

System ochrony ludności cywilnej w Polsce

Civil protection system in Poland

Abstrakt: W artykule zaprezentowano pojęcie ochrony ludności cywilnej oraz rozważono związane z nim dylematy definicyjne. Następnie przedstawiono definicję i zadania systemu ochrony ludności, z wyodrębnieniem zadań głównych i szczegółowych. Zaprezentowano wykaz działań, jakie powinny zostać osiągnięte przez sprawnie działający system, a także wykaz wskazówek, którymi należy się kierować, organizując system ochrony ludności. Następnie scharakteryzowano system ochrony ludności jako część systemu bezpieczeństwa narodowego, identyfikując tym samym podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze. **Słowa kluczowe:** ochrona ludności, system ochrony ludności, system bezpieczeństwa narodowego, zadania systemu ochrony ludności

Abstract: The paper presents the concept of protection of civilians and considered the definitional dilemmas associated with this concept. Next, the definition and tasks of the civil protection system with the identification of main and detailed tasks were presented. A list of actions that should be achieved by a well-functioning system, as well as a list of guidelines that should be guided by organizing the civil protection system was presented. Subsequently, the civil protection system was characterized as part of the national security system, thus identifying the management subsystem and the executive subsystems.

Keywords: civil protection, civil protection system, national security system, tasks of the civil protection system

Wprowadzenie

Właściwa realizacja ochrony ludności zasadniczo wpływa na bezpieczeństwo ludzi, a konkretniej daje im szansę przetrwania w sytuacji zagrożenia. Z obecnie realizowaną ochroną ludności wiąże się jednak kilka kluczowych problemów. Po pierwsze brakuje odpowiednich regulacji prawnych poświęconych temu zagadnieniu. Zauważył to m.in. Bogdan Michailiuk: „Największym problemem w zakresie organizacji systemu

ochrony ludności w Polsce pozostaje brak kompleksowych uregulowań prawnych”¹. Obecnie procedowany jest projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Jest to projekt z 2016 roku. Podkreślić należy, że przed wskazanym czasem również trwały prace nad projektem ustawy regulującej te kwestie, jednak jej założenia uległy zmianie po rekonstrukcji rządu. Po drugie, w zakresie ochrony ludności istnieją problemy związane z brakiem odpowiedniej ilości środków finansowych, które należałoby przeznaczyć na realizację przewidywanych zadań.

Rozwiązanie powyższych problemów poprawi funkcjonowanie systemu ochrony ludności w Polsce, którego sprawne działanie jest gwarancją bezpieczeństwa obywateli. Zagwarantowanie bezpieczeństwa cywilom jest podstawową funkcją, jaką powinno realizować państwo. Wszelkie działania powinny być zatem nakierowane na ochronę ludności przed znanymi i ewentualnymi zagrożeniami.

System ochrony ludności jest bardzo złożony. W jego ramach współpracuje szereg różnych podmiotów, które powinny współdziałać celem osiągnięcia efektu synergii. Podmioty powinny wykorzystywać szanse i redukować pojawiające się ryzyka. Do najważniejszych podmiotów zaliczyć można: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzysowego; służby graniczne oraz inne instytucje².

Pojęcie ochrony ludności cywilnej

Pochodzenie leksykalne i dylematy definicyjne związane z pojęciem ochrony ludności bardzo dobrze zaprezentowane zostały przez Krzysztofa Zielińskiego w książce *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*. Na początku rozważań autor przedstawił ogólną definicję ochrony, którą określił jako działanie polegające na zabezpieczeniu, opiece, osłonie przed zniszczeniem, szkodą, skrzywdzeniem, niebezpieczeństwem; to co ochrania, osłania, daje schronienie, czyli obiekty budowle, schrony, ukrycia, urządzenia techniczne, prawo lub tego, który ochrania – strażnika, straż, służbę ochronną³.

Jest to bardzo ogólna definicja, obejmująca swoim zakresem zarówno pewne kategorie działań, które zaliczane są do ochrony, jak i przedmioty, i podmioty świad-

¹ B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, wyd. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 55.

² R. Kalinowski, *Wprowadzenie* [w:] R. Kalinowski, P. Szmitkowski, S. Zakrzewska (red.), *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, Siedlce 2015, s. 5.

³ K. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, wyd. Difin, Warszawa 2017, s. 105.

czące ochronę. Pojęcie ludności definiowane jest zaś jako ogół mieszkańców określonego terytorium, na przykład ludność państwa lub ludność świata. W praktyce ochrony ludności chodzi jednak nie tylko, choć głównie, o samych ludzi (ich życie i zdrowie), lecz także o dobra, w tym kulturalne, które są niezbędne do ich funkcjonowania, i środowisko, w którym mają mieć zapewnione bezpieczne warunki bytowania⁴.

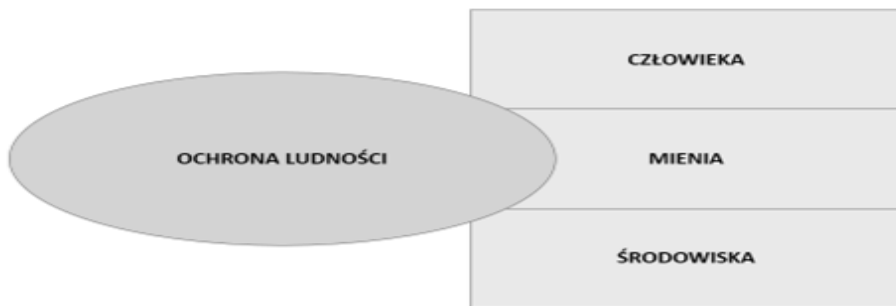
Bardzo ważne jest podkreślenie, że ochrona ludności nie obejmuje tylko i wyłącznie życia i zdrowia obywateli, ale jest pojęciem znacznie szerszym, obejmującym obszary, z którymi człowiek jest związany, takie jak środowisko i dobra. Ujęcie w zaprezentowanej definicji poza człowiekiem również wskazanych obszarów wydaje się być zasadne z uwagi na fakt, iż często ochrona tych obszarów warunkuje ochronę samego człowieka. Nie da się zagwarantować bezpieczeństwa ludziom w niebezpiecznym (nie-sprzyjającym) środowisku. To samo dotyczy dóbr, bez zagwarantowania dostępu do dóbr niezbędnych do przetrwania bezpieczeństwo człowieka zostanie zagrożone. Zresztą bardzo podobnie do kwestii definicyjnych w tym zakresie podchodzi kolejny autor, Bogdan Michailiuk, który w książce *Ochrona ludności. Wybrane problemy* prezentuje pojęcie i istotę ochrony ludności. Autor wskazuje na występowanie w definicji ochrony ludności trzech elementów (rys. 1), podkreśla, że ochrona ludności polega

(...) na ochronie osób cywilnych i obejmuje swym zasięgiem działania podejmowane przez podmioty administracji publicznej oraz podmioty indywidualne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób, ich mienia oraz otoczenia. Strategicznym celem ochrony cywili pozostaje utrzymanie możliwych do przetrwania warunków środowiskowych, pomocy socjalnej i psychologicznej osobom poszkodowanym, osłony prawnej oraz ich przygotowania w aspekcie edukacyjnym i sprawnościowym do radzenia sobie w obliczu katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, a także bezpośrednio po nich⁵.

Ochrona ludności nie obejmuje tylko i wyłącznie działań podejmowanych przez podmioty zewnętrzne. To również działania podejmowane przez samą ludność. W związku z tym kluczowa jest odpowiednio realizowana edukacja, która dostarczy wiedzy o sposobach najlepszego postępowania.

⁴ Ibidem, s. 105-106.

⁵ B. Michailiuk, op. cit., s. 56.



Źródło: B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, Warszawa 2017, s. 55.

Rysunek 1. Ochrona ludności – obszary

Ochrona ludności zorganizowana została celem zagwarantowania bezpieczeństwa ludności cywilnej, ponieważ ta ludność jest najbardziej narażona na wszelkie niebezpieczeństwa. Zakłada się również, że ludność cywilna jest gorzej przygotowana do sytuacji kryzysowych, aniżeli armia. Przed I wojną światową stosunek liczby poległych żołnierzy do ludności cywilnej wynosił 10:1, co oznacza, że w efekcie prowadzonych działań wojennych na dziesięciu żołnierzy ginęła jedna osoba cywilna. Współcześnie szacuje się, że stosunek ten zmieni się na 1:2, oznacza to, że na jednego żołnierza ginąć będą dwie osoby cywilne⁶. Ponadto zauważa się, że w trakcie konfliktów zbrojnych osoby cywilne również są najbardziej poszkodowaną grupą, gdyż stanowią 90% wszystkich śmiertelnych ofiar. W ciągu roku w wyniku bezpośrednich ataków umierają średnio 52 tysiące ludzi, a kolejne 200 tysięcy ginie z powodu pośrednich skutków walk. Podczas jednego z najbardziej brutalnych konfliktów ostatnich dekad – w Demokratycznej Republice Konga – w latach 1998-2002 zginęło łącznie 3,3 mln osób⁷. Zatem rozpatrując pojęcie ochrony ludności, należy mieć na uwadze fakt, iż odnosi się ona właśnie do ludności cywilnej.

W literaturze przedstawionych jest bardzo dużo różnych definicji ochrony ludności, przykładowo można ją zdefiniować jako

jedną z zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego przez organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, a w uzasadnionych przypadkach także przez siły zbrojne, polegającą na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających

⁶ F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Difin, Warszawa 2012, s. 9-10.

⁷ J. Dobrowolska-Polak, *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, wyd. Instytut Zachodni, Poznań 2011, s. 9.

stan normalny, mających na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzieleniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich⁸.

Ochronę ludności można również przedstawić jako:

kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć, realizowanych przy wysiłku wszystkich podmiotów prawa państwowego, mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz dóbr i środowiska przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka, przewyżczenia ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania⁹.

W drugiej definicji podkreślono, że na ochronę ludności składają się zbiorowe wysiłki. Ich rezultatem ma być nowa wiedza, która zawierać będzie podejście odmienne do rozwiązywanych problemów od dotychczas stosowanego. Działania realizowane w ramach ochrony ludności nakierowane są na zagwarantowanie bezpieczeństwa cywilom, ich mieniu i środowisku, które na nich oddziałuje. Ponadto wszelkie działania realizowane w ramach systemu ochrony ludności powinny przeciwstawiać się różnym rodzajom zagrożeń, nie tylko tym będącym konsekwencją działania człowieka.

Definicja i zadania systemu ochrony ludności

System można określić jako skoordynowany układ elementów, zbiór, tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym uporządkowaniem jego części; uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzący jakąś teorię; zasady organizacji czegoś, ogół przepisów, reguł obowiązujących, według których coś jest wykonane, także forma ustroju państwowego; określony sposób, metoda postępowania, wykonywanie jakiejś czynności¹⁰.

Bazując na tej ogólnej definicji systemu można stwierdzić, że system ochrony ludności: stanowi układ organów zarządzających wraz z zachodzącymi pomiędzy nimi powiązaniem informacyjnymi oraz sposobów działania regulujących zasady jego funkcjonowania w celu reagowania na wypadek sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ludności cywilnej, jej otoczeniu i środowisku. SOL funkcjonuje w bardzo dynamicznym

⁸ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 67-68.

⁹ A. Skrabacz, *Ochrona ludności* [w:] R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 312.

¹⁰ *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1978, s. 387.

środowisku współczesnych zagrożeń i stanowi obszar cementujący wysiłki licznych podmiotów i instytucji w celu osiągnięcia efektu synergii i integracji zasobów, co z kolei ma pomóc w możliwie najbardziej efektywny sposób reagować na potencjalne i realne niebezpieczeństwa oraz minimalizować skutki ich wystąpienia¹¹.

W systemie ochrony ludności wyróżniono grupę podmiotów zarządzających oraz występujące pomiędzy nimi powiązania informacyjne i przyjęte sposoby działania. Odpowiednio przechowywana i przekazywana informacja powinna wpłynąć na utrzymanie porządku. Ponadto sprawdzona, przekazana w odpowiednim czasie i odpowiedniemu podmiotowi informacja znacząco wpływa na usprawnienie procesu komunikowania, który przekłada się na proces decyzyjny. W systemie ochrony ludności kluczowe znaczenie ma również odpowiedni sposób działania. Najlepszym rozwiązaniem zatem jest wdrożenie sprawdzonych sposobów postępowania, które nie powodowały problemów w przeszłości. W związku z tym, że system ochrony ludności funkcjonuje w zmiennym otoczeniu, musi charakteryzować się dużą elastycznością i powinien na bieżąco dostosowywać się do zachodzących zmian.

System ochrony ludności przeznaczony jest do realizacji czterech głównych zadań (tab. 1). W pierwszej kolejności mają one na celu nie dopuścić do wystąpienia zagrożeń, a jeżeli nie da się tego osiągnąć, powinny wpłynąć na zminimalizowanie negatywnych skutków. Minimalizacja skutków możliwa jest poprzez odpowiednie przygotowanie się na zagrożenie, które ma wystąpić. Zatem kluczowe jest zebranie szeregu informacji charakteryzujących zagrożenie i elementy z którymi jest powiązane. Odpowiednie przygotowanie powinno posłużyć podjęciu właściwych reakcji w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Po jego zażegnaniu niezbędne jest zaś podjęcie działań pozwalających odbudować to, co zostało zniszczone, w sposób racjonalny. Oznacza to, że należy nie tylko powrócić do stanu sprzed zagrożenia, ale polepszyć ten stan w taki sposób, że uniknie się lub zminimalizuje ryzyko narażenia na wystąpienie zagrożenia w przyszłości.

Przedstawione w tabeli 1 zadania główne są bardzo podobne do faz realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego, które są następujące:

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- usuwanie skutków i odtwarzanie zasobów (odbudowa)¹².

¹¹ B. Michailiuk, op. cit., s. 74-75.

¹² *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 2.

Tabela 1. Zadania systemu ochrony ludności

Zadanie główne	Zadania szczegółowe
1. Zapobieganie zagrożeniom i minimalizacja potencjalnych strat	<ul style="list-style-type: none"> – prace legislacyjne i badania naukowe; – analiza zagrożeń (przyczyn, charakteru i skutków); – analiza społeczno-ekonomicznych implikacji zagrożeń, planowanie operacyjne; – tworzenie rezerw i zapasów; – budżetowanie i organizowanie; – realizacja budowli i systemów zabezpieczających; – przygotowanie służb ochrony ludności i powszechna edukacja społeczeństwa; – racjonalne zagospodarowanie przestrzenne; – egzekwowanie przestrzegania przepisów ochronnych.
2. Przygotowanie się na sytuacje trudne	<ul style="list-style-type: none"> – weryfikacja planów operacyjnych; – ćwiczenia i treningi zrywające; – doraźne szkolenia ludności; – odtwarzanie rezerw i zapasów; – organizowanie stanowisk kierowania; – alarmowanie i powiadamianie.
3. Reagowanie na zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> – organizowanie ośrodków kierowania i koordynacji; – mobilizowanie służb ratowniczych i ochotników; – informowanie władz, środków masowego przekazu i społeczeństwa; – ratownictwo i ewakuacja; – udzielanie wszelkiego rodzaju pomocy poszkodowanym; – zapewnienie porządku w strefach zagrożenia (klęski); – wsparcie przez siły zbrojne; – samoobrona (samoochrona) powszechna.
4. Odbudowa racjonalna i bardziej odporna na zagrożenia	<ul style="list-style-type: none"> – odbudowa krótkoterminowa (przywrócenie niezbędnych standardów życia); – odbudowa długoterminowa (do kompletnej odbudowy całego obszaru objętego klęską); – wykrywanie i badanie przyczyn zagrożeń; – analiza skutków zjawisk niebezpiecznych i katastrof; – doskonalenie celów i metod prognozowania.

Źródło: B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, Warszawa 2017, s. 76.

Fazy zarządzania kryzysowego i zadania realizowane w ramach systemu ochrony ludności nie są tym samym, ale mają dużo elementów wspólnych. To samo dotyczy

systemu zarządzania kryzysowego i systemu ochrony ludności, pomiędzy którymi również występują podobieństwa. Podkreślić jednak należy, że systemy te nie są tym samym, a

... dalszy rozwój struktur ochrony ludności jest nierozdzielnie związany z rozwojem systemu zarządzania kryzysowego. Ten ostatni system zgodnie z ustawą przygotowany jest do działań prewencyjnych, ratowniczych oraz odbudowy infrastruktury krytycznej na wypadek wszelkiego rodzaju zagrożeń. System ochrony ludności w Polsce ma przed sobą liczne wyzwania i zmiany, które są konieczne. Wydaje się być niezbędnym, aby realizacja zadań związanych z ochroną ludności była spójna z zadaniami realizowanymi w ramach ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w taki sposób, aby system zarządzania kryzysowego współgrał i uzupełniał działania podejmowane na rzecz ochrony ludności¹³.

Zadania podejmowane w zakresie systemu ochrony ludności są węższe niż działania podejmowane w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Zasadniczą różnicę pomiędzy tymi dwoma systemami można przedstawić następująco:

- ochrona ludności dotyczy przede wszystkim tej ochrony, która obejmuje bezpośrednie działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności zamieszkującej dany obszar, a w razie konieczności jej wzmocnienia może uwzględniać także ochronę mienia i środowiska, tak by zmaksymalizować ochronę jednostki i zapewnić jej możliwości przetrwania;
- zarządzanie kryzysowe bezpośrednio ukierunkowane jest na zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu, środowisku naturalnemu oraz infrastrukturze krytycznej, przy czym należy zauważyć, że zakres wykonywania działań zarządzania kryzysowego, choć ograniczony do zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy przy wystąpieniu sytuacji kryzysowych niemilitarnych, realizowany powinien być w różnych stanach funkcjonowania państwa, tj. pokoju, kryzysu i wojny¹⁴.

W potocznym rozumieniu występuje pogląd, że system ochrony ludności jest tym samym czym system obrony cywilnej. Nie jest to jednak zgodne z prawdą. System ochrony ludności działa w czasie pokoju, dotyczy wszystkich zagrożeń, jakie mogą wystąpić względem ludzi każdego dnia. Obrona cywilna zaś, najogólniej rzecz ujmując, obejmuje zagrożenia dla ludności w czasie wojny oraz działania podejmowane w efekcie klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska. W tym kontekście podkreślić jednak należy,

¹³ G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, wyd. Difin, Warszawa 2018, s. 303.

¹⁴ D. Majchrzak, B. Michailiuk, I. Denysiuk, *Korelacje systemu ochrony ludności z systemem zarządzania kryzysowego*, praca naukowo-badawcza nr II.1.8.2.0, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016, s. 61-62.

że niektórzy teoretycy prezentują pogląd, że rozgraniczenie obrony cywilnej w aspekcie czasu pokoju i okresu wojny na ochronę ludności (czy ochronę cywilną) w czasie pokoju i obronę cywilną w czasie wojny jest niewłaściwe. Zdaniem tychże bowiem, niezależnie od okresu, powinna być to obrona cywilna, w ramach której – oprócz innych zadań – powinno się wyróżnić ochronę ludności i ogólnie rozumiane ratownictwo¹⁵.

Nie ma zatem w środowisku naukowym jednomyślności w kwestii relacji między systemem ochrony ludności a systemem obrony cywilnej. Problem pogłębia się jeszcze bardziej z uwagi na brak precyzyjnych uregulowań prawnych w tym zakresie. Zdaniem niektórych autorów system ochrony ludności działa uzupełniająco z systemem ratownictwa. Podkreślić należy, że systemy te poza tym, że mają charakter uzupełniający, jednocześnie różnią się między sobą. System ochronny ma charakter profilaktyczny i odnosi się do ograniczenia (zmniejszenia) ewentualnych bezpośrednich oraz wtórnych skutków zagrożeń. System ratowniczy zaś podporządkowany jest potrzebom niesienia pomocy poszkodowanym, co wskazuje na występowanie charakteru skutkowego. Oznacza to, że zadania wypełniane w ramach funkcji ochronnej ludności są realizowane przed możliwym zaistnieniem zagrożenia. Natomiast zadania wynikające z funkcji ratownictwa występują po jego wystąpieniu lub ewentualnie po jego ustąpieniu¹⁶.

Każdy system, również system ochrony ludności, powinien działać sprawnie. Pozwoli to osiągnąć realizację następujących działań:

- rozpoznanie i lokalizację źródła zagrożenia;
- likwidację lub (i) ograniczanie przyczyn zagrożenia oraz niedopuszczenie do jego rozprzestrzeniania;
- alarmowanie ludności i jej ewakuację z terenów zagrożonych;
- wnoszenie poszkodowanych i udzielanie im pomocy;
- izolację zagrożonego terenu i zapewnienie porządku w czasie prowadzenia akcji ratunkowej;
- zabezpieczenie poszkodowanej ludności warunków bytowych;
- przywracanie funkcjonowania naruszonych systemów lokalnej infrastruktury¹⁷.

Odpowiednia organizacja realizowanych działań powinna przyczynić się do zaoszczędzenia czasu oraz zmniejszenia ponoszonych kosztów. Zaleca się zatem

¹⁵ G. Pietrek, op. cit., s. 301.

¹⁶ R. Kalinowski, *Obrona cywilna RP*, [w:] J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001, s. 285.

¹⁷ R. Kalinowski, *System ochrony i ratownictwa ludności*, [w:] R. Kalinowski, P. Szmikowski, S. Zakrzewska (red.), *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, Siedlce 2015, s. 48-49.

przemysłane zaplanowanie działań, a następnie ich należyte zorganizowanie. W trakcie organizacji właściwego funkcjonowania systemu nie należy zapominać o:

- bezpieczeństwie własnym uczestników prowadzonych działań ratunkowych;
- zabezpieczeniu logistycznym prowadzonych akcji;
- możliwości wydzielenia niezbędnych sił ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych poza *rejonem odpowiedzialności* w ramach wsparcia szczebla nadrzędnego i podrzędnego;
- możliwościach wydzielenia niezbędnych sił ratowniczych do akcji ratunkowych poza granicami kraju organizowanych przez instytucje międzynarodowe¹⁸.

System ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego RP

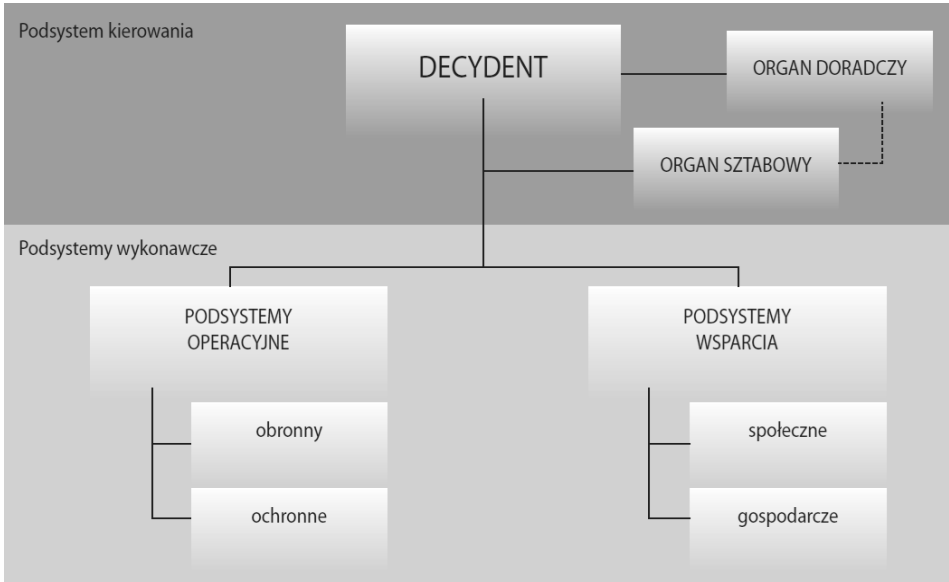
Realizacja celów strategicznych i osiągnięcie interesów narodowych z zakresu bezpieczeństwa jest możliwe dzięki działaniu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. System bezpieczeństwa narodowego można zdefiniować jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów, których misją jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego (państwa) – ochrona i obrona przed potencjalnymi zagrożeniami, które godzą w kluczowe wartości wyróżniane w obszarze bezpieczeństwa¹⁹. System bezpieczeństwa narodowego ma na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił oraz środków będących w dyspozycji państwa do przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w przetrwanie narodu i państwa, integralność terytorialną, niezależność polityczną i suwerenność, sprawne funkcjonowanie instytucji państwa oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Jest on systemem obejmującym zarówno elementy bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, ukierunkowanym na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju²⁰.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 roku* oraz w *Białej księdze bezpieczeństwa narodowego RP z 2013 roku* system bezpieczeństwa został zaprezentowany jako zbiór powiązanych podsystemów: kierowania i wykonawczych (rys. 2). Na podsystemy wykonawcze składają się podsystemy operacyjne oraz podsystemy wsparcia. Podsystemy operacyjne tworzą podsystemy obronne oraz podsystemy ochronne. Oznacza to, że system ochrony ludności jest częścią podsystemów ochronnych.

¹⁸ Ibidem, s. 49.

¹⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 181.

²⁰ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, s. 13.



Źródło: *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 36.

Rysunek 2. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego

System ochrony ludności jest uwarunkowany takimi elementami, jak:

- misja (w tym cele, zadania i funkcje),
- struktura organizacyjna,
- reguły, prawa i więzi organizacyjne,
- tradycja i przyzwyczajenia²¹.

Podsystem ochronny jest przeznaczony do zagwarantowania warunków pozwalających utrzymać ład konstytucyjny, wewnętrzną stabilność państwa i bezpieczeństwo ludności. Utrzymanie wskazanych warunków powinno w szczególności odnosić się do ochrony instytucji państwa, ochrony obywateli oraz wszelkich zasobów przed różnymi rodzajami zagrożeń o charakterze niemilitarnym, tj. powstających w efekcie działania człowieka oraz sił przyrody. Kluczowe zadania realizowane w ochronnych podsystemach bezpieczeństwa odnoszą się przede wszystkim do bezpieczeństwa publicznego, walki z terroryzmem, ekstremizmów politycznych, walki z cyberprzestępczością, a także ochroną ludności cywilnej. W ramach podsystemu ochronnego powinno się realizować również działania mające na celu wypromowanie na arenie międzynarodowej oraz

²¹ W. Kitler, *Obrona ludności*, [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001, s. 93.

wśród polskiego społeczeństwa zasad i świadomości związanych z odpowiednim korzystaniem z praw i wolności obywatelskich²².

Państwo powinno utrzymywać ciągłą gotowość do podjęcia i prowadzenia działań ochronnych. Gotowość tę można określić jako stan podsystemów ochronnych państwa określający ich zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom niemilitarnym, a także jako działalność organów państwa, głównie administracji rządowej i samorządowej, polegającą na przygotowaniu i utrzymaniu w ciągłym rozwoju podsystemów ochronnych państwa oraz w gotowości do realizacji zadań ochronnych. Zatem istotą gotowości państwa do działań ochronnych jest osiągnięcie i utrzymanie zdolności podsystemów ochronnych państwa do podejmowania i realizowania, w określonej sytuacji i zakresie, zadań ochronnych w celu przeciwstawienia się potencjalnym i realnym, wewnętrznym i zewnętrznym niemilitarnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa²³.

Podsumowanie

System ochrony ludności jest częścią systemu bezpieczeństwa narodowego. Powinien zatem współdziałać z pozostałymi systemami (podsystemami) identyfikowanymi w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. Możliwe jest to w efekcie prawidłowego komunikowania się oraz podejmowania sprawdzonych działań. System ochrony ludności jest ściśle powiązany z innymi systemami, m.in. systemem zarządzania kryzysowego, systemem obrony cywilnej oraz systemem ratownictwa. Podkreślić jednak należy, że systemy te nie są tym samym i można zaobserwować pomiędzy nimi pewne różnice.

W zakresie funkcjonowania systemu ochrony ludności identyfikuje się pewne problemy, w szczególności w zakresie braku odpowiednich przepisów, braku wystarczającego finansowania oraz braku jednomyślności definicyjnej w środowisku naukowym. Problemy te należy jak najszybciej rozwiązać. Powinno się to odbyć poprzez ustanowienie odpowiednich przepisów oraz zwiększenie puli środków finansowych i bardziej racjonalne nimi dysponowanie.

System ochrony ludności powinien działać według ściśle określonych zasad. Jego cechą charakterystyczną powinna być elastyczność, w konsekwencji której możliwe byłoby szybkie reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu. Działanie systemu powinno być ukierunkowane na wykorzystywanie szans i eliminowanie pojawiających się ryzyk i niebezpieczeństw.

²² *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 169-170.

²³ Z. Groszek, *Gotowość państwa do obrony i ochrony*, wyd. Difin, Warszawa 2016, s. 273-274.

Bibliografia

- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Dobrowolska-Polak J., *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, wyd. Instytut Zachodni, Poznań 2011.
- Groszek Z., *Gotowość państwa do obrony i ochrony*, wyd. Difin, Warszawa 2016.
- Kalinowski R., *Obrona cywilna RP*, [w:] J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001.
- Kalinowski R., *System ochrony i ratownictwa ludności*, [w:] R. Kalinowski, P. Szmittkowski, S. Zakrzewska (red.), *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2015.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Ochrona ludności*, [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Krynojewski F., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Difin, Warszawa 2012.
- Majchrzak D., Michailiuk B., Denysiuk I., *Korelacje systemu ochrony ludności z systemem zarządzania kryzysowego. Praca naukowo-badawcza nr II.1.8.2.0*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.
- Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, wyd. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
- Pietrek G., *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, wyd. Difin, Warszawa 2018.
- Skrabacz A., *Ochrona ludności*, [w:] R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, Warszawa 2008.
- Słownik języka polskiego*, t. III, wyd. PWN, Warszawa 1978.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.)
- Zieliński K., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, wyd. Difin, Warszawa 2017.