

Bezpieczeństwo ludności cywilnej stało się w XX wieku ważnym zadaniem dla państw UE. Oprócz systemów bezpieczeństwa militarnego kluczowymi instytucjami ochronnymi stały się niemilitarne systemy bezpieczeństwa, takie jak ratownictwo, pożarnictwo i mechanizmy zarządzania kryzysowego. Współcześnie nazywa się te systemy łącznie „ochroną ludności”. Niniejsza analiza przedstawia wyzwania dla systemów ochrony ludności Polski i Węgier.

Głównym celem tego tekstu jest diagnoza systemów ochrony ludności Polski i Węgier na tle współczesnych wyzwań europejskich. W ciągu ostatniej dekady w Europie doszło do kilku poważnych kryzysów, takich jak kryzys migracyjny, kryzys pandemiczny i kryzys wojenny, związany z wojną Rosji i Ukrainy. Ponadto, poważnym wyzwaniem w naszym regionie pozostały pożary i powodzie. Liczne kryzysy doprowadziły do rozwoju instytucji ochrony ludności. Nadal jednak ten proces pozostaje niedokończony. Analiza obejmuje omówienie ogólnego kształtu instytucji ochrony ludności w Polsce i na Węgrzech. Następnie dokonano oceny kondycji tych systemów i wskazano na kluczowe wyzwania na przyszłość. Analiza zawiera też rekomendacje końcowe.

Czym jest ochrona ludności?

Ochrona ludności obejmuje niemilitarne systemy bezpieczeństwa państwa. Dynamiczny rozwój tych systemów rozpoczął się w XX wieku, kiedy państwa europejskie zaczęły tworzyć instytucje, które miały chronić ludność cywilną przed skutkami wojen i klęsk żywiołowych[1]. W drugiej połowie XX wieku rozwinęły się takie instytucje ochrony życia i zdrowia ludności jak obrona cywilna, systemy ratownicze i straż pożarna. Osobnymi systemami bezpieczeństwa niemilitarnego stały się formacje zapewniające porządek publiczny. Ich zadaniem jest ochrona przed działaniami zabronionymi[2]. Zadania te pełnią formacje policyjne, straże granicznej, służby wywiadowcze i różne inspekcje resortowe. Współczesna ochrona ludności opiera się na współdziałaniu tych dwóch grup instytucji.

W XXI wieku problem ochrony ludności zyskał ważną pozycję także w Unii Europejskiej. W październiku 2001 r. Komisja Europejska ustanowiła Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Traktat Lizboński podniósł ochronę ludności do poziomu praw podstawowych UE. Podstawą prawną współpracy UE w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym jest art. 196 Traktatu z Lizbony. Ochrona ludności pozostaje nadal w gestii państw członkowskich. UE pełni rolę pomocniczą i koordynacyjną. W latach 2013-2014 przeprowadzono reformę Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i ustanowiono m. in. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC)[3]. W Europie ochrona ludności skupia się na wspieraniu państw w takich kwestiach jak: zaopatrzenie (leki, elementy schronienia, oczyszczanie wody); organizacja wsparcia ratowniczego (strażacy lub zespoły poszukiwawczo-ratownicze);

wsparcie analityczne i koordynacja wsparcia bezpośrednio na miejscu; repatriacja obywateli UE.

Pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie doprowadziły do wzmożonej współpracy państw członkowskich i wzmocniły pozycję instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności cywilnej. Do końca 2023 roku Unijny Mechanizm Ochrony Ludności został uruchomiony ponad 700 razy (z czego ponad 340 razy w Europie). W ramach mechanizmu państwa udostępniały partnerom zasoby, sprzęt i specjalistów, ponieważ żadne z nich nie stworzyło w pełni samowystarczalnego systemu ochrony ludności.

Instytucje ochrony ludności w Polsce i na Węgrzech

Polska i Węgry odziedziczyły swoje systemy ochrony ludności po czasach komunizmu. Obawa o udział państw bloku wschodniego w wojnie nuklearnej doprowadziła do rozwoju instytucji obrony cywilnej[4]. Do zadań obrony cywilnej należało np. alarmowanie ludności, ewakuacja, zapewnienie schronów, żywności i leków, ochrona mienia, czy grzebanie zmarłych. Obrona cywilna miała charakter zmilitaryzowany i jej zadaniem było zapewnić bezpieczeństwo cywilom w czasie podwyższonych stanów gotowości obronnej. W czasie pokoju obrona cywilna zajmowała się działaniami ratowniczymi i planistycznymi. W krajach komunistycznych do obrony cywilnej nie wliczano np. terroryzmu, walki z przestępczością, czy epidemiami, gdyż uważano, że te zagrożenia pozostają takie same zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. W rezultacie system obrony cywilnej nie zyskał takiej rangi jak wojsko i policja. Obrona Cywilna stała się raczej systemem współdziałania różnych instytucji w stanach wyższej gotowości obronnej, aniżeli wyodrębnioną organizacją[5].

Po zakończeniu zimnej wojny rozpoczęto reformy systemu obrony cywilnej. Tematykę ochrony ludności przekazano z ministerstw obrony do ministerstw spraw wewnętrznych. W Polsce reformy tego systemu zakończyły się niepowodzeniem. Obrona cywilna stała się martwą instytucją[6]. Jej szef (Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej) nie otrzymał osobnego urzędu i nie stał się przełożonym szefów regionalnych (województw). Finansowanie i nabór do formacji ochronnych załamały się. W rezultacie w 2007 roku zorganizowano odrębny system zarządzania kryzysowego, który oparto na Rządowym Centrum Bezpieczeństwa[7]. Był to system zorganizowany na czas pokoju. W każdym województwie, powiecie i gminie zorganizowano system zarządzania kryzysowego pod zwierzchnictwem lokalnych władz. Państwo polskie zaczęło opracowywać regularnie plany zarządzania kryzysowego i plany ochrony infrastruktury krytycznej.

W momencie kryzysu pandemicznego i migracyjnego system zarządzania kryzysowego również się nie sprawdził i polski rząd szukał różnych rozwiązań zastępczych[8]. Obecnie

Polska nie posiada efektywnych regulacji na czas kryzysu i klęsk żywiołowych. W 2022 roku zlikwidowano stare regulacje na temat Obrony Cywilnej. Od kilku lat trwają próby uchwalenia nowej ustawy o ochronie ludności, ale bez powodzenia[9]. Profilaktyka w zakresie ochrony ludności w zasadzie nie istnieje (7 filmów edukacyjnych na stronie RCB), a system szkoleń działa w niewielkim stopniu, na co wskazują raporty Najwyższej Izby Kontroli[10]. Głównym problemem całego systemu jest rozproszenie odpowiedzialności i brak funduszy na rozwój formacji i bazy materiałów ochronnych.

Na Węgrzech w 1999 roku powołano Krajową Dyрекcję Generalną ds. Zarządzania Katastrofami (BM OKF, Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság)[11]. Struktura powstała w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Obecnie funkcjonuje ona na podstawie zreformowanej ustawy z 2011 roku[12]. Instytucja ta została oparta na zdemilitaryzowanych kompetencjach straży pożarnej[13]. W strukturze operacyjnej kluczowe organy decyzyjne to Inspektorat Generalny Pożarnictwa oraz Inspektorat Generalny Ochrony Ludności. Centrali podlegają struktury terenowe straży pożarnej, wspierane przez samorząd i organizacje pozarządowe. Dyrekcja Generalna jest odpowiedzialna za ochronę przeciwpożarową i ochronę ludności i może w tym celu korzystać z dużej puli aktywów (czego nie posiada jej polski odpowiednik). Dyrekcja jest odpowiedzialna za planowanie cywilne w sytuacjach kryzysowych i zarządzanie obronnością. Reguluje i zarządza systemem straży pożarnej, ratownictwem technicznym, rezerwami materiałowymi i informacją publiczną (profilaktyka i szkolenia). Zajmuje się również tematami ochrony wód oraz bezpieczeństwem cywilnej energii atomowej[14]. Sprawuje kontrolę nad sporządzaniem planów lokalnych i zakładowych. Współpracuje też z organami ścigania.

Do dyspozycji węgierskiej Dyrekcji Generalnej są regionalne bazy szkoleniowe, Centrum Edukacji Zarządzania Katastrofami, Instytut Zarządzania Katastrofami Państwowej Wyższej Szkoły Służb Publicznych, Muzeum Zarządzania Katastrofami i Instytut Badawczy Zarządzania Katastrofami. Ponadto, wydaje miesięcznik, materiały dydaktyczne, organizuje naukę i prowadzi stowarzyszenie sportowe. Większość analogicznych struktur w Polsce praktycznie nie istnieje lub funkcjonuje niezależnie od Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (w ramach Akademii Pożarnictwa). Polska to relatywnie duży kraj i dlatego jego system jest zdecentralizowany i oparty na regionalnych centrach zarządzania kryzysowego pod zwierzchnictwem wojewodów i starostów. W sytuacji kryzysu to władze lokalne mają zarządzać siecią organizacji profesjonalnych i zadbać o ewakuację i alarmowanie ludności. Straż pożarna ma w polskim systemie rolę służebną. Wnioski z wojny ukraińskiej wskazują jednak, że taki system może być nieefektywny na wypadek konfliktu zbrojnego. Straż pożarna nie ma kompetencji, aby budować schrony, tworzyć miejsca ewakuacji, ostrzegać,

alarmować, czy transportować towary[15]. W razie konfliktu strażacy będą bowiem wykonywać swoje podstawowe zadania pożarnicze.

Problemy systemów ochrony ludności

Istnieją dwa typy problemów z systemami ochrony ludności. Są to problemy zewnętrzne oraz wewnętrzne. Pierwsze wynikają z zagrożeń, a drugie wynikają z kształtu instytucji bezpieczeństwa. Zagrożenia w Europie ewoluowały. W pierwszej dekadzie XXI wieku władze państw UE obawiały się głównie pożarów i powodzi. Widać to podczas analizy kompetencji organów ratowniczych Polski i Węgier. W drugiej dekadzie katalog zagrożeń znacznie się poszerzył. Oprócz katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych pojawiły się problemy związane z masowymi ruchami ludności (niekontrolowane migracje, uchodźcy, masowa hospitalizacja, konflikty). Problemy te wymagają odpowiedzi ze strony ministerstw odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. Odpowiedzią na wyzwania są zmiany w systemach ochrony ludności.

Obecnie w Europie istnieją przynajmniej trzy główne modele organizacji systemu ochrony ludności[16]. Pierwszy model pochodzi z czasów zimnej wojny i jest etatystyczny. Model ten opiera się na militaryzacji struktur obrony cywilnej. Jest to model kosztowny i często wymaga powołania odrębnego resortu i osobnych formacji ochronnych. Struktury zbliżone do takiego modelu funkcjonują dziś w Hiszpanii, Francji, czy w Rosji. Drugi model jest oparty na rozszerzeniu finansowania i kompetencji służb ratowniczych, które posiadają zapasy materiałowe na wypadek wystąpienia kryzysów. Sytuacja taka ma miejsce w Niemczech, na Węgrzech i teoretycznie w Polsce. Trzeci model to model skandynawski, który oparty jest na masowym szkoleniu obywateli do wsparcia nielicznych formacji ochronnych. Koncepcja ta jest popularna w państwach o małej populacji: Szwecji, Norwegii, Finlandii i w państwach bałtyckich.

Głównym problemem polskiego systemu jest brak aktualnych regulacji ustawowych. Oznacza to niedofinansowanie i duże obciążenia dla władz lokalnych. System decyzyjny w czasie kryzysu i wyższych stanów gotowości obronnej jest niejasny i nieznanym obywatelom. Dokumenty strategiczne są rozwlekłe, przeteoretyzowane (KPZK)[17] i nieprecyzyjne (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego), a ich założenia są wdrażane w niewielkim stopniu[18]. Polskie systemy ratownicze i ratunkowe są nowoczesne, ale borykają się z problemami kadrowymi (wiek, pensje personelu) i nadmiarem zadań. Ponadto, odbudowy wymaga system szkolenia powszechnego. Sytuacje kryzysowe w Polsce rozwiązywano więc za pomocą rozwiązań doraźnych. Z uwagi na rozmiar kraju Polska powinna rozważyć powołanie osobnych formacji ochronnych w ramach istniejącego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) na podstawie formacji ochotniczej straży pożarnej (OSP). Formacje te

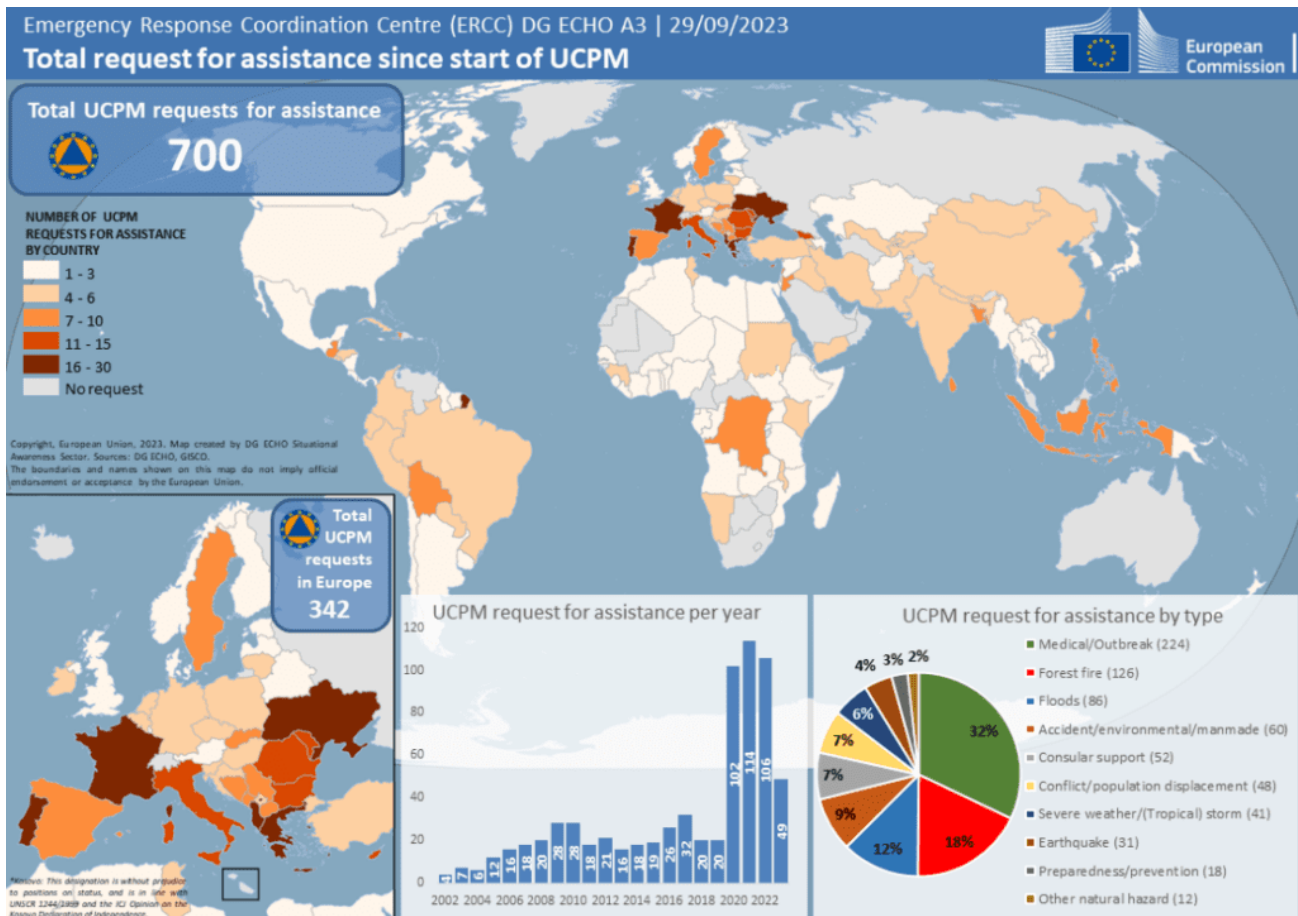
będą wymagały dodatkowego finansowania, wyposażenia i bazy materiałowej.

Sytuacja Węgier jest lepsza niż Polski. System ochrony ludności jest bardziej czytelny i posiada jasne umocowanie prawne, strukturę kompetencji i zaplecze instytucjonalne. Skala wyzwań pozostaje jednak znaczna, ponieważ węgierski system ratowniczy zajmuje się także problemami energetyki jądrowej, zaopatrzeniem w wodę, inżynierią bezpieczeństwa, nadzorowaniem przemysłu, szkoleniami i certyfikacją. System wydaje się dobrze przygotowany do reagowania na zagrożenia techniczne i w sytuacji klęsk żywiołowych (powodzie, pożary, awarie).

Głównym problemem Węgier, podobnie jak i Polski, jest niewystarczające przygotowanie do reagowania na masowe ruchy ludności (masowa ewakuacja lub niekontrolowana migracja). Zarówno Polska, jak i Węgry, musiały w ostatnich latach korzystać z pomocy wojska aby zażegnać kryzysy migracyjne i zdrowotne. Wojsko to instytucja bezpieczeństwa zewnętrznego, nie podlega ministerstwu spraw wewnętrznych i nie ma wystarczających uprawnień policyjnych, ani porządkowych. Dlatego wciąż istnieje przestrzeń do poprawy w zakresie rozwoju personelu ochrony ludności i zwiększania zaangażowania NGOs oraz obywateli.

Rekomendacje

1. Polska i Węgry powinny dokonać przeglądu kilkuset przypadków wykorzystania Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, aby rozpoznać niedobory i zwiększyć możliwości własnych służb ratowniczych w przyszłości. Należy założyć, że kryzysy w Rosji, Ukrainie, Białorusi, Mołdawii, Turcji, czy państwach bałkańskich mogą bezpośrednio wpłynąć na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski i Węgier;
2. Polska i Węgry mogą zwiększyć zakres dwustronnych konsultacji w zakresie zwiększania zdolności ochrony ludności w związku z problemami migracji. Katalog wspólnych spraw może zostać poszerzony w przyszłości (infrastruktura krytyczna, ochrona rzek, zabezpieczenie kolei i dróg np. szlaku Via Carpathia, rozwój energetyki jądrowej w Polsce);
3. Polska i Węgry mogą rozwijać systemy szkoleń i zwiększać odporność społeczeństw na kryzysy poprzez korzystanie z dobrych praktyk wzmacniania świadomości sytuacyjnej;
4. Polska i Węgry powinny dbać o ochronę kontrwywiadowczą w obszarze infrastruktury krytycznej, która może być penetrowana przez podmioty, mające na celu potencjalne prowokacje i wywołanie kolejnych kryzysów międzynarodowych w Europie wschodniej.



grafika: (Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, EU Civil Protection Mechanism), źródło: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en

[1] P. Szmitkowski, System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej, nr IV/2012, s. 133-156.


[2] Por. J. Trocha, Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy. Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.

[3] Civil Protection, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, European Commission, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en

[4] Civil protection in Hungary, June 2009, <https://www.iaem.org/portals/25/documents/HungaryEM.pdf>

- [5] M. Kopczewski, P. Szmitkowski, Civil Defense In Poland - Transformation Process After 1989. Current State And Modernization Proposals, *De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności*, nr 1 (6) 2020, s. 75-87. G. Sobolewski, Systemic Approach to Civil Protection in Poland, *Safety and Fire Technology*, vol. 54 (2), 2019, s. 116-131.
- [6] F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012; R. Ostrowska, Civil defense in Poland from a historical perspective, *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*, 2021, Volume 53, Number 3(201), s. 496-506.
- [7] Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb>
- [8] A. Podolski, (et al.) *Wirusowe zarządzanie kryzysowe 2020. Raport IBK*, Warszawa 2020.
- [9] H. Izdebski, Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?, Fundacja im. S. Batorego, 9 maja 2022,
<https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacja-zmiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>
- [10] Polska nie ma skutecznego systemu ochrony ludności, Najwyższa Izba Kontroli, 21.01.2019,
<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/polska-nie-ma-skutecznego-systemu-ochrony-ludnosci.html>
- [11] Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, 11.08.2024,
<https://www.katasztrofavedelem.hu/2/bemutakozas>
- [12] 2011. évi CXXVIII. törvény - a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról,
https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-06/act_on_disaster_management_CXXVIII_2011_en.pdf
- [13] L. Kozári, System of Hungarian System Management, Defense Technical Information Center Compilation Part Notice, ADP013436 (Unclassified),
<https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADP013436.pdf>
- [14] Hatósági tevékenység ismertetése, 10.08.2024,
<https://www.katasztrofavedelem.hu/78/hatosagi-tevekenyseg-ismertetese>

- [15] F. Krynojewski, Obrona cywilna nie może działać jak pospolite ruszenie, Dziennik Gazeta Prawna, 21.09.2022 [dostęp: 12.11.2023]
<https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8552326.wywiad-franciszek-krynojewski-obrona-cywilna-straz-pospolite-ruszenie.html>
- [16] The national disaster management system, European Commission,
https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system_en
- [17] Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 09.08.2024, <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>
- [18] Pisałem szerzej o tym w: T. Pawłuszko, Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalne, Studia Bezpieczeństwa Narodowego, vol. 30, 4/2023, s. 41-62,
<https://doi.org/10.37055/sbn/175516>

 Artykuł powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka.