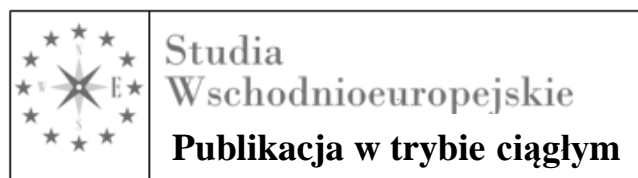


*Paweł Szmitkowski*

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny  
w Siedlcach



*Marcin Górnikiewicz*

Wojskowa Akademia Techniczna  
im. Jarosława Dąbrowskiego

*Paweł Stawarz*

Wojskowa Akademia Techniczna  
im. Jarosława Dąbrowskiego

**Zbiorowa metodyka ochrony ludności  
w dobie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego  
w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na przykładzie Polski**

**Wprowadzenie**

**W** dobie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego zbiorowa metodyka ochrony ludności cywilnej nabrała szczególnego znaczenia. Zagrożenia masowe, obejmujące swoim zasięgiem coraz większą liczbę ludności wymuszają przygotowanie zbiorowych sposobów jej ochrony, pozwalających na kompleksową i skuteczną jej ochronę. W Polsce zaliczamy do nich ewakuację z miejsca zagrożenia oraz ukrycie w budowlach ochronnych. Zarówno analiza literatury przedmiotu jak i dokumentów normatywnych regulujących przygotowanie ewakuacji oraz budowli ochronnych wskazują, że występują znaczne braki w tym zakresie. Dlatego też w przygotowanym materiale przedstawione zostaną zarówno teoretyczny jak i praktyczny wymiar przygotowania i realizacji obu wymienionych form ochrony ze wskazaniem zarówno pozytywnych jak i negatywnych elementów ich działania.

---

### **Założenia metodologiczne**

Aby poprawnie i kompleksowo ukazać badaną problematykę należy zarysować metodologiczne podstawy prowadzonych badań. Ich przedmiotem uczyniono rzecz jasna zbiorowe sposoby ochrony ludności. Za cel badań przyjęto natomiast przedstawienie teoretycznych i prawnych aspektów przygotowania ewakuacji oraz budowli ochronnych a następnie skonfrontowanie ich z faktycznym stanem na terenie Polski. Następnym krokiem w wypracowaniu metodologicznych podstaw badań jest określenie problemów rozważań badawczych. Zawierają się one w pytaniu: W jakim zakresie teoretyczne i prawne podstawy przygotowania zbiorowych sposobów ludności w Polsce są spójne z rozwiązaniami praktycznymi i w jakim zakresie odpowiadają potrzebom społeczeństwa? Odpowiedzią na tak postawiony problem badawczy będzie hipoteza którą zawrzeć można w następującym przypuszczeniu: Założenia teoretyczne w zakresie zbiorowych sposobów ochrony ludności są w opinii autorów w znacznej mierze poprawne i odzwierciedlające aktualne potrzeby w zakresie ochrony ludności. Jednakże prawne podstawy ich przygotowania są w znacznej mierze nieaktualne, zaś zawarte w obowiązujących aktach prawnych zapisy bywają niespójne i utrudniają wykonywanie działań praktycznych. Ponadto w zakresie przygotowania procedur ewakuacyjnych jak i wznoszenia budowli ochronnych da się zauważyć daleko idące braki. W konsekwencji nie można mówić o korelacji legislacyjno-praktycznej, która gwarantowałaby zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zbiorowych sposobów jej ochrony.

W celu zrealizowania założonego celu badawczego oraz falsyfikacji postawionej hipotezy zastosowano metody badań empirycznych i teoretycznych. Spośród metod empirycznych wybrano krytyczną analizę literatury celem zgromadzenia danych empirycznych poddanych następnie przetworzeniu z wykorzystaniem metod teoretycznych takich jak analiza, synteza i abstrahowania. Ostatecznie wykorzystano z metod wnioskowania technikę dedukcji opracowując odpowiedź na przyjęte pytanie problemowe i realizując przyjęty cel badań.

### **Ewakuacja jako kluczowy sposób zbiorowej ochrony ludności w polsce**

Przystępując do rozważań merytorycznych postanowiono rozpocząć od charakterystyki procesu ewakuacji ludności. Według definicji polega ona na „przemieszczeniu się ludności i transporcie mienia z rejonów, w których występują zagrożenia do miejsc bezpiecznych”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008r. W sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.

Prawne podstawy jej organizacji i przeprowadzenia zawarte były do marca 2022r., a więc momentu przyjęcia **Ustawy z dnia 11 marca 2022r. o obronie ojczyzny**<sup>2</sup> w szeregu aktów normatywnych rozmaitej rangi. Ostatnie zmiany w prawodawstwie polskim wprowadziły jednak w tym zakresie daleko idące zmiany. Wśród dokumentów w randze prawa krajowego obowiązujące pozostały regulacje zawarte w **Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym**<sup>3</sup>, w której w badanym zakresie możemy znaleźć zapisy Art. 31b. 1. „jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych”. W zakresie przeprowadzenia ewakuacji podczas ogłoszenia jednego ze stanów nadzwyczajnych nadal obowiązują także zapisy **Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej**<sup>4</sup>. W sytuacji ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, które stosuje się do osób fizycznych zamieszkałych lub czasowo przebywających na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej, oraz odpowiednio do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę lub prowadzących działalność na obszarze, na którym został wprowadzony stan klęski żywiołowej<sup>5</sup>, może zostać wprowadzony nakaz ewakuacji w ustalonym czasie z określonych miejsc, obszarów i obiektów<sup>6</sup>.

W sytuacji gdy siły i środki którymi dysponuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda albo pełnomocnik, są niewystarczające, można wprowadzić obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych polegających na: udostępnieniu pomieszczeń osobom ewakuowanym, przyjęciu na przechowanie i pilnowaniu mienia osób poszkodowanych lub ewakuowanych, zabezpieczeniu własnych źródeł wody pitnej i środków spożywczych przed ich zanieczyszczeniem, skażeniem lub zakażeniem, a także udostępnianiu ich dla potrzeb osób ewakuowanych lub poszkodowanych, w sposób wskazany przez organ nakładający świadczenie<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Dz.U. 2022 poz. 655.

<sup>3</sup> Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

<sup>4</sup> Dz.U. 2002 nr 62 poz. 558.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm., Art. 20.

<sup>6</sup> Ibidem, art. 21,1.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm., Art. 22. 1, p. 5, 7, 11.

Jeżeli podczas wprowadzenia stanu klęski żywiołowej któraś z objętych tą procedurą osób nie zastosuje się do nałożonego nakazu podlegać będzie karze aresztu bądź grzywny<sup>8</sup>.

Regulacje w zakresie przygotowania planów ewakuacyjnych odnaleźć możemy w **Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym**. W artykule 5 znajdują się zapisy dotyczące przygotowywania planów zarządzania kryzysowego, w których określono, że w ramach trzeciej części planu – załącznikach funkcjonalnych – opracowuje się „organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych”. Do realizacji tych przedsięwzięć mogą zostać skierowane, na wniosek wojewody, na mocy decyzji Ministra Obrony Narodowej, pododdziały i oddziały sił zbrojnych<sup>9</sup>.

O ile sama konieczność zorganizowania ewakuacji znajduje swoje odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach prawa krajowego o tyle kwestie związane z jej przygotowaniem i praktyczną realizacją zostały obecnie usunięte z prawodawstwa krajowego. Kluczowym z uchylonych dokumentów jest **Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony RP**<sup>10</sup>. Stanowiła ona podstawę prawną dla bardzo istotnego z punktu widzenia badanej problematyki **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**<sup>11</sup>. Mogliśmy znaleźć w nim, wśród zakresu obowiązków Szefa Obrony Cywilnej Kraju „określanie założeń dotyczących ewakuacji ludności i mienia na wypadek masowego zagrożenia, (...)”<sup>12</sup>. Analogicznie do zakresu działania szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin należało: przygotowywanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze, planowanie i zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy przedmedycznej, medycznej i społecznej dla ewakuowanej ludności oraz planowanie i zapewnienie ochrony oraz ewakuacji dóbr kultury i innego mienia na wypadek zagrożenia zniszczeniem<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Ibidem, art. 27. 1. p.12).

<sup>9</sup> Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, art. 5.1, 3), e).

<sup>10</sup> Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

<sup>11</sup> Dz.U. 2002, nr 96, poz. 850.

<sup>12</sup> 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, § 2, p. 7).

<sup>13</sup> 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, § 3, p 8), 9), 11).

Szefowie wszystkich szczebli obrony cywilnej koordynując przygotowania i realizację zadań OC musieli także uwzględnić jej przeprowadzenie na terenie przedsiębiorstw, których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych. Zakres przedsięwzięć obrony cywilnej jaki pozostawał w zakresie zainteresowania szefów OC obejmował ostrzeganie i alarmowanie, ewakuację ludności a także przygotowania sił i środków wydzielanych do prowadzenia akcji ratunkowej<sup>14</sup>.

Wymienione powyżej uchylone akty normatywne stanowiły podstawę prawną do funkcjonowania najważniejszego dokumentu w zakresie praktycznej realizacji ewakuacji. Były to **Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia**. Określone w nim zostały przede wszystkim stopnie ewakuacji. Należały do nich:

Ewakuacja I stopnia polegała na niezwłocznym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia z obszarów/miejsc, w których wystąpiło nagłe, nieprzewidziane bezpośrednie zagrożenie poza strefą zagrożenia. Realizowało się ją natychmiast po zaistnieniu zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia. Organizuje się ją na polecenie wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

Ewakuacja II stopnia polegała na uprzednio przygotowanym planowym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia z rejonów przyległych do zakładów, obiektów hydrotechnicznych, ze stref zalewowych oraz rejonów przyległych do innych obiektów stanowiących potencjalne zagrożenie dla ludności, zwierząt lub mienia w przypadku ich uszkodzenia lub awarii. Realizowało się ją w sytuacji wystąpienia symptomów takiego zagrożenia.

Ewakuacja III stopnia polegała na uprzednio przygotowanym przemieszczeniu ludności, zwierząt, mienia, podczas podwyższania stanu gotowości obronnej państwa. Prowadzona była w czasie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny.

Samoewakuacja polegała na przemieszczeniu się ludności z rejonów w których może wystąpić lub wystąpiło bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia poza strefę zagrożenia,. Prowadzona była przede wszystkim w oparciu o własne możliwości (transportowe, zakwaterowania, itd.)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem, § 7.

<sup>15</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia, p. 1.

Wytyczne określały ponadto kto ma prawo ogłosić poszczególne stopnie ewakuacji. W przypadku jej I i II stopnia byli to właściwi terenowo szefowie administracji publicznej lub osoba kierująca akcją ratunkową. Natomiast w przypadku ewakuacji III stopnia właściwy terenowo szef obrony cywilnej lub odpowiedni organ wojskowy.

Bardzo istotne były również zawarte w wytycznych elementy organizacyjne procesu ewakuacji.

W rejonach objętych ewakuacją należały do nich: zespoły ewidencyjno – informacyjne (ZEI), zespoły zbiórki (ZZb), zespoły załadownicze na środki transportu (ZZ), zespoły pomocy medycznej (ZPM).

Na trasach ewakuacji przygotowywano: zespoły pomocy medycznej (ZPM), zespoły pomocy logistycznej, w tym technicznej (ZPL).

Natomiast w miejscu docelowym przybycia ewakuowanych znajdowały się: zespoły wyładownicze (ZW), zespoły rozdzielcze (ZR) oraz zespoły pomocy medycznej (ZPM)<sup>16</sup>.

Wytyczne określały ponadto zasady opracowywania planów ewakuacji. Miały one formę graficzną i opisową. Plan ewakuacji II stopnia stanowiły element planów zarządzania kryzysowego, natomiast plan ewakuacji III stopnia był elementem składowym planów obrony cywilnej. W skład planów wchodziły informacje na temat: celu i zamiaru ewakuacji (przyjęcia) ludności, wykazu osób kierujących jej przebiegiem oraz planu ich powiadamiania, sposobu powiadamiania ludności o zarządzanej ewakuacji, organizacji zabezpieczenia opuszczonych pomieszczeń mieszkalnych, zestawienia elementów organizacyjnych ewakuacji oraz planu osiągnięcia przez nie gotowości, zestawienia liczby osób przewidzianych do ewakuacji (w tym oszacowanie samoewakuacji), zestawienia oraz sposobu zabezpieczenia potrzeb transportowych<sup>17</sup>.

Obecnie ze względu na ukazane powyżej uchylenie znacznej części regulacji prawnych, w różnej randze ważności, w których w rozmaity sposób regulowano wiele kwestii ewakuacji, ten zbiorowy sposób ochrony ludności pozbawiony jest w zasadzie w wymiarze legislacyjnym możliwości zrealizowania. Szansę na wyjście z sytuacji daje perspektywa przyjęcia **Ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej**. Zawiera ona ogólne zapisy dotyczące konieczności realizacji przedsięwzięć ewakuacyjnych. Jednak sama ustawa nie stanowi

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>17</sup> Ibidem.

wystarczającej podstawy prawnej pozwalającej na jest przygotowanie i prowadzenie. Konieczne są dokumenty w randze rozporządzeń bądź nawet wytycznych, które pozwolą na doprecyzowanie jej szczegółowego zaplanowania i przeprowadzenia.

Pojawia się pytanie jak postępować do momentu przyjęcia nowych regulacji prawnych, zwłaszcza, że sytuacja naszego kraju wskazuje na konieczność przygotowania się na ewentualność wystąpienia tak zagrożeń militarnych jak i nadzwyczajnych, noszących znamiona klęsk żywiołowych i katastrof, poprzez między innymi zaplanowanie ewentualnej ewakuacji ludności. Wydaje się, że najszlachetniejszym z punktu widzenia przestrzegania prawa rozwiązaniem będzie natychmiastowa modyfikacja planów i znowelizowanie ich z chwilą przyjęcia nowych regulacji prawnych. Jest to możliwe zważywszy na fakt, że plany zarządzania kryzysowego mogą być nowelizowane nie rzadziej niż raz na dwa lata lub w sytuacji wymagającej dokonania niezbędnych zmian, co daje możliwość wykorzystania starszych i nie obowiązujących już regulacji normatywnych do chwili pojawienia się nowych.

Ze strony władz państwowych niezbędne jest natomiast przyjęcie wymienionej wyżej ustawy a niezwłocznie po niej stosownych dokumentów wykonawczych.

Należy w tym miejscu poruszyć jeszcze jedną kwestię związaną z praktyczną realizacją ewakuacji ludności. Analiza dostępnych dokumentów w tym zakresie stanowiących ocenę przygotowywanego procesu, w postaci **Oceny stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Raport – stan na dzień 31 grudnia 2010r.** wskazuje, że ówczesna koncepcja przeprowadzenia ewakuacji zakładała w **Instrukcji w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia**, że podstawę ewakuacji stanowić będzie samoewakuacja, oparta na własnych środkach transportowych.

Najwięcej osób przewidziano do ewakuacji w województwie małopolskim - 751 tys. mieszkańców, przy ogólnym zaludnieniu województwa wynoszącym 3 mln 304 tys. osób. W skali kraju właściwe organy uwzględniły w planach 5 mln 557 tys. osób przewidzianych do ewakuacji, co stanowi 14,6 % wszystkich obywateli kraju. Dodatkowo przyjęto, że 3 mln 117 tys. osób uczestniczyć będzie w procesie ewakuacji wykorzystując własne środki transportowe, zakwaterowania, itp., co stanowi 56,1% wszystkich ewakuowanych.

Porównując przedstawione dane z analogicznymi pochodzącymi z roku następnego, w oparciu o **Ocenę stanu przygotowania Obrony Cywilnej w Polsce. Stan na dzień 31 grudnia 2011r.** można zauważyć, że podobnie jak w 2010r. we wszystkich województwach przyjęto zasadę, że

podstawę ewakuacji stanowi samoewakuacja, oparta na własnych środkach transportowych. W planach ewakuacji, w skali kraju przewidziano możliwość przemieszczenia 7 mln 343 tys. osób, co stanowi 19,2 % wszystkich obywateli kraju. Przyjęto, że 4 mln 395 tys. osób uczestniczyć będzie w procesie ewakuacji przy wykorzystaniu własnych środków transportowych, zakwaterowania, itp., co stanowi 59,9 % osób przewidzianych do ewakuacji. Zaplanowano również, że w odniesieniu do 40,1 % osób zaplanowanych do ewakuacji, będzie ona prowadzona przez terenowe organa obrony cywilnej. Najwięcej obywateli przewidzianych do ewakuacji przewidziano w województwie wielkopolskim (1 mln 480 tys. osób).

Porównanie danych wskazuje na generalne zwiększenie liczby osób, które mogą zostać objęte procesem ewakuacji, co niewątpliwie napawało optymizmem. Jednocześnie jednak martwi zwiększająca się liczba cywilów, którzy mają ewakuować się przy wykorzystaniu własnych środków transportu oraz wykorzystując indywidualne zaplecze socjalno-bytowe. Najbardziej niepokojącym pozostaje jednak fakt, że przedstawione wyżej dane z lat 2010 i 2011 były ostatnimi jakie znalazły się w ewidencji prowadzonej przed struktury obrony cywilnej. Oznacza to, że obecnie nie posiadamy właściwie żadnych informacji na temat potencjału ewakuacyjnego w naszym kraju.

### **Ukrycie w budowlach ochronnych jako alternatywny sposób zbiorowej ochrony ludności w polsce**

Alternatywnym w stosunku do ewakuacji zbiorowym sposobem ochrony ludności pozostaje ukrycie ludności w budowlach ochronnych. Niestety analiza podstaw prawnych oraz organizacyjnych tego sposobu ochrony ludności także nie napawa optymizmem.

Podstawa prawna regulująca przygotowanie budowli ochronnych jest w znacznym stopniu, podobnie jak w przypadku ewakuacji, uchylona. W zasadzie jedynym obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest **Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane**<sup>18</sup>. Zgodnie z jej zapisami „obiekt budowlany (...) wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy

---

<sup>18</sup> Dz. U. 1994 Nr 89 poz. 414.



technicznej, zapewniając (...) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej”<sup>19</sup>. Jest to bardzo lakoniczny zapis, który pozwala jednak na budowanie tego typu infrastruktury.

Wśród innych, już nie obowiązujących regulacji normatywnych na pierwszy plan wysuwa się **Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej**<sup>20</sup>. Zawarto w niej ogólne zapisy dotyczące przygotowania dokumentów wykonawczych w randze zarządzeń, wytycznych, instrukcji i regulaminów, dotyczących między innymi przygotowania budowli ochronnych. Ponadto ustawa zobowiązywała Szefa Obrony Cywilnej Kraju do ustalania ogólnych zasad realizacji zadań OC.

Uchylenie powyższego dokumentu doprowadziło do utraty ważności **Rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin**<sup>21</sup>, w którym także znajdowały się zapisy dotyczące obowiązków szefów obrony cywilnej na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Mimo iż brak jest w nich bezpośredniego wyartykułowania zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych to jednak ich przygotowanie i kontrola przydatności do użycia znajduje swoje odzwierciedlenie w wytycznych (aktach prawa miejscowego) opracowywanych na poszczególnych szczeblach administracji. Przygotowanie schronów i ukryć jest także niezbędne w przypadku wymienionych w rozporządzeniu zabezpieczenia dóbr kultury czy ochrony płodów rolnych i produktów żywnościowych.

Nie obowiązywanie dwóch powyższych aktów prawnych wpływa na aktualność kolejnego dokumentu, którym są **Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018r. w sprawie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego**. Zawarte w nich były zasady planowania inwestycji w zakresie rozbudowy potencjału budowli ochronnych, ewidencjonowania i klasyfikowania już istniejącej infrastruktury, jej nadzoru i kontroli, użytkowania i obsługi bieżącej, prowadzenia remontów a także przygotowania ukryć doraźnych. Znaleźć w nim mogliśmy także definicję budowli ochronnej, schronu oraz ukrycia.

Mianem budowli ochronnej określano „pomieszczenie lub zespół pomieszczeń przeznaczonych do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane, art. 5 ust. 1, p.6.

<sup>20</sup> Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.

<sup>21</sup> Dz.U. 2002, nr 96, poz. 850.

skutkami działań zbrojnych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, katastrof ekologicznych, przemysłowych lub innych zagrożeń”<sup>22</sup>.

Z kolei schron zdefiniowany został jako „budowla ochronna o obudowie konstrukcyjnej zamkniętej, hermetycznej, zapewniającej ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron”<sup>23</sup>. Natomiast ukryciem jest „budowla ochronna niehermetyczna, wyposażona w najprostsze instalacje, zapewniająca ochronę osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed założonymi czynnikami rażenia oddziałującymi z określonych stron”<sup>24</sup>.

W wytycznych wyróżniono dwie klasy odporności schronów – kategorii P (odporności podstawowej)<sup>25</sup> oraz kategorii A (odporności podwyższonej)<sup>26</sup>.

W przypadku ukryć wyróżniono ukrycia kategorii I, ukrycia kategorii II, ukrycia kategorii III oraz ukrycia doraźne.

Przygotowane zostały jednak już nowe, nie obowiązujące jeszcze, dokumenty regulujące kwestie budowli ochronnych w naszym kraju. Jest to **Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia .....20..... r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty zbiorowej ochrony i ich usytuowanie (projekt z dnia 15.08.2022r.)** oraz **Rozporządzenie ministra... z dnia .....20.....r. w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów zbiorowej ochrony (projekt z dnia 15.08.2022r.)**.

---

<sup>22</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018r. w sprawie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, § 1.1.

<sup>23</sup> Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018r. w sprawie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, § 1.2.1.

<sup>24</sup> Ibidem, § 1.2.2.

<sup>25</sup> Zabezpieczające przed nadciśnieniem fali uderzeniowej o wartości większej lub równej 0,03 MPa, skutkami wstrząsu, skutkami obciążeń wtórnych od spadających elementów konstrukcji budynków i zagruzowania, odłamkami bomb i pocisków, promieniowaniem przenikliwym z opadu radioaktywnego, przy zapewnieniu współczynnika osłabienia promieniowania większego lub równego 100, oddziaływaniem pożarów w obrębie budynku w którym usytuowano schron oraz w rejonie wokół niego, bojowymi środkami trującymi, a w przypadku wyposażenia w odpowiednie urządzenia chroniące również przed innymi substancjami toksycznymi.

<sup>26</sup> Spełniające wymogi określone dla schronów o podstawowej odporności (P), a ponadto zabezpieczające przed nadciśnieniem fali uderzeniowej o wartości większej bądź równej 0,1 MPa rozchodzącej się w powietrzu i gruncie lub dodatkowo oddziaływaniem innych czynników rażących wymagających zwiększonej ochrony ze względu na przeznaczenie lub usytuowanie.

W nich także określono podstawowe kategorie budowli ochronnych. Obiekt ochrony zbiorowej zdefiniowano jako „obiekt budowlany lub jego część będąca schronem lub ukryciem doraźnym, przeznaczoną do ochrony osób, urządzeń, zapasów materiałowych lub innych dóbr materialnych przed skutkami założonych zagrożeń”<sup>27</sup>. Zawarty w definicji schron określony został jako „obiekt zbiorowej ochrony o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, o określonej kategorii odporności”<sup>28</sup>, natomiast ukrycie doraźne jako „obiekt zbiorowej ochrony o konstrukcji niehermetycznej i określonej kategorii odporności, w tym przystosowane pomieszczenia budynków i garaże podziemne, tunele, budowle ziemne, wykopy, osłony zabezpieczające lub inne rozwiązania służące tymczasowej ochronie, w przypadku braku możliwości zapewnienia ochrony w schronach”<sup>29</sup>.

W odniesieniu do kategorii schronów i ukryć pierwszy projekt rozporządzenia zawiera zapisy analogiczne w stosunku do przedstawionych powyżej wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 2018r., z tą jedynie różnicą, że zamiast „ukryć” kategorii I, II i III wyróżnia „ukrycia doraźne” kategorii I, II oraz III bez kategorii określanej w wytycznych jako „ukrycia doraźne” będące odrębnym rodzajem budowli. Ponadto zawarto w nim zapisy dotyczące usytuowania obiektów ochrony zbiorowej, ogólnych wymagań bezpieczeństwa dla nich, wymagań w zakresie ich pojemności i powierzchni, norm w zakresie odporności, wymagań przeciwpożarowych, norm jakie powinny spełniać wejścia i ciągi komunikacyjne w obiektach ochronnych, wymagań jakie powinny spełniać wyjścia zapasowe, normy jakie powinny spełniać pomieszczenia schronowe, wymagań w zakresie wentylacji, norm w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, wymagań w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, wymagań w zakresie ogrzewania, norm w zakresie urządzeń kontrolno-pomiarowych, rozwiązań w budownictwie jednorodzinym, wymagań dotyczących przystosowania obiektów budowlanych na ukrycia doraźne oraz rozwiązań osłonowych chroniących przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Z kolei w drugim rozporządzeniu opisano stopnie przygotowania obiektów ochrony zbiorowej, warunki ich użytkowania, wymagania w zakresie obsługi bieżącej i konserwacji, zasady ich

---

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia .....20..... r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty zbiorowej ochrony i ich usytuowanie (projekt z dnia 15.08.2022r.), § 2 p.1.

<sup>28</sup> Ibidem, § 2 p.2.

<sup>29</sup> Ibidem, § 2 p.5.

oznakowania, zasady nadzorowania i kontroli ich użytkowania, zasady prowadzenia ewidencji tych obiektów oraz zasady prowadzenia graficznych planów zasobu obiektów ochronnych.

Analizując treść obu projektów rozporządzeń można więc wsnuć jednoznaczny wniosek, że z prawnego punktu widzenia ten zbiorowy sposób ochrony ludności jest przygotowany w sposób właściwy.

Teoretyczne i prawne prace zmierzające do klasyfikacji i przygotowania budowli ochronnych warto skonfrontować z rzeczywistym ich potencjałem w naszym kraju. Ich aktualną liczbę a także zmiany w tej dziedzinie można przedstawić posługując się danymi gromadzonymi na przestrzeni ostatnich kilku lat. Raport **Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2018r.** wskazywał, że w Polsce znajdowało się 60 390 zinwentaryzowanych budowli ochronnych, których pojemność wynosi ogółem 1332334 miejsc. Zapewniają one 3,46% potrzeb. W schronach miejsce mogło znaleźć 1,29% ludności, natomiast w ukryciach 2,17%. Dane zawarte w raporcie wskazują także, że nakłady finansowe na budownictwo ochronne zmalały z 613 000 zł. W roku 2016 do 230 339 zł w roku 2018. Jednakże mimo spadku nakładów na schrony dało się zaobserwować wzrost liczby budowli ochronnych. W przypadku schronów była to liczba niewielka z 4530 w roku 2016 do 4538 w roku 2018. Jednak liczba ukryć wzrosła bardzo wyraźnie, z 34842 w roku 2016 do 55852 w roku 2018. Należy jednak przypuszczać, że tak dynamiczny ich przyrost wynika ze sposobu klasyfikacji pomieszczeń ujmowanych jako ten właśnie rodzaj budowli ochronnych. Za ukrycia przyjmowano bowiem wszelkiego rodzaju pomieszczenia podziemne niezależnie od tego czy posiadały instalacje (np. sanitarną, grzewczą, wentylacyjną itp.) umożliwiające bezpieczne przebywanie w nich ludności. Zaprezentowane dane warto skonfrontować z analogicznymi informacjami zawartymi w Raporcie **Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2020r.**, w którym to przedstawione zostały najnowsze kompleksowe dane na temat potencjału budowli ochronnych w Polsce. Według nich w naszym kraju znajduje się 4329 schronów, które mogą pomieścić 470 347 osób oraz 57 603 ukryć, w których liczba miejsc nie została oszacowana. Liczby te jednak nie oddają stanu technicznego tych obiektów czy ich gotowości bojowej. Problem stanowić może również ich bardzo nierówne rozmieszczenie na terenie kraju<sup>30</sup>. Najwięcej schronów znajduje się w województwie śląskim, a ich pojemność wynosi 145 372 osoby. Na drugim miejscu znajduje się województwo

<sup>30</sup> <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/ministerstwo-zna-liczbe-schronow-i-ukryc-ale-nie-ich-stan-techniczny> (dostęp: 20.04.2023r.).

łódzkie - 540 schronów o pojemności 73 330 osób. Natomiast 502 schrony o pojemności 56 814 osób znajdziemy w województwie pomorskim<sup>31</sup>.

Najnowsze, jednak jak należy domniemywać, nie do końca pełne dane w zakresie potencjału budowli ochronnych w Polsce znajdują się w dokumencie o nazwie **Raport dotyczący budowli ochronnych** opracowanym przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej w bieżącym roku. Na podstawie Decyzji nr 57 Komendanta Głównego PSP z 30 września 2022r. a także w oparciu o Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 4 grudnia 2018 roku w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego<sup>32</sup>. Na ich podstawie strażacy prowadzili inwentaryzację budowli ochronnych od października 2022r. do lutego roku 2023. Głównym celem inwentaryzacji była identyfikacja obiektów osłonowych (miejsc doraźnego schronienia – MDS<sup>33</sup>), możliwych do wykorzystania w ramach ochrony ludności m.in. podczas ekstremalnych zjawisk pogodowych. Ukrycia zostały sklasyfikowane według kategorii literami A<sup>34</sup>, B<sup>35</sup>, C<sup>36</sup> oraz N<sup>37</sup>. Była to taksonomia robocza służąca lepszemu oddaniu ich przydatności do użycia<sup>38</sup>. W procesie inwentaryzacji uwzględniono bowiem obiekty ogólnodostępne obejmujące w szczególności: garaże wielostanowiskowe o konstrukcji żelbetowej, piwnice w budynkach zbudowanych w technologii żelbetowej monolitycznej, piwnice budynków wykonanych w technologii wielkiej płyty, tunele, przejścia i łączniki podziemne, np. między budynkami, istniejące budowle umocnione (np. elementy dawnych fortyfikacji, o ile konstrukcja tych budowli nie nosi widocznych uszkodzeń, w szczególności pęknięć lub

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Wytyczne wykorzystywano w celu opracowania mechanizmu zbierania danych.

<sup>33</sup> Są one definiowane jako: rozwiązania osłonowe (chroniące m.in. przed skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych). W ramach takich rozwiązań wykorzystuje się pomieszczenia istniejących budynków o konstrukcji żelbetowej lub murowanej, usytuowane na najniższej kondygnacji. Dzięki temu możliwe jest zapewnienie skutecznej ochrony np. przed niebezpieczeństwami związanymi z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Źródło: Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna PSP, Warszawa 2023, s. 3.

<sup>34</sup> Wysokość stropu powyżej 2,2m minimum 2 wyjścia, dostęp do toalety, dostęp do bieżącej wody, instalacja elektryczna, wentylacja, ogrzewanie.

<sup>35</sup> Wysokość minimum 2,2m, minimum 2 wyjścia, możliwość zainstalowania toalety, instalacja elektryczna, wentylacja, możliwość zainstalowania ogrzewania.

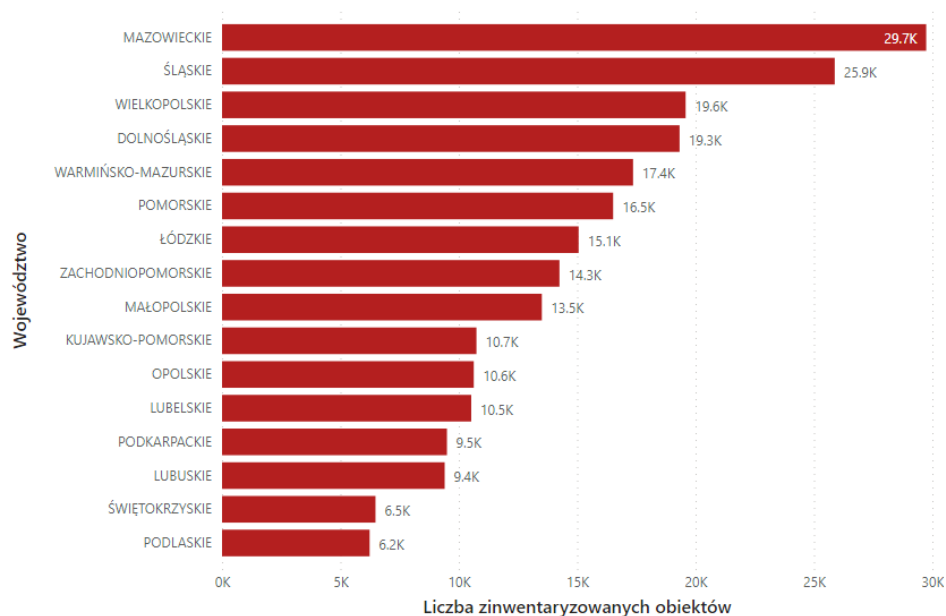
<sup>36</sup> Wysokość minimum 2m 1 wyjście, możliwość przygotowania drugiego wyjścia awaryjnego, możliwość zainstalowania wentylacji, możliwość zainstalowania toalety, możliwość zainstalowania doraźnego ogrzewania, brak stałego zamknięcia, brak instalacji elektrycznej.

<sup>37</sup> Wysokość poniżej 2m, brak możliwości przygotowania dwóch wyjść, brak możliwości zainstalowania toalety, brak wentylacji i możliwości jej zainstalowania, brak instalacji elektrycznej, brak ogrzewania i możliwości jego zainstalowania, ukrycie podsiąka wodą.

<sup>38</sup> Informacje zaczerpnięte w drodze nieskategoryzowanego wywiadu telefonicznego z rzecznikiem prasowym Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Siedlcach.

zarysowań stropu)<sup>39</sup>. Łącznie na terenie całego kraju zewidencjonowano 224 113 tego typu obiektów. Ich pojemność przekracza populację Polski. Może się tam schronić ponad 49 mln osób (dokładnie 49 241 916 osób), co stanowi około 130 proc. populacji ludności naszego kraju.

Łączna liczba zinventaryzowanych obiektów

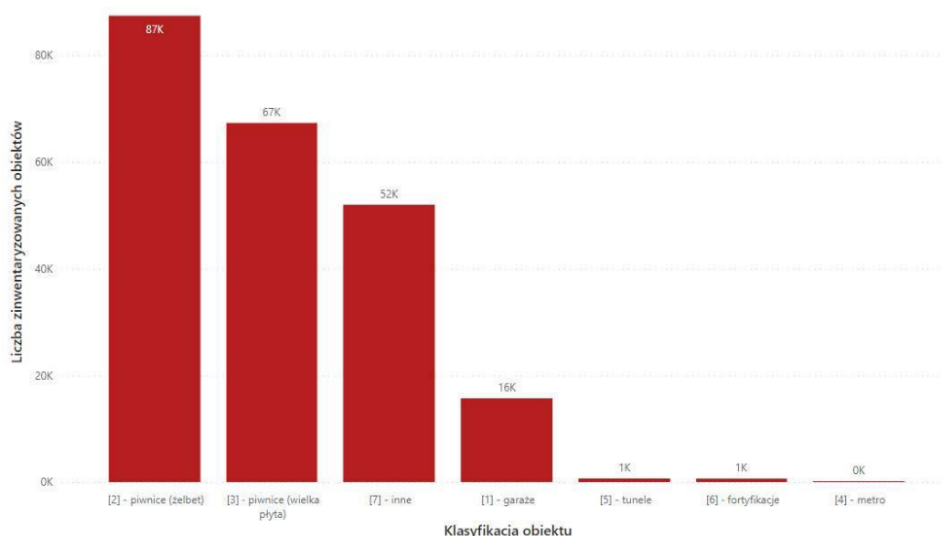


Źródło: Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna PSP, Warszawa 2023, s. 2.

Łączna powierzchnia zinventaryzowanych obiektów wyniosła 74 mln m<sup>2</sup> powierzchni, która może zostać wykorzystanych do doraźnej ochrony.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 1.

Łączna liczba zinventaryzowanych obiektów



Źródło: Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna PSP, Warszawa 2023, s. 4.

Najwięcej zinventaryzowanych miejsc doraźnego schronienia (MDS) znajduje się w piwnicach -zarówno w budynkach typu żelbeton, jak i w wielkiej płycie.

Liczba MDS-ów w piwnicach żelbetonowych przekracza 87 tys., podczas gdy w piwnicach z wielkiej płyty jest ich ponad 67 tys.

Innymi ważnymi miejscami doraźnego schronienia są tunele, garaże, metro oraz fortyfikacje.

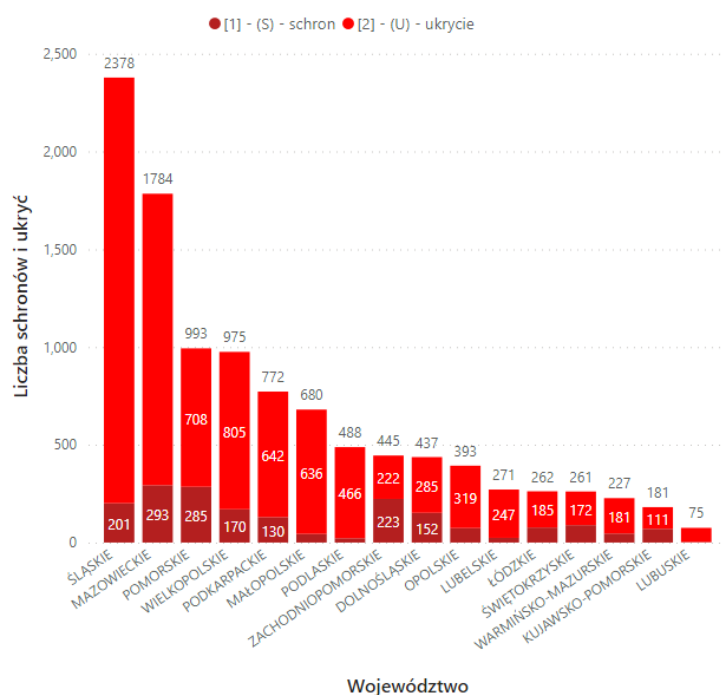
Aby ewidencja była jak najbardziej kompletna pozyskano informacje o nich z zasobów Państwowej Straży Pożarnej (pion kontrolno-rozpoznawczy), spółdzielni mieszkaniowych, organów nadzoru budowlanego oraz administracji architektoniczno-budowlanej.

W tym miejscu warto podjąć polemikę z wymienionymi wyżej bardzo optymistycznymi danymi dotyczącymi potencjału MDS. Mimo znacznej ich liczby charakter zewidencjonowanych budowli jest bowiem jak widać w ich charakterystyce powyżej bardzo zróżnicowany i niestety obejmuje w większości przypadków wyłącznie obiekty klasy C oraz N. Ich przydatność ogranicza się do chwilowego tylko ukrycia ludności ze względu na brak kluczowych instalacji wskazanych we wcześniejszych rozważaniach, które pozwoliłyby na dłuższe w nich przebywanie.

Oprócz MDS inwentaryzowano również schrony i ukrycia, zgodnie z definicją ujętą w konwencji genewskiej<sup>40</sup>. Funkcjonariusze PSP każdorazowo nawiązywali kontakt z właścicielami obiektów budowlanych, aby uzyskać zgodę na przeprowadzenie inwentaryzacji oraz otrzymać informację o przeznaczeniu obiektu. Proces inwentaryzacji obiektów był dobrowolny, a spis z natury realizowany był za zgodą właściciela, zarządcy lub osoby uprawnionej do przekazania informacji o obiekcie.

Zinwentaryzowano łącznie 10622 budowle ochronne, z czego 1903 stanowiły schrony, a 8719 ukrycia. Łączna pojemność wszystkich budowli ochronnych wyniosła około 1,43 mln osób. Najwięcej schronów i ukryć znajduje się na terenie Śląska i Mazowsza.

Liczba zinwentaryzowanych schronów i ukryć wg województw



Źródło: Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna PSP, Warszawa 2023, s. 5.

Zaprezentowane wyżej dane potwierdzają wysnute we wcześniejszych rozważaniach przypuszczenie, że mają one charakter niekompletny. W stosunku bowiem do liczb zaprezentowanych w raporcie z 2020r. liczba zewidencjonowanych schronów jest mniejsza o ponad połowę, zaś ukryć aż sześciokrotnie. Trudno sobie wyobrazić aby potencjał budowli ochronnych zmalał w ciągu niespełna trzech lat w tak zastraszającym tempie. Można zatem z

<sup>40</sup> Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna PSP, Warszawa 2023, s. 1.



dużą dozą prawdopodobieństwa zakładać, że nie wszystkie istniejące budowle ochronne poddano ewidencji.

Pozyskane dane, co warto podkreślić, wykorzystane zostały oprócz celów diagnostycznych także w praktyce. Opracowano bowiem mapę z ich rozmieszczeniem, która dostępna jest powszechnie pod adresem [www.schrony.straz.gov.pl](http://www.schrony.straz.gov.pl). Ma ona na celu pomóc obywatelom w znalezieniu na wypadek zagrożenia najbliższej budowli ochronnej oraz określeniu jej kategorii.

Reasumując prowadzone nad zbiorowymi sposobami ochrony ludności rozważania warto zauważyć, że zarówno ewakuacja jak również przygotowanie budowli ochronnych nie są przygotowane w sposób gwarantujący skuteczne zapewnienia bezpieczeństwa cywilów. Niezbędne jest niezwłoczne przyjęcie do realizacji projektów aktów normatywnych regulujących organizację zbiorowej ochrony ludności oraz przeznaczenie na ten cel niezbędnych środków finansowych. O ile skuteczne przygotowanie ewakuacji jest możliwe do realizacji stosunkowo szybko, o tyle przygotowanie budowli ochronnych jest zadaniem wymagającym podjęcia kroków długofalowych. Nie mniej jednak są one niezbędne biorąc pod uwagę eskalację zarówno zagrożeń o charakterze militarnym w postaci wojny na Ukrainie jak również niebezpieczeństw o charakterze nadzwyczajnym, rozumianych jako klęski żywiołowe oraz katastrofy przemysłowe, których potencjalne wystąpienie związane jest ze stale postępującym procesem globalizacji. Jest to krok konieczny, którego nie da się zastąpić żadnego rodzaju substytutem.

### **Streszczenie:**

Trwająca od przeszło roku wojna w Ukrainie uświadomiła społeczeństwu europejskim szczególne znaczenie ochrony ludności przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami masowymi, w tym przez zagrożeniami militarnymi i paramilitarnymi. Zdaniem autorów niniejszego artykułu warto zatem poddać przeglądowi normy regulujące to zagadnienie i podjąć próby ocenę ich skuteczności w dobie współczesnych wyzwań, co też zostało uczynione przedmiotem poznania w toku przeprowadzonych badań. Przyjęto zatem następujące pytanie problemowe, na które autorzy podjęli się poszukać odpowiedzi: W jakim zakresie teoretyczne i prawne podstawy przygotowania zbiorowych sposobów ludności w Polsce są spójne z rozwiązaniami praktycznymi i w jakim zakresie odpowiadają potrzebom społeczeństwa?

---

Posługując się metodologią nauk społecznych uzyskano odpowiedź na tak postawione pytanie, jak również zrealizowano przyjęty cel pracy.

**Słowa kluczowe:**

Ochrona ludności, system ochrony ludności, metodyka ochrony ludności

**Keywords:**

Civil protection, civil protection system, civil protection methodology

**Bibliografia:**

1. Raport dotyczący budowli ochronnych, Komenda Główna PSP, Warszawa 2023.
2. Rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, Dz.U. 2002, nr 96, poz. 850
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia .....20..... r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty zbiorowej ochrony i ich usytuowanie (projekt z dnia 15.08.2022r.).
4. Rozporządzenie ministra... z dnia .....20.....r. w sprawie warunków technicznych użytkowania obiektów zbiorowej ochrony (projekt z dnia 15.08.2022r.).
5. Ustawa z dnia 11 marca 2022r. o obronie ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655.
6. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane, Dz. U. 1994 Nr 89 poz. 414.
9. Ustawa z dnia 21 listopada 1967r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. 1967 nr 44 poz. 220.
10. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.
11. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018r. w sprawie postępowania z zasobami budownictwa ochronnego.
12. Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 17 października 2008r. w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia.
13. <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/ministerstwo-zna-liczbe-schronow-i-ukryc-ale-nie-ich-stan-techniczny> (dostęp: 20.04.2023r.)