

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.005>

EWA JAKUBIAK

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego

Civil protection in the national security system

Streszczenie:

W wielu pracach z zakresu nauki bezpieczeństwa starano się określić, czym jest system ochrony ludności w Polsce, stworzyć jego definicję oraz wskazać istotę. Wieloznaczność pojęcia ochrony ludności powoduje rozmycie znaczeniowe tego terminu. System ochrony ludności w Polsce jest obecnie w fazie głębokich przeobrażeń. Podstawą prawną jego działania jest wiele fragmentarycznych regulacji, spośród których część uchwalona została jeszcze w Polsce Ludowej. Celem artykułu jest ukazanie definicji ochrony ludności w literaturze przedmiotu oraz określenie pozycji ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: system; ochrona ludności; bezpieczeństwo

Abstract:

In many works in the field of security science, attempts were made to determine what the system of civil protection in Poland is, to create its definition and indicate the essence. The system of civil protection in Poland is currently in a phase of deep transformations. The legal basis for its operation is many fragmentary regulations, some of which were adopted in the time of People's Republic of Poland. The aim of the article is to present the definition of civil protection in the literature on the subject and to determine the position of civil protection in the national security system.

Keywords: system; civil protection; security

Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jedną z nadrzędnych potrzeb człowieka, również jednym z warunków ludzkiego przetrwania. Jednak świat jest pełen wielorakich zagrożeń o różnorodnym źródle pochodzenia, ponadto z rozwojem cywilizacyjnym i postępowaniem technologicznym nastąpił ich wzrost oraz duża zmienność i nieprzewidywalność. Na przełomie XX i XXI wieku zmniejszyła się groźba wybuchu wojny na dużą skalę, a więc całkiem zmieniło się identyfikowanie zagrożeń militarnych w stosunku do zagrożeń o charakterze niemilitarnym.

Narastanie zagrożeń w wielu obszarach funkcjonowania państwa może tworzyć sytuacje kryzysowe, wymagające podejmowania w pełni skoordynowanych działań wielu podmiotów. Pomimo dzisiejszych imponujących osiągnięć techniki i technologii ludzkość zdała sobie sprawę, że jest właściwie bezsilna wobec klęsk żywiołowych i katastrof technicznych, czego przykładem jest klęska powodzi w południowo-zachodniej Polsce w 1997 r., a wcześniej katastrofa w Czarnobylu w 1986 r. W dzisiejszym stabilnym świecie w miarę narastania tych zagrożeń obserwuje się coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa.

1. Pojęcie ochrony ludności

Pojęcie ochrony ludności jest bez wątpienia jednym z ważniejszych pojęć w kontekście współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego. Jest ono także kategorią szeroko analizowaną na gruncie nauk o bezpieczeństwie. Mimo tak doniosłego charakteru (praktycznie oraz badawczo) nie ma współcześnie zgody wśród badaczy co do tego, jak należy rozumieć wymienioną kategorię.

Dane Międzynarodowego Czerwonego Krzyża pokazują, że na progu XXI wieku straty po stronie ludności cywilnej są wciąż dużym problemem w trakcie prowadzonych konfliktów zbrojnych. Co więcej, w odniesieniu do wielu współczesnych konfliktów istnieje duże zagro-

zenie ich eskalacją, co pociągać będzie za sobą jeszcze dotkliwsze straty wśród cywili¹. W odniesieniu do Polski zagrożenia militarne nie są już co prawda podstawowymi w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego (jak miało to miejsce w okresie PRL i dwubiegunowego układu światowych sił politycznych), nie umniejsza to jednak znaczenia działań podejmowanych na rzecz ludności². Istotnym problemem pozostają klęski żywiołowe, powodujące ogromne straty gospodarcze i w środowisku naturalnym oraz stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzkiego³. Wszystkie te czynniki pozwalają oceniać problematykę ochrony ludności jako szczególnie doniosłą oraz aktualną w kontekście współczesnych uwarunkowań. Jak zauważa B. Michailiuk: *w obliczu zagrożenia działaniami militarnymi czy niemilitarnymi konieczne jest podjęcie tych samych przedsięwzięć, tj.: ratowanie życia i zdrowia, ewakuacji ludności, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania oraz zabezpieczenie mienia*⁴.

Mimo wskazanej doniosłości zagadnienia, co przekłada się na aktywność badawczą w tym zakresie, nie udało się dotychczas osiągnąć w naukach o bezpieczeństwie powszechnej zgody co do tego, jak należy rozumieć pojęcie „ochrony ludności”. Istotną wskazówką w tym zakresie byłoby bez wątpienia wprowadzenie przez ustawodawcę definicji legalnej omawianego pojęcia do polskiego systemu prawa. Działania legislacyjne zmierzające do kompleksowego uregulowania w Polsce problematyki ochrony ludności (w tym zdefiniowania tego

¹ R. Socha, *Podstawowe problemy ochrony ludności – aspekt teoretyczny*, [w:] R. Zboina, B. Wiśniewski (red.), *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, Józefów 2014, s. 62.

² Por. R. Jakubczak, A. Skrabacz, *Społeczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Siedlce 2006, s. 56–57.

³ B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo RP w ujęciu systemowym*, Białsko-Biała 2006, s. 29.

⁴ B. Michailiuk [w:] D. Majchrzak, B. Michailiuk, J. Denysiuk, *Korelacja systemu ochrony ludności z systemem zarządzania*. Praca naukowo badawcza, Warszawa, 2016, s. 9.

pojęcia) prowadzone są od wielu lat, nie zaowocowały jednak dotychczas uchwaleniem ustawy w tym zakresie⁵.

Obecnie prace legislacyjne prowadzone są w odniesieniu do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 roku⁶. W dokumencie tym zaproponowano m. in. definicję ochrony ludności, uznając, iż stanowi ona: *zintegrowaną działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach ochrony ludności jak również innych podmiotów realizujących zadania mające na celu ochronę życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego, w sytuacji wystąpienia zagrożeń naturalnych lub spowodowanych przez człowieka. Ochrona ludności realizowana jest w czasie pokoju, podczas sytuacji kryzysowych i stanów nadzwyczajnych oraz w czasie wojny, przy czym jej realizacja w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny rozumiana jest jako obrona cywilna*⁷.

W wymienionym wyżej projekcie ustawy wskazano także zadania, które wolą ustawodawcy mieścić miałyby się w obszarze ochrony ludności. Zostały one podzielone na dwie podstawowe grupy: zadań wiążących się z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz takich, które aktualizują się w związku z wystąpieniem zagrożenia, w tym wojny. Do pierwszej grupy zaliczono:

- monitorowanie zagrożeń oraz szacowanie ryzyka ich wystąpienia,
- przeciwdziałanie występowaniu zagrożeń,
- organizacyjne i rzeczowe przygotowywanie do reagowania na zagrożenia,
- tworzenie warunków do ewakuacji ludności,

⁵ Zob. http://www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych, [dostęp: 5-05-2017].

⁶ Treść projektu dostępna na stronie: http://www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych, [dostęp: 5-05-2017].

⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 r.

- tworzenie warunków do ochrony ludności, zabezpieczanie produktów żywnościowych i mienia, w tym budowę i utrzymanie budowli ochronnych, a także dostosowywanie istniejących obiektów do funkcji ochronnej,
- szkolenie podmiotów ochrony ludności, włącznie z organizowaniem ćwiczeń,
- tworzenie rezerw zasobów przeznaczonych do ochrony ludności i obrony cywilnej,
- prowadzenie edukacji w społeczeństwie w zakresie zagadnień odnoszących się do ochrony ludności i obrony cywilnej; między innymi kształtowanie świadomości zagrożeń oraz odpowiednich zachowań,
- planowanie oraz przygotowywanie procesu przekształcania organizacji ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej⁸.

W odniesieniu do sytuacji wiążącej się z rzeczywistym wystąpieniem zagrożenia, w tym wojny, w projekcie ustawy przewidziano następujące zadania z zakresu ochrony ludności:

- wykrywanie oraz rozpoznawanie zagrożeń,
- wymiana i analizowanie informacji, których źródłem są systemy monitorowania sytuacji zagrożeń między podmiotami ochrony ludności,
- informowanie, alarmowanie i ostrzeganie ludności,
- reagowanie oraz podejmowanie interwencji i działań ratowniczych przez podmioty ochrony ludności,
- wskazywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- prowadzenie ewakuacji ludności,
- wyznaczanie pomieszczeń przeznaczonych do tymczasowego zakwaterowania,
- gwarantowanie funkcjonowania służb użyteczności publicznej,
- gwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego,

⁸ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 r.

- gwarantowanie ochrony przed skutkami zagrożeń biologicznych, radiacyjnych i chemicznych oraz likwidowanie skutków ich wystąpienia,
- gwarantowanie pomocy doraźnej dla osób ewakuowanych lub poszkodowanych,
- informowanie osób o poszkodowanych członkach ich rodzin,
- kreowanie możliwości i warunków identyfikacji osób poszkodowanych,
- organizowanie i koordynowanie przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej,
- doraźne grzebanie zmarłych,
- pomoc w zakresie ratowania dóbr koniecznych do przetrwania,
- realizacja innych działań koniecznych do wypełnienia ww. zadań, w tym prace organizacyjne i planowanie⁹.

Analizując zaproponowaną w projekcie ustawy definicję ochrony ludności, zauważyć można, że ustawodawca zdecydował się objąć tym terminem dość szeroki zakres działań. Obok ochrony „życia i zdrowia ludności przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” ochrona ludności obejmować ma bowiem także „ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego”. Wskazane teoretycznie szerokie rozumienie ochrony ludności zaproponowane w projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 roku ulega jednak zawężeniu, jeżeli skonfrontuje się je z katalogiem zadań ochrony ludności, zarówno wiążących się z możliwością wystąpienia zagrożenia, jak i tych, które aktualizują się w związku z wystąpieniem zagrożenia, w tym wojny. Statuując te zadania ustawodawca zastosował katalog o charakterze *numerus clausus*, tzn. wskazał wyczerpująco zadania z zakresu ochrony ludności (zob. art. 4 ust. 1 projektu ustawy). Analiza wskazanych zadań pozwala zauważyć, że odnoszą się one w zasadzie wyłącznie do ochrony ludności. Ochrony mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalne-

⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 cyt. projektu.

go dotyczą one jedynie „przy okazji” ochrony ludności. Można zatem podsumować, że choć ustawodawca wskazał *expressis verbis*, że ochrona ludności obejmuje „ochronę mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska naturalnego”, to jednak ochrona tych wartości nie jest w omawianym zakresie realizowana samoistnie i odbywa się jako efekt działań ukierunkowanych na ochronę życia i zdrowia ludności.

Włączenie ochrony mienia, dziedzictwa kulturowego oraz środowiska w zakres ochrony ludności jest powszechne zarówno na gruncie nauki, jak i dokumentów prawnych regulujących to zagadnienie¹⁰, mimo że dziedziny te stanowią przedmiot samoistnych działań ochronnych. Uzasadnieniem tego włączenia jest ich doniosła misja w ochronie ludności *sensu stricto*. Nie ulega wątpliwości, że aby zagwarantować możliwość ochrony zdrowia i życia ludzi, konieczne jest uprzednie zadbanie o ratunek dóbr niezbędnych do ich przetrwania, takich jak żywność, woda, powietrze, zwierzęta gospodarskie, mienie osobiste, urządzenia użyteczności publicznej. Równie ważne wydaje się w tym kontekście zapewnienie bezpieczeństwa dobrom cenionym przez ludzi ze względu na ich wartość duchową, religijną czy narodową¹¹.

Jak wspomniano wcześniej, wiele różnych definicji ochrony ludności formułowanych jest także przez przedstawicieli nauk o bezpieczeństwie. Między poszczególnymi koncepcjami w tym obszarze występują fundamentalne różnice.

Zgodnie z jedną z koncepcji ochronę ludności należy całkowicie utożsamiać z zarządzaniem kryzysowym (zarządzanie kryzysowe rozumiane jest w tym przypadku jako ogół działań z zakresu ochrony ludności). Jan Gołębiowski uznaje, że: *zarządzanie kryzysowe oznacza*

¹⁰ Por. IV Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, Genewa, 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. 1956, Nr 38, poz. 171).

¹¹ W. Kitler, *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] A. Skrabacz (red.), *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny. Konferencja z okazji 61. rocznicy podpisania Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny*, Warszawa 2010, s. 26.

*całokształt rozwiązań systemowych w zakresie ochrony ludności, realizowanych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami, celem zapobiegania sytuacjom trudnym, niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia, środowiska i infrastruktury, przygotowaniu systemu reagowania, a w razie wystąpienia zagrożeń – kształtowanie i kontrolowanie ich przebiegu (reagowanie) w sposób zapewniający minimalizowanie strat i akceptowany poziom bezpieczeństwa oraz odbudowy struktur społecznych po katastrofie*¹². Podobnego zdania jest Krzysztof Zieliński, według którego zarządzaniem kryzysowym jest: *całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i instytucjami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska*¹³, a także Ryszard Kuriata utożsamiający zarządzanie kryzysowe z tworzeniem: *rozwiązań systemowych umożliwiających obronę i ochronę ludności, przy czym wymienione rozwiązania powinny być realizowane przez władze publiczne wszystkich szczebli organizacyjnych, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organami i instytucjami*¹⁴.

Ograniczoną wartość badawczą ma także podejście prezentowane przez niektórych autorów, a przejawiające się w niedefiniowaniu w ogóle pojęcia ochrony ludności. Prowadząc analizy w tym zakresie, wychodzą oni z założenia, że literalne brzmienie wskazanego terminu dostarcza wystarczających informacji na temat jego znaczenia, wyjaśnienia wymagać mogą natomiast jedynie szczegółowe zagadnienia

¹² Por. J. Gołębiowski, *Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna TWO” 2009, nr 2, s. 164.

¹³ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004, s. 29.

¹⁴ R. Kuriata, *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] Z. J. Szczakowski (red.), *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – od teorii do praktyki*, tom I, Łódź 2004, s. 61.

z tego obszaru¹⁵. Część badaczy traktuje ochronę ludności jako działanie o charakterze prewencyjnym, profilaktycznym, uprzednim względem ratownictwa, które postrzegane jest w tym przypadku jako działania interwencyjne¹⁶.

Wśród definicji omawianego pojęcia często przywoływana jest w literaturze propozycja Waldemara Kitlera, który uznaje, iż: *ochrona ludności obejmuje całokształt działań wszelkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska w obliczu klęski katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka, z wojną włącznie*¹⁷ lub (w nieco innym ujęciu): *kompleks działań związanych z zapobieganiem bezpośrednim zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego (prewencja), przeciwdziałaniem ich skutkom (reagowanie, w tym ratownictwo) oraz usuwaniem konsekwencji (odbudowa) po ustąpieniu zagrożenia i jego skutków*¹⁸.

Analizując podejście Waldemara Kitlera, zwrócić można uwagę na fakt, że odpowiada ono zasadniczo definicji zawartej w przywoływanym projekcie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 roku. W obu przypadkach zaakcentowane zostaje kilka elementów: ochrona ludności stanowi działalność właściwych podmiotów publicznych, dotyczy ona zapewniania bezpieczeństwa ludziom, a także mieniu, dziedzictwu kulturowemu i środowisku oraz realizowana jest zarówno prewencyjnie, jak i w przypadku zaistnienia zagrożenia, w tym wojny.

Aby dowieść słuszności swej tezy, Waldemar Kitler dokonał analizy semantycznej poszczególnych członów omawianego pojęcia, tj. słów

¹⁵ Zob. P. Szmitkowski, *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych. Kwartalnik” 2012, nr 4, s. 133 i n.

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

¹⁷ W. Kitler, *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, „Zeszyt Problemowy. Towarzystwo Wiedzy Obronnej”, 2001, nr 1, s. 19.

¹⁸ Ibidem, s. 20.

„ochrona” oraz „ludność”. Pierwsze z nich oznacza działania o charakterze zabezpieczającym, ukierunkowane na opiekę, osłonę przed szkodą, zniszczeniem, niebezpieczeństwem czy krzywdą. Jako „ochrona” traktowane są także te elementy rzeczywistości, które ochraniają, czyli budowle, obiekty, ukrycia, schrony, a także prawo oraz tych, którzy chronią – strażników, służby, strażę¹⁹.

O ochronie danego dobra przed niebezpieczeństwem mówić można w sytuacji, gdy człowiek swoim działaniem kreuje taki stan rzeczy, w którym dobra tego nie mogą zniszczyć żadne szkodliwe działania albo dokonanie takiego zniszczenia jest istotnie utrudnione²⁰. Teoretycznie takie rozumienie ochrony skłania do przypisania jej charakteru głównie prewencyjnego zgodnie z jednym ze wspomnianych wcześniej poglądów (charakter interwencyjny miałyby wówczas ratownictwo).

2. Pozycja ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego

Zagwarantowanie oraz utrzymywanie stanu bezpieczeństwa jest jednym z nadrzędnych, konstytucyjnych celów państwa, statuowanym *expressis verbis* w art. 5 Konstytucji RP²¹, zgodnie z którym: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli*. Realizując swój obowiązek, państwo rozwija system bezpieczeństwa, zaś w jego ramach kreuje i utrzymuje konkretne, szczegółowe podsystemy. Wśród nich wskazać można m. in. podsystem ochrony ludności, którego celem jest ochrona ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami²².

¹⁹ Ibidem, s. 21.

²⁰ C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 60.

²¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²² R. Socha, *Podstawowe problemy...*, op. cit., s. 62.

Określenie pozycji ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego wymaga przede wszystkim sprecyzowania, czym jest system bezpieczeństwa narodowego. Stwierdzić można ogólnie, iż system ten formowany jest i rozwijany przez państwo w celu zapewnienia realizacji interesów narodowych i strategicznych celów w obszarze bezpieczeństwa państwa²³. Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących znaczenia pojęcia systemu bezpieczeństwa narodowego (i pozycji ochrony ludności w tym systemie) może stać się jego słownikowa definicja, zgodnie z którą jest nim: *skoordynowany wewnętrznie zbiór elementów organizacyjnych, ludzkich i materiałowych, ukierunkowany na przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom państwa, a w szczególności politycznym, militarnym, gospodarczym, ekologicznym, kulturowym, informacyjnym i społecznym*²⁴.

Podstawowym problemem w definiowaniu omawianego systemu jest niedookreślony charakter samego pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”. Podobnie jak w przypadku ochrony ludności spotkać można się z różnym pojmowaniem tego terminu. Pewnym zagrożeniem przy definiowaniu bezpieczeństwa narodowego może stać się tendencja do jego zbyt szerokiego pojmowania – wypełniania go treścią do tego stopnia, że w zasadzie każdy problem wiążący się z jakimkolwiek zagrożeniem można byłoby włączyć w zakres bezpieczeństwa narodowego. Aby się przed tym ustrzec, konieczne jest przyjęcie dwóch fundamentalnych tez. Zgodnie z pierwszą, do obszaru bezpieczeństwa narodowego włączyć można jedynie takie treści, które decydują o niezakłóconym bycie oraz rozwoju narodu, czyli wartości uznawane za wspólne przez poszczególnych ludzi i grupy ludzi, jak również te, które mają zasadnicze znaczenie dla państwa rozumianego jako instytucja polityczna, nawet pomimo występowania sprzeczności z indywidualnymi interesami. Po wtóre, mieć należy na uwadze doświadczenia historyczne wskazujące, iż bezpieczeństwo narodowe ewoluuje razem

²³ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 181.

²⁴ J. Kaczmarek, W. Łempkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009, s. 137.

z państwem, obejmując swoim zakresem coraz to nowe wartości właściwe poszczególnym jednostkom oraz grupom społecznym, obce pojmowanemu klasycznie bezpieczeństwu państwa²⁵.

Do obszaru bezpieczeństwa narodowego zaliczyć należy różne dziedziny działalności państwa, co w konsekwencji pozwala wyodrębnić różne rodzaje tego bezpieczeństwa w ujęciu przedmiotowym. Wśród rodzajów bezpieczeństwa mających związek z bezpieczeństwem narodowym oraz pozwalających zrozumieć jego treść, wymienić można przede wszystkim: bezpieczeństwo polityczne, militarne, ekonomiczne, ideologiczne, kulturowe, społeczne, ekologiczne, publiczne czy powszechne. Wszystkie te rodzaje bezpieczeństwa traktować można jako względnie niezależne dziedziny szeroko rozumianego bezpieczeństwa, ale rozpatrywane z perspektywy określonego podmiotu – państwa. Ich zakres ograniczony będzie zatem zakresem celów, potrzeb, wartości oraz interesów bezpieczeństwa narodowego. Istnieją jednak pewne rodzaje bezpieczeństwa, które z uwagi na swój klasyczny charakter stanowią o istocie pojmowanego tradycyjnie bezpieczeństwa państwa. W odniesieniu do tych rodzajów bezpieczeństwa mówić można, że zawierają się one w całości w zbiorze wyznaczonym przez pojęcie bezpieczeństwa narodowego. (Taki charakter ma np. bezpieczeństwo militarne czy polityczne, zob. Rys. 1)²⁶.

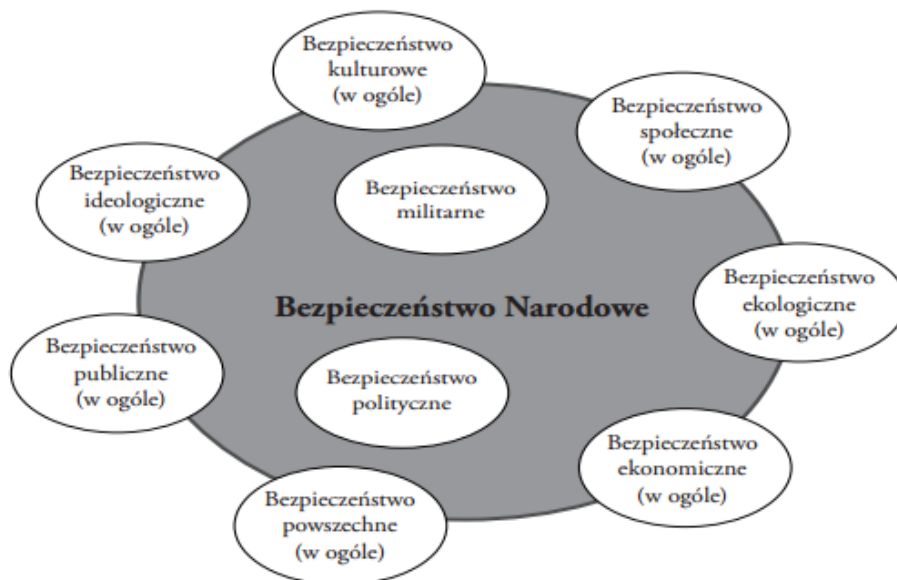
Należy podkreślić, że poszczególne dziedziny możliwe do wyodrębnienia w obszarze bezpieczeństwa narodowego nie mają charakteru całkowicie autonomicznego. W rzeczywistości, w kontekście państwa jako podstawowego podmiotu bezpieczeństwa narodowego poszczególne wskazane dziedziny pozostają w bliskich, nierozzerwalnych relacjach, wzajemnie od siebie zależą i wspólnie tworzą pełną całość (autonomii na gruncie poznawczym). W ramach takiego podejścia każdą sytuację (polityczną, militarną, ekologiczną, kulturową itd.) rozpatrywać należy z perspektywy interesów bezpieczeństwa naro-

²⁵ W. Kitler, *Ochrona ludności jako...*, s. 11-12.

²⁶ Tamże, s. 12-13.

dowego oraz postrzegać jako źródło konsekwencji występujących w innych dziedzinach działalności państwa²⁷.

Rysunek 1. Relacje między poszczególnymi rodzajami bezpieczeństwa



Źródło: W. Kitler, *Ochrona ludności jako...*, s. 12.

W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r. – jednym z fundamentalnych polskich dokumentów strategicznych z obszaru bezpieczeństwa – stwierdzono, że system bezpieczeństwa narodowego: *obejmuje siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w tym obszarze, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych, w tym podsystemów opera-*

²⁷ W. Kitler, *Ochrona ludności jako...*, op. cit., s. 13-14.

cyjnych (obronny i ochronne) oraz podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze)²⁸.

Rozumienie systemu bezpieczeństwa narodowego przyjęte w *Strategii* stanowi zasadniczo powtórzenie definicji tego pojęcia przedstawionej w *Białej księdze bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*²⁹. Jedną z podstawowych cech systemu jest możliwość wyodrębniania w jego obszarze (w zależności od przyjętych kryteriów) różnych podsystemów³⁰. Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego RP, uwzględniająca podsystemy wskazane w wymienionych dokumentach strategicznych z zakresu bezpieczeństwa państwa, zaprezentowana została na rysunku 2 (na następnej stronie).

Podmioty ochrony ludności w ramach tak rozumianego systemu bezpieczeństwa narodowego zwiększają przede wszystkim potencjał ochronny państwa (razem z wymiarem sprawiedliwości, służbami specjalnymi, strażami i inspekcjami, służbami ratowniczymi, elementami zarządzania kryzysowego, służbami granicznymi oraz instytucjami działającymi na rzecz ochrony bezpieczeństwa publicznego). Miejscem służb ochrony ludności i ratownictwa w ramach systemu bezpieczeństwa są podsystemy wykonawcze, a w ich ramach – podsystemy operacyjne. W ramach tych podsystemów działają: podsystem obronności państwa (inaczej podsystem obronny, bezpieczeństwa militarnego, obrony narodowej) oraz podsystemy ochronne państwa (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego). Pierwszy z nich skupia działania ukierunkowane na wykorzystanie szans, podejmowanie wyzwań, minimalizację ryzyka oraz przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym. Działania podsystemów ochronnych zmierzają natomiast do wykorzystania szans, podejmowania wyzwań, minimalizacji ryzyka oraz przeciwdziałania

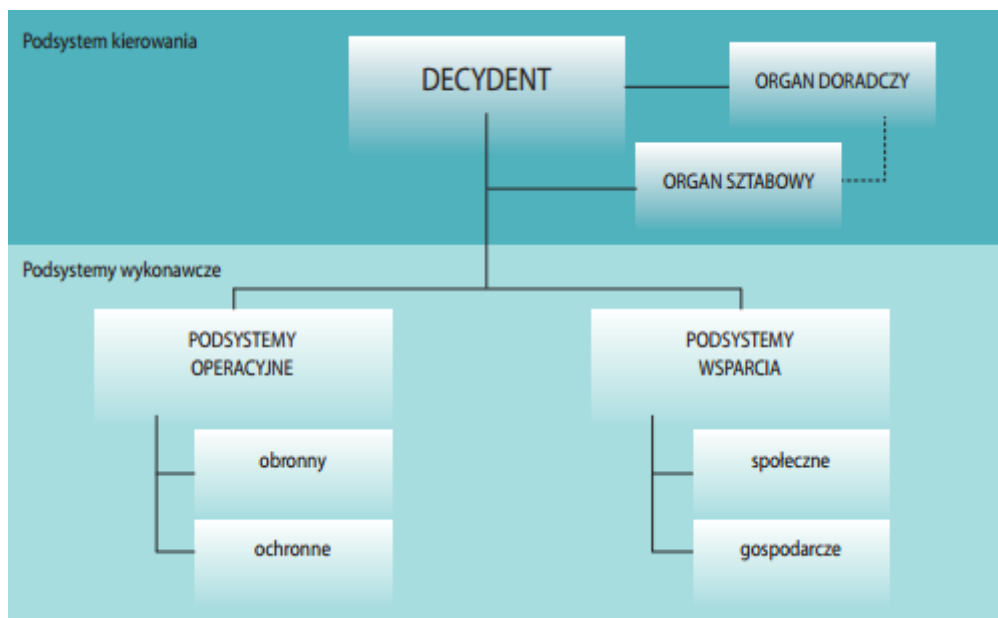
²⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 13.

²⁹ Zob. *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 36.

³⁰ Por. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Warszawa 2012, s. 179–180.

zagrożeniom wewnętrznym i zewnętrznym o charakterze cywilnym (niemilitarnym)³¹.

Rysunek 2. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego



Źródło: *Biała księga bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 36.

Doniosła rola ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego nie do końca odzwierciedlona została w aktywności legislacyjnej polskiego ustawodawcy. Problematyka ta regulowana jest w wielu aktach prawnych z obszaru zarządzania kryzysowego czy ochrony przeciwpożarowej, brak jednak w Polsce aktu prawnego, który obejmowałby ją kompleksowo. Czynione w tej materii od lat wysiłki ustawodawcze są jak dotychczas bezowocne. Pierwszy projekt ustawy o ochronie ludności pojawił się w roku 2009. Obecnie prace legislacyjne prowadzone są nad kolejnym już dokumentem, czyli

³¹ B. Michailiuk, *Podsystem ratownictwa i ochrony ludności*, Warszawa 2013., s. 277.

wspomnianym wcześniej projektem ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 22 grudnia 2016 roku.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, można zauważyć, iż pojęcie ochrony ludności bywa bardzo różnie rozumiane w naukach o bezpieczeństwie, zaś wśród zaprezentowanych definicji za najtrafniejszy uznać należy pogląd Waldemara Kitlera. Zaproponowane przez niego rozumienie „ochrony ludności” odpowiada definicji zawartej w projekcie ustawy z 21 grudnia 2016 roku. Ponadto celem ochrony ludności jest przede wszystkim zagwarantowanie bezpieczeństwa ludzi poprzez ochronę ich zdrowia i życia, a także mienia, dziedzictwa kulturowego i środowiska naturalnego w zakresie koniecznym do przeżycia. Cel ochrony ludności obejmuje także świadczenie pomocy prawnej i humanitarnej w czasie klęsk żywiołowych, katastrof i wojen oraz bezpośrednio po ich zakończeniu. Poza tym w typologii *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* ochronę ludności umieścić należy w obszarze podsystemów wykonawczych, zaś w ich ramach – w podsystemach operacyjnych.

Rekapitułując: brak spójnej, harmonijnej podstawy prawnej systemu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego wymaga podjęcia kroków przez ustawodawcę. Wydaje się jednak, że wystarczające byłoby dokonanie zmian w już obowiązującym prawie, tak by jasno określić, czym są działania w zakresie ochrony ludności, jaka jest ich relacja z zarządzaniem kryzysowym, co pozwoli podnieść efektywność obu tych systemów.

Bibliografia:

- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Arte, Biała Podlaska 2012.

- Gołębiewski J., *Gotowość kryzysowa państwa, czyli jak sprostać zagrożeniom*, „Wiedza Obronna TWO” 2009, nr 2, 2004.
- Jakubczak R., Skrabacz A., *Społeczeństwo w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski w XXI wieku*, Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce 2006.
- Kalinowski R., *Obrona cywilna w RP*, [w:] J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Wyd. Bellona, Warszawa 2001.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Kitler W., *Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego*, [w:] A. Skrabacz (red.), *Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny. Konferencja z okazji 61. rocznicy podpisania Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny*, Centralna Biblioteka Wojskowa im. Marszałka Józefa Piłsudskiego, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych*, „Zeszyt Problemowy. Towarzystwo Wiedzy Obronnej”, 2001, nr 1.
- Kuriata R., *Wybrane problemy zarządzania kryzysowego*, [w:] Z. J. Szczakowski (red.), *Zarządzanie organizacjami w świetle wyzwań XXI wieku – od teorii do praktyki, tom I*, Wyd. Naukowe Wyższej Szkoły Kupieckiej, Łódź 2004.
- Majchrzak D., Michailiuk B., Denysiuk J., *Korelacja systemu ochrony ludności z systemem zarządzania. Praca naukowo badawcza*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa, 2016.
- Michailiuk B., *Podsystem ratownictwa i ochrony ludności*, „Zeszyty Naukowe AON” 2013, nr 4 (93).
- Socha R., *Podstawowe problemy ochrony ludności – aspekt teoretyczny*, [w:] R. Zboina, B. Wiśniewski (red.), *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2014.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014.
- Szmitkowski P., *System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych. Kwartalnik” 2012, nr 4.
- Wiśniewski B., Zalewski S., (red.), *Bezpieczeństwo RP w ujęciu systemowym*, Wyd. Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006.

Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.

Znamierowski C., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Wyd. Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.