przekracza ich możliwości. Wtedy siły i środki podmiotów ratowniczych są przegrupowywane i przekierowywane na inne odcinki bojowe.

W drugiej fazie działań po wystąpieniu kryzysu możliwości przetrwania mieszkańców na zagrożonym terenie zależą od zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, takich jak: głód, pragnienie, sen, komfort termiczny. Czynności te nie obejmują zakresu powinności żadnego podmiotu ratowniczego. W celu zapewnienia ludziom możliwości przetrwania należy odnowić gałąź administracji, jaką

jest obrona cywilna, od której zależy również zaspokojenie potrzeby drugiego rzędu, czyli bezpieczeństwa. Jest to szczególnie istotne podczas trwania konfliktu zbrojnego lub wojny, wystąpienia klęsk żywiołowych lub katastrof na dużym obszarze. Nadmienić należy, że w razie trwania jakichkolwiek walk siły zbrojne nie tylko nie udzielą ludności cywilnej żadnego wsparcia, lecz także mobilizacji będzie podlegać znaczna część podmiotów świadczących usługi niezbędne do przetrwania społeczeństwa.

2. Cel pracy i metodyka badawcza

Zagrożenia, bez względu na ich źródło, zawsze towarzyszyły ludzkości. Niebezpieczeństwo utraty życia oraz obrona były dla człowieka istotnymi bodźcami rozwoju. Wojna, kataklizmy oraz likwidacja ich skutków inspirowały zarówno wojskowych, jak i administrację i stanowiły motywację do wprowadzania zmian technologicznych, organizacyjnych oraz prawnych w funkcjonowaniu państwa.

Celem rozdziału jest próba oceny procedowanej ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (OC) w oparciu o inne akty prawne, praktykę oraz historię ochrony ludności w Polsce. Jej dokonanie umożliwia postawienie hipotezy stanowiącej, że obrona cywilna, aby skutecznie wykonywać swoje zadania, powinna być w pełni samodzielną gałęzią administracji, niezależną od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Strukturę tekstu podporządkowano realizacji jego celu. Analiza tożsamości obszaru naukowego wykazuje interdyscyplinarność problemu. W każdej nauce empirycznej zarówno teoria, jak i praktyka tworzą konstrukty teoretyczno-metodologiczne. Zrozumienie problemu całkowitego umożliwia wyznaczenie celów częściowych. Badania zawłości problemu przeprowadzone za pomocą dedukcji oznaczają ocenę związków przyczynowo-skutkowych. Wnioski są wyciągane z wielu przesłanek opartych na zarówno praktyce, faktach historycznych, jak i aktach prawnych. Czynności te, w połączeniu z teorią, umożliwiają postawienie hipotezy.

3. Przyczyny odbudowy systemu administracyjnego

Wyzwaniem każdego państwa jest pokonanie pojawiających się zagrożeń. W obecnej sytuacji geopolitycznej (zarówno regionu, jak i świata) prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpieczeństw spowodowanych przez zagrożenia siłowe wzrosło. Również w związku z rozwojem cywilizacyjnym wzmożła się częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk naturalnych. Zwiększone ryzyko może nie tylko ograniczać rozwój kraju, ale również stwarzać niebezpieczeństwo dla ciągłości jego bytu. Opisane uwarunkowania pokazują, jak złożo-

ny jest charakter zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wiąże się ono bowiem z zaspokojeniem potrzeby nie tylko przetrwania kraju, ale również powiązanych z nią: integralności terytorialnej, tożsamości narodowej lub państwowej, niezależności od innych krajów oraz pewności i rozwoju. Niebezpieczeństwa dla państwa dzieli się na dwie odrębne grupy: zagrożenia militarne oraz zagrożenia niemilitarne.

Zagrożenia militarne wynikają z użycia bądź groźby użycia sił militarnych przez podmioty międzynarodowe (Tomala i Prokop, 2021). Działania te mogą obejmować akty wypowiedzenia wojny, agresję, bezpośrednie ataki na teren państwa lub jego obiekty znajdujące się w strefach międzynarodowych oraz wysłanie grup zbrojnych w celu naruszenia integralności terytorialnej lub niezależności polityczno-ekonomicznej. Powyższa definicja nie obejmuje działań zbrojnych, podjętych przez organizacje nieposiadające podmiotowości międzynarodowej. Charakter walk, wykorzystane uzbrojenie, techniki oraz założenia taktyczne przez używane bliżej nieokreślone formacje nie odbiegają od działań stosowanych przez regularne wojska. Niezależnie od źródeł zagrożeń, skutki działań zbrojnych oraz wojny są zbliżone.

Podsumowując, można stwierdzić, że współczesne zagrożenia militarne często są oparte na formacjach militarno-cywilnych. Działania tych grup są nakierowane nie tylko na przeciwne siły zbrojne, ale również na całe społeczeństwa. Operacyjnie zespoły takie działają poniżej progu wojny, a ich celem jest realizacja polityki zagranicznej państwa lub innych, często przestępczych organizacji. Przykładem omawianych tu działań są zagrożenia wynikające z wojen hybrydowych.

Następną wspomnianą grupę stanowią zagrożenia niemilitarne, czyli sytuacje niekorzystne, w których nie występuje czynnik militarny. Do podstawowych zagrożeń należy zaliczyć: polityczne, ekonomiczne, społeczne, informacyjne, ekologiczne, kulturowe i zdrowotne (Rogozińska, 2021, s. 60). Należy do nich doliczyć również zagrożenia naturalne, oparte na żywiołach, oraz dodatkowo zagrożenia kosmiczne i biologiczne (Orzech, 2014, s. 152–162).

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest określenie systemów bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia zagrożeń zarówno militarnych, jak i niemilitarnych. Polska ma precyzyjnie sformułowane procedury działania na wypadek wystąpienia katastrof antropogenicznych czy klęsk żywiołowych. Procedury te całkowicie pomijają jednak stan wojny i działań zbrojnych na terenie Rzeczypospolitej. Zmiany geopolityczne, jakie nastąpiły na świecie, spowodowały zmniejszenie zainteresowania obroną cywilną. Wszystkie dotychczasowe rządy po roku 1989 nie tylko pominęły potrzebę zwiększenia potencjału systemu OC, ale i zmniejszyły wydatki na jego utrzymanie, wykluczając wystąpienie zagrożenia militarnego.

W latach 90. XX wieku, uwzględniając pokojowe transformacje geopolityczne w Europie, wprowadzono dwie bardzo dobre ustawy dotyczące systemu

ochrony i ratownictwa ludności w czasach pokoju. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 188) powołuje Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), precyzyjnie określając jego zadania, struktury organizacyjne oraz procedury. W tym dokumencie (nawet w jego najnowszej wersji) pominięto możliwość wykorzystania systemu do zadań związanych z OC. Kolejnym aktem prawnym dotyczącym ochrony ludności podczas wystąpienia zagrożeń niemilitarnych jest Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1443 ze zm.). Dokładnie określa ona zadania nowo powstałej formacji mundurowej, ale w żaden sposób nie znajduje jej miejsca w systemie obrony cywilnej kraju.

Opisany stan prawny pokazuje, że nasz kraj jest dobrze przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań w przypadku konieczności usuwania skutków zagrożeń niemilitarnych. Ostatecznie jednak aktualny system uwydatnił słabe strony podczas powodzi z września 2024 r. Brak łączności i ogólny chaos, jaki zapanował na zalanych terenach województw – dolnośląskiego oraz opolskiego, wykazał niedoskonałości w zarządzaniu podmiotami ratowniczymi. Systemy związane z zarządzaniem kryzysowym odnosiły się wyłącznie do realizacji stawianych im zadań. Wystąpienie ekstremalnych warunków, do których przyczyniły opady nawałne, przerwanie tamy, zerwane mosty i drogi, brak energii elektrycznej oraz łączności, spowodowały niewydolność systemów zarządzania kryzysowego (ZK).

Zdarzenia te były skutkiem licznych błędów popełnionych przez administrację. Przez wiele lat władze samorządowe i podmioty zarządzania kryzysowego wspierały rozwój Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Nowe mundury czy pojazdy dla Ochotniczej Straży Pożarnej były elementami, które zawsze przynosiły zysk aktualnym władzom podczas wyborów, tymczasem inwestycje w OC pozostawały niewidoczne dla wyborców i dlatego je pomijano. Dodatkowo zasoby przeznaczone na OC zostały wchłonięte przez systemy ZK – kupowano sprzęt uniwersalny, a następnie przekazywano go do użytku.

W chwili wystąpienia powodzi na terenach gmin Stronie Śląskie, Łądek-Zdrój i w części gminy Kłodzko brakowało wody pitnej, energii elektrycznej, łączności, podstawowych środków bytowych: łóżek, namiotów, koców, odzieży zastępczej i żywności. Nie tylko żadna z wymienionych gmin, ale również i podmioty na szczeblu powiatu oraz województwa, mimo wysoko rozwiniętego systemu ZK, nie były w stanie nawet uruchomić zastępczych punktów łączności, całkowicie pomijając ochronę zdrowia (zob. Jarynowski, 2025, s. 113–159).

4. Analiza potrzeb odbudowy obrony cywilnej w ramach administracji zespolonej

Przekazanie zadań związanych z OC do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w roku 1997, a następnie powołanie na stanowisko szefa służb ochrony ludności Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (PSP) nie tylko nie zakończyło problemu, ale wręcz zlikwidowało system obrony cywilnej. Problem ten z czasem się pogłębiał. W 2023 r. zastępca Komendanta Głównego PSP wyraził opinię, że ochrona ludności w Polsce w żaden sposób nie została uregulowana ustawowo (Konieczny, 2023, s. 11).

Do podstawowych obowiązków systemów ochrony ludności należy zaliczyć (Kitler, 2001, s. 12):

- ochronę ludności, dóbr, środowiska przed skutkami klęsk żywiołowych, awarii technicznych i innych zagrożeń i niebezpieczeństw spowodowanych działaniem sił natury lub człowieka,
- przewyżczanie następstw zagrożeń,
- zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

To właśnie zapewnienie warunków przetrwania jest pomijane przez formacje związane z zarządzaniem kryzysowym. Podmioty zapewniające bezpieczeństwo są przygotowane do działań w warunkach komfortu logistycznego – mogą liczyć na wsparcie podmiotów należących do systemu bezpieczeństwa militarnego. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest przystosowany do działań doraźnych, związanych z ratownictwem, likwidacją zagrożeń lub usuwaniem skutków zdarzeń. Żadna formacja ratownicza w Polsce nie została wyposażona w środki umożliwiające przetrwanie i przeżycie ludności, a taki wymóg jest stawiany przed OC, która ma na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania.

Na obronę cywilną składają się nie tylko ratownictwo, ale również ochrona fizyczna ludzi i mienia. Zgodnie z nową ustawą ochrona ludności jest zadaniem różnych podmiotów, w tym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz uzbrojonych organizacji, takich jak np. Polski Związek Łowiecki (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., art. 17). Dodatkowo do podstawowych obowiązków należy m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w przypadku wystąpienia zagrożenia, co mogą wykonywać wyłącznie uzbrojone formacje i pododdziały (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. j). Przewidziano wejście w skład krajowej rezerwy obrony cywilnej emerytowanych funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby

Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych, co wyraźnie wskazuje na tworzenie zbrojnych pododdziałów OC (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., art. 125 ust. 4). Również protokoły dodatkowe do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczące ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., przewidują uzbrojenie dla członków OC. W przypadku zajęcia terenu przez nieprzyjaciela mocarstwo okupacyjne może ze względów bezpieczeństwa rozbroić personel obrony cywilnej (Protokół I, art. 63 ust. 3). Okoliczność ta pokazuje, że nawet przegrana wojna nie musi pozbywać OC broni, a sami przedstawiciele będą pilnować porządku publicznego. Brak odpowiednich uregulowań prawnych oraz wiedzy dotyczącej przetrwania powoduje, że nie można się zgodzić z Adamem Koniecznym stawiającym tezę o braku potrzeb tworzenia nowego systemu, gdyż KSRG ogranicza się wyłącznie do ratownictwa (Konieczny, 2023, s. 15). Nawet wolontariusze ochrony przeciwpożarowej nie tylko nie są przygotowani do wykonywania zadań związanych z zapewnieniem przetrwania po wystąpieniu kryzysu, ale aż do 2024 r. również nie stawiało im się zadań związanych z tą funkcją państwa (zob. art. 3 w pierwotnym brzmieniu Ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, Dz.U. poz. 2490, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 244).

KSRG jako system bezpieczeństwa wykazał się niewydolnym układem w sytuacjach zagrożeń wielopłaszczyznowych, które występują w tym samym czasie. Ograniczenia podmiotów ratowniczych zostały szybko obnażone w momencie kumulacji zdarzeń podczas powodzi w roku 2024. Zerwane drogi, brak energii, brak łączności, niesprzyjający teren, zniszczona infrastruktura bytowa – wodociągowa, gazowa, kanalizacyjna – spowodowały, że możliwości strażaków oraz innych służb były mocno ograniczone. KSRG skupiło się wtedy na działaniach ratowniczych, pomijając całkowicie potrzebę przetrwania ludności. Obowiązki w zakresie zapewnienia warunków przetrwania przejęło wojsko. Możliwości wykorzystania sił zbrojnych są ograniczone, gdyż zasoby armii dostępne są wyłącznie w przypadku wystąpienia zagrożeń niemilitarnych.

5. Powódź z 2024 r. jako wskazanie potrzeby innowacyjnej administracji państwa w zakresie obrony cywilnej

Niewydolność systemów ratowniczych w przypadku jednoczesnego wystąpienia zagrożeń wielopłaszczyznowych spowodowana jest ich zadaniami oraz ograniczeniami systemowymi. Obrona cywilna musi być rozpatrywana przez pryzmat multidziedzinowy.

W ujęciu systemowym OC to podmioty ochrony, ratownictwo oraz służby organizujące przetrwanie. W ujęciu funkcjonalnym obrona cywilna ma zadania z zakresu ochrony ludności, bezpieczeństwa publicznego, fizyczną ochronę elementów infrastruktury krytycznej, zapewnienie społeczeństwu możliwości przetrwania. Samo OC w sytuacji spoczynkowej wchodzi w skład administracji zespolonej, ale w przypadku wystąpienia zagrożeń przejmuje od władz lokalnych część zadań. Dodatkowo układ ten musi zapewnić sprawne funkcjonowanie organów władzy państwowej w sytuacjach nadzwyczajnych. W skład struktur układu powinny wchodzić zasoby ludzkie, rzeczowe oraz ogniwa funkcjonalne spalające powyższe elementy. Powiązania organizacyjne muszą również umożliwiać współpracę z podmiotami ratowniczymi oraz militarnymi kraju. Na tym etapie należy dodać także podsystemy wsparcia, które mogą być oparte na podmiotach zarówno formalnych, jak i nieformalnych (Sikora, 2015, s. 110). Nie można pominąć układu przedmiotowego, w którego skład będą wchodzić takie obiekty, jak schrony i inne obiekty ochronne, środki transportu, urządzenia techniczne i kwatermistrzowskie, oraz inne wyposażenie, które jest niezbędne do przetrwania społeczeństwa.

Działania podejmowane przez administrację kraju, w sferze ochrony ludności, najczęściej będą miały charakter organizacyjno-prewencyjny, w ramach posiadanych przez organy kompetencji. Dzięki temu możliwe jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury, która może zaspokoić potrzeby lokalnych społeczności. Ponadto jest opcja utworzenia, wyszkolenia oraz wyposażenia odpowiednich formacji (Kocowski, 2023, s. 25). Dzięki stworzeniu nowego procesu twórczego można utworzyć cele dla podmiotów wchodzących w skład OC, co daje możliwość opracowania bazy normatywno-prawnej układu oraz zakresu jego oddziaływania kulturowo-informacyjnego na społeczeństwo. Dlatego obrona cywilna powinna być tworzona na trzech poziomach: obywatelskim, systemowym oraz społeczno-prawnym. W pierwszym należy wyedukować społeczeństwo. Obywatele muszą posiadać odpowiedni poziom wartości oraz wiedzy. Poziom systemowy obejmuje połączenia funkcjonalne wszystkich fraktali układu. Układ musi dokładnie określać obszary współdziałania, możliwości uzupełnienia oraz zastępowalności, zakres kierowania poszczególnych organów. Trzecim poziomem jest zbudowanie systemu prawnego, umiejscowienie w nim nie tylko poszczególnych obywateli, ale również elementów administracji państwowej oraz szeroko rozumianych podmiotów gospodarczych sektora cywilnego.

Powódź, jaka nawiedziła południowe powiaty województw – opolskiego oraz dolnośląskiego, wyraźnie pokazała, że Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy nie daje sobie rady z zagrożeniami wielopłaszczyznowymi. Przykładem jest powiat kłodzki, wielokrotnie dotykany powodziami. Lokalna administracja po doświadczeniach z roku 1997 powinna być lepiej przygotowana na takie zdarzenia.

Okazało się, że wieloletnie zaniedbania infrastrukturalne, stopniowa likwidacja zasobów OC oraz inwestycje wyłącznie w systemy ratownicze były niewystarczające, aby przeciwstawić się siłom natury. Największym problemem okazała się mała możliwość przetrwania ludności na porażonych żywiołem terenach. Nawet w tak turystycznie rozwiniętym regionie brakowało obiektów, w których można było udzielić wsparcia powodzianom. Zniszczona infrastruktura krytyczna na wiele dni wyłączyła z użytkowania zakłady produkujące żywność, ośrodki ochrony zdrowia, a nawet systemy łączności.

Lokalny paraliż administracyjny na zalanym terenie spowodował uruchomienie zasobów militarnych, które w przypadku zagrożenia konfliktem zbrojnym byłyby niedostępne. Działania wojska zostały nakierowane na trzy podstawowe, następujące obszary, które stanowiły:

1. Odbudowa infrastruktury. Działania podejmowane w tym obszarze miały na celu przywrócenie funkcjonowania najważniejszych elementów infrastruktury, w tym dróg, mostów, linii kolejowych i energetycznych, co umożliwiłoby szybki powrót do normalności w regionach dotkniętych powodzią.
2. Ograniczenie ryzyka przyszłych powodzi. W ramach tej operacji wzmocnione zostaną istniejące systemy przeciwpowodziowe oraz podjęte prace mające na celu zapobieganie podobnym kataklizmom w przyszłości. W szczególności modernizowany będzie system odprowadzania wód.
3. Wsparcie ludności cywilnej. W ramach tych działań zadaniem wojska było wsparcie mieszkańców terenów zagrożonych poprzez zwiększenie bezpieczeństwa, zapewnienie pomocy medycznej i psychologicznej oraz organizację systemu ewakuacji osób szczególnie odczuwających skutki powodzi.

Pomoc powodzianom niosła także wezwana na pomoc armia. Utworzono szpital wojskowy z przychodnią w Nysie oraz mobilne ambulatoria medyczne na zalanych terenach. Żołnierze wspierali policję w zakresie bezpieczeństwa publicznego, a komunikację zapewniały wojskowe systemy łączności. Łącznie w szczytowych momentach w operacji brało udział ponad 25 000 żołnierzy, wykonujących zadania z zakresu inżynierii lądowej przy odbudowie przepraw rzecznych. Wykorzystywano zarówno mosty składane i mosty towarzyszące, umożliwiające uruchomienie przepraw na węższych ciekach. Żołnierze dostarczali żywność oraz wodę pitną, której dostatecznej ilości na zalanych terenach nie byli w stanie zapewnić nawet strażacy. Na bazie jednostek chemicznych utworzono zespoły dezynfekcyjne, których zadaniem było oczyszczenie budynków i infrastruktury. Wiele miejscowości pozbawionych zostało dostaw energii elektrycznej i do momentu przywrócenia zasilania rozstawiono mobilne stacje zasilające (Zalesiński, 2024).

Wojsko w ramach pomocy uruchomiło operację Feniks. Została skierowana na następujące obszary działań (Wojsko Polskie, 2024):

1. Bezpieczeństwo – podejmowane działania dotyczyły wspierania strażaków w dozorowaniu, zabezpieczeniu i wzmacnianiu elementów stałych ochrony przeciwpowodziowej. Wojsko wspierało również działania policji związane z dozorowaniem mienia na terenach popowodziowych, wykorzystując w tym celu specjalistyczny sprzęt do nocnej obserwacji.
2. Zdrowie – podejmowane działania dotyczyły tymczasowego uzupełnienia wyłączonych przez żywioł szpitali oraz przychodni. Wojsko zapewniało pomoc medyczną, w tym lekarską i psychologiczną, ewakuację chorych i poszkodowanych (AIR MEDEVAC, CASEVAC) oraz szczepienia w celu obniżenia ryzyka zachorowań. Żołnierze zajmowali się odkażeniem wody oraz zapewnili środki sanitarne dla ludności, aby zwiększyć ich odporność zdrowotną.
3. Mobilność – działania podejmowania w ramach tego obszaru skupiały się na odtworzeniu drożności dróg oraz odbudowie mostów i przepraw. Od tych elementów jest uzależniony cały proces odbudowy. Zabezpieczenie techniczne dróg nie tylko przyspiesza odbudowę infrastruktury mieszkalnej, lecz również poprawia jakość życia i mobilność ludności.
4. Logistyka – działania podejmowania w ramach tego obszaru dotyczyły zapewnienia energii elektrycznej dla społeczności i administracji na zniszczonych terenach. Na zalanych obszarach występowały ponadto zakłócenia w dostawach wody pitnej. Wojsko zajęło się dostarczaniem tych dwóch podstawowych mediów.
5. Szkolenie – skala zniszczeń powodzi oraz zakres odbudowy często przerastała kompetencje lokalnej administracji, dlatego jednostki samorządowe zostaną objęte programem szkolenia w obszarze zarządzania kryzysowego.

6. Podsumowanie

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wywołuje wiele pytań związanych z administrowaniem krajem lub regionem, czemu poświęcono niniejszy rozdział. Ocena tej ustawy umożliwiła postawienie hipotezy, że obrona cywilna, aby skutecznie wykonywać stawiane jej zadania, powinna być w pełni samodzielnym pionem administracji, zespolonej, niezależnej od Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Wspomniana samodzielność podmiotów nie oznacza jednak ich izolacji, ale wręcz wymusza ścisłą współpracę między Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym a systemem tworzonej obrony cywilnej. Współdziałanie obu podmiotów powinno być tak ścisłe, aby stworzyć możliwość przekazania kierowania między tymi podmiotami w razie wystąpienia zagrożeń. Zamiennosc kierownicza byłaby uwarunkowana kompetencjami OC i KSRG oraz aktualnymi potrzebami. Od-

powiednio uregulowana dualność władzy umożliwi, zdaniem autorów rozdziału, skuteczniejsze wykonywanie zadań stawianych poszczególnym systemom.

Bibliografia

- Jarynowski, A. (red.). (2025). *Powódź 2024 w Polsce w perspektywie społecznych aspektów Jednego Zdrowia publicznego*. Instytut Badań Interdyscyplinarnych.
- Kitler, W. (2001). Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej. W: W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP* (s. 12–51). Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Kocowski, T. (2023). Powszechny system ochrony ludności i krajowy system ratowniczy w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego. W: T. Kocowski i M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne* (s. 19–33). Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Konieczny, A. (2023). Problematyka regulacji prawnej ochrony ludności w Polsce. W: T. Kocowski i M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności. Krajowy system ratowniczy. Ochotnicze straże pożarne* (s. 10–18). Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Orzech, T. (2014). Analiza zagrożeń i ich typologia w zarządzaniu kryzysowym. W: J. Zimny (red.), *Współczesne zagrożenia. Fakty i mity* (s. 149–172). Katedra Pedagogiki Katolickiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Protokoły Dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar nie międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. nr 41, poz. 175)
- Rogozińska, A. (2021). Zagrożenia jako główna determinanta bezpieczeństwa międzynarodowego. *Roczniki Nauk Społecznych*, 13(49), (2), 55–70.
- Sikora, K. (2015). Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP. *Studia Iuridica Lublinensia*, XXIV(1), 107–119.
- Tomala, M., Prokop, M. (2021). Zagrożenia militarne i wojenne a bezpieczeństwo gospodarcze państwa. Case study: konflikt zbrojny między Ukrainą a Rosją w 2014 roku. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate*, 11(2), 40–59.
- Wojsko Polskie (2024). *Operacja Feniks*. Pobrano 10 maja 2025 z <https://www.wojsko-polskie.pl/articles/tym-zyjemy-v/2024-09-204-operacja-feniks/>
- Zalesiński, Ł. (2024, 13 listopada). Wielka pomoc. *Polska Zbrojna*. Pobrano 10 maja 2025 z <https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/42771?t=Wielka-pomoc>

Akty prawne

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. z 2025 r., poz. 188)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1443 ze zm.)

Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U., poz. 2490, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 244)

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