

ROZDZIAŁ 4

Istota i pojęcie ochrony ludności i obrony cywilnej w kontekście zarządzania kryzysowego

W poprzednich rozdziałach książki zostały podane leksykalne pochodzenia pojęć „obrona cywilna” i „ochrona ludności”. Prowadząc teoretyczne rozważania nad tymi pojęciami, z jednej strony uwzględniając leksykalne pochodzenie tych pojęć, z drugiej zaś odnosząc się do definicyjnych opisów tych terminów, możemy uznać, iż zarówno obrona cywilna, jak i ochrona ludności będą dotyczyły zadań, jakie winny być wykonywane na rzecz ludności cywilnej.

Należy zatem zadać sobie kilka podstawowych pytań:

1. Wobec kogo mają być podejmowane działania obronne/ochronne?
2. Kto jest zobowiązany do wykonywania tych zadań?
3. W jakich warunkach zadania mają być wykonywane lub są wykonywane?
4. Jakie przedsięwzięcia przygotowawcze należy podjąć, aby zadania obronne/ochronne były skuteczne?
5. Jakimi zasobami/narzędziami możliwe jest wykonywanie wspomnianych zadań?

Przedstawione pytania nie stanowią dylematów obrony cywilnej/ochrony ludności, ale są próbą wyjaśnienia znaczenia tych pojęć oraz wskazania, jakimi narzędziami będzie posługiwać się ochrona ludności/obrona cywilna do realizacji swoich zadań.

4.1. Podmioty i zadania ochrony ludności/obrony cywilnej oraz warunki wykonywania tych zadań

W rozumieniu prawa humanitarnego²⁰¹ obroną cywilną jest podejmowanie działań ochronnych wobec ludności cywilnej w sytuacji zagrożenia działaniami wojennymi.

²⁰¹ Zob. Artykuł 61 Protokołu Dodatkowego (I) dotyczącego ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych do (IV) Konwencji Genewskiej z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie osób cywilnych podczas wojny.

mi lub innymi zagrożeniami zarówno cywilizacyjnymi, jak i naturalnymi. Należy przy tym pamiętać, że w opracowaniach dotyczących upowszechniania międzynarodowego prawa humanitarnego klęski żywiołowe – katastrofy naturalne rozumiane są jako między innymi masowa migracja ludności – masowa ewakuacja ludności z miejsc (rejonów) zagrożonych, głód, brak dostępu do wody pitnej i wody do celów bytowych, brak własnych miejsc pobytu itp. Zatem poniekąd możemy uznać, że jest to odpowiedź na jedno z pytań postawionych wcześniej. Chodzi tu o warunki zagrożenia ludności cywilnej sytuacjami o znamionach kryzysowych i/lub kryzysami, w tym zagrożeniami wojną i zagrożeniami o charakterze naturalnym (powódzie, huragany, trzęsienia ziemi itp.) oraz o charakterze cywilizacyjnym (awarie w zakładach przemysłowych, skażenia chemiczne i promieniotwórcze, pożary itp.).

Na podstawie polskiego prawa dotyczącego obrony cywilnej²⁰² również możemy wnioskować, wobec kogo będą podejmowane działania obronne/ochronne i w jakich warunkach, co już zostało zaprezentowane w powyższych wyjaśnieniach, oraz wobec kogo będą podejmowane działania mające na celu stworzenie warunków przetrwania ludności cywilnej i dóbr, jakie mają być chronione.

Należy jednak zwrócić uwagę na jeden fakt, iż zarówno w przepisach międzynarodowych, jak i w polskim przepisie dotyczącym obrony cywilnej mowa jest przede wszystkim o zagrożeniach wojną – warunkach wojny. Nie wolno jednakowoż zapominać, że również w takich warunkach występować będą inne zagrożenia spowodowane działaniami wojennymi. Można wyliczyć, jakie czynniki niekorzystne spowodują działania wojenne:

- 1) oddziaływanie środków walki przeciwnika (ostrzał, bombardowania, pożary itp.);
- 2) wtórne skutki oddziaływania przeciwnika (uwolnienia TSP, wybuchy, pożary, zagruzowania, zalania wodą itp.);
- 3) gwałtowne pogorszenie się warunków uniemożliwiających przetrwanie ludności w postaci:
 - braku lub niedoboru wody,
 - braku żywności,
 - braku opału i ogrzewania w okresie niskich temperatur,
 - braku lekarstw i materiałów opatrunkowych,
 - braku energii elektrycznej,
 - braku miejsc w szpitalach,
 - braku pomieszczeń mieszkalnych;
- 4) epidemie chorób zakaźnych ludzkich i zwierzęcych;
- 5) klęski żywiołowe.

²⁰² Zob. Dział IV art. 137 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP.

Kolejną kwestią jest próba odpowiedzi na pytanie, kto będzie wykonywał zadania ochronne w odniesieniu do ludności cywilnej. W poprzednich rozdziałach wskazano instytucjonalną postać obrony cywilnej. Są to organizacje obrony cywilnej rozumiane jako personel i zasoby materialne odpowiednio przygotowane do realizacji zadań obronnych/ochronnych na rzecz zagrożonej lub poszkodowanej ludności cywilnej. Mimo wielu cech wspólnych obrona cywilna funkcjonująca w państwach europejskich nie jest jednakowa i zależy przede wszystkim od charakteru i podziału administracyjnego państwa. To samo dotyczyć będzie organów władzy zarządzających obroną cywilną. Przytoczone polskie rozwiązania prawne, czyli ustawa o powszechnym obowiązku RP, określa centralne i terenowe organy właściwe do spraw obrony cywilnej, czyli odpowiednio Szef Obrony Cywilnej Kraju oraz szefowie obrony cywilnej województw, powiatów i gmin. Podobną strukturę zarządzania posiadają pozostałe państwa europejskie, chociażby Republika Czeska, Republika Włoska, Finlandia czy Szwecja.

Doświadczenia ostatnich wojen, jak również lata 1945–1990, czyli okres zimnej wojny, wymuszały koncentrowanie uwagi na podejmowaniu przedsięwzięć nakierowanych na stworzenie środków przetrwania ludności w warunkach wojny oraz ocalenie dorobku narodowego w warunkach wojennych, jednocześnie nie zapominając o niesieniu pomocy ludności i jej ochronie w czasie katastrof i klęsk żywiołowych. W ujęciu funkcjonalnym analizowane europejskie modele obrony cywilnej obejmowały: ochronę ludności (materialną i moralną); utrzymanie porządku i bezpieczeństwa cywilnego (zbiorowego); wsparcie sił zbrojnych; ochronę urządzeń i instalacji, zasobów (dóbr i środków przetrwania ludności, w tym wody pitnej i żywności) i bogactw o znaczeniu ogólnonarodowym (w tym dóbr kultury); zapewnienie funkcjonowania organów władzy w sytuacjach nadzwyczajnych – kryzysowych; wykrywanie zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie; walkę z żywiołami; planowanie działań wszystkich sił państwowych i pozarządowych; udzielanie pomocy poszkodowanym; szkolenie (edukację).

Obecnie realizacja zadań z zakresu obrony cywilnej zaczyna być pojmowana szerzej. Jest nie tylko misją, funkcją i zespołem zadań przewidujących – w swoich planach – użycie wszystkich dostępnych zasobów państwowych i pozarządowych do niesienia pomocy, ratowania ludzi i ich mienia zarówno w czasie wojny, jak w czasie pokoju. Z tego względu coraz częściej zaczyna się stosować nieco inną nazwę przypisaną obronie cywilnej – mianowicie ochronę ludności.

Mówiąc o ochronie ludności, tak jak wielokrotnie było już wspomniane podczas omawiania zagadnienia obrony cywilnej, odnosić się będziemy do realizacji zadań, przedsięwzięć czy wręcz powinności państwa wobec obywateli – ludności cywilnej. Pod pojęciem „ochrona” najogólniej mówić będziemy o działaniach polegających na zabezpieczeniu, opiece, osłanianiu przed szkodami, zniszczeniami, niebezpieczeństwami – zagrożeniami, sytuacjami kryzysowymi. Jednocześnie roz-

ważając określenie „ochrona”, należy również brać pod uwagę działania profilaktyczne – zapobiegawcze oraz ratunkowe/ratownicze, czyli interwencyjne.

Analizując wielość definicji uwzględniających wspomniane zadania i funkcje, bliższe jest autorowi bardziej opisowe określenie pojęcia „ochrona ludności”, które zostało podane w 2009 roku w projekcie ustawy o ochronie ludności:

„**Ochrona ludności** stanowi zintegrowaną działalność organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego, ochronę życia i zdrowia osób [...] oraz ochronę mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego na wypadek wystąpienia sytuacji zagrożenia, poprzez:

- 1) zapewnienie warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz zapewnienie podstawowych warunków przetrwania w sytuacjach zagrożenia;
- 2) zapewnienie współpracy wszystkich systemów ratowniczych, monitorowania, ostrzegania i alarmowania, powiadamiania o zagrożeniach, a także organów, służb i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności;
- 3) merytoryczne, organizacyjne, rzeczowe i finansowe wsparcie organizacji pozarządowych w zakresie wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności, a w szczególności społecznych organizacji ratowniczych, humanitarnych i wolontariatu;
- 4) organizowanie i koordynowanie pomocy humanitarnej;
- 5) zapewnienie zasobów, które mogą być wykorzystane w celu realizacji zadań ochrony ludności;
- 6) edukację społeczeństwa w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i odpowiednich zachowań na wypadek ich wystąpienia”²⁰³.

Takie pojmowanie ochronnej funkcji państwa wobec obywateli szeroko określa zadania, realizatorów tych zadań oraz zasoby, jakie mają być wykorzystane do realizowania ochrony ludności przed skutkami zagrożeń, zarówno zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych, jak i zagrożeń wojną.

Ostatnią kwestią omawianego problemu jest wykorzystanie „narzędzi” do realizowania powinności państwa wobec obywateli. Jednoznacznie należy wskazywać, iż jeśli mówimy o zagrożeniach, mamy na myśli sytuacje niekorzystne, o znamionach kryzysu. W podrozdziale poświęconym temu tematowi zostały opisane zagadnienia teoretyczne oraz prawne dotyczące pojęcia kryzys i zarządzania kryzysowego. Zgodnie z teoretycznymi rozważaniami o zarządzaniu kryzysowym proces ten jest realizowany w poszczególnych fazach, począwszy od przewidywania (rozpoznawania) zagrożeń, skończywszy na przygotowaniu (planowaniu) działań na wypadek wystąpienia zagrożeń i zapobieganiu, czyli działalności prewencyjnej

²⁰³ http://www.ock.gov.pl/prawo/projekty_aktow_prawnych [dostęp: 12.05.2014].

potencjalnym zagrożeniom. W przypadku wystąpienia zagrożenia o znamionach kryzysu, mamy do czynienia z kolejnym etapem procesu zarządzania kryzysowego, podejmowane są działania interwencyjne, czyli reagowanie, a po ustaniu zagrożenia następuje kolejny etap procesu polegający na odbudowie/odtworzeniu zniszczonych lub uszkodzonych zasobów, struktur społecznych i materialnych.

4.2. Współzależność między ochroną ludności/obroną cywilną a zarządzaniem kryzysowym

Należy więc zastanowić się, czy istnieje współzależność, a jeśli tak, to jaka, między realizacją zadań (powinności) z zakresu obrony cywilnej/ochrony ludności a zarządzaniem kryzysowym. Tę współzależność pokazuje między innymi W. Kitler, podając następującą definicję ludności: „ochrona ludności to jedna 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, polegająca na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających stan normalny, mająca na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzielaniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich”²⁰⁴.

Wskazane zostały podmioty, wobec których podejmowane są działania z zakresu ochrony ludności, podmioty, które mają realizować te zadania oraz fazy realizacji i warunki, w jakich wykonywane będą te zadania.

Najogólniej możemy powiedzieć, że ochrona ludności to działania administracji publicznej, jak i działania indywidualne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób oraz ich mienia, a także utrzymania sprzyjających warunków środowiskowych do ich przeżycia, pomocy socjalnej i psychologicznej poszkodowanym, osłony prawnej oraz ich przygotowania edukacyjnego i sprawnościowego do radzenia sobie w czasie katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych oraz bezpośrednio po nich.

Biorąc pod uwagę przywołane już definicje oraz teorię dotyczącą procesowego rozumienia zarządzania kryzysowego, możemy wskazać, że ochrona ludności będzie realizowana w sposób, jaki został zaprezentowany na rysunku 13.

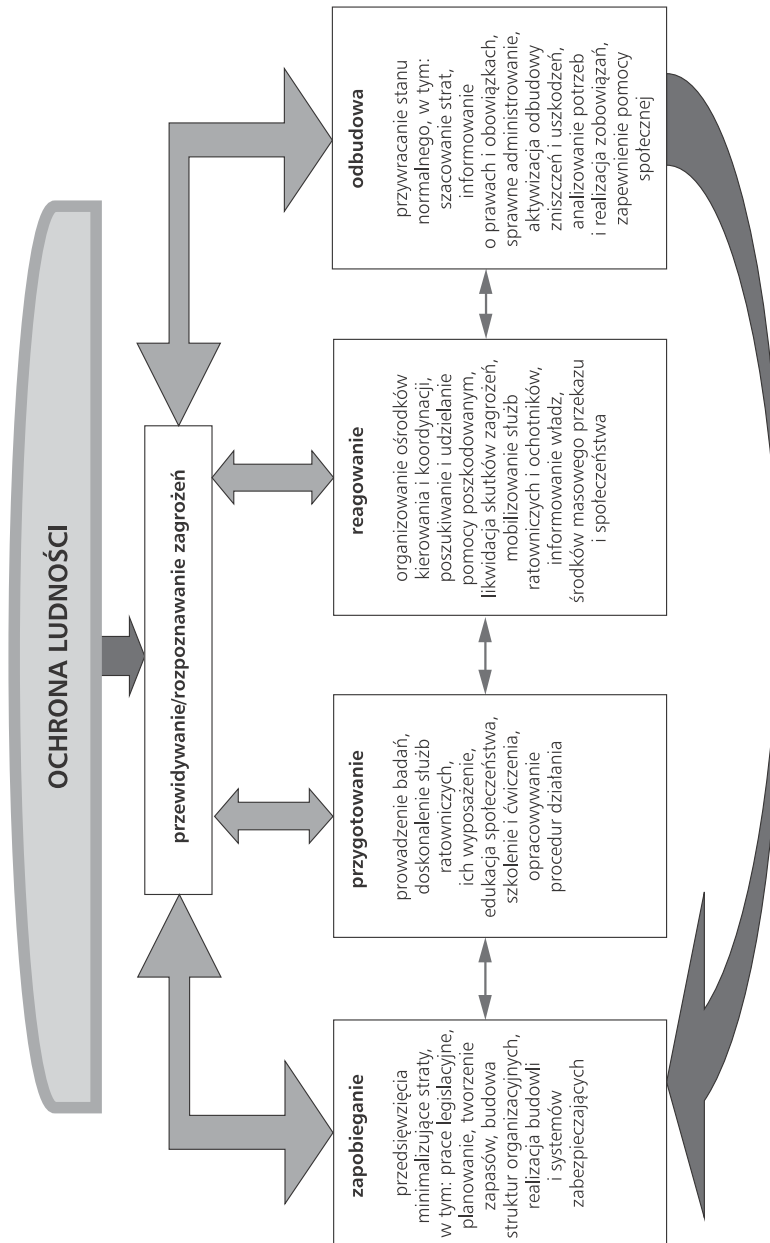
Przedstawiony graficzny obraz zależności pomiędzy ochroną ludności a zarządzaniem kryzysowym wskazuje, jakimi „narzędziami” posługiwać się będzie

²⁰⁴ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej...*, op. cit., s. 67.

ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe nie jest procesem samym w sobie. Wykorzystywane jest do budowania systemu bezpieczeństwa obywateli, które to zadanie powierzone zostało ochronie ludności cywilnej niezależnie od rodzaju, miejsca i czasu zagrożenia. Prezentowany rysunek obejmuje wszystkie etapy procesu zarządzania kryzysowego i uwzględnia relacje czasowe i równoległość przebiegu elementów składowych tego procesu. Jak widać, proces ten jest nieskończony i zależny jeden od drugiego. Elementy przygotowania i zapobiegania czerpać będą wiedzę i doświadczenie z przeszłości, tzn. w dotychczas prowadzonych działaniach interwencyjnych. Natomiast etapy przygotowania i zapobiegania polegać będą na wiedzy wynikającej z przewidywania/rozpoznania potencjalnych zagrożeń. Będzie to również dotyczyć danych historycznych, które będą wykorzystane do doskonalenia procedur postępowania, doskonalenia narzędzi, które powinny być przewidywane do użycia w działaniach interwencyjnych (w reagowaniu). Niezmiernie ważnym będzie również odpowiednie wyposażenie w wiedzę uczestników zarządzania kryzysowego, oraz doskonalenie sposobów postępowania na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych.

Ostatnią fazą – etapem procesu jest odbudowa, charakterystyczna dla zarządzania kryzysowego. Etap ten polegać będzie na odbudowie i odtworzeniu zniszczonych oraz uszkodzonych struktur nie tylko technicznych, ale przede wszystkim społecznych i materialnych. Nie wolno zapominać również o zasobach, które uległy zużyciu lub zniszczeniu w trakcie działań interwencyjnych. Również etap odbudowy stanowić będzie swoistą bazę wiedzy dla zarządzających bezpieczeństwem ludności cywilnej – ochroną ludności. Wskazywać on będzie, jakie zasoby należy doskonalić, jakie elementy struktur technicznych i społecznych właściwie przygotowywać oraz co powinno być przygotowane na przyszłe, potencjalne zagrożenia, z którymi ochrona ludności, wykorzystując proces zarządzania kryzysowego, będzie się zmagać.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż wszystkie fazy (etapy) realizacji zadań przypisanych ochronie ludności stanowią swego rodzaju proces zarządzania, a poszczególne jego etapy są ze sobą etapy mocno powiązane. To powiązanie służy przede wszystkim utrzymaniu ciągłości działania wszystkich zaangażowanych struktur odpowiedzialnych za zarządzanie bezpieczeństwem podmiotu, a w szerszym ujęciu – bezpieczeństwu państwa oraz ochronie jego obywateli – ludności cywilnej. Dlatego też trzeba mówić o aktywnościach ukierunkowanych na utrzymanie ciągłości działania. Należy przez to rozumieć ciągłość działania systemów zapewniających dostawę podstawowych środków przetrwania dla ludności, ciągłości działania systemów gospodarczych, a przede wszystkim utrzymanie ciągłości działania struktur i systemów odpowiedzialnych za zarządzanie bezpieczeństwem.



Rysunek 13. Etapy realizacji zadań w ramach ochrony ludności

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym rozdziale w sposób ogólny zostanie przybliżone zagadnienie ciągłości działania oraz modelowe utrzymanie ciągłości działania, które może zostać wykorzystane w działaniach planistycznych do zapewnienia funkcjonowania struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ochronę ludności.