

## Modelowy system ochrony ludności w samorządzie – rekomendacje i zalecenia

**Sergiusz Parszowski**

**Prezes Zarządu Obserwatorium Bezpieczeństwa**

**Hubert Stróżyk**

**Analityk Obserwatorium Bezpieczeństwa**

### 1. Definicja i cele

Ochrona ludności to jedna z zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego przez: organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, a w uzasadnionych przypadkach także przez siły zbrojne, polegająca na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających stan normalny, mająca na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzielaniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich<sup>1</sup>.

W opinii autorów ekspertyzy najlepsze ujęcie ochrony ludności zostało zawarte właśnie w przywołanej definicji. Po pierwsze wskazuje na powszechność ochrony ludności rozumianej w ten sposób, że zakłada zaangażowanie podmiotów wywodzących się ze wszystkich trzech sektorów (publicznego, prywatnego i pozarządowego) oraz niezrzeszonych obywateli. Po drugie nie ogranicza ochrony ludności wyłącznie do reagowania na występujące zagrożenia, a na równi traktuje również działania zapobiegawcze, przygotowawcze oraz przywracające stan normalny. Po trzecie natomiast ochronę ludności traktuje szerzej, aniżeli wynikałoby to z samej nazwy, i tym wskazuje, że celem ochrony ludności jest nie tylko ochrona życia i zdrowia osób, ale także cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia. Po czwarte zaś potwierdza, że ochrona ludności w jednakowym stopniu realizowana jest zarówno w trakcie trwania działań zbrojnych, wojny i okupacji, jak i katastrof, i klęsk żywiołowych.

<sup>1</sup> W. Kitlera i A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 69.

## 2. Przeznaczenie

Ochrona ludności realizowana jest we wszystkich stanach i warunkach funkcjonowania państwa, tj.: w czasie normalnego funkcjonowania, w tym w czasie pokoju, w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowej, po wprowadzeniu któregoś ze stanów nadzwyczajnych, w czasie konfliktu zbrojnego i w czasie wojny.

Oczywiste jest, że ochrona ludności realizowana w powyższych sytuacjach będzie się różnić, w szczególności ilością uczestniczących podmiotów czy zakresem realizowanych przedsięwzięć. Przede wszystkim inna będzie rola administracji ogólnej. Przykładowo w czasie normalnego funkcjonowania państwa władza ogólna, co do zasady, nie będzie musiała być angażowana do podejmowania interwencji w większości występujących zdarzeń lub to zaangażowanie będzie stosunkowo niewielkie. Jednocześnie w tym samym czasie podejmować będzie jednak szereg działań dotyczących zapobiegania i przygotowania na sytuacje szczególne.

Jak już zostało wykazane w przytoczonej definicji ochrony ludności, w równym stopniu jest ona realizowana w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich.

## 3. Przedsięwzięcia

Ochrona ludności nie ogranicza się tylko do reagowania w przypadku wystąpienia takiej potrzeby, a powinna obejmować cztery grupy wzajemnie powiązanych ze sobą przedsięwzięć, a mianowicie:

**I grupa** – obejmująca cały szereg zabezpieczeń, czyli działań służących przewidywaniu i przeciwdziałaniu źródłom (przyczynom) niebezpiecznych sytuacji, udaremnieniu pojawieniu się ich skutków, a także zmniejszaniu ich oddziaływania na chronione wartości;

**II grupa** – działania przygotowawcze, a więc planistyczne i organizacyjne na rzecz osiągnięcia gotowości do działania w określonych (przewidywanych i nieprzewidywanych) sytuacjach;

**III grupa** – działania interwencyjne, czyli działania podejmowane w razie wystąpienia konkretnej sytuacji

niebezpiecznej dla chronionych wartości;

**IV grupa** – odbudowa, czyli przywracanie stanu normalnego we wszystkich obszarach zapewniających sprzyjające warunki dla chronionych wartości<sup>2</sup>.

Powyższe podejście w zakresie grup przedsięwzięć systemu ochrony ludności jest zbieżne z systemem zarządzania kryzysowego obejmującym cztery następujące po sobie etapy: zapobieganie, przygotowywanie, reagowanie, odbudowę<sup>3</sup>.

## 4. Postrzeganie ochrony ludności

W następstwie rozpoczęcia pełnoskalowej wojny w Ukrainie dyskusje na temat systemu ochrony ludności w Polsce wyszły z wąskich eksperckich gremiów i pojawiły się na płaszczyznach prowadzonego dyskursu publicznego. Oczywiście to dobra wiadomość, gdyż już od przeszło dwudziestu lat eksperci wskazywali na potrzebę stworzenia w kraju kompleksowego systemu ochrony ludności, zaś pierwsze próby stworzenia odpowiednich regulacji prawnych sięgają pierwszych lat dwudziestego wieku.

W obecnym dyskursie publicznym jest jednak coś bardzo niepokojącego. Większość rozmów, konferencji czy wypowiedzi dotyczących ochrony ludności – tak osób publicznych, jak i pozostałych komentatorów – koncentruje się na kwestii budowy i utrzymania schronów i innych budowli ochronnych lub całkowicie sprowadza problematykę ochrony ludności wyłącznie do tej kwestii. Zapewnienie schronienia dla ludności jest oczywiście zadaniem niezwykle ważnym i wymagający niezwłocznych działań po stronie administracji publicznej. Jednocześnie jednak fakt, że tematyka budowli ochronnych niemalże zdominowała dyskusję publiczną na temat ochrony ludności, nie jest niczym uzasadniony.

Ochrona ludności musi obejmować działania nie w jednym, a w wielu obszarach, które są niezbędne do realizacji wspomnianych już celów ochrony ludności, a mianowicie ochrony życia i zdrowia osób, ochrony

<sup>2</sup> Tamże, s. 67.

<sup>3</sup> Patrz. art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 poz. 122 – tekst jednolity).

cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska. Z wymienionych celów ochrony ludności wynika bezsprzecznie, że ochrona ludności to znacznie większe przedsięwzięcie aniżeli tylko zapewnienie budownictwa ochronnego.

## 5. Prawo międzynarodowe

Zgodnie z I Protokołem dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącym ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższania ich bez pośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania:

- a) służba ostrzegawcza,
- b) ewakuacja,
- c) przygotowanie i organizowanie schronów,
- d) obsługa środków zaciemniania,
- e) ratownictwo,
- f) służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną,
- g) walka z pożarami,
- h) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych,
- i) odkażanie i inne podobne działania ochronne,
- j) zapewnienie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia,
- k) doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w sferach dotkniętych klęskami,
- l) doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej,
- m) doraźne grzebanie zmarłych,
- n) pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania,

o) dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne<sup>4</sup>.

Z wymienionych zadań również wynika, że działania z zakresu ochrony ludności mogą być prowadzone zarówno jako odpowiedź na zagrożenia o charakterze militarnym, jak i niemilitarnym. Ochrona ludności to przede wszystkim zadania do zrealizowania, a nie tworzenie kolejnych struktur administracyjnych.

## 6. Dziedziny zadaniowe

Rekomendowany modelowy system ochrony ludności w jednostkach samorządu terytorialnego jest wynikiem przede wszystkim analizy wymagań wynikających z aktualnego brzmienia przepisów prawa międzynarodowego. Dodatkowo zostały uwzględnione wnioski wynikające z konfliktów zbrojnych, m.in. na Bałkanach i w Ukrainie, oraz różnego rodzaju katastrof, m.in. powodzi, wichur, pożarów, epidemii czy trzęsień ziemi.

Rekomendowany system ochrony ludności powinien obejmować następujące obszary:

- a) monitorowanie zagrożeń;
- b) ostrzeganie i alarmowanie;
- c) ewakuacja ludności;
- d) budownictwo ochronne;
- e) zabezpieczenie dostaw wody;
- f) zabezpieczenie dostaw żywności;
- g) ochrona zwierząt;
- h) ochrona środowiska;
- i) ochrona dóbr kultury;
- j) ochrona infrastruktury krytycznej;

<sup>4</sup> PDI – Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r., poz. 175), art. 61.

- k) ochrona cyberprzestrzeni;
- l) ochrona przed bronią masowego rażenia;
- m) ochrona przed zagrożeniami terrorystycznymi;
- n) zapewnienie miejsc szpitalnych;
- o) organizacja ratownictwa;
- p) edukacja i szkolenia;
- q) pomoc psychologiczna.

Wymienione obszary dotyczą podstawowych potrzeb niezbędnych dla zapewnienia warunków przetrwania ludności oraz funkcjonowania administracji publicznej. Część z nich jest także niezbędna dla zapewnienia funkcjonowania gospodarki w warunkach wojennych oraz zachowania środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń. Wszystkie wymienione wyżej obszary zostały opisane w kolejnych podrozdziałach.

### 6.1. Ostrzeżenie i alarmowanie

Ostrzeżenie i alarmowanie odgrywa kluczową rolę w systemie ochrony ludności przed różnorodnymi zagrożeniami, takimi jak katastrofy naturalne (powódzie), awarie przemysłowe (wyciek niebezpiecznych substancji), działania wojenne (ostrzał artyleryjski), zagrożenia terrorystyczne (ataki bombowe). Zapewnia ono możliwość natychmiastowego zwrócenia uwagi wszystkich osób, na które może mieć wpływ występująca lub przewidywana sytuacja nadzwyczajna, aby mogły one podjąć działania w celu złagodzenia skutków tego incydentu. Od skuteczności tychże systemów zależy zatem dotkliwość zdarzenia, która może być rozumiana zarówno przez pryzmat liczby ofiar, jak i wielkości strat materialnych.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Budowanie systemów ostrzegania i alarmowania – samorządy muszą inwestować w budowę i utrzymanie skutecznych systemów ostrzegania i alarmowania integrujących różne kanały i narzędzia, m.in. syreny alarmowe, sygnalizatory optyczno-akustyczne, tablice multimedialne, aplikacje

internetowe, serwisy internetowe, media lokalne itp.

- b) Prognozowanie i monitorowanie zagrożeń – samorządy, we współpracy z innymi podmiotami, muszą prognozować możliwość wystąpienia zagrożeń na danym terenie i ciągle monitorować przebieg tychże zagrożeń. Jest to działanie niezbędne, jednak niewykrycie lub późne wykrycie zagrożenia uniemożliwi skuteczne ostrzeżenie i alarmowanie ludności.

- c) Przygotowanie procedur i instrukcji działania – samorządy muszą planować sposób komunikowania się z mieszkańcami, w tym dobór odpowiednich kanałów i narzędzi komunikacji, oraz przygotować szablony komunikatów w zależności od rodzaju zagrożenia, czasu jego wystąpienia, obszaru zagrożonego czy rodzaju grupy mieszkańców, których dotyczy zagrożenie.

- d) Przeprowadzanie ćwiczeń i testów – samorządy muszą systematycznie prowadzić ćwiczenia i testy systemów ostrzegania i alarmowania, sprawdzać skuteczność dystrybuowanych komunikatów oraz niezawodność wykorzystywanych kanałów i narzędzi.

- e) Edukacja i podnoszenie świadomości – ludność musi być edukowana w zakresie rozpoznawania sygnałów i komunikatów oraz sposobów postępowania w przypadku wystąpienia poszczególnych zagrożeń.

### 6.2. Ewakuacja ludności

Ewakuacja jest podstawowym i zazwyczaj najlepszym działaniem chroniącym życie i zdrowie ludzi oraz ich mienia w przypadku wystąpienia dowolnego zagrożenia. Podobnie jak tworzone są plany ewakuacji dla poszczególnych budynków, samorządy muszą być przygotowane na wypadek potrzeby ewakuacji ludności z określonego terenu.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte to:

- a) Identyfikacja rejonów ewakuacji – samorządy muszą wiedzieć, z jakich rejonów może zachodzić konieczność ewakuacji ludności ze względu na wystąpienie zagrożeń militarnych i niemilitarnych. Informacja o rejonach podlegających ewentualnej ewakuacji musi być rozszerzona o informacje dotyczące szacowanej

liczby ludności do ewakuacji oraz mienia podlegającego ewakuacji.

b) Opracowanie planów ewakuacji ludności – samorządy muszą posiadać plany opisujące sposób ewakuacji ludności w poszczególnych scenariuszach. Plany muszą dostarczać odpowiedzi między innymi na następujące pytania: Skąd będzie prowadzona ewakuacja? Dokąd będzie prowadzona ewakuacja? Kto będzie prowadził ewakuację? Jakimi siłami i środkami będzie prowadził ewakuację? Jak będą rejestrowane osoby ewakuowane? Jak będą zapewnione podstawowe potrzeby egzystencjalne?

c) Opracowanie planów przyjęcia ludności – samorządy muszą posiadać plany opisujące sposób przyjęcia ewakuowanej ludności. Plany muszą dostarczać odpowiedzi między innymi na następujące pytania: Skąd będzie prowadzona ewakuacja? Dokąd będzie prowadzona ewakuacja? Kto będzie prowadził ewakuację? Jakimi siłami i środkami będzie prowadził ewakuację? Jak będą rejestrowane osoby ewakuowane? Jak będą zapewnione podstawowe potrzeby egzystencjalne?

d) Ewakuacja pozostałych wartości – samorządy muszą być także przygotowane do ewakuowania i przyjęcia kluczowego mienia, zwierząt, dóbr kultury, ważnych dokumentów, aparatury technicznej.

### 6.3. Budownictwo ochronne

Budownictwo ochronne odgrywa kluczową rolę w systemie ochrony ludności, zapewniając schronienie przed różnorodnymi zagrożeniami, w tym działaniami wojennymi, katastrofami naturalnymi, awariami przemysłowymi czy zagrożeniami terrorystycznymi. Najprostsza klasyfikacja budowli ochronnych dzieli je na schrony oraz ukrycia. Schrony są to hermetyczne budowle podziemne, które zapewniają ochronę przed wszystkimi czynnikami rażenia, w tym przed falą uderzeniową, promieniowaniem i skażeniami. Schrony są wyposażone w systemy filtrowentylacyjne, zapasy żywności i wody oraz inne urządzenia zapewniające przetrwanie w ekstremalnych warunkach. Ukrycia są to mniej wytrzymałe budowle, które chronią głównie przed

odłamkami i skażeniami. Ukrycia mogą znajdować się w piwnicach budynków lub w innych podziemnych pomieszczeniach.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte to:

a) Inwentaryzacja budowli ochronnych – samorządy muszą posiadać pełną wiedzę o istniejących budowlach ochronnych, ich parametrach, stanie technicznym, administratorach, aktualnym wykorzystaniu czy potrzebach inwestycyjnych.

b) Modernizacja budowli ochronnych – samorządy muszą zmodernizować budowle ochronne, których są właścicielami lub za utrzymanie których odpowiadają. Celem modernizacji powinno być przywrócenie schronu do pełnej sprawności i zapewnienie warunków przetrwania dla ludności, która będzie poszukiwała tam schronienia.

c) Budowa budowli ochronnych – samorządy muszą w przyszłych inwestycjach budowlanych uwzględniać potrzeby ochrony ludności tak, by budowle te, obok podstawowych funkcji, pełniły także funkcje ochronne. Dodatkowo samorządy powinny popularyzować wymagania techniczne oraz doraźne sposoby wzmocnienia piwnic.

d) Edukacja i podnoszenie świadomości – samorządy muszą przygotować dla mieszkańców materiały informacyjne na temat lokalizacji najbliższych budowli ochronnych, zasad dostępu do tych budowli ochronnych, możliwościach zabrania rzeczy prywatnych, zasadach życia w takich miejscach itp.

### 6.4. Zabezpieczenie dostaw wody

Zabezpieczenie dostaw wody jest niezbędnym elementem ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. Dostęp do czystej wody jest krytyczny dla przetrwania i utrzymania zdrowia, a jego brak może prowadzić do poważnych problemów zdrowotnych, a nawet śmierci. Z tego też powodu systemy zaopatrywania w wodę i odprowadzania ścieków należy traktować jako infrastrukturę krytyczną dla społeczności lokalnej.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

a) Ochrona systemu wodociągowego – samorządy muszą chronić ujęcia wody, stacje uzdatniania, magazyny wody oraz system dystrybucyjny przed intencjonalnymi działaniami grup o charakterze terrorystycznym, dywersyjnym i sabotażowym.

b) Zapewnienie rezerwowych ujęć wody – samorządy muszą posiadać rezerwowe ujęcia wody przygotowane do niezwłocznego uruchomienia, gdyby wystąpiła taka potrzeba. Dodatkowo powinny rozwijać sieć awaryjnych ujęć wody, studni awaryjnych, w szczególności przy obiektach użyteczności publicznej oraz w rejonie budynków zamieszkania zbiorowego.

c) Zapewnienie warunków do odbudowy – samorządy muszą zapewnić sobie możliwości organizacyjne i techniczne do szybkiej odbudowy zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej. Obejmuje to posiadanie brygad naprawczych, narzędzi pracy oraz odpowiednich części zapasowych i materiałów budowlanych.

d) Zapewnienie dostaw awaryjnych – samorządy muszą posiadać możliwości gromadzenia zapasów wody w dużych magazynach wody i mniejszych zbiornikach na wodę oraz posiadać beczkowozy i cysterny na potrzeby logistyki dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

e) Zapewnienie możliwości uzdatniania wody – samorządy muszą posiadać systemy uzdatniania wody nie tylko działające w ramach gminnego systemu wodociągowego, lecz także mobilne i obiektowe stacje uzdatniania wody umożliwiające zapewnienie minimalnych potrzeb w zakresie dostaw wody spełniającej normy jakościowe.

f) Opracowanie planu dostaw wody – samorządy muszą posiadać plan dostaw wody w warunkach szczególnych, który będzie opisywał sposób postępowania w przypadku braku dostaw wody lub niespełnienia przez wodę obowiązujących norm jakościowych.

## 6.5. Zabezpieczenie dostaw żywności

Zapewnienie ciągłości dostaw żywności jest kluczowe dla funkcjonowania społeczeństwa, zwłaszcza w czasie wojny.

Niszczenie lub zakłócanie łańcuchów dostaw żywności może mieć katastrofalne skutki dla ludności cywilnej, prowadzi do głodu i niedożywienia.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

a) Budowanie zapasów żywności – dostęp do zapasów żywności jest niezbędny w przypadku przerwania dostaw. Zaleca się, aby każda osoba miała zapas żywności wystarczający na co najmniej dwa tygodnie. Ważne jest, aby wybierać produkty o długim terminie przydatności do spożycia, niewymagające specjalnych warunków przechowywania oraz by jak najmniejsza jej część wymagała obróbki termicznej. Należy również zadbać o to, aby w zapasach znajdowały się produkty o wysokiej zawartości kalorii i białka.

b) Zabezpieczenie żywności przed skażeniem – w przypadku użycia broni chemicznej lub biologicznej ważne jest, aby zabezpieczyć żywność przed skażeniem. Należy przechowywać żywność w szczelnie zamkniętych pojemnikach i unikać przechowywania jej w pobliżu potencjalnych źródeł skażenia.

c) Przygotowanie do gotowania bez prądu i gazu – w czasie sytuacji kryzysowych może dojść do przerwy w dostawie prądu i gazu. Należy mieć pod ręką alternatywne źródła ciepła (takie jak kuchenka gazowa lub grill) oraz zapas paliwa.

d) Uprawa warzyw i owoców – uprawa własnych warzyw i owoców może pomóc w uzupełnieniu zapasów żywności i zapewnić dostęp do świeżej żywności.

e) Oszczędne gospodarowanie żywnością – ważne jest, aby oszczędzać żywność i unikać marnowania. Należy jeść mniejsze porcje, planować posiłki z góry i wykorzystywać resztki jedzenia.

f) Koordynacja działań humanitarnych – samorządy muszą koordynować działania humanitarne realizowane przez organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe i podmioty prywatne.

g) Opracowanie planu bezpieczeństwa żywnościowego – samorządy muszą opracować kompleksowy plan bezpieczeństwa żywnościowego, który określa działania

mające na celu zapewnienie dostępu do żywności w trakcie sytuacji kryzysowej, zwłaszcza w zakresie organizacji punktów dystrybucji żywności lub wprowadzania ograniczeń w zakresie zakupu żywności.

## 6.6. Opieka medyczna i ratownictwo

Opieka medyczna i system ratownictwa w razie wystąpienia wojny lub innych sytuacji kryzysowych są obciążone i poddawane nadzwyczajnej presji. Działania w tym zakresie powinny być podejmowane w taki sposób, aby zapewnić szybką i skuteczną pomoc medyczną rannym i chorym oraz zminimalizować straty w ludziach spowodowane działaniami wojennymi.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Zabezpieczanie i utrzymanie infrastruktury medycznej – samorządy, we współpracy z innymi podmiotami, muszą zapewnić, że szpitale, kliniki i inne placówki medyczne są odpowiednio wyposażone i funkcjonują prawidłowo w celu zapewnienia pomocy medycznej rannym i chorym.
- b) Organizacja zastępczych miejsc szpitalnych – samorządy muszą zapewnić funkcjonowanie zastępczych miejsc szpitalnych, dzięki czemu zwiększone zostaną zdolności do reagowania, poprawiona zostanie opieka zdrowotna, zmniejszy się ryzyko rozprzestrzeniania się chorób i zapewnione zostanie wsparcie na wypadek zdarzeń masowych.
- c) Doraźne grzebanie zmarłych – samorządy muszą wyznaczyć miejsce spełniające wymagania dla miejsc przeznaczonych na doraźne grzebanie zmarłych i w razie potrzeby zorganizować grzebanie zmarłych.
- d) Koordynacja działań ratowniczych – samorządy muszą koordynować działania służb ratowniczych takich, jak: służby medyczne, straż pożarna i policja, aby zapewnić szybką i skuteczną pomoc poszkodowanym.
- e) Mobilizacja personelu medycznego – samorządy muszą w razie potrzeby angażować dodatkowy personel medyczny, w tym studentów medycyny, emerytowanych pracowników służby zdrowia, ratowników kwalifikowanej pierwszej pomocy i wolontariuszy, aby zwiększyć zdolność

do udzielenia pomocy medycznej.

- f) Zaopatrzenie w niezbędne środki i lekarstwa – samorządy, we współpracy z podmiotami leczniczymi, muszą zadbać o odpowiednie zaopatrzenie placówek medycznych w niezbędne środki opatrunkowe, sprzęt medyczny i lekarstwa, aby zapewnić możliwość udzielenia skutecznej pomocy medycznej.
- g) Szkolenia i programy edukacyjne – samorządy muszą organizować szkolenia dla personelu medycznego i społeczeństwa na temat postępowania w sytuacjach zagrożenia życia i udzielania pierwszej pomocy, aby zwiększyć zdolność do reagowania na sytuacje kryzysowe.
- h) Współpraca z międzynarodowymi organizacjami humanitarnymi – w sytuacji, gdy konflikt zbrojny dotyczy również obszarów objętych pomocą humanitarną, samorządy muszą współpracować z międzynarodowymi organizacjami humanitarnymi w celu zapewnienia koordynacji działań i świadczenia pomocy medycznej potrzebującym.

## 6.7. Ochrona zwierząt

Zdarzenia takie, jak: wojna, katastrofy naturalne czy awarie techniczne, mogą mieć niszczycielski wpływ na zwierzęta zarówno te dziko żyjące, jak i gospodarskie, i domowe. Działania wojenne mogą prowadzić do śmierci zwierząt, utraty siedlisk, fragmentacji populacji i stresu. Ochrona zwierząt w czasie wojny lub katastrof jest wyzwaniem, ale jest to również konieczność, aby chronić dobrostan zwierząt i zapewnić zrównoważony rozwój w przyszłości.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Identyfikacja zwierząt szczególnie narażonych – samorządy muszą zidentyfikować zwierzęta szczególnie narażone na działanie wojny, takie jak: zwierzęta gospodarskie, zwierzęta dzikie żyjące w pobliżu rejonów zagrożenia, zwierzęta domowe.
- b) Opracowanie procedur ewakuacji zwierząt – samorządy muszą posiadać plany opisujące sposób ewakuacji zwierząt w poszczególnych scenariuszach. Plany muszą dostarczać odpowiedzi między innymi na następujące pytania: Skąd będzie prowadzona ewakuacja?

Dokąd będzie prowadzona ewakuacja? Kto będzie prowadził ewakuację? Jakimi siłami i środkami będzie prowadził ewakuację? Jak będą rejestrowane ewakuowane zwierzęta? Jak będą zapewnione podstawowe warunki przeżycia?

c) Ustanowienie schronisk dla zwierząt – samorządy muszą opracować plany rozwinięcia dotychczasowych schronisk dla zwierząt, tworzenia tymczasowych schronisk, współpracy z właścicielami gospodarstw rolnych i domowych.

d) Wdrażanie programów identyfikacji i rejestracji zwierząt – programy identyfikacji i rejestracji zwierząt, takie jak mikroczipowanie i czipowanie zwierząt, mogą pomóc w ich identyfikacji i odnalezieniu w przypadku rozłąki z właścicielami podczas konfliktu lub katastrofy.

e) Zgromadzenie zapasów dla zwierząt – samorządy muszą być przygotowane do stworzenia zapasów żywności, wody i leków dla zwierząt oraz doraźnego pozyskiwania ich ze źródeł zewnętrznych.

f) Zwalczanie chorób u zwierząt – samorządy, we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, muszą być przygotowane do zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych u zwierząt. Jest to tym bardziej konieczne w przypadku chorób zakaźnych, które mogą potencjalnie przenosić się między zwierzętami a ludźmi.

g) Szkolenie personelu – należy szkolić personel weterynaryjny i wolontariuszy w zakresie udzielania pierwszej pomocy zwierzętom i opieki nad nimi w warunkach wojennych oraz podczas katastrof.

## 6.8. Ochrona środowiska

Zdarzenia takie, jak: wojny, katastrofy naturalne czy awarie techniczne, mogą mieć niszczycielski wpływ na środowisko naturalne. Mogą one prowadzić do zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby, wycinki lasów, degradacji gruntów i utraty różnorodności biologicznej. Ochrona środowiska w razie wystąpienia takich zdarzeń jest wyzwaniem, ale jest to również konieczność, aby chronić zdrowie ludzi i zapewnić zrównoważony rozwój

w przyszłości.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte to:

a) Ocena ryzyka – samorządy muszą przeprowadzić ocenę ryzyka potencjalnych zagrożeń dla środowiska ze strony działań wojennych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. W kontekście wojny obejmuje to identyfikację potencjalnych celów takich, jak: rafinerie ropy naftowej, elektrownie i zakłady chemiczne, oraz ocenę potencjalnych skutków ich zniszczenia dla środowiska.

b) Opracowanie planów ochrony – samorządy muszą opracować plany ochrony środowiska, które określają działania mające na celu zapobieganie zniszczeniom i łagodzenie ich skutków.

c) Monitorowanie stanu środowiska – samorządy, we współpracy z innymi podmiotami, muszą monitorować stan środowiska, aby wykryć potencjalne zanieczyszczenia i inne szkody.

d) Reagowanie na incydenty zanieczyszczenia – samorządy muszą reagować na incydenty zanieczyszczenia w sposób szybki i skuteczny, aby zminimalizować ich wpływ na środowisko.

e) Podnoszenie świadomości – samorządy muszą podnosić świadomość na temat znaczenia ochrony środowiska podczas wojny i innych zdarzeń wśród żołnierzy, decydentów i ludności cywilnej.

f) Dokumentowanie zniszczeń – samorządy, we współpracy z innymi podmiotami, muszą dokumentować zniszczenia środowiska spowodowane zdarzeniami w celach dochodzenia sprawiedliwości i odtworzenia.

## 6.9. Ochrona dóbr kultury

Ochrona dóbr kultury w czasie wojny jest niezwykle istotnym wyzwaniem zarówno ze względu na ich wartość historyczną i artystyczną, jak i znaczenie dla tożsamości narodowej. Niestety, konflikty zbrojne często prowadzą do zniszczenia lub uszkodzenia cennych zabytków, dzieł sztuki i innych dóbr kultury.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:



a) Inwentaryzacja i dokumentacja – dokładna inwentaryzacja i dokumentacja wszystkich dóbr kultury jest kluczowa dla ich ochrony. Obejmuje to sporządzenie spisów, map, zdjęć i innych materiałów, które pozwolą na identyfikację i ocenę potencjalnych zagrożeń.

b) Planowanie ochrony – samorządy muszą posiadać opracowane plany ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i innych sytuacji kryzysowych. Jest to niezbędne, aby móc szybko i skutecznie reagować w przypadku zagrożenia. Plany te powinny określać procedury zabezpieczania, ewakuacji i odzyskiwania dóbr kultury.

c) Zabezpieczenie dóbr kultury – w miarę możliwości dobra kultury powinny być zabezpieczone na miejscu, np. poprzez pokrycie ich specjalnymi materiałami lub umieszczenie w workach z piaskiem.

d) Wzmocnienie konstrukcji – w przypadku niektórych dóbr kultury, takich jak zabytkowe budynki, możliwe jest wzmocnienie ich konstrukcji, aby lepiej chroniły one przed uszkodzeniami spowodowanymi przez wybuchy lub pożary.

e) Ewakuacja – w przypadku gdy dobra kultury nie mogą być bezpiecznie zabezpieczone na miejscu, należy je ewakuować do bezpiecznych miejsc, takich jak: muzea, schrony lub inne chronione obiekty, a w razie nagłej sytuacji wywieźć poza granice kraju do innych zaprzyjaźnionych muzeów w innych krajach na przechowanie.

f) Utworzenie schronów – oprócz wzmocnienia konstrukcji można również tworzyć specjalne schrony lub magazyny, w których dobra kultury mogą być przechowywane w bezpiecznych warunkach do czasu zakończenia konfliktu lub innej sytuacji kryzysowej.

g) Szkolenie personelu – samorządy, we współpracy z innymi podmiotami, muszą szkolić personel odpowiedzialny za ochronę dóbr kultury. Personel powinien być przeszkolony przede wszystkim w zakresie identyfikacji zagrożeń, stosowania procedur ochrony i reagowania w sytuacjach kryzysowych.

h) Dokumentowanie zniszczeń – dokumentowanie

wszelkich zniszczeń lub uszkodzeń dóbr kultury jest ważne dla celów ubezpieczeniowych i dochodzenia sprawiedliwości po wojnie.

i) Repatriacja – po zakończeniu konfliktu dobra kultury, które zostały ewakuowane, powinny zostać repatriowane do ich pierwotnych miejsc, o ile jest to możliwe i bezpieczne.

## 6.10. Ochrona infrastruktury krytycznej

Zabezpieczenie infrastruktury krytycznej i ochrona ludności są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy i usługi niezbędne do funkcjonowania społeczeństwa, takie jak: sieci energetyczne, systemy transportowe, szpitale i zakłady uzdatniania wody. Awarie lub przerwy w działaniu tych systemów mogą mieć katastrofalne skutki dla zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobytu ludności.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

a) Określenie potencjalnych zagrożeń dla infrastruktury krytycznej, takich jak: klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne, awarie techniczne, sabotaż i cyberataki.

b) Zabezpieczenie obiektów infrastruktury krytycznej przed nieuprawnionym dostępem za pomocą fizycznych barier, systemów kontroli dostępu i monitoringu.

c) Wdrażanie zabezpieczeń cybernetycznych w celu ochrony systemów infrastruktury krytycznej przed włamaniami, złośliwym oprogramowaniem i innymi cyberatakami.

d) Projektowanie i budowanie systemów infrastruktury krytycznej w sposób odporny na awarie, aby zminimalizować ryzyko przerw w działaniu w przypadku awarii lub katastrof.

e) Opracowanie planów awaryjnych na wypadek przerw w działaniu lub awarii systemów infrastruktury krytycznej.

f) Przeprowadzanie regularnych ćwiczeń i szkoleń w zakresie reagowania na wypadek awarii infrastruktury krytycznej.

g) Współpraca z rządowymi agencjami, sektorem prywatnym i innymi zainteresowanymi stronami w celu ochrony infrastruktury krytycznej.

### 6.11. Ochrona cyberprzestrzeni

Ochrona przed cyberzagrożeniami jest integralną częścią ochrony ludności. W dzisiejszym cyfrowym świecie coraz więcej aspektów naszego życia jest uzależnionych od technologii, co czyni nas bardziej podatnymi na ataki cybernetyczne. Cyberataki mogą mieć poważne konsekwencje dla jednostek, organizacji i rządów, powodując straty finansowe, kradzież danych osobowych, zakłócenia infrastruktury krytycznej, a nawet zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Zastosowanie środków bezpieczeństwa – stosowanie na szeroką skalę środków bezpieczeństwa chroniących sieci i systemy teleinformatyczne przed złośliwym oprogramowaniem i innymi zagrożeniami online.
- b) Odpowiednia konfiguracja sieci i programów – korzystanie z rekomendowanych dostawców urządzeń i oprogramowania, odpowiednie skonfigurowanie dostępnych funkcji bezpieczeństwa, aktualizowanie oprogramowania komputerowego i urządzeń mobilnych.
- c) Monitorowanie ruchu sieciowego – stałe monitorowanie ruchu sieciowego w poszukiwaniu oznak cyberataków lub przygotowywania do nich, a także wdrożenie rozwiązań technologicznych umożliwiających wykrywanie i identyfikację cyberataków.
- d) Edukacja i podnoszenie świadomości – edukacja ludzi na temat potencjalnych cyberzagrożeń oraz sposobów ochrony przed nimi. Może to obejmować kampanie informacyjne, szkolenia i ćwiczenia.
- e) Opracowanie planów działania na wypadek cyberataku, obejmujących identyfikację ofiar, izolację systemów zainfekowanych złośliwym oprogramowaniem i przywracanie utraconych danych.

### 6.12. Ochrona przed bronią masowego rażenia

Ochrona przed bronią masowego rażenia, tj.:

zagrożeniem chemicznym, biologicznym, radiologicznym, nuklearnym, wybuchowym (CBRNE<sup>5</sup>), jest integralną częścią ochrony ludności. Obejmuje ona szereg działań mających na celu zapobieganie, identyfikację, reagowanie i odbudowę po incydentach z udziałem niebezpiecznych substancji lub materiałów. Celem ochrony CBRNE jest minimalizacja strat w życiu i zdrowiu ludzi oraz ochrona środowiska naturalnego.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte to:

- a) Kontrola proliferacji broni masowego rażenia oraz wdrażanie surowych przepisów bezpieczeństwa w obiektach przemysłowych.
- b) Wdrażanie krajowych strategii ochrony CBRNE zmniejszających ryzyko wycieków lub ataków na obiekty, w których przechowywane są niebezpieczne substancje lub materiały.
- c) Opracowywanie technologii umożliwiających wykrywanie i identyfikację substancji chemicznych i biologicznych w środowisku. Może to obejmować czujniki chemiczne i biologiczne, systemy monitorowania powietrza i wody oraz urządzenia do obrazowania niebezpieczeństwa.
- d) Edukacja ludności na temat potencjalnych zagrożeń CBRNE oraz sposobów ochrony przed nimi. Może to obejmować kampanie informacyjne, szkolenia i ćwiczenia.
- e) Zapewnienie służbom ratunkowym umiejętności i wiedzy niezbędnej do identyfikacji i oceny potencjalnych zagrożeń CBRNE.
- f) Wyposażenie służb ratunkowych w odpowiedni sprzęt do reagowania na incydenty CBRNE, tj.: kombinezony ochronne, respiratory, urządzenia do dekontaminacji itp.
- g) Zapewnienie bezpieczeństwa żywności i wody przed skażeniem substancjami chemicznymi, biologicznymi lub napromieniowaniem.

<sup>5</sup> CBRNE – Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, and Explosives.

### 6.13. Ochrona przed zagrożeniami terrorystycznymi

Ochrona przed zagrożeniami terrorystycznymi, dywersyjnymi czy sabotażowymi nabiera szczególnego znaczenia w okolicznościach napięć międzynarodowych lub trwającego konfliktu zbrojnego. Wymienione działania przeprowadzane przez wrogie państwo, z jego inspiracji lub na jego zamówienie, mogą powodować ofiary śmiertelne, obrażenia, straty materialne i strach wśród ludności.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Zapewnienie służbom bezpieczeństwa umiejętności i wiedzy niezbędnej do identyfikacji potencjalnych zagrożeń.
- b) Wykorzystywanie technologii umożliwiających analizę dużych zbiorów danych w celu wykrywania potencjalnych zagrożeń.
- c) Podejmowanie działań mających na celu zapobieganie radykalizacji jednostek i przeciwdziałanie ideologii ekstremistycznej. Może to obejmować programy edukacyjne, kampanie medialne i wsparcie dla poszczególnych grup osób.
- d) Wzmacnianie bezpieczeństwa obiektów użyteczności publicznej, takich jak: dworce kolejowe, lotniska i centra handlowe itp.
- e) Edukacja ludzi na temat potencjalnych zagrożeń terrorystycznych, dywersyjnych i sabotażowych oraz sposobów ochrony przed nimi. Może to obejmować kampanie informacyjne, szkolenia i ćwiczenia.
- f) Zachęcanie ludzi do zwracania uwagi na swoje otoczenie i zgłaszania służbom wszelkich podejrzanych osób lub aktywności.
- g) Regularne przeprowadzanie ćwiczeń z reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, dywersyjnym i sabotażowym w celu sprawdzenia gotowości służb i doskonalenia procedur.

### 6.14. Edukacja i szkolenia

Edukacja i szkolenia odgrywają kluczową rolę w ochronie ludności, gdyż w sytuacjach kryzysowych to

mieszkańcy muszą zadbać o własne bezpieczeństwo, zaś pomoc udzielana przez instytucje publiczne, organizacje pozarządowe i podmioty prywatne ma charakter co do zasady pomocniczy. Poprzez podnoszenie świadomości, przekazywanie wiedzy i umiejętności oraz budowanie odporności, edukacja i szkolenia mogą znacząco przyczynić się do zmniejszenia ryzyka i łagodzenia skutków zdarzeń.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Edukacja społeczeństwa na temat różnych zagrożeń, takich jak: klęski żywiołowe, konflikty zbrojne, katastrofy technologiczne.
- b) Przekazywanie informacji o potencjalnych skutkach tych zagrożeń i sposobach na ich uniknięcie lub zminimalizowanie ryzyka.
- c) Promowanie kultury przygotowania do sytuacji awaryjnych i reagowania na nie w społecznościach lokalnych.
- d) Szkolenie osób w zakresie podstawowych umiejętności reagowania na sytuacje awaryjne, takich jak: pierwsza pomoc, ewakuacja i użycie sprzętu gaśniczego.
- e) Zaangażowanie społeczności lokalnych w identyfikację zagrożeń, opracowywanie planów reagowania i realizację działań profilaktycznych.
- f) Eliminowanie barier w dostępie do edukacji i szkoleń z zakresu ochrony ludności, takich jak: bariery językowe, finansowe i geograficzne.
- g) Prowadzenie kampanii edukacyjnych podnoszących świadomość na temat znaczenia bezpieczeństwa i odpowiedzialności osobistej.

### 6.15. Pomoc psychologiczna

Dostęp do odpowiedniej pomocy psychologicznej jest niezbędnym elementem ochrony ludności. Zdrowie psychiczne jest równie ważne jak zdrowie fizyczne i odgrywa kluczową rolę w ogólnym dobrostanie i odporności jednostek i społeczności. Zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, takie jak: klęski żywiołowe, konflikty zbrojne i katastrofy technologiczne, mogą mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie psychiczne ludzi.

Najistotniejsze działania, które powinny zostać podjęte, to:

- a) Identyfikacja osób narażonych na ryzyko problemów ze zdrowiem psychicznym w sytuacjach kryzysowych.
- b) Zapewnianie programów profilaktyki i promocji zdrowia psychicznego, które zwiększają odporność i umiejętności radzenia sobie ze stresem.
- c) Wczesna interwencja kryzysowa w celu zapobiegania rozwojowi poważniejszych zaburzeń psychicznych.
- d) Dostarczanie natychmiastowej pomocy psychologicznej osobom dotkniętym kryzysami takimi, jak: klęski żywiołowe, katastrofy i konflikty zbrojne.
- e) Zapewnianie wsparcia psychologicznego dla ratowników i innych osób zaangażowanych w reakcję na kryzysy.
- f) Wdrażanie programów debriefingu i interwencji kryzysowej w celu pomocy ludziom w przetworzeniu traumatycznych przeżyć.
- g) Dostarczanie długoterminowej pomocy psychologicznej osobom dotkniętym kryzysami, wspomagając proces odzyskiwania zdrowia i powrotu do normalnego funkcjonowania.
- h) Zapewnianie odpowiedniego kształcenia i szkolenia dla psychologów, psychiatrów i innych specjalistów ds. zdrowia psychicznego w zakresie reagowania na kryzysy i udzielania pomocy ofiarom traum.

## 7. Zakończenie

Jeszcze nigdy sprawy dotyczące ochrony ludności nie miały takiego poparcia społecznego. Na początku 2024 r. Instytut Badań Rynkowych i Społecznych (IBRiS) przeprowadził na zlecenie serwisu InfoSecurity24.pl badanie<sup>6</sup>, w którym zapytał Polaków o kwestie obrony cywilnej i ochrony ludności.

Według badania 70 proc. respondentów opowiada się za

przywróceniem obrony cywilnej i stworzeniem systemu ochrony ludności, a jedynie 16,6 proc. ankietowanych jest przeciwnego zdania. Zdania na ten temat nie ma 13 proc. obywateli.

Natomiast na pytanie o to, czy szkolenia z obrony cywilnej powinny być obowiązkowe dla każdego obywatela, 62,2 proc. ankietowanych odpowiedziało twierdząco. Przeciwnych obowiązkowym szkoleniom było 26,4 proc. respondentów. Zdania na ten temat nie ma 11,3 proc. obywateli.

Wydaje się, że podobnego poparcia dla ochrony ludności nie mieliśmy w naszym kraju dawno, o ile w ogóle kiedykolwiek obywatele wyrażali podobne szczerze poparcie. Organy administracji publicznej powinny dostrzec kapitał zaufania społecznego i oczekiwania obywateli dotyczące stworzenia systemu ochrony ludności. Takiej szansy nie można zaprzepaścić.

---

<sup>6</sup> <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polacychca-powrotu-obrony-cywilnej-wyniki-badania-infosecurity24pl> [Dostęp: 31.05.2024 r.].

## 8. Bibliografia

1. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022, poz. 655 – tekst jednolity).
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2006 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023 poz. 122 – tekst jednolity).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie systemów wykrywania skażeń i powiadamiania o ich wystąpieniu oraz właściwości organów w tych sprawach
4. KG IV – Konwencja Genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).
5. PD I – Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. poz. 175).
6. PD II – Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. poz. 175).
7. Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r.
8. W. Kitlera i A. Skrabacz, Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl