

WSTĘP

Życiu człowieka na Ziemi od zawsze towarzyszyły dwa skrajne uczucia. Z jednej strony **potrzeba bezpieczeństwa**, która warunkowała jego spokojny byt i rozwój, z drugiej strony **poczucie zagrożenia**, które zakłócało, a często niweczyło obrane cele i zamiary. Wraz z rozwojem społecznym, technicznym i technologicznym, uczucia te nie tylko nie osłabły, ale wręcz przeciwnie – człowiek coraz bardziej uświadamia sobie, że osiągnięcie pełnego stanu bezpieczeństwa nie będzie nigdy możliwe, tak jak nie będzie możliwe całkowite wyeliminowanie zagrożeń z naszego życia. Powagę tej sytuacji doskonale oddają słowa papieża Jana Pawła II zawarte w zwięzłej refleksji: „nigdy wcześniej nie dysponowano taką mocą, która jest w stanie zmienić świat w kwitnący ogród albo obrócić go wniwecz”.

Bezpieczeństwo ludzi oraz mienia i środowiska jest zatem podstawowym dążeniem każdej osoby, grupy społecznej, a także państwa i struktur międzynarodowych, zgodnie z tezą K. Naumanna: „bezpieczeństwo nie jest wszystkim, ale bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym”.

W związku z tym ochrona ludności (mienia i środowiska) stanowi sferę kompetencji każdego państwa, bez względu na stopień jego zaangażowania w działalność struktur międzynarodowych. To przecież „Celem państwa jest szczęśliwe życie, a reszta to środki do tego celu wiodące. Państwo jest zaś wspólnotą rodów i miejscowości dla doskonałego i samowystarczalnego bytowania. To znów polega, jak powiedziałem, na życiu szczęśliwym i pięknym”¹ jak argumentował w swym dziele *Polityka* Arystoteles.

Administracja publiczna dysponuje środkami działania, z których może korzystać w dowolnym miejscu i czasie, przed wystąpieniem zagrożenia lub po jego wystąpieniu, pod warunkiem, że organizacja w przedmiotowym zakresie będzie jednolita. Przedsięwzięcia w tej dziedzinie mogą być podzielone na cztery grupy: działania zabezpieczające, przygotowawcze, interwencyjne (reagowania) oraz związane z odbudową.

Tragiczne wydarzenia, które miały miejsce w ciągu ponad dwudziestu ostatnich lat, zarówno w Polsce, jak i na świecie, spowodowały, iż nacisk położono na przedsięwzięcia należące do trzeciej z wymienionych grup, dążąc przede wszystkim

¹ Arystoteles, *Polityka*, Zakład Narodowy Ossolińskich, Wrocław 1953, s. 96.

do jak najszybszego uruchomienia działań ratowniczych (reagowania) oraz efektywnego likwidowania skutków sytuacji niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzkiego. Z tego też względu rozwiązania prawne i organizacyjne, również w Polsce, mają przede wszystkim charakter proratowniczy, co sprawia, że ta dziedzina ochrony ludności osiągnęła najwyższy poziom sprawności. Nie tylko w ustawie o stanie klęski żywiołowej lub o ochronie przeciwpożarowej oraz w przepisach wykonawczych do nich, lecz także w ustawie o zarządzaniu kryzysowym poświęcono temu najwięcej uwagi. Dla zachowania równowagi konieczne staje się zaangażowanie w działania związane z zapobieganiem zagrożeniom, przygotowaniem do reagowania i odbudową (likwidowaniem niekorzystnych skutków zagrożeń).

Problematyka realizacji zadań z zakresu ochrony ludności w Polsce jest jeszcze w niewystarczający sposób rozwiązana, nie posiada dostatecznej obudowy teoretycznej, i – równocześnie – nie jest jednoznacznie określona i właściwie postrzegana w prawodawstwie krajowym, co prowadzi do rozproszenia działań w sferze praktycznej. W konsekwencji mamy w Polsce do czynienia z taką oto sytuacją, że misje na rzecz ochrony ludności są realizowane wedle różnych (i w wielu aktach legislacyjnych zawartych) regulacji prawnych i zasad organizacyjnych dotyczących okresu normalnego funkcjonowania państwa, sytuacji kryzysowych, stanów nadzwyczajnych oraz okresu wojny. Tak zwany branżyzm stanowi zasadniczą przyczynę takiej organizacji ochrony ludności w Polsce. Mało tego, nie w pełni dokonała się decentralizacja i dekoncentracja zadań w przedmiotowej materii, co sprawia, że nadal dużą rolę spełniają, a ściślej – wywierają duży wpływ – instytucje centralne, przy ograniczonych możliwościach samorządu terytorialnego.

Rozwijanie zdolności do realizacji zadań na rzecz ochrony ludności wymaga przygotowania odpowiednich mechanizmów działania we wszystkich stanach, okolicznościach i warunkach funkcjonowania państwa. Mechanizmy te, niezależnie od stopnia dekoncentracji bądź decentralizacji państwa, wprowadzenia reguł rynkowych oraz trzystopniowej organizacji samorządu terytorialnego, dotyczą całości struktur administracji publicznej, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i obywateli oraz zdolności tych podmiotów do zapewniania bezpieczeństwa życia i zdrowia ludności oraz dóbr i środowiska w zakresie niezbędnym do jej przetrwania.

Bezpieczeństwo powszechne, a zwłaszcza ochrona ludności wpisuje się do grupy priorytetowych dziedzin działalności administracji publicznej. Prymat bezpieczeństwa w działaniach organów administracji publicznej wypływa z podstawowej zasady prawa administracyjnego – zasady realizacji dobra wspólnego. Dlatego dobro wspólne jest pojęciem integrującym wszystkie konstytucyjne i ustawowe wartości, dla których ochrony jest stanowione prawo².

² Zob. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1999, s. 59 i 67.

W realizacji misji i celów bezpieczeństwa powszechnego uczestniczą wszystkie podmioty, każdy w zależności od swego miejsca w hierarchii organizacji państwowej, statusu prawnego i formy ustrojowej działania. Zadania z zakresu bezpieczeństwa powszechnego i interesujące nas najbardziej działania na rzecz ochrony ludności realizować powinny również samorządy przy przestrzeganiu jednej z zasad, która zakłada, że samorządom można przekazać takie zadania, z którymi mogą sobie poradzić bez szkody dla interesów państwa i wspólnoty samorządowej. Ponadto reguła pomocniczości zakłada taki podział przedsięwzięć o charakterze publicznym, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty³.

Interpretowanie bezpieczeństwa jako zjawiska dynamicznego (ulegającego ciągłym zmianom, a dotyczy to zarówno zagrożeń, jak i sposobów radzenia sobie z nimi) sprawia, że przedmiot rozważań postrzegamy w ujęciu procesualnym. Przełomowe momenty, z którymi mamy do czynienia wiążą się z: rewolucyjną zmianą charakteru zagrożeń; dynamizmem zagrożeń terrorystycznych; częstszym występowaniem klęsk żywiołowych i awarii technicznych; reformą systemu gospodarczego i administracyjnego państwa, a w konsekwencji ze zmianą organizacji bezpieczeństwa narodowego RP. Ostatnie kilkanaście lat w historii Polski to okres tak dużych zmian, że w konsekwencji zrodziły one potrzebę nowego podejścia do kwestii organizacji państwa na rzecz realizacji misji, celów i zadań z zakresu bezpieczeństwa powszechnego.

Pojawia się zatem pytanie, w jaki sposób doprowadzić do integracji wielu względnie odrębnych tworów organizacyjnych służących zapewnianiu bezpieczeństwa powszechnego w różnych dziedzinach szczegółowych? To wyzwanie wiąże się z koniecznością wykorzystania już istniejących organizacji na rzecz bezpieczeństwa, a także z wprowadzeniem uniwersalnych zasad i procedur oraz względnie jednolitej struktury na wypadek pojawienia się wielu zagrożeń w jednym czasie – w związku z pojawieniem się klęsk żywiołowych oraz zagrożeń o charakterze polityczno-militarnym (kryzysów polityczno-militarnych) oraz konfliktów zbrojnych. Mając powyższe na uwadze, autorzy podjęli się przygotowania opracowania, które stanowi syntezę poglądów teoretycznych, i doświadczeń praktycznych, przede wszystkim polskich, ale również i zagranicznych, dotyczących nader istotnej problematyki ochrony ludności w świetle współczesnych uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego. Celem opracowania jest przedstawienie założeń teoretycznych do przygotowania jednolitej organizacji ochrony ludności i realizacji zadań w tym zakresie przez organy administracji publicznej, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, jednostki organizacyjne SZ RP w ramach wsparcia wojskowego dla władz cywilnych, a także poszczególnych obywateli.

³ M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce, Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, zeszyt nr 1, KPRM, Warszawa 1999, s. 47.

Praca składa się z sześciu rozdziałów, w których podjęto tematykę współczesnego postrzegania idei bezpieczeństwa narodowego i jego struktury organizacyjnej, jaką jest powszechna obrona narodowa (rozdział I), istoty, pojęcia i zakresu bezpieczeństwa powszechnego, w ramach którego poruszana jest problematyka ochrony ludności i obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego i ratownictwa (rozdział II), doświadczeń innych państw i Polski w tej dziedzinie (rozdziały III i IV) oraz założeń do systemu ochrony ludności i zadań realizowanych w ramach tego systemu przez podmioty rządowe, samorządowe, pozarządowe i obywateli (rozdziały V i VI).

Mając na uwadze zakres merytoryczny podjętej problematyki, jej złożoność i wielopłaszczyznowość zarówno podmiotową, jak i przedmiotową oraz dynamizm zachodzących zmian, autorzy zdają sobie sprawę, iż w swych rozważaniach podjęli zaledwie część obszernej materii, jaką jest bezpieczeństwo ludności w XXI wieku. Mają jednak nadzieję, iż niniejsze wydawnictwo spotka się z życzliwym odbiorem szerokiego grona osób zainteresowanych tematem bezpieczeństwa w ogóle, a także będzie inspiracją dla kolejnych badaczy, gotowych do zgłębiania poruszonej problematyki.