

Grzegorz Sobolewski^{a)}^{a)} Main School of Fire Service / Szkoła Główna Służby Pożarniczej^{*} Corresponding author / Autor korespondencyjny: gsobolewski@sgsp.edu.pl

Systemic Approach to Civil Protection in Poland

Ujęcie systemowe ochrony ludności w Polsce

ABSTRACT

Introduction: In Poland, the security of the State and its citizens is the responsibility of the national security system. One of its major parts is civil protection (public security). The framework used to ensure civil security is the civil protection system, with life-saving as its primary concern.

Aim: The primary goal of this study was to identify the civil protection system within the domain of Poland's national security, to describe its mission and range of responsibilities, and to suggest what should be changed. The main research problem, as addressed by this study, was expressed as the following questions: What function does the civil protection system currently serve within Poland's national security? What are its core focus and responsibilities, and what are its development needs and priorities?

Results: For this study, it was assumed that the core focus of civil protection were actions designed to reduce any possible risks to human life or health (prevention and counter measures), and once such risks materialise, to provide efficient response to ensure effective security. In a broader sense, civil protection within national security can be considered as a set of nationwide measures intended to ensure the safety of all citizens, property and the environment. In view of the above, civil protection can be understood as the set of measures implemented by government and local-government administration, plus any security-related capabilities and measures (national resources), allocated or set up to prevent, prepare for or respond to any security risks, or to restore any victim population to normal functioning. It was assumed that a civil protection system is an internally coordinated system of capabilities, measures and resources designed to prevent any risks to civil security, and to provide expeditious response to situations that might put citizens' lives or health at risk. Today, this system is significantly fragmented, and civil protection is often intermingled with such areas as crisis management, public security, safe and secure public environment, and national defence. An effective civil protection system should be an interdisciplinary and well-integrated system capable of responding to any current and expected civil security challenges and threats across various national circumstances.

Keywords: national security, national security system, security risks, crisis management, civil protection, life-saving, public authorities, civil protection system, control sub-system, executive bodies

Type of article: original scientific article

Received: 14.11.2019; Reviewed: 17.12.2019; Accepted: 30.12.2019;

Author's ORCID ID: 0000-0002-4484-450X;

Please cite as: SFT Vol. 54 Issue 2, 2019, pp. 116–131, <https://doi.org/10.12845/sft.54.2.2019.9>;

This is an open access article under the CC BY-SA 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).

ABSTRAKT

Wprowadzenie: W Polsce za bezpieczeństwo państwa i jego obywateli odpowiedzialny jest system bezpieczeństwa narodowego. W jego strukturze możemy wyróżnić bardzo istotny element, jakim jest ochrona ludności (bezpieczeństwo powszechne). Organizacyjną postacią zapewnienia bezpieczeństwa ludności jest system ochrony ludności, a jego wiodącą dziedziną – ratownictwo.

Cel: Zasadniczy cel badań prezentowanych w artykule zawierał się w identyfikacji systemu ochrony ludności w obszarze bezpieczeństwa narodowego RP, przedstawieniu jego misji i zakresu działań oraz określeniu pożądanych kierunków zmian. Główny problem badawczy wyrażono w postaci pytań: Jaką funkcję spełnia obecnie system ochrony ludności w bezpieczeństwie narodowym Polski? Co stanowi jego przedmiot działań oraz jakie istnieją potrzeby i priorytety rozwoju?

Wyniki: W rozważaniach przyjęto założenie, że istotą ochrony ludności jest działalność mająca na celu obniżanie ryzyka zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka (profilaktyka i prewencja), a w przypadku ich wystąpienia sprawne reagowanie, które powinno objawiać się skuteczną ochroną. W ujęciu szerokim ochroną ludności w bezpieczeństwie narodowym można traktować jako zespół przedsięwzięć państwa, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, mienia i środowiska. Wobec tego ochronę ludności możemy interpretować jako zestaw działań administracji rządowej i samorządowej oraz działalność sił i środków (zasobów państwa) w zakresie bezpieczeństwa, wykonywanych z zamiarem zapobiegania, przygotowania, reagowania i odtworzeniu równowagi funkcjonowania poszkodowanej ludności. Przyjęto, że system ochrony ludności to skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił i środków oraz zasobów ukierunkowanych na zapobieganie powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa ludności, a także sprawnym reagowaniu na sytuacje zagrażające zdrowiu i życiu obywateli. Współcześnie ów system jest bardzo rozproszony i często problematyka ochrony ludności przeplata się z zagadnieniami z zakresu zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa społecznego i obronności państwa. Można przyjąć, że poprawnie funkcjonujący system ochrony ludności powinien mieć charakter interdyscyplinarny, zintegrowany, a także być zdolny do odpowiedzi na aktualne oraz prognozowane wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa ludności w różnych stanach funkcjonowania państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, system bezpieczeństwa narodowego, zagrożenia bezpieczeństwa, zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, ratownictwo, organy administracji publicznej, system ochrony ludności, podsystem kierowania, podmioty wykonawcze

Typ artykułu: oryginalny artykuł naukowy

Przyjęty: 14.11.2019; **Zrecenzowany:** 17.12.2019; **Zatwierdzony:** 30.12.2019;

Identyfikator ORCID autora: 0000-0002-4484-450X

Proszę cytować: SFT Vol. 54 Issue 2, 2019, pp. 116–131, <https://doi.org/10.12845/sft.54.2.2019.9>;

Artykuł udostępniany na licencji CC BY-SA 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).

Introduction

The security-related needs of the State and society are generally a by-product of dynamically changing challenges and risks. Indeed, those create the need for systemic solutions for security management and for having a system that would be capable of reducing the risk associated with possible threats and emergency situations that could put people in danger, while also responding efficiently and restoring normal balance (the state and sense of security). In Poland, this role is fulfilled by the national security system whose primary objective is to guarantee the existence, maintenance and survival, to ensure normal functioning, and to create opportunities for uninhibited growth. Civil protection is a crucial mission implemented by public authorities to provide national security, and includes the capabilities and resources allocated for this purpose.

National security system as the framework for protecting people

In an attempt to define national security, the literature on the subject suggests that this concept can be explained in more detail by reference to challenges, threats, and opportunities [1, pp. 19–20]. What is specifically emphasised is the ability to recognise these and take preventive measures, reduce the risk of threats materialising, take on challenges, take up opportunities, prevent any risks, and provide protection against risks to ensure a risk-free environment and create a sense of safety. Other aspects that help further clarify the concept of national security are related to the needs, values, interests, and goals of both a given society and its State, the confidence in its existence and possessing, the ability to survive and grow, the maintenance of national balance, and the protection of society and the environment against threats. Using certain generalisations, one could assume that national security is the ability of the State and society to take on challenges, take up opportunities, reduce risks, and counteract threats. Security can thus be described as the ability to ensure the existence, possessing and survival, normal functioning, and uninhibited growth.

This study shows that the national security system has often been put by many theoreticians on equal footing with the

Wprowadzenie

Potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wynikają głównie z dynamicznego tempa zmian w sferze wyzwań i zagrożeń. One też powodują konieczność posiadania systemowych rozwiązań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem, funkcjonowania systemu, który byłby zdolny do obniżenia ryzyka związanego z możliwością wystąpienia zagrożeń i powstaniem sytuacji kryzysowej zagrażającej ludziom oraz sprawnego reagowania i powrotu do równowagi funkcjonowania (odtworzenie stanu i poczucia bezpieczeństwa). W Polsce taką rolę spełnia system bezpieczeństwa narodowego, którego zasadniczym celem jest uzyskanie gwarancji istnienia, posiadania i przetrwania, zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania społeczeństwa oraz stworzenie możliwości swobodnego rozwoju. Ochrona ludności stanowi jedną z zasadniczych misji realizowanych przez organy administracji publicznej. To także siły i środki, jakie państwo przeznacza na ten cel.

System bezpieczeństwa narodowego jako środowisko ochrony ludności

W literaturze przedmiotu bezpieczeństwo narodowe interpretowane jest z wykorzystaniem odniesień do wyzwań, zagrożeń i szans [1, s. 19–20]. W szczególności podkreśla się zdolność do: „ich rozpoznawania i skutecznego przeciwdziałania; redukcji ryzyka powstania zagrożeń; podejmowania wyzwań, wykorzystywania szans oraz przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom; ochrony przed zagrożeniami, wolności od zagrożeń i poczucia niezagrażenia”. Kolejny obszar dookreślający bezpieczeństwo narodowe związany jest z: „potrzebami, wartościami, interesami oraz celami społeczeństwa i państwa; pewnością istnienia i posiadania; zdolnością do przetrwania i rozwoju; zachowaniem równowagi funkcjonowania państwa; zapewnieniem ochrony społeczeństwa i środowiska wobec zagrożeń”. Na podstawie pewnych uogólnień można przyjąć, iż bezpieczeństwo narodowe to możliwość państwa i społeczeństwa do podejmowania wyzwań, wykorzystywania szans i redukcji ryzyka oraz przeciwdziałania zagrożeniom. Bezpieczeństwo wyrażać się będzie zdolnością do zapewnienia istnienia, posiadania i przetrwania, niezakłóconym funkcjonowaniem (bytem) oraz możliwością swobodnego rozwoju.

Przeprowadzone badania wskazują, że często system bezpieczeństwa narodowego przez wielu teoretyków utożsamiany jest

State's security system while under certain circumstances the two terms can actually be considered distinct. For instance, State's goals and interests do not necessarily have to be aligned with society's (nation's) goals. However, in a democratic State, individual and institutional interests altogether make up national interests and goals that should be aligned with the State's security policy. What is the fundamental entity of national security are people, considered as social beings, or specific communities. If, however, the State, as an organisation, is assumed to be that entity, then its actions (or activities) should be aimed at protecting and defending its current national interests, and at ensuring the viability of growth prospects and strategic goals. The State, defined as a territorial and sovereign organisation, operates for the benefit of the people living within its territory [2]. It thus has a specific territory that is inhabited by people, or a population, with shared history, culture, values, etc. Moreover, the State is characterised by sovereignty and most of its functions should embrace security. Without security, it can be difficult to operate efficiently and sustainably in various areas. In a democratic and responsible State, security should be of overriding importance compared to other functions.

In order to make both the internal and external conditions conducive to the development of the State, its vital interests, and protection and defence against any existing threats, people develop what is known as the national security system. It can be described as an internally coherent set of capabilities, measures and resources, allocated by the State for defence and protection against threats. Its primary mission is to be able to ensure the security of the State and society across various national circumstances. The security theory identifies three such circumstances, namely peace, crisis, and war. What seems to provide a more accurate description is the outline of the existing circumstances and situations. Normal situation (PEACE) – the State functions normally (is in equilibrium), with no adverse factors or threats at work. Crisis situation (CRISIS) – when the State, or its part, is thrown off balance as a result of some threat (a negative impact); in many cases, while the threat escalates, the State loses control over the situation and has to take extraordinary actions to restore its balance [3–5]. Danger-of-war situation (WAR) – when the State's vital interests are at risk (sovereignty, independence, territory); military risks escalate and the State often loses control over the situation.

Any contemporary national security system should address various challenges and risks. In addition, such systems should be capable of taking advantage of any opportunities, and anticipate risks and successfully prevent or respond to any military and non-military threats. The national security system consists of (Figure 1) a control subsystem and executive subsystems (defence, protection, social, and economic).

z systemem bezpieczeństwa państwa. W pewnych uwarunkowaniach możemy zauważyć istniejącą odrębność używanych pojęć. Przykładowo cele i interesy państwa nie muszą być zbieżne z celami społeczeństwa (narodu). Jednak w państwie demokratycznym suma interesów jednostkowych i instytucjonalnych tworzą interesy oraz cele narodowe, które powinny być zbieżne z założeniami polityki bezpieczeństwa państwa. Podstawowym podmiotem bezpieczeństwa narodowego jest człowiek, traktowany jako jednostka społeczna, a także jako określona zbiorowość społeczna. Natomiast jeżeli przyjmiemy, że podmiotem bezpieczeństwa jest państwo (jako organizacja), to jego działalność (aktywność) powinna być ukierunkowana na obronę i ochronę aktualnych interesów narodowych oraz zapewnienie możliwości rozwoju i realizacji celów strategicznych. Państwo – rozumiane jako terytorialna i suwerenna organizacja, działająca w interesach ludzi zamieszkujących określone terytorium [2]. Tak więc państwo posiada określone terytorium, na którym zamieszkują ludzie (ludność), o wspólnej historii, kulturze, wartościach itd. Ponadto charakteryzuje się suwerenną władzą. Większość funkcji państwa powinna zawierać w sobie element bezpieczeństwa, bez bezpieczeństwa trudno jest trwale i skutecznie funkcjonować w różnych obszarach. W demokratycznym i odpowiedzialnym państwie powinno mieć ono charakter nadrzędny wobec pozostałych funkcji.

W celu sprawnego zapewnienia wewnętrznych i zewnętrznych warunków sprzyjających rozwojowi państwa, jego życiowym interesom oraz ochrony i obrony przed istniejącymi zagrożeniami tworzy się tzw. system bezpieczeństwa narodowego. Może być on interpretowany jako skoordynowany wewnętrznie zbiór wydzielanych przez państwo i społeczeństwo sił, środków oraz zasobów przeznaczonych do wypełniania funkcji ochronnej i obronnej wobec zagrożeń. Zasadniczą jego misją będzie zdolność do zapewnienia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w różnych stanach funkcjonowania państwa. W teorii bezpieczeństwa przyjmuje się trzy stany funkcjonowania państwa. Są nimi pokój, kryzys i wojna. Bardziej precyzyjne, zdaniem autora, jest posługiwanie się określeniem istniejących uwarunkowań i sytuacji. W sytuacji normalnej (POKÓJ) państwo funkcjonuje bez zakłóceń (występuje równowaga funkcjonowania), nie wpływają na nie czynniki destrukcyjne (zagrożenia). O sytuacji kryzysowej (KRYZYS) mówimy, kiedy dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania państwa (lub jego części) w wyniku jakiegoś zagrożenia (pojawia się negatywne oddziaływanie). Często może nastąpić eskalacja zagrożeń, utrata możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń, co generuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrócenia do równowagi funkcjonowania [3–5]. Sytuacja zagrożenia wojennego (WOJNA) zachodzi, kiedy zagrożone są żywotne interesy państwa (suwerenność, niepodległość, terytorialność), następuje eskalacja zagrożeń militarnych i często dochodzi do utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń.

Współczesna organizacja systemu bezpieczeństwa narodowego powinna odpowiadać na różnorodne wyzwania i zagrożenia. Ponadto ów system powinien być zdolny do wykorzystania pojawiających się szans, a także przewidywać ryzyko oraz skutecznie przeciwdziałać i reagować na pojawiające się zagrożenia militarne i niemilitarne. System bezpieczeństwa narodowego składa się z (ryc. 1) podsystemu kierowania i podsystemów wykonawczych (obronnego, ochronnego, społecznego i gospodarczego).

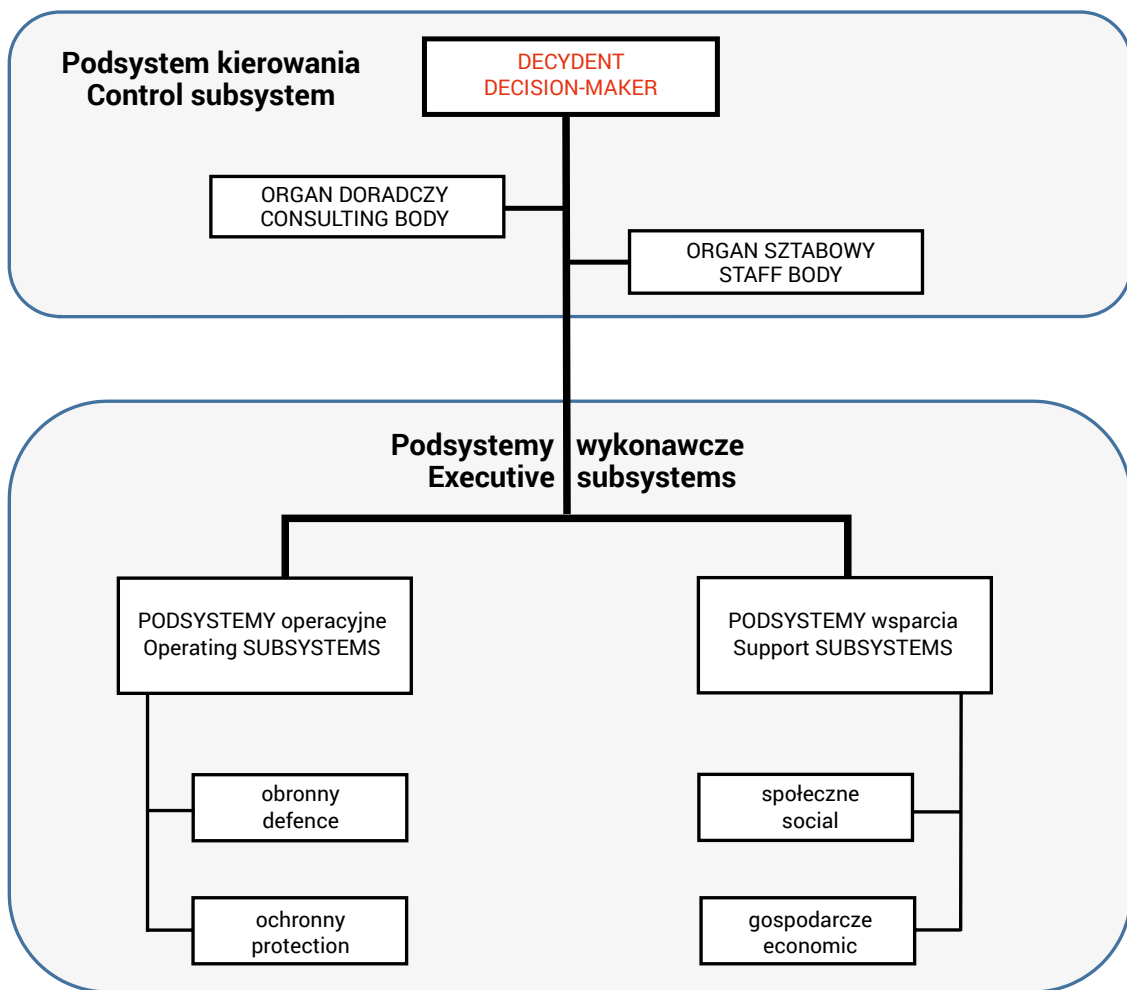


Figure 1. Structure of the national security system

Rycina 1. Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego

Source/Źródło: Own elaboration based on/Opracowanie własne na podstawie: Biała księga bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2013 [6, s. 36]

The control subsystem (Figure 2), which is responsible mainly for security management, should make it easy to efficiently make decisions about how to ensure and maintain national security, and to control the executive subsystems. National security management involves top government bodies in the development and implementation of national security with regard to the State's functional and structural framework [7]. The control subsystem includes public government bodies and managers of organisational units that serve national security roles, as well as advisory bodies and administration apparatus (consulting and staff bodies), procedures and relationships, and control infrastructure (command posts, headquarters, and communication systems) [8].

Podsystem kierowania (ryc. 2), którego głównym przeznaczeniem jest zarządzanie bezpieczeństwem, powinien stwarzać możliwość sprawnego podejmowania decyzji w zakresie zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa narodowego oraz kierowania funkcjonowaniem podsystemów wykonawczych. Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym to działalność kierownicza najwyższych organów państwowych w zakresie opracowania i realizacji strategii bezpieczeństwa narodowego, w otoczeniu funkcjonalnym i strukturalnym państwa [7]. Podsystem kierowania obejmuje organy władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (doradczym, sztabowym) oraz procedurami i relacjami funkcjonowania, jak też infrastrukturą kierowania (stanowiska i centra kierowania oraz systemy łączności) [8].

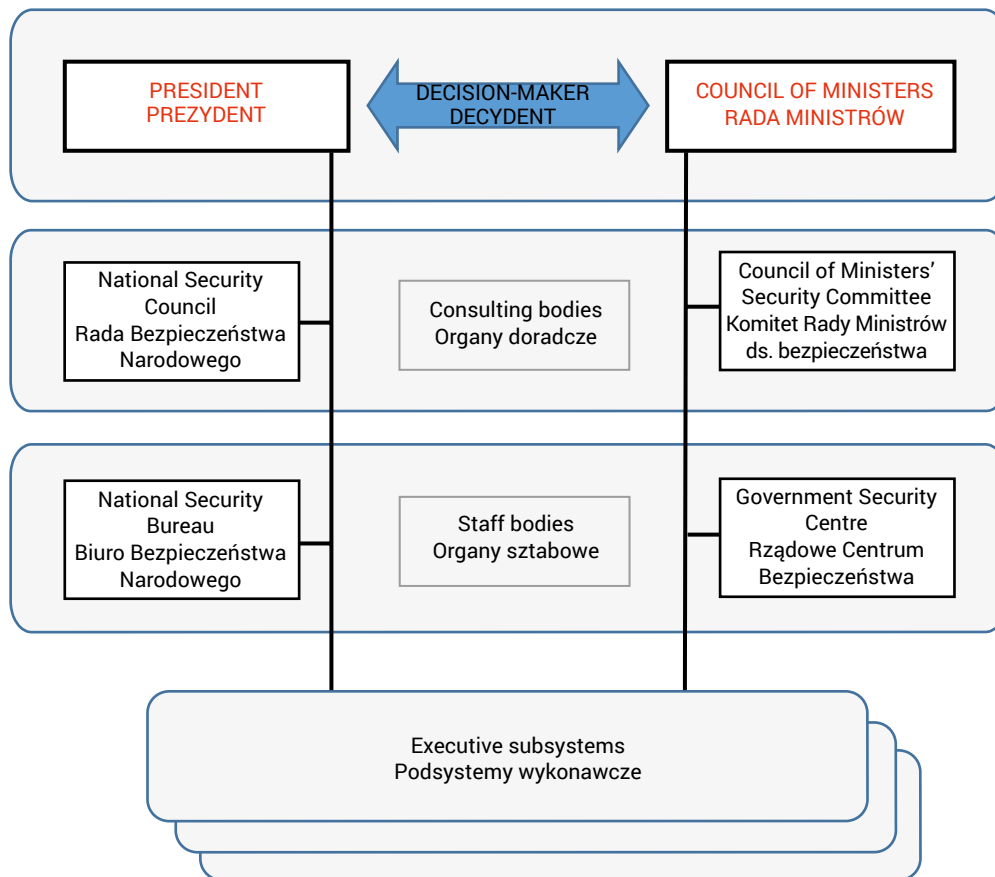


Figure 2. Poland's national security control structure at the central level

Rycina 2. Struktura kierowania bezpieczeństwem narodowym RP na poziomie centralnym

Source/Źródło: Own elaboration based on/Opracowanie własne na podstawie: Biała księga bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2013 [8, s. 37]; W. Kitzler, *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018 [9, s. 13].

Executive subsystems can be described as the capabilities and resources allocated by the State to implement its statutory security goals, and available to security management authorities [10]. The overriding goal of such subsystems is to promptly detect and prevent any security threats, and once these actualise, to prevent their negative consequences. There are two types of executive subsystems – operating and support subsystems.

Operating subsystems include the defence and protection subsystems (see Figure 1). The former is military in nature and its purpose is to take up opportunities, take on challenges, reduce risks, and counter (prevent and resist) external political and/or military threats. The defence subsystem is made up of controls, the border service, diplomacy aimed at military security, executive capabilities and resources (both military and non-military), and the armaments industry. Industrial military capacity means all tangible and non-tangible resources provided by the Polish industry which satisfy the State's defence needs, including those of Poland's Armed Forces, in terms of weapons and military equipment.

Dokonując próby interpretacji podsystemów wykonawczych, można uznać, iż są to wyodrębnione przez państwo siły i środki, przewidziane do realizacji ustawowo określonych zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, pozostające w dyspozycji organów kierowania bezpieczeństwem [10]. Zasadniczym zadaniem podsystemów wykonawczych jest wczesne rozpoznawanie wyzwań i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa, a w razie ich wystąpienia – przeciwdziałanie ich negatywnym następstwom. Wyróżnia się dwa rodzaje podsystemów wykonawczych: operacyjne oraz wsparcia.

Podsystemy operacyjne tworzą podsystem obronny i podsystem ochronny (zob. ryc. 1). Pierwszy ma charakter militarny i jest przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym zagrożeniom o charakterze polityczno-militarnym. Podsystem obronny tworzą elementy kierowania, służba zagraniczna, dyplomacja działająca na rzecz bezpieczeństwa militarnego, siły i środki wykonawcze (militarne i niemilitarne) oraz przemysł zbrojny. Przemysłowy potencjał militarny to wszystkie zasoby materialne i niematerialne polskiego przemysłu, które zaspokajają potrzeby obronne państwa – w tym również

The State and citizen protection subsystem (non-military, civil security) – designed to take up opportunities, take on challenges, reduce risks, and counter (prevent and resist) non-military (civil) internal and external threats [8]. The protection subsystem ensures that the State and its citizens are in equilibrium by preventing, preparing for, and successfully responding to, any emergency (or crisis) situations. This subsystem includes the judiciary, government authorities, guards and inspectorates specialising in security and public order protection, civil protection and rescue services, crisis management components, border services, and other institutions, such as the road inspectorate, the construction supervision authority, etc., directly or indirectly responsible for public security protection.

Support subsystems include social and economic subsystems. The former, understood as the social potential, including human capital, constitutes an important driver for the national economy and performance level. It includes the national heritage protection system, safety education institutions, media within the national security system, prevention of demographic threats, and welfare. The latter is referred to as the economic potential, and its overarching goal is to develop and deploy relevant strategies and programmes to ensure that businesses can safely operate within the State during the times of peace, crisis, and war. Its responsibility is, generally speaking, to provide economic support to the operating subsystems of the national security system. It includes financial security institutions, power security operators, the strategic reserve system, and natural environment protection organisations.

Core focus and essence of civil protection

The structure of the national security system has a very crucial element, namely civil protection (public security). The framework used to ensure civil security is the civil protection system, with life-saving as its primary concern. With the unpredictable and indeterminate hazards of today, the reality around us is full of situations that upset and disturb our everyday lives, and, as such, require appropriate responses to allow us to restore normal balance.

Such events can certainly be addressed by civil protection, in its broad sense. The core focus of civil protection are actions designed primarily to reduce any possible risks to human life or health (prevention and counter measures), and once such risks materialise, to provide efficient response to ensure effective security. The main objectives in civil protection can be divided into two categories. The first, which can be described as prevention and preparation measures, includes such actions as [11]:

- analysing and assessing possible risks;
- anticipating and monitoring any risks;

potrzeby Sił Zbrojnych RP– w zakresie wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt wojskowy.

Podsystemem ochronny państwa i jego obywateli (bezpieczeństwa cywilnego, pozamilitarnego) jest przeznaczony do wykorzystywania szans, podejmowania wyzwań, redukcji ryzyka i przeciwdziałania (zapobiegania i przeciwstawiania się) zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom o charakterze niemilitarnym (cywilnym) [8]. Podsystemem ochronny zapewnia równowagę funkcjonowania państwa i jego obywateli poprzez zapobieganie, przygotowanie i skuteczne reagowanie na sytuacje kryzysowe. Podsystem ten tworzą: wymiar sprawiedliwości; służby państwowe, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego; służby graniczne; inne instytucje, których pośrednim lub bezpośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego (np. inspekcja drogową, nadzór budowlany, itp.).

Podsystemy wsparcia obejmują podsystemy: społeczny i gospodarczy. Pierwszy rozumiany jako potencjał społeczny – w tym także kapitał ludzki – jest ważnym czynnikiem warunkującym rozwój gospodarki narodowej, sprawności funkcjonowania państwa. Obejmuje on system ochrony dziedzictwa narodowego; instytucje edukacji dla bezpieczeństwa; media w systemie bezpieczeństwa narodowego; przeciwdziałanie zagrożeniom demograficznym; bezpieczeństwo socjalne. Drugim podsystemem wsparcia jest potencjał gospodarczy, którego zasadniczym celem jest opracowanie i wdrożenie odpowiednich strategii i programów zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania podmiotów gospodarczych państwa w czasie pokoju, sytuacji kryzysowych i wojny. Istota zadań sprowadza się do wsparcia gospodarczego operacyjnych podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego. Obejmuje on instytucje bezpieczeństwa finansowego, podmioty bezpieczeństwa energetycznego, system rezerw strategicznych, podmioty ochrony środowiska naturalnego.

Ochrona ludności: istota i zakres działań

W strukturze systemu bezpieczeństwa narodowego możemy wyróżnić bardzo istotny jego element, jakim jest ochrona ludności (bezpieczeństwo powszechne). Organizacyjną postacią zapewnienia bezpieczeństwa ludności jest system ochrony ludności, a jego wiodącą dziedziną – ratownictwo. Nieprzewidywalność i nieokreśloność współczesnych zagrożeń sprawiają, iż otaczająca nas rzeczywistość obfituje w liczne sytuacje, które zaburzają nasze codzienne życie, a w związku z tym wymagają podejmowania stosownych działań w celu przywrócenia stanu równowagi funkcjonowania.

Odpowiedzią na tego typu zdarzenia jest niewątpliwie szeroko rozumiana ochrona ludności. Istotą ochrony ludności jest działalność mająca na celu w szczególności obniżenie ryzyka możliwości powstania zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka (profilaktyka i prewencja), a w przypadku ich wystąpienia sprawne reagowanie, które powinno objawiać się skuteczną ochroną. Główne zadania w ramach ochrony ludności możemy podzielić na dwa etapy. Pierwszy – traktowany jako działania zapobiegawczo-przygotowawcze – spełnia główne zadania polegające na [11]:

- taking preventive measures to reduce risks;
- planning response measures;
- preparing organisational support for response procedures, including
 - evacuation sites and resources;
 - resources to support everyday life;
- providing training for civil protection institutions, including drills;
- preparing civil protection and civil defence resources;
- educating the public on civil protection and civil defence, and raising the awareness of potential risks and appropriate behaviours;

The second category of civil protection measures are rescue and restoration measures, including such actions as [11]:

- detecting and identifying risks;
- warning, notifying and alerting people of any risks;
- responding to emergency situations, with relevant civil protection organisations taking rescue actions;
- ensuring public order and security, including a stable policy for notifying people of any emergencies and casualties;
- taking other steps necessary to support the above-mentioned goals, including planning and organisation.

Civil protection can be understood as the set of measures implemented by government and local-government administration, plus any security-related capabilities and measures (national resources), allocated or set up to prevent, prepare for, or respond to any security risks, or to efficiently and effectively restore balance after an emergency. In a broader sense, civil protection within national security can be considered as a set of projects intended to ensure the safety of all citizens, property and the environment (Figure 3).

- analizie i ocenie ryzyka wystąpienia zagrożeń;
- prognozowaniu i monitorowaniu zagrożeń;
- działaniach prewencyjnych zmniejszających ryzyko powstania zagrożeń;
- planowaniu działań w postaci reagowania;
- przygotowaniu organizacyjnym do reagowania polegających w głównej mierze na:
 - przygotowaniu miejsca i warunków do ewakuacji;
 - przygotowaniu warunków funkcjonowania ludności;
- prowadzeniu szkoleń podmiotów ochrony ludności, w tym organizowanie ćwiczeń;
- przygotowaniu zasobów służących ochronie ludności i obronie cywilnej;
- prowadzeniu edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym kształtowanie świadomości zagrożeń i adekwatnych zachowań;

Drugim etapem działań w ramach ochrony ludności będą działania ratowniczo-odtworzeniowe. Do ich głównych zadań zaliczają się [11]:

- wykrywanie i rozpoznanie zagrożeń;
- ostrzeganie powiadomianie i alarmowanie ludności o zagrożeniu;
- reagowanie na powstałą sytuację w postaci podejmowania działań ratowniczych przez właściwe podmioty systemu ochrony ludności (w zależności od potrzeb);
- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym też prowadzenie statecznej polityki informacyjnej o zaistniałej sytuacji i osobach poszkodowanych;
- realizacja innych działań niezbędnych do wypełnienia wyżej wymienionych zadań, w tym planowanie i prace organizacyjne.

Ochronę ludności możemy więc interpretować jako zestaw działań administracji rządowej i samorządowej oraz używanie sił i środków (zasobów państwa) w zakresie bezpieczeństwa, z zamiarem zapobiegania, przygotowania, reagowania i odtworzenia równowagi w sposób sprawny i skuteczny w razie wystąpienia zagrożeń. W ujęciu szerokim ochronę ludności w bezpieczeństwie narodowym można traktować jako zespół przedsięwzięć, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, ale też mienia i środowiska funkcjonowania człowieka (ryc. 3).

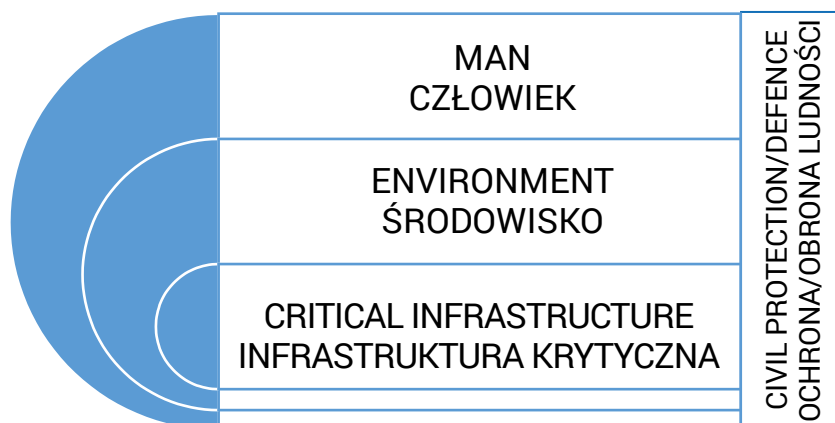


Figure 3. Areas covered by civil protection

Rycina 3. Obszary oddziaływania ochrony ludności

Source: Own elaboration.

Źródło: Opracowanie własne.

Civil protection involves actions by public authorities and institutions responsible for the protection of human life and health, as related to risk prevention, and once such risks actualise, for efficient response. In summary, today civil protection is understood as

- an integral part of national security, often realised as security management during times of peace (normal functioning), in situations involving risks to public security (abnormal functioning as a result of some threat), or civil protection during war,
- measures to ensure the security of people (society) and the natural environment in which they live, and the property they have,
- operations which include planning and prevention (prevention measures to reduce the likelihood of risks to human life or health, and situations that can be dangerous to security), as well as rescue and restoration (responses – taking control and restoring normal balance),
- a process that includes four steps of efficient management, namely planning, organising, motivating, and controlling, which are related to the organisational resources (executive bodies – human, financial, material, and informational) allocated with the aim of preventing, preparing for action, responding and restoring functional balance.

This study shows that civil protection can be considered as State activities (mainly those by public authorities, along with capabilities and resources at the State's disposal) to protect the life and health of its population against possible threats. Obviously, this also includes the protection of property and the natural environment, as elements necessary for people to function safely. Civil protection is realised across three national circumstances (peace, crisis, and war), but during war it takes the form of civil defence.

Civil protection can be considered as a broad spectrum of activities to protect citizens in normal, everyday situations which involve no significant threats, with both the State and its citizens functioning normally; in crisis situations brought about by non-military threats which cause abnormal functioning and create the need for extraordinary measures; and in military risk situations / danger-of-war situations, i.e., during martial law or war (Figure 4).

Ochrona ludności jest więc działalnością organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania w celu ochrony życia i zdrowia człowieka, przeciwdziałania zagrożeniom – a w przypadku ich powstania – skutecznego reagowania. Dokonując podsumowania współczesnej interpretacji ochrony ludności, można przyjąć, że jest ona:

- integralną częścią bezpieczeństwa narodowego, często wyrażającą się jako zarządzanie bezpieczeństwem w czasie pokoju (sytuacjach normalnego funkcjonowania), sytuacjach powstania zagrożeń bezpieczeństwa ludności (zaburzenie równowagi ich funkcjonowania w wyniku zagrożeń) oraz w czasie wojny,
- działaniem ukierunkowanym na zapewnienie bezpieczeństwa: ludzi (społeczeństwa), środowiska naturalnego, w którym funkcjonują ludzie i mienia, które posiadają,
- działaniem, w którym można wyróżnić etap planistyczno-zapobiegawczy (działania prewencyjne, zmniejszające prawdopodobieństwo zagrożenia życiu i zdrowiu ludności oraz powstania sytuacji zagrażającej bezpieczeństwu) i etap ratowniczo-odtworzeniowy (reagowania: przejęcie kontroli i przywracanie stanu równowagi funkcjonowania),
- procesem składającym się z czterech faz sprawnego zarządzania: planowania, organizowania, motywowania i kontroli, skierowanych na zasoby organizacji (podmioty wykonawcze: ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne), wykonywanych z zamiarem zapobiegania, przygotowania do działań, reagowania i powrotu do równowagi funkcjonowania.

Uzyskane wyniki badań wskazują, że ochronę ludności możemy traktować jako działalność państwa (głównie działalność organów administracji publicznej oraz sił i środków, jakimi państwo dysponuje) na rzecz ochrony zdrowia i życia ludności przed możliwymi zagrożeniami. Oczywiście proces ten obejmuje również ochronę mienia i środowiska naturalnego jako warunek niezbędny do bezpiecznego funkcjonowania ludności. Proces ochrony ludności realizowany będzie w trzech stanach funkcjonowania państwa (pokój, kryzys i wojna), z tym że w okresie wojny przybierze on formę obrony cywilnej.

Ochronę ludności możemy traktować jako szerokie spektrum działań na rzecz ochrony obywateli w sytuacji normalnej, codziennej, przy braku istotnych zagrożeń i zachowaniu równowagi funkcjonowania państwa i jego obywateli, w sytuacjach kryzysowych spowodowanych zagrożeniami niemilitarnymi, które burzą równowagę funkcjonowania i powodują potrzebę nadzwyczajnych działań oraz w sytuacjach zagrożenia militarnego państwa tj. w stanie wojennym lub w czasie wojny (ryc. 4).



Figure 4. State circumstances in relation to civil protection and civil defence

Rycina 4. Stany funkcjonowania państwa w aspekcie ochrony ludności i obrony cywilnej

Source/Źródło: Own elaboration./Opracowanie własne.

Civil protection is provided during peace, meaning normal situations where the State and its people can function normally. Under such circumstances, there is usually no experience of any adverse effects of threats, and there may be zero issues or concerns. In such situations, the State implements prevention and counter measures to minimise the risk of crisis situations.

Crisis situations and crises (including military crises) are emergencies which can be caused by military or non-military threats. Crisis situations are circumstances where internal or external factors cause some abnormality and, frequently, the loss of control over the situation and an unacceptable level of risk to core values, interests and goals of the organisation in question, which, in turn, creates the need for extraordinary action to restore normal functioning [12]. Civil protection measures are aimed at saving people's lives and health, minimising any negative consequences, and restoring normal balance. During war, the State and its population face political and military threats, escalating into various forms of military operations and affecting vital interests of the State. The vital national interests of the Republic of Poland are to ensure the survival of the State and its citizens. Under Article 5 of the Constitution of the Republic of Poland, those include the independence and integrity of its territory, respect for human and citizen rights and freedoms, and the security of citizens and national heritage, and environmental protection through sustainable development [13]. Whether during peace or crisis, civil protection provides security against non-military threats, while during war, civil protection is realised as civil defence to provide security against military threats.

In simple terms, civil defence is about how people function during martial law or war. This includes some objectives referred to in the Act [14] on the general obligation to defend the Republic of Poland, and its secondary legislation [15], as a set of organisational and planning measures taken during times of peace to prepare the State to successfully accomplish such objectives during war. Moreover, some civil protection objectives in Poland are defined in Article 61(1) of the first supplementary document to the Geneva Convention of 12 August 1949 on the protection of the victims of international military conflicts, as drawn up in Geneva on 8 June 1977 [16–17].

This means that the State is to fulfil humanitarian objectives to protect civilians against the dangers resulting from military operations, and to overcome their immediate consequences, along with providing the conditions necessary for survival. Another area of civil defence are actions to support national defence in the event of a military threat.

To sum up, civil defence during peace is a set of organisational and planning measures to efficiently prepare the State (including all its bodies and institutions) for accomplishing civil defence goals during war. Consequently, during peace the civil protection system should provide the resources (reserves required for war) necessary to successfully accomplish the goals to secure and allow civilians to survive during war, and to serve national defence objectives.

Ochrona ludności realizowana jest w warunkach pokoju, czyli normalnej sytuacji równowagi funkcjonowania państwa i ludności. W takich warunkach zazwyczaj nie jest odczuwalne negatywne oddziaływanie zagrożeń, mogą nie występować żadne zakłócenia. W tym okresie realizowane są działania zapobiegawcze, prewencyjne, które mają zminimalizować ryzyko powstania sytuacji kryzysowych.

Sytuacja kryzysowa i kryzys (w tym też kryzys militarny) to okres, kiedy mamy do czynienia z powstaniem sytuacji kryzysowej, której źródłem mogą być zagrożenia niemilitarne lub militarne. Sytuacją kryzysową będziemy nazywali zespół okoliczności (stan), w którym w wyniku czynników zewnętrznych bądź wewnętrznych dochodzi do zachwiania równowagi funkcjonowania państwa, często utraty kontroli nad rozwojem sytuacji i powstania nieakceptowanego poziomu zagrożenia podstawowych wartości, interesów oraz celów rozpatrywanego podmiotu, co wywołuje potrzebę podjęcia nadzwyczajnych działań w celu powrotu do stanu równowagi [12]. Działania w ramach ochrony ludności są ukierunkowane na ratowanie życia i zdrowia ludności, zmniejszaniu negatywnych skutków kryzysu oraz powrót do równowagi funkcjonowania. Okres wojny to okres funkcjonowania państwa i ludności w czasie zagrożenia polityczno-militarnego, kiedy następuje eskalacja różnych form działań militarnych i zagrożone są żywotne interesy państwa. Żywotne interesy narodowe Rzeczypospolitej Polskiej związane są z zapewnieniem przetrwania państwa i jego obywateli. Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zaliczamy do nich: niepodległość i nienaruszalność swojego terytorium, gwarancję wolności i praw człowieka i obywateli oraz bezpieczeństwa obywateli, dziedzictwa narodowego oraz zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju [13]. Zarówno w okresie pokoju, jak i kryzysu możemy głównie mówić o ochronie ludności przed zagrożeniami niemilitarnymi. Natomiast w czasie wojny będziemy mieli do czynienia z problematyką obrony cywilnej jako obrony ludności przed zagrożeniami militarnymi.

Obrona cywilna to w uproszczeniu okres funkcjonowania ochrony ludności w czasie stanu wojennego lub w czasie wojny. Obejmuje ona zadania, o których mowa w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [14] oraz wynikających z niej rozporządzeń w tym zakresie [15], jako zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych podejmowanych w czasie pokoju w celu przygotowania państwa do realizacji tych zadań w czasie wojny. Ponadto zadania w ramach ochrony ludności w Polsce wynikają z art. 61 lit. (a), I-go protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku [16–17].

Powyższe oznacza wypełnianie przez państwo zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych i przewyższanie ich bezpośrednich następstw oraz zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Kolejnym obszarem działania obrony cywilnej jest działalność na rzecz wsparcia obronności państwa w przypadku zagrożenia militarnego.

Podsumowując uzyskane wyniki badań, obrona cywilna w czasie pokoju stanowić będzie jedynie zespół przedsięwzięć organizacyjno-planistycznych zapewniających sprawne przygotowanie państwa (w tym wszystkich organów i podmiotów) do realizacji

Where should civil protection in Poland evolve

The organisation and functioning of civil protection within the State's security system is an extremely complex, fragmented and difficult issue. What makes it so complex is the multitude of approaches to its definition, the number of objectives, and the multi-faceted functional and structural relationships. The issue of civil protection frequently intermingles with such areas as crisis management, life-saving, public security, safe and secure public environment, and national defence. An effective civil protection system should be an interdisciplinary and well-integrated system capable of responding to any current and expected civil security challenges and threats across various national circumstances.

The structure of civil protection can be based on the existing administrative division, with wójt's (Vogts), starostas, and province governors being in charge of civil protection and acting as decision-makers. The organisations responsible for civil protection, from this point on referred to as "civil protection organisations," are [18]:

- public administration (government and local-government) bodies,
- components of emergency monitoring, warning, and alerting systems,
- capabilities and resources available to different services, inspectorates and guards,
- volunteer fire department units,
- capabilities and resources of the national rescue and firefighting system,
- other rescue organisations not included in the national rescue and firefighting system,
- Armed Forces units assigned to support the public,
- NGOs operating in civil protection,
- emergency medical services' capabilities and resources,
- organisations which have been made responsible for civil defence by the relevant authority in charge of civil protection.

In the civil protection system in Poland, the central role may be served by the managing authority (decision-maker), who is primarily responsible for any decision-making, dividing tasks between specific executive bodies, and coordinating operations during any events when public security is at risk. The managing authority defines the extent of any goal and is responsible for the steps taken at each stage of civil protection. And these are: preventing any security risks to the public, making preparations for emergencies to be able to take effective action, efficiently responding to any risks or emergencies, and restoring normal functioning. This subsystem achieves its objectives through management, which is a decision-making process based on information retrieval, collection, processing, and distribution.

zadań obrony cywilnej w czasie wojny. Wobec tego system ochrony ludności w okresie pokoju powinien posiadać takie zabezpieczenie (rezerwy w niezbędnym wymiarze na czas wojny), aby w czasie wojny mógł skutecznie realizować zadania do zabezpieczenia i przetrwania ludności cywilnej oraz wykonywać zadania na rzecz obronności państwa.

Pożądane kierunki zmian ochrony ludności w Polsce

Problem organizacji i funkcjonowania ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa państwa jest niezwykle złożony, rozproszony i trudny. O jego złożoności może świadczyć różnorodność definiowania, wielorakość zadań oraz wieloaspektowe powiązania funkcjonalno-strukturalne. Bardzo często problematyka ochrony ludności przeplata się z zagadnieniami z zakresu zarządzania kryzysowego, ratownictwa, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa społecznego i obronności państwa. Poprawnie funkcjonujący system ochrony ludności powinien być interdyscyplinarnym, zintegrowanym systemem zdolnym odpowiadać aktualnym, a także prognozowanym wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa ludności w różnych stanach funkcjonowania państwa.

Struktura ochrony ludności może opierać się na istniejącym administracyjnym podziale terytorialnym kraju, gdzie wójtowie, starostowie i wojewodowie są szefami ochrony ludności i pełnią rolę decydentów. Podmiotami realizującymi cele i zadania ochrony ludności, zwanymi dalej „podmiotami ochrony ludności”, są [18]:

- organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej),
- elementy systemu monitorowania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach,
- dostępne siły i środki służb, inspekcji i straży,
- jednostki ochotniczych straży pożarnej,
- siły i środki krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- inne podmioty ratownicze niewchodzące w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
- wydzielone do wsparcia ludności jednostki Sił Zbrojnych,
- organizacje pozarządowe wykonujące zadania ochrony ludności,
- siły i środki systemu państwowego ratownictwa medycznego,
- podmioty, na które organ właściwy w sprawach ochrony ludności nałożył obowiązek realizacji zadań obrony cywilnej.

W systemie ochrony ludności w Polsce nadrzędną funkcję może pełnić organ zarządzający (decydent), którego zadaniem w głównej mierze będzie podejmowanie decyzji, podział zadań dla poszczególnych wykonawców i koordynowanie działań w czasie wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa ludności. Organ zarządzający określa zakres przedsięwzięć, jak też ponosi odpowiedzialność za podjęte działania w poszczególnych fazach procesu ochrony ludności, które sprowadzają się do: zapobiegania powstawaniu zagrożeń bezpieczeństwa ludności, przygotowania do podejmowania skutecznych działań w przypadku powstania zagrożenia, sprawnego reagowania na powstałe zagrożenia i sytuację kryzysową oraz powrotu do stanu normalnego funkcjonowania. Podsystem realizuje swoje zadania poprzez zarządzanie, które jest procesem decyzyjnym składającym się z pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania oraz dystrybucji informacji.

Given the importance of civil protection within the national security system across different national circumstances, it seems reasonable to consider a different approach to the organisation and operation of the civil protection system (Figure 5).

Mając na uwadze znaczenie ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego w poszczególnych stanach funkcjonowania państwa, należałoby rozważyć inne podejście do organizacji i funkcjonowania systemu ochrony ludności (ryc. 5).

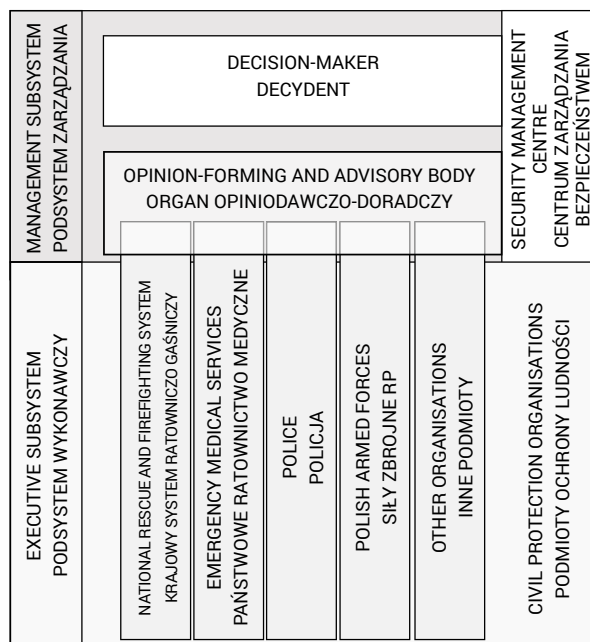


Figure 5. Systemic approach to civil protection

Rycina 5. Systemowe podejście do ochrony ludności

Source/Źródło: Own elaboration based on/Opracowanie własne na podstawie: Sobolewski G., *Siły zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013 [12, s. 77–78].

The proposed approach is that, similar to crisis management, the managing authority be a combination of three organised elements, with the following roles:

- a decision-making body: the Head of Civil Protection and Civil Defence (appointed by the Prime Minister; during peace this role could be served by the Minister of the Interior and Administration, with the Chief of the National Fire Service serving as Deputy Head of Civil Protection and Civil Defence), the province governor, the starosta, the wójt (Vogts), or the mayor. This body would be authorised under laws or regulations to make sovereign decisions and, as such, it would govern the actions of the organisations which are essentially responsible for civil protection;
- an advisory body: the Civil Protection Team, a team working with the Head of Civil Protection and Civil Defence, and province or commune civil protection teams – they all serve opinion-forming and advisory functions, develop policies for emergencies, and recommend solutions to ensure communication between the decision-making, and planning and coordination levels;
- a planning and coordination unit – analyses and evaluates information, develops scenarios and proposed

Proponuje się, aby na wzór zarządzania kryzysowego, organ zarządzający był układem trzech uporządkowanych elementów, spełniających odpowiednio następujące role:

- Organu decyzyjnego: Szef Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Kraju (którego powołuje Prezes Rady Ministrów, taką funkcję w okresie pokoju mógłby pełnić Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej pełniłby funkcję zastępcy Szefa Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Kraju), wojewoda, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta. Organ posiadałby prawo do decyzji władczych, powierzonych mu na podstawie ustaw lub rozporządzeń. Tym samym miałby wpływ na działania podmiotów, które w istocie swojego funkcjonowania posiadają zadania w zakresie ochrony ludności;
- Organu doradczego: Zespół Ochrony Ludności, zespół funkcjonujący przy Szefie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej Kraju, wojewódzkie, powiatowe i gminne zespoły ochrony ludności – posiadają funkcję opiniotwórczo-doradczą, określają strategię działania w danej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa ludności, rekomendując propozycje rozwiązań, zapewniając komunikację między członem decyzyjnym i planistyczno-koordynacyjnym;
- Komórki planistyczno-koordynującej – analizuje i ocenia

solutions, and is responsible for the implementation of decisions, division of responsibilities and coordination of actions. At the central level, this role could be served by the Government Security Centre, and at provincial, district, and communal levels by security centres. During war, such units could operate as the staff of the Head of Defence at each level.

The second element of the civil protection system is the executive subsystem which comprises various services, guards, and inspectorates, and their human resources and technologies. In civil protection, executive subsystem components (capabilities and resources available to each decision-maker) are the primary executive bodies without which even the most complex decision-making systems and security authorities would be unable to serve their statutory roles. Their importance for civil protection, in many cases manifested through organised collaboration, is associated with a number of principles that guide their operation and cooperation to defuse crisis situations. Capacities of individual organisations are very specific and only with a thorough knowledge of those can decision-makers successfully organise this collaboration and coordination during emergencies [12, pp. 77–78].

In addition to the expected increase in the country's defence capabilities in the event of a military threat, the establishment of the Territorial Defence Force (WOT), a new branch of Poland's Armed Forces, creates better conditions for supporting public authorities and society in civil protection during emergencies. With good organisation, equipment and training, and often unique operational capabilities, WOT units assigned to risk elimination can provide valuable support to the public and a high level of successful emergency resolution. Those units have some qualities that are useful for civil protection, namely they are 'attached' to specific land (they are responsible for specific areas), they function within local communities, and are in a close relationship with local authorities. They are much quicker to arrive at the crisis location and respond to the emergency than the regular armed forces. This opens up many possibilities for WOT to support the civil protection system, but this requires further design, legislative, and organisational work to take maximum advantage of this valuable potential related to civil protection.

As a member of the NATO and the EU, we need to approach civil protection from a broad perspective, as a process aimed at ensuring national security at all times and under any circumstances. Whether during natural or man-made or war disasters, it is necessary to take the same actions, such as alerting and evacuating people, providing medical assistance, delivering basic necessities to the affected population, and protecting property.

The purpose of civil protection is to prevent situations that could put human life or health at risk, to make the civil protection system ready to respond, and once a threat materialises, to efficiently respond to it and restore normal balance after the crisis is defused. This is why civil protection can be identical to crisis management, and can be divided into four stages – mitigation, preparedness, response, and recovery (Figure 6).

The first two stages (mitigation and preparedness) take place even before there is an actual threat to any population or the crisis situation develops. The primary goal of mitigation is to eliminate

informacje, przygotowuje warianty działań i propozycje rozwiązań oraz odpowiada za wdrożenie podjętych decyzji, podział zadań i koordynację działań. Na szczeblu centralnym taką funkcję mogłoby spełniać Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, na szczeblach wojewódzkich, powiatowych i gminnych – centra bezpieczeństwa. Komórki te w czasie wojny mogłyby pełnić funkcję sztabu wojennego Szefa Obrony na danym poziomie.

Drugim elementem systemu ochrony ludności jest podsystem wykonawczy, który stanowią w głównej mierze służby, straż, inspekcje w postaci zasobów ludzkich i technologii. Elementy podsystemu wykonawczego (dostępne siły i środki jakimi dysponuje dany decydent) w ochronie ludności stanowią zasadniczą siłę wykonawczą, bez której nawet najbardziej złożone systemy decyzyjne oraz organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo nie byłyby w stanie realizować swoich ustawowych zadań. Ich rola w ochronie ludności, przejawiająca się niejednokrotnie w zorganizowanym współdziałaniu, jest związana z przestrzeganiem szeregu zasad kształtujących ich działanie i współdziałanie w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Możliwości poszczególnych podmiotów charakteryzują się bardzo specyficznymi właściwościami. Dopiero dokładne ich poznanie może stanowić dla organów decyzyjnych podstawę do organizowania współdziałania i koordynacji ich działań w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa ludności [12, s. 77–78].

Powstanie nowego rodzaju Sił Zbrojnych RP – Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT), oprócz zakładanego wzrostu zdolności obronnych państwa na wypadek zagrożenia militarnego, stwarza większe możliwości wsparcia organów władzy i społeczeństwa w zakresie ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. Właściwie zorganizowane, wyposażone i wyszkolone, często o unikatowych zdolnościach działania, wydzielone do likwidacji zagrożeń jednostki WOT mogą zapewnić wartościowe wsparcie ludności i wysoki stopień skuteczności rozwiązywania różnych sytuacji kryzysowych. Powstałe wojska posiadają cenne właściwości w zakresie ochrony ludności. Mianowicie są „przywiązane” do danego terytorium (posiadają rejony odpowiedzialności), funkcjonują w ramach ludności lokalnej i są w ścisłej relacji organami władzy lokalnej. Czas dotarcia i rozpoczęcia działań w rejonie sytuacji kryzysowej jest zdecydowanie krótszy niż w przypadku wojsk operacyjnych. Otwiera to szerokie możliwości wsparcia systemu ochrony ludności przez WOT. Aby właściwie wykorzystać tak wartościowy potencjał państwa w zakresie ochrony ludności niezbędne jest przeprowadzenie dalszych prac koncepcyjnych, legislacyjnych i organizacyjnych.

Obecność w strukturach NATO i UE sprawia, że na ochronę ludności powinniśmy patrzeć szeroko, jak na proces mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom w każdym czasie i warunkach. W sytuacji zagrożenia katastrofą naturalną lub spowodowaną przez człowieka czy działaniami wojennymi konieczne jest podjęcie tych samych przedsięwzięć, m.in.: alarmowania, ewakuacji ludności, udzielenia pomocy medycznej, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania czy też zabezpieczenia mienia.

Celem ochrony ludności jest zapobieganie powstawaniu sytuacji stwarzających zagrożenie życia i zdrowia ludności, przygotowanie systemu ochrony ludności do reagowania, a w chwili wystąpienia zagrożeń – sprawne jego reagowanie

or reduce the likelihood of the threat actualising. This stage serves to minimise the risk of a crisis situation through prevention. Preparedness is all about defining any relevant procedures based on the necessary action plans. This stage is a collection of planning and organisational measures to successfully counter any risks. This stage serves to prepare the governing and executive authorities to efficiently resolve (take control over) any emergency.

Response is mainly about taking action to reduce the damage and take control over the emergency as soon as possible, and using specific plans and procedures to recover. The final stage, recovery, focuses especially on providing immediate help to any affected population (providing basic necessities) and ensuring that public institutions and services can function, if only on an emergency basis, and to restore the normal conditions for the affected population.

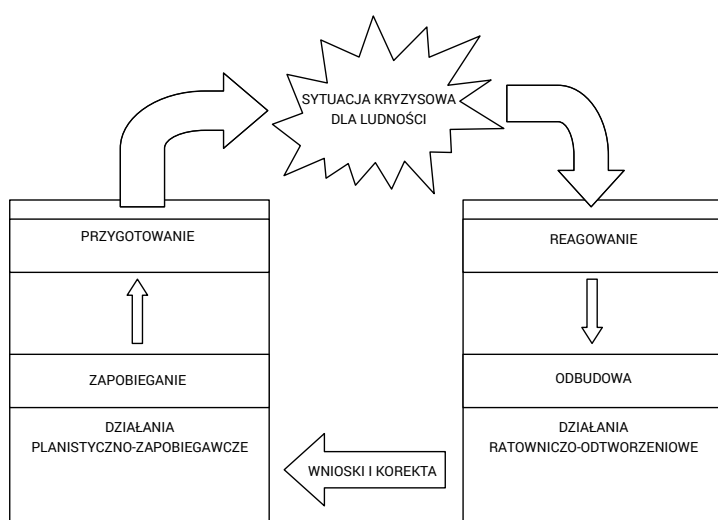


Figure 6. Stages of civil protection

Rycina 6. Etapy procesu ochrony ludności

Source/Źródło: Own elaboration based on/Opracowanie własne na podstawie: Lidwa W., *Zarządzanie kryzysowe*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015 [19, s. 23]; Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Warszawa 2017 [20, s. 59].

These actions can help prevent emergencies (prevention measures), and if these occur, support rapid and effective resolution. This approach can be the basis for a correct interpretation of civil protection as an element of the process to ensure national security.

Summary

The issue of ensuring civilian security is one of the greatest challenges of the 21st century. International Red Cross data indicate that military conflicts occurring in the early 21st century show a steady increase in the number of casualties among civilian populations. What confirms this increase in civilian casualties in present-day conflicts is the mass migration of civilian populations from the regions where fighting takes place to Europe in search of security. Moreover, the world is constantly facing natu-

oraz odbudowa po kryzysie (powrót do równowagi funkcjonowania). Dlatego też proces ochrony ludności może być tożsamy z procesem zarządzania kryzysowego i można go podzielić na cztery etapy: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy (ryc. 6).

Dwa pierwsze etapy (zapobiegania i przygotowania) realizowane są jeszcze przed wystąpieniem realnego zagrożenia ludności i powstania sytuacji kryzysowej. Głównym celem etapu zapobiegania jest eliminowanie oraz redukowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia. Istotą tej fazy jest zmniejszenie ryzyka powstania sytuacji kryzysowej poprzez działania prewencyjne. Z kolei na etapie przygotowania określa się procedury postępowania poprzez opracowanie potrzebnych planów działania. Etap ten stanowi zbiór przedsięwzięć planistycznych i organizacyjnych, których zadaniem jest skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom. Jego istota wyraża się przygotowaniem organów zarządzających i elementów wykonawczych do sprawnego rozwiązywania (przejęcia kontroli) powstałej sytuacji kryzysowej.

Etap reagowania to w głównej mierze podejmowanie działań w celu ograniczenia strat i zniszczeń oraz jak najszybszego przejęcia kontroli nad zaistniałą sytuacją kryzysową i – w drodze zorganizowanych działań (określonych planów i procedur) – przywrócenia równowagi funkcjonowania. Ostatni – etap odbudowy, w pierwszej kolejności skupia się na doraźnej pomocy ludności poszkodowanej (minimalnych standardach życia społecznego) oraz zapewnieniu doraźnego funkcjonowania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, a następnie przywróceniu warunków funkcjonowania poszkodowanej ludności sprzed zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Przytoczone przedsięwzięcia mogą zapobiegać powstawaniu sytuacji kryzysowych (działania prewencyjne), a w momencie ich wystąpienia pozwolą na szybkie i skuteczne ich rozwiązywanie. Takie podejście może być podstawą do właściwego interpretowania ochrony ludności jako elementu procesu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Podsumowanie

Problem zapewnienia bezpieczeństwa dla ludności cywilnej jest jednym z największych wyzwania XXI wieku. Dane Międzynarodowego Czerwonego Krzyża wskazują, że w konfliktach zbrojnych prowadzonych na początku XXI wieku systematycznie rośnie procentowy udział strat wśród ludności cywilnej. Potwierdzeniem wzrostu ofiar cywilnych we współczesnych konfliktach jest masowa migracja ludności cywilnej z rejonów objętych walkami do Europy w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Ponadto świat stale zma-

ral disasters which also constitute a serious risk to human life and health, and property. The response to such military and non-military risks are national, regional, and international security systems. Poland, similar to many other EU Member States, has a security system based on modern organisational and legal solutions, which covers civil protection as a way to prevent threats posed mainly by socio-economic progress, natural phenomena, and typical military, including terrorist, threats.

The purpose of this study was to identify the civil protection system within the domain of Poland's national security, to describe its mission and range of operations during peace, crisis, and war, and to suggest what should be changed. The course of the study made it possible to achieve this goal and to verify the adopted assumptions. As expected, civil protection is a core mission undertaken within national security by public administration, and is allocated a significant proportion of the State's capabilities and resources. Consequently, civil protection can be considered the primary area of responsibility for government and local-government administration, and of the security-related capabilities and resources deployed for the purposes of mitigation, preparedness, response and recovery. In Poland, this role is served by the civil protection system, an internally coordinated system of capabilities, measures, and resources designed to efficiently prevent, and effectively respond to, any risks to civil security. But today this system is fragmented, and its areas often overlap with the State's crisis management or defence. Therefore, there is a need for it to be enhanced, mainly in legislative, organisational, and functional terms. It is proposed that the civil defence system be a framework that includes control and executive subsystems, and is integrated enough to be able to respond to both current and expected threats to civil security across different national circumstances. Integration and a systemic approach are crucial for the continued enhancement of the organisation of civil protection against any potential military (resulting from military operations) or non-military risks (natural disasters), and successful response to any actualised risks. Such integration should be brought about during planning and response (deployment of the available capabilities and resources), within both crisis management and defence systems. As crisis management and civil protection systems each have, in many cases, identical control bodies (public authorities) and capabilities and resources, such integration is simply desirable. This approach could limit redundant planning projects and enhance response efficiency. Civil protection is about taking measures to save and protect people against potential risks. During war, it takes the form of civil defence, and its responsibilities are extended to include national defence support measures. In the event of natural risks or disasters, technical disasters, or armed conflicts, it becomes necessary to take the same steps, such as saving lives, evacuating people, providing medical assistance, organising logistics for the affected populations, and protecting property and national heritage.

Research shows that perhaps the civil protection system should be reorganised, especially at the central level, and have a separate organisation during war. It is not clear who should have such broad powers in relation to so many national as-

ga się z klęskami żywiołowymi, które także stanowią poważne zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia. Odpowiedzią na militarne i pozamilitarne zagrożenia bezpieczeństwa ludzi są funkcjonujące systemy bezpieczeństwa w układzie narodowym, regionalnym i międzynarodowym. W Polsce, podobnie jak w większości krajów Unii Europejskiej, funkcjonuje system bezpieczeństwa oparty na nowoczesnych rozwiązaniach organizacyjno-prawnych. Obejmuje on sferę ochrony ludności jako sposób przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym głównie z rozwoju cywilizacyjnego, zachodzących zjawisk naturalnych i typowych zagrożeń militarnych, w tym też terrorystycznych.

Cele badań obejmowały identyfikację systemu ochrony ludności w problematyce bezpieczeństwa narodowego, przedstawienie istoty i zakresu działań w czasie pokoju, kryzysu i wojny oraz określenie pożądanego jego kierunków rozwoju. Przeprowadzony proces badawczy pozwolił na osiągnięcie zamierzonego celu badań oraz weryfikację przyjętych założeń. Tak jak przypuszczano, ochrona ludności to jedna z zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego przez organy administracji publicznej oraz siły i środki, jakie państwo przeznacza na ten cel. Dlatego też ochronę ludności możemy traktować jako główny obszar odpowiedzialności organów administracji rządowej i samorządowej oraz używanie sił i środków (zasobów państwa) w zakresie bezpieczeństwa, w celu zapobiegania, przygotowania, reagowania i odtworzeniu równowagi funkcjonowania poszkodowanej ludności. W Polsce taką rolę spełnia system ochrony ludności, który funkcjonuje jako skoordynowany wewnętrznie układ wydzielanych przez państwo sił i środków oraz zasobów ukierunkowanych na sprawne zapobieganie i skuteczne reagowanie na zagrożenia bezpieczeństwa ludności. Niemniej jednak współcześnie system ten jest rozproszony, a jego obszary działalności często pokrywają się z problematyką zarządzania kryzysowego publicznego i obronności państwa. Wobec tego istnieje potrzeba jego doskonalenia – głównie w sferze legislacyjnej, organizacyjnej i funkcjonalnej. Proponuje się, aby system ochrony ludności był strukturą obejmującą podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze. Powinien być zintegrowanym systemem zdolnym odpowiadać na aktualne, a także prognozowane wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa ludności w różnych stanach funkcjonowania państwa. Kontynuowanie procesu doskonalenia organizacji ochrony ludności przed możliwymi zagrożeniami militarnymi (wynikającymi z działań zbrojnych) lub niemilitarnymi (klęsk żywiołowych) oraz skutecznego reagowania w przypadku ich powstania wymaga integracji i ujęcia systemowego. Przedmiotowa integracja powinna mieć wymiar w procesie planowania działań oraz samego reagowania (działań dostępnych sił i środków) zarówno w ramach funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego, jak i systemu obronnego. Podobnie jak w systemie zarządzania kryzysowego, tak i w systemie ochrony ludności organy kierowania (organy administracji publicznej) oraz siły i środki są często tożsame, dlatego taka integracja jest wręcz pożądana. Podejście to może ograniczyć zbędne przedsięwzięcia w okresie planowania i poprawić skuteczność reagowania. Istotą ochrony ludności są działania mające na celu ratowanie i ochrona ludności wobec możliwych zagrożeń. W przypadku wojny przybierze ona formę obrony cywilnej, której zadania są poszerzone o przedsięwzięcia w zakresie wsparcia obronności państwa. W sytuacji wystąpienia zagrożenia naturalnego,

sets (capabilities and resources) associated with civil protection. It might also be useful to decide who should be responsible at the central level for civil defence during war. Some new legislative solutions (legal acts or regulations) might be considered in relation to civil defence only. This would help define civil protection objectives, identify civil protection organisations, describe how such a system should operate in the event of an armed conflict, and also identify the organisations or institutions in charge of civil defence during war. An effective civil protection system should be an interdisciplinary and well-integrated system capable of ensuring public security across various national circumstances.

katastrofy naturalnej, katastrofy technicznej czy też konfliktu zbrojnego konieczne stanie się podjęcie tych samych przedsięwzięć, takich jak: ratowanie życia, ewakuacji ludności, zapewnienie opieki medycznej, organizacji zabezpieczenia logistycznego poszkodowanej ludności oraz zabezpieczenie mienia i dóbr narodowych.

Badania wskazują, że może warto rozważyć zmiany organizacyjne systemu ochrony ludności, zwłaszcza na szczeblu centralnym oraz innej jej organizacji w okresie wojny. Nie jest jednoznaczne, kto powinien mieć tak szerokie kompetencje w odniesieniu do tak wielu zasobów państwa (sił i środków) na rzecz ochrony ludności. Zasadne byłoby zastanowienie się, kto będzie kierował obroną cywilną w trakcie wojny na szczeblu centralnym. Należy rozważyć, czy nie warto przyjąć rozwiązań prawnych (ustawy lub rozporządzenia) w zakresie tylko obrony cywilnej. Pozwoli to na określenie zadań w zakresie obrony cywilnej, wskazanie podmiotów obrony cywilnej, założeń funkcjonowania takiego systemu na wypadek konfliktu zbrojnego, wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za właściwe przygotowanie i realizację zadań z zakresu obrony cywilnej w czasie wojny. Poprawnie funkcjonujący system ochrony ludności powinien być interdyscyplinarnym, zintegrowanym systemem zdolnym do zapewnienia bezpieczeństwa ludności w różnych stanach funkcjonowania państwa.

Literature / Literatura

- [1] Wróblewski R., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, UPH, Siedlce 2013.
- [2] Kuciński J., *Nauka o państwie współczesnym*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź 2019.
- [3] Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002 Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).
- [4] Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2002 Nr 113, poz. 985 z późn. zm.).
- [5] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- [6] Biała księga bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2013.
- [7] Wróblewski R., *Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym, w: Metodologia badań bezpieczeństwa*, t. IV, P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda (red.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012.
- [8] Biała księga bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2013.
- [9] Kitler W., *Organizacja bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 213.
- [10] Strategia bezpieczeństwa narodowego RP, Warszawa 2014.
- [11] Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 29 grudnia 2017, art. 5, pkt. 1.
- [12] Sobolewski G., *Siły zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013
- [13] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, art. 5.
- [14] Ustawa z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1967 Nr 44, poz. 220).
- [15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin (Dz. U. 2002 Nr 96, poz. 850).
- [16] Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku, (Dz. U 1956 Nr 38, poz. 171).
- [17] Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
- [18] Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016 roku.
- [19] Lidwa W., *Zarządzanie kryzysowe*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015.
- [20] Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane problemy*, Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.

PROF. GRZEGORZ SOBOLEWSKI, D.SC. ENG. – university teacher at the Main School of Fire Service in Warsaw. He has studied national security for many years, specialising in such research areas as national security management, (military and non-military) security risks, national defence, crisis management at the national, EU, and NATO levels, and civil protection and life-saving. He has authored or co-authored more than 200 publications on national defence and security management. As part of his research work, he has built or joined national and international research teams to explore problems related to security in its broad sense.

PROF. DR HAB. INŻ. GRZEGORZ SOBOLEWSKI – nauczyciel akademicki Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie. Od wielu lat zajmuje się problematyką bezpieczeństwa narodowego. Specjalizuje się w obszarach badawczych, takich jak: zarządzanie bezpieczeństwem państwa, zagrożenia bezpieczeństwa (militarne i niemilitarne), obronność państwa, zarządzanie kryzysowe w wymiarze narodowym, UE i NATO, ochrona ludności i ratownictwo. Jest autorem lub współautorem ponad 200 publikacji z obszaru obronności państwa i zarządzania bezpieczeństwem. W zakresie działalności naukowej organizował krajowe i międzynarodowe zespoły badawcze o zasięgu krajowym i międzynarodowym oraz uczestniczył w ich pracach dotyczących problematyki szeroko pojętego bezpieczeństwa.