

BEZPIECZEŃSTWO LUDNOŚCI CYWILNEJ

POJĘCIE, ORGANIZACJA I ZADANIA
W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY



Warszawa 2010

WALDEMAR KITLER
ALEKSANDRA SKRABACZ

BEZPIECZEŃSTWO LUDNOŚCI CYWILNEJ

POJĘCIE, ORGANIZACJA I ZADANIA
W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY

Pamięci ofiar katastrofy pod Smoleńskiem
10 kwietnia 2010 roku



Waldemar KITLER, Aleksandra SKRABACZ

BEZPIECZEŃSTWO LUDNOŚCI CYWILNEJ

POJĘCIE, ORGANIZACJA I ZADANIA
W CZASIE POKOJU, KRYZYSU I WOJNY



Towarzystwo Wiedzy Obronnej

WARSZAWA 2010

Recenzenci:

prof. UW dr hab. Stanisław SUŁOWSKI

prof. dr hab. Jerzy WOLANIN

Redakcja i Korekta:

Małgorzata GWARA

Projekt okładki:

Anna SZACON

Zdjęcia na okładce

Witold KUDRIAWCEW

© Copyright by Waldemar Kitler,
Aleksandra Skrabacz
Warszawa 2010

ISBN 978-83-923719-8-4 (miękka oprawa)

ISBN 978-83-68170-40-5 (pdf)

Wydawca:

Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej

ul. 11 Listopada 17/19, 03-446 Warszawa

www.two.edu.pl

e-mail: kontakt@two.edu.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
ROZDZIAŁ 1	
PODSTAWOWE KATEGORIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	
1.1. Bezpieczeństwo narodowe (Waldemar Kitler)	13
1.2. Bezpieczeństwo narodowe w ujęciu przedmiotowym (Waldemar Kitler)	31
1.3. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa (Waldemar Kitler)	36
1.4. Ochrona i obrona narodowa (Aleksandra Skrabacz)	42
ROZDZIAŁ 2	
DYLEMATY TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE BEZPIECZEŃSTWA POWSZECHNEGO	
2.1. Bezpieczeństwo powszechne (Waldemar Kitler)	53
2.2. Zagrożenia ludności cywilnej w czasie pokoju, kryzysu i wojny (Aleksandra Skrabacz)	56
2.3. Ochrona ludności (Waldemar Kitler)	62
2.4. Obrona cywilna (Waldemar Kitler)	69
2.5. Zarządzanie kryzysowe (Waldemar Kitler)	80
2.6. Ratownictwo (Aleksandra Skrabacz)	90
ROZDZIAŁ 3	
ORGANIZACJA OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH (Aleksandra Skrabacz)	
3.1. Ochrona ludności w krajach Unii Europejskiej	97
3.2. System ochrony ludności w Szwajcarii	110
3.3. Ochrona ludności w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej	114
ROZDZIAŁ 4	
OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA W POLSCE – DOŚWIADCZENIA I STAN OBECNY (Aleksandra Skrabacz)	
4.1. Ochrona ludności i obrona cywilna po 1918 roku	121
4.2. Ochrona ludności i obrona cywilna po 1997 roku	129
4.3. Podstawy prawne ochrony ludności i obrony cywilnej	153

ROZDZIAŁ 5

ZAŁOŻENIA SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI (Waldemar Kitler)

5.1. Potrzeby w zakresie bezpieczeństwa powszechnego	169
5.2. Cel, zakres i zasady ochrony ludności	172
5.3. Struktura systemu ochrony ludności	179

ROZDZIAŁ 6

KONCEPTUALIZACJA ZADAŃ W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI

6.1. Typologia zadań z zakresu ochrony ludności (Waldemar Kitler)	190
6.2. Zadania organów administracji publicznej w zakresie ochrony ludności (Waldemar Kitler)	193
6.3. Zadania organizacji pozarządowych w zakresie ochrony ludności (Aleksandra Skrabacz)	213
6.4. Zadania Sił Zbrojnych RP w ochronie ludności (Aleksandra Skrabacz)	217
6.5. Zadania przedsiębiorców w ochronie ludności (Waldemar Kitler)	225
6.6. Zadania obywateli w zakresie ochrony ludności (Aleksandra Skrabacz)	233
6.7. Edukacja w zakresie ochrony ludności (Aleksandra Skrabacz)	236
6.8. Szkolenie w zakresie ochrony ludności (Waldemar Kitler)	239
ZAKOŃCZENIE	252
BIBLIOGRAFIA	255

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 poruszanej problematyki.

ROZDZIAŁ 1.

PODSTAWOWE KATEGORIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

1.1. Bezpieczeństwo narodowe

Termin **bezpieczeństwo** jest współcześnie szeroko stosowany i odmieniany, przy pomocy wyrażen określających, na wszelkie sposoby (jak choćby bezpieczeństwo: jednostki, rodziny, pracy, grupy społecznej, kulturowe, społeczne, ekonomiczne, surowcowe, energetyczne, publiczne, ekologiczne, państwa, narodowe i międzynarodowe). Możemy jednak uznać, że istnieją podstawowe rozstrzygnięcia terminologiczne, które mimo istnienia mnogich definicji pozwalają ustalić pojęcie bezpieczeństwa w ogóle.

Jest więc bezpieczeństwo, w znaczeniu ogólnym, wewnętrzną ufnością, spokojem ducha i pewnością właściwie lub fałszywie uzasadnioną w okolicznościach rodzących podstawy do obaw. Jest też przekonaniem, lepiej lub gorzej uzasadnionym, że w obliczu różnych trudności, słabości, wyzwań i zagrożeń, lub przynajmniej ich symptomów, stan rzeczy – w jakim się znajduje określony podmiot – pozwala mu czuć się bezpiecznie⁴. Bezpiecznie, tzn. wolnym i zabezpieczonym – przy pomocy wszelkich dostępnych środków – przed potencjalnymi lub realnymi zagrożeniami, pewnym niezakłóconego bytu i rozwoju, a także działającym twórczo na rzecz osiągnięcia takiego stanu.

Nadrzędność bezpieczeństwa nad innymi dziedzinami jest dość szczególna, gdyż jest wartością, której osiągnięcie stanowi powinność elementarną, stojącą ponad różnorodnymi społeczno-ekonomicznymi, historycznymi i kulturowymi przejawami aktywności społecznej. Co ważne, bezpieczeństwo ma charakter interdyscyplinarny i utylitarny, nie może być rozpatrywane jako wartość odrębna od innych. J. Szmyd ujął to trafnie w słowach, że jest ono: [...] *wartością nie-autoteliczną, nie samą w sobie, tzn. nie godną zabiegów ze względu na nią samą, natomiast wartością wyraźnie utylitarną, użytkową, tzn. będącą środkiem do osiągnięcia innych wartości,*

⁴ Zob. J. Delumeau, *Skrzydła anioła. Poczucie bezpieczeństwa w duchowości człowieka Zachodu w dawnych czasach*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998, s. 9-20.