

# Jaki model ochrony ludności w gminie?



**PROF. ALEKSANDRA SKRABACZ**  
Wojskowa Akademia Techniczna



**DR INŻ. ROBERT DANIŁOWICZ**  
Akademia Podlaska w Białymstoku – Akademia Nauk Stosowanych

**Współczesne bezpieczeństwo lokalne coraz wyraźniej zależy od zdolności gminy do samodzielnego organizowania ochrony ludności, utrzymania ciągłości działania instytucji oraz uruchamiania zasobów społecznych i organizacyjnych w sytuacjach kryzysu i wojny. Nowe regulacje prawne tworzą ramy dla takiego systemu, ale o jego rzeczywistej skuteczności przesądzą dopiero przygotowanie kadr, współpraca lokalnych podmiotów, właściwe rozdzielenie zadań oraz świadomie budowana samowystarczalność ochronna i obronna wspólnoty samorządowej.**

## **Gmina jako wspólnota odpowiedzialna za bezpieczeństwo lokalne**

Mieszkańcy gminy, rozumianej jako wspólnota samorządowa działająca na określonym terytorium, stanowią podstawowy i fundamentalny poziom organizacji każdego państwa demokratycznego. Fizyczne i psychiczne poczucie wspólnoty, interakcje społeczne oraz aktywne działania indywidualne i zbiorowe w określonej przestrzeni społecznej decydują o jakości życia i poczuciu bezpieczeństwa jej mieszkańców.

Cechą charakterystyczną wspólnoty samorządowej jest zaspokajanie jej zbiorowych potrzeb przez

wykonywanie określonych zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Wśród zadań wykonywanych przez gminę

***Bezpieczeństwo lokalne nabiera realnego kształtu tam, gdzie wspólnota samorządowa potrafi przełożyć codzienne zadania publiczne na sprawne działanie w sytuacjach nadzwyczajnych. O sile państwa współdecyduje więc jakość gminy jako wspólnoty odpowiedzialnej, zorganizowanej i gotowej do ochrony swoich mieszkańców.***

– traktowanych jako własne i realizowane na własną odpowiedzialność – należy zidentyfikować grupę tych, które dotyczą szeroko pojętego bezpieczeństwa, rozumianego jako naczelną potrzeba i wartość każdego człowieka, grupy społecznej oraz zbiorowości państwowej i międzynarodowej<sup>1</sup>.

Wśród jednostek organizacyjnych gminy działających na rzecz bezpieczeństwa społeczności lokalnej można wyróżnić (identyfikowane w każdej gminie) szkoły, świetlice, biblioteki, ośrodki kultury i sportu, zakłady komunalne, ośrodki pomocy społecznej, zaś w grupie podmiotów pozarządowych (społecznych) o największym potencjale osobowym, materiałowym i organizacyjnym warto wskazać ochotnicze straże pożarne (OSP) i koła gospodyń wiejskich (KGW).

Za realizację zadań własnych gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), będący jednoosobowym organem wykonawczym gminy, w zakresie kompetencji którego znajduje się między innymi nadzór nad sołtysem, sprawującym funkcję organu wykonawczego sołectwa.

I to od tych organów/osób oczekuje się właściwego i skutecznego zarządzania wspólnotą lokalną, zwłaszcza w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy normalny, codzienny

tryb życia mieszkańców zostaje zaburzony. Jedną z takich sytuacji jest funkcjonowanie państwa w czasie wojny, która stanowi realne zagrożenie dla życia i zdrowia społeczeństwa oraz funkcjonowania instytucji państwa w warunkach zagrożenia suwerenności i integralności terytorialnej.

### **Ochrona ludności i obrona cywilna – nowe wyzwania prawno-organizacyjne**

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (ustawa o OLiOC)<sup>2</sup> dało podstawę prawną do budowy systemu ochrony ludności i obrony cywilnej zgodnego z wymogami organizacyjnymi i funkcjonalnymi XXI wieku oraz adekwatnego do współczesnych zagrożeń. Rok 2025 i pierwszy kwartał 2026 r. zostały wykorzystane do implementacji przepisów na wszystkich szczeblach administracji publicznej, poczynwszy od szczebla krajowego po gminny. Przyjęty na lata 2025–2026 Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej określił priorytetowe kierunki rozwoju systemu, co wraz z zagwarantowaniem środków finansowych na realizację kluczowych zadań przyczyniło się do dynamicznych działań podejmowanych przez instytucje zobowiązane ustawowo do realizacji zadań w ramach systemu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Zgodnie z ustawą o OLiOC organem ochrony ludności jest wójt, który w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego lub w czasie wojny staje się organem obrony cywilnej. Działając w trybie obrony cywilnej, jest odpowiedzialny za realizację zadań zmierzających do ochrony ofiar

<sup>1</sup> W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy: porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, ochrony ludności i obrony cywilnej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny, edukacji i kultury. W celu właściwego i skutecznego wykonywania ww. zadań oraz wielu innych gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

<sup>2</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1907 z późn. zm.

międzynarodowych konfliktów zbrojnych<sup>3</sup>.  
Celem tak ujętej obrony cywilnej jest ochrona ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

Zadania realizowane przez gminę w ramach ochrony ludności i obrony cywilnej w ujęciu syntetycznym polegają na:

- 1) przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
- 2) przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i odporności społecznej,
- 3) działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia,
- 4) działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia.

Ustawa o OLiOC wymienia 25 zadań dotyczących ochrony i obrony ludności, za realizację których odpowiada wójt. W ujęciu syntetycznym można ująć je następująco:

- kierowanie, koordynowanie, nadzorowanie,
- organizowanie współpracy, szkoleń,
- ocena wykonania zadań,
- tworzenie i utrzymanie zasobów OL,
- wydawanie zaleceń,
- ewidencjonowanie podmiotów i zasobów,
- udzielanie pomocy doraźnej ludności,
- powiadamianie, ostrzeganie, alarmowanie,
- informowanie ludności o umiejscowieniu obiektów zbiorowej ochrony,
- finansowanie budowli ochronnych,

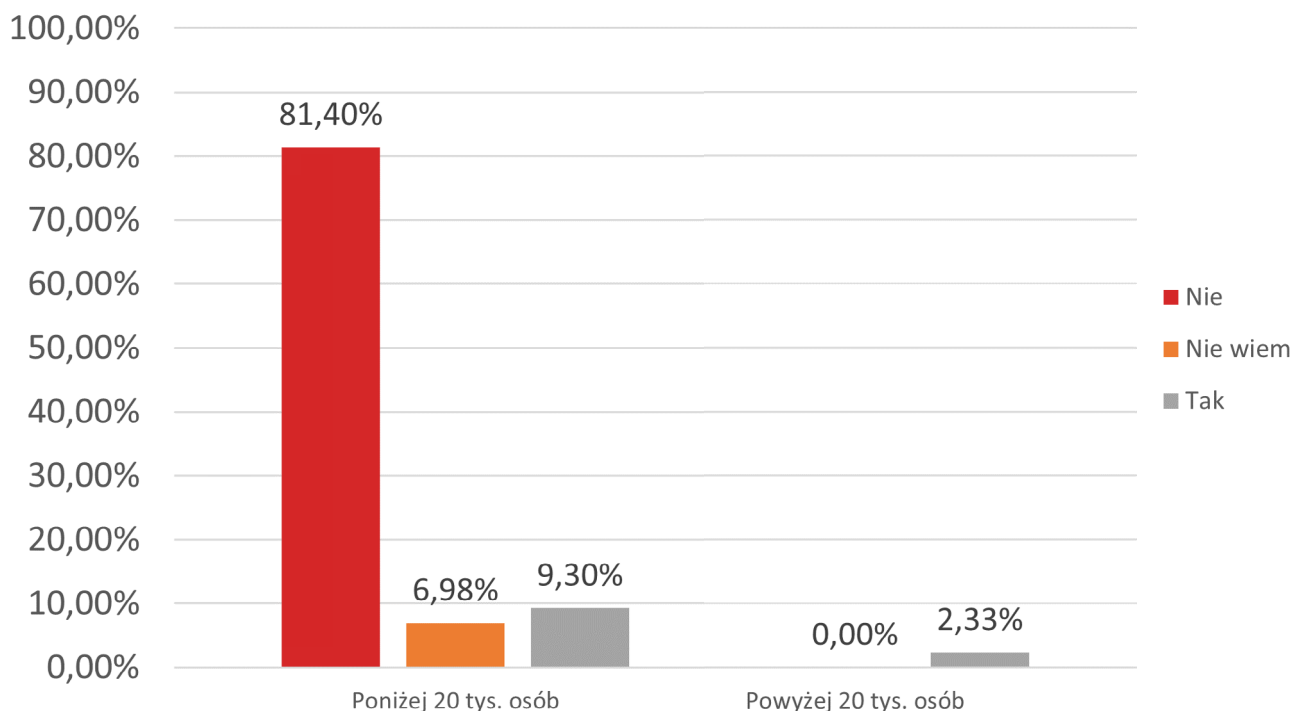
<sup>3</sup> Protokół dodatkowy do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. poz. 175 oraz z 2015 r. poz. 1056.

- zapewnienie funkcjonowania urzędu gminy w czasie wojny.

Zadania te zostały uszczegółowione w wielu rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o OLiOC, co znacznie rozszerza ich katalog; w dodatku są one realizowane we wszystkich stanach funkcjonowania gminy (pokój, kryzys i wojna). Warto dodać, że wójt, w przeciwieństwie do starosty, wojewody czy ministra właściwego ds. wewnętrznych, nie może przynajmniej części zadań wykonywać przy pomocy organów Państwowej Straży Pożarnej, ponieważ na terenie samorządu gminnego nie działają zawodowe jednostki ochrony przeciwpożarowej. Wymaga to zatem od wójta rozdzielania zadań realizowanych w szerokiej materii ochrony i obrony ludności pomiędzy jednostki organizacyjne, pomocnicze i pozarządowe, którymi dysponuje w gminie. Niektóre z tych instytucji zostały, zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy o OLiOC, podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej. Do takich zaliczono: ochotnicze straże pożarne, straże gminne, gminne ośrodki pomocy społecznej, gminne ośrodki zdrowia, gminne ośrodki kultury, a także organizacje pozarządowe oraz inne podmioty, które wójt może wyznaczyć do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności (art. 18) lub zawrzeć z nimi porozumienia (art. 19). Jednak stan realizacji tych umów, w podziale na gminy do 20 tys. mieszkańców i powyżej 20 tys. mieszkańców, jest obecnie niezadowolający (wykres 1).

Zdecydowana większość małych gmin (poniżej 20 tys. mieszkańców) nie podjęła współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami, co prawdopodobnie wynika z braku rozporządzeń wykonawczych, które są w toku procedowania.

**Wykres 1. Czy Pana(i) urząd zawarł porozumienia lub umowy z lokalnymi przedsiębiorcami na wypadek konieczności wsparcia logistycznego gminy w sytuacjach kryzysowych?**



Źródło: Opracowanie własne. Badanie (CAWI) pracowników merytorycznych zajmujących się zarządzaniem kryzysowym w gminach województwa podlaskiego, przeprowadzone w terminie luty-marzec 2026 roku.

Mając na uwadze zadania, jakie ustawodawca nałożył na wójta już w czasie pokoju, szczególną uwagę należy zwrócić na tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej. Przez zasoby ochrony ludności, zgodnie z ustawową wykładnią tego pojęcia, rozumie się personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań. Ustawowa delegacja zobowiązuje wójta, będącego terytorialnym organem ochrony ludności, do tworzenia i utrzymywania zasobów, które są bezwzględnie potrzebne

do udzielania pomocy potrzebującym, kładąc nacisk na niezbędne (szczególne) rezerwy wody, żywności, odzieży, ale również zapasowych źródeł energii, środków sanitarnych i higienicznych, produktów leczniczych i wyrobów medycznych<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Zasady dotyczące magazynowania zasobów ochrony ludności reguluje akt wykonawczy do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, jakim jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (Dz.U. z 2025 r. poz. 1201). Rozporządzenie wprowadza zasadę, że magazynowanie zasobów powinno odbywać się w taki sposób, aby gwarantować ich bezpieczne przechowywanie, zabezpieczenie przed utratą oraz niezwłoczne wykorzystanie w sytuacji zagrożenia.

Szacując możliwość realizacji zadań wynikających z przygotowania zasobów ochrony ludności, należy zdać sobie sprawę z faktu, że wymagają one zaangażowania wielu instytucji i osób, tak aby zwiększyć gotowość kryzysową gminy. Program OLiOC umożliwia zakup i magazynowanie zasobów niezbędnych do przetrwania, a widoczna jest silna tendencja do ich tworzenia, szczególnie w przypadku gmin wiejskich z ograniczonym budżetem.

Kolejny ważny dla bezpieczeństwa mieszkańców gminy obszar dotyczy kwestii ewakuacji, z tym że należy ją rozpatrywać dwutorowo. Ewakuacja dotyczy bowiem zarówno przygotowania ludności do opuszczenia terenu gminy, jak i gotowości do przyjęcia ludności ewakuowanej<sup>5</sup>.

W przypadku przyjęcia ludności ewakuowanej na teren gminy organy samorządu terytorialnego powinny być przygotowane logistycznie, organizacyjnie i funkcjonalnie do rozśrodkowania przybyłych osób, wykorzystując w tym celu lokalną infrastrukturę, taką jak szkoły, przedszkola, hale sportowe, ośrodki kultury i inne miejsca gwarantujące bezpieczny pobyt ludzi. Proces przyjęcia wymaga również zabezpieczenia niezbędnych środków materiałowych i artykułów pierwszej potrzeby, które powinny być zgromadzone i zabezpieczone w lokalnych magazynach obrony cywilnej.

Równocześnie warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 5 pkt 1 ustawy o OLiOC zadania ochrony ludności i obrony cywilnej są wykonywane przez organy i podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej na zasadach przewidzianych między innymi w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Stąd też można przyjąć, że gminny zespół zarządzania kryzysowego będzie właściwy również w sprawach ochrony ludności i obrony cywilnej. Mając na uwadze zakres zadań skierowanych do realizacji na poziom gminy oraz potencjał instytucjonalno-organizacyjny, należy zaproponować następujący uniwersalny skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (GZZK) (wykres 2).

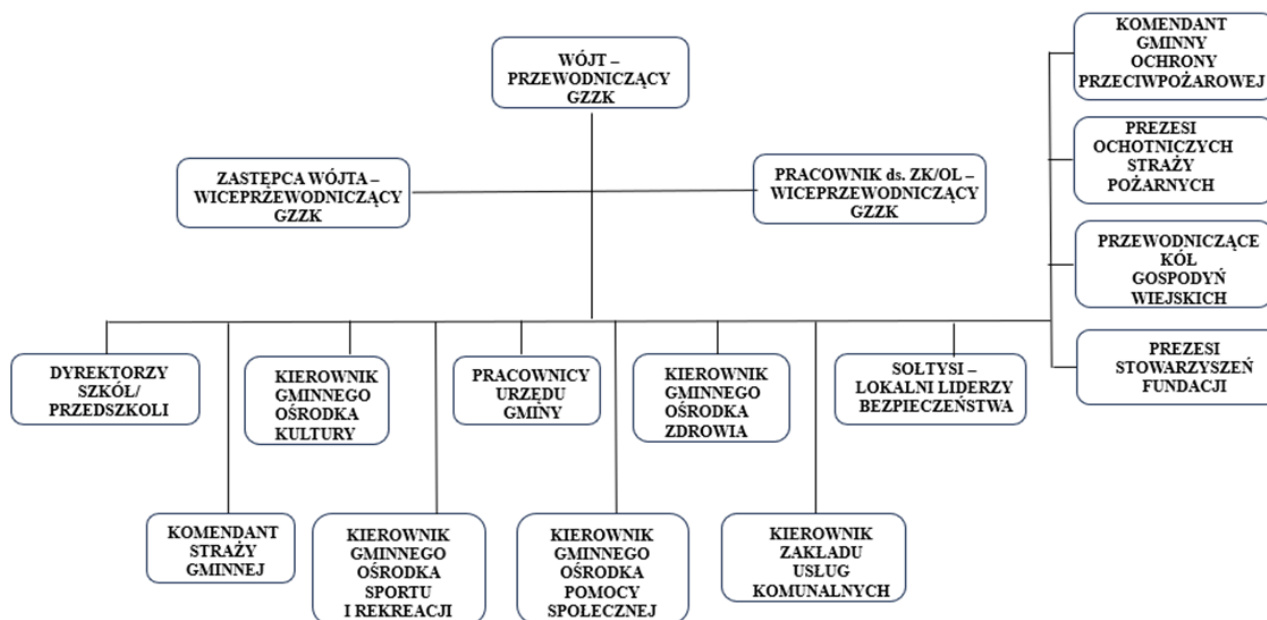
Tak ujęty skład personalny GZZK należy traktować elastycznie; faktyczny dobór osób byłby skorelowany z rzeczywistymi potrzebami, uwarunkowanymi rozwijającą się sytuacją kryzysową, kryzysem i wojną, w trakcie których zespół również powinien skutecznie i efektywnie działać. Jest on również dedykowany gminom wiejskim (ewentualnie miejsko-wiejskim), które przeważają wśród jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego<sup>6</sup> Gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu dysponują większym potencjałem zawodowych służb ratowniczych, takich jak Komenda Miejska PSP czy Komenda Miejska Policji, a także innych społecznych podmiotów ratowniczych. Tak zróżnicowany skład GZZK pozwala na dywersyfikację zadań i wykorzystanie specyfiki danego podmiotu.

Pracownicy Urzędu Gminy powinni stanowić sztab kryzysowy, który bezpośrednio wspiera

<sup>5</sup> Szczegółowe regulacje dotyczące tej materii zostały zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 765), które nakłada na wójta, na którego terenie może wystąpić zagrożenie, obowiązek wdrożenia planu ewakuacji.

<sup>6</sup> Według stanu na 1.01.2026 r. na 2479 gmin w Polsce – wiejskich było 1453, a miejsko-wiejskich – 724.

**Wykres. 2. Uniwersalny skład Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego (dedykowany gminom wiejskim).**



Źródło: Opracowanie własne.

wójta w podejmowaniu decyzji zarządczych. Wśród nich na uwagę zasługuje pracownik do spraw zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz spraw obronnych. Jak już wskazano, zakres merytoryczny na tym stanowisku jest często dodatkowo rozszerzany o problematykę ochrony informacji niejawnych, ochrony danych osobowych i wiele innych obowiązków. Dodatkowo najczęściej jednoosobowa obsada nie pozwala na pracę zespołową. Te i wiele innych czynników powodują niemożność realizacji wszystkich obowiązków na zadowalającym poziomie. Proponowanym rozwiązaniem takiej sytuacji kadrowej mogłoby być łączenie ww. stanowiska ze stanowiskiem komendanta Straży Gminnej (jeżeli jest powołana) lub Komendanta Gminnego Ochrony Przeciwpożarowej.

Osoby te, dysponując zapleczem kadrowym w postaci funkcjonariuszy Straży Gminnej czy strażaków OSP, posiadałyby możliwości realizacji zadań przez zespół ludzi, co podniosłoby jakość i efektywność wykonywanych zadań. Obecnie główny ciężar odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym spoczywa na pracownikach urzędów gmin w ramach ich dodatkowego zakresu obowiązków.

Niedobór etatów szczególnie mocno dotyka małe gminy wiejskie (48,84%), w których konieczne jest wykonywanie niemal dokładnie takich samych zadań jak w większych jednostkach samorządowych, ale przy zdecydowanie skromniejszej obsadzie kadrowej.

Pracownicy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej winni odpowiadać za zabezpieczenie logistyczne mieszkańców gminy oraz ewentualnych osób, które przybędą na teren gminy w procesie ewakuacji. Do zadań ośrodka powinien należeć nadzór nad dystrybucją zasobów z magazynu obrony cywilnej, których gromadzenie, uzupełnianie i rotację należy powierzyć lokalnej organizacji pozarządowej jako podmiotowi ochrony ludności i obrony cywilnej.

Gminny Ośrodek Kultury oraz Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji mogą stanowić miejsca, w których będą kwaterowane osoby potrzebujące schronienia. Mogą to być również miejsca zbiórki do ewakuacji, punkty kontaktowe lub prowizoryczne punkty zabezpieczenia medycznego w przypadku wypadków mnogich lub masowych. Tam też ratownicy, ratownicy medyczni i personel medyczny będą mogli udzielać pierwszej pomocy, dokonywać segregacji medycznej (triaż) oraz udzielać wsparcia psychologicznego.

Kołom Gospodyń Wiejskich warto powierzyć zadania związane z bezpieczeństwem żywieniowym, ponieważ te podmioty słyną z tradycji kulinarnych. Członkinie i członkowie znają również doskonale lokalne potrzeby, zwłaszcza w środowisku seniorów, którzy mogą wymagać szczególnej pomocy. KGW stanowią zatem naturalne wsparcie dla sołtysów zarządzających ludnością w sołectwach.

Sołtysi to rezerwar ludzi będących w bezpośrednim kontakcie z lokalną ludnością. Powinni być poddawani regularnym szkoleniom w zakresie bezpieczeństwa, w tym pierwszej pomocy przedmedycznej,

tak aby stawać się liderami bezpieczeństwa w sołectwach. Ich rola jest szczególnie istotna w procesie ewakuacji, zabezpieczenia mienia i utrzymania porządku publicznego. Będą też doskonałymi łącznikami między władzą lokalną a społecznością sołectwa w przekazywaniu komunikatów, zwłaszcza w sytuacji awarii łączności telefonicznej i internetowej. Ich rolą będzie również przeciwdziałanie dezinformacji, panowanie nad strachem i paniką oraz innymi zachowaniami, które mogą destruktywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa ludności.

**Zdecydowanie najważniejszym podmiotem obrony cywilnej w jednostkach samorządowych pozbawionych instytucji publicznych jest Ochotnicza Straż Pożarna. Należy jednak pamiętać, że druhowie OSP, którzy posiadają przydziały mobilizacyjne do Sił Zbrojnych RP, w sytuacji powszechnej mobilizacji zostaną powołani do służby wojskowej.**

Ochotnicze Straże Pożarne będą wykonywać wszystkie zadania związane z reagowaniem na sytuację kryzysową i kryzys, m.in. ewakuacją czy działaniami ratowniczo-gaśniczymi. W tym miejscu warto jednak zasygnalizować kwestię, którą władze lokalne muszą wziąć pod uwagę, dysponując potencjałem OSP. Chodzi mianowicie o fakt, że druhowie OSP, którzy posiadają przydziały mobilizacyjne do Sił Zbrojnych RP, w sytuacji powszechnej mobilizacji zostaną powołani do służby wojskowej. Co prawda przepisy art. 541 ustawy o obronie Ojczyzny przewidują, że osobę można wyłączyć z pełnienia służby wojskowej ze względu na posiadane kwalifikacje lub zajmowane stanowisko niezbędne dla

zapewnienia obrony lub bezpieczeństwa państwa. Jednakże w tym samym artykule ustawodawca przewidział również, że może nastąpić odmowa dokonania wyłączenia w przypadku istnienia potrzeby uzupełnienia SZ RP stanem osobowym, a w ewidencji wojskowej nie występują zasoby, po które może sięgnąć Wojsko Polskie. Mając na uwadze kapitał ludzki ochotniczych straży pożarnych, zwłaszcza ten o potencjale bojowym (a przypomnijmy, że jest to ponad 228 000 strażaków), może okazać się, że szeregi ochotników zostaną znacząco uszczuplone ze względu na wcielenie do wojska, co istotnie wpłynie na możliwość wykonywania zadań w ramach systemu ochrony i obrony ludności oraz ratownictwa. Zgodnie z art. 134 ustawy o OLiOC strażacy-ochotnicy mogą otrzymać przydział mobilizacyjny obrony cywilnej z racji zrzeszenia w podmiocie ochrony ludności/podmiocie obrony cywilnej, a takimi są ochotnicze straże pożarne. Natomiast działania te wymagają uzgodnienia ze stroną wojskową oraz zaplanowania ich ze znacznym wyprzedzeniem.

Do jakich zasobów osobowych może jeszcze sięgnąć gmina? W takich sytuacjach warto wykorzystać osoby, które pozostają na zaopatrzeniu emerytalnym. Stanowią one, zgodnie z art. 125 ustawy o OLiOC, krajową rezerwę obrony cywilnej, do której będą kwalifikowani emerytowani funkcjonariusze formacji mundurowych, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych. Tworzenie krajowej rezerwy obrony cywilnej wymaga jednak od organów JST identyfikacji osób spełniających wymogi ustawowe na terenie gminy oraz ich

przygotowania i przeszkolenia do realizacji zadań kryzysowych.

Szczególną uwagę należy skupić na dzieciach i młodzieży oraz szkołach. Po pierwsze, dzieci powinny znajdować się pod specjalistyczną i zorganizowaną opieką, ponieważ zamknięcie szkół może wymusić na rodzicach pozostanie w domu, co oznacza absencję w miejscu pracy. Po drugie, instytucje oświatowo-wychowawcze, jakimi są przedszkola oraz szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, mogą stać się obiektami ataków dywersyjnych lub celowych działań destrukcyjnych, co zwiększy poziom ryzyka oraz podniesie poziom strachu, paniki i destabilizacji w gminie.

***Nieuświadomionym zasobem gminy mogą być osoby, które stanowią krajową rezerwę obrony cywilnej – emerytowani funkcjonariusze formacji mundurowych, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych. Wymaga to jednak lokalnej identyfikacji takich osób na terenie gminy oraz ich przygotowania i przeszkolenia do realizacji zadań kryzysowych.***

Pozostając przy temacie dzieci i młodzieży, warto podnieść jeszcze kwestię zapewnienia ciągłości działania urzędu gminy i instytucji pokrewnych. Zwrócono już uwagę na problem odpływu mężczyzn posiadających przydział mobilizacyjny do służby wojskowej, co może negatywnie wpłynąć na zapewnienie ciągłości realizacji zadań kluczowych dla funkcjonowania gminy. W ich miejsce do wykonywania zadań mogą zostać skierowane

kobiety, które, mając pod opieką małoletnie dzieci, do pracy mogą po prostu nie przyjść. Stąd też zawczasu należy opracować system zastępstw zapewniający funkcjonowanie urzędu gminy w czasie wojny, do czego zobowiązuje wójta ustawa o OLiOC w art. 10.

***Samowystarczalność obronna gminy zwiększa szanse wspólnoty na przetrwanie kryzysu, ponieważ pozwala działać szybko, odpowiedzialnie i w oparciu o własne zasoby. O sile lokalnego bezpieczeństwa przesądzają więc przygotowani mieszkańcy, sprawne instytucje i świadomie budowana gotowość do ochrony życia oraz odbudowy po zagrożeniu.***

Pracownicy Zakładu Usług Komunalnych w trakcie kryzysu i wojny ponoszą szczególną odpowiedzialność za prawidłową realizację zadań w ramach usług komunalnych. Zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą, oczyszczanie ścieków, utrzymanie dróg i cmentarzy, wywóz odpadów to newralgiczne obszary wpływające na jakość życia mieszkańców i poziom ich poczucia bezpieczeństwa. Wojna na terenie Ukrainy wskazuje, jak kluczowa dla funkcjonowania ludności jest infrastruktura krytyczna, zwłaszcza w okresie zimy, i jak łatwo może stać się obiektem celowych i skutecznych ataków dronowych agresora.

### **Samowystarczalność obronna gminy**

Przedstawiona propozycja budowy lokalnego systemu ochrony i obrony ludności oraz funkcjonowania gminy w sytuacji ekstremalnego zagrożenia oparta jest na

zasobach lokalnych. Nacisk położono na samowystarczalność lokalną, co ma swoje uzasadnienie w polskich doświadczeniach historycznych, nauce płynącej ze współczesnych konfliktów zbrojnych oraz w wysokim poziomie kapitału społecznego, który zostaje uruchomiony w trakcie sytuacji kryzysowych w polskim społeczeństwie.

Zarówno system zarządzania kryzysowego, jak i skorelowany z nim system ochrony ludności i obrony cywilnej precyzyjnie określają zasady udzielania gminie wsparcia przez szczeble nadrzędne (powiat, województwo). Niemniej każda sytuacja kryzysowa, a wojna jest doświadczeniem ekstremalnym, cechuje się nieadekwatnością posiadanych sił i środków do rozmiaru, intensywności i rodzaju zagrożenia. Stąd też zasoby kadrowe, organizacyjne i materiałowe zawodowych służb ratowniczych z poziomu powiatu i województwa mogą być angażowane w operacje ratownicze o strategicznym znaczeniu dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania państwa, w tym władz centralnych i kluczowych elementów infrastruktury krytycznej. Dlatego władze gminy i społeczność lokalna powinny dołożyć wszelkich starań już w czasie pokoju, aby budować samowystarczalność ochronną i obronną, posiłkując się w tym procesie własnym potencjałem instytucjonalno-organizacyjnym. Uświadamianie ludności, że podejmując działania zapobiegawcze, podnosi poziom odporności lokalnej na zagrożenia czasu pokoju, kryzysu i wojny oraz zwiększa gotowość do reagowania na nie, jest efektywnym sposobem na przetrwanie i odbudowę w okresie pokryzysowym. ■

**O AUTORACH**

prof. **Aleksandra Skrabacz** – doktor habilitowany nauk wojskowych. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na obszarze cywilnej organizacji obrony narodowej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony ludności, mienia i obiektów, obrony cywilnej, ratownictwa, bezpieczeństwa społecznego, zarządzania kryzysowego oraz edukacji dla bezpieczeństwa i kapitału społecznego. Jest autorką i współautorką wielu publikacji zwartych i ciągłych w tych obszarach tematycznych, w tym m.in. książki pt. *Kapitał społeczny w bezpieczeństwie narodowym Polski*. W latach 2006–2012 była Dyrektorem Centralnej Biblioteki Wojskowej w Warszawie, a w okresie 2013–2017 zajmowała stanowisko Dyrektora Wojskowego Centrum Edukacji Obywatelskiej w Warszawie. Od marca 2018 r. jest pracownikiem Wydziału Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania Wojskowej Akademii Technicznej na stanowisku profesora uczelni. Pełni funkcję Kierownika studiów podyplomowych: *Ochrona i obrona ludności wobec współczesnych wyzwań*, a od 2022 r. organizuje cykliczną konferencję naukową: *Zarządzanie kryzysowe – ochrona ludności – ratownictwo*, skupiającą środowiska naukowe i zawodowe z całej Polski. Jest również członkiem Senatu Wojskowej Akademii Technicznej w kadencji 2024–2028.

dr inż. **Robert Daniłowicz** – st. wykładowca w Akademii Podlaskiej w Białymstoku – Akademia Nauk Stosowanych, Inspektor ds. Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności, Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej w Urzędzie Miejskim w Wasilkowie, Inspektor ds. ochrony przeciwpożarowej w Muzeum Podlaskim. Prezes OSP w Grabówce (woj. podlaskie), trener szkoleń ochrony ludności i obrony cywilnej dla Zarządu Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP województwa podlaskiego.

Partnerzy

