

Katarzyna Las
katarzyna.las@wp.pl
<https://orcid.org/0000-0002-7001-2838>

**Recenzja książki: Justyna Stochaj. (2020). *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*.
Warszawa: Wydawnictwo Difin, ss. 160.**

Na początku bieżącego roku pojawiła się na rynku wydawniczym monografia doktor Justyny Stochaj, adiunkta w Zakładzie Systemów Bezpieczeństwa w Instytucie Bezpieczeństwa i Obronności na Wydziale Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie. Autorka opisuje w monografii zagadnienia dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego. Problematyka związana z ochroną ludności, obroną cywilną, a także zarządzaniem kryzysowym jest w dzisiejszych czasach, dotkniętych pandemią, niezwykle ważna. Sprawnie działający system ochrony ludności i obrony cywilnej pomaga w szybkim zidentyfikowaniu zagrożenia oraz zminimalizowaniu negatywnych skutków zagrożeń. Wśród dziesięciu największych problemów współczesnego świata na pierwszym miejscu znajdują się zmiany klimatyczne. Skutki globalnego ocieplenia i procesu niszczenia naturalnych zasobów Ziemi są ewidentne. Pożar w Australii pochłonął ponad miliard zwierząt, dwanaście i pół miliona hektarów lasów, zginęły trzydzieści trzy osoby, a trzy tysiące domów zostało zniszczonych. Do ogromnego pożaru w Biebrzańskim Parku Narodowym przyczyniły się zmniejszone zasoby wodne w glebie, które wynikały z wysokich temperatur i braku opadów deszczu. Cyklony w Oceanii, aktywność wulkaniczna w Islandii – przykłady katastrof naturalnych można mnożyć, dlatego tak ważne jest, aby funkcjonowanie systemu obrony cywilnej oraz ochrony ludności było na najwyższym poziomie.

Monografia licząca 160 stron składa się ze wstępu, dziesięciu rozdziałów i zakończenia, a wzbogacają ją liczne tabele i ryciny. Celem recenzowanej pracy

doktor Stochaj było „dokonanie oceny wybranych elementów systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, takich jak: struktura ochrony ludności, zadania podmiotów z systemu ochrony ludności, zadania obrony cywilnej, formacje obrony cywilnej, środki i metody służące informowaniu ludności o zagrożeniach, edukacja w zakresie bezpieczeństwa w tym szkolenia i ćwiczenia, baza magazynowa, ewakuacja ludności oraz miejsce systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w systemie bezpieczeństwa narodowego”. W swojej monografii Justyna Stochaj dokonała oceny funkcjonowania wybranych elementów systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, formułując hipotezę roboczą, że „poszczególne elementy systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce nie funkcjonują w pełni sprawnie i zaleca się wprowadzić do ich działania usprawnienia”.

We wstępie autorka przedstawia zakres tematyczny pracy oraz wybraną literaturę z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, m.in.: *Ochrona Ludności. Zarządzanie Kryzysowe* Krzysztofa Zielińskiego, *Ochrona Ludności w wymiarze wieloaspektowym* pod redakcją Romualda Kalinowskiego, Pawła Szmitkowskiego i Sylwii Zakrzewskiej, *Obrona Cywilna Rzeczypospolitej Polskiej* Franciszka Krynojewskiego.

Praca doktor Stochaj została napisana, gdy w ustawodawstwie polskim trwały konsultacje projektu *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016 roku* oraz projektu *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 2 lipca 2019 roku*. Z tego też powodu autorka często odnosi się do powyższych projektów, porównując je ze sobą. Zarazem słusznie zauważa, że brak jest aktu prawnego poświęconego ochronie ludności i obronie cywilnej. Istnieją przepisy, które regulują kwestie zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Zdaniem autorki przyjęcie odpowiedniego aktu prawnego w tym zakresie jest niezbędne, pozwoli uregulować nierozwiązane sprawy i spory.

Rozdział pierwszy monografii wprowadza czytelnika w zagadnienia związane z ochroną ludności. Autorka omawia interesy narodowe, które wiążą się z ochroną ludności i obroną cywilną. Pojawiają się także definicje systemu bezpieczeństwa narodowego zaczerpnięte z takich pozycji jak: *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Justyna Stochaj słusznie wskazuje na fakt, iż dla bezpieczeństwa kraju kluczowe są wiarygodne sojusze międzynarodowe.

Zawieranie licznych porozumień nie daje, według niej, gwarancji bezpieczeństwa. Pomoc, która nadejdzie od państw sojusznicznych w razie potrzeby, musi być adekwatna do zidentyfikowanego zagrożenia lub siły użytej przez przeciwnika. Autorka wskazuje, iż dla Polski, gwarancje bezpieczeństwa zapewnia sojusz NATO, przytaczając zapis artykułu piątego traktatu waszyngtońskiego. Jednak uważa, że pozostawia on dużą swobodę zadecydowania o tym, jaką formę pomocy udzieli państwo swojemu sojusznikowi. Zdaniem autorki należałoby podjąć kroki zmierzające w kierunku jego zmiany, na przykład przez zmianę zapisu o formie pomocy, która byłaby adekwatna do użytej przez przeciwnika siły. W rozdziale pierwszym J. Stochaj opisuje również związek systemu bezpieczeństwa narodowego z systemem ochrony ludności.

Kolejny rozdział poświęcony został zagadnieniom związanym z obroną cywilną. Wyjaśniono znaczenie terminu „ochrona ludności” na podstawie analizy obu członów tego pojęcia, a także przedstawiono cele ochrony ludności. W drugiej części rozdziału opisany został system ochrony ludności. Zdaniem autorki służy on realizacji czterech głównych zadań, które odpowiadają fazom zarządzania kryzysowego (zapobieganie – przygotowanie – reagowanie – odbudowa). Oznaczają one przede wszystkim zapobieganie zagrożeniom i minimalizację potencjalnych strat, przygotowanie się na sytuacje trudne, reagowanie na zagrożenia, odbudowę racjonalną i bardziej odporną na zagrożenia. Następnie autorka przedstawia zaproponowany w projekcie *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2 grudnia 2016 roku* wykaz zadań realizowanych w ramach systemu ochrony ludności. Zadania podzielone są na dwie kategorie: związane z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz związane z wystąpieniem zagrożenia. W kolejnych podrozdziałach autorka wskazuje kompetencje organów różnych szczebli zarządzania kryzysowego, poczynwszy od 1999 roku, kiedy przywrócono powiat jako jednostkę samorządu terytorialnego (centralny, wojewódzki, powiatowy, gminny). Do omówienia organów posługuje się tabelą, która pomaga w uszeregowaniu każdego z podmiotów realizujących zadania zarządzania kryzysowego. Doktor Stochaj słusznie wskazuje, iż wymienione podmioty podejmują działania jedynie w określonym zakresie tematycznym, nieuwzględniającym całego zarządzania kryzysowego, a działania są często względem siebie kompatybilne.

W rozdziale trzecim na podstawie *I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku*, dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych

konfliktów zbrojnych, publikacji pod redakcją R. Jakubczaka *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku: wyzwania i strategie* oraz zapisów projektu *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016 roku* autorka wyjaśniła pojęcie obrona cywilna. Następnie zaś przedstawiła zadania obrony cywilnej, zgodnie ze wspomnianym wyżej *I Protokołem dodatkowym do konwencji genewskich*, wskazując przy tym na przestarzałość niektórych zapisów oraz zasadność realizacji nowych zadań. W rozdziale tym wyjaśniono pojęcie formacji obrony cywilnej i omówiono także jej rodzaje. Przedstawiono też międzynarodowy znak obrony cywilnej, jego miejsce na ubiorze członków FOC i organów obrony cywilnej. Ciekawa dla czytelnika może być tabela zawierająca typy formacji i ich stany osobowe (dokładne wyszczególnienie, ile osób przybyło/ubyło).

Krótki rozdział czwarty przedstawia treści związane z planowaniem ochrony ludności i obrony cywilnej. Autorka skupiła się na przedstawieniu zasad oraz planu obrony cywilnej. Po wstępie definicyjnym, dotyczącym samego wykrywania – powiadamiania – ostrzegania – alarmowania autorka wyjaśnia, zgodnie z projektem *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 22 grudnia 2016 roku*, kto jest zobowiązany do wykonywania czynności związanych z wykrywaniem zagrożeń oraz do informowania o zagrożeniach. Następnie wymienia i omawia środki, za pomocą których można przekazywać informacje o potencjalnym zagrożeniu (syreny alarmowe, systemy SMS, media). Jednocześnie przedstawia wykres ilustrujący procent ludności objętej działaniem systemów ostrzegania i alarmowania za pomocą różnych środków. Autorka słusznie wskazuje na pewien problem związany z działaniem syren alarmowych. Otóż dość często włączane są syreny alarmowe straży pożarnej. Słychać je bardzo dobrze w określonym rejonie, a mimo to ludność nie reaguje. Nie ma zatem pewności, że ludność zareaguje, gdy rzeczywiście będzie grozić jej niebezpieczeństwo.

Kolejne rozdziały monografii dotyczą obowiązków i edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Pokróćce przedstawione zostały wytyczne dotyczące działalności w dziedzinie obrony cywilnej na dany rok, skład planu obrony cywilnej oraz obowiązki każdego obywatela wobec ojczyzny. Autorka poświęciła sporo uwagi tematowi edukacji w zakresie bezpieczeństwa. Uważa, że odgrywa ona ważną rolę dla bezpieczeństwa ludności, ponieważ mając odpowiednią wiedzę, obywatele będą lepiej przygotowani na ewentualne niebezpieczeństwo. Autorka tłumaczy, że edukacja może być realizowana na różnych etapach życia oraz przez różne podmioty (dzieci i młodzież podlegają

obowiązkowemu kształceniu realizowanemu w szkołach w ramach przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa, prowadzi się też kampanie informacyjne). Justyna Stochaj przedstawia również szereg problemów związanych z przedmiotem edukacji dla bezpieczeństwa, m.in. takich, jak nieuwzględnienie w programach nauczania z zakresu bezpieczeństwa obowiązujących w szkołach lokalnych warunków i zagrożeń, jednorazowo prezentowane treści nauczania nie sprzyjają ich utrwalaniu, niska jakość nauczania, mała ilość uwagi poświęcona zagrożeniom terrorystycznym oraz małe skupienie na praktycznym przećwiczeniu zagadnień.

W rozdziale siódmym przedstawione zostały ogólne informacje o szkoleniach z zakresu obrony cywilnej. Autorka wskazuje, iż szkolenia w zakresie powszechnej samoobrony ludności odbywają się w ramach obowiązkowego udziału ludności w takich zajęciach. Omawia także cel szkoleń z zakresu obrony cywilnej oraz organizowanie szkoleń na trzech poziomach (podstawowym, doskonalącym, specjalistycznym). Autorka za pomocą tabel przedstawia, jak w ramach powszechnej samoobrony w 2018 roku realizowano szkolenia z zakresu obrony cywilnej według grup szkoleniowych, jaka była aktywność szkoleniowa formacji obrony cywilnej, jak realizowano szkolenia w ramach powszechnej samoobrony, jakie były formy szkoleń oraz jak informowano społeczeństw o zagrożeniach.

Rozdział ósmy według wstępu do recenzowanej pozycji powinien obejmować informacje dotyczące bazy magazynowej służącej zbieraniu i przechowywaniu zasobów niezbędnych do przetrwania na wypadek zagrożenia, jednak omówione zostały w nim ćwiczenia obrony cywilnej. Autorka prezentuje grupę podmiotów, które są uczestnikami szkoleń. Następnie omawia, w jakim celu są realizowane ćwiczenia, a także jakie mogą przybierać formy. Za pomocą tabeli przedstawia częstotliwość wybranych form ćwiczeń obrony cywilnej. Omówiony został proces przygotowania ćwiczenia, kryteria podziału i rodzaje ćwiczeń obrony cywilnej oraz scharakteryzowano formy realizacji ćwiczeń obrony cywilnej.

Rozdział dziewiąty powinien, według wstępu, zawierać treści związane z ewakuacją ludności, jednak zawarte w nim informacje dotyczą stanu bazy magazynowej i warsztatowej OC w skali kraju w rozróżnieniu na rodzaj magazynu, potrzeby docelowe, stan faktyczny oraz obsadę osobową. Autorka podkreśla, iż spadek powierzchni magazynowej i liczby magazynów znajdujących się w dyspozycji obrony cywilnej może uniemożliwić realizację zadań z zakresu obrony cywilnej. Omawia projekt *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, w którym zaplanowano utworzenie Centralnej Bazy Magazynowej. Miałaby

ona służyć bardziej efektywnemu wykorzystaniu urządzeń i sprzętu służącego zapewnieniu wsparcia ludności cywilnej znajdującej się w potrzebie.

Tematyka ostatniego, dziesiątego rozdziału książki również, podobnie jak dwóch poprzednich, nie jest spójna z opisem zawartym we wstępie. Zamiast przedstawienia wybranych zagadnień związanych z systemem bezpieczeństwa narodowego, omówiono pojęcie i rodzaje ewakuacji, jej planowanie, zasady zarządzania ewakuacją ludności oraz jej prowadzenie.

W zakończeniu autorka słusznie podkreśla, iż obecnie obowiązujące ustawodawstwo polskie nie reguluje wielu spraw związanych z ochroną ludności i obroną cywilną. Założony cel badań autorki został osiągnięty. Autorka uzupełnia swoją hipotezę o zdanie: „Ustalono, że niektóre z elementów systemu ochrony ludności i obrony cywilnej nie funkcjonują prawidłowo. Stopień skuteczności funkcjonowania poszczególnych elementów jest zaś bardzo różny. Przykładowo pośród zadań obrony cywilnej są takie, które są realizowane skutecznie oraz takie, które nie zabezpieczają ewentualnych potrzeb ludzkości” (s. 148).

Recenzowana publikacja jest dobrą pozycją dla każdego, kto chce posiąść podstawową wiedzę z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Wiele w niej definicji, rozważań na temat projektów ustaw o ochronie ludności i obronie cywilnej, a także tabel i rysunków, które pozwalają w łatwy sposób zobrazować niektóre analizowane zagadnienia. Niedosyt pozostawiają jednak białe-czarne rysunki przedstawiające, np. umundurowanie członków FOC oraz brak konkretnych, zaproponowanych przez autorkę, rozwiązań w związku z przestarzałymi zapisami ustawy. Solidnie opracowana bibliografia świadczy o dobrym przygotowaniu do omawianego tematu, co zasługuje na pochwałę.