

# Mirosław Tokarski

---

## Funkcjonowanie obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa

---

Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa nr 4, 121-139

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Mirosław TOKARSKI**

Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie

## **FUNKCJONOWANIE OBRONY CYWILNEJ W ASPEKcie ŹRÓDEŁ PRAWA**

### **Uwagi wprowadzające**

W ostatnich latach coraz mniej pojawia się opracowań naukowych na temat obrony cywilnej kraju. Co prawda obrona cywilna w dalszym ciągu została utrzymana jako jeden z ustawowych rodzajów powszechnego obowiązku obrony kraju, jednak jej funkcjonowanie praktycznie jest coraz mniej zauważalne dla obywatela. Nic, przeto dziwnego, że w konsekwencji problem obrony cywilnej zszedł plan dalszych rozważań naukowych w sensie źródłowym. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w różnych czynnikach: 1) stabilizacji politycznej w relacjach międzynarodowych na obszarze Europy Środkowej,<sup>1</sup> 2) braku realnych zagrożeń wojennych,<sup>2</sup> 3) koncentracji uwagi na niwelacji zagrożeń kryzysowych z pominięciem instytucji obrony cywilnej,<sup>3</sup> doniosłą rolę straży pożarnej w zakresie niwelacji skutków zdarzeń zagrażających środowisku naturalnemu<sup>4</sup> oraz kompetencje państwowego ratownictwa medycznego.<sup>5</sup>

Należy wyraźnie podkreślić, że pomimo wymienionych czynników, w dalszym ciągu obowiązują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup> oraz aktów wykonawczych, które nakazują realizację zadań z zakresu obrony cywilnej. Ta okoliczność posłużyła za decydującą przesłankę do podjęcia teoretycznych rozważań w zakresie rozwiązania następującego problemu: *Czy istniejące źródła prawa stanowią wystarczającą podstawę do realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej?* W celu rozwiązania wyłonionego problemu przyjęto hipotezę, w myśl której *Obowiązujące regulacje w wystarczającym stopniu gwarantują realizację zadań z zakresu obrony cywilnej.* W konsekwencji przyjęto, że punktem szczegółowych rozważań będzie dokonanie następujących ustaleń: 1) jaki jest zakres przedmiotowy pojęcia „źródła prawa obrony cywilnej”, 2) jakie są aktualne krajowe źródła prawa dotyczące obrony cywilnej, 3) czy obrona cywilna posiada swoje odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym.

### **Pojęcie „źródła prawa dotyczące obrony cywilnej”**

W doktrynie prawa podkreślono, że pojęcie „źródło prawa”, może posiadać znaczenie szerokie lub znaczenie szczególne. W znaczeniu szerokim „źródła prawa” zostały uznane jako każdy fakt, który posiada moc prawotwórczą (np. ustawa, doktryna, orzeczenie organu). Natomiast w znaczeniu szczególnym przejęto, że „źródło prawa” stanowią czynnik wpływający na treść prawa, konkretną

<sup>1</sup> Istotnym czynnikiem w tym względzie jest związanie państw europejskich Unią Europejską.

<sup>2</sup> W znacznej mierze decyduje o tym siła militarna sojuszu NATO oraz realizowanej w państwach europejskich polityki bezpieczeństwa międzynarodowego opartej o zasadę nieagresji.

<sup>3</sup> Zob. ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2007.89.590)

<sup>4</sup> Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U.2009.12.68)

<sup>5</sup> Zob. ustawę z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U.2006.191.1410)

<sup>6</sup> Dz. U. z 2004, Nr 241, poz. 2416 – j.t. Wymieniona ustawa będzie powoływana w dalszej części tekstu jako uopoo

formę przekazu albo konkretny typ przekazu (np. akty podporządkowane ustawie).<sup>7</sup> Dla niniejszych rozważań przydatne jest pierwsze znaczenie – szerokie, co podyktowane jest faktem, że źródła prawa w życiu społecznym stanowią jeden z zasadniczych wyznaczników charakteryzujących system prawa krajowego. Decydujący w tym względzie jest, bowiem zespół powiązanych hierarchicznie i treściowo norm prawnych oraz instytucji prawnych obowiązujących w danym państwie.<sup>8</sup>

Zasadniczym, zatem celem z punktu widzenia źródeł prawa było dostarczenie m. in. wiedzy na pytanie: Czy funkcjonowanie obrony cywilnej jest legalne z punktu widzenia prawa krajowego lub prawa międzynarodowego i czy źródła prawa powodują określone skutki prawne? Przystępując, zatem do szczegółowszych rozważań na temat źródeł prawa dotyczących obrony cywilnej wypada nadmienić a priori, że w doktrynie prawa termin „źródło prawa” najczęściej jest interpretowany jako „akt normatywny zawierający normy prawne obowiązujące. Z tego względu, mówiąc o systemie źródeł prawa w danym państwie należy mieć na uwadze system aktów normatywnych pochodzących od uprawnionych organów państwowych oraz innych podmiotów, wydanych w odpowiedniej formie oraz przy zachowaniu prawem określonej procedury”.<sup>9</sup> W tym kontekście pojęcie „źródła prawa”, wiąże się z prawotwórczą działalnością państwa w wyniku której powstają akty normatywne, uwarunkowane różnymi czynnikami: (np.: siłami politycznymi, interesami społecznymi, międzynarodowymi obronnymi itp.). W jej wyniku upoważnione ustawowo organa państwowe formułują w sposób wyraźny normy dotyczące przyszłych sytuacji, o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, tzn. mające zastosowanie do nieokreślonej liczby przypadków.

Opierając się na dorobku myśli prawniczej źródła prawa dotyczące funkcjonowania obrony cywilnej można rozpatrywać w trzech podstawowych aspektach: materialnym, poznawczym i formalnym.<sup>10</sup> Jeśli idzie o aspekt materialny źródeł prawa to obejmuje on okoliczności związane z tworzeniem prawa w zakresie obrony cywilnej, różnego rodzaju postulaty i poglądy wypowiedziane na szczeblu prawodawcy, a także inne czynniki, które mogą oddziaływać na kształt treści prawa (np. sytuacja międzynarodowa, stan bezpieczeństwa wewnątrz państwa itp.). Mówiąc o aspekcie poznawczym źródeł prawa należy mieć na uwadze dokumenty, z których można czerpać informacje na temat obowiązujących norm prawnych dotyczących obrony cywilnej. W Polsce zasadniczą rolę poznawczą pełni dziennik urzędowy – Dziennik Ustaw. Do innych ważnych dzienników urzędowych pełniących funkcję poznawczą i informacyjną (oraz będących miejscem ogłaszania aktów prawnych) należą: Monitor Polski, Dzienniki Urzędowe Ministrów, dzienniki urzędowe wydawane w województwie i inne.<sup>11</sup> Należy podkreślić, że tylko korzystanie z informacji dostępnej w oficjalnych źródłach daje pewność aktualności prawa. Jeśli idzie o aspekt formalny źródeł prawa, to obejmuje on formy, w jakich przejawia się prawo. Należą do nich: konstytucja, ustawy, rozporządzenia, ratyfikowane umowy międzynarodowe, oraz akty prawa miejscowego. Warto dodać, że w prawie istnieje wyraźna hierarchizacja

<sup>7</sup> M. Wierzbowski (red.) *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Wyd. 10, Warszawa 2011, s. 31

<sup>8</sup> J. Szereniawski (red.) *Ustrój Administracji Publicznej*, (red.), Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1995, s. 43

<sup>9</sup> A. Korybski, A. Pieniążek, *Zarys prawa dla ekonomistów*, MORPOL. Lublin 1998, s. 67-68

<sup>10</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. XIII. Toruń 2011, „Dom Organizatora”, s. 91-92

<sup>11</sup> Zob. ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U.2011.197.1172)

źródeł prawa przypada Konstytucji RP, która określa podstawy ustroju społecznego, gospodarczego i politycznego, relacje między władzami, a także relację między władzą a obywatelami. Kolejne szczeble wśród źródeł prawa przypadają ratyfikowanym umowom, ustawom, rozporządzeniom oraz aktom prawa miejscowego.

Dokonane ustalenia dotyczące źródeł prawa wskazują na ścisłe ich powiązanie ze strukturą i funkcjonowaniem organizacji państwowej, która bez względu na miejsce i czas jego jej funkcjonowania tworzy prawo w celu „zapewnienia ładu społecznego oraz porządku zachowań w celu zapewnienia poczucia bezpieczeństwa oraz pewności relacji społecznych”.<sup>12</sup> Rozwijając zaprezentowaną definicję trafny wydaje się pogląd K. Wojtyczka, który termin „prawo” odniósł do „ogółu przepisów, norm prawnych regulujących stosunki między podmiotami w kategorii: co przysługuje, co wolno robić na mocy obowiązujących przepisów?”.<sup>13</sup> Wypowiedziany pogląd autora wskazuje, że każda wypowiedź normatywna dotycząca funkcjonowania obrony cywilnej powinna zatem zawierać: a) określenie adresata normy; b) okoliczności, w których ma nastąpić nakazane postępowanie; c) sposoby zachowania w postaci nakazanego działania lub zaniechania. Na tej podstawie należy przyjąć, że prawo dotyczące obrony cywilnej powinno stanowić zbiór norm postępowania dla organów publicznych oraz społeczeństwa z uwagi na swoje doniosłe znaczenie, ponieważ powinno wskazywać:

- w jaki sposób oraz w jakich okolicznościach prawodawca powinien działać w celu wywarcia wpływu na rzeczywistość społeczną w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej?
- jakie osoby fizyczne, organy oraz instytucje powinny realizować zadania z zakresu obrony cywilnej?
- jaki powinien być sposób kontroli zgodności realizowanych zadań w celu uzyskania określonych skutków prawnych w zakresie obrony cywilnej?

Mając na uwadze powyższe ustalenia dotyczące źródeł prawa dotyczących funkcjonowania obrony cywilnej można do analizy kolejnego terminu: „obrona cywilna”. Analiza obowiązujących aktów normatywnych wykazała, że legalną definicję „obrony cywilnej” zawiera art. 137 uopoo, według którego celem obrony cywilnej jest: „ochrona ludności, zakładów pracy i urzędzeń 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”. Treść art. 137 uopoo wskazuje, zatem czas funkcjonowania obrony cywilnej, tj. czas wojny i czas pokoju oraz rygory prawne dotyczące funkcjonowania obrony cywilnej w czasie pokoju w postaci zaistnienia klęski żywiołowej lub zagrożenia dla środowiska. Ponadto, wymieniony przepis określa charakter działania obrony cywilnej w czasie pokoju, polega on nie na samoistnym działaniu lecz „współdziałaniu w zwalczaniu klęsk żywiołowych, zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków”.

Jest rzeczą charakterystyczną, że w brzmieniu nadanym przez art. 137 uopoo zakres podmiotowy obrony cywilnej odnosi się do całej ludności, która znajduje się na terenie państwa. Taka interpretacja wynika z użycia przez ustawodawcę

<sup>12</sup> A. Korybski, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe. Lublin 1998, s. 27

<sup>13</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Zakamycze 1999, s. 20

terminu „ochrona ludności”, nie zaś terminu „ochrona obywateli”. W konsekwencji termin „obrona cywilna” w rozumieniu art. 137 uopoo odnosi się do obowiązku objęcia ochroną wszystkich osób przebywających na terenie kraju, bez względu na narodowość, obywatelstwo, płeć, wykształcenie, pochodzenie i status społeczny, czy jakiegokolwiek inne różnice. Jediną prawną przesłanką do nabycia prawa do wymienionej ochrony jest, w rozumieniu przepisu art. 137 uopoo, potrzeba ich ratowania, o ile są one poszkodowane w czasie działań wojennych albo wystąpiło zagrożenie dla środowiska w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że przepisy ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP zawierają przepisy skierowane do diametralnie odmiennych podmiotów. O ile, bowiem przepis art. 137 uopoo ustanawia prawo do objęcia ochroną podmiotów poszkodowanych działaniami wojennymi, klęskami żywiołowymi lub zagrożeniem środowiska, o tyle inne przepisy uopoo: art. 4 ust. 2 pkt 4, art. 139 oraz art. 141 uopoo nakładają na pozostałych obywateli obowiązek realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej.

Wymieniony obowiązek wynika z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 4 uopoo, który stanowi, że powszechnemu obowiązkowi obrony podlegają wszyscy obywatele polscy zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do wykonywania tego obowiązku. Natomiast w ramach tego powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są obowiązani, m. in. do pełnienia służby w obronie cywilnej. Natomiast, przepis art. 139 ust. 1 uopoo definiuje zakres obowiązku obywateli w zakresie obrony cywilnej. Zgodnie z wymienionym przepisem polega on na: 1) odbywaniu: a) służby w obronie cywilnej, b) edukacji dla bezpieczeństwa; c) szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony ludności; 2) wykonywaniu innych zadań przewidzianych w ustawie. Jednocześnie na mocy powołanego przepisu osoby podlegające obowiązkowi służby w obronie cywilnej mogą być zobowiązane w ramach tej służby do wykonywania prac niezbędnych dla potrzeb obrony cywilnej oraz do udziału w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. Z kolei, przepis art. 141 ust. 1 uopoo wskazuje, że obowiązek służby w obronie cywilnej może mieć formę odbywania w czasie pokoju zasadniczej służby, szkolenia lub ćwiczeń, albo też pełnienia w czasie wojny czynnej służby.

Kończąc, zatem rozważania na temat pojęcia „źródła prawa dotyczące obrony cywilnej” należy uznać, że dotyczą one dwóch przeciwstawnych stanów prawnych. Z jednej strony stanowią źródło obowiązków obywatelskich wiążących z realizacją zadań z zakresu obrony cywilnej. Po drugie, „pojęcie źródeł prawa dotyczące obrony cywilnej” stanowi źródło prawa do ochrony osób i ich mienia jeżeli ucierpiały lub są zagrożone w związku z prowadzonymi działaniami zbrojnymi, zaistnieniem klęsk żywiołowych oraz zagrożeniem środowiska.

#### **Krajowe źródła prawa dotyczące obrony cywilnej.**

Potrzeba ścisłego określenia źródeł prawa dotyczących obrony cywilnej o charakterze krajowym wymaga *a priori* odwołania się do przepisów konstytucyjnych. Fundamentalny wydaje się tu być przepis art. 87 Konstytucji RP,<sup>14</sup> z którego wynika, że źródłem prawa w Polsce są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Treść powołanego przepisu wskazuje, że wśród źródeł prawa krajowego, dotyczących obrony cywilnej o charakterze krajowym funkcjonują dwa kategorie źródeł prawa. Po pierwsze,

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483)

źródła prawa posiadające charakter ustrojowy, do których należą unormowania konstytucyjne. Po drugie, źródła prawa zawarte w ustawach zwykłych, ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz aktach wykonawczych do ustawy – rozporządzeniach, które zawierają regulacje prawne o charakterze wykonawczym dotyczących obrony cywilnej.

Przechodząc do aktu normatywnego, zajmującego najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa, Konstytucji RP, należy wskazać, że sformułowań normatywnych dotyczących obrony cywilnej należy upatrywać w art. 5 oraz art. 85 Konstytucji. Zgodnie z pierwszym przepisem art. 5, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności, prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań najistotniejsze są, zamieszczone w art. 5 Konstytucji, pojęcia: „bezpieczeństwo obywateli”, „ochrona środowiska” oraz „dziedzictwo narodowe”. Zamieszczenie wymienionych pojęć w źródle prawa zajmującym najwyższe miejsce wśród pozostałych źródeł prawa wskazuje, że powinny być one pod ochroną powszechnego prawa krajowego, w razie zaistnienia okoliczności powodujących ich zagrożenie. Z art. 5 Konstytucji RP wynika, bowiem ogólna dyrektywa, skierowana do organów państwowych nakazująca działanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w kierunku realizacji treści dyspozycji tego przepisu. Taki też pogląd został wyrażony w doktrynie prawa. Mianowicie, podkreślono, że art. 5 określa funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania. Natomiast wymienienie tych funkcji jest rzeczą bardzo istotną, gdyż z nich wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych w ogóle, a przede wszystkim tych, które powołuje sama Konstytucja”.<sup>15</sup>

Drugi przepis konstytucyjny art. 85 stanowi, że obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny. Wymieniony obowiązek jest więc, w odróżnieniu od obowiązku państwa wynikającego z art. 5 Konstytucji RP, korelatem powinności obywatela wobec własnej Ojczyzny. Na tej podstawie można założyć tezę, że art. 85 Konstytucji RP odnosi się do realizacji obowiązków obywatelskich, których celem jest ochrona najwyższych wartości społecznych i publicznych w sytuacji ich zagrożenia. Rangę obowiązków obywatelskich podkreślił też niejednokrotnie sąd administracyjny. Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 21.10.2005 r. wypowiedział pogląd w myśl którego: „Zgodnie z art. 85 Konstytucji RP obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny, który to obowiązek wykonywany być może w różny sposób, w tym również poprzez realizację zadań w ramach obrony cywilnej, o czym mowa w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej”.<sup>16</sup> Podobny pogląd wygłosił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 20.04.2007 roku zdaniem Sądu „obrona kraju jest obowiązkiem nie tylko sił zbrojnych, czy też podmiotów państwowych, ale również podmiotów prywatnych i osób fizycznych, a obowiązek ten wynika wprost z Konstytucji”.<sup>17</sup>

W ten sposób treść art. 85 Konstytucji RP stanowi dopełnienie dyrektywy zawartej w art. 5 Konstytucji RP. Z jednej strony ustawodawca konstytucyjny

<sup>15</sup> W. Skrzydło, *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX, 2013, Nr 144751

<sup>16</sup> Wyrok II SA/Wa 1216/05 z 21.10.2005 r. LEX nr 188763

<sup>17</sup> Wyrok IV SA/Wa 68/07 z 20.04.2007 r., LEX nr 337829

ustanawia obowiązek państwa w celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, strzeżenia dziedzictwa narodowego oraz ochrony środowiska. Z drugiej strony zaś, wprowadza korelat konstytucyjnego obowiązku obywateli w kierunku wspierania przedsięwzięć państwowych celu realizacji wspólnego celu, jakim jest ochrona najwyższych wartości konstytucyjnych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, na dwa kolejne przepisy konstytucyjne, które wiążą się z problematyką źródeł prawa obrony cywilnej, a mianowicie art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP. W myśl pierwszego przepisu Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Jak trafnie podkreślił w postanowieniu Naczelny Sąd Administracyjny „Z art. 2 Konstytucji RP statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasada zaufania do Państwa i stanowionego przez jego organy prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą”.<sup>18</sup>

Z pojęciem państwa prawnego, wskazanego w art. 2 Konstytucji RP koresponduje pojęcie „praworządności”. W doktrynie wyrażono pogląd, w myśl którego „O stanie praworządności w państwie [...] można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa”.<sup>19</sup> Opierając się na komentowanym przepisie konstytucyjnym oraz judykaturze należy uznać, że wszelkie źródła prawa zawierające powinności obywateli, zadania organów publicznych czy też konkretne formy obrony cywilnej muszą być osadzone w obowiązującym prawie. Natomiast, jakakolwiek dowolność w zakresie realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej powinna być niedopuszczalna.

Odnosząc się do kolejnego przepisu, art. 7 Konstytucji RP należy wskazać, że zawiera on dyrektywę zgodnie z którą „organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa”. W doktrynie wyrażono pogląd, w myśl którego: „konstytucyjna zasada państwa prawnego wyrażona w powołanym art. 7 nie odnosi się do obywateli, lecz do działań państwa i wiąże się ściśle z kwalifikacją prawną władczych działań organów władzy publicznej, które przejawiają się w formie stanowienia prawa lub w formie stosowania prawa”.<sup>20</sup>

Przedstawiony przepis oraz pogląd doktrynalny prowadzi do wniosku, że stanowienie prawa dotyczącego obrony cywilnej powinno odbywać się w sposób sformalizowany, perspektywiczny w oparciu o normy kompetencyjne.<sup>21</sup> Ponadto, w procesie stanowienia prawa dotyczącego obrony cywilnej niezbędne jest określenie, wprost, jaki organ, o jakiej mocy prawnej i w jakim trybie może powoływać normy dotyczące obrony cywilnej.

Drugim źródłem prawa w zakresie obrony cywilnej o charakterze krajowym jest powołana wcześniej ustawa z dnia 31 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z przyjętą procedurą

<sup>18</sup> Postanowienie NSA w Warszawie z 29.04.2011, OSK 228/11, LEX nr 1081765

<sup>19</sup> P. Ballada, *Zagadnienie obowiązku stosowania prawa materialnego w postępowaniu przed sądem polubownym*, RPEiS 2002/1/87. Teza 5

<sup>20</sup> J. Kuciński, *Nauka o ...*, op. cit. s. 193

<sup>21</sup> T. Stawecki, P. Wiczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2003, s. 139-140

legislacyjną ustawa zawiera fundamentalne rozwiązania prawne w zakresie funkcjonowania obrony cywilnej. Jest ona wynikiem kompetencji prawotwórczych parlamentu, który reguluje na zasadzie wyłączności sprawy przekazane do uregulowania w drodze materii ustawowej. Do obszaru tego należy m.in. nakładanie na obywateli i ich organizacje obowiązków, określanie pozycji ustrojowej i kompetencji organów władzy publicznej, państwowej i samorządowej w zakresie powszechnego obowiązku obrony.

Odnosząc się natomiast do ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP należy wyjaśnić, że ustawodawca zamieścił w art. 1 powtórzenie przepisu art. 85 Konstytucji RP, w myśl którego obowiązkiem obywatela polskiego jest obrona Ojczyzny. Następnie zaś w art. 2 ustawy zamieścił dyrektywę w myśl, której umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach.

W dalszych unormowaniach ustawodawca sprecyzował poszczególne rodzaje obowiązków obywatelskich, w tym również zamieścił przepis art. 4, z którego wynika *expressis verbis*, że powszechnemu obywatelowi obrony podlegają wszyscy obywatele polscy zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do wykonywania tego obowiązku. Natomiast w ramach powszechnego obowiązku obrony obywatele polscy są obowiązani m. in. do uczestniczenia w samoobronie ludności. W drodze ustawowej prawodawca uregulował także sprawy dotyczące: 1) centralnych i terenowych organów, właściwych w zakresie obrony cywilnej oraz ich kompetencji; 2) kompetencji wskazanych podmiotów do tworzenia formacji obrony cywilnej; 3) zakresu obowiązku obywateli w zakresie obrony cywilnej oraz służby w formacjach obrony cywilnej.

Mając na uwadze przedstawione regulacje normatywne w zakresie problematyki obrony cywilnej należy uznać, że źródła ustawowe zawarte w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stanowią najistotniejszy fundament legislacyjny w zakresie obrony cywilnej.

Trzecie źródło prawa dla funkcjonowania obrony cywilnej stanowią rozporządzenia wykonawcze organów władzy wykonawczej – Rady Ministrów i ministrów. Posiadają one podobnie jak i ustawa moc powszechnie obowiązującego źródła prawa, lecz w odróżnieniu od ustawy ich celem jest skonkretyzowanie poszczególnych kwestii ustawowych na podstawie delegacji ustawowej przez upoważnione organy administracji państwowej. Jak podniesiono w orzecznictwie, przepis wykonawczy może ze swej istoty jedynie „wykonywać” ustawę, a więc ją uzupełniać, nie może natomiast regulować materii, która nie była przedmiotem ustawy, traci bowiem wówczas swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i wykraczając w ten sposób poza granice upoważnienia ustawowego i nie mieszczą się w przedmiocie regulacji tej ustawy.<sup>22</sup>

Kompetencje Rady Ministrów w zakresie obrony cywilnej formalnie wyznaczają zarówno normy konstytucyjne, jak i normy ustawy o powszechnym

---

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.04.2010, SA, III SA/Kr 1/09, LEX nr 686754



obowiązku obrony. I tak, zgodnie z art. 146 ust. 4 Konstytucji RP kompetencje prawotwórcze Rady Ministrów w zakresie obrony cywilnej wynikają z sformułowań konstytucyjnych, które wskazują, że:

- zapewnia ona wykonanie ustaw;
- wydaje rozporządzenia;
- koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej;
- zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny;
- zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa;
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej.

Z kolei, dowodem ustawowych kompetencji Rady Ministrów do stanowienia źródeł prawa w zakresie obrony cywilnej, są następujące sformułowania uopoo:

- Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, jak również zasady i tryb kierowania oraz koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej (art. 17 ust. 8);
- Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, liczbę osób, które mogą być powołane w danym roku kalendarzowym do czynnej służby wojskowej, zasadniczej służby lub szkolenia w obronie cywilnej oraz do służby w formacjach uzbrojonych niewchodzących w skład Sił Zbrojnych (art. 57 ust. 1);
- Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, jednostki organizacyjne obrony cywilnej, w których w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny czynna służba jest pełniona bezterminowo, biorąc pod uwagę jednostki, do których zadań należy wykrywanie zagrożeń, alarmowanie i prowadzenie akcji ratunkowych (art. 149 ust. 2)..

Status Rady Ministrów w zakresie stanowienia źródeł prawa został wyraźnie wielokrotnie podkreślony w doktrynie prawa. Między innymi wypowiedziano pogląd, iż „do kompetencji Rady Ministrów należą sprawy polityki wewnętrznej niezastrzeżone dla innych organów państwowych. Z tego powodu niedopuszczalne jest powierzenie tej kategorii spraw innemu organowi bez przyzwolenia Konstytucji, pomimo, że istnieje wielość organów władzy wykonawczej, które podejmują działania publiczne, składające się na funkcję wykonawczą państwa.<sup>23</sup> Wskazana rola i pozycja Rady Ministrów w zakresie obrony cywilnej przez ustawodawcę spowodowały, że jej rola w zakresie źródeł prawa jest doniosła. Dowodem są wydane przez nią następujące akty normatywne dotyczące obrony cywilnej:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 roku w sprawie stanowisk uznawanych za równorzędne z odbywaniem służby w obronie cywilnej;<sup>24</sup>
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin;<sup>25</sup>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności;<sup>26</sup>

<sup>23</sup> A. Herzog, *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, Państwo i Prawo, 10/11/108, s. 115. Teza 2

<sup>24</sup> Dz.U.2005.60.519

<sup>25</sup> Dz.U.2002.96.850

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie zasad zwalniania przez pracodawców z obowiązku świadczenia pracy osób powołanych do służby w obronie cywilnej w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska;<sup>27</sup>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1993 r. w sprawie przyznawania zakwaterowania i bezpłatnego wyżywienia lub równoważnika pieniężnego oraz zwrotu kosztów przejazdu osobom odbywającym służbę w obronie cywilnej;<sup>28</sup>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie umundurowania osób odbywających służbę w obronie cywilnej;<sup>29</sup>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie właściwości organów i trybu postępowania w sprawach o odszkodowanie i inne świadczenia pieniężne przysługujące z tytułu uszczerbku na zdrowiu oraz w razie śmierci ratownika odbywającego zasadniczą służbę w jednostce organizacyjnej obrony cywilnej.<sup>30</sup>

W tej samej grupie źródeł prawa, co rozporządzenia Rady Ministrów znajdują się także rozporządzenia dotyczące obrony cywilnej, wydane przez poszczególnych ministrów. Ranga mocy obowiązujące źródeł prawa wydanych przez ministrów w zakresie obrony cywilnej płynie stąd, że minister podobnie jak i Prezes Rady Ministrów występuje w podwójnej roli: jako członek kolegiального organu administracji publicznej oraz jako samodzielny naczelny organ administracji publicznej, powołany do kierowania określonym działem administracji. W myśl, bowiem art. 149 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej oraz jako kierujący działem administracji rządowej wydają rozporządzenia. Z kolei, przykładem umocowania kompetencji ministrów w zakresie prawotwórczym w odniesieniu do obrony cywilnej są następujące sformułowania ustawowe:

- art. 18 ust. 3, „Ministrowie organizują wykonywanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony przez podległe ministerstwa, podporządkowane i nadzorowane jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorców, dla których są organami założycielskimi”;
- art. 138 ust. 3 „Formacje obrony cywilnej tworzą, w drodze rozporządzenia, ministrowie, a wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast) - w drodze zarządzenia, uwzględniając w szczególności: skalę występujących zagrożeń, rodzaj formacji, ich przeznaczenie oraz stan osobowy i organizację wewnętrzną”;
- art. 143 ust. 5, „Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, kategorie żołnierzy rezerwy, których przeznaczenie do służby w obronie cywilnej wymaga zgody wojskowego komendanta uzupełnień, z uwzględnieniem celu powołania do służby w obronie cywilnej oraz zadań, jakie mają tam wykonywać”;
- art. 161 ust. 2, „Ministrowie właściwy do spraw wewnętrznych oraz właściwy do spraw zdrowia określają, w drodze rozporządzenia, zasady korzystania ze świadczeń oraz zakres i tryb ich udzielania.

---

<sup>26</sup> Dz.U.1993.91.421.

<sup>27</sup> Dz.U.2005.60.518

<sup>28</sup> Dz.U.993.74.348

<sup>29</sup> Dz.U.2005.84.722

<sup>30</sup> Dz.U.2001.144.1619

Należy zwrócić uwagę, że poza organami upoważnionymi do wydawania przepisów w zakresie obrony cywilnej, kompetencji takich nie posiadają żadne inne organy publiczne. Natomiast organy posiadające takie kompetencje nie mogą przekazać swoich kompetencji prawotwórczych do wydania aktu normatywnego innemu organowi. Taka zasada w zakresie tworzenia prawa wynika z faktu, że uprawnienie do nałożenia na określony podmiot prawny obowiązku w zakresie obrony cywilnej musi wynikać albo wprost z ustawy, albo z przepisu rozporządzenia wydanego na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia.<sup>31</sup>

Opierając się na normach kompetencyjnych przyznanych przez ustawodawcę w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, poszczególni ministrowie wydali następujące rozporządzenia w sprawie obrony cywilnej. Należą do nich:

- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 kwietnia 2006 roku w sprawie określenia kategorii żołnierzy rezerwy, których przeznaczenie do służby w obronie cywilnej wymaga zgody wojskowego komendanta uzupełnień;<sup>32</sup>
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>33</sup>
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 kwietnia 2008 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>34</sup>
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2009 roku w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa;<sup>35</sup>
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 stycznia 2012 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>36</sup>
- Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 lipca 2009 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>37</sup>
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>38</sup>
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2009 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>39</sup>
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 3 października 2008 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>40</sup>
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>41</sup>
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 września 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>42</sup>
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej;<sup>43</sup>

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 10.09.2001 w Warszawie (II SA 1973/00), LEX nr 54758

<sup>32</sup> Dz.U.2006.83.576

<sup>33</sup> Dz.U.2006.230.1679

<sup>34</sup> Dz.U.2008.66.408

<sup>35</sup> Dz.U.2009.139.1131

<sup>36</sup> Dz.U.2012.88

<sup>37</sup> Dz.U.2009.118.994

<sup>38</sup> Dz.U.2009.112.921

<sup>39</sup> Dz.U.2009.58.476

<sup>40</sup> Dz.U.2008.183.1139

<sup>41</sup> Dz.U.2008.3.11

<sup>42</sup> Dz.U.2007.181.1297

<sup>43</sup> Dz.U.2007.120.829.

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej;<sup>44</sup>
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi).<sup>45</sup>

Wypada wspomnieć, że istotne znaczenie z punktu widzenia źródeł prawa w odniesieniu do obrony cywilnej mają także zarządzenia: Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie obowiązków przełożonych policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz ratowników oddziałów obrony cywilnej w zakresie zapewnienia realizacji uprawnień wyborczych,<sup>46</sup> a także Zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie wzoru oznak w obronie cywilnej, sposobu noszenia tych oznak i umundurowania oraz norm umundurowania przysługującego osobom odbywającym służbę w obronie cywilnej.<sup>47</sup>

Wymienione zarządzenia nie stanowią jednak zgodnie z art. 87 Konstytucji źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym. Ich charakter prawny został określony przez doktrynę prawa jako akty kierownictwa wewnętrznego. Są to, zatem akty samoistne naczelnych organów administracji publicznej, które mogą funkcjonować w ramach zamkniętej struktury danego resortu. Zwłaszcza zaś powinny stanowić podstawę do wydawania poleceń służbowych w kwestiach dotyczących regulowanej zarządzeniem materii. Stanowią one dopełnienie ustawowych źródeł prawa dotyczących funkcjonowania obrony cywilnej.

#### **Źródła prawa dotyczące obrony cywilnej o charakterze międzynarodowym**

Już pobieżna analiza różnego rodzaju aktów normatywnych dotyczących powszechnego obowiązku obrony kraju dostarczyła wiedzy do przyjęcia tezę, że funkcjonowanie obrony cywilnej opiera się nie tylko na normach krajowych, ale także i na normach międzynarodowych. Argumentem dla przyjętej tezy jest Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z dnia 8 czerwca 1977r.<sup>48</sup> W związku z przywołanym protokołem powstało pytanie, czy źródła prawa międzynarodowego dotyczące obrony cywilnej posiadają taką samą moc, jak źródła krajowe?

Udzielenie odpowiedzi na tak skonstruowane pytanie wymagało oparcia analizy o normy konstytucyjne, orzecznictwo jak i stan doktryny. Przeprowadzona wstępnie analiza norm konstytucyjnych wykazała, że dla ustalenia mocy prawnej źródeł prawa międzynarodowego, fundamentalne znaczenia ma powoływany już wcześniej przepis konstytucyjny art. 87 oraz przepis art. 91. Jak wyjaśniono

<sup>44</sup> Dz.U.2002.169.1391

<sup>45</sup> Dz.U.1998.161.1108

<sup>46</sup> M.P.2011.68.672

<sup>47</sup> M.P.1995.6.100

<sup>48</sup> Protokół I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Dz.U.1992.41.175 zał.)

w rozdziale poprzednim, zgodnie z art. 87 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, rozporządzenia oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe. Natomiast przepis art. 91 określa warunki skuteczności źródeł prawa o charakterze międzynarodowym. Wnika z niego, że dopiero ratyfikowana umowa międzynarodowa, ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i może być bezpośrednio stosowana chyba, że jej stosowanie było uzależnione od wydania ustawy.

W odniesieniu do źródeł prawa międzynarodowego obowiązuje, zatem specyficzny sposób przyjęcia umowy międzynarodowej. Jeżeli norma międzynarodowa zobowiązuje państwo-stronę do wprowadzenia zmian w prawie krajowym, to wprowadzenie tej normy następuje po zmianach prawa krajowego. Z tą też chwilą norma międzynarodowa staje się obowiązująca. Jeżeli natomiast norma prawa międzynarodowego sama stanowi źródło prawa i obowiązków oraz nadaje się do bezpośredniego stosowania w ramach wewnętrznego systemu prawnego państwa-strony związanej umową międzynarodową, to norma taka jest obowiązująca po ratyfikacji umowy międzynarodowej. Z punktu widzenia legislacji krajowej ratyfikacja oznacza oświadczenie złożone przez upoważniony na mocy ustawodawstwa krajowego organ państwa, że państwo to uważa daną umowę za ostatecznie wiążącą dla siebie.

Przedstawiony tryb przyjęcia umowy międzynarodowej do krajowego systemu prawnego był zastosowany w odniesieniu do I Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Zgodnie z obowiązującą zasadą został on ratyfikowany w dniu 19 września 1991 roku przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę.<sup>49</sup> Włączenie w ten sposób umowy prawa międzynarodowego w postaci I Protokołu dodatkowego do krajowego porządku prawnego było w istocie rzeczy recepcją istniejącego prawa międzynarodowego.

Wracając, na chwilę do przepisu art. 87 Konstytucji RP wypada, zatem wyraźnie podkreślić, że ustawodawca konstytucyjny nie kategoryzuje pod względem mocy ustaw i umów międzynarodowych. Każde z wymienionych źródeł prawa posiada taką samą moc prawną. Podobny pogląd został wyrażony w orzecznictwie. Mianowicie, że „już pod rządami Konstytucji z 1952 roku ukształtowała się koncepcja monistycznego porządku prawnego, gdzie umowy międzynarodowe stanowią część polskiego porządku prawnego. Zgodnie, bowiem z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, ustawodawca ustanawiając katalog źródeł prawa przyjął, że źródłem prawa są ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz że stanowią one część krajowego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba, że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.<sup>50</sup> Z kolei, w doktrynie wyrażono pogląd, w myśl którego prawo międzynarodowe pod względem formalnym, jest wyrazem procesu legislacyjnego, który doprowadził do powstania norm prawnych obowiązujących w społeczności międzynarodowej.<sup>51</sup>

Przytoczona regulacja konstytucyjna dotycząca źródeł prawa międzynarodowego oraz poglądy doktryny i orzecznictwa wskazują, że I Protokół dodatkowy ma charakter typowego źródła prawa międzynarodowego wyrażonego

<sup>49</sup> Dz.U.1992.41.175

<sup>50</sup> Postanowienie SN z 03.02.2009, IV KK 367/08, Biuletyn PK 2009/5/36-37

<sup>51</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*. LexisNexis, Wyd. 8. Warszawa 2008, s. 75

w formie umowy międzynarodowej. Należy przy tym wyjaśnić, że zgodnie z art. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>52</sup> oraz art. 2 ust. 1 pkt Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969r.<sup>53</sup> za umowę międzynarodową uważa się zgodne oświadczenie woli (porozumienie) przynajmniej dwóch podmiotów prawa międzynarodowego, uregulowane przez to prawo i wywołujące skutki w sferze tego prawa, niezależnie od tego czy jest ono ujęte w jednym, czy w większej liczbie dokumentów i bez względu na jego nazwę.

W doktrynie zwrócono uwagę, że w zasadzie w obrębie stosunków międzynarodowych pożądanym jest stan, w którym dochodzi do interferencji obu źródeł prawnych, tj. prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego. Chodzi o to, że w praktyce mogą występować rozbieżność, co do regulacji krajowych i międzynarodowych. Przykładowo, w przypadku omawianej obrony cywilnej, jej funkcjonowanie może mieć swoje umocowanie w prawie międzynarodowym, ale nie być przedmiotem regulacji krajowych. Z tego względu pozytywnie należy ocenić wyrażony w doktrynie prawa pogląd, w myśl którego wśród zasad prawidłowej legislacji, wpływających z zasady demokratycznego państwa prawnego, w ramach stosunków międzynarodowych objętych ratyfikacją, powinna również funkcjonować zasada integralności przepisów międzynarodowych z przepisami obowiązującymi w porządku prawnym państwa.<sup>54</sup>

Omawiając źródła prawa o charakterze międzynarodowym, dotyczącym obrony cywilnej należy wskazać na istotne różnice, które występują w procesie stanowienia norm międzynarodowych oraz norm krajowych. Otóż wyznacznikami w tej mierze są: zakres podmiotowy adresatów norm, sposób tworzenia norm międzynarodowych, zakres czasowy, jak i zakres terytorialny.

O podmiotowym zakresie źródeł międzynarodowych decyduje ilość związanych nim podmiotów. W praktyce źródłem prawa międzynarodowego występują umowy o charakterze bilateralnym (pomiędzy dwoma państwami), albo charakterze multilateralnym (pomiędzy wieloma państwami), jak to jest w przypadku I Protokołu dodatkowego. Jednocześnie, co należy wskazać, adresatem norm międzynarodowych są poszczególne państwa. Natomiast w przypadku norm krajowych ich adresatem będą jedynie instytucje funkcjonujące w obszarze danego państwa organy publiczne oraz przebywające tam podmioty. W odniesieniu do umów międzynarodowych, podmiotami porządku międzynarodowego mogą być jedynie państwa będące jednostkami suwerennymi. Tylko, bowiem państwo suwerenne dysponuje zdolnością prawnomiędzynarodową do tego, aby być nabywacem prawa i zaciągać zobowiązania poprzez własne działanie wynikające z prawa międzynarodowego. Dla podmiotowości międzynarodowej jest, zatem nie tylko zdolność traktatowa, która polega na możliwości bycia stroną umów międzynarodowych, ale także zdolność do kształtowania treści tych umów.

Z punktu widzenia obowiązywania I Protokołu Dodatkowego istotne są dwie regulacje, dotyczące zakresu temporalnego (czasowego) oraz przestrzennego. Zakres czasowy stosowania norm I Protokołu dodatkowego wyznacza art. 3 pkt a w zb. z art. 1 tego Protokołu. W myśl wymienionego przepisu początek

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U.2000.39.443)

<sup>53</sup> Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969r. (Dz.U.1990.74.439)

<sup>54</sup> P. Sarnecki, *Opinia w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, Przegląd Sejmowy, 2009/2/140-145, Teza 2

stosowania przepisów dotyczących obrony cywilnej następuje z chwilą faktycznego rozpoczęcia konfliktu zbrojnego. Natomiast, zgodnie z art. 3 pkt b, stosowanie przepisów I Protokołu w zakresie obrony cywilnej ustaje z chwilą całkowitego zakończenia działań zbrojnych. Natomiast, na terenie okupowanym z chwilą zakończenia okupacji.

Jeśli idzie o zakres przestrzenny (terytorialny) stosowania norm I Protokołu dodatkowego, to według przepisu art. 3 pkt b protokołu mają one zastosowanie do całego terytorium, na którym istnieje konflikt lub okupowanego terytorium. W brzmieniu, zatem przywołanego przepisu teren stosowania norm omawianego protokołu nie będzie zawsze pokrywał się z terytorium należącym do państw uczestniczących w konflikcie. Niekiedy będzie obejmował całe terytorium państwa, jego część albo też terytorium kilku państw zaangażowanych w konflikt zbrojny. Taka też zasada terytorialnego stosowania norm I Protokołu dodatkowego obowiązuje do klęsk żywiołowych.

Omawiając źródła prawa międzynarodowego w zakresie obrony cywilnej wypada zatrzymać się jeszcze nad jedną kwestią, a mianowicie treścią definicji „obrona cywilna” w rozumieniu I Protokołu dodatkowego. Kwestia ta jest o tyle istotna, że zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o z dnia 12 kwietnia 2000r. o umowach międzynarodowych związanie umową międzynarodową obejmuje wszelkie czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, w wyniku, których Rzeczpospolita Polska staje się stroną tej umowy. Otóż w brzmieniu nadanym przez art. 61 pkt a I Protokołu dodatkowego celem obrony cywilnej jest „wypełnianie zadań humanitarnych mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania”. Po drugie, obrona cywilna oznacza obowiązek realizacji zadań związanych z ochroną ludności cywilnej. Do tej kategorii zadaniowej należą: 1) służba ostrzegawcza; 2) ewakuacja; 3) przygotowanie i organizowanie schronów; 4) obsługa środków zaciemnienia; 5) ratownictwo; 6) służba medyczna, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; 7) walka z pożarami; 8) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; 9) odkażanie i inne podobne działania ochronne; 10) dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; 11) doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; 12) doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; 13) doraźne grzebanie zmarłych; 14) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania.

Porównanie treści definicji „obrona cywilna” wynikającej z art. 61 pkt a I Protokołu dodatkowego z treścią terminu „obrona cywilna” zawartego w art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony kraju w obrona cywilna prowadzi do wniosku, że w obu przypadkach mamy do czynienia z takim samym celem ochrony. Jednakże przepis art. 61 pkt a I Protokołu dodatkowego jest bardziej rozbudowany w stosunku do regulacji krajowej, jeżeli idzie o zakres zadaniowy obrony cywilnej. W tym przypadku przepis międzynarodowy jest bardziej uniwersalny w odróżnieniu do przepisu krajowego, ponieważ nie ogranicza zadań obrony cywilnej do ścisłego katalogu przedmiotowego.

Przedstawiona konstrukcja przepisu międzynarodowego wydaje się być słuszna, gdyż posiada charakter dyrektywy skierowanej do państw-sygnatariuszy konwencji. Z jej treści, bowiem wynika normatywny wzorzec zadań, które mogą być realizowane przez formacje obrony cywilnej i służby państwowe lub podmioty

niebędące Stronami konwencji – o ile zamierzają stosować normy protokołu. Biorąc za podstawę zalecenie dyrektywne, wynikające z art. 61 pkt a I Protokołu dodatkowego państwa-sygnatariusze konwencji poszczególne państwa mają możliwość tworzenia własnych systemów norm, adekwatnych do potrzeb krajowych, a jednocześnie będących w zgodzie z wzorcem międzynarodowym zawartym w omawianym protokole.

### **Podsumowanie**

Przeprowadzona analiz i ocena aktów normatywnych krajowych, międzynarodowych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa na temat funkcjonowania obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa pozwalają ostatecznie przyjąć, że został rozwiązany na wstępie problem: Czy istniejące źródła prawa stanowią wystarczającą podstawę do realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej? Dokonane ustalenia wskazują, że istniejące źródła prawa stanowią wystarczającą podstawę do realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej. Ponadto, pozwoliły uzyskać ogólną konkluzję: wykazane źródła prawa dotyczące funkcjonowania obrony cywilnej zabezpieczają działania organów administracji publicznej oraz obywateli pod względem prawnym w tak specyficznej sferze społecznej, jaką jest obrona cywilna.

Jednocześnie dokonane ustalenia na podstawie źródeł prawa krajowego, międzynarodowego oraz literatury przedmiotu, dotyczące obrony cywilnej, posłużyły do sprecyzowania następujących wniosków:

- Źródła prawa jako czynnik fundamentalny dla prawidłowej realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej nie powinien budzić większych kontrowersji. Jak dowiedziono, obrona cywilna ma ugruntowaną pozycję w świetle ustawodawstwa krajowego i międzynarodowego. Wyrazem tego jest usytuowanie norm dotyczących obrony cywilnej w aktach normatywnych najwyższej rangi: Konstytucji RP, ustawach, rozporządzeniach oraz I Protokole do Konwencji genewskiej. W ten sposób istnieje, od strony źródeł prawa, gwarancja realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej przez różne podmioty: organy publiczne, instytucje nie mające charakteru publicznego oraz osoby fizyczne.
- Doniosłą gwarancją realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej stanowią źródła prawa o charakterze międzynarodowym zawarte w I Protokole dodatkowym do Konwencji genewskich z 1949 r. Wymieniony Protokół, jako część prawa międzynarodowego, stanowi ogół normatywnych powiązań między państwami oraz ich organizacjami w ramach społeczności międzynarodowej. W tym sensie I Protokół dodatkowy ma charakter wzajemnych zobowiązań, które wynikają z zawartego pomiędzy państwami porozumienia. Jest rzeczą charakterystyczną, że normy protokołu nie mogą być naruszane w związku z obowiązującą w prawie międzynarodowym zasadą *pacta sunt servanda* – zawartych umów należy dochowrywać. Co więcej, normy I Protokołu dodatkowego w zakresie obrony cywilnej mogą być również realizowane przez państwa, które nie są stroną wymienionych konwencji.



- Z jednej strony źródła prawa zawierają regulacje prawne dotyczące prawa do objęcia ochroną osób i różnego rodzaju mienia w związku z toczącymi się działaniami wojennymi oraz zagrożeniem wynikającym z klęsk żywiołowych oraz zagrożeniem środowiska. Z drugiej strony źródła prawa wskazują zakres obowiązków, do jakich zobowiązani są obywatele oraz organy publiczne na okoliczność wystąpienia wymienionych wyżej zagrożeń.

### Streszczenie

Waga instytucji obrony cywilnej spowodowała, że znalazła ona swoje odzwierciedlenie zarówno w przepisach krajowych, jak i przepisach międzynarodowych. W istocie rzeczy chodzi o to, że obrona cywilna stanowi jedno z ogniw powszechnego obowiązku obrony państwa, które przewidziane jest do ochrony istotnych wartości społecznych i publicznych w sytuacji ich zagrożenia. Z tego względu przepisy prawa stanowią normatywną konstrukcję określającą procedurę wykorzystania obrony cywilnej, jej podmiot i przedmiot, okoliczności, w których może być ona wykorzystana oraz organy kierujące obroną cywilną.

### Summary

The importance of civil defence institutions resulted in representing them both in domestic and international regulations. In effect, this means that civil defence constitutes one of the components of the universal duty to defend one's country in case of threat. For this reason, law provides a normative framework which defines the procedure for civil defence operations, its subject, object, and circumstances which permit its employment, as well as authorities in charge of its operations.

### Bibliografia

1. Ballada P., *Zagadnienie obowiązku stosowania prawa materialnego w postępowaniu przed sądem polubownym*, RPEiS 2002/1/87. Teza 5
2. Banasiński C., *Pozycja prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym (w świetle Konstytucji z 1997 r.)*, PPEur 1997/2/5. Teza 1
3. Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*. Lexis Nexis, Wyd. 8. Warszawa 2008
4. Herzog A., *W kwestii zgodności z Konstytucją nowelizacji ustawy o prokuraturze*, PiP, 10/11/108-115. Teza 2
5. I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. (Dz.U.1992.41.175)
6. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku (Dz.U.1990.74.439)
7. Korybski A., Pieniążek A., *Zarys prawa dla ekonomistów*, MORPOL. Lublin 1998
8. Kuciński J., *Nauka o Państwie i Prawie*, ALma Mer. Warszawa 2008
9. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wyd. XIII, „Dom Organizatora”. Toruń 2011

10. Postanowienie NSA w Warszawie z 29.04.2011, OSK 228/11, LEX nr 1081765
11. Postanowienie SN z 03.02.2009, IV KK 367/08, Biuletyn PK 2009/5/36-37
12. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Wyd. 10. Warszawa 2011
13. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania szefa obrony cywilnej kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz.U.2002.96.850)
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 kwietnia 2009 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2009.58.476)
15. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2009 roku w sprawie sposobu realizacji edukacji dla bezpieczeństwa (Dz.U.2009.139.1131)
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2009.112.921)
17. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2008.3.11)
18. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2006.230.1679)
19. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 kwietnia 2006 roku w sprawie określenia kategorii żołnierzy rezerwy, których przeznaczenie do służby w obronie cywilnej wymaga zgody wojskowego komendanta uzupełnień (Dz.U.2006.83.576)
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 3 października 2008 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2008.183.1139)
21. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 kwietnia 2008 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2008.66.408)
22. Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 lipca 2009 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2009.118.994)
23. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 września 2002 r. w sprawie odbywania służby w obronie cywilnej (Dz.U.2002.169.1391)
24. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych z Policją, jednostkami ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej i strażami gminnymi (miejskimi) (Dz.U.1998.161.1108)
25. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 stycznia 2012 roku w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2012.Nr 88)
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 września 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2007.181.1297)
27. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia formacji obrony cywilnej (Dz.U.2007.120.829)

28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie właściwości organów i trybu postępowania w sprawach o odszkodowanie i inne świadczenia pieniężne przysługujące z tytułu uszczerbku na zdrowiu oraz w razie śmierci ratownika odbywającego zasadniczą służbę w jednostce organizacyjnej obrony cywilnej (Dz.U.200.144.1619)
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie powszechnej samoobrony ludności (Dz.U.1993.91.421)
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie stanowisk uznawanych za równorzędne z odbywaniem służby w obronie cywilnej (Dz.U.2005.60.519)
31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2005 r. w sprawie zasad zwalniania przez pracodawców z obowiązku świadczenia pracy osób powołanych do służby w obronie cywilnej w związku ze zwalczaniem klęsk żywiołowych, katastrof i zagrożeń środowiska (Dz.U.2005.60.518)
32. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1993 r. w sprawie przyznawania zakwaterowania i bezpłatnego wyżywienia lub równoważnika pieniężnego oraz zwrotu kosztów przejazdu osobom odbywającym służbę w obronie cywilnej (Dz.U.1993.74.348)
33. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie umundurowania osób odbywających służbę w obronie cywilnej (Dz.U.2005.84.722)
34. Sarnecki P. *Opinia w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy”, 2009/2/140-145, Teza 2
35. Skrzydło W., *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX, 2013, Nr 144751
36. Stawecki T., Wieczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, C.H. Beck. Warszawa 2003
37. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U.2000.39.443)
38. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483)
39. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2011.197.1172 – j.t.)
40. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2004241. 2416 – j.t.)
41. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U.2009.12.68)
42. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2007.89.590)
43. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U.2006.191.1410)
44. J. Szereniawski (red.), *Ustrój Administracji Publicznej*. (red.), Lubelskie Towarzystwo Naukowe. Lublin 1995
45. Wyrok II SA/Wa 1216/05 z 21.10.2005 r. LEX nr 188763

46. Wyrok IV SA/Wa 68/07 z 20.04.2007 r., LEX nr 337829
47. Wyrok NSA z 10.09.2001 w Warszawie (II SA 1973/00), LEX nr 54758
48. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.04.2010, SA, III SA/Kr 1/09, LEX nr 686754
49. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie obowiązków przełożonych policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu oraz ratowników oddziałów obrony cywilnej w zakresie zapewnienia realizacji uprawnień wyborczych (M.P.2011.68.672)
50. Zarządzenie Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 22 grudnia 1994 roku w sprawie wzoru oznak w obronie cywilnej, sposobu noszenia tych oznak i umundurowania oraz norm umundurowania przysługującego osobom odbywającym służbę w obronie cywilnej (M.P.1995.6.100)