

Jerzy Trocha

Badania nad ochroną ludności w Polsce w obliczu koncepcji zmian ustawowych

Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii
Obrony Narodowej nr 4(16), 157-167

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

AUTOR

mgr Jerzy Trocha

j.trocha@aon.edu.pl

BADANIA NAD OCHRONĄ LUDNOŚCI W POLSCE W OBLICZU KONCEPCJI ZMIAN USTAWOWYCH

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, krajowy system ratowniczo-gaśniczy, system powiadamiania ratunkowego, zarządzanie kryzysowe

*Bezpieczeństwo nie jest wszystkim,
lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym.*

Klaus Nauman

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo od wieków stanowi istotną potrzebę w życiu człowieka¹. Mimo upływu lat jego rola nie ulega zmianie. Postęp cywilizacyjny generuje coraz większą ilość potencjalnych zagrożeń, dlatego też społeczeństwo w obliczu rosnącej skali niebezpieczeństw zaczęło dostrzegać konieczność utworzenia całościowego organizmu odpowiedzialnego za ochronę ludności cywilnej. Początek kształtowania się systemu sięga okresu I wojny światowej. Naloty powietrzne na Londyn i Paryż uświadomiły stronom konfliktu, że na każdym etapie działań zbrojnych należy liczyć się z możliwością ataku na społeczeństwo. Za prekursorów ochrony ludności na świecie uważa się Niemcy, Francję oraz Wielką Brytanię, które w odpowiedzi na grożące niebezpieczeństwo ataków z powietrza na swoje terytorium stworzyły pierwsze systemy obrony przeciwlotniczej.

Ochrona ludności (OL) należy do najistotniejszych zadań państwa. W Rzeczypospolitej za OL odpowiada: zarządzanie kryzysowe (ZK), obrona cywilna (OC), system powiadomienia ratunkowego oraz krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG). Każdy z przedstawionych organizmów stanowi o jakości bezpieczeństwa publicznego w kraju. W Polsce na przestrzeni ostatnich lat wzmociono działania na rzecz poprawy funkcjonowania OL. Efektem zintensyfikowania prac stał się przyjęty dnia 29 kwietnia 2014 roku przez Radę Ministrów *Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata*

¹ Zob. A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa, 2006, s. 62.

2014-2020². Głównym założeniem dokumentu było wyznaczenie kierunków reformy OL wobec współczesnych zagrożeń. Potrzeba zmian dotychczasowej formy ochrony ludności wynika z konfliktu zadaniowego między organizmami działającymi w ramach OL. Nieuregulowanie płaszczyzny współpracy oraz brak jasnych kompetencji i relacji między obroną cywilną, zarządzaniem kryzysowym a ratownictwem wywołuje wątpliwości związane z odpowiedzialnością za wykonywanie określonych obowiązków. Zwieńczeniem prac nad przebudową ma być powstanie Ustawy o ochronie ludności, regulującej kompleksowo zakres zadaniowy systemów OL. Ministerstwo właściwe do spraw wewnętrznych od około roku prowadzi w tej sprawie konsultacje z przedstawicielami różnych instytucji oraz organizacji społecznych działających na rzecz bezpieczeństwa w państwie. Roboczy projekt wspomnianej ustawy dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Celem artykułu jest przedstawienie i uzasadnienie potrzeby realizacji kompleksowych badań w zakresie ochrony ludności w Polsce. Autor przedstawił zasadnicze cele analizy oraz problemy badawcze, a także przyjęte hipotezy. Realizacja niniejszych badań może stanowić cenne źródło informacji na temat kierunku przebudowy ochrony ludności w Polsce.

Ewolucja ochrony ludności w Polsce

Początek kształtowania się ochrony ludności w kraju miał miejsce w latach 20. XX wieku. W 1928 roku utworzona została Liga Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej (LOPP). Zadaniem LOPP, obok wspierania polskiego lotnictwa, było przede wszystkim (...) *wszechstronne badanie środków obrony chemicznej*³. Organizacja realizowała ćwiczenia z obrony przeciwgazowej wśród pracowników instytucji państwowych, szkół i zakładów przemysłowych. Pełniła w państwie również służbę obserwacyjno-meldunkową polegającą na wczesnym wykrywaniu obcych samolotów naruszających przestrzeń powietrzną RP. Liga była najważniejszym organem mającym za zadanie konsolidację ludności cywilnej do obrony kraju. Działalność LOPP wniosła znaczący wkład w obronę państwa podczas kampanii wrześniowej w 1939 r. Dzięki staraniom Ligi przed wojną społeczeństwo polskie odegrało ważną rolę w walce z agresorem, prowadząc sprawny system ostrzegania o atakach lotniczych.

Po zakończeniu II wojny światowej prawdopodobieństwo wybuchu kolejnego konfliktu zbrojnego było bardzo wysokie, dlatego też powołano nowy

² Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie przyjęcia *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020*.

³ *Piętnastolecie L.O.P.P.*: praca zbiorowa, Wydawnictwo Zarządu Głównego Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Warszawa, 1938, s. 28.

podmiot – Terenową Obronę Przeciwlotniczą (TOPL). Organizacja zasadniczo różniła się od przedwojennej Ligi. Posiadała zmilitaryzowane jednostki medyczno-sanitarne oraz oddziały wojskowe. Zakres funkcjonowania TOPL poszerzony został o ochronę ludności przed skutkami użycia broni masowego rażenia, czego efektem była konieczność budowy schronów oraz przystosowania obiektów użyteczności publicznej do spełniania takich warunków. W 1949 r. w Genewie odbyło się światowe spotkanie reprezentantów 148 państw, w tym Polski, poświęcone ochronie osób cywilnych w czasie wojny. Przedstawiciele wszystkich krajów zdecydowali się podpisać konwencję, w której określono m.in. (...) *zasady tworzenia tzw. stref zneutralizowanych w czasie działań wojennych, mających na względzie ochronę ludności, rannych i chorych, a także zagadnienia stref miejscowości sanitarnych i bezpieczeństwa*⁴. Terenowa Obrona Przeciwlotnicza w 1964 roku została włączona w struktury Obrony Terytorialnej Kraju pod nową nazwą Powszechna Samoobrona, a następnie po weryfikacji dotychczasowej formy i standardów funkcjonowania cywilnej ochrony ludności w ogólnopolskim ćwiczeniu „Kraj-73” zdecydowano o potrzebie kolejnej przebudowy systemu⁵, tworząc obronę cywilną. Obecnie OC jest jednym z elementów współczesnej ochrony ludności w Rzeczypospolitej.

Polskie systemy ochrony ludności

W dniu 18 maja 1973 roku Rada Ministrów postanowiła utworzyć obronę cywilną w miejsce Powszechnej Samoobrony. Bezpośrednią motywacją utworzenia OC była konieczność (...) *skupienia wszystkich zadań ochronnych przed skutkami działań wojennych, zwłaszcza bronią jądrową w jednym sprawnym systemie, stosownie do potencjalnego zagrożenia i zasobów kraju. Wszechstronność celów obrony cywilnej polegająca zarówno na ochronie ludności, jak i zakładów pracy, zwierząt hodowlanych, żywności, wody i innych przed skutkami działań wojennych, udzielaniu pomocy poszkodowanym oraz uczestniczeniu w pracach mających na celu zapobieżenie klęskom żywiołowym i przy usuwaniu ich skutków, stawia ją w rzędzie organizacji niezastąpionych podczas działań wojennych i spełniających niezwyczajnie użyteczne funkcje w czasie pokoju*⁶. W okresie zimnej wojny obrona cywilna stała się wielofunkcyjnym organizmem, będąc wspólnie z siłami zbrojnymi najważniejszą częścią struktury obronnej ówczesnej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁷.

⁴ J. Suwart, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, wyd. Czasopisma wojskowe, Warszawa, 1986, s. 47.

⁵ Zob. tamże, s. 79.

⁶ Tamże, s. 79.

⁷ Zob. tamże, s. 80.

Po transformacji ustrojowej Polska ratyfikowała w 1991 r. I i II protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 1949 r. Podpisanie dokumentów nałożyło konieczność prowadzenia form ochrony ludności cywilnej w kraju. Nowe zadania dla OC zostały uwzględnione w *Rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej*. Dokument skonkretyzował dział IV dotyczący obrony cywilnej *Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*. W przypadku konfliktu zbrojnego zadania obrony cywilnej obejmowały: (...) wykrywanie zagrożenia oraz ostrzeganie i alarmowanie; organizowanie ewakuacji ludności; przygotowywanie budowli ochronnych; zaopatrywanie ludności w sprzęt i środki ochrony indywidualnej; zaciemnianie i wygaszanie oświetlenia; organizowanie i prowadzenie akcji ratunkowych; udzielanie poszkodowanym pomocy medycznej; walkę z pożarami; przygotowanie oraz prowadzenie likwidacji skażeń i zakażeń; ochronę żywności i innych dóbr niezbędnych do przetrwania; organizowanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia dla poszkodowanej ludności; zabezpieczenie dóbr kultury, urządzeń użyteczności publicznej i ważnej dokumentacji; doraźne przywracanie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej, w tym pomoc w budowie i odbudowie awaryjnych ujęć wody pitnej; doraźną pomoc w przywracaniu i utrzymaniu porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźną pomoc w grzebaniu zmarłych⁸. Podczas pokoju obowiązkiem obrony cywilnej było uczestnictwo w zwalczaniu klęsk żywiołowych, pełnienie funkcji szkoleniowej oraz planistycznej, stąd stała się jednym z najbardziej wszechstronnych systemów w zakresie swoich działań.

Rola obrony cywilnej zmieniła się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W 2004 r. uchylone zostało *Rozporządzenie w sprawie obrony cywilnej z 1993 r.*, a odpowiedzialność za zadania OC nałożono na Państwową Straż Pożarną (PSP). Urząd Szefa Obrony Cywilnej Kraju został przeniesiony na Komendanta Głównego PSP. Ponadto przyjęta w 2007 r. *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym* znacznie utrudniła działalność OC. Obrona cywilna nie posiada obecnie żadnych standardów dotyczących szkoleń. Brakuje rozwiązań systemowych w zakresie alarmowania i ostrzegania. Nieprawidłowości związane z niemal każdym aspektem obrony cywilnej zawarte zostały w raporcie Najwyższej Izby Kontroli na temat przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju, budząc uzasadnione wątpliwości. Brak sprawnie działającej OC stwarza istotne zagrożenie dla państwa. Audyt wykazał, że jest to system nieefektywny⁹, funkcjonujący jedynie formalnie.

⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 roku w sprawie obrony cywilnej*, Dz. U. 1993 r., nr 93, poz. 429.

⁹ Zob. *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Warszawa, 2012.

Kolejnym ogniwem spełniającym zadania ochrony ludności jest zarządzanie kryzysowe – system, który zaczęto tworzyć poprzez próbę reformy obrony cywilnej po powodzi, jaka miała miejsce w Polsce w 1997 r. Nastąpiło wówczas przeniesienie z Ministerstwa Obrony Narodowej kompetencji związanych z OC na ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Postępująca przebudowa obrony cywilnej doprowadziła do podjęcia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*. Powyższy akt normatywny powołał nowy system mający na celu ochronę ludności przy jednoczesnym pozostawieniu obrony cywilnej w formie niepozwalającej na operatywne działanie. Zarządzanie kryzysowe, według terminologii przyjętej w polskiej legislacji, to (...) *działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*¹⁰. System składa z 4 faz:

- zapobiegania (działań redukujących szanse wystąpienia zagrożenia);
- przygotowania (prac planistycznych dotyczących reagowania na możliwe niebezpieczeństwa oraz przygotowania odpowiednich sił i środków do walki z kryzysem);
- reagowania (czynnościami minimalizującymi szkody i powstrzymanie zagrożenia oraz pomocy poszkodowanym);
- odbudowania (przywrócenia zdolności reagowania na niebezpieczeństwa oraz odtworzenia infrastruktury krytycznej na obszarze objętym kryzysem)¹¹.

Zarządzanie kryzysowe to obecnie wieloelementowy system będący znaczącą częścią bezpieczeństwa narodowego. Struktura organizmu ściśle związana jest z administracją publiczną. Zarządzanie kryzysowe na obszarze kraju sprawuje Rada Ministrów, zaś na niższych poziomach administracji za wypełnianie obowiązków ZK odpowiadają:

- wojewodowie (województwa);
- starostowie lub prezydenci miast (powiaty i miasta na prawach powiatu);
- wójtowie bądź burmistrzowie (gminy i małe miasta).

Każdy z przedstawionych wyżej organów wspierany jest przez właściwy Zespół Zarządzania Kryzysowego, składający się ze specjalistów instytucji oraz organizacji uczestniczących w ZK.

¹⁰ *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590, art. 2.

¹¹ Zob. W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, wyd. PRESCOM, Wrocław, 2010, s. 35.

Prawidłowe wykonywanie obowiązków przez kompetentne instytucje wiąże się również z zastosowaniem do zasad zarządzania kryzysowego. Stanowią one kanony postępowania pozwalające na skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom. Należą do nich: (...) *jednoosobowość kierowania, odpowiedzialność organów władzy publicznej, prymat układu terytorialnego, powszechność, funkcjonalności podejścia, zespolenia i ciągłości funkcjonowania państwa*¹².

System zarządzania kryzysowego, pomimo zajmowania głównej pozycji w ochronie ludności w Polsce, posiada poważne uchybienia. Od momentu obowiązywania *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* nie ukończony został spójny system planistyczny działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na każdym poziomie administracji publicznej¹³. Z uwagi na nieprzewidywalność oraz zróżnicowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju w przyszłości może to przynieść niepożądane skutki.

Następnym organizmem składającym się na ochronę ludności w państwie jest krajowy system ratowniczo-gaśniczy. System uruchomiony został przez Państwową Straż Pożarną w 1995 roku. Głównym motywem powstania organizmu było zorganizowanie jednolitej i zwartej struktury, koncentrującej zintegrowane ze sobą różne zespoły ratunkowe w celu realizacji efektywnych działań ratowniczych. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy jest organizmem podlegającym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, który sprawuje nadzór nad jego działalnością.

Stosownie do przyjętej nomenklatury prawnej krajowy system ratowniczo-gaśniczy stanowi (...) *integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń* (...) ¹⁴. Naczelnym organem systemu jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Dalsza struktura krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego związana jest nierozdzielnie z administracją publiczną. W świetle audytu Najwyższej Izby Kontroli KSRG został oceniony najwyżej spośród pozostałych organizmów działających na rzecz ochrony ludności w Polsce¹⁵.

Udzielanie pomocy w ramach systemów ochrony ludności wiąże się z należytym informowaniem i przyjmowaniem zgłoszeń o występującym zagrożeniu. Stanowi to podstawową metodę pozwalającą na odpowiednią oraz

¹² J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2007, s. 203.

¹³ Zob. *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat przygotowania systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi i sytuacjami kryzysowymi*, Warszawa, 2013.

¹⁴ *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991r., nr 81 poz. 351, art. 2, pkt. 4.

¹⁵ Zob. *Raport Najwyższej Izby...*

sprawną reakcją na powstałe niebezpieczeństwo. Z misją pełnienia tej funkcji powołany został w dniu 10 lutego 2009 r. ostatni element składający się na ochronę ludności cywilnej w Polsce – system powiadamiania ratunkowego. Głównym zadaniem organizmu jest obsługa zawiadomień alarmowych z numeru 112 w celu skierowania do miejsca zagrożenia adekwatnych do zaistniałej sytuacji zasobów ratowniczych.

System powiadamiania ratunkowego posiada jednak liczne mankamenty. Z danych TP SA za 2012 r. aż 30% połączeń alarmowych na numer 112 nie zostało odebranych¹⁶. Stanowi to poważne zagrożenie w postaci nieprzyjęcia zgłoszenia, a w rezultacie nieudzielenia właściwej pomocy potrzebującym. Konieczne jest ciągłe udoskonalanie systemu i zwiększanie jego skuteczności przy wykorzystaniu nowoczesnych technik funkcjonowania. Ponadto z informacji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji za rok 2014 wynika, że spośród wszystkich zgłoszeń aż 48% stanowiły powiadomienia fałszywe¹⁷. Nasuwa się więc konkluzja braku dostatecznej ilości programów edukacyjnych oraz kampanii społecznych promujących ideę numeru alarmowego 112 jako telefonu ratującego życie.

Potrzeba badań nad ochroną ludności

Zapoznając się z problematyką ochrony ludności w Polsce, dostrzec można potrzebę utworzenia jednego sprawnego systemu OL wynikającego z doświadczeń ostatnich lat i konfliktu zadaniowego na linii zarządzanie kryzysowe – ratownictwo – obrona cywilna. Niekompletność regulacji prawnych wygenerowała braki w koordynacji działań w sferze szeroko rozumianej ochrony ludności. Obecnie w kraju istnieje pewien rodzaj dualizmu przyjętych założeń związanych z OL¹⁸. Weryfikacja literatury przedmiotu oraz ustaw i rozporządzeń prowadzi do konkluzji, że działania formacji obrony cywilnej oraz struktur zarządzania kryzysowego nie uzupełniają się, a nakładają na siebie obszarami zadaniowymi. Funkcjonowanie obu organizmów wypełniających analogiczne zadania wpływa na pogłębienie problemów ochrony ludności w Polsce i wzrost niepotrzebnych wydatków publicznych.

Zapewnienie optymalnego poziomu poczucia bezpieczeństwa obywatelom poprzez ochronę przed różnymi zagrożeniami będącymi wynikiem sił natury bądź działalności ludzkiej jest przedmiotem debaty grona ekspertów, która ponownie rozgorzała wraz z przyjętą przez Radę Ministrów uchwałą na temat *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020*.

¹⁶ Zob. tamże.

¹⁷ Zob. *Statystyki dotyczące funkcjonowania systemu powiadomienia ratunkowego w 2014 r.*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2015.

¹⁸ Zob. *Raport Najwyższej Izby...*

Opracowaniem planu zajął się Międzyresortowy Zespół ds. Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności¹⁹ składający się z przedstawicieli: Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Zdrowia, Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta i Zastępcy Komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Intencją sporządzenia dokumentu było określenie zadań i kierunków rozwoju ochrony ludności. Program porusza ważne sfery bezpieczeństwa, w głównej mierze skupiając się na zagrożeniach w czasie pokoju. Aspekt ochrony ludności cywilnej przed zagrożeniami militarnymi jest często pomijany w polemice publicznej związanej z OL. Dlatego też istotną cechą określonego dokumentu są planowane zmiany legislacyjne. Ważny postulat, który pojawił się w programie, dotyczy uregulowania norm funkcjonowania ochrony ludności w przypadku wojny²⁰. Dotychczasowy system (a właściwie brak jednolitego funkcjonalno-zadaniowego systemu OL) oparty jest na różnych doświadczeniach i potrzebach, które nie spełniają kryterium kompleksowego rozwiązania problemu ochrony ludności. Dostrzega się zbędne podziały na czas wojny i pokoju, gdzie podstawową ideą jest ochrona ludności bez względu na źródło zagrożenia. Rozdzielanie zadań, kompetencji oraz założeń funkcjonowania obrony cywilnej według realiów II wojny światowej wymaga innego podejścia do tworzenia jednolitego systemu, którego misję zasadne jest określić jako ochronę ludności przed zagrożeniami. Podejmowanie działań w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego, a także innych społecznych organizacji o charakterze ratunkowym, wymaga scalenia funkcjonalnego oraz zadaniowego. Zatem z tego powodu konieczne jest podjęcie reform zmierzających do zjednoczenia funkcjonalnego poszczególnych podsystemów i dokonanie podziału oraz opisanie ich kompetencji.

Prace nad zmianami w ochronie ludności powinny jednak poprzedzić kompleksowe badania z tego zakresu. Na podstawie dotychczasowej wiedzy, w procesie badawczym należy wyróżnić dwa cele. Pierwszym z nich jest cel poznawczy, który stanowi objaśnienie i ewaluację uwarunkowań działania systemów funkcjonujących w ramach ochrony ludności w Polsce w latach 2000-2015 w zakresie przygotowania do realizacji zadań ustawowych. Przyjęty w celu poznawczym zakres czasu zawiera bardzo ważne wydarzenia mające wpływ na kształt ochrony ludności. Natomiast cel użyteczny dotyczy opracowania koncepcji zmian ochrony ludności w Polsce.

¹⁹ Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020, M. P. poz. 737.

²⁰ Załącznik nr 1 do Uchwały nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020, s. 43.

Przyjęcie powyższych celów pozwala na sformułowanie głównego problemu badawczego oraz szczegółowych pozwalających na precyzyjne zbadanie problematyki badań.

Problem główny: Jak funkcjonowała ochrona ludności w Polsce w latach 2000-2015?

Problemy szczegółowe:

1) Jak systemy działające w ramach ochrony ludności w kraju były przygotowane do realizacji ustawowych zadań w latach 2000-2015?

2) Według jakich założeń i jak funkcjonują systemy ochrony ludności w Republice Federalnej Niemiec, Szwecji oraz Szwajcarii?

3) Jakie czynniki wpływają na funkcjonowanie ochrony ludności w kraju?

4) W jakich obszarach funkcjonalnych zadania obrony cywilnej i systemu zarządzania kryzysowego pokrywają się i jakie powoduje to konsekwencje w zakresie ochrony ludności?

5) Jakich zmian wymaga ochrona ludności w Polsce, by spełniała kryteria nowoczesnego i skutecznego systemu?

Postawiony główny problem badawczy wymaga przyjęcia hipotezy, którą w trakcie procesu badawczego należy potwierdzić bądź odrzucić. W zaistniałych okolicznościach, wynikających z doświadczeń ostatnich lat, należy sformułować następującą hipotezę roboczą – ochrona ludności funkcjonowała na niskim poziomie²¹, co wynikało z niekompletności regulacji prawnych oraz sporów kompetencyjnych na płaszczyźnie obrona cywilna – zarządzanie kryzysowe – ratownictwo. Współczesna forma ochrony ludności w Polsce nie jest adekwatna do potrzeb organizacji państwa.

Podsumowanie

Na podstawie raportów Najwyższej Izby Kontroli oraz dotychczasowej działalności praktycznej systemów ochrony ludności zasadne jest podjęcie badań związanych z OL. Prace badawcze zawsze stanowiły cenne źródło informacji na temat rozpatrywanych problemów, natomiast liczba publikacji odnoszących się do funkcjonowania ochrony ludności, a przede wszystkim obrony cywilnej, jest stosunkowo niewielka. W obliczu wdrażania postanowień Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020 w kraju oraz intensywnych prac nad budową jednego sprawnego systemu ochrony ludności przez ustawodawcę, badania naukowe mogą stanowić syntezę ważnych konkluzji. Prowadzona w toku realizacji badań analiza dotychczasowej działalności obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego, krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu powiadamiania ratunkowego

²¹ Przyjęto trzystopniową skalę oceny poziomu funkcjonowania ochrony ludności: niski, średni, wysoki.

w Polsce powinna istotnie wpłynąć na kierunek przebudowy OL. Ponadto w badaniach istotne będzie również dokonanie przeglądu systemów ochrony ludności realizowanych w wybranych państwach europejskich. Materiał badawczy posłuży do eksplikacji porównawczej systemów ochrony ludności w innych państwach w celu opracowania założeń naukowych koncepcji systemu OL w Polsce.

Przedstawiona w artykule sytuacja związana z ochroną ludności jednoznacznie wskazuje na potrzebę przeprowadzenia badań w przedmiotowym zakresie. Zrealizowanie omówionej koncepcji badań wydatnie przyczyni się do wzrostu wiedzy na temat bezpieczeństwa, a także posłuży jako cenny materiał, który powinien być wykorzystany podczas prac nad zmianami w ochronie ludności.

Bibliografia

1. Gryz Jarosław, Kitler Waldemar, (red.), *System reagowania kryzysowego*, wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2007.
2. Maslow Abraham, *Motywacja i osobowość*, PWN, Warszawa, 2006.
3. *Piętnastolecie L.O.P.P.*: praca zbiorowa, Wydawnictwo Zarządu Głównego Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej, Warszawa, 1938.
4. *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat przygotowania struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju*, Warszawa, 2012.
5. *Raport Najwyższej Izby Kontroli na temat przygotowania systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi i sytuacjami kryzysowymi*, Warszawa, 2013.
6. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 września 1993 r. w sprawie obrony cywilnej*, Dz. U. z 1993 r., nr 93.
7. Skomra Witold, *Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy*, wyd. PRESCOM, Wrocław, 2010.
8. *Statystyki dotyczące funkcjonowania systemu powiadomienia ratunkowego w 2014 r.*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, 2015.
9. Suwart Jerzy, *Kronika Obrony Cywilnej w Polsce (1922-1984)*, wyd. Czasopisma wojskowe, Warszawa, 1986.
10. *Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020*.
11. *Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej*, Dz. U. z 1991 r., nr 81 poz. 351.
12. *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*, Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.
13. *Załącznik nr 1 do Uchwały nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie przyjęcia Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020*.

14. Zarządzenie nr 66 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 września 2013 roku w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2017, M. P. poz. 737.

RESEARCH ON POPULATION PROTECTION IN THE FACE OF THE CONCEPT OF STATUTORY CHANGES

Abstract: The article draws attention to the necessity of population protection in Poland due to competence disputes between crisis management, civil defence and rescue. The author shows the need to conduct the protection of population in Poland and justifies the necessity of research in this area in the face of planned changes in the functioning of population protection systems. The implementation of the research concept described in the article could be a valuable source of information concerning the direction of reconstruction of population protection in Poland.