
Wstęp

Jednym z zasadniczych zadań, jakie spoczywa na państwie jest zapewnienie swoim obywatelom ochrony ich życia, zdrowia i mienia. Wypełniając te zadania, państwo powinno posiadać dobre, transparentne i właściwe dla każdej sytuacji prawo, właściwie przygotowaną administrację, która będzie potrafiła sprawnie je realizować oraz właściwie wyszkolone służby. Ten oczywisty postulat zaczyna w tak szybko zmieniającej się rzeczywistości nabierać nowego znaczenia.

Nie można dziś rozpatrywać problematyki bezpieczeństwa naszego kraju bez zwrócenia uwagi na jego szerszy, międzynarodowy aspekt. Jako członek NATO i Unii Europejskiej Polska staje się istotnym aktorem na scenie międzynarodowego systemu bezpieczeństwa. Jednocześnie zachodzące we współczesnym świecie procesy, tj. globalizacja, pogłębianie się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państwa oraz ekstremizm religijny, przyczyniają się bezpośrednio do masowych migracji, napięć na tle etnicznym i religijnym, degradacji środowiska naturalnego czy epidemii groźnych chorób zakaźnych. Konsekwencją rozwoju technologicznego, zmian zachodzących w środowisku naturalnym czy wciąż rosnącego zagrożenia ze strony ugrupowań terrorystycznych jest pojawienie się zagrożeń nowego typu, które nie pozostają bez wpływu na poziom bezpieczeństwa obywateli.

Zatem ochrona ludności nabiera dziś nowego znaczenia – nie może być postrzegana tylko jako ochrona przed typowymi (klasycznymi) zagrożeniami, ale również przed zagrożeniami „asymetrycznymi”, technologicznymi czy zdarzeniami z użyciem broni masowego rażenia. Ta sytuacja stawia przed ochroną ludności oraz sferą zarządzania kryzysowego nowe i szczególne wymagania, każąc zwracać uwagę na jego spójność i przejrzystość na poziomie planowania, adekwatnego wyszkolenia i podejmowania działań.

Strategia bezpieczeństwa narodowego – dokument strategiczny z 2014 roku, w rozdziale III – *Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna*, czytamy, że „istotą działań ochronnych jest zapewnienie warunków dla utrzymywania ładu konstytucyjnego, wewnętrznej stabilności państwa, bezpieczeństwa powszechnego i po-

rządu publicznego, zarówno wspólnych, jak i indywidualnych zasobów materialnych i niematerialnych, a także funkcjonowania infrastruktury krytycznej”¹. Jednocześnie autorzy strategii zwracają uwagę na to, że „podstawowym zadaniem ochronnym są działania związane z ratowaniem życia, zdrowia, mienia i środowiska przed klęskami żywiołowymi lub spowodowanymi działalnością człowieka oraz innymi miejscowymi zagrożeniami”, natomiast w sferze zarządzania kryzysowego do głównych zadań powinny należeć: „przygotowanie administracji publicznej do działań w sytuacjach kryzysowych, przeciwdziałanie ich powstawaniu, a także sprawna wymiana informacji, podejmowanie decyzji i koordynacja działań, efektywne wykorzystanie sił i środków państwa”².

Codzienne zdarzenia niebezpieczne, zagrażające zdrowiu i życiu obywateli oraz środowisku naturalnemu, takie jak wypadki drogowe, kolejowe, awarie sieci elektrycznych, gazowych, pożary, co prawda nie naruszają i w niewielkim stopniu mogą zakłócić normalne, w miarę spokojne funkcjonowanie społeczeństwa. Jednocześnie służby przeznaczone do ochrony, głównie ratowania życia i zdrowia, potrafią zapanować nad sytuacją. Problem ochrony ludności zaczyna się zdecydowanie komplikować, gdy „niepożądane” zdarzenia zaczynają burzyć porządek dnia codziennego. Zostają naruszone i zachwiane podstawowe procesy społeczne, społeczeństwo przestaje normalnie funkcjonować, z obawą oczekując rozwoju wydarzeń. Państwo w takiej sytuacji musi być szczególnie przygotowane do szybkiego i skutecznego opanowania i zlikwidowania lub zminimalizowania potencjalnego i realnego zagrożenia.

Ze względu na wprost nieograniczoną możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych zarówno z działaniem sił przyrody, rozwojem cywilizacyjnym, jak i zagrożeniami militarnymi, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane różnego rodzaju siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia. Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego, jednolitego i sprawnie funkcjonującego systemu.

Mimo tego, iż obowiązkiem państwa oraz jego organów i instytucji jest realizacja zadań na rzecz ochrony ludności, to uzasadnione zdziwienie budzi fakt, iż do tej pory polskie prawodawstwo nie doczekało się jednoznacznej interpretacji prawnej ochrony ludności, bez względu na stan, warunki i okoliczności funkcjonowania państwa.

Oddaję do rąk Czytelników książkę, która jest wynikiem moich przemyśleń i doświadczeń zawodowych oraz prowadzonych badań nad problematyką ochrony ludności, obrony cywilnej i roli zarządzania kryzysowego. Starałem się opisać te dziedziny z punktu widzenia pochodzenia leksykalnego, badań teoretycznych

¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2014, s. 33.

² *Ibidem*, s. 36–37.

i doświadczeń praktycznych oraz przedstawić propozycje definicyjne pojęcia ochrona ludności.

Wyrażam nadzieję, że rozważania te pozostaną nadal rozwijane i w najbliższej przyszłości kwestie definicyjne ochrony ludności i wykorzystania sfery zarządzania kryzysowego jako narzędzia w ochronie ludności będą rozstrzygnięte oraz przyjęte zostanie jednoznaczne prawo, regulujące te dwie nierozłączne ze sobą sfery działania na rzecz bezpieczeństwa obywateli i państwa.