

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA

WOBEC WSPÓŁCZESNYCH
WYZWAŃ



Marek Walancik
Krzysztof Jan Klęczar

REDAKCJA NAUKOWA

Ochrona ludności i obrona cywilna wobec współczesnych wyzwań

Ochrona ludności i obrona cywilna wobec współczesnych wyzwań

Redakcja naukowa

Marek Walancik

Krzysztof Jan Klęczar

Akademia WSB
WSB University

Dąbrowa Górnicza 2026

Ochrona ludności i obrona cywilna wobec współczesnych wyzwań

Redakcja naukowa

Marek Walancik

Krzysztof Jan Klęczar

Recenzja

dr hab. Przemysław Wywiół, prof. UKEN

DTP publikacji

Wojciech Ciągło Studio DTP, www.dtp-studio.pl

ISBN 978-83-67673-96-9

Wydawca

Akademia WSB

ul. Cieplaka 1c, 41-300 Dąbrowa Górnicza, tel. (32) 295 93 59

e-mail: wydawnictwo@wsb.edu.pl, www.wsb.edu.pl

© Copyright by Akademia WSB

Kopiowanie w całości lub we fragmentach zabronione

Dąbrowa Górnicza 2026

Spis treści

Wstęp	7
MAREK WALANCIK	
System kształcenia na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce – wyzwania, uwarunkowania i kierunki rozwoju	9
KRZYSZTOF JAN KLĘCZAR	
Szkolenia z ochrony ludności i obrony cywilnej	19
JUSTYNA CZOPEK	
Administracja rządowa i samorządowa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej	29
RAFAŁ KOCHAŃCZYK	
Policja w działaniu na rzecz ochrony ludności i obrony cywilnej	45
EDYTA ZBYROWSKA	
Ochrona ludności i obrona cywilna jako element realizacji koncepcji <i>human security</i> we współczesnym państwie	57
PIOTR WANIEK	
Budowa odporności społecznej w obliczu współczesnych zagrożeń	69
KAROLINA WALANCIK	
Komunikacja kryzysowa i komunikacja ryzyka	83
DAWID LIS	
Między alarmem a rutyną: trudności ludności cywilnej w rozumieniu sygnałów ostrzegawczych na terenach wiejskich	95

ZBIGNIEW KOPA

Bezpieczeństwo żywnościowe w czasie zagrożenia wojennego i wojny 109

MARCIN WINIARSKI

Terroryzm wyzwaniem dla województwa małopolskiego
w kontekście ochrony ludności i obrony cywilnej 121

Wstęp

Współczesne środowisko charakteryzuje się dynamicznością, nieprzewidywalnością oraz narastającą liczbą zagrożeń o charakterze zarówno militarnym (wojny hybrydowe, kinetyczne), jak i niemilitarnym. Konflikty zbrojne, zagrożenia terrorystyczne, kryzysy migracyjne, katastrofy naturalne, awarie infrastruktury krytycznej czy skutki zmian klimatycznych powodują, że ochrona ludności i obrona cywilna nabierają szczególnego znaczenia w systemie bezpieczeństwa państwa. W obliczu współczesnych wyzwań kluczowe staje się nie tylko reagowanie na sytuacje kryzysowe i realne kryzysy, lecz także budowanie odporności społecznej, rozwijanie skutecznych mechanizmów współpracy instytucjonalnej oraz kształtowanie świadomości obywatelskiej w zakresie bezpieczeństwa.

Niniejsza publikacja podejmuje problematykę ochrony ludności i obrony cywilnej w ujęciu interdyscyplinarnym, łącząc perspektywę organizacyjną, społeczną oraz praktyczną. Autorzy poszczególnych rozdziałów analizują zarówno funkcjonowanie systemu ochrony ludności, rolę administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, jak również znaczenie edukacji, komunikacji kryzysowej oraz budowy odporności społecznej wobec współczesnych zagrożeń. Szczególną uwagę poświęcono także wyzwaniom wynikającym z sytuacji geopolitycznej oraz zagrożeniom wpływającym na bezpieczeństwo obywateli na poziomie lokalnym i regionalnym.

Struktura monografii została podzielona na trzy główne obszary tematyczne tematyczne. Pierwszy z nich koncentruje się na systemie i organizacji ochrony ludności, obejmując zagadnienia związane z kształceniem, efektywnością szkoleń oraz rolą administracji i Policji w działaniach na rzecz bezpieczeństwa obywateli. Drugi obszar poświęcony został społecznym aspektom ochrony ludności, w tym komunikacji kryzysowej, koncepcji *human security* oraz budowaniu odporności społecznej wobec zagrożeń. W trzecim obszarze przedstawiono wybrane współczesne zagrożenia bezpieczeństwa, takie jak bezpieczeństwo żywnościowe w czasie wojny czy terroryzm jako wyzwanie dla ochrony ludności i obrony cywilnej.

Celem publikacji jest ukazanie wielowymiarowości problematyki ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wskazanie potrzeby ciągłego doskonalenia systemów bezpieczeństwa państwa w odpowiedzi na zmieniające się warunki i nowe wyzwania.

Monografia stanowi głos w dyskusji nad rolą instytucji państwowych, samorządowych oraz społeczeństwa w budowaniu skutecznego i odpornego systemu ochrony ludności. Autorzy wyrażają nadzieję, że przedstawione analizy i refleksje będą stanowiły wartościowy wkład zarówno dla środowiska naukowego, jak i praktyków zajmujących się bezpieczeństwem oraz zarządzaniem kryzysowym. Wyrażamy podziękowanie wszystkim Uczestnikom i Współrealizatorom wydarzenia w ramach projektu pn. „Ochrona ludności i Obrona Cywilna – zadania i realizacja w praktyce”, które odbyło się 27 listopada 2025 roku, w Tauron Arena w Krakowie, zorganizowanego przez Wojewodę Małopolskiego oraz Akademię WSB.

Marek Walancik, Krzysztof Jan Kłęczar
Kraków, Dąbrowa Górnicza, 2026 r.

System kształcenia na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce – wyzwania, uwarunkowania i kierunki rozwoju

Streszczenie

Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa, obejmujące kryzysy, sytuacje kryzysowe, konflikty zbrojne, zagrożenia hybrydowe, katastrofy naturalne, cyberzagrożenia o charakterze masowym, powodują konieczność budowy efektywnego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Kluczowym elementem tego systemu jest odpowiednio przygotowane społeczeństwo oraz wyspecjalizowane kadry administracji publicznej, służb ratowniczych i podmiotów współuczestniczących w reagowaniu kryzysowym. Celem artykułu jest analiza systemu kształcenia na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce, identyfikacja jego głównych ograniczeń oraz wskazanie kierunków rozwoju zgodnych z aktualnymi potrzebami bezpieczeństwa państwa. W opracowaniu zastosowano metodę analizy literatury przedmiotu, dokumentów strategicznych oraz obowiązujących regulacji prawnych. Wyniki analizy wskazują na potrzebę integracji edukacji dla ochrony ludności i obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego z systemem edukacji dla bezpieczeństwa jako działania komplementarnego, w celu zdobywania, uzupełniania wiedzy, nabywania umiejętności i kompetencji.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, edukacja dla bezpieczeństwa, zarządzanie kryzysowe, system kształcenia, bezpieczeństwo państwa

1 dr hab. Marek Walancik, prof. AWSB, Akademia WSB, ORCID: 0000-0002-0091-8167

The Education System for Civil Protection and Civil Defence in Poland: Challenges, Determinants, and Development Directions

Abstract

Contemporary security threats, including crises, emergencies, armed conflicts, hybrid threats, natural disasters, and mass cyber threats, necessitate the development of an effective civil protection and civil defense system. A key element of this system is a properly prepared society and specialized personnel from public administration, emergency services, and entities participating in crisis response. The aim of this article is to analyze the education system for civil protection and civil defense in Poland, identify its main limitations, and indicate directions for development consistent with the current needs of national security. The study utilizes an analysis of the relevant literature, strategic documents, and applicable legal regulations. The results of the analysis indicate the need to integrate education for civil protection and civil defense, crisis management, and the security education system as a comprehensive, complementary activity, aimed at acquiring and supplementing knowledge, skills, and competencies.

Keywords: civil protection, civil defense, education for security, crisis management, education system, state security

Wprowadzenie

Dynamicznie zmieniające się środowisko bezpieczeństwa powoduje konieczność redefinicji podejścia do ochrony ludności i obrony cywilnej. Współczesne państwo musi posiadać zdolność nie tylko do reagowania na kryzysy, sytuacje kryzysowe, ale również do przygotowania społeczeństwa i instytucji publicznych do funkcjonowania w warunkach zagrożeń o różnym charakterze i skali.

Warto na początku rozważań wskazać, iż przyjmuję, że kryzys jest momentem przełomu, kulminacyjnym punktem sytuacji kryzysowej. Sytuacją kryzysową nazywamy taką sytuację, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jej potencjalnych skutków, istnieje zagrożenie dla życia i mienia obywateli, ich praw i swobód oraz zagrożone są podstawowe wartości, interesy, cele instytucji i grup społecznych – przez dłuższy okres, na znacznym obszarze, a posiadane siły i środki nie zapewniają skutecznego działania. Stąd wynika, że każdy kryzys, jest sytuacją kryzysową, natomiast stwierdzenie przeciwne nie musi być prawdziwe. Nie każda sytuacja kryzysowa musi generować kryzys (Grodzki, 2013, s. 17-18).

Doświadczenia ostatnich lat, w tym pandemia COVID-19, (Dacko-Pikiewicz, Wódz, Walancik–Ryba, Pikiewicz, 2021, s. 112), kryzys migracyjny, wojna w Ukrainie oraz nasilające się występowanie katastrof naturalnych, unaocznili niewydolność państwa w pierwszym okresie, w pierwszej fazie sytuacji kryzysowej (Szatkowski, 2022, s. 206). Niewydolność związana była z brakiem wiedzy, procedur, umiejętności radzenia sobie w takich sytuacjach. Zatem znaczenia nabiera powszechna edukacja i przygotowanie obywateli do radzenia sobie w kryzysach, sytuacjach nadzwyczajnych. W konsekwencji system kształcenia na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej staje się jednym z kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa państwa. System edukacji bezpieczeństwa powinien się opierać na zasadzie edukacji powszechnej, ciągłej, systematycznej. Winien być realizowany na każdym poziomie rozwoju, w różnych poziomach i rodzajach kształcenia. Wiedza oraz kompetencje są potrzebne do podejmowania działań w czasie pokoju, a w szczególności w kryzysie, sytuacji kryzysowej, czy podczas wojny. Kryzys w Ukrainie w nocy z 26 na 27 lutego 2014 roku unaocznili konflikt bez udziału wojsk operacyjnych. Pojawiły się tzw. „zielone ludziki”, które bez identyfikacji fizycznej, oznak przynależności do sił zbrojnych jakiegoś państwa, zajęły część terytorium Państwa Ukraińskiego (Szczurek, Bryczek-Wróbel, Adamkiewicz, 2022, s. 123-140). W latach 2023–2025 nad terytorium Polski wlatywały drony nieoznakowane nazwane „przestępczymi” bez reakcji ze strony państwa. Działania „zielonych ludzików”, „dronów przestępczych” w mojej ocenie niczym się nie różniły. Można przyjąć, że brak zdecydowanych reakcji na takie działania to brak wiedzy, umiejętności, kompetencji do reagowania w kryzysowych, szczególnych sytuacjach kryzysowych. Widzieliśmy też chaos na poziomie samorządowym w czasie powodzi we wrześniu 2024 roku, gdy potrzebne były

zdecydowane działania na szczeblu społeczności lokalnych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty systemu kształcenia w obszarze bezpieczeństwa, a szczególności w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w Polsce jako kluczowego dla budowania bezpieczeństwa i przygotowania do reagowania w kryzysach i sytuacjach kryzysowych.

Istota ochrony ludności i obrony cywilnej

Ochrona ludności stanowi jeden z podstawowych obowiązków państwa. Obrona cywilna (OC) w ujęciu Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół dodatkowy I) 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 przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Są to następujące zadania:

- służba ostrzegawcza;
- ewakuacja;
- przygotowanie i organizowanie schronów;
- obsługa środków zaciemnienia;
- ratownictwo;
- służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną;
- walka z pożarami;
- wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych;
- odkażanie i inne podobne działania ochronne;
- dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia;
- doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami;
- doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej;
- doraźne grzebanie zmarłych;
- pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania;
- dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowanie i prace organizacyjne.

W Polsce do 2022 r. obrona cywilna była ruchem powszechnym, umiejscowionym terytorialnie, w środowisku aktywności zawodowej, zorganizowanych w wyspecjalizowanych formacjach. W urzędach gminy, w zakładach pracy (firmach) zatrudniających ponad 50 pracowników funkcjonowały formacje ratownictwa ogólnego, formacje likwidacji skażeń oraz formacje komunalne, do których należały formacje ratownictwa budowlanego, formacje ratownictwa wodociągowego, kanalizacyjnego i ciepłowniczego, formacje ratownictwa energetycznego, formacje zaopatrzenia, formacje ochrony płodów rolnych, formacje przeciwpowodziowe,

formacje ochrony zabytków, formacje społeczno-opiekuńcze, formacje schronowe i formacje porządkowo-ochronne (Krynojewski, 2023, s. 74-83).

Bardzo dobrze, że w Ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, została zdefiniowana ochrona ludności jako to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej „organami ochrony ludności”, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności”, oraz zasobów ochrony ludności (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej Dz. U. poz. 1907). Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny: ochrona ludności staje się obroną cywilną; organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej; podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej; zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej. Można przyjąć, że skuteczność systemu ochrony ludności zależy od:

- sprawności struktur organizacyjnych,
- jakości procedur reagowania,
- poziomu współpracy międzyinstytucjonalnej,
- przygotowania społeczeństwa,
- poziomu wyszkolenia kadr.

Współczesne podejście do ochrony ludności i obrony cywilnej zakłada odejście od wyłącznie reaktywnego modelu działania na rzecz budowania odporności społecznej (ang. *resilience*), rozumianej jako zdolność społeczeństwa do adaptacji i funkcjonowania w warunkach kryzysu. Poziom wyszkolenia kadry organów i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej jest kluczowe, z uwagi na jakość, terminowość, ciągłość zadań. Przygotowanie społeczeństwa wydaje się być bardzo istotne, co wynika z doświadczeń pandemii, wojny kinetycznej na Ukrainie i innych sytuacji kryzysowych. Współczesny model ochrony ludności i obrony cywilnej wymaga harmonizacji systemów edukacyjnych z wymaganiami bezpieczeństwa narodowego oraz standardami międzynarodowymi.

System kształcenia na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce

Sytuacja kryzysowa ogólnoświatowa, jaką była pandemia COVID 19, a następnie regularna konwencjonalna wojna rosyjsko-ukraińska od 24 lutego 2022 roku, wymusiła działania na rzecz przygotowania rozwiązań systemowych w zakresie obrony cywilnej (Łydka, 2025, s. 28). W sytuacji najbardziej złożonej i nieodpowiedniej dla bezpieczeństwa państwa została przyjęta Ustawa z dnia 11 marca

2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. 2022 poz. 655 ze zm.), która zastąpiła Ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej zawierającą w IV rozdziale 37 artykułów regulujących funkcjonowanie OC (Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. Dz. U. 1967 nr. 44 poz. 220 ze zm.). Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny w swym zapisie pominęła całkowicie system obrony cywilnej. System obrony cywilnej przestał funkcjonować. Podejmowane próby w zakresie przygotowania systemu ochrony ludności, zakończono przyjęciem Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r., o ochronie ludności i obronie cywilnej, (Dz. U. 2024, poz. 1907). Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej określone w ustawie są wykonywane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń oraz właściwości tych organów lub podmiotów (Michailiuk, Denysiuk, Szulc, 2022, s. 20–22). Dla systemu szkolenia istotny jest w ustawie Rozdział 6. Szkolenia, ćwiczenia i edukacja z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. W ustawie bardzo precyzyjnie został określony zakres edukacji z ochrony ludności i obrony cywilnej, który powinien obejmować w szczególności przekazywanie wiedzy o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo oraz o zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia. Edukacja z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w systemie oświaty odbywa się na zasadach określonych w Ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, 854, 1562 i 1635). Zajęcia pozaszkolne oraz inne formy edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej mogą prowadzić podmioty ochrony ludności oraz osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, z którymi organ ochrony ludności zawrze umowę na ich realizację. Istotną rolę w zakresie realizacji szkolenia odgrywać będą, w szczególności jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, związek ochotniczych straży pożarnych, Polski Czerwony Krzyż i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Można przyjąć, że system edukacji na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce realizowany jest w oparciu o edukację formalną i nieformalną. Ta formalna odbywa się w ramach aktualnie realizowanej Edukacji dla bezpieczeństwa w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych (EDB), specjalistyczne szkolenia służb mundurowych i ratowniczych w szkołach, ośrodkach szkolenia służb mundurowych i ratowniczych.

Edukacja dla bezpieczeństwa, edukacja dla obronności na poziomie szkolnictwa wyższego cywilnego realizowana jest w ramach wydziałów, na kierunkach, specjalnościach w Uczelniach publicznych i niepublicznych zgodnie z posiadanymi uprawnieniami i przyjętymi programami kształcenia. Rosnące znaczenie przypisuje się edukacji nieformalnej, powszechnej społeczeństwa. Klasycznym przykładem jest Poradnik bezpieczeństwa wydany przez Ministerstwo Spraw

Wewnętrznych i Administracji Ministerstwo Obrony Narodowej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i rozesłane do wszystkich mieszkańców Polski (Poradnik bezpieczeństwa, Gov.pl).

Edukacja nieformalna realizowana jest w formie szkoleń, warsztatów, ćwiczeń, szkoleń e-learningowych, treningów międzyinstytucjonalnych, targów, wystaw, pokazów, dni otwartych, w szczególności organizowanych przez jednostki Państwowej Straży Pożarnej, związek ochotniczych straży pożarnych, Polski Czerwony Krzyż i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W jej ramach tych działań realizowane są: kampanie informacyjne, szkolenia z zakresu pierwszej pomocy, instruktaże reagowania kryzysowego, ćwiczenia ewakuacyjne, działania informacyjne prowadzone przez administrację publiczną i organizacje pozarządowe.

Istotne znaczenie mają wydawane poradniki takie jak *Poradnik Proboszcza*, *Poradnik Sołtysa* czy *Poradnik Dyrektora Szkoły/Zespołu Szkół*, przygotowane w formie checklist przez Zespół Ekspertów Akademii WSB. Publikacje te są ogólnodostępne na stronie internetowej Akademii oraz dystrybuowane wśród dedykowanych grup odbiorców.

Dla ochrony ludności i obrony cywilnej całość edukacji uszczegóławia Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia Dz. U. poz. 162). Rozporządzenie wskazuje dziewięć grup szkoleń, rodzaje szkolenia określa jako zasadnicze i aktualizujące. Ponadto precyzuje dla każdej grupy cel szkolenia, uczestników, formy organizacji, zakres tematyczny jako obligatoryjny i fakultatywny, sposób weryfikacji osiągnięcia celu. Programy szkoleń:

- Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla osób pełniących funkcję ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu i kierowników urzędów centralnych;
- Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla osób pełniących funkcję wojewodów i marszałków województw;
- Szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla osób pełniących funkcję starostów;
- Szkolenie zakresu o ochrony i ludności i obrony cywilnej dla osób pełniących funkcję wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- Szkolenia z zakresu o ochrony ludności i obrony cywilnej dla kadry w urzędach obsługujących organy ochrony ludności oraz w innych urzędach, jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego i organach jednostek pomocniczych gminy;

- Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla osób posiadających przydziały mobilizacyjne obrony cywilnej;
- Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla kadry podmiotów ochrony ludności;
- Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla członków zrzeszeń i przedsiębiorców;
- Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla ludności (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia Dz. U. poz. 162).

Podsumowanie

Analiza funkcjonowania systemu kształcenia w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, który według autora tekstu stanowi element składowy systemu szkolenia w zakresie bezpieczeństwa mającego w Polsce długie, piękne tradycje z okresu II Rzeczypospolitej, kontynuowane w czasie okresu II wojny światowej, oraz te z okresu powojennego wskazuje na potrzebę realizacji kształcenia w systemie formalnym, pozaformalnych na różnych poziomach i etapach i w różnych formach. Warto zwrócić uwagę zarówno na proces organizacyjny, programowy, jak i dydaktyczny edukacji dla ochrony ludności i obrony cywilnej. Należy podkreślić, że proces dydaktyczny nie powinien mieć charakteru teoretycznego, a warsztatowy, gier decyzyjnych, instruktażowy, projektowy, co zdecydowanie zwiększa zdolność uczestników do efektywnego działania w sytuacjach rzeczywistych zagrożeń. Warto w edukacji wykorzystywać technologię VR i symulatorów, platform e-learningowych, systemów szkoleniowych online oraz narzędzi cyfrowych czy mediów społecznościowych (Walancik, Dacko-Pikiewicz, 2016, s. 103). System ochrony ludności i obrony cywilnej obejmuje liczne organy i podmioty, co może utrudniać koordynację działań szkoleniowych, wskazane jest stosowanie w tym zakresie wystandaryzowanych programów kształcenia. Warto zwrócić uwagę, aby prowadzący szkolenia dostosowali treści do realiów, np. do współczesnych zagrożeń. Współczesne zagrożenia, takie jak cyberataki, dezinformacja czy zagrożenia hybrydowe, wymagają aktualizacji treści programowych oraz wdrażania nowych metod dydaktycznych. Nadal istotnym problemem pozostaje niski poziom przygotowania części społeczeństwa do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych, rozpoznawalność alarmów oraz niewystarczająca kultura bezpieczeństwa. W celu zwiększenia efektywności systemu ochrony ludności i obrony cywilnej konieczne jest wdrożenie kompleksowych działań modernizacyjnych. Kluczowe jest budowanie odporności społecznej, rozwój edukacji obywatelskiej oraz wzmacnianie odpowiedzialności społecznej za bezpieczeństwo wspólnot lokalnych. Niezbędne jest stworzenie

jednolitego systemu koordynacji szkoleń obejmującego: administrację publiczną, służby ratownicze, organizacje pozarządowe, sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie.

Efektywne przygotowanie społeczeństwa i wyspecjalizowanych kadr może istotnie ograniczyć skutki sytuacji kryzysowych oraz zwiększyć zdolność państwa do reagowania na zagrożenia o charakterze militarnym i niemilitarnym. W związku z tym konieczne jest dalsze doskonalenie systemu kształcenia, jego aktualizacja programowa oraz zwiększenie nakładów na edukację bezpieczeństwa.

Bibliografia:

- Akademia WSB. Bezpieczeństwo – materiały edukacyjne. Dostęp online: <https://wsb.edu.pl/student/materiały-edukacyjne/bezpieczenstwo> [dostęp: 26.05.2026].
- Dacko-Pikiewicz, Z., Wódz, K., Walancik-Ryba, K., & Pikiewicz, M. (2021). Remote Education During the COVID-19 Pandemic. *European Research Studies Journal*, 24, 112–126. University of Piraeus, International Strategic Management Association. <https://doi.org/10.35808/ersj/2586>
- Grodzki R., (2013). *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*. Difin.
- Krynojewski F., (2023). *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej. Wczoraj, dziś, jutro*. Oficyna Wydawnicza RYTM.
- Michailiuk B, Denysiuk I., Szulc W., (2022). *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny: zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*. Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej.
- Poradnik bezpieczeństwa. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/poradnikbezpieczenstwa>
- Protokół dodatkowy do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. (1992). Art. 61. <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-1992-41-175,16794697.html>
- Szatkowski B., (2022). Współczesne wyzwania dla obrony cywilnej w Polsce. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 84, 193–209.
- Szczurek T., Bryczek-Wróbel P., Adamkiewicz J., (2022). Funkcjonowanie Wojsk Obrony Terytorialnej Polski w świetle kryzysu na Ukrainie. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 83, 123–140.
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. (2022). Dz.U. 2022 poz. 655 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. (1967). Dz.U. nr 44, poz. 220 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (2024). Dz.U. poz. 1907.

- Walancik, M., Dacko-Pikiewicz, Z. (2016). Social Media and Crowdsourcing in Countering Contemporary Risks. *Forum Scientiae Oeconomia*, 4(1, spec.), 103–112. Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. ISSN 2300-5947. (*Theme editors: Special Issue No. 1, Security Management: Local, Regional and Global Perspectives*).
- Łydka A., (2025). System obrony cywilnej przyjęty w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej a doświadczenia z wojny rosyjsko-ukraińskiej. *Wiedza Obronna*, 291(2), 28.

Szkolenia z ochrony ludności i obrony cywilnej

Abstrakt

Współczesne zagrożenia, sytuacja geopolityczna, tocząca się wojna rosyjsko-ukraińska u granic Polski skłania do podjęcia intensywnych działań związanych z bezpieczeństwem w sytuacjach kryzysowych, kryzysami, oraz koniecznością sprawnego reagowania służb i instytucji w takich sytuacjach. Bardzo dużego znaczenia nabierają szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, przedstawicieli organów i podmiotów rekrutujących kadry z tego obszaru. Celem niniejszej pracy jest prezentacja wskazań uczestników szkolenia dotyczącego ochrony ludności i obrony cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem oceny najbardziej interesujących zagadnień oraz przydatności zdobytej wiedzy w trakcie szkolenia w rozwiązywaniu problemów sytuacji kryzysowych.

Słowa kluczowe: szkolenia, ochrona ludności, obrona cywilna, sytuacje kryzysowe, kryzys

¹ dr inż. Krzysztof Jan Klęczar, Wojewoda Małopolski, Akademia WSB, ORCID: 0009-0008-4517-9311

Civil Protection and Civil Defense Training

Abstract

Contemporary threats, the geopolitical situation, and the ongoing Russian-Ukrainian war on Poland's borders are driving the need for intensive security-related activities related to crisis situations, as well as the need for efficient response by services and institutions in such situations. Training in the field of civil protection and civil defense, as well as for representatives of bodies and entities responsible for resolving tasks in this area, is becoming increasingly important. The aim of this paper is to present the recommendations of participants in civil protection and civil defense training, with particular emphasis on assessing the most relevant issues and the usefulness of the knowledge acquired during the training in addressing crisis situations.

Keywords: training, civil protection, civil defense, crisis situations, crisis

Wprowadzenie

Współczesne zagrożenia związane z sytuacjami kryzysowymi COVID-19 (Dacko-Pikiewicz, Wódz, Walancik-Ryba, Pikiewicz, 2021, s. 112-126), kryzysami, klęskami żywiołowymi, awariami technicznymi czy zagrożeniami bezpieczeństwa państwa powodują konieczność stałego doskonalenia powstającego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Szczególną rolę w tym systemie pełnią organy administracji samorządowej, w tym wójtowie i burmistrzowie, którzy odpowiadają za organizację działań związanych z bezpieczeństwem mieszkańców na poziomie lokalnym. W związku z wejściem w życie ustawy (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. 2024, poz. 1907), dotyczącej ochrony ludności i obrony cywilnej, a także rozporządzenia (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia Dz. U. poz. 162), regulującego obowiązek szkoleniowy dla organów wykonawczych, realizowane są specjalistyczne szkolenia przygotowujące uczestników do właściwego reagowania w sytuacjach kryzysowych, kryzysach, a także wiele innowacyjnych projektów wspierających (Klęczar & Czopek, 2025, s. 9-10). Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej realizowane zgodnie z programem zawartym w rozporządzeniu obejmują zarówno zagadnienia teoretyczne, jak i praktyczne, dotyczące między innymi organizacji systemu bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego, pierwszej pomocy, ewakuacji ludności czy współpracy służb ratowniczych. Istotnym elementem są również ćwiczenia praktyczne oraz gry decyzyjne, które umożliwiają uczestnikom rozwijanie umiejętności podejmowania decyzji w warunkach zagrożenia.

Założenia metodologiczne

Celem całego badania była eksploracja i opis organizacji szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Babbie, 2003, s. 110). W prezentowanej treści przedstawiono zaledwie wycinek badań całościowych. Sformułowano problem badawczy w postaci pytania: Jaka tematyka była najbardziej interesującą dla uczestników szkolenia z ochrony ludności i obrony cywilnej oraz czy zdobyta wiedza będzie przydatna w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych, kryzysów? Postawiono hipotezę: Uczestnicy szkolenia za najbardziej interesujące uznają tematy o charakterze praktycznym, w szczególności związane z pierwszą pomocą, sytuacjami kryzysowymi oraz ćwiczeniami symulacyjnymi (np. gra decyzyjna), a zdobytą wiedzę oceniają jako przydatną lub bardzo przydatną w pracy zawodowej w rozwiązywaniu problemów, sytuacji kryzysowych, kryzysów.

Badanie przeprowadzono w 2025 roku na grupie 79 uczestników szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, skierowanego do pracowników

administracji publicznej i samorządowej. Zastosowano kwestionariusz ankiety zawierający 20 pytań zamkniętych na 6-stopniowej skali porządkowej (1 = ocena najniższa, 6 = ocena najwyższa) wykorzystywany do badań szkolnych wójtów, burmistrzów w Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej Pożarnictwa w Krakowie, którego autor był organizatorem. Dobór próby miał charakter celowy.

W analizie statystycznej ze względu na porządkowy charakter skali pomiarowej zastosowano metody nieparametryczne. Miarami tendencji centralnej są mediana i dominanta. Do weryfikacji hipotez wykorzystano:

- Test Wilcoxona dla jednej próby (ang. *one-sample Wilcoxon signed-rank test*) – do testowania, czy mediana odpowiedzi istotnie różni się od wartości referencyjnej (3,5 jako środek skali lub 4 jako próg „umiarkowanej” wiedzy).
- Test Wilcoxona dla prób zależnych (ang. *paired Wilcoxon signed-rank test*) – do porównania średnich ocen modułów praktycznych i teoretycznych w obrębie każdego respondenta.
- Test Friedmana – nieparametryczny odpowiednik ANOVA z powtarzanymi pomiarami, do porównania ocen 16 modułów szkoleniowych.
- Test znaków (binomial sign test) – jako uzupełniająca metoda weryfikacji dla hipotezy głównej.

Jako miary wielkości efektu zastosowano: $r = \frac{|Z|}{\sqrt{N}}$ dla testów Wilcoxona oraz współczynnik zgodności Kendalla W dla testu Friedmana. Korelacje obliczono metodą Spearmana. Spójność wewnętrzną skal oceniono współczynnikiem alfa Cronbacha. Przyjęto poziom istotności $\alpha = 0,05$.

Badanie miało charakter anonimowy, przeprowadzone zostało zgodnie z zasadami etyki, po wyrażeniu zgody przez badanych na ich uczestnictwo.

Tematyka szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej a ich przydatność w aktywności zawodowej w opinii badanych

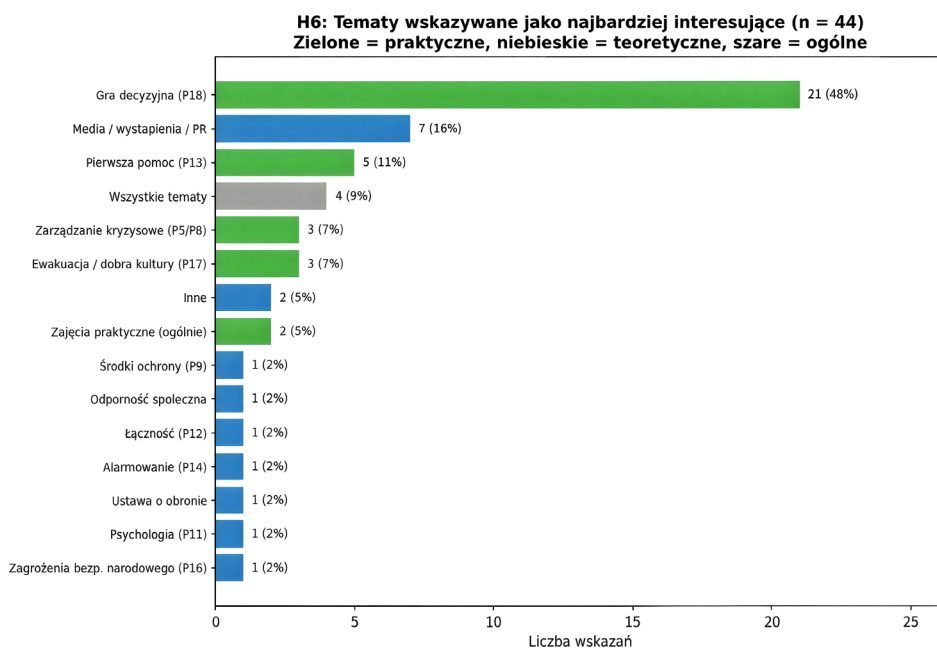
Badania przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety skierowanego do uczestników szkolenia. Analiza uzyskanych wyników pozwoliła określić poziom zainteresowania poszczególnymi blokami tematycznymi oraz ocenę praktycznej użyteczności przekazywanej wiedzy i umiejętności. Uzyskane rezultaty mogą stanowić podstawę do doskonalenia programów szkoleniowych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz lepszego dostosowania ich do potrzeb uczestników i wymagań współczesnego rynku pracy.

Uczestnicy za najbardziej interesujące uznają tematy o charakterze praktycznym, w szczególności związane z pierwszą pomocą, grą decyzyjną związaną z sytuacją kryzysową oraz ćwiczeniami symulacyjnymi.

Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej są realizowane zgodnie z tematyką zawartą w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych

i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia Dz. U. poz. 162. (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia Dz. U. poz. 162). W analizowanym przypadku były to szkolenia, zgodnie z załącznikiem nr 4 badanych zapytano o wskazanie najbardziej interesujących tematów. Dane ilustruje wykres 1.

Wykres. 1. Rozkład tematów wskazywanych jako najbardziej interesujące

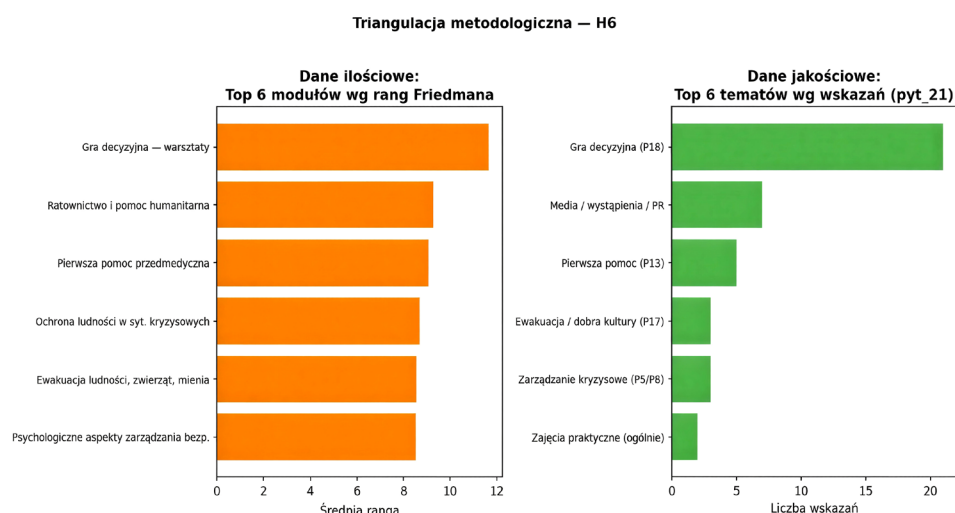


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Analizę przeprowadzono na próbie $n = 44$. Zdecydowanie najczęściej wskazywana była gra decyzyjna związana z sytuacją kryzysową – 21 respondentów (47,7%) wymieniło ją wprost. Kolejne pozycje to wystąpienia medialne i współpraca z rzecznikiem prasowym (8 wskazań, 18,2%), pierwsza pomoc przedmedyczna (5 wskazań, 11,4%) i ewakuacja ludności (3 wskazania, 6,8%). Czterech respondentów odpowiedziało, że interesujące były „wszystkie” tematy. Warto odnotować, że temat wystąpień medialnych nie jest wyodrębniony jako osobny moduł w strukturze szkolenia, ale pojawia się jako wyraźna kategoria – sugeruje to, że ten element szkolenia był szczególnie wyróżniający dla uczestników.

Jednym z najważniejszych atutów analizy jakościowej jest możliwość porównania jej wyników z niezależnym źródłem danych – rankingiem modułów opartym na rangach Friedmana (analiza ilościowa, $n = 79$).

Rys. 2. Triangulacja: top 6 tematów w obu źródłach danych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Porównanie dwóch rankingów ujawnia wysoką zgodność. W obu źródłach gra decyzyjna związana z sytuacją kryzysową jest jednoznacznie najwyższym ocenianym elementem szkolenia, zarówno w kategoriach średniej rangi Friedmana (11,65), jak i częstości spontanicznych wskazań w pytaniu otwartym (47,7%). Pierwsza pomoc przedmedyczna (P13) znajduje się w czołówce obu rankingów. Wśród modułów wysoko ocenianych w danych ilościowych, które nie wybrzmiały silnie w odpowiedziach otwartych, są ratownictwo (P7) i ochrona ludności w sytuacjach kryzysowych (P5) – uczestnicy cenią je wysoko, ale niekoniecznie wymieniają spontanicznie.

Dla wszystkich hipotez w całym badaniu przyjęto poziom istotności 0,05. Hipoteza, iż uczestnicy za najbardziej interesujące uznają tematy o charakterze praktycznym, w szczególności związane z pierwszą pomocą, grą decyzyjną związaną z sytuacjami kryzysowymi oraz ćwiczeniami symulacyjnymi, została potwierdzona zarówno testem statystycznym ($p\text{-value} = 0,011$), jak i triangulacją z danymi ilościowymi. Uczestnicy za najbardziej interesujące uznają tematy o charakterze praktycznym, w szczególności grę decyzyjną związaną z sytuacjami kryzysowymi, pierwszą pomoc i wystąpienia medialne (ta ostatnia kategoria nie była w pierwotnej liście „tematów praktycznych” z hipotezy, ale jej siła w danych otwartych jest uderzająca).

Do weryfikacji hipotezy, przyjęto szeroką definicję „tematu praktycznego” obejmującą: grę decyzyjną (P18), pierwszą pomoc (P13), zarządzanie kryzysowe (P5), ewakuację (P17), zajęcia wyjazdowe/schron (P10) oraz wskazania ogólne na „zajęcia praktyczne”. Testowano hipotezę: $H_0: p = 0,5$ vs. $H_1: p > 0,5$ gdzie p to proporcja respondentów wskazujących na co najmniej jeden temat praktyczny. Wyniki wskazują, że spośród 44 ważnych odpowiedzi, 30 respondentów (68,2%) wskazało przynajmniej jeden temat praktyczny. Test dwumianowy: $p\text{-value} = 0,011$, 95% przedział ufności dla proporcji: $[0,548; 1,000]$.

Weryfikacja tej hipotezy jest pośrednia, bez formalnego testu istotności, oparta na średnich rangach z testu Friedmana. Niech R_j oznacza średnią rangę modułu j . Hipotezę badawczą przekłada się na warunek:

$$H_0: \bar{R}(\text{praktyczne}) = \bar{R}(\text{teoretyczne}) \text{ vs. } H_1: \bar{R}(\text{praktyczne}) > \bar{R}(\text{teoretyczne})$$

gdzie $\bar{R}(\text{praktyczne})$ to średnia z rang modułów P10, P13, P18, a $\bar{R}(\text{teoretyczne})$ to średnia z rang pozostałych 13 modułów. Ponieważ moduły nie są niezależne (to pomiary powtarzane), formalny test porównawczy grup rang wymagałby dodatkowych procedur, stąd zastrzeżenie o „interpretacji pośredniej”.

Ponadto weryfikacja tej hipotezy jest możliwa jedynie pośrednio, ponieważ kwestionariusz nie zawierał pytania o „zainteresowanie” – pytano o ocenę zajęć. Średnia ranga Friedmana dla modułów praktycznych wyniosła 9,68, a dla teoretycznych 8,23 (różnica: +1,46 na korzyść praktycznych).

Dane wspierają tę hipotezę pośrednio, gdyż moduły praktyczne (gra decyzyjna, pierwsza pomoc, zajęcia wyjazdowe) uzyskały wyższe rangi niż moduły teoretyczne. Nie można jednak utożsamiać „wyższej oceny” z „większym zainteresowaniem”, ponieważ pytanie dotyczyło jakości zajęć, a nie poziomu zainteresowania tematem.

Wskazania dotyczące oceny gry decyzyjnej jako formy praktycznej prowadzenia zajęć z ochrony ludności i obrony cywilnej były bardzo wysokie, aż 77,2% oceniło ją na 6, 20,3% na 5 i zaledwie 2,5% na 4.

Istotnym problemem w badaniu było także poznanie wskazań w zakresie przydatności zdobytej wiedzy w trakcie szkolenia w aktywności zawodowej badanych, przy rozwiązywaniu problemów, sytuacji kryzysowych, kryzysów. Na pytanie, w jakim stopniu zdobyta wiedza w trakcie szkolenia może być przydatna w Pani/Pana pracy zawodowej? Bardzo wysoko 55,7% wskazało wartość 6, 32,2% wartość 5, a wartość 4 zaledwie 6,3% i tylko 3,8% wartość 3. Nikt z badanych nie wskazał wartości 2 ani 1.

Hipoteza badawcza zakładała, że uczestnicy oceniają zdobytą wiedzę jako przydatną, co można zoperacjonalizować jako medianę odpowiedzi istotnie wyższą od środka skali (3,5). Stąd hipotezy statystyczne mają postać:

$$H_0: Me = 3,5 \text{ vs. } H_1: Me > 3,5$$

Do zweryfikowania tej hipotezy zastosowano test jednostronny Wilcoxon dla jednej próby.

Mediana ocen przydatności wiedzy wyniosła 6,0, a średnia 5,42. Test Wilcoxon (jednostronny) dla jednej próby wykazał, że wartość centralna jest istotnie wyższa od wartości neutralnej 3,5: statystyka $V = 3146$, $p\text{-value} < 0,001$, $r = 0,895$. Wielkość efektu jest bardzo duża. Test znaków potwierdził ten wynik: 76 z 79 respondentów oceniło przydatność powyżej 3,5 (przy zaledwie 3 poniżej), $p\text{-value} < 0,001$.

Wyniki wskazują, że hipoteza ta znajduje jednoznaczne potwierdzenie. Uczestnicy oceniają zdobytą wiedzę jako wysoce przydatną w aktywności zawodowej związanej z rozwiązywaniem problemów w sytuacjach kryzysowych, kryzysach.

Podsumowanie

Wyniki badań wskazują, że największym zainteresowaniem cieszyły się zajęcia praktyczne umożliwiające wykorzystanie wiedzy w realistycznych sytuacjach zagrożenia.

Wysoko ocenione zostały moduły o wyraźnym komponencie praktycznym i operacyjnym. Ratownictwo i pomoc humanitarna, wykrywanie zagrożeń i alarmowanie, oraz pierwsza pomoc przedmedyczna to trzy moduły, w których żaden respondent nie wybrał oceny niższej niż 4. Pierwsza pomoc i ratownictwo uzyskały przy tym jedne z najwyższych odsetków ocen 6 (odpowiednio 45,6% i 49,4%), co potwierdza tradycyjnie silną pozycję tych tematów w szkoleniach z zakresu bezpieczeństwa.

Uczestnicy wysoko ocenili także przydatność szkolenia w zakresie przygotowania do realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem lokalnym i zarządzaniem kryzysowym. Przeprowadzone badania potwierdzają, że szkolenia z ochrony ludności i obrony cywilnej stanowią istotny element podnoszenia kompetencji przedstawicieli samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za bezpieczeństwo mieszkańców. Szkolenia te winny być realizowane w edukacji formalnej, pozaformalnej na wszystkich poziomach z wykorzystaniem współczesnych technologii i mediów społecznościowych (Walancik, Dacko-Pikiewicz, 2016, s. 103-112).

Bibliografia:

- Babbie, E. (2003). *Badania społeczne w praktyce*. Tłum. W. Betkiewicz. PWN, Warszawa.
- Dacko-Pikiewicz, Z., Wódz, K., Walancik-Ryba, K., Pikiewicz, M. (2021). Remote Education During the COVID-19 Pandemic. *European Research Studies Journal*, 24, 112–126. University of Piraeus, International Strategic Management Association. <https://doi.org/10.35808/ersj/2586>

- Kłęczar, K. J., Czopek, J. (2025). Innowacyjne projekty społeczne wspierające implementację ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (OLiOC) na przykładzie inicjatyw realizowanych przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. *Civil and Cultural Heritage Protection*, 6(2025), s. 9–27.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz. U. 2025 poz. 162).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r., o ochronie ludności i obronie cywilnej. (2024). Dz.U. poz. 1907.
- Walancik, M., & Dacko-Pikiewicz, Z. (2016). Social Media and Crowdsourcing in Countering Contemporary Risks. *Forum Scientiae Oeconomia*, 4(1, spec.), 103–112. Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. ISSN 2300-5947. (Theme editors: Special Issue No. 1, Security Management: Local, Regional and Global Perspectives).

Administracja rządowa i samorządowa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie praktycznych aspektów funkcjonowania administracji wojewódzkiej i samorządowej w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, ze szczególnym uwzględnieniem wdrażania programu OLiOC w województwie małopolskim. Analizie poddano rolę Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK) jako centrum koordynacji działań, mechanizmy współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz służbami ratowniczymi, w tym Państwową Strażą Pożarną, Policją i służbami medycznymi. W artykule zaprezentowano proces wdrażania procedur, identyfikację wyzwań organizacyjnych, a także przykłady dobrych praktyk zwiększających skuteczność działań. Wskazano znaczenie budowania odporności społecznej poprzez edukację mieszkańców i aktywne włączanie lokalnych społeczności w działania prewencyjne. Na podstawie analizy opracowano rekomendacje usprawnień systemu, które mogą stanowić model wdrożenia podobnych działań w innych województwach. Publikacja łączy aspekt teoretyczny z praktycznym, podkreślając rolę administracji wojewódzkiej w integracji działań służb i budowaniu bezpieczeństwa obywateli.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, administracja wojewódzka, koordynacja służb, ochrona ludności i obrona cywilna, odporność społeczna

¹ mgr Justyna Czopek, II Zastępca Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, ORCID: 0009-0006-3033-7554

Government and local government administration in the field of civil protection and civil defense

Abstract

The purpose of this article is to present the practical aspects of the functioning of provincial and local government administration in the field of civil protection and civil defense, with particular emphasis on the implementation of the OLiOC program in the Małopolska Province. The analysis examines the role of the Department of Security and Crisis Management (WBiZK) as a coordination center, mechanisms for cooperation with local government units and emergency services, including the State Fire Service, the Police, and medical services. The article presents the process of implementing procedures, the identification of organizational challenges, as well as examples of best practices that enhance the effectiveness of operations. It highlights the importance of building social resilience through public education and the active involvement of local communities in preventive measures. Based on the analysis, recommendations for system improvements were developed, which can serve as a model for implementing similar measures in other provinces. The publication combines theoretical and practical aspects, emphasizing the role of provincial administration in integrating the activities of emergency services and ensuring the safety of citizens.

Keywords: civil protection, civil defense, provincial administration, coordination of services, civil protection and civil defense, societal resilience

Wstęp

Ochrona ludności i obrona cywilna stanowią fundament bezpieczeństwa państwa, a ich skuteczność w znacznym stopniu zależy od sprawnej współpracy między różnymi szczeblami administracji, służbami ratowniczymi oraz podmiotami realizującymi działania prewencyjne i operacyjne (Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, 2024). System ten obejmuje nie tylko planowanie strategiczne i organizacyjne, ale również procesy edukacyjne, informacyjne oraz kształtowanie świadomości społecznej, które razem tworzą spójny mechanizm minimalizowania skutków zagrożeń. Współczesne wyzwania bezpieczeństwa przybierają coraz bardziej zróżnicowany charakter i obejmują zarówno zagrożenia naturalne, jak ekstremalne zjawiska pogodowe, powodzie, pożary i huragany, jak i zagrożenia technologiczne, w tym awarie infrastruktury krytycznej, katastrofy chemiczne, zagrożenia biologiczne, cyberataki oraz kryzysy hybrydowe (Ochyra-Żurawska, 2024). Wszystkie te czynniki wymagają nie tylko precyzyjnych regulacji prawnych, lecz także skutecznego wdrażania przepisów w praktyce oraz aktywnego zaangażowania społeczności lokalnych w działania prewencyjne, reagowanie kryzysowe i proces odbudowy po zdarzeniach krytycznych. W Polsce system ochrony ludności i obrony cywilnej został uregulowany przede wszystkim w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która definiuje ramy prawne, kompetencje oraz obowiązki organów administracji publicznej, służb ratowniczych i innych podmiotów współpracujących w zakresie ochrony ludności, nakładając obowiązki zarówno na administrację wojewódzką, jak i samorządową, obejmujące planowanie działań ochronnych, tworzenie procedur reagowania kryzysowego, opracowywanie planów ochrony ludności, a także zapewnienie odpowiedniej infrastruktury kryzysowej, w tym centrów zarządzania kryzysowego i magazynów sprzętu ratowniczego (UOLiOC, 2024). Uzupełnieniem ustawy jest program OLiOC, który szczegółowo precyzuje standardy wdrażania procedur ochrony ludności, wskazuje mechanizmy koordynacji międzyinstytucjonalnej oraz określa wytyczne dotyczące współpracy pomiędzy administracją wojewódzką, jednostkami samorządu terytorialnego oraz służbami ratowniczymi. Program OLiOC jest narzędziem umożliwiającym praktyczne wdrożenie zapisów ustawy w warunkach lokalnych, dostosowując działania do specyfiki województwa, dostępnych zasobów, potencjalnych zagrożeń oraz uwarunkowań społecznych (Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, 2025). Dzięki temu możliwe jest planowanie działań nie tylko na poziomie strategicznym, ale również operacyjnym, z uwzględnieniem potrzeb społeczności lokalnej i charakteru zagrożeń w danym regionie. Szczególną rolę w systemie ochrony ludności pełni administracja wojewódzka, reprezentowana przez wojewodę oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK), który stanowi centrum koordynacji działań w regionie (Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (UOLiOC, 2024). Organy odpowiadają za implementację krajowych regulacji, nadzór nad realizacją zadań w jednostkach

samorządu terytorialnego oraz koordynację współpracy ze służbami ratowniczymi, w tym Państwową Strażą Pożarną, Policją, Strażą Graniczną, a także służbami medycznymi i ratowniczymi (UOLiOC, 2024). Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK) pełni funkcję zarówno organizacyjną, jak i doradczą, wspierając gminy i powiaty w opracowywaniu lokalnych planów ochrony ludności, prowadzeniu ćwiczeń i symulacji kryzysowych, monitorowaniu zagrożeń oraz analizie skuteczności podejmowanych działań, a także uczestniczy w przygotowywaniu wytycznych i rekomendacji dla administracji samorządowej, zapewniając spójność procedur i integrację działań w skali województwa (UOLiOC, 2024). Równolegle administracja samorządowa pełni funkcję wykonawczą na poziomie gmin i powiatów, przygotowując lokalne procedury reagowania na zagrożenia, angażując społeczność w działania prewencyjne i edukacyjne, organizując szkolenia oraz prowadząc kampanie informacyjne dotyczące bezpieczeństwa. Samorządy odpowiadają za organizację punktów ewakuacyjnych, dostępność infrastruktury kryzysowej i współpracę z lokalnymi jednostkami straży pożarnej, policji oraz organizacjami pozarządowymi (Program OLiOC, 2025). Współpraca między administracją wojewódzką a samorządową jest kluczowa dla spójności systemu, efektywności działań ratowniczych oraz budowania odporności społecznej na poziomie lokalnym (Kołpaczyński, 2022). Celem artykułu jest ukazanie, jak w praktyce funkcjonują administracja wojewódzka i samorządowa w zakresie ochrony ludności, ze szczególnym uwzględnieniem wdrażania programu OLiOC w województwie małopolskim. W pracy skoncentrowano się na analizie sposobów koordynowania działań, współpracy z jednostkami ratowniczymi i medycznymi oraz na metodach zwiększania odporności społecznej poprzez edukację mieszkańców, promowanie postaw proaktywnych oraz angażowanie społeczności lokalnych w inicjatywy prewencyjne. W artykule uwzględniono również szczegółowo znaczenie infrastruktury kryzysowej, w tym centrów zarządzania kryzysowego, systemów wczesnego ostrzegania, magazynów sprzętu ratowniczego, punktów medycznych i ewakuacyjnych, a także procedur logistycznych niezbędnych do sprawnego reagowania w sytuacjach zagrożenia (UOLiOC, 2024). Analiza obejmuje także aspekty społeczne ochrony ludności, w tym budowanie świadomości ryzyka, edukację mieszkańców, tworzenie lokalnych grup wsparcia i sieci informacyjnych oraz aktywne włączanie społeczności w działania prewencyjne (Program OLiOC, 2025). Podkreślono znaczenie współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym, które w wielu sytuacjach wspierają administrację i służby ratownicze, dostarczając dodatkowe zasoby, wiedzę ekspercką oraz wsparcie logistyczne. Podjęcie tematu pozwala na identyfikację kluczowych czynników wpływających na skuteczność systemu ochrony ludności – w tym kompetencji administracji wojewódzkiej i samorządowej, efektywnej komunikacji międzyinstytucjonalnej, optymalizacji procesów decyzyjnych, aktywnego włączania społeczności lokalnej w działania prewencyjne oraz kształtowania postaw proaktywnych w zakresie bezpieczeństwa.

Analiza doświadczeń województwa małopolskiego wskazuje, że skuteczna koordynacja działań administracji i służb, wdrożenie standardów OLiOC oraz świadome włączanie lokalnych społeczności znacząco zwiększają efektywność działań ochronnych i sprzyjają budowaniu zaufania społecznego.

System ochrony ludności w Polsce po wejściu w życie Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

System ochrony ludności w Polsce został kompleksowo zreformowany i uregulowany poprzez Ustawę z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), która weszła w życie 1 stycznia 2025 r. i stworzyła nowoczesny, całościowy system ochrony ludności oraz obrony cywilnej. Ustawa ta zastąpiła lukę prawną, jaka powstała w wyniku wejścia w życie Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. (Dz.U. 2022 poz. 655), w której zaniechano regulacje obrony cywilnej, pozostawiając dotychczasowe zadania bez wyraźnego umocowania prawnego. Ustawa definiuje cele ochrony ludności jako zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, minimalizowanie skutków zagrożeń zarówno naturalnych (np. powodzi, pożarów, huraganów), jak i technologicznych czy hybrydowych, oraz stworzenie warunków do organizacji działań ratowniczych i prewencyjnych. Ponadto akt prawny określa katalog organów i instytucji odpowiedzialnych za system, sposoby planowania działań ochronnych, zasady funkcjonowania systemów ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach oraz ramy użytkowania urządzeń ochronnych, takich jak obiekty zbiorowej ochrony (UOLiOC, 2024). Regulacje te mają charakter kompleksowy – obejmują zarówno aspekty organizacyjne (struktura systemu), jak i operacyjne (zadania służb ratowniczych, procedury ostrzegania i ewakuacji), co ma kluczowe znaczenie dla przygotowania administracji państwowej i samorządowej do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej tworzy ogólne ramy prawne, jednak jej praktyczne funkcjonowanie odbywa się dzięki odpowiednim aktom wykonawczym, wytycznym i rozporządzeniom, które precyzują procedury i standardy działania w ramach systemu ochrony ludności. Jednym z kluczowych dokumentów jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów i stanowi narzędzie operacyjne wdrażania ustawy. Program OLiOC określa szczegółowe zadania, standardy komunikacji kryzysowej, mechanizmy monitorowania zagrożeń oraz współpracy między instytucjami administracji rządowej, samorządowej i służb ratowniczych. Program przewiduje także finansowanie działań ochronnych, które zgodnie z priorytetami budżetowymi państwa ma wynosić nie mniej niż 0,3% produktu krajowego brutto rocznie (Program OLiOC, 2025). Dzięki aktom wykonawczym ustawa nabiera praktycznego wymiaru i może być skutecznie stosowana zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym – co

pozwała na dostosowanie działań do lokalnych uwarunkowań oraz do różnorodnych rodzajów zagrożeń. W polskim systemie ochrony ludności kompetencje administracji są rozdzielone w taki sposób, aby zapewnić zarówno jednolitość strategiczną, jak i adekwatność działań lokalnych. Na poziomie rządowym kluczową rolę pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji, który odpowiada za ogólnokrajowe planowanie polityki ochrony ludności oraz koordynację działań z zakresu obrony cywilnej. Minister wydaje akty wykonawcze, wytyczne i nadzoruje realizację programu OLiOC (UOLiOC, 2024). Na poziomie województwa zadania koordynacyjne realizuje wojewoda (UOLiOC, 2024) i między innymi podlegający mu Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK), który odpowiada w szczególności za integrację działań między różnymi organami państwowymi i jednostkami samorządowymi, prowadzenie monitoringu zagrożeń oraz organizację wojewódzkich ćwiczeń i szkoleń. W praktyce rola wojewody obejmuje nie tylko nadzór nad realizacją programów ochrony ludności, ale także podejmowanie decyzji strategicznych w sytuacjach kryzysowych, w tym ogłaszanie alarmów, uruchamianie mechanizmów ewakuacji oraz koordynację działań między służbami ratowniczymi i administracją samorządową. Wojewoda odpowiada również za prowadzenie monitoringu zagrożeń w skali województwa, co pozwala na wczesne wykrycie sytuacji kryzysowych i przygotowanie adekwatnej reakcji operacyjnej (UOLiOC, 2024). Administracja samorządowa realizuje przede wszystkim zadania operacyjne. Do jednych z najważniejszych należy przygotowywanie i wdrażanie lokalnych planów reagowania kryzysowego, organizacja lokalnej infrastruktury ochrony ludności – w tym punktów ewakuacyjnych oraz magazynów sprzętu ratowniczego – oraz prowadzenie kampanii edukacyjnych i akcji informacyjnych skierowanych do mieszkańców. Program OLiOC przewiduje finansowanie zadań zleconych samorządom, m.in. poprzez dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań ochrony ludności na poziomie lokalnym (art. 154 ust. 4 ustawy OLiOC). Podział zadań zakłada, że administracja rządowa zapewnia spójne ramy strategiczne i nadzoruje ich realizację, podczas gdy samorządy dostosowują działania do charakterystyki lokalnej społeczności i infrastruktury. Taki model pozwala na połączenie jednolitego systemu planowania z elastycznością operacyjną, co jest szczególnie istotne w sytuacjach kryzysowych wymagających natychmiastowej reakcji. Efektywna współpraca między administracją wojewódzką a samorządową polega na systematycznym przepływie informacji, wspólnym planowaniu działań kryzysowych oraz regularnym testowaniu procedur w ćwiczeniach międzyinstytucjonalnych. W praktyce oznacza to m.in. koordynację działań między jednostkami straży pożarnej, policji, służb medycznych, organizacji pozarządowych oraz lokalnych społeczności. Współpraca między szczeblem wojewódzkim a samorządowym ma także wymiar strategiczny – pozwala na efektywne wykorzystanie zasobów, identyfikację luk w systemie ochrony ludności oraz szybką adaptację procedur

do lokalnych uwarunkowań. Analiza doświadczeń województwa małopolskiego wskazuje, że regiony, w których współpraca między administracją wojewódzką a samorządową jest dobrze zorganizowana, osiągają wyższą skuteczność działań prewencyjnych i operacyjnych, co bezpośrednio przekłada się na zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców oraz odporności społecznej (Program OLiOC, 2025).

Wdrażanie programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (OLiOC) w województwie małopolskim: procesy, narzędzia i wyzwania

Wdrażanie programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (OLiOC) w województwie małopolskim stanowi przykład złożonego, wieloetapowego procesu, który wymaga koordynacji działań między administracją wojewódzką, samorządową oraz służbami ratowniczymi. Etapy implementacji programu można podzielić na kilka zasadniczych faz, obejmujących zarówno planowanie strategiczne, jak i działania operacyjne oraz monitorowanie skuteczności wdrożonych procedur (Spelak, 2012). Pierwszym etapem jest analiza stanu istniejącego, obejmująca ocenę infrastruktury kryzysowej, zasobów sprzętowych i kadrowych, a także stopnia przygotowania jednostek samorządowych i służb ratowniczych do realizacji zadań ochrony ludności. Na tej podstawie opracowywane są lokalne plany wdrożenia programu, uwzględniające specyfikę zagrożeń w regionie oraz dostępne zasoby.

Kolejny etap polega na opracowaniu procedur i narzędzi wspierających realizację zapisów programu. W praktyce obejmuje to m.in. tworzenie planów operacyjnych dla gmin i powiatów, wyznaczanie punktów ewakuacyjnych, magazynów sprzętu ratowniczego oraz centrów zarządzania kryzysowego (UOLiOC, 2024). WBiZK, działający pod kierunkiem wojewody, odpowiada za integrację działań między jednostkami administracji samorządowej a służbami ratowniczymi i medycznymi, zapewniając spójność procedur oraz monitorowanie postępów wdrożenia (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007). W ramach tego procesu prowadzone są także szkolenia i ćwiczenia praktyczne, które umożliwiają weryfikację skuteczności procedur, doskonalenie współpracy międzyinstytucjonalnej oraz przygotowanie personelu do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Wdrożenie programu OLiOC wymaga zastosowania różnorodnych narzędzi i procedur operacyjnych. Do najważniejszych należą systemy wczesnego ostrzegania i powiadamiania, procedury zarządzania kryzysowego na poziomie gmin i powiatów, a także mechanizmy wymiany informacji między WBiZK, jednostkami samorządu terytorialnego oraz służbami ratowniczymi (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007). Istotną rolę odgrywają także standardy raportowania i monitoringu zagrożeń, które pozwalają na bieżącą ocenę sytuacji kryzysowej i podejmowanie decyzji o charakterze operacyjnym i strategicznym. Narzędzia te umożliwiają nie tylko skuteczne reagowanie na zagrożenia, ale także systematyczne doskonalenie procedur oraz analizę skuteczności podejmowanych działań.

Proces wdrażania programu napotyka jednak na szereg wyzwań i problemów. Do najczęściej wskazywanych należą trudności w integracji działań między różnymi szczeblami administracji, ograniczone zasoby kadrowe i sprzętowe, brak jednolitych standardów komunikacji międzyinstytucjonalnej oraz różnorodność zagrożeń, które wymaga elastycznego dostosowywania procedur – na przykładzie analizy województwa małopolskiego. Ponadto istotnym wyzwaniem jest aktywne włączanie społeczności lokalnych, które wymaga prowadzenia kampanii edukacyjnych i szkoleń, a także budowania świadomości ryzyka i postaw proaktywnych w zakresie bezpieczeństwa. Mimo tych wyzwań doświadczenia województwa małopolskiego pokazują, że sukces wdrożenia programu OLiOC w dużej mierze zależy od jakości koordynacji między WBiZK, administracją samorządową i służbami ratowniczymi, systematycznego monitoringu zagrożeń oraz zdolności adaptacji procedur do lokalnych uwarunkowań. Wdrożenie programu wymaga zarówno rygorystycznego przestrzegania przepisów prawa, jak i elastyczności operacyjnej, umożliwiającej skuteczne reagowanie na dynamicznie zmieniające się zagrożenia, w tym sytuacje kryzysowe o charakterze naturalnym, technologicznym i hybrydowym.

Koordynacja działań i komunikacja w systemie ochrony ludności na przykładzie województwa małopolskiego

Efektywność systemu ochrony ludności w dużej mierze zależy od sprawnej koordynacji działań oraz skutecznej komunikacji między różnymi podmiotami uczestniczącymi w zarządzaniu kryzysowym. W województwie małopolskim podstawową rolę w tym procesie odgrywa Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK), który odpowiada za integrację działań administracji wojewódzkiej, samorządowej oraz służb ratowniczych i medycznych. WBiZK pełni funkcję centrum koordynacyjnego, opracowując standardy procedur, wytyczne komunikacyjne oraz mechanizmy wymiany informacji między instytucjami, co pozwala na szybkie reagowanie na zagrożenia oraz minimalizację skutków sytuacji kryzysowych. Kluczowym aspektem koordynacji jest współpraca z Państwową Strażą Pożarną (PSP), Policją oraz służbami medycznymi, które realizują zadania operacyjne w sytuacjach kryzysowych (Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, 2007). Wspólne działania obejmują m.in. planowanie operacyjne, udział w ćwiczeniach symulacyjnych, monitorowanie zagrożeń, a także wymianę informacji w czasie rzeczywistym za pomocą systemów teleinformatycznych i powiadamiania kryzysowego. W ramach programu OLiOC ustalone zostały standardy dotyczące trybu komunikacji międzyinstytucjonalnej, zapewniające szybkie przekazywanie informacji o zagrożeniach, decyzjach administracyjnych i działaniach ratowniczych (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – Obieg informacji, 2024). Praktyka województwa małopolskiego pokazuje, że skuteczność współpracy zależy również od regularnego prowadzenia

ćwiczeń międzyinstytucjonalnych. Scenariusze ćwiczeń obejmują zarówno sytuacje naturalne, jak powódzie czy pożary, jak i zdarzenia techniczne, chemiczne lub medyczne, wymagające koordynacji PSP, Policji, ratownictwa medycznego oraz jednostek samorządowych. Takie ćwiczenia pozwalają na testowanie procedur, ocenę gotowości personelu oraz weryfikację jakości przepływu informacji między instytucjami, umożliwiając identyfikację luk i usprawnienie mechanizmów działania (Ćwiczenia obronne „Współpraca 2025”, 2025). Ważnym elementem koordynacji jest również tworzenie i utrzymywanie sieci kontaktów między instytucjami, umożliwiającymi bieżące konsultacje, wymianę doświadczeń oraz szybkie reagowanie w dynamicznie zmieniających się sytuacjach kryzysowych. Małopolska praktyka wykazała, że sprawny przepływ informacji i współpraca międzyinstytucjonalna są kluczowe nie tylko w fazie reagowania, ale również w planowaniu strategicznym, przygotowywaniu procedur kryzysowych oraz budowaniu odporności społecznej.

Skuteczność programu OLiOC w Małopolsce: osiągnięcia i wyzwania

W oparciu o analizę praktyki województwa małopolskiego można stwierdzić, że ocena skuteczności wdrożenia programu OLiOC wskazuje na szereg pozytywnych efektów, chociaż jednocześnie ujawnia obszary wymagające dalszego doskonalenia. Jednym z najważniejszych osiągnięć jest wyraźna poprawa koordynacji działań między administracją wojewódzką, samorządową oraz służbami ratowniczymi, co przekłada się na spójniejsze planowanie interwencji i szybsze reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Wdrażane ramy proceduralne, które zostały ujednolicone w ramach standardów OLiOC, umożliwiają skrócenie czasu reakcji na zagrożenia, ograniczenie ryzyka błędów decyzyjnych oraz zwiększenie efektywności działań ratowniczych. Równocześnie, środki finansowe pozyskane w ramach programu umożliwiły realizację inwestycji sprzętowych, doposażenie jednostek w nowoczesne narzędzia pracy oraz organizację szkoleń podnoszących kompetencje personelu. Zakres tych działań obejmuje zarówno środki przeznaczone na specjalistyczny sprzęt ratowniczy, jak i na działania edukacyjne i informacyjne skierowane do lokalnych społeczności oraz służb. W praktyce przekłada się to na większe zaangażowanie wszystkich ogniw systemu ochrony ludności – od administracji wojewódzkiej po jednostki samorządowe – oraz na poprawę gotowości operacyjnej wobec zagrożeń różnego typu. Takie podejście, łączące koordynację proceduralną z inwestycjami i szkoleniami, stanowi istotny krok w kierunku wzmacniania odporności społeczności lokalnych i podnosi zdolność systemu do skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe (Urząd Wojewódzki w Krakowie, 2025). Program OLiOC przyczynił się również do systematyzacji procesów planowania operacyjnego oraz wzmocnienia

funkcji monitorowania zagrożeń. Dzięki wdrożeniu jednolitych wytycznych możliwe jest bieżące śledzenie zdarzeń kryzysowych, wymiana informacji między jednostkami oraz skuteczniejsze przygotowanie personelu administracyjnego i służb ratowniczych. Działania te wprost przekładają się na podniesienie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców, zwiększenie ich świadomości zagrożeń oraz poprawę zdolności społeczności lokalnych do reagowania w sytuacjach kryzysowych (Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w Małopolsce, 2025).

Analiza doświadczeń województwa małopolskiego ujawnia obszary wymagające dalszych usprawnień, przede wszystkim w zakresie zapewnienia spójności procedur między różnymi szczeblami administracji, w tym współpracy gmin, powiatów i służb ratowniczych. Bariery w skutecznej reakcji kryzysowej obejmują różnice w interpretacji wytycznych, ograniczenia techniczne w wymianie informacji oraz brak pełnej interoperacyjności systemów monitoringu (Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, 2025). Wdrażanie programu OLiOC podkreśla również potrzebę stałego podnoszenia kompetencji personelu administracyjnego i służb ratowniczych oraz rozwijania infrastruktury technicznej, w tym systemów wczesnego ostrzegania i narzędzi do analiz ryzyka (Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w Małopolsce, 2025). Doświadczenia Małopolski pokazują, że skuteczna realizacja tych działań wymaga zarówno jednolitych ram proceduralnych, jak i ścisłej współpracy administracji wojewódzkiej, samorządowej oraz jednostek Państwowej Straży Pożarnej. Regularne ćwiczenia międzyinstytucjonalne, systemy powiadamiania kryzysowego oraz procedury raportowania zdarzeń umożliwiają bieżące monitorowanie sytuacji i szybką wymianę informacji, co znacząco podnosi efektywność reakcji oraz poziom bezpieczeństwa mieszkańców (Urząd Wojewódzki w Krakowie, 2025). W kontekście możliwości ujednolicenia procedur, doświadczenia Małopolski pokazują, że warto wprowadzić jednolite standardy planowania operacyjnego, raportowania zagrożeń oraz prowadzenia ćwiczeń międzyinstytucjonalnych. Standaryzacja takich działań zwiększa przewidywalność decyzji, umożliwia szybką wymianę informacji i minimalizuje ryzyko powielania błędów w poszczególnych jednostkach administracji. Ponadto ujednolicenie procedur sprzyja lepszemu wykorzystaniu dostępnych zasobów, optymalizacji działań logistycznych oraz wzmocnieniu współpracy z organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym. Analiza wdrożenia programu wskazuje również na znaczenie aspektów społecznych, w tym aktywnego włączania lokalnych społeczności w działania prewencyjne i edukacyjne. Zaangażowanie mieszkańców, prowadzenie kampanii informacyjnych oraz kształtowanie postaw proaktywnych nie tylko zwiększa skuteczność reagowania, lecz również wzmacnia poczucie bezpieczeństwa oraz zaufanie do administracji. Badania wskazują, że rozwijanie świadomości obywatelskiej i przygotowania społecznego jest istotnym elementem budowania odporności lokalnej społeczności w obliczu różnorodnych

zagrożeń (Adamczewska, 2025; Kupryjańczyk, 2025). Doświadczenia województwa małopolskiego wykazują, że integracja działań administracji, służb ratowniczych i społeczności lokalnej stanowi kluczowy czynnik podnoszący bezpieczeństwo ludności oraz ograniczający skutki zdarzeń kryzysowych.

Kierunki poprawy programu OLiOC

Na podstawie analizy funkcjonowania systemu ochrony ludności i wdrożenia programu OLiOC w województwie małopolskim możliwe jest sformułowanie szeregu rekomendacji dotyczących dalszego rozwoju systemu, usprawnienia koordynacji działań oraz poprawy komunikacji międzyinstytucjonalnej. Kluczowym kierunkiem rozwoju pozostaje zwiększenie spójności procedur operacyjnych oraz ich adaptacja do lokalnych uwarunkowań, przy jednoczesnym zachowaniu jednolitych standardów obowiązujących na poziomie krajowym. Standaryzacja działań umożliwia szybkie reagowanie na zagrożenia, minimalizuje ryzyko powielania błędów w procedurach oraz ułatwia współpracę między administracją wojewódzką, samorządową a służbami ratowniczymi. Standaryzacja działań umożliwia szybkie reagowanie na zagrożenia, minimalizuje ryzyko powielania błędów w procedurach oraz ułatwia współpracę między administracją wojewódzką, samorządową a służbami ratowniczymi (System zarządzania kryzysowego w administracji publicznej, 2026).

W kontekście usprawnienia koordynacji działań rekomenduje się systematyczne organizowanie ćwiczeń międzyinstytucjonalnych, zarówno w skali województwa, jak i międzynarodowej. Regularne symulacje kryzysowe pozwalają weryfikować skuteczność procedur, identyfikować luki w komunikacji oraz doskonalić współpracę między WBiZK, gminami, powiatami i służbami ratowniczymi. Ponadto warto wprowadzić mechanizmy stałego monitoringu oraz ewaluacji realizowanych działań, które umożliwią szybką reakcję na nieprawidłowości oraz wprowadzanie korekt w procedurach. Takie podejście zwiększa gotowość administracji i służb do reagowania na zagrożenia oraz poprawia efektywność funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego (Jaszczur & Noga, 2024).

Rozwój narzędzi technologicznych stanowi kolejny istotny obszar usprawnień. Integracja systemów informatycznych, platform wymiany danych oraz systemów wczesnego ostrzegania pozwala na bieżącą analizę zagrożeń i szybsze podejmowanie decyzji operacyjnych. Wdrożenie nowoczesnych rozwiązań teleinformatycznych sprzyja efektywniejszej komunikacji między instytucjami, a także umożliwia prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych skierowanych do społeczności lokalnych, co w konsekwencji zwiększa odporność społeczną (Drzewiecki, 2024).

Kolejnym kierunkiem działań jest rozwój kompetencji administracji i służb ratowniczych, co jest kluczowe dla utrzymania wysokiego poziomu gotowości operacyjnej. W województwie małopolskim Państwowa Straż Pożarna regularnie organizuje i wspiera różnorodne szkolenia doskonalące, które obejmują zarówno

aspekty praktyczne działań ratowniczych, jak i zagadnienia związane z koordynacją oraz współpracą międzyinstytucjonalną. Przykładem są szkolenia dedykowane komendantom gminnych jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, podczas których uczestnicy zdobywają wiedzę i umiejętności niezbędne do efektywnego zarządzania jednostkami oraz koordynowania działań ratowniczych na poziomie lokalnym. Ponadto w Małopolsce prowadzone są szkolenia dla samorządowców z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, obejmujące praktyczne aspekty reagowania kryzysowego, planowania działań oraz współpracy z innymi służbami ratowniczymi i instytucjami. W ramach działań szkoleniowych organizowane są także kursy specjalistyczne, w tym przygotowanie zespołów prasowych PSP do profesjonalnej komunikacji z mediami w sytuacjach kryzysowych, co stanowi element budowania odporności społecznej i poprawy informowania mieszkańców o zagrożeniach (Komenda Wojewódzka PSP w Krakowie, 2023; Komenda Wojewódzka PSP w Krakowie, 2025).

Zakończenie

Budowanie odporności społecznej stanowi jeden z kluczowych elementów skutecznego systemu ochrony ludności. W literaturze przedmiotu odporność społeczna definiowana jest jako zdolność społeczności do adaptacji, reagowania na zagrożenia oraz odtwarzania funkcji społecznych po wystąpieniu sytuacji kryzysowych. Koncepcja ta obejmuje nie tylko infrastrukturę i procedury operacyjne, ale także rozwój kompetencji społecznych, świadomości ryzyka oraz aktywne włączanie mieszkańców w działania prewencyjne i edukacyjne, co jest uznawane za fundament budowania odporności społeczności lokalnych (Ziarko, 2025). W Polsce proces budowania odporności społecznej w kontekście ochrony ludności realizowany jest poprzez połączenie działań administracji wojewódzkiej, samorządowej, służb ratowniczych oraz organizacji pozarządowych. Istotnym aspektem są systematyczne kampanie edukacyjne, mające na celu uświadamianie mieszkańcom rodzajów zagrożeń, zasad zachowania w sytuacjach kryzysowych oraz sposobów przygotowania własnego gospodarstwa domowego na wypadek katastrof. Programy te obejmują m.in. szkolenia z zakresu pierwszej pomocy, procedur ewakuacyjnych oraz reagowania na zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiacyjne i technologiczne, co jest elementem narodowej polityki bezpieczeństwa obywatelskiego (Komitet do Spraw Pożytku Publicznego, 2026). W praktyce województwa małopolskiego działania edukacyjne obejmują organizację ćwiczeń lokalnych, symulacji kryzysowych oraz szkoleń otwartych dla społeczności. Angażowanie mieszkańców w te procesy pozwala nie tylko weryfikować skuteczność procedur, ale także wzmacnia poczucie odpowiedzialności społecznej i zaufania do instytucji publicznych. Aktywne uczestnictwo społeczności lokalnych w ćwiczeniach i symulacjach zwiększa ich zdolność

do podejmowania samodzielnych działań w początkowych fazach kryzysu, zanim wsparcie służb ratowniczych dotrze na miejsce zdarzenia. Kolejnym wyznacznikiem odporności społecznej jest rozwijanie lokalnych sieci wsparcia i grup wolontariackich – organizacje pozarządowe, stowarzyszenia mieszkańców oraz jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej odgrywają istotną rolę w udzielaniu pomocy humanitarnej, logistycznej i informacyjnej w sytuacjach kryzysowych, co przyczynia się do szybszej reakcji i większej efektywności działań ratowniczych (Sienkiewicz-Małyjurek, 2020).

Nie mniej istotne jest stosowanie nowoczesnych narzędzi komunikacji i informacji publicznej. Platformy cyfrowe, systemy wczesnego ostrzegania, media społecznościowe oraz aplikacje mobilne umożliwiają szybkie przekazywanie komunikatów o zagrożeniach, procedurach bezpieczeństwa i punktach wsparcia w regionie. Regularne publikacje informacyjne i kampanie medialne zwiększają świadomość ryzyka, promują zachowania prewencyjne oraz wspierają włączenie mieszkańców w procesy planowania i reagowania kryzysowego (Portal Obronny, 2025). Analiza wdrażania ustawy o ochronie ludności oraz programu OLiOC w województwie małopolskim jednoznacznie wskazuje, że skuteczność systemu ochrony ludności w Polsce w dużej mierze zależy od sprawnej, dobrze skoordynowanej współpracy między administracją wojewódzką, jednostkami samorządowymi oraz służbami ratowniczymi i medycznymi. Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK), jako centralny element systemu, odgrywa kluczową rolę w integracji procedur, monitorowaniu realizacji zadań oraz wymianie informacji między podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, zapewniając jednocześnie wsparcie doradcze i administracyjne dla gmin i powiatów (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2019). Doświadczenia praktyczne dowodzą, że najwyższa efektywność systemu osiągana jest tam, gdzie wdrożone są jasne mechanizmy koordynacji działań, standaryzacja procedur oraz systematyczne ćwiczenia i szkolenia umożliwiające szybką reakcję w sytuacjach kryzysowych. Budowanie odporności społecznej jako uzupełnienie tych działań – poprzez edukację mieszkańców, przygotowanie informacyjne oraz aktywne angażowanie społeczności lokalnych – znacząco zwiększa efektywność całego systemu ochrony ludności. Analiza wdrożenia programu OLiOC w województwie małopolskim pozwala również wskazać obszary wymagające usprawnienia: przede wszystkim dalszą integrację działań między szczeblami administracji, systematyzację współpracy ze służbami ratowniczymi oraz wdrażanie nowych technologii wspierających zarządzanie kryzysowe. Rekomendacje wynikające z tych obserwacji mają zarówno charakter praktyczny, jak i wartość naukową, mogąc posłużyć jako model wdrażania podobnych rozwiązań w innych regionach kraju oraz stanowić punkt wyjścia do dalszych badań nad efektywnością administracji wojewódzkiej w systemie ochrony ludności. Podsumowując, doświadczenia

województwa małopolskiego jednoznacznie wskazują, że skuteczny system ochrony ludności wymaga zintegrowanego, kompleksowego i świadomego działania wszystkich uczestników systemu – obejmującego ramy prawne, kompetencje administracyjne, współpracę ze służbami, wdrożenie standardów OLiOC oraz aktywne włączanie społeczności lokalnych. Tylko poprzez spójne, wielopoziomowe i świadome działania możliwe jest osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, minimalizacja skutków zagrożeń oraz budowanie trwałej odporności społecznej.

Bibliografia:

Publikacje

- Adamczewska, M. (2025). Świadomość obywatelska i przygotowanie społeczne jako element strategicznej odporności państwa w warunkach zagrożenia. *Wiedza Obronna*. <https://wiedzaobronna.edu.pl/index.php/wo/article/view/403>
- Drzewiecki, D. (2024). Metodyka przetwarzania cyberinformacji w procesie ostrzegania przed wystąpieniem ekstremalnych zjawisk pogodowych. *Zeszyty Naukowe WSB Poznań*, 107(4). <https://doi.org/10.58683/dnswsb.2012>
- Jaszczur, W., & Noga, H. (2024). Conditions for efficient cooperation of crisis management entities on the example of a traffic disaster simulation exercise. *Roczniki Nauk Społecznych*, 52(1). <https://doi.org/10.18290/rns2024.0011>
- Kołpaczynski, E. (2022). Civil defence in Poland in terms of needs and legal regulations. *Studia nad Bezpieczeństwem*, 7, 133–125. <https://doi.org/10.34858/SNB.7.2022.010>
- Kupryjańczyk, M. W. (2025). Building resilience of the society to crisis situations. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej*. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0055.1731>
- Ochyra-Żurawska, K., Skwarek, Z., Zygo, K., & Ochyra, P. (2024). Bezpieczeństwo zewnętrzne Polski – współczesne wyzwania i zagrożenia. *Prawo i Bezpieczeństwo – Law & Security*, 2024, 58-75. doi: <https://doi.org/10.4467/29567610PIB.24.004.19840>
- Sienkiewicz-Małjurek, K. (2020). Odporność i przedsiębiorczość w zarządzaniu kryzysowym. *Ekonomia Społeczna. Social Entrepreneurship Review*, 2, 22–36. <https://doi.org/10.15678/ES.2020.2.03>
- Spelak, M. A. (2012). Esencjonalne ujęcie zarządzania kryzysowego (pod merytoryczną opieką M. Ptaka). *Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego*, 1(3), 82–90. <https://www.wojsko-polskie.pl/awl/u/59/5b/595b9172-cd04-4bd2-8944-932c23643178/11spelak.pdf>
- Ziarko, J. (2025). Odporność społeczności lokalnej na zagrożenia kryzysowe – ku holistycznym ramom odporności. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, 1, 145–160. <https://doi.org/10.48269/2451-0718-btip-2025-1-009>

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (2007) Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf>

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (2024). Dz.U. 2024 poz. 1907. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001907/T/D20241907L.pdf>

Źródła internetowe

Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Miechowie (2025). *Ćwiczenia obronne „Współpraca 2025” – zgranie służb w sytuacji kryzysowej*. <https://www.gov.pl/web/kppsp-miechow/cwiczenia-obronne-wspolpraca-2025--zgranie-sluzb-w-sytuacji-kryzysowej>

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie. (2025). Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w Małopolsce. <https://www.gov.pl/web/kwpsp-krakow/program-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-w-malopolsce>

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie. (2023). Szkolenie dla zespołu prasowego MKW PSP oraz rzeczników prasowych komendantów powiatowych i miejskiej PSP woj. małopolskiego. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/kwpsp-krakow/szkolenie-dla-zespołu-prasowego-mkw-psp-oraz-rzeczniów-prasowych-komendantów-powiatowych-i-miejskiej-psp-woj-malopolskiego>

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie. (2025). Bezpieczeństwo to wspólna sprawa – zakończyliśmy II turę szkoleń dla samorządowców z Małopolski. Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/kwpsp-krakow/bezpieczenstwo-to-wspolna-sprawa-zakonczylysmi-ii-ture-szkolen-dla-samorzadowcow-z-malopolski>

Komitet do Spraw Pożytku Publicznego. (2026). Odporność społeczna – siła społeczności w sytuacjach kryzysowych. <https://www.gov.pl/web/pozytek/odpornosc-spoieczna--silá-spoiecznosci-w-sytuacjach-kryzysowych>

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (2025). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>

LEX Bezpieczeństwo i Zarządzanie Kryzysowe: Zarządzanie kryzysowe (2026). Zarządzaj ryzykiem, nie kryzysem! <https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/lex/bezpieczenstwo-i-zarzadzanie-kryzysowe/w-administracji-publicznej>

Obrona Cywilna w Polsce. (2025). *Prewencja zamiast paniki – jak gmina chroni mieszkańców przed zagrożeniami?* <https://oc-polska.pl/art-prewencja-zamiast-paniki.html>

Portal Obronny (2025). Wzmacnianie odporności społecznej, rozwój komunikacji kryzysowej i edukacja w zakresie bezpieczeństwa. <https://portalobronny.se.pl/polityka-obronna/wzmacnianie-odpornosci-spoiecznej-rozwoj-komunikacji-kryzysowej-i-edukacja-w-zakresie-bezpieczenstwa-aa-pvtX-3Zei-jrmZ.html>

Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Obieg informacji i rola RCB w systemie zarządzania kryzysowego (2025). Gov.pl. <https://www.gov.pl/web/rcb/obieg-informacji-i-rola-rcb-w-systemie-zarzadzania-kryzysowego>

Urząd Wojewódzki w Krakowie (2025). *Ochrona ludności to my i wy – mija rok od podjęcia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Małopolska. <https://www.malopolska.uw.gov.pl/PressArticlePage.aspx?id=17891>

Policja w działaniu na rzecz ochrony ludności i obrony cywilnej

Streszczenie

Kwestie związane z ochroną ludności oraz obroną cywilną, zwłaszcza przy uwzględnieniu współczesnych zagrożeń powinny być priorytetem dla rządzących. W latach 2022–2024 na skutek braku odpowiednich regulacji prawnych zadania państwa w tym zakresie nie były określone. Luka ta została wypełniona przez ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej. Określono w niej między innymi zadania w zakresie struktury zarządzania, podziału kompetencji w zależności od szczebla administracyjnego, odpowiedzialności poszczególnych organów czy też sposób finansowania. Do najważniejszych podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań określonych w powyższej ustawie należą Państwowa Straż Pożarna oraz samorządy terytorialne. Mimo, że nie jest to wprost wskazane, istotną rolę w realizacji założeń tej ustawy powierzono polskiej Policji. Oprócz podstawowych zadań wynikających z ustawy o Policji czy też ustawy o zarządzaniu kryzysowym, formacja ta na podstawie opisywanej regulacji odpowiedzialna jest za bardzo ważny komponent, a mianowicie stworzenie efektywnego Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej. Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat kilkakrotnie podejmowano próby stworzenia takiego systemu. Niestety głównie na skutek niewystarczających środków finansowych rozwiązanie te, obejmujące cały kraj nie zostało wdrożone. Aktualnie taką szansę daje ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz zaawansowane w Policji prace nad budową tego systemu w oparciu o powszechny w Europie standard TETRA.

Słowa kluczowe: ochrona, obrona cywilna, system łączności, TETRA

1 nadinsp. dr Rafał Kochończyk, Zastępca Komendanta Głównego Policji, ORCID: 0000-0002-1432-1927

Police in action for public protection and civil defense

Abstract

Issues related to public protection and civil defense, especially considering modern threats, should be a priority for the government. Between 2022 and 2024, due to a lack of appropriate legal regulations, the state's tasks in this area remained undefined. This gap was filled by the Act on Public Protection and Civil Defense. The Act defines, among other things, tasks regarding the management structure, the division of competencies across administrative levels, the responsibilities of individual authorities, and the funding mechanisms. The State Fire Service and local government units are among the most important entities responsible for implementing the tasks specified in the Act. Although not explicitly stated, a significant role in achieving the objectives of this Act has been assigned to the Polish Police. In addition to its primary duties under the Police Act and the Crisis Management Act, the formation is responsible under the described regulation for a crucial component: the creation of an effective National Secure Communication System. Over the past twenty years, several attempts have been made to establish such a system. Unfortunately, primarily due to insufficient funding, a nationwide solution was never implemented. Currently, the Act on Public Protection and Civil Defense, combined with the advanced work within the Police to build this system based on the common European TETRA standard, provides such an opportunity.

Keywords: civil protection, civil defense, communication system, TETRA

Wstęp

Kwestie związane z ochroną ludności i obroną cywilną na skutek zdarzeń, jakie miały miejsce w przeciągu ostatnich kilku lat (m.in. pandemia covid, agresja zbrojna Rosji w Ukrainie) stały się dla rządzących priorytetem, o czym świadczy chociażby intensywne prace legislacyjne w wyniku których uchwalono w dniu 5 grudnia 2024 r., ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej (UOLiOC, 2024).

Celem przygotowanej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji ustawy było stworzenie nowoczesnego, kompleksowego, zdolnego do reakcji na aktualne zagrożenia systemu ochrony ludności. Wprowadzona regulacja stanowi istotne uzupełnienie innego aktu prawnego jakim jest ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, w której to autorzy nie uwzględnili przepisów dotyczących funkcjonowania obrony cywilnej.

Zgodnie z założeniami UOLiOC wdrożony system ochrony ludności został oparty o działające struktury, wykorzystujące potencjał Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczej Straży Pożarnej, poszczególnych szczebli zarządzania kryzysowego, systemu powiadamiania ratunkowego, Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz organizacji pozarządowych, których celem jest uczestniczenie w siedmiu podstawowych filarach, a mianowicie:

- system ostrzegania i alarmowania;
- ewakuacja i przejęcie osób;
- schrony i miejsca ukrycia dla ludności;
- wzmacnianie społecznej odporności;
- budowanie zasobów oraz struktur ochrony ludności i obrony cywilnej;
- funkcjonowania ochrony ludności w czasie wojny;
- finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozwiązania pewną nowością w omawianej ustawie jest powołanie korpusu obrony cywilnej, który zarządzany jest przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W skład korpusu obrony cywilnej wchodzi;

- personel obrony cywilnej – są to osoby którym nadano przydział mobilizacyjny obrony cywilnej, osoby powołane do służby w obronie cywilnej w drodze naboru ochotniczego, członkowie krajowej rezerwy obrony cywilnej powołani do służby w obronie cywilnej, funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej;
- krajowa rezerwa obrony cywilnej – składająca się z emerytów policyjnych w znaczeniu art. 3 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z dnia 18 lutego 1994 r., którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych.

Policja w systemie ochrony ludności i zarządzania kryzysowego

Zgodnie z ustawą, Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do

utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (Ustawa o Policji, 1990). Jako największa formacja podległa ministerstwu spraw wewnętrznych jest istotnym elementem w systemie bezpieczeństwa państwa (Wiśniewski, 2013, Gwardyński, 2019).

Wyraz policja w UOLiOC pojawia się czternaście razy w tym w pięciu artykułach części merytorycznej oraz w siedmiu artykułach w rozdziale 13. Zgodnie z art. 2 ust. 4 też realizacja zadań związanych z tym zagadnieniem odbywa się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, w którym to Policja ma już ugruntowaną pozycję.

Ustawowa definicja zarządzania kryzysowego oznacza działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Zarządzanie kryzysowe to permanentny cykl działania w poszczególnych fazach, które nie mają wyznaczonych konkretnych granic i mogą się nawzajem przenikać.

W tym miejscu należy stwierdzić, że ugruntowała się praktyka polegająca na tym, że Policja uczestniczy we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego (Piękoś, 2023). Każda z nich nakłada, wyznacza różne zadania poczynając od pracy analitycznej poprzez zabezpieczenie mienia do dokumentacji zdarzeń.

Poniżej zaprezentowano jedynie wybrane elementy realizowane przez Policję w poszczególnych fazach.

Faza zapobiegania

Przy działaniach eliminujących lub redukujących prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia lub podjęcia starań w celu ograniczenia ich skutków do obowiązków Policji należy m.in.:

- dokonywanie bieżącej analizy sytuacji, które mogą spowodować zagrożenia;
- udział w opracowywaniu przez odpowiednie organy aktów prawnych ograniczających możliwość zaistnienia zagrożenia;
- egzekwowanie przestrzegania przepisów wydanych przez właściwe organy.

Faza przygotowania

Główne zadania w tej fazie polegają na m.in.:

- tworzeniu i aktualizacji policyjnych planów i procedur;
- organizowaniu i przeprowadzaniu szkoleń oraz ćwiczeń;
- dokonywaniu przeglądu oraz inwentaryzacji sprzętu, wyposażenia, środków transportu itp.;
- zapewnienie systemu łączności i wymiany informacji.

Faza reagowania

Jest to chyba najbardziej złożona faza, w której możemy wyróżnić dwa etapy:

- Etap I – wstępny polegający na przyjęciu informacji o zdarzeniu, zweryfikowaniu przekazanych informacji, powiadomienie innych służb, organów itp.
- Etap II – zasadniczy polegający na działaniach porządkowych (odizolowanie tere-
nu), działaniach ratowniczych (pomoc w ewakuacji), działaniach infor-
macyjnych (ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach).

Faza odbudowy

W tej ostatniej fazie działania Policji skierowane są na zadania związane z zapew-
nieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze, gdzie zdarzenie zaist-
niało np. zabezpieczenie ciągów komunikacyjnych zarówno dla służb ratowniczych,
jak i osób ewakuowanych, wykonywanie czynności procesowych, sporządzanie
analiz w celu wyciągnięcia wniosków, wprowadzenie korekt planistycznych.

System Bezpieczeństwa Łączności Państwowej

Oprócz działań we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego w myśl UOLiOC
Policja odgrywa jeszcze jedną rolę. Zgodnie z art. 74 ust.1 minister właściwy do
spraw wewnętrznych zobowiązany został do zorganizowania i nadzorowania
Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej (dalej SBŁP). Zadania te zostały prze-
kazane polskiej Policji (Zarządzenie Ministra SWiA, 2025). Decyzja taka została
podjęta z uwagi na fakt, że formacja ta jest aktualnie jedyną służbą MSWiA, która
efektywnie wdraża standard cyfrowej radiokomunikacji TETRA.

Dlaczego stworzenie Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej jest tak istot-
ne? SBŁP to wielowarstwowy system składający się ze zbioru zastępowalnych ele-
mentów powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdol-
ną do zapewnienia bezpieczeństwa i odporności komunikacji na potrzeby realizacji
zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ratow-
nictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego.

Według założeń SBŁP ma zapewnić:

- zbudowanie interoperacyjności między systemami łączności i komunikacji ad-
ministracji publicznej, służb podległych ministrowi właściwemu do spraw we-
wnętrznych oraz innymi wydzielonymi systemami łączności, w tym z systemami
pozostającymi we właściwości Ministra Obrony Narodowej;
- możliwość przekazywania informacji o zagrożeniach między elementami syste-
mu wykrywania zagrożeń;
- możliwość powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach
oraz zapewnienia bezpiecznej łączności między służbami państwowymi i pod-
miotami ochrony ludności przy wykonywaniu zadań ochrony ludności i porząd-
ku publicznego;

- funkcjonowanie kanałów łączności w sieciach telekomunikacyjnych, z uwzględnieniem sieci stacjonarnej, radiowej, komórkowej i satelitarnej
SBŁP składa się z następujących podsystemów;
- jawnej łączności stacjonarnej (SBŁP-J);
- niejawnej łączności stacjonarnej (SBŁP-N);
- wielopunktowej wideokonferencji (SBŁP-V);
- bezpiecznej radiowej łączności mobilnej (SBŁP-M) - w tym niejawnej komórkowej;
- bezpiecznej radiowej łączności trankingowej (SBŁP-T);
- bezpiecznej łączności satelitarnej (SBŁP-S), w tym niejawnej.
Do zadań operatora, którym jest minister spraw wewnętrznych, należy:
- zarządzanie siecią łączności państwowej, w tym wchodzącymi w jej skład urządzeniami i infrastrukturą telekomunikacyjną, w tym wydzielonymi, bezpiecznymi sieciami teletransmisyjnymi pozostającymi we właściwości ministra spraw wewnętrznych;
- określanie minimalnych warunków technicznych niezbędnych do zapewnienia realizacji połączeń dla stacjonarnych i mobilnych telekomunikacyjnych urządzeń końcowych SBŁP;
- zapewnienie możliwości szyfrowania komunikacji pomiędzy użytkownikami instytucjonalnymi i indywidualnymi SBŁP, w tym z wykorzystaniem urządzeń i narzędzi kryptograficznych certyfikowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, opracowywanie i aktualizacja dokumentacji bezpieczeństwa SBŁP w zakresie poszczególnych podsystemów;
- zapewnienie rozliczalności użytkowników instytucjonalnych oraz użytkowników indywidualnych SBŁP;
- zapewnienie utrzymania i rozwoju SBŁP, w tym warunków technicznych do realizacji połączeń;
- zarządzanie bezpieczeństwem SBŁP.

Dlaczego stworzenie i określenie ram funkcjonowania SBŁP jest tak istotne? Niewątpliwie we współczesnym świecie kwestie związane z łącznością są kluczowe. Brak jednolitego systemu, skupiającego wszystkie służby uniemożliwia właściwą realizację zadań zarówno w czasach pokoju, jak i też kryzysu.

W Polsce prace nad stworzeniem jednolitego systemu łączności trwają od ponad dwudziestu lat. Mimo to w służbach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji nadal nie stworzono jednolitego, kompatybilnego dla wszystkich formacji systemu. Nadal policjanci i strażacy korzystają z systemów łączności analogowej podatnej na zakłócenia, podsłuchiwanie, ingerowanie w jej strukturę. Biorąc pod uwagę występujące zagrożenia, niejednokrotnie mogące być inspiracją zewnętrznych służb specjalnych, jak i też występujące z większym nasileniem klęski żywiołowe, stworzenie jednolitego, wydajnego, bezpiecznego systemu łączności

radiowej służącej służbom, samorządom, podmiotom odpowiedzialnym za zarządzanie kryzysowe staje się koniecznością.

Na podstawie raportów Najwyższej Izby Kontroli, można stwierdzić, że Polska straciła wiele lat i pozostaje jedynym państwem w Unii Europejskiej, który nie posiada jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej (Raport NIK, 2025, s. 13). Kontrolerzy NIKu, wskazali przyczyny braku dotychczasowego uruchomienia ogólnokrajowego systemu łączności radiowej, mianowicie: brak dedykowanego mechanizmu finansowania oraz brak koordynatora na poziomie wyższym niż Komendant Główny Policji, który miałby możliwość skutecznie kierować budową systemu wykorzystywanego przez służby i instytucje państwowe na obszarze całego kraju.

Omawiając kwestie jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej najbardziej wymowna jest opracowana przez kontrolerów NIKu oś czasu tworzenia takiego systemu, która została zaprezentowana w poniższej tabeli.

Tabela 1. Działania podejmowane na rzecz stworzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej – na podstawie opracowania NIK

Rok	Czynności
2004	Analiza systemów radiokomunikacyjnych przez MSWiA i Instytut Łączności Wydanie rekomendacji dla systemu TETRA
2010	Ogłoszenie przetargu na Ogólnokrajowy Cyfrowy System Łączności Radiowej (OCSŁR)
2011	Unieważnienie przetargu z powodu braku finansowania Powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. OCSŁR Rekomendacja dla systemu TETRA
2015	Przekazanie dokumentu Prezesowi Rady Ministrów Dokument zwrócony do MSWiA w związku z powołaniem nowego Prezesa Rady Ministrów
2016	Utworzenie zespołu MSWiA do analizy standardu dla OCSŁR Powierzenie Komendantowi Głównemu Policji zadania zbudowania i pełnienia roli operatora OCSŁR
2022	Uchylenie decyzji o powierzeniu Policji roli operatora OCSŁR-P Powołanie kolejnego zespołu MSWiA Rekomendacja dla systemu TETRA
2024	Powołanie nowego zespołu MSWiA Analiza infrastruktury telekomunikacyjnej pod kątem budowy systemu radiokomunikacyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Najwyższej Izby Kontroli.

Jak widać z powyższego zestawienia od ponad 20 lat trwa analiza oraz permanentne powoływanie zespołów mimo, że trzykrotnie – w roku 2004, 2015, 2022 – rekomendowano system TETRA jako jednolity system cyfrowej łączności radiowej.

Powyższe okoliczności były podstawą do sformułowania przez NIK następujących wniosków:

- brak jednolitego systemu łączności;
- niedostateczny nadzór;
- niedostateczne mechanizmy finansowania oraz problemy z interoperacyjnością co negatywnie przekłada się na efektywność współdziałania służb;
- pilna potrzeba wdrożenia zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania systemów łączności radiowej podległej MSWiA.

Co oznacza standard TETRA

Standard TETRA (ang. *TErrestrial TRunked RADio*) został opracowany w latach 90 XX wieku przez Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI). Biorąc pod uwagę założenia, system ten dzięki takim cechom jak niezawodność, szybkość, a także kompatybilność z innymi systemami łączności w głównej mierze dedykowany został dla służb bezpieczeństwa i ratowniczych w celu zapewnienia właściwej współpracy. Dowodem na funkcjonalność tego systemu jest również fakt, że TETRA została wskazana w Rekomendacji Police Co-Operation z czerwca 2003 r. do Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. jako system właściwy do stosowania przez służby z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa w strefie Schengen. Mimo upływu lat TETRA jest nadal modyfikowana, dodawane są nowe funkcjonalności, tym samym pozostaje konkurencyjna w stosunku do nowszych rozwiązań w tym również do szerokopasmowego systemu komórkowego np. LTE.

System ten dowiódł swojej przydatności nie tylko w segmencie służb porządkowych i ratowniczych (policja, straż pożarna, służby medyczne) ale również w takich sektorach jak:

- transport – metro, porty lotnicze;
- energetyka i przemysł – obsługa rafinerii, elektrownie;
- logistyka – centra przeładunkowe, porty morskie.

System TETRA daje wiele możliwości komunikacyjnych do których między innymi zaliczamy:

- Tryb Direct Mode (DMO) – w trybie tym umożliwiona jest bezpośrednia komunikacja radiotelefon-radiotelefon bez użycia infrastruktury sieciowej (można to porównać do działania krótkofalówek), jest to bardzo istotne zwłaszcza w przypadku awarii sieci, stacji bazowych itp.;
- Szybkie nawiązywanie połączeń – poniżej 300 ms;

- Komunikacja grupowa – jeden dyspozytor może komunikować się w jednym czasie z wieloma użytkownikami;
- Priorytetyzacja – w przypadku przeciążenia sieci, najważniejsze połączenia np. sygnał alarmowy, mają pierwszeństwo w korespondencji.

System ten zapewnia rozbudowane środki bezpieczeństwa informacyjnego w postaci np.:

- uwierzytelnianie użytkownika i infrastruktury sieciowej;
- szyfrowanie informacji przekazywanych przez kanał radiowy;
- szyfrowanie informacji w relacji end-to-end;
- utajnianie tożsamości abonentów;
- zdalną blokadę terminali.

System łączności w działaniach kryzysowych

Jak ważna jest łączność w sytuacjach kryzysowych pokazały działania podczas powodzi jaka miała miejsce we wrześniu 2024 roku na południu Polski. Mimo, że jak wyżej zaznaczono nie funkcjonował jednolity system łączności radiowej to polska Policja wykorzystując swoje zasoby stworzyła tymczasową sieć łączności umożliwiającą współdziałanie służb ratowniczych, samorządów oraz administracji państwowej.

Dlaczego stworzenie takiej sieci było, aż tak istotne? Należy zdać sobie sprawę, że we współczesnym dość dobrze skomunikowanym świecie (KRRiT, 2022), brak możliwości nawiązania kontaktu stanowi istotne obniżenie poczucia bezpieczeństwa, zwłaszcza dla osób które zagrożone były utratą własnego majątku przez klęskę żywiołową, jaką była powódź.

Na obszarze dotkniętym powodzią zniszczeniu uległa łączność telefoniczna stacjonarna i komórkowa. Tym samym wiele osób, jak i też działające w tym rejonie służby ratownicze pozbawione były możliwości komunikowania się. Do dyspozycji służb, władz państwowych i samorządowych pozostawał jedynie system łączności radiowej.

Zabezpieczenie łączności podczas tej operacji wymagało zaangażowania odpowiedniego potencjału osobowego, sprzętowego oraz konieczność zorganizowania ścisłego współdziałania pomiędzy różnymi jednostkami Policji, jak również innymi podmiotami. Zadania związane z organizacją i zapewnieniem bezpieczeństwa podczas operacji wymagały szybkiego reagowania oraz niezawodności systemów łączności, jak i zapewnienia właściwej organizacji łączności współdziałania i dowodzenia.

Przykładowe działania w zakresie tworzenia infrastruktury telekomunikacyjnej na terenie województwa dolnośląskiego:

- Uruchomiona mobilna stacja bazowa TETRA w siedzibie komendy powiatowej Policji w Kłodzku.

- Uruchomiona mobilna stacja bazowa TETRA z wykorzystaniem ruchomego stanowiska dowodzenia Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji BOA na terenie jednostki wojskowej w Kłodzku.
- Na terenie Komisariatu Policji Polanica Zdrój - uruchomiony węzeł sieci komputerowej (SDWAN) umożliwiający łączenie wielu zasobów dostępu do Internetu w oparciu o technologie transmisji satelitarnej.
- Komisariat Policji Łądek Zdrój - uruchomiono łączność radiową i telefoniczną na bazie Systemu Radiokomunikacyjnego Policji-TETRA przy wykorzystaniu mobilnej stacji bazowej TETRA na terenie Łądek Zdrój, Stronie Śląskie i okolice.
- Komisariat Policji Kamieniec – zainstalowanie stacji bazowej SRP-T na dachu budynku oraz zainstalowanie węzła teleinformatycznego Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej numeru 112 w nowej lokalizacji zapewniając w ten sposób łączę satelitarne oraz redundantną sieć komórkową.
- Przekazano 6 zestawów łączności satelitarnej dla potrzeb zapewnienia transmisji danych.
- Przygotowano, przetestowano oraz uruchomiono transmisję obrazu z policyjnego śmigłowca Bell 407.

Warto podkreślić, że to policyjni specjaliści zapewnili na terenie powiatu kłodzkiego sygnał TETRA zarówno na potrzeby Policji, Ministerstwa Obrony Narodowej, w tym m.in. Wojskowego Szpitala w Łądku Zdroju, Sił Zbrojnych RP (w tym Żandarmerii Wojskowej, Wojskom Obrony Terytorialnej) i innym użytkownikom pozapolicyjnym posiadającym urządzenia końcowe tego systemu.

Wybrane działania na terenie województwa opolskiego:

- Uruchomiono zapasowe stanowisko kierowania dla Komendy Powiatowej Policji w Nysie.
- Zainstalowano satelitarny zestaw transmisji danych na pojeździe Nieetatowego Zespołu do Poszukiwań Osób Zaginionych w Terenie Otwartym, Samodzielnego Pododdziału Prewencji Policji w Opolu.
- Dostarczono sprzęt informatyczny niezbędny do prowadzenia prac sztabowych, analitycznych, rejestracji zdarzeń na terenach popowodziowych.

Inne przedsięwzięcia w trakcie działań powodziowych:

- Zapewniono obsługę wideokonferencji dla Prezesa Rady Ministrów za pomocą policyjnej sieci wideokonferencyjnej.
- Za pośrednictwem policyjnej sieci wideokonferencyjnej udostępniono w czasie rzeczywistym obraz z policyjnego śmigłowca oraz pięciu bezzałogowych statków powietrznych Państwowej Straży Pożarnej.
- Zapewniono dostęp do strumieni wideo przekazywanych z bezzałogowych statków powietrznych Państwowej Straży Pożarnej oraz Ministerstwa Obrony Narodowej.

Podsumowanie

Państwo musi być przygotowane zarówno na tradycyjne zagrożenia, jak i te współczesne takie, jak ataki cybernetyczne, dezinformację, ekstremalne warunki atmosferyczne. Nowoczesny system radiowy musi uwzględniać jakość połączeń stacjonarnych i mobilnych, odpowiedni poziom szyfrowania korespondencji, niezawodność w przypadku wyłączenia stacji bazowych. Efektywne działanie różnych służb, zwłaszcza na rozległych terenach objętych na przykład powodzią, wymaga skutecznego systemu łączności radiowej, nie tylko dla służb ratowniczych ale także dla władz samorządowych. Szansą, na sfinalizowanie trwających ponad dwadzieścia lat prac nad jednolitym systemem łączności radiowej jest uchwalona w grudniu 2024 roku ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. W ustawie tej minister właściwy do spraw wewnętrznych został wskazany jako podmiot odpowiedzialny za stworzenie Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej oraz przekazaniu zadań związanych z tworzeniem tego typu sieci Policji, która jako jedyna ze służb podległych MSWiA wdrożyła system w docelowym standardzie cyfrowej radiokomunikacji TETRA. Dzięki temu oraz, co bardzo istotne zapewnieniu stabilnego finansowania, projekt ten ma w końcu realną szansę na realizację.

Bibliografia:

- Gorazdowski, K. (2023) Rola i zadania policji w sytuacjach kryzysowych. W: M. Cupryjak, & M. Jasztal & P. Ostrowski (Red.), *Prawne, merytoryczne, organizacyjne i informacyjne mechanizmy zarządzania sytuacjami kryzysowymi w zinstytucjonalizowanym systemie bezpieczeństwa państwa*, (s.11-34). WNUS Szczecin.
- Gwardyński, R. (2019). System bezpieczeństwa państwa w ujęciu prakseologicznym, *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy*, 33(4), 53–62.
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, „75,8 proc. Polaków korzysta ze smartfona, a z tabletu 12,3 proc.”, <https://www.gov.pl/web/krrit/758-proc-polakow-korzysta-ze-smartfona-z-tabletu-123-proc> [dostęp: 15.01.2025].
- Rekomendacja police co-operation z czerwca 2003 r. do konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. jako system właściwy do stosowania przez służby z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa w strefie Schengen (dz. urzęd. UE L2000.239.19).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie sposobu korzystania z systemu bezpiecznej łączności państwowej, minimalnych wymagań technicznych i funkcjonalnych oraz minimalnego poziomu bezpieczeństwa usług tego systemu (Dz.U. 2025 poz. 1859).
- Ustawa z dnia 05 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm).

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1121).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636, 718).

Wiśniewski, B. (2013). *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*. WSPol Szczepno.

Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2025 r., w sprawie zlecenia zadań związanych z organizacją, budową, utrzymaniem i modernizacją podsystemu radiowej łączności trunkingowej (SBŁP-T) w latach 2025-2026.

Ochrona ludności i obrona cywilna jako element realizacji konceptcji *human security* we współczesnym państwie

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę znaczenia ochrony ludności i obrony cywilnej w realizacji założeń koncepcji *human security* we współczesnym środowisku bezpieczeństwa. Celem opracowania jest ukazanie roli systemu ochrony ludności w zapewnianiu bezpieczeństwa człowieka oraz budowaniu odporności państwa i społeczeństwa wobec współczesnych zagrożeń, takich jak konflikty zbrojne, katastrofy naturalne, zmiany klimatyczne, zagrożenia hybrydowe czy kryzysy infrastrukturalne. Główny problem badawczy sprowadza się do pytania, w jaki sposób ochrona ludności i obrona cywilna realizują założenia koncepcji *human security*. Przyjęto hipotezę, zgodnie z którą skutecznie funkcjonujący system ochrony ludności i obrony cywilnej stanowi jeden z kluczowych mechanizmów zapewniania bezpieczeństwa człowieka. W artykule zastosowano analizę literatury przedmiotu, dokumentów strategicznych oraz obowiązujących regulacji prawnych, w szczególności ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej z 2024 roku. Analiza wykazała, że współczesna ochrona ludności pełni nie tylko funkcję reagowania kryzysowego, ale również wzmacnia odporność społeczną, rozwija zdolności adaptacyjne obywateli oraz wspiera ciągłość funkcjonowania państwa w sytuacjach zagrożeń. Szczególne znaczenie przypisano edukacji dla bezpieczeństwa, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz modernizacji systemu ochrony ludności jako warunkom skutecznej realizacji założeń *human security*.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, *human security*, odporność społeczna, bezpieczeństwo człowieka, zarządzanie kryzysowe, bezpieczeństwo państwa

1 mgr Edyta Zbyrowska, Akademia WSB, ORCID: 0009-0002-8102-8672

Civil Protection and Civil Defence as Elements of the Implementation of the Human Security Concept in the Contemporary State

Abstract

The article addresses the significance of civil protection and civil defense in implementing the concept of human security within the contemporary security environment. The aim of the study is to present the role of the civil protection system in ensuring human security and strengthening the resilience of the state and society against modern threats such as armed conflicts, natural disasters, climate change, hybrid threats, and infrastructure crises. The main research problem concerns the question of how civil protection and civil defense implement the assumptions of the human security concept. The hypothesis assumes that an effectively functioning civil protection and civil defense system constitutes one of the key mechanisms for ensuring human security. The study is based on an analysis of the relevant literature, strategic documents, and legal regulations, particularly the 2024 Act on Civil Protection and Civil Defense. The analysis demonstrates that contemporary civil protection performs not only crisis response functions but also strengthens social resilience, develops citizens' adaptive capacities, and supports the continuity of state functioning in emergency situations. Particular attention is given to security education, interinstitutional cooperation, and modernization of the civil protection system as essential conditions for the effective implementation of the human security concept.

Keywords: civil protection, civil defense, human security, social resilience, human security policy, crisis management, state security

Wstęp

Współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się dynamiką oraz wielowymiarowością zagrożeń, które coraz częściej oddziałują bezpośrednio na życie i funkcjonowanie człowieka. Tradycyjne postrzeganie bezpieczeństwa, koncentrujące się przede wszystkim na ochronie granic państwa i zapewnieniu jego integralności terytorialnej, okazuje się niewystarczające wobec wyzwań XXI wieku. Pandemia COVID-19, nasilające się katastrofy naturalne, zagrożenia hybrydowe, cyberataki, dezinformacja czy konsekwencje wojny na Ukrainie unaocznily, że bezpieczeństwo państwa jest ściśle związane z bezpieczeństwem jednostki oraz odpornością społeczeństwa na sytuacje kryzysowe. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera koncepcja *human security*, której istotą jest zapewnienie ochrony człowieka przed zagrożeniami o charakterze militarnym i niemilitarnym.

Istotnym elementem realizacji założeń *human security* jest system ochrony ludności i obrony cywilnej. Jego podstawowym celem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa obywateli poprzez działania związane z ostrzeganiem i alarmowaniem ludności, organizacją ewakuacji, udzielaniem pomocy humanitarnej, przygotowaniem infrastruktury ochronnej czy edukacją społeczeństwa w zakresie reagowania kryzysowego (Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, 2024). Współcześnie system ten stanowi jeden z kluczowych filarów budowania odporności państwa i społeczeństwa wobec zagrożeń zarówno czasu pokoju, kryzysu, jak i wojny.

Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w warunkach polskich. Położenie geopolityczne Polski, doświadczenia związane z pandemią COVID-19, kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej oraz konsekwencje wojny rosyjsko-ukraińskiej uwiarykowały potrzebę wzmocnienia systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Jednocześnie od lat wskazuje się na liczne problemy funkcjonowania tego systemu, takie jak niedobór schronów, niewystarczający poziom przygotowania społeczeństwa do reagowania w sytuacjach kryzysowych, rozproszenie kompetencji instytucjonalnych czy konieczność modernizacji rozwiązań organizacyjnych i prawnych. W obliczu współczesnych zagrożeń zagadnienia związane z ochroną ludności przestają mieć charakter wyłącznie administracyjny, stając się jednym z podstawowych elementów bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa człowieka.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia ochrony ludności i obrony cywilnej w realizacji koncepcji *human security* oraz wskazanie ich roli wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa w nowoczesnych państwach. Podjęta analiza ma również umożliwić wskazanie znaczenia systemu ochrony ludności w budowaniu odporności państwa i społeczeństwa. Główny problem badawczy sprowadza się do pytania: w jaki sposób ochrona ludności i obrona cywilna realizują założenia koncepcji *human security*? Przyjęto hipotezę, zgodnie z którą skutecznie funkcjonujący system ochrony ludności i obrony cywilnej odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa człowieka zgodnie z założeniami koncepcji *human security*.

Istota koncepcji *human security*

Koncepcja *human security*, rozwijana od lat 90. XX wieku, zakłada ona odejście od tradycyjnego, państwowcentrycznego rozumienia bezpieczeństwa na rzecz podejścia skoncentrowanego na człowieku i jego podstawowych potrzebach. Oznacza to, że współczesne państwo powinno dysponować instrumentami pozwalającymi nie tylko przeciwdziałać zagrożeniom militarnym, ale również skutecznie chronić ludność przed skutkami kryzysów i sytuacji nadzwyczajnych.

Koncepcja *human security* (bezpieczeństwa ludzkiego) powstała jako odpowiedź na zmieniający się charakter zagrożeń we współczesnym świecie. Tradycyjnie bezpieczeństwo utożsamiano przede wszystkim z ochroną państwa, jego granic i zdolności militarnych. Po zakończeniu zimnej wojny zaczęto jednak zauważać, że samo bezpieczeństwo państwa nie gwarantuje bezpieczeństwa ludzi żyjących w jego granicach. W związku z tym pojawiła się potrzeba stworzenia nowego podejścia, które koncentrowałoby się nie tylko na państwie, ale przede wszystkim na człowieku i jego codziennych potrzebach. (Marczuk, 2009). Za główne źródło rozwoju tej koncepcji uznaje się działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych, szczególnie opublikowany w 1994 roku przez UNDP raport Human Development Report, zatytułowany „New Dimensions of Human Security”. Dokument ten wskazywał, że bezpieczeństwo człowieka powinno oznaczać nie tylko ochronę przed wojną, ale również „wolność od strachu” i „wolność od niedostatku”. (United Nations Development Programme, 1994). W praktyce oznaczało to rozszerzenie pojęcia bezpieczeństwa o kwestie społeczne, gospodarcze, zdrowotne czy środowiskowe.

Na rozwój *human security* ogromny wpływ miały wydarzenia końca XX wieku. Po rozpadzie Związku Radzieckiego i zakończeniu zimnej wojny zmienił się charakter zagrożeń. Coraz większe znaczenie zaczęły mieć konflikty wewnętrzne, terroryzm, migracje, epidemie oraz katastrofy naturalne. Globalizacja doprowadziła do powstawania zagrożeń transnarodowych, których państwa nie są w stanie samodzielnie kontrolować (Tadjbakhsh, & Chenoy, 2007). Co za tym idzie, bezpieczeństwo musi być analizowane w sposób wielowymiarowy, uwzględniający wzajemne oddziaływanie różnych czynników społecznych, politycznych i ekonomicznych. W latach 90. XX wieku wykształciły się dwa główne nurty *human security*. Pierwszy z nich, rozwijany głównie przez Japonię, koncentrował się na „wolności od ubóstwa”, czyli ochronie ludzi przed biedą, głodem, chorobami i wykluczeniem społecznym. Drugi nurt, promowany przez Kanadę, skupiał się na „wolności od strachu”, a więc ochronie jednostek przed przemocą, konfliktami zbrojnymi i naruszeniami praw człowieka (Tadjbakhsh, & Chenoy, 2007). Oba podejścia różniły się zakresem, jednak wspólnym elementem było uznanie człowieka za główny podmiot bezpieczeństwa.

Współcześnie koncepcja *human security* jest szczególnie istotna, ponieważ zagrożenia mają coraz bardziej złożony charakter. Pandemia COVID-19 pokazała, że zagrożenie zdrowotne może jednocześnie prowadzić do kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego. Podobnie zmiany klimatyczne powodują nie tylko katastrofy naturalne, ale także migracje ludności, konflikty o zasoby czy pogorszenie warunków życia. *Human security* zwraca uwagę na to, że bezpieczeństwo człowieka zależy od wielu wzajemnie powiązanych czynników.

Do najważniejszych elementów *human security* zalicza się bezpieczeństwo ekonomiczne, żywnościowe, zdrowotne, ekologiczne, osobiste, społeczne i polityczne. W raporcie UNDP wskazywano między innymi na potrzebę ochrony ludzi przed głodem, chorobami, przemocą, degradacją środowiska oraz represjami politycznymi (United Nations Development Programme, 1994). Szczególne znaczenie ma również ochrona godności człowieka oraz zapewnienie możliwości rozwoju jednostki. Istotnym elementem tej koncepcji jest także przekonanie, że bezpieczeństwo nie może być budowane wyłącznie przy pomocy środków militarnych. Coraz większą rolę odgrywa współpraca międzynarodowa, rozwój społeczny, pomoc humanitarna oraz działania na rzecz ochrony praw człowieka. *Human security* zakłada, że państwo powinno nie tylko chronić swoje granice, ale także zapewniać obywatelom warunki do bezpiecznego i godnego życia (Tadjbakhsh, & Chenoy, 2007).

W rzeczywistości współczesnego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej koncepcję *human security* można powiązać z ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej. Ustawa ta koncentruje się na zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych i militarnych, takich jak katastrofy naturalne, kryzysy zdrowotne, awarie infrastruktury krytycznej czy konflikty zbrojne. Jej celem jest ochrona życia i zdrowia ludności, mienia oraz środowiska, co bezpośrednio wpisuje się w założenia *human security*. Współczesna obrona cywilna nie ogranicza się już wyłącznie do działań związanych z wojną. Obejmuje także przygotowanie społeczeństwa na sytuacje kryzysowe, organizację systemów ostrzegania, zapewnienie pomocy humanitarnej, ewakuację ludności czy ochronę infrastruktury krytycznej. Są to działania odpowiadające założeniom bezpieczeństwa ludzkiego, ponieważ skupiają się na ochronie człowieka i jego podstawowych potrzeb. Polska ustawa wpisuje się więc w nowoczesne podejście do bezpieczeństwa, zgodnie z którym obywatel staje się centralnym podmiotem działań państwa. W praktyce oznacza to odejście od wyłącznie militarnego rozumienia bezpieczeństwa na rzecz ochrony społeczeństwa przed szerokim spektrum współczesnych zagrożeń. Można zatem stwierdzić, że *human security* stanowi ważne teoretyczne uzasadnienie dla rozwoju współczesnych systemów ochrony ludności i obrony cywilnej, również w Polsce.

Ochrona ludności i obrona cywilna w Polsce – zadania, organizacja i podstawy prawne

System ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce został kompleksowo uregulowany ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, która weszła w życie 1 stycznia 2025 r. (Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, 2024). Ustawa ta stanowi odpowiedź na współczesne zagrożenia bezpieczeństwa, w szczególności doświadczenia pandemii COVID-19, kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej oraz wojny rosyjsko-ukraińskiej. Jednocześnie wpisuje się ona w rozwijającą się w naukach o bezpieczeństwie koncepcję *human security*, zgodnie z którą centrum systemu bezpieczeństwa stanowi człowiek i jego potrzeby egzystencjalne, społeczne oraz zdrowotne. Ustawa definiuje ochronę ludności jako system działań organów administracji publicznej oraz podmiotów ochrony ludności mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, miesza, infrastruktury krytycznej, dóbr kultury oraz środowiska w sytuacjach zagrożenia. Z kolei obrona cywilna została określona jako realizacja zadań wynikających z Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 1977 r., służących ochronie ludności cywilnej podczas konfliktu zbrojnego. (Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, 2024).

Współczesne rozumienie ochrony ludności odchodzi od tradycyjnego modelu skoncentrowanego wyłącznie na zagrożeniach militarnych. Coraz większe znaczenie mają zagrożenia hybrydowe, cybernetyczne, klimatyczne oraz infrastrukturalne. W tym kontekście koncepcja *human security* podkreśla konieczność zapewnienia bezpieczeństwa jednostki w wymiarze zdrowotnym, ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wyraźnie nawiązuje do tej koncepcji poprzez wprowadzenie pojęcia „społecznej odporności”, rozumianej jako zdolność obywateli do samodzielnego zabezpieczania podstawowych potrzeb bytowych oraz współdziałania z organami ochrony ludności.

Do podstawowych zadań ochrony ludności i obrony cywilnej należą działania przygotowawcze, prewencyjne oraz reagowanie na zagrożenia. Ustawodawca wskazuje m.in. na obowiązek przygotowania administracji publicznej do funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych, organizowanie szkoleń i ćwiczeń, edukację społeczeństwa, budowę systemów ostrzegania i alarmowania, planowanie ewakuacji oraz tworzenie infrastruktury ochronnej. Szczególne znaczenie mają działania związane z reagowaniem na zagrożenia, obejmujące m.in. akcje ratownicze, ochronę przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi i radiacyjnymi, zapewnienie pomocy humanitarnej oraz utrzymanie ciągłości dostaw podstawowych usług i towarów (Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej, 2024). Ważnym elementem nowego systemu jest również uwzględnienie zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych. Ustawa wskazuje konieczność planowania działań ochronnych wobec

katastrof naturalnych, takich jak powódzie, susze czy ekstremalne zjawiska pogodowe. Oznacza to rozszerzenie klasycznego modelu obrony cywilnej o aspekty bezpieczeństwa ekologicznego i społecznego, co stanowi jeden z podstawowych postulatów koncepcji *human security*.

Organizacja systemu ochrony ludności została oparta na zasadzie wielopoziomowego zarządzania. Organami ochrony ludności są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, starostowie, wojewodowie oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych. Na poziomie lokalnym kluczową rolę odgrywają samorządy, które odpowiadają m.in. za organizację schronów, systemów ostrzegania, edukację mieszkańców oraz przygotowanie planów ewakuacyjnych. Szczególnie istotne znaczenie przypisano współpracy pomiędzy administracją publiczną, Państwową Strażą Pożarną, Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, organizacjami pozarządowymi oraz społecznościami lokalnymi. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że przyjęty model organizacyjny może prowadzić do rozproszenia kompetencji i utrudnień w skutecznym kierowaniu działaniami podczas konfliktu zbrojnego. Doświadczenia wojny rosyjsko-ukraińskiej wskazują na konieczność budowy powszechnego i odpornego systemu obrony cywilnej, zdolnego do funkcjonowania pod presją masowych ataków na infrastrukturę cywilną (Łydka, 2025). Współczesna wojna wymaga rozwiniętych systemów schronienia ludności, szybkiego ostrzegania oraz utrzymania ciągłości funkcjonowania państwa i usług publicznych.

W praktyce implementacja ustawy wymaga nie tylko stworzenia struktur administracyjnych, ale również budowania świadomości społecznej. Przykładem działań realizowanych zgodnie z założeniami ustawy są inicjatywy prowadzone w województwie małopolskim przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. Projekty te koncentrują się na edukacji obywateli oraz wzmacnianiu społecznej odporności poprzez aktywizację młodzieży i lokalnych społeczności. (Kłęczar, & Czopek, 2025). Jednym z najciekawszych przedsięwzięć jest projekt „Sztab Młodych Mundurowych”, którego celem jest przygotowanie młodzieży do działań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz współpracy ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. Działania realizowane w Małopolsce stanowią przykład praktycznego wdrażania założeń *human security*, ponieważ opierają się na aktywnym uczestnictwie obywateli, edukacji oraz wzmacnianiu odpowiedzialności społecznej za bezpieczeństwo wspólnot lokalnych. Projekty edukacyjne prowadzone przez administrację wojewódzką mają charakter partycypacyjny i angażują szkoły, organizacje społeczne oraz służby mundurowe.

Podsumowując, ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi próbę odbudowy kompleksowego systemu bezpieczeństwa cywilnego w Polsce. Jej znaczenie wykracza jednak poza klasycznie rozumianą obronę cywilną, ponieważ obejmuje również działania związane z odpornością społeczną, bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej oraz ochroną obywateli przed współczesnymi zagrożeniami

niemilitarnymi. W tym sensie ustawa wpisuje się w rozwój koncepcji *human security*, która zakłada, że bezpieczeństwo państwa powinno być mierzone przede wszystkim poziomem bezpieczeństwa obywateli.

Zakończenie

Współczesne środowisko bezpieczeństwa charakteryzuje się wysokim poziomem nieprzewidywalności, wielowymiarowością zagrożeń oraz ich transgranicznym charakterem. Kryzysy klimatyczne, zagrożenia epidemiczne, konflikty zbrojne, presja migracyjna czy zakłócenia infrastruktury krytycznej powodują, że bezpieczeństwo państwa nie może być obecnie rozpatrywane wyłącznie w kategoriach militarnych. Coraz większego znaczenia nabiera bezpieczeństwo człowieka rozumiane jako zdolność do ochrony życia, zdrowia, godności oraz podstawowych warunków egzystencji jednostki i wspólnot lokalnych. W tym kontekście system ochrony ludności i obrony cywilnej staje się jednym z fundamentalnych instrumentów realizacji założeń koncepcji *human security*.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że współczesna ochrona ludności wykracza poza tradycyjnie rozumiane działania ratownicze i interwencyjne. Jej istotą staje się budowanie trwałej odporności społecznej, zdolności adaptacyjnych oraz kompetencji umożliwiających społeczeństwu funkcjonowanie w warunkach długotrwałych kryzysów. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj odejście od modelu bezpieczeństwa skoncentrowanego wyłącznie na państwie ku modelowi opartemu na współodpowiedzialności administracji publicznej, instytucji społecznych oraz obywateli. Taka perspektywa pozostaje zgodna z ewolucją koncepcji *human security*, w której człowiek staje się centralnym podmiotem bezpieczeństwa, a skuteczność państwa oceniana jest przez pryzmat zdolności do ochrony jego podstawowych potrzeb i praw.

Istotnym elementem współczesnego podejścia do ochrony ludności jest również uznanie, że źródła zagrożeń mają charakter systemowy i wzajemnie powiązany. Kryzysy klimatyczne wpływają na bezpieczeństwo ekonomiczne, zdrowotne i społeczne, generując zjawiska migracyjne, konflikty społeczne oraz pogłębiając nierówności. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że *human insecurity* niemal nigdy nie wynika z pojedynczego czynnika, lecz jest rezultatem nakładania się wielu procesów destabilizacyjnych. W konsekwencji system ochrony ludności musi posiadać zdolność do działania nie tylko w fazie reagowania kryzysowego, ale także w zakresie prewencji, przygotowania i odbudowy po kryzysie.

Nowa ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi próbę instytucjonalnego uporządkowania tych procesów poprzez stworzenie systemu obejmującego zarówno administrację publiczną, jak i podmioty społeczne oraz zasoby ochrony ludności. Szczególne znaczenie ma uwzględnienie w regulacji pojęcia społecznej odporności, definiowanej jako zdolność ludzi do zaspokajania podstawowych

potrzeb bytowych oraz współdziałania z podmiotami ochrony ludności w sytuacjach zagrożenia. Wprowadzenie tego pojęcia świadczy o odejściu od biernego modelu ochrony obywatela na rzecz modelu aktywnego uczestnictwa społeczeństwa w procesach bezpieczeństwa.

Wyzwania i kierunki rozwoju systemu

Jednym z podstawowych wyzwań stojących przed systemem ochrony ludności pozostaje jego modernizacja organizacyjna i technologiczna. Współczesne zagrożenia wymagają budowy zintegrowanych systemów ostrzegania, rozwijania infrastruktury schronowej, cyfryzacji procesów zarządzania kryzysowego oraz zwiększania odporności infrastruktury krytycznej. Szczególnego znaczenia nabiera również zapewnienie ciągłości działania administracji publicznej oraz podstawowych usług publicznych w warunkach kryzysowych. W ustawie podkreślono konieczność utrzymania łańcuchów dostaw, zapewnienia dostępu do energii, wody, opieki zdrowotnej i systemów komunikacyjnych jako elementów bezpieczeństwa ludności. W praktyce oznacza to konieczność traktowania ochrony ludności jako integralnego elementu bezpieczeństwa narodowego i polityki rozwoju państwa.

Drugim kluczowym kierunkiem rozwoju pozostaje edukacja społeczeństwa. Współczesne bezpieczeństwo wymaga obywatela świadomego zagrożeń, zdolnego do podejmowania racjonalnych działań w sytuacjach kryzysowych oraz przygotowanego do samoorganizacji i współpracy z instytucjami publicznymi. Edukacja dla bezpieczeństwa nie może ograniczać się wyłącznie do formalnych programów szkolnych, lecz powinna obejmować działania praktyczne, treningi lokalne, ćwiczenia ewakuacyjne, rozwijanie kompetencji pierwszej pomocy oraz budowanie kultury odpowiedzialności za bezpieczeństwo wspólnoty lokalnej. W literaturze wskazuje się, że odporność społeczna opiera się przede wszystkim na wiedzy, doświadczeniu oraz zdolności adaptacyjnej społeczeństwa. Szczególnie istotne staje się więc wzmacnianie świadomości społecznej w zakresie reagowania na zagrożenia hybrydowe, dezinformację czy skutki zmian klimatycznych.

Kolejnym wyzwaniem pozostaje rozwój współpracy instytucjonalnej i międzysektorowej. Współczesne kryzysy mają charakter wielowymiarowy, dlatego skuteczne działania ochronne wymagają współdziałania administracji rządowej, samorządowej, służb ratowniczych, organizacji pozarządowych, sektora prywatnego oraz społeczności lokalnych. Szczególnego znaczenia nabiera rozwijanie mechanizmów koordynacji oraz wymiany informacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo. W analizach dotyczących odporności społecznej podkreśla się, że zdolność do samoorganizacji i tworzenia sieci społecznych stanowi jeden z najważniejszych czynników skutecznego reagowania kryzysowego. W praktyce oznacza to konieczność budowy trwałych relacji opartych na zaufaniu społecznym, partnerstwie i współodpowiedzialności za bezpieczeństwo.

Znaczenie ochrony ludności w realizacji *human security*

Ochrona ludności realizuje założenia *human security* przede wszystkim poprzez praktyczne działania ukierunkowane na zabezpieczenie podstawowych potrzeb człowieka. Dotyczy to zarówno ochrony życia i zdrowia, jak i zapewnienia dostępu do żywności, schronienia, opieki medycznej czy wsparcia psychologicznego. Szczególnie istotne znaczenie mają działania podejmowane wobec osób poszkodowanych i ewakuowanych, obejmujące pomoc doraźną, organizację schronienia oraz utrzymanie podstawowych warunków bytowych. Tego rodzaju działania wpisują się bezpośrednio w założenia *human security*, koncentrujące się na ochronie „vital core of human lives”, czyli podstawowych warunków godnego życia człowieka.

Znaczenie ochrony ludności widoczne jest również w obszarze reagowania kryzysowego. Sprawność systemu ostrzegania, alarmowania i ewakuacji wpływa bezpośrednio na ograniczenie skutków zagrożeń dla ludności cywilnej. Współczesne reagowanie kryzysowe nie może jednak ograniczać się do reakcji operacyjnej. Coraz większą rolę odgrywa zdolność do odbudowy społecznej i psychologicznej po kryzysie oraz przeciwdziałania długotrwałym skutkom destabilizacji społecznej. W tym sensie ochrona ludności staje się narzędziem wzmacniania odporności państwa poprzez stabilizowanie funkcjonowania społeczeństwa nawet w warunkach głębokiego kryzysu.

Analiza prowadzi zatem do potwierdzenia przyjętej hipotezy badawczej. Skutecznie funkcjonujący system ochrony ludności i obrony cywilnej odgrywa kluczową rolę w realizacji koncepcji *human security*, ponieważ zapewnia ochronę podstawowych potrzeb człowieka, zwiększa odporność społeczną oraz wzmacnia zdolność państwa do reagowania na współczesne zagrożenia. Ochrona ludności staje się tym samym nie tylko elementem systemu bezpieczeństwa narodowego, ale również jednym z najważniejszych instrumentów ochrony godności, życia i stabilności społecznej człowieka we współczesnym państwie.

Bibliografia:

- Adamczewska, M. (2025). Świadomość obywatelska i przygotowanie społeczne jako element strategicznej odporności państwa w warunkach zagrożenia. *Wiedza Obronna*, 292(3), 149–163. <https://wiedzaobronna.edu.pl/index.php/wo/article/view/403>.
- Adger, W. N., Pulhin, J. M., Barnett, J., Dabelko, G. D., Hovelsrud, G. K., Levy, M., Oswald Spring, Ú., & Vogel, C. H. (2014). *Human security*. W: C. B. Field, V. R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M. D. Mastrandrea, T. E. Bilir, M. Chatterjee, K. L. Ebi, Y. O. Estrada, R. C. Genova, B. Girma, E. S. Kissel, A. N. Levy, S. MacCracken, P. R. Mastrandrea & L. L. White (red.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects* (755–791). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415379.017>

- Bosold, D., & Werthes, S. (2005). Human security in practice: Canadian and Japanese experiences. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1(2005), 84–101.
- Gaspar, D. (2013). Human security: From definitions to investigating a discourse. In *Routledge handbook of human security*, 28–42. Routledge.
- King, G., & Murray, C. J. (2001). *Rethinking human security*. *Political Science Quarterly*, 585–610.
- Kłęczar, K. J., & Czopek, J. (2025). Innowacyjne projekty społeczne wspierające implementację ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (OLiOC) na przykładzie inicjatyw realizowanych przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie. *Civil and Cultural Heritage Protection*, 6(2025), 9–27.
- Łydka, A. (2025). System obrony cywilnej przyjęty w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej a doświadczenia z wojny rosyjsko-ukraińskiej. *Wiedza Obronna*, 291(2), 28–45.
- Marczuk, K. P. (2009). Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i human security). W: *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia* (66–78).
- Sienkiewicz-Małjurek, K. (2024). Jakie wyzwania towarzyszą budowaniu odporności społecznej? Uwagi wokół projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Fundacja im. Stefana Batorego. <https://www.batory.org.pl/publikacja/jakie-wyzwania-towarzysza-budowaniu-odpornosci-spoecznej-uwagi-wokol-projektu-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej/>
- Tadjbakhsh, S., & Chenoy, A. (2007). *Human security: Concepts and implications*. Routledge.
- United Nations Development Programme. (1994). *Human development report 1994: New dimensions of human security*. Oxford University Press.

Źródła internetowe

- Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie (2025). *Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w Małopolsce*. <https://www.gov.pl/web/kwpsp-krakow/program-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-w-malopolsce>
- Urząd Wojewódzki w Krakowie (2025). *Ochrona ludności to my i wy – mija rok od podjęcia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*. Małopolska. <https://www.malopolska.uw.gov.pl/PressArticlePage.aspx?id=17891>

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (2007). Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590.

Budowa odporności społecznej w obliczu współczesnych zagrożeń

Streszczenie

W obliczu rosnącej liczby współczesnych zagrożeń militarnych i niemilitarnych państwa demokratyczne poszukują modeli budowy odporności społeczeństw, które uwzględniają aktywne i świadome zaangażowanie społeczeństwa w działanie w przypadku kryzysów i klęsk żywiołowych, humanitarnych oraz konfliktów zbrojnych. Polska, podobnie jak inne kraje regionu, jest na etapie dynamicznej budowy wielopłaszczyznowego systemu kształtowania świadomości i kompetencji obronnych obywateli.

Celem publikacji jest przedstawienie poziomu świadomości społecznej w zakresie budowania własnej odporności w obliczu współczesnych zagrożeń państwa. Zamiarem autora jest usystematyzowanie wiedzy w zakresie odporności społecznej poprzez zdefiniowanie pojęć opisujących obszar zainteresowania oraz wskazanie głównych zagrożeń na które współczesne społeczeństwo jest narażone.

Autor poprzez przedstawienie właściwego zrozumienia takich pojęć jak ojczyzna, społeczeństwo, patriotyzm, poczucie narodowe, przetrwanie, integralność czy dobro wspólne wskazuje co warunkuje budowanie właściwych postaw jednostki i całego społeczeństwa.

Prezentowane analizy mają określić wpływ świadomości istniejących zagrożeń na sposoby budowania odporności społecznej lokalnej, a w rezultacie odporności narodowej jako jednego z filarów bezpieczeństwa państwa.

Do analizy autor przyjmuje historyczne i geostrategiczne uwarunkowania oraz współcześnie obowiązujące dokumenty normatywne. Szczególnie konstytucyjne zapisy ustawy zasadniczej stanowiące o obowiązku każdego obywatela do wierności oraz troski o wspólne dobro oraz o obowiązku do obrony Ojczyzny.

Jako efekt końcowy autor zakłada wskazanie kierunków dalszej działalności w dążeniu do zbudowania takiej odporności społecznej, która będzie stanowiła zdolność wspólnoty do przetrwania i adaptacji w obliczu kryzysów, a także do szybkiego powrotu do normalnego funkcjonowania po ich zakończeniu.

Słowa kluczowe: odporność społeczna, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, zagrożenia hybrydowe, edukacja dla bezpieczeństwa, dezinformacja

1 gen. bryg. dr Piotr Waniek, Zastępca Szefa Sztabu ds. Wsparcia 2 Korpusu Polskiego – Dowództwa Komponentu Lądowego

Building Social Resilience in the Face of Contemporary Threats

Abstract

The article examines the concept of social resilience as a fundamental component of national security in the context of contemporary threats, including hybrid warfare, natural disasters, and technological risks. Social resilience is understood as the ability of communities to anticipate, prepare for, respond to, and recover from crises through adaptation, self-organization, and cooperation.

The study emphasizes the importance of risk awareness, practical preparedness, and mutual support among citizens, as well as effective coordination with public institutions. Particular attention is given to the role of education, media literacy, and countering disinformation in strengthening societal resilience. The development of civil protection systems, including warning, communication, and emergency response mechanisms, is identified as a key element of preparedness.

The paper also highlights the necessity of strategic planning, including crisis scenarios, continuity of governance, and resource management. It underlines the importance of engaging non-governmental organizations and local communities in resilience-building processes. Special emphasis is placed on youth education and training as a long-term investment in national security.

The example of Finland is presented as a model of a highly resilient society, where civil defense is widely understood, accepted, and integrated into everyday life. The article concludes that building social resilience is a long-term, multidimensional process that requires coordinated efforts across governmental, societal, and educational domains, forming a crucial pillar of state security and stability.

Keywords: social resilience, national security, crisis management, civil defense, hybrid threats, security education, disinformation

Wstęp

Uwzględniając sytuację geopolityczną w XXI wieku oraz dynamicznie zachodzące zmiany w wielu otaczających nas dziedzinach i domenach, każde państwo zobowiązane jest do posiadania skutecznego systemu przewidywania i oceny pojawiających się wyzwań i zagrożeń. W większości przypadków za źródło zagrożeń uznawany jest otaczający nas świat, który w sposób bezpośredni zmusza państwa do podejmowania działań mających na celu zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa² (Zdrowski, 2008, s. 14).

Współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa³ (Kitler, 2011, s. 31) to nie tylko terroryzm i konflikty militarne. Następuje wzrost znaczenia niemilitarnych środków i metod oddziaływania na społeczeństwa. W sposobach prowadzenia walki zaczynają dominować aspekty informacyjne, gospodarcze, ideologiczne i społeczne. Do realizacji celów politycznych wykorzystuje się szantaże ekonomiczne, kampanie dezinformacyjne oraz kryzysy energetyczne, żywnościowe i ekologiczne. Informacja⁴ - dezinformacja⁵ staje się przekonującym narzędziem walki w cyberprzestrzeni. Społeczeństwa są manipulowane, ilość informacji oraz narzędzia techniki jej podawania powodują trudności w oddzieleniu prawdy od fałszu. Wobec narastających zagrożeń kluczowe staje się myślenie o bezpieczeństwie jako zdolności do działania, współpracy i podtrzymywania pokoju.

Mimo że współczesne środowisko człowieka zdominowała rewolucja naukowo-techniczna, to jednak nadal istnieje wiele zagrożeń, które nadają środowisku asymetryczny charakter. Zagrożenia dotyczą niemal wszystkich sfer ludzkiej działalności, ich ewolucja wymusza na podmiotach konieczność monitorowania zachodzących procesów oraz identyfikowanie pojawiających się zagrożeń, z uwzględnieniem już istniejących.

Warto mieć świadomość, że w każdym systemie bezpieczeństwa narodowym i międzynarodowym, wewnętrznym i zewnętrznym istnieją luki i wraz

2 Bezpieczeństwo – stan, który daje poczucie pewności i gwarancję jego zachowania oraz szansę doskonalenia. Jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Jest to sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś co człowiek szczególnie ceni, na przykład: zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych, za: B. Zdrowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, wyd. 6, AON, Warszawa 2008, s. 14.

3 Bezpieczeństwo państwa – [...] najważniejsza wartość, potrzeba narodową i priorytetowy cel działalności państwa, jednostek i grup społecznych, a jednocześnie proces obejmujący różnorodne środki, gwarantujące trwałą, wolną od zakłóceń byt i rozwój narodowy (państwa), w tym obronę i ochronę państwa jako instytucji politycznej oraz ochronę jednostek i całego społeczeństwa, ich dóbr i środowiska naturalnego przed zagrożeniami, które w znaczący sposób ograniczają jego funkcjonowanie lub godzą w dobra podlegające szczególnej ochronie. (Kitler, 2011, s. 31).

4 Informacja to ustrukturyzowana treść, przekaz lub sygnał, który zmniejsza niepewność odbiorcy, dostarczając wiedzę o zjawiskach, faktach lub procesach. Jest kluczowym pojęciem interdyscyplinarnym (nauka, technika, media), służącym do interpretacji rzeczywistości.

5 Dezinformacja to celowe tworzenie i rozpowszechnianie fałszywych lub wprowadzających w błąd treści, mające na celu manipulację opinią publiczną, wyrządzenie szkody, wywołanie paniki lub uzyskanie korzyści politycznych/ekonomicznych.

założeniem, że najsłabszym ogniwem jest zawsze człowiek mamy w zasadzie spełnione warunki do negatywnego oddziaływania na nasze bezpieczeństwo. Nasze słabości, dążenie do życia w dobrobycie, prowadzenia swobodnego stylu bycia, do swobód i określenia własnej tożsamości, są wykorzystywane przez osoby, struktury lub instytucje państw obcych (a niekiedy i własnego państwa). Zjawiska, zdarzenia i procesy zachodzące w skali globalnej to pasmo przeobrażeń politycznych, ideologicznych, społecznych, finansowych, ekonomiczno-gospodarczych, naukowych, technicznych, technologicznych, kulturowych i militarnych o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Wymusza to konieczność zmiany poglądów nie tylko na bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo międzynarodowych, lecz także na zagrożenia, które stanowią jego nieodłączny element.

Charakterystyka współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa

W związku z niezaprzeczalnym faktem, iż zagrożenia towarzyszą ludzkości od zarania dziejów, a ich ewolucja jest nierozzerwalnie połączona z bardzo dynamicznym rozwojem współczesnego świata zasadne jest przybliżenie istoty zagrożeń oraz kwestii bezpieczeństwa. Współcześnie zagrożenie bezpieczeństwa kraju można określić jako możliwość wystąpienia zdarzenia powstającego losowo lub wywołanego celowo, które może wywrzeć negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych, społecznych oraz gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego (Bąk, Błażejewska, 2018).

Najprościej i najogólniej możemy przyjąć, że bezpieczeństwo dzielimy na zewnętrzne i wewnętrzne.

Obok bezpieczeństwa zewnętrznego jednym z najważniejszych, a zarazem budzącym obecnie największe zainteresowanie zarówno ze strony władz publicznych, jak i samych obywateli jest bezpieczeństwo wewnętrzne kraju. Określane jest jako taki stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczenie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju oraz umożliwia ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatel (Wojtaszczyk, 2009).

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem złożonym, łączącym wiele sektorów i składającym się z wielu pojęć cząstkowych o różnych zakresach. Wśród nich wyróżnia się m.in. bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo powszechne i bezpieczeństwo ustrojowe. Pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego występują łącznie i wzajemnie się uzupełniają. Bezpieczeństwo publiczne odnoszone jest do określonego stanu faktycznego umożliwiającego normalne funkcjonowanie państwa i jego obywateli, tj. stanu związanego z zagrożeniami publicznymi, skierowanymi przeciwko państwu, jego celom, interesom i ustrojowi. Natomiast porządek publiczny odnoszony jest

do zadań i działalności organów administracji publicznej, dotyczących bieżącego postrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędów publicznych (Wojtaszczyk, 2009).

Bezpieczeństwo powszechne określane jest jako stan zapewniający ochronę życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed skutkami klęsk żywiołowych oraz katastrof naturalnych i technicznych. Zaś bezpieczeństwo ustrojowe ochrania porządek konstytucyjny państwa i związane jest ze sprawowaniem władzy. Wśród wielu rodzajów bezpieczeństwa wewnętrznego, istotnych z punktu widzenia państwa, społeczeństwa i obywateli, można wymienić m.in. (Wojtaszczyk, 2009):

- bezpieczeństwo ekonomiczno-finansowe;
- bezpieczeństwo ekologiczne;
- bezpieczeństwo energetyczne;
- bezpieczeństwo komunikacyjne;
- bezpieczeństwo zdrowotne, w tym m.in. epidemiologiczne;
- bezpieczeństwo socjalne, w tym m.in. sytuacja materialna bezdomnych, bezrobotnych, emerytów i rencistów;
- bezpieczeństwo naukowe, w tym m.in. wynagrodzenia nauczycieli, odpływ kadry naukowej za granicę;
- bezpieczeństwo edukacyjne, w tym m.in. dostępność szkół różnych stopni dla młodzieży ze środowisk i rodzin patologicznych;
- bezpieczeństwo kulturalne;
- bezpieczeństwo światopoglądowe, religijne, wyznaniowe, rasowe;
- bezpieczeństwo mniejszości narodowościowych, wyznaniowych;
- bezpieczeństwo polityczne, partyjne;
- bezpieczeństwo antyterrorystyczne, w tym m.in. diagnoza zagrożeń;
- bezpieczeństwo funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Natomiast najczęstszym stosowanym kryterium podziału zagrożeń jest kryterium przedmiotowe, według którego zagrożenia możemy podzielić na: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne oraz terroryzm. Podstawowym źródłem zagrożeń cywilizacyjnych niewątpliwie są daleko idące zmiany w obrębie społeczeństw i gospodarki światowej. Można również przyjąć, że wymienione powyżej obszary bezpieczeństwa, jeżeli będą nieodpowiednio zabezpieczone mogą stać się zagrożeniami.

Klasyfikując zagrożenia bezpieczeństwa państwa, można przyjąć za punkt odniesienia również umiejscowienie źródeł tych zagrożeń. W związku z tym można je podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Do zagrożeń zewnętrznych zaliczamy zazwyczaj terroryzm, agresję zbrojną, katastrofy techniczne, globalne kryzysy ekonomiczne. Natomiast za zagrożenia wewnętrzne możemy uznać zjawiska takie jak bezrobocie, niepokoje społeczne, rozpad struktur państwowych,

przestępczość czy lokalne zagrożenia wynikające z negatywnego oddziaływania sił natury, takie jak powodzie czy trąby powietrzne (Bąk, Ciekankowski, 2012). Współczesne wyzwania i zagrożenia możemy ogólnie podzielić na militarne i niemilitarne. Militarne zagrożenia łatwo zaobserwować, dokładnie widać kiedy nastąpi militarne oddziaływanie jednego kraju na drugi.

Niemilitarny charakter jest zjawiskiem o bardzo szerokim zasięgu oddziaływania, co nadaje im nowy wymiar. Znana od lat przestępczość przeradza się w ponadnarodową przestępczość zorganizowaną, lokalny terroryzm staje się terroryzmem międzynarodowym, a kryzys gospodarczy w jednej części świata oddziałuje na gospodarki państw w innych, nawet odległych regionach. Ich zasięg przybiera charakter globalny, a co za tym idzie – trudny do opanowania. Przeobrażeniom podlegają również zagrożenia kryzysami o charakterze lokalnym, które są spowodowane przez masowe zjawiska społeczne, klęski żywiołowe oraz katastrofy ekologiczne. Człowiek we współczesnym świecie nie może czuć się bezpieczny, gdyż liczba zagrożeń i częstotliwość ich występowania znacznie wzrosła i z roku na rok będzie się nasilać. Dodatkowo ciągle pojawiają się nowe zagrożenia, których skutki są jeszcze bardziej odczuwalne dla pojedynczego obywatela. Globalne zagrożenia wywierają przede wszystkim negatywny wpływ na zdrowie i życie człowieka oraz hamują rozwój gospodarczy kraj (Bąk, Ciekankowski, 2012).

Świat, w którym funkcjonujemy, nie pozwala nam myśleć o bezpieczeństwie w sposób wąski i jednowymiarowy. Współczesne zagrożenia są wielowarstwowe. Wojna w Ukrainie oraz pozostałe konflikty zbrojne to nie tylko konflikty konwencjonalne, to także wojna psychologiczna, ekonomiczna, informacyjna i logistyczna. Hybrydowe ataki, dezinformacja, presja migracyjna czy próby destabilizacji społecznej pokazują, jak szeroko należy rozumieć obecnie pojęcie zagrożenia. W ostatnich latach, za sprawą rewolucji technologicznej i globalizacji, charakter i zakres zagrożeń bezpieczeństwa narodowego znacznie się zmienił. Pojawiły się nowe „fronty” zagrożeń – sztuczna inteligencja, bezpieczeństwo klimatyczne i zdrowotne, cyberbezpieczeństwo, wojny hybrydowe i informacyjno-kognitywne – które zmieniają tradycyjny sposób rozumienia suwerenności i wzmacniają poczucie niepewności.

Warto mieć na uwadze, że „zagrożenia są nieuniknione, a w niektórych przypadkach stale obecne w otaczającej nas rzeczywistości. Ich przyczyna tkwi w naturze ludzkiej i wówczas mówimy o zagrożeniach celowych związanych z negatywną aktywnością człowieka naruszającego prawo krajowe i/lub międzynarodowe. Należy podkreślić, że zagrożenia celowe (ekologiczne, techniczne, cywilizacyjne, militarne, informacyjne, informatyczne, terroryzm, przestępczość zorganizowana, służb specjalnych) to świadome działania człowieka, których skutki są niekiedy trudne do przewidzenia. Stanowią one największe wyzwanie dla każdego niemal państwa. Jak zatem takie wyzwania towarzyszą budowaniu odporności społecznej?

Budowa odporności społecznej

Zachodzące zmiany w globalnym środowisku bezpieczeństwa i niestabilne sąsiedztwo wschodniej flanki NATO, informacyjne, gospodarcze i ideologiczne sposoby prowadzenia walki implikują potrzebę natychmiastowego przejrzenia i skorygowania obowiązujących do tej pory koncepcji, planów, poglądów, a zwłaszcza budowę świadomości i odporności społecznej. Co zatem kryje się pod hasłem „odporność społeczna”?

Odporność społeczna to pojęcie, które przez wiele dekad ze względu na stabilną sytuację bezpieczeństwa w regionie było traktowane bardzo pobieżnie. Dopiero teraz kiedy tempo głębokich przemian i kierunek tych zmian pozostają trudne do przewidzenia pojęcie to jest odmieniane przez wszystkie przypadki. Mówi się o nim w kontekście bezpieczeństwa, kryzysów, działań instytucji i polityki lokalnej, ale także w odniesieniu do trzeciego sektora. W teorii oznacza zdolność do wspólnego działania, podnoszenia się po trudnych doświadczeniach, opanowania paniki oraz adaptacji i tworzenia lepszych warunków na przyszłość. W praktyce jednak znaczy coś innego w małej miejscowości, co innego w urzędzie samorządowym, a jeszcze coś innego w dużej organizacji miejskiej. Jednak w każdym przypadku dotyczy to ludzi ze wszystkich środowisk.

W dobie wojny w Ukrainie, rosnącego napięcia geopolitycznego oraz wzrostu zagrożeń asymetrycznych, zdolność państwa do skutecznego reagowania na zagrożenia militarne, hybrydowe oraz katastrofy naturalne zależy nie tylko od profesjonalnych służb i instytucji, lecz także od stopnia przygotowania społeczeństwa i jego świadomości (Klein, 2024). To ta świadomość, umiejętność działania i współdziałania ułatwi i wesprze profesjonalne służby w odpowiednim reagowaniu.

Współczesne podejście do budowania odporności państwa, a co za tym odporności społecznej na zagrożenia militarne i pozamilitarne uwzględnia kluczową rolę wszystkich obywateli w systemie bezpieczeństwa narodowego. Polskie przepisy prawne, a w tym dokumenty poziomu strategicznego jednoznacznie wskazują, że udział społeczeństwa w obronie państwa jest nie tylko prawem, lecz obowiązkiem.

Podstawowym dokumentem prawnym dotyczący, tej problematyki jest art. 85 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że obrona Ojczyzny jest obowiązkiem każdego obywatela. Art. 26 Konstytucji wskazuje na podmiotowość Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jako narzędzia realizacji tej misji, podkreślając cywilną kontrolę nad wojskiem i podporządkowanie go społeczeństwu. Obydwa przepisy stanowią normatywną legitymizację dla ustaw szczegółowych, które rozwijają ideę powszechnego zaangażowania w system bezpieczeństwa narodowego.

Najobszerniejszym aktem normatywnym w tym zakresie jest ustawa o obro-
nie Ojczyzny, która kompleksowo reguluje system obrony państwa, integrując dotychczasowe akty⁶. Ustawa ta wprowadza nową koncepcję przygotowania obronnego, obejmującą nie tylko Siły Zbrojne RP, ale też szeroko rozumiany

komponent społeczny. Znajduje to wyraz m.in. w przepisach dotyczących tworzenia aktywnej rezerwy, działalności organizacji proobronnych oraz promocji idei „powszechnej gotowości obronnej społeczeństwa” (Mróz-Jagiello, Adamczewska, 2024). Szczególnie istotne są zapisy odnoszące się do obowiązku odbycia kwalifikacji wojskowej, szkolenia rezerw oraz udziału w systemie rekrutacji do sił zbrojnych – także na zasadzie dobrowolności. Wskazuje to na wielopoziomowe podejście ustawodawcy: od obowiązku formalnego do partycypacji dobrowolnej (Adamczewska, 2025). Nowym, przełomowym, wyczekiwany aktem prawnym w obszarze organizacji przygotowania społeczeństwa na sytuacje kryzysowe i wojenne jest Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Na podstawie przedstawionych dokumentów normatywnych system ochrony ludności w Polsce stanowi spójną strukturę organizacyjną, w której kluczową rolę odgrywają organy administracji publicznej odpowiedzialne za realizację zadań ukierunkowanych na organizację i zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Działalność ta koncentruje się na ochronie życia i zdrowia ludzi, zabezpieczeniu mienia – zarówno prywatnego, jak i publicznego, a także zwierząt, infrastruktury krytycznej⁶ niezbędnej do codziennego funkcjonowania społeczeństwa, zasobów środowiska naturalnego oraz dóbr kultury. Obok organów administracji w systemie tym funkcjonują także wyspecjalizowane podmioty i służby realizujące zadania operacyjne opisane w dziale 3 omawianej ustawy oraz zasoby techniczne i ludzkie, których zaangażowanie jest niezbędne w sytuacjach zagrożenia. Taka konfiguracja służy budowaniu kompleksowego modelu reagowania na zagrożenia o charakterze kryzysowym, w tym również na wypadek konfliktu zbrojnego (Adamczewska, 2025). Niemniej jest w tym obszarze luka, to my zwykle społeczeństwo, mieszczanie, robotnicy rolnicy, starcy, dzieci, chorzy i niedołęzni, którzy muszą znać podstawowe zasady przetrwania, znać i przekazywać sygnały alarmowe, pomagać sobie wzajemnie i ukrywać się w razie potrzeby w miejscach do tego przeznaczonych. Nie zbudujemy bezpieczeństwa bez wspólnoty, tylko tworząc wspólnotę będziemy zdolni do współdziałania w zakresie edukacji obywatelskiej i rozwoju zdolności obrony cywilnej oraz podniesiemy poziom zaufania do instytucji państwowych. Poniższy schemat obrazuje jak ważny w budowaniu bezpieczeństwa jest filar odporności społecznej zbudowany na postawach obywatelskich właściwie przygotowanych i zarządzanych przez administrację lokalną.

6 Infrastruktura krytyczna to, według ustawy o zarządzaniu kryzysowym, systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców.

Rys. 1. Zdolność państwa do skutecznego reagowania na zagrożenia militarne, hybrydowa oraz katastrofy naturalne zależy nie tylko od profesjonalnych służb i instytucji, lecz także od stopnia przygotowania społeczeństwa i jego świadomości



Źródło: opracowanie własne.

Wiedza i umiejętności dotyczące odporności społecznej odnoszą się również do zaopatrzenia się i zabezpieczenia wszelkich zasobów niezbędnych do przetrwania, w tym wody, leków, środków czystości czy środków transportu indywidualnego wszystkiego co nam niezbędne do przetrwania kilku dni zanim nie otrzymamy pomocy ze strony wyspecjalizowanych służb, ponieważ w sytuacji zagrożenia administracja publiczna mobilizuje wszystkie swoje zasoby i uruchamia systemy bezpieczeństwa, jednakże nie jest w stanie reagować bez wsparcia społeczności lokalnych.

Zatem jedna z wielu funkcjonujących definicji mówi że odporność społeczna to zdolność każdej osoby ze społeczeństwa obywatelskiego do radzenia sobie z zagrożeniami, samoorganizacji, adaptacji do nowych warunków życia, a także uczenia się i rozwoju na ich podstawie. Zdolność ta pozwala na przetrwanie i równocześnie przeciwstawienie się zagrożeniom (Nowak, 2022). Warunkowana jest ona indywidualnymi umiejętnościami i wiedzą członków społeczeństw, np. umiejętnościami przewidywania zagrożeń, podejmowania decyzji czy też przygotowania niezbędnych zasobów pozwalających na przetrwanie. Ważne są również samoorganizacja, pozwalająca na szybką reakcję na zagrożenie, a także wiedza, gdzie szukać ewentualnej pomocy. Budowanie odporności społecznej polega na rozwoju wiedzy i umiejętności społeczności lokalnych do samoorganizacji, zabezpieczenia własnych i sąsiedzkich zasobów oraz zapewnienia sobie i swoim bliskim w miarę akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa (Chabielski, 2025). Potrzebna nam jest zatem pełna świadomość:

- Świadomość zagrożeń – wiedza o tym, co może się wydarzyć w danej gminie czy w regionie.

- Przygotowanie praktyczne – plan rodzinny, podstawowe zapasy, znajomość procedur alarmowych.
- Wzajemne wsparcie – pomoc sąsiadom, seniorom, osobom z niepełnosprawnościami.
- Koordynacja działań – umiejętność współpracy ze służbami i samorządem.
- Odporność psychiczna – zdolność do działania pod presją i radzenia sobie ze stresem.

Społeczeństwo odporne to takie, które potrafi przekształcać wyzwania w szansę rozwoju, zapewniając trwałość i wzmacnianie zbiorowego dobrostanu z czasem. Wysoki poziom świadomości zagrożeń, umiejętność adekwatnej reakcji i gotowość do współodpowiedzialności za bezpieczeństwo są kluczowe dla trwałości całego systemu odporności. Jednak, aby społeczeństwo mogło pełnić tę rolę, musi być przygotowane i poinformowane o realnych zagrożeniach oraz ryzykach. Edukacja, kształtowanie kompetencji medialnych i przeciwdziałanie dezinformacji nabierają tu szczególnego znaczenia, ponieważ pozwalają obywatelom uczestniczyć aktywnie w procesie wzmacniania odporności. Budowanie odporności społeczeństwa na zagrożenia wymaga nie tylko sprawnego systemu reagowania, lecz przede wszystkim strategicznego zakorzenienia w analizie globalnych trendów bezpieczeństwa oraz ryzyk związanych z ich materializacją.

W procesie przygotowania społeczeństwa do działań związanych z reagowaniem na zagrożenia fundamentalne znaczenie ma opracowanie scenariuszy i procedur postępowania, w tym planów ochrony ludności i obrony cywilnej, właściwej organizacji systemów monitorowania, ostrzegania i alarmowania, łączności i komunikacji, a także informowaniu ludności o zagrożeniu oraz zapoznanie z tymi procedurami społeczeństwa, zbudowania świadomości i pewności swoich umiejętności.

Wydaje się że obecnie w wymiarze społecznym należy podjąć działania w następujących obszarach:

- Wdrożyć w trybie szkolnym i pozaszkolnym zajęcia edukacyjne dla dzieci i młodzieży poświęcone m.in. radzeniu sobie w warunkach kryzysu i wojny (gry komputerowe, edukacyjne);
- Aktualizować na bieżąco plany zarządzania kryzysowego, w szczególności dotyczy to procedur na najniższych szczeblach samorządowych;
- Zmodernizować system ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach o możliwość nadawania komunikatów głosowych;
- Włączyć do ochrony ludności organizacje pozarządowe i stowarzyszenia, które działają w systemie ratowniczym oraz zapoznać z tym społeczeństwo lokalne;
- Budowanie odporności administracji publicznej, która opiera się na planowaniu ciągłości działania, świadczenia usług i zapewnienia bezpieczeństwa poprzez redundantne systemy decyzyjne, zdecentralizowane centra kryzysowe oraz procedury działania Dążyć do podniesienia kwalifikacji kadry pracowników

struktur administracyjnych, którym powierzono zadania z zakresu obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego;

- Przygotować składy, bazy magazynowe w celu zabezpieczenia zapasów żywności, podstawowych środków opatrunkowych i medycznych, wody pitnej sprzęt i środki techniczne do prowadzenia akcji ratowniczych i akcji pomocy humanitarnej przed możliwymi zakłóceniami lub akcjami sabotażu. Konflikt w Ukrainie pokazuje jak ważne są zapasy agregatów, paliwa i innych środków;
- Niezwłocznie dostosować istniejące budowle ochronne do stanu używalności poprzez ich modernizację;
- Dokonać ewidencji miejsc, które w razie potrzeby można zaadaptować do celów ochronnych dla ludności, i zwiększyć liczbę doraźnych ukryć na terenach publicznych;
- Dążyć do osiągnięcia stabilności komunikacji cyfrowej, rozwoju systemów łączności awaryjnej, szyfrowania, systemów do przekazywania sygnałów alarmowania, ale także przeciwdziałania dezinformacji.

Podsumowanie

Odporność społeczeństwa na zagrożenia powinna być budowana w oparciu o zidentyfikowane trendy globalnego bezpieczeństwa, jak również ryzyka występowania zagrożeń w środowisku lokalnym. Odpowiednia świadomość społeczeństwa oraz odpowiednie przygotowanie składa się na naszą odporność, która stanowi kluczowy element, filar bezpieczeństwa (rys.1), umożliwiający społecznościom i krajom odbudowę również po kryzysie, staje się coraz większym priorytetem dla poszczególnych rządów.

Odporność społeczna pojmowana w kategoriach radzenia sobie, adaptacji i transformacji społeczeństwa nie jest jednorazowym przedsięwzięciem, lecz musi być budowana przez lata. Dlatego, choć rozwiązania proponowane do wdrożenia w ramach „*Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*”⁷ nie są panaceum na wszystkie problemy, to stwarzają bardzo dobre podstawy do rozpoczęcia działań w tym zakresie do rozwoju odpowiedzialnego i odpornego społeczeństwa obywatelskiego.

Budowanie społeczeństwa odpornego i przygotowanego na przeciwdziałania atakom hybrydowym musi zostać zbudowana w taki sposób, aby potencjalny agresor był świadomy, że poniesie dotkliwe konsekwencje, że straty będą niewspółmierne do osiągniętych korzyści (deterrence by punishment), walczą nie tylko służby lecz naród. Podejmując wysiłki na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, dąży

⁷ Filarami obrony cywilnej w Polsce są zasady i działania, które mają na celu ochronę ludności przed zagrożeniami wynikającymi z różnych sytuacji kryzysowych, takich jak wojna, katastrofy naturalne czy inne zagrożenia społeczne hybrydowe i technologiczne.

się przede wszystkim do ochrony istotnych dla narodu wartości takich, jak przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna, jakość życia, wzrost siły państwa i pozycji międzynarodowej. W tym celu państwo wykorzystuje posiadane zasoby i instrumenty polityczne, ekonomiczne, wojskowe, ideologiczne, kulturowe i społeczne (Nowak, 2022). W celu budowania odporności państwa, ważnym elementem jest nasza młodzież. To na niej powinniśmy skupić główny wysiłek w procesie budowania świadomości społecznej i na jej potrzeby dedykować różne programy edukacyjne i inicjatywy, które mają na celu rozwijanie jej umiejętności obronnej i patriotycznej:

- Edukacja z wojskiem – programy edukacyjne, które łączą teorię i praktykę, mają na celu
- podniesienie świadomości dzieci i młodzieży w obszarze bezpieczeństwa;
- Kursy i szkolenia – organizacja kursów i szkoleń, które mają na celu rozwijanie umiejętności obronnej i patriotycznej młodzieży;
- Wspólne działania – współpraca pomiędzy szkołami, organizacjami pozarządowymi i instytucjami rządowymi, mająca na celu podnoszenie świadomości i zdolności reagowania młodzieży na zagrożenia;
- Programy edukacyjne – programy, które mają na celu rozwijanie postaw patriotycznych i umiejętności podejmowania działań w sytuacjach zagrożenia;

Konkludując autor uważa, że dobrym przykładem na którym można się wzorować jest Finlandia. Największą siłą fińskiej obrony cywilnej są Finowie. Społeczeństwo fińskie wie, jak wspierać wojsko w czasie wojny, a dzięki szkoleniom obrony cywilnej samo się sobą zaopiekuje do czasu nadejścia pomocy.

Największą siłą obrony cywilnej Finlandii jest to, że jest ona zrozumiała i akceptowalna przez całe społeczeństwo. Obowiązki, które z niej wynikają, nie są odbierane jako dziwne prawo narzucone przez polityków, którym coś się ubzdurało tylko norma którą należy osiągnąć i zachować. W Finlandii istnieje ponad 80-procentowe przekonanie, że jest to potrzebne, że zagrożenie ze strony Rosji jest realne, że obowiązkowa służba wojskowa to konieczność

Na czas wojny państwo jest w stanie wystawić 280-tysięczne siły zbrojne. W mobilizacji biorą udział wszyscy młodzi ludzie, którzy w ostatnich 10 latach odbyli zasadniczą służbę wojskową. Robi to 20 tysięcy ludzi rocznie. Dodatkowo jest 700 tysięcy osób, które miały przeszkolenie wojskowe wcześniej niż te 10 lat temu i oni stanowią rezerwę w ramach uzupełnienia strat. Reszta ludności wspiera wojsko. Cała reszta społeczeństwa zajmuje się zabezpieczeniem żołnierzy, którym trzeba na front dostarczyć wszystko – od żywności po świeże ubrania. A więc ludność cywilna potrafi wspierać wojsko.

Społeczeństwo fińskie nie będzie uciążliwe dla armii, tylko będzie w stanie świadczyć jej usługi, a dzięki szkoleniom obrony cywilnej samo się sobą zaopiekuje.

Bibliografia:

- Adamczewska M., Świadomość obywatelska i przygotowanie społeczne jako element wzmocnienia odporności państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa (2025). *Wiedza Obronna*, 292(3). Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa.
- Bąk, T., & Błażejewska, B. (2018). Współczesne zagrożenia a bezpieczeństwo państwa. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej w Jarosławiu. Współczesne Problemy Zarządzania*, (12), 9–12.
- Bąk T., Ciekanowski, Z. (2012) *Teorie bezpieczeństwa*, PWSTE, Jarosław.
- Ciekanowski, Z. (2010). Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa. W: *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*, Tom 1, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpowodziowej im. Józefa Tuliszkowskiego – Państwowy Instytut Badawczy.
- Czaputowicz J. (2007). *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Dawidczyk, A. (2001). *Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku*. AON.
- Haynes, P., Hart, A., Eryigit-Madzwamuse, S., Wood, M., Maitland, J., & Cameron, J. (2024). The contribution of a complex systems-based approach to progressive social resilience. *Health*, 28(5), 754–774. <https://doi.org/10.1177/13634593231195784>
- Jakubczak, R. (2003). *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa RP*. Bellona.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. (1997) Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art. 85 ust. 1.
- Mróz-Jagiełło A., Adamczewska M. (2024). *Zmiany w podejściu do organizacji proobronnych w Polsce w latach 2014-2024*. Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego, 2024.
- Nowak T. (2020), Działania hybrydowe w cyberprzestrzeni prowadzone przez Rosję jako zagrożenie dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. W: M. Banasik, A. Rogozińska (red.), *Zagrożenia Federacji Rosyjskiej i bezpieczeństwo międzynarodowe*. Difin, Warszawa.
- Nowak T. (2022). Budowa odporności na obecne i przyszłe zagrożenia o charakterze hybrydowym. Rekomendacje dla Polski. *Roczniki Nauk Społecznych*, 14(50), 4.
- Pieczywok A. (2012). *Edukacja dla bezpieczeństwa wobec zagrożeń i wyzwań współczesności*. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- Stępień R. (2011), *Edukacja dla bezpieczeństwa*. W: R. Jakubczak, J. Marczak (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*. Bellona, Warszawa.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. (2024). Dz.U. 2024 poz. 1907.

Komunikacja kryzysowa i komunikacja ryzyka

Abstrakt

Praca poświęcona jest zagadnieniu komunikacji kryzysowej oraz komunikacji ryzyka jako kluczowych elementów współczesnego funkcjonowania, zarządzania bezpieczeństwem w sytuacjach zagrożenia. Celem pracy jest przedstawianie problematyki komunikacji kryzysowej jako natychmiastowego działania komunikacyjnego podczas trwającej sytuacji kryzysowej, kryzysu i komunikacji ryzyka jako kluczowego elementu w ochronie ludności poprzez dostarczanie informacji o konkretnym rodzaju zagrożenia i skali ryzyka w sytuacjach kryzysowych.

Słowa kluczowe: komunikacja kryzysowa, komunikacja ryzyka, sytuacja kryzysowa, kryzys

1 dr Karolina Walancik, Akademia WSB, ORCID: 0000-0002-9988-0145

Crisis Communication and Risk Communication

Abstract

This paper addresses the issue of crisis communication and risk communication as key elements of contemporary operations and security management in emergency situations. The aim of the paper is to present the issue of crisis communication as an immediate communication activity during an ongoing crisis, crisis, and risk communication as a key element in population protection by providing information about the specific type of threat and the scale of risk in crisis situations.

Keywords: crisis communication, risk communication, crisis situation, crisis

Wprowadzenie

Współczesne przeszło nam funkcjonować w środowisku pełnym niepewności i dynamicznych zmian, sytuacji kryzysowych, kryzysów. Sytuacje kryzysowe, kryzy – zarówno te związane z siłami natury, społeczne, – mogą pojawić się nagle i wywołać poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa ludzi, oraz stabilności funkcjonowania człowieka, wspólnoty społeczności lokalnej państwa czy organizacji. W takich sytuacjach kluczową rolę odgrywa skuteczna komunikacja, która pozwala ograniczyć chaos informacyjny, budować zaufanie odbiorców oraz minimalizować skutki zagrożenia.

Komunikacja kryzysowa jest procesem przekazywania informacji w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Jej celem jest szybkie, rzetelne i spójne informowanie społeczeństwa, mediów oraz interesariuszy o zaistniałym zagrożeniu, działaniach podejmowanych w celu jego opanowania oraz możliwych konsekwencjach. Szczególne znaczenie ma tutaj odpowiedzialność nadawcy komunikatu, ponieważ błędne lub opóźnione informacje mogą prowadzić do eskalacji paniki, utraty wiarygodności oraz pogłębienia kryzysu.

Komunikacja ryzyka odnosi się do przekazywania informacji o potencjalnych zagrożeniach jeszcze przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej. Jej zadaniem jest zwiększanie świadomości społecznej, edukowanie odbiorców oraz przygotowanie ich do właściwego reagowania w obliczu możliwego niebezpieczeństwa. Komunikacja ryzyka opiera się nie tylko na danych i analizach eksperckich, lecz także na budowaniu dialogu i zaufania między instytucjami a społeczeństwem.

Oba rodzaje komunikacji są ze sobą ściśle powiązane i stanowią istotny element zarządzania kryzysowego. W dobie mediów społecznościowych oraz szybkiego przepływu informacji ich znaczenie stale rośnie, ponieważ opinia publiczna oczekuje natychmiastowych, wiarygodnych i transparentnych komunikatów. Skuteczna komunikacja kryzysowa i komunikacja ryzyka mogą nie tylko ograniczyć negatywne skutki zagrożeń, ale również przyczynić się do odbudowy zaufania oraz wzmocnienia odporności społecznej i organizacyjnej.

Proces komunikowania i komunikacji jako podstawowa czynność w rozwoju jednostki

Proces komunikowania/komunikacji jest podstawową czynnością w każdym z etapów rozwoju jednostki, „nieodłącznym elementem ludzkiego funkcjonowania w społeczeństwie” (Majka–Rostek, 2010, s. 7). Można stwierdzić, że jest swoistego rodzaju fenomenem (Trzaska, Evert i Michalski, 1928). Obejmuje wszystkie jednostki jak i grupy społeczne na wszystkich etapach rozwoju ludzkości. Komunikacja jest procesem zarówno w perspektywie informacyjnej, jak i znaczeniowej ponieważ spaja, zespala, łączy, wszystkie aspekty życia społecznego. Każdy sygnał jak uśmiech, spojrzenie czy

nawet myśl to komunikat (Sztejnberg, 2001 s. 63). Proces komunikowania się jest związany z etapami rozwoju historycznego i społecznego (Goban-Klas, 1999, s. 15). Wyróżniamy ery: znaków i sygnałów, mowy i języka pisma, druku i komunikowania masowego, telekomunikacji i informatyzacji, komputera i Internetu (Mattelart & Mattelart, 2001, s. 7, DeFleur, Ball-Rokeach, 1989).

Etymologicznie słowo „komunikowanie” wywodzi się łacińskiego *comunicare* (być w relacji [w związku] z, uczestniczyć w, zrzeszać się) (Kumaniecki, 1997, s. 101). Z angielskiego (*communication*) jest terminem niejednoznacznym i nie zawsze właściwie rozumianym (DeFleur, Cooley, 1909, p. 147). Istnieje wiele definicji komunikacji, a pojęcie to jest złożone i wieloaspektowe ze względu na to, że całość sytuacji społecznych odnosi się do procesu porozumiewania się między ludźmi, gdzie zachodzą wszystkie nasze interakcje (życia osobistego, publicznego, jednostek, grup społecznych). Komunikowanie rozumiane jest na wiele sposobów: jako transmisja, rozumienie, oddziaływanie, łączenie, interakcja, wymiana, składnik procesu społecznego. Paradoksalnie jednak aktualnie zwraca się uwagę na niewielki stopień posiadanych umiejętności komunikacyjnych (McQuail, 2007, s. 69). Istnieje wiele modeli i funkcji komunikacji (Ayer, 1995). W ujęciu Dana Sperbra i Deirdre Wilsona, komunikowanie jest wszelką intencjonalną modyfikacyjną przestrzeń w polu percepcyjnym odbiorcy (Sperber, Wilson, 1996). Aktualnie najczęściej występuje w formie face à face, maila, SMS, a po pandemii COVID-19 bardzo często w formie zdalnej przez Internet lub w formie hybrydowej.

Najważniejszym sposobem porozumiewania się między ludźmi jest komunikacja interpersonalna, która jest złożonym procesem wymiany informacji o takich cechach jak: elastyczność i dynamika. Podstawowe komponenty/elementy komunikacji to: uczestnicy (nadawca i odbiorca), komunikat, kontekst, szumy komunikacyjne, kanał komunikacyjny, przekaz, sprzężenie zwrotne. Nadawca i odbiorca, muszą zawsze uczestniczyć w procesie komunikacji, ponieważ bez nich proces ten by nie zaistniał. Wymienne są jednak role jakie odgrywają. Uczestnicy zawsze mają określony stosunek wobec siebie (np. wrogi, przyjazny) (Frączek, 2012, s. 119). Z tych komponentów składają się modele komunikacji interpersonalnej, są one kluczowe by zrozumieć idee modeli komunikacyjnych. Istnieje wiele modeli komunikacji, ze względu jednak na tematykę publikacji wskazuję trzy modele: model jednostronny, dwustronny, który określany jest także jako interakcyjny, a także model relacyjny (transakcyjny) (Frydrychowicz, 2003, s. 110).

W modelu jednostronnym komunikacja kierowana jest od nadawcy do odbiorcy, nie występuje sprzężenie zwrotne. W przypadku tego modelu interakcja – to czy komunikat został odebrany nie ma znaczenia. Komunikacja w tym ujęciu to przebiegająca jednokierunkowo akcja lub działanie (Grzesiuk, 1979, s. 156).

Model dwustronny podkreśla wymienny charakter komunikacji. Uczestnicy procesu komunikacji, dzięki temu, że wymieniają się rolami, są się w stanie się

zrozumieć. Pozwala także na lepsze dopasowanie odpowiedzi do kontekstu poprzednich wypowiedzi, co sprzyja bardziej naturalnej i płynnej wymianie informacji, pozwala na zrozumienie i utrzymywanie solidnych relacji pomiędzy nimi uczestnikami procesu (Stewart, 2016, s. 47).

W relacyjnym modelu komunikacji zwanym trójstronnym ten stan rzeczy zmienia się. Różni się on od modelu dwustronnego tym, że nadawcy i odbiorcy bardziej niż na sobie skoncentrowani są na przedmiocie komunikacji (Matyjas, 2017, s. 40), w tym modelu możliwe jest kreowanie nowych zachowań i relacji wzbogacających obu partnerów (Stewart, 2005, s. 49) częścią tego, co się między nimi dzieje, jest współpraca (Grzesiuk, 1979, s. 161).

Istotny jest podział komunikacji na komunikację werbalną i niewerbalną, które się dopełniają. Komunikacja werbalna jest to porozumiewanie się między ludźmi za pomocą słów, można ją podzielić na sposób ustny i pisemny. Komunikacja werbalna, nie może istnieć bez niewerbalnej, ponieważ dopełnia ona komunikaty, podkreślając istotne elementy wypowiedzi. Jednym z elementów komunikacji niewerbalnej, czyli komunikacji bezsłownej jest język ciała odnotowano prawie milion niewerbalnych wskazówek i sygnałów (Dolińska, 2013, s.102).

Komunikowanie się jest procesem, który odbywa się na różnych poziomach, przy użyciu zróżnicowanych środków i wywołuje określone skutki (Celińska-Miszczuk, Wiśniewska, 2013, s. 204). Wobec powyższego jest kluczowa w sytuacjach zagrożenia, kryzysach na które należy w odpowiednim czasie reagować podejmując odpowiednie działania (Ficoń, 2011, s. 82). Szczególne znaczenie ma w ochronie ludności i obronie cywilnej, z uwagi na ewentualne skutki sytuacji kryzysowych, kryzysów ich rozmiar, zasięg.

Cele komunikacji kryzysowej i komunikacji ryzyka

Zapewnienie obywatelom ochrony przed potencjalnymi i realnymi niebezpieczeństwami, które mogą im zagrażać jest ważną funkcją współczesnego państwa. Zagrożenia takie mogą być źródłem sytuacji kryzysowych. Kryzys (łac. *crisis*, z gr. *krisis*) to punkt zwrotny, przełomowy, moment rozstrzygający, jakościowa zmiana, zmaganie się, walka, w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Elementy składowe kryzysu to czas, zaskoczenie i zasadnicze zagrożenie. Wzajemne oddziaływanie tych czynników stanowi istotę kryzysu. Ma ona percepcyjny charakter i sprawia, że kryzys jest rezultatem zarówno niebezpieczeństwa jak i złożonych okoliczności.

Sytuacja kryzysowa to sytuacja, w której w wyniku zaistniałego zdarzenia i jej potencjalnych skutków, istnieje zagrożenie dla życia i mienia obywateli, ich praw i swobód oraz zagrożone są podstawowe wartości, interesy, cele instytucji i grup społecznych – przez dłuższy okres czasu, na znacznym obszarze, a posiadane siły i środki nie zapewniają skutecznego działania (Ustawa z dnia 26 kwietnia

2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2026 r. poz. 574). Ryzykiem można określać natomiast siły: natury, technologii lub działalności człowieka która w pewnych okolicznościach mogą powodować incydenty, klęski, katastrofy, zakłócenie porządku, kryzys w zaopatrzeniu, niedobór energii, konflikt zbrojny lub wojnę.

Podkreślić należy, że z jednej strony zagrożenia zbliżają do siebie i łączą we wspólnym działaniu wiele ludzi i instytucji, z drugiej kreują one szczególnego rodzaju problemy komunikacyjne. W sytuacji wystąpienia kryzysu każdy segment społeczeństwa potrzebuje kompetentnej komunikacji i odpowiedniej informacji, z której może skorzystać natychmiast. Najistotniejszą bowiem częścią składową w odpowiedzi na zaistniałe zagrożenie jest komunikacja (Herbert, Collins, 2003, s. 3).

Komunikowanie ryzyka to dostarczanie informacji o konkretnym rodzaju zagrożenia i skali ryzyka w sytuacjach kryzysowych (np., epidemii, terroryzmu, katastrofy naturalnej, awarii technicznej), to proaktywne informowanie o potencjalnych zagrożeniach. Celem komunikowania ryzyka jest zapobieganie kryzysom i edukacja odbiorców. Komunikowanie ryzyka służy temu, aby osoby, które odczuwają skutki kryzysu były zmotywowane do działania ochronnego tak by mogły podejmować decyzje w sposób bardziej świadomy i rozważny.

W trakcie zaistnienia niebezpiecznej sytuacji międzyinstytucjonalne komunikowanie staje się szczególnie ważne. Praktyka pokazuje, jednak że występuje wiele uwarunkowań prowadzących do popełniania błędów w sytuacjach zagrożenia. Zarówno analiza zagrożeń, jak i planowanie wymagają bowiem ścisłej współpracy i sprawności komunikacyjnej między organami administracji publicznej, właściwymi w sprawach zarządzania kryzysowego (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. z 2026 r. poz. 574), a jednostkami wykonawczymi, interwencyjnymi.

Komunikacja kryzysowa to natomiast działania komunikacyjne podczas trwającej sytuacji kryzysowej, kryzysu. Obejmuje ona szybkie przekazywanie informacji i minimalizację szkód. Komunikacja kryzysowa służy wyjaśnianiu zaistniałej sytuacji oraz perswazji jest prowadzona przez przedstawiciela danej instytucji czy organizacji, np. rzecznika prasowego. Środki przekazu o nadchodzącym czy istniejącym już niebezpieczeństwie to wszystkie dostępne środki gwarantujące obiektywny przekaz informacji: radio, telewizja, Internet, sieci telefoniczne, operatorzy telefonii komórkowej, dostępne środki nagłaśniające, megafony zamontowane na pojazdach, megafony ręczne, syreny, syreny z sygnalizatorem świetlnym, syreny ręczne, dzwony, gongi, inne urządzenia. Istotne jest by ten rodzaj komunikacji był inicjowany i prowadzony przez ekspertów, którzy mają wiedzę na temat sytuacji kryzysowej. Osoby odpowiadające za relacje z mediami powinny wiedzieć w jaki sposób kontaktować się z mediami aby uniknąć nieporozumień, powstania dezinformacji, powinny gwarantować (Kubiak, 2012, s. 37).

Istnieją różnice pomiędzy komunikacją ryzyka przed kryzysem a komunikacją kryzysową, czyli w trakcie trwania kryzysu. Celem komunikacji ryzyka przed

kryzysem jest zapobieganie i przygotowanie do sytuacji kryzysowej oraz budowanie świadomości zagrożeń. Natomiast komunikacja kryzysowa czyli w trakcie trwania kryzysu jest reakcją na zaistniałą sytuację, której celem jest ochrona reputacji i uspokojenie odbiorców. Przykładami komunikacji ryzyka są kampanie edukacyjne – np. cyberbezpieczeństwo czy też ostrzeżenia meteorologiczne. Natomiast przykładami komunikacji kryzysowej jest reakcja na wyciek danych czy komunikaty podczas katastrof.

Dobre praktyki w zakresie komunikowania w sytuacjach zagrożeń

Dobre praktyki w zakresie komunikowania w sytuacjach zagrożeń jak i przed ich wystąpieniem są niezbędne i praktycznie użyteczne. W nauce przyjmuje się następujące procedury analityczne powiązane z koniecznością komunikowania się z otoczeniem, z obywatelami wówczas, kiedy już doszło do ujawnienia się zagrożenia. (Andersen, Spitzberg, 2009; Burkhart, 1991; Covello, Sandman, 2001).

Działanie pierwszoplanowe to próba rozpoznania źródeł ryzyka oraz zagrożeń związanych z przekazami informującymi o nim dokonywana przez zastosowanie określonych procedur działania i podjęcie analizy prowadzącej do wyjaśnienia źródła zagrożeń. Komunikacja powinna być rozciągnięta na wszystkie media i źródła – przekazy powinny być powtarzane często za pośrednictwem różnych kanałów medialnych tak aby dotrzeć do ogółu społeczeństwa, a przynajmniej do osób, które je odbiorą i poinformują innych o zagrożeniu. Ponadto wszystkie zastosowane do tego celu technologie komunikacyjne powinny mieć możliwość utrwalenia informacji tak aby uniknąć sytuacji, w której system informacyjny przestaje działać. Komunikowanie musi być dwukierunkowe – pomiędzy otoczeniem a mediami i otoczeniem a przedstawicielami instytucji rządowych, obywatelami a ich rodzinami, rządem a osobami, które odpowiadają za zarządzanie sytuacją kryzysową (Lasker, 2004, s. 8).

W procesie informowania społeczeństwa powinno się wykorzystywać: instrukcje, poradniki, ulotki, plakaty i tym podobne publikatory, informujące o zagrożeniach, sposobach zapobiegania oraz postępowania w przypadku ich wystąpienia, opracowywane przez organy administracji publicznej, organy służb, inspekcji, straży i innych podmiotów realizujących zadania w zakresie ochrony ludności

W piśmiennictwie anglojęzycznym dostępnym w Internecie występują liczne poradniki i podręczniki dotyczące zasad komunikowania ryzyka, które opierają się na wynikach badań, w tym przeglądów systematycznych. Na przykład WHO zaleca, aby: do procesu komunikacji włączyć populację, która odczuwa skutki sytuacji kryzysowej, budować komunikację dwustronną i wzajemne zaufanie między ekspertami i nadawcami komunikatów a ludnością, m.in. poprzez informowanie o stopniu niepewności co do skali i skutków kryzysu oraz ryzyku, mówienie o czym wiemy, a czego nie wiadomo oraz informowanie na czas. Proponuje by integrować

system komunikacji z ogólnym systemem reagowania kryzysowego (zarządzania kryzysowego), uwzględniając przy tym kwestie przywództwa, wykorzystania systemu informacyjnego odpowiedniego do potrzeb adresatów, koordynację działań, budowanie potencjału oraz zapewnienie środków finansowych. Wskazuje by strategicznie planować komunikowanie ryzyka (tj. z wyprzedzeniem, zanim wystąpi kryzys) i modyfikować te plany wraz z rozwojem sytuacji, używać starych (tradycyjnych) i nowych mediów, ponadto by przekazy formułować w jasny i konkretny sposób, dbając o ich spójność. Wskazuje na konieczność przeprowadzenia monitorowania i ewaluacji procesu komunikowania (Strategia Komunikacji Ryzyka. Część teoretyczna, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2026).

Zalecenia do komunikowania ryzyka Amerykańskiej Agencji Center for Disease Control and Prevention (CDC) dotyczą przede wszystkim obserwacji, edukacji, ustalenia celu komunikacji i najważniejszych przekazów oraz dostarczania informacji konkretnych i na czas, podanych prostym i zrozumiałym językiem, prawdziwych, bez spekulacji, zgadywania. Polecają korygowanie nieporozumień. Podkreślają, że ważna jest postawa defensywna, przekazanie przyszłych negatywnych skutków jeżeli są pewne. Istotne jest by dostrzec obawy ludzi i zaakceptować je oraz aby nie mówić ludziom, że nie powinni się bać, nie wyśmiewać ich obaw. Kluczowe je uznania tzw. „wspólnej niedoli” uznaj że zaistniały kryzys jest wspólny. Ponieważ dominującą reakcją wielu osób będzie nie strach, a poczucie nieszczęścia, beznadziei, przegrane wskazano by przyznać że sytuacja jest trudna, ale dać ludziom nadzieję na przyszłość, jak również poinformowanie jakie działania są podjęte by poprawić tę sytuację. Nie należy myśleć w kategoriach walki z paniką bo można ją wywołać. Źródłem paniki są bowiem sprzeczne komunikaty i zalecenia oraz brak możliwości sprawdzenia informacji u wiarygodnego źródła, co otwiera drogę do teorii spiskowych. Ponadto wskazano, że poczucie kontroli nad sytuacją oraz znaczenie motywujące dają ludziom proste czynności i takie powinny być polecane do zrobienia, poleca się wyznaczenie działań maksymalnych, średnich i minimalnych z zaleceniem średnich (CDC: Centers for Disease Control and Prevention).

Podsumowanie

Konkludując, wskazać należy, że w otaczającej na rzeczywistości problematyka komunikacji w czasie sytuacji kryzysowych, kryzysów i kierowanie działaniami organizacyjnymi w sytuacjach zagrożeń jest aktualna. Pandemia COVID-19 dokładnie nam to unaoczniała (Dacko-Pikiewicz, Wódz, Walancik-Ryba, Pikiewicz, 2021, s. 112–115). Żyjemy „szybko i mobilnie” dlatego analiza problematyki dotyczącej bezpieczeństwa obywateli w aspekcie związanym z komunikowaniem o zagrożeniach i ryzyku jest niezbędna. Szczególnie w ujęciu zagadnienia, jakim jest bezpieczeństwo obywateli żyjących w warunkach współczesnego państwa. Komunikowanie i bezpieczeństwo przenikają się wzajemnie, dlatego też konieczne

jest analizowanie procesów komunikowania o zagrożeniach i ryzyku ich wystąpienia jak również budowanie świadomości obywateli dotyczącej wagi i roli komunikacji w sytuacjach kryzysowych czy zagrożeń. Proces komunikacji realizowany w sytuacji kryzysowej, kryzysie wymaga wiedzy i umiejętności nakłada on bowiem na kierujących szczególną odpowiedzialność. Komunikacja powadzona prawidłowo może być bowiem pozytywnym aspektem działań na rzecz bezpieczeństwa (Olejnik, 2017, s. 37–46).

Komunikacja kryzysowa oraz komunikacja ryzyka stanowią kluczowe elementy systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Ich głównym celem jest zapewnienie społeczeństwu szybkiego, wiarygodnego i zrozumiałego przepływu informacji w sytuacjach zagrożeń naturalnych, technicznych, społecznych oraz militarnych. Współczesne zagrożenia, a tym wojna wymagają skutecznego systemu informowania ludności i koordynacji działań instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Komunikacja odgrywa szczególną rolę w ograniczaniu skutków kryzysów, budowaniu zaufania społecznego oraz wspieraniu odporności społeczeństwa na zagrożenia. W ochronie ludności i obronie cywilnej komunikacja nie ogranicza się wyłącznie do przekazywania komunikatów ostrzegawczych, ale obejmuje również edukację społeczną, profilaktykę oraz działania informacyjne przed, w trakcie i po wystąpieniu sytuacji kryzysowej, kryzysu.

Bibliografia:

- Ayer A. (1955). *What is Communication* (in:) *Studies in Communication*, London, University College.
- Burkhart F.N., (1991). *Media, Emergency Warnings, and Citizen Response*. Westview Press, Boulder, CO.
- CDC: Centers for Disease Control and Prevention, <https://www.cdc.gov/index.html> (dostęp: 25.04.2026)
- Celińska-Miszczyk A., Wiśniewska L. (2013). Komunikacja w rodzinie: od interakcji do osobowej relacji, (perspektywa personalistyczna), *Paedagogia Christiana*, 2/32.
- Cooley Ch. (1909). *Social Organization: A study of the Larger Mind*. New York: Charles Scibner's Sons.
- Dacko-Pikiewicz Z., Wódz J., Walancik-Ryba K., Pikiewicz W. (2021). Remote Education During the COVID-19 Pandemic. *European Research Studies Journal*, 24, 112-126, University of Piraeus, International Strategic Management Association. <https://doi.org/10.35808/ersj/2586>.
- DeFleur M., Dennis E. (1996). *Understanding Mass Communication*, Houghton Mifflin Company, Princeton.
- DeFleur M.L., Ball-Rokeach S.J. (1989). *Theories of mass communication*, New York, Longman.

- Dolińska D. (2013). Mowa ciała jako aspekt komunikacji międzyludzkiej. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Organizacja i Zarządzanie*, z. 65, nr kol. 1897.
- Ficoń K. (2011). *Logistyka kryzysowa. Procedury. Potrzeby. Potencjał*, BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa.
- Frączek A. (2012). Komunikacja interpersonalna, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, nr 9, <https://bazhum.muzhp.pl> (dostęp: 24.04.2026).
- Goban-Klas T. (1999). *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia telewizji i Internetu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków.
- Grzesiuk L. (1979). *Style komunikacji interpersonalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Harwas-Napierała B. (red.) (2003), *Rodzina a rozwój człowieka dorosłego*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Heath R.L., O'Hair, D. (ed.) (2009), *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Routledge, New York.
- Herbert W.R., Collins C.A., Rowland W.B. (2003). *An Assessment: Virginia's Response to Hurricane Isabel*. Arlington, VA: System Planning Corporation. http://pub.Sysplan.com/Hurricane_Isabel_Assessment.pdf (dostęp: 24.05.2026).
- Komunikacja kryzysowa. Zespół i koordynacja* (2002) „Alert Media” nr 7, 16.
- Kubiak K. (red.) (2012). *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych niepewności*. Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa.
- Kumaniecki K. (1997). *Słownik łacińsko-polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lama S. (red.) (1928). *Ilustrowana Encyklopedia Trzaski Evert i Michalskiego* (t. 2). Wydawnictwo Trzaski, Everta i Michalskiego, Warszawa.
- Lasker R.D. (2004). *Redefining Readiness: Terrorism Planning Through the Eyes of the Public*, New York Academy of Medicine, New York, s. VIII.
- Majka-Rostek D. (red.) (2010) *Komunikacja społeczna a wyzwania współczesności*. Difin, Warszawa.
- Mattelart A., Mattelart M. (2001). *Teorie Komunikacji. Krótkie wprowadzenie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Kraków.
- Matyjas B. (2017). Komunikacja w rodzinie – modele, style, bariery. *Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy, Nauki Społeczne*, nr 4.
- McQuail D. (2007). *Teoria komunikowania masowego*, tłum. M. Bucholec, A. Szulżycka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Olejek T. (2017). Zarządzanie kryzysowe a komunikacja, czyli jak i kiedy informować ludzi crisis management and communication, that is, how and when to inform people *Security, Economy & Law* Nr 1, (XIV), (37–46) DOI 10.24356/SEL/14/3.
- Sperber D., Wilson D. (1996). *Relevance: Communication and Cognition*. Wiley-Blackwell.

- Stewart J. (2016). *Mosty zamiast murów. Podręcznik komunikacji interpersonalnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Strategia Komunikacji Ryzyka. Część teoretyczna*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2026.
- Sztejnberg A. (2001). *Podstawy komunikacji społecznej w edukacji*. Wydawnictwo Astrum, Wrocław.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2026 r. poz. 574).
- Wolbarst A. (2001). (Ed.), *Solutions to an Environment in Peril*, Johns Hopkins Press, Baltimore, MD.

Między alarmem a rutyną: trudności ludności cywilnej w rozumieniu sygnałów ostrzegawczych na terenach wiejskich

Streszczenie

Systemy alarmowania ludności stanowią istotny element infrastruktury bezpieczeństwa publicznego, jednak ich skuteczność w dużej mierze zależy od zdolności obywateli do prawidłowego rozumienia i interpretacji nadawanych sygnałów ostrzegawczych. Artykuł podejmuje problematykę trudności ludności cywilnej w rozpoznawaniu i właściwej interpretacji sygnałów alarmowych na terenach wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska rutynizacji alarmów oraz ich utożsamiania z bieżącą działalnością służb ratowniczych. Wskazano, że specyfika obszarów wiejskich, obejmująca rozproszoną zabudowę, ograniczoną dostępność oficjalnych kanałów informacji oraz częstą obecność sygnałów operacyjnych ochotniczych straży pożarnych, sprzyja powstawaniu niejednoznaczności interpretacyjnych. W tekście omówiono również znaczenie czynników społecznych i psychologicznych, takich jak habituacja, zaufanie do systemów ostrzegania oraz dominacja nieformalnych źródeł informacji w sytuacjach potencjalnego zagrożenia. Celem artykułu jest uporządkowanie i pogłębienie refleksji nad uwarunkowaniami percepcji sygnałów ostrzegawczych w środowisku wiejskim oraz wskazanie kierunków dalszych analiz teoretycznych i praktycznych w zakresie doskonalenia systemów alarmowania ludności.

Słowa kluczowe: sygnały ostrzegawcze, obszary wiejskie, alarmowanie ludności, habituacja alarmów, bezpieczeństwo publiczne

1 dr Dawid Lis, Akademia WSB, ORCID: 0009-0009-9203-7380

Between alarm and routine: Challenges faced by civilian populations in interpreting warning signals in rural areas

Abstract

Public warning systems constitute an essential component of public safety infrastructure; however, their effectiveness depends on citizens' ability to correctly understand and interpret transmitted warning signals. This article addresses the issue of difficulties faced by civilian populations in recognizing and properly interpreting alarm signals in rural areas, with particular emphasis on the phenomenon of alarm routinization and the tendency to associate such signals with the routine operational activities of emergency services. It is argued that the specific characteristics of rural areas – including dispersed settlement patterns, limited access to official information channels, and the frequent presence of operational signals used by volunteer fire brigades – contribute to the emergence of interpretative ambiguities. The paper also discusses the significance of social and psychological factors, such as habituation, trust in warning systems, and the predominance of informal sources of information in situations of potential threats. The aim of the article is to systematize and deepen reflection on the determinants of warning signal perception in rural environments and to indicate directions for further theoretical and practical analyses aimed at improving public warning systems.

Keywords: warning signals, rural areas, public warning systems, alarm habituation, public safety

Wstęp

Systemy ostrzegania ludności są traktowane jako fundamentalny komponent strategii ochrony społecznej w obliczu zagrożeń każdej kategorii (naturalna, technologiczna i społeczna). Ich efektywność jest kluczowa dla minimalizacji skutków katastrof i zdarzeń kryzysowych (Mileti & Sorensen, 1990).

W Polsce sygnały alarmowe zostały formalnie zdefiniowane i stanowią istotny element skoordynowanego systemu ostrzegania, obejmując modulowane sygnały akustyczne i komunikaty słowne nadawane w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia oraz podczas ćwiczeń (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2025). Nie oznacza to jednak, że ich techniczna przejrzystość gwarantuje jednoznaczną interpretację ze strony społeczeństwa. Problem ten jest szeroko opisywany również w literaturze zagranicznej w aspekcie publicznych systemów alarmowych i ich percepcji przez odbiorców (Sadiq i in., 2023).

Badania interdyscyplinarne wskazują, że skuteczność systemów ostrzegania ludności jest w dużej mierze uzależniona od czynników społecznych i poznawczych, a nie wyłącznie od parametrów technicznych przedstawianych rozwiązań (Kowalski & Wróblewski, 2018). Zdolność odbiorców do prawidłowego rozumienia sygnałów ostrzegawczych oraz podjęcia adekwatnej reakcji ochronnej pozostaje w ścisłym związku z poziomem deklaratywnej wiedzy, wcześniejszymi doświadczeniami z alarmami oraz subiektywną oceną prawdopodobieństwa zagrożenia (Gryz, 2016).

Zjawiska takie jak „cry wolf effect”² są szeroko analizowane w kontekście efektywności ostrzegania (Sawada i in., 2021). Równocześnie należy zwrócić uwagę, że środki komunikacji stosowane w systemach alarmowania wpływają na szybkość i trafność reakcji społeczeństwa. Różne kanały, stopień szczegółowości i język komunikatu determinują poziom przestrzegania zaleceń ostrzegawczych (Sadiq i in., 2023).

Szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie infrastruktura medialna oraz topografia terenu mogą ograniczać słyszalność dźwiękowych sygnałów ostrzegawczych, interpretacja takich komunikatów bywa problematyczna. Czynniki takie jak rozproszona zabudowa, ograniczony dostęp do innych kanałów przekazu oraz częsta obecność sygnałów operacyjnych (np. syren OSP) sprzyjają zjawisku rutynizacji alarmów i błędnej ich interpretacji. Sama obecność sygnałów akustycznych, bez dodatkowych informacji kontekstowych, nie wystarcza do skutecznego przekazania istotnej treści dla wszystkich grup społecznych (European Emergency Number Association, 2019).

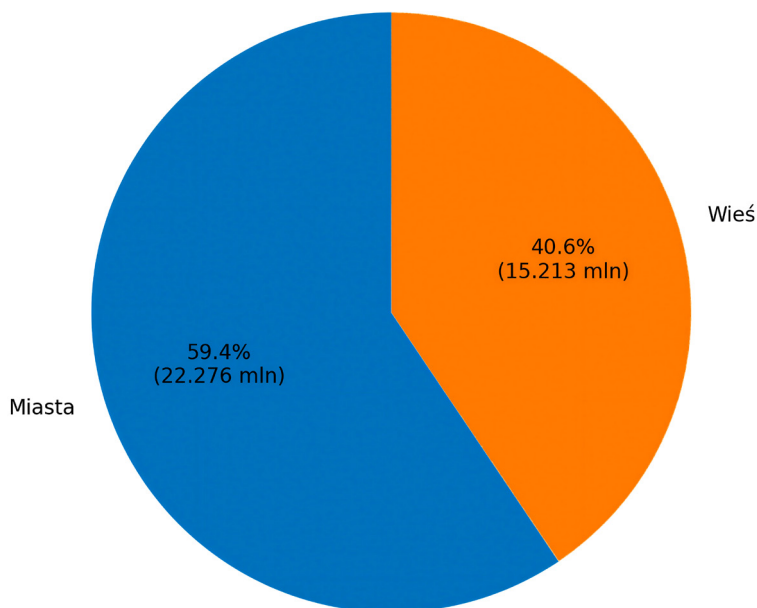
2 Cry wolf effect (efekt chłopca wołającego wilk! - Bajka Ezopa o chłopcu, który dla żartu wielokrotnie wołał „wilk!”. Kiedy wilk pojawił się naprawdę, nikt mu już nie uwierzył) czyli obniżenie wiarygodności systemu przy nadmiernej liczbie fałszywych alarmów lub ostrzeżeń o niskim znaczeniu praktycznym.

Niniejszy artykuł podejmuje analizę problematyki trudności w rozumieniu sygnałów ostrzegawczych przez ludność cywilną zamieszkującą obszary wiejskie oraz wprowadza do dyskusji zagadnienie możliwych kierunków doskonalenia systemów ostrzegania w tym środowisku.

Specyfika obszarów wiejskich w aspekcie systemu alarmowania w Polsce

Obszary wiejskie w Polsce wyróżniają się cechami demograficznymi i przestrzennymi, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie systemów ostrzegania i alarmowania ludności. Według danych demograficznych, Polska jest krajem o zróżnicowanej strukturze osadniczej, w którym mimo przewagi zaludnienia miejskiego (Wykres 1) około 40% ludności zamieszkuje tereny poza obszarami zurbanizowanymi (Główny Urząd Statystyczny, 2019).

Wykres 1. Liczba ludności w miastach i na obszarach wiejskich w Polsce (stan na 31.12.2024 r.)



Źródło. opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (2019).

Specyfika obszarów wiejskich wynika nie tylko z relatywnie niskiej gęstości zaludnienia, lecz także z charakteru przestrzennego, obejmującego rozproszoną zabudowę, duże odległości pomiędzy miejscowościami oraz

ograniczoną dostępność usług infrastrukturalnych, w tym sieci komunikacyjnych. Wszystkie te uwarunkowania w istotny sposób wpływają na propagację fal dźwiękowych. W przeciwieństwie do obszarów miejskich, gdzie zwarta zabudowa sprzyja relatywnie równomiernemu rozchodzeniu się sygnału akustycznego, na terenach wiejskich dźwięk syren alarmowych ulega szybkiemu osłabieniu, rozproszeniu lub zakłóceniom, co prowadzi do znacznych różnic w jego słyszalności nawet w obrębie jednej miejscowości. Dodatkowo obecność naturalnych barier terenowych, takich jak wzniesienia, doliny czy zwarte kompleksy leśne, może powodować powstawanie tzw. „cieni akustycznych”, w których sygnał alarmowy dociera z opóźnieniem lub nie jest odbierany wcale (Sienkiewicz-Małyjurek, 2013).

Taki układ przestrzenny wymusza, aby syreny alarmowe były rozmieszczone w sposób umożliwiający dotarcie sygnału do możliwie największej liczby odbiorców, co stanowi wyzwanie techniczne i organizacyjne, szczególnie na terenach wiejskich (Ścibek, 2004).

Obecnie rozmieszczenie syren alarmowych w polskiej wsi cechuje się lokalnymi rozwiązaniami technicznymi. W praktyce wiele urzędów funkcjonuje przy jednostkach OSP, remizach strażackich czy innych lokalnych obiektach. Relatywnie syrena w terenach słabiej zaludnionych w założeniu ma na celu zagwarantowanie, że sygnał dotrze do większości. Rozwiązaniem tego problemu jest prowadzony obecnie proces modernizacji i rozbudowy systemu ostrzegania i alarmowania ludności (SOiA).

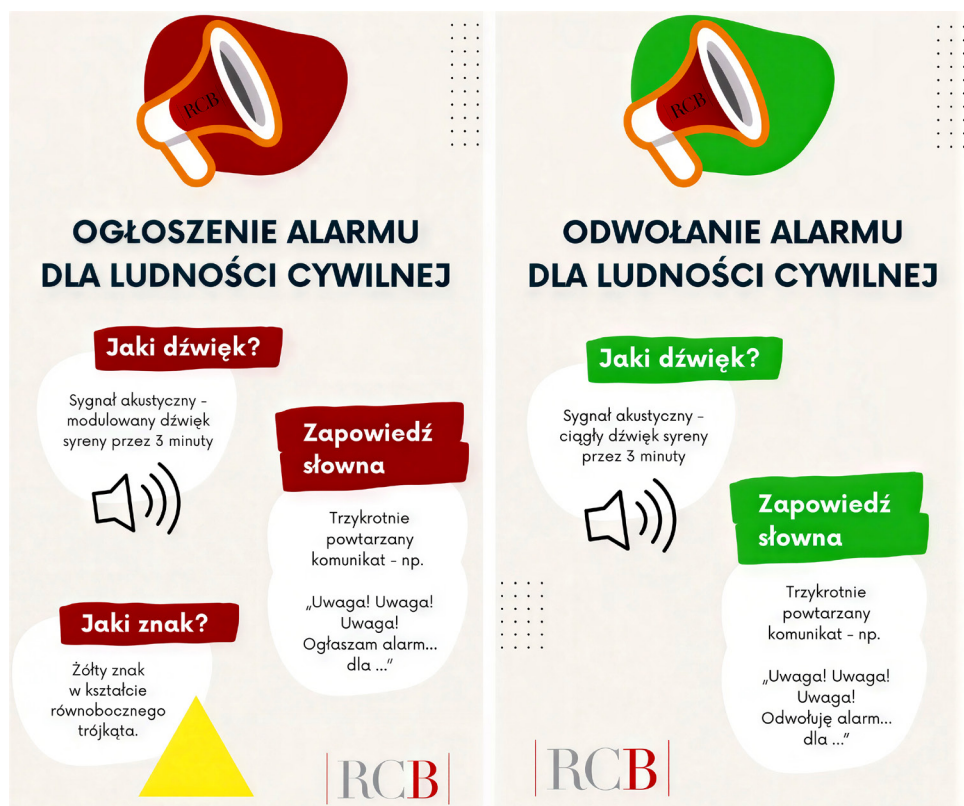
Sygnały ostrzegawcze a alarmy techniczne

W polskim systemie bezpieczeństwa publicznego funkcjonują równolegle sygnały ostrzegawcze przeznaczone dla ludności cywilnej oraz sygnały alarmowe o charakterze techniczno-operacyjnym, wykorzystywane przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, w tym Ochotnicze Straże Pożarne. Rozróżnienie to ma charakter funkcjonalny i normatywny, a jego nieznanomość może prowadzić do błędnej interpretacji sygnałów przez obywateli, zwłaszcza na obszarach wiejskich (Wróblewski, 2017).

System alarmowania ludności funkcjonuje jako zintegrowany mechanizm ostrzegania i alarmowania, którego zadaniem jest natychmiastowe informowanie społeczeństwa o realnym zagrożeniu na danym obszarze. Mechanizmy te są zakorzenione w obowiązujących przepisach prawa oraz w praktykach administracji publicznej, a ich organizacja opiera się na normatywach określonych w rozporządzeniach i ustawach wykonawczych. Obecnie podstawowym dokumentem regulującym kwestie sygnałów alarmowych i komunikatów ostrzegawczych jest rozporządzenie MSWiA w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2025).

W ramach polskiego systemu alarmowania rozróżniamy: sygnały alarmowe przeznaczone do ostrzegania ludności cywilnej i komunikaty ostrzegawcze przekazywane za pomocą różnych kanałów komunikacji. Sygnały alarmowe są nadawane syrenami akustycznymi, których podstawowe warianty obejmują sygnał ogłoszenia alarmu oraz sygnał odwołania alarmu (rysunek 1) oba zgodne z definicjami zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa 2025).

Rysunek 1. Ogłoszenie i odwołanie alarmu dla ludności cywilnej



Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (2025).

System alarmowania, oprócz sygnałów emitowanych przez tradycyjne syreny, obejmuje także środki przekazu takie jak: Regionalny System Ostrzegania (RSO), przekaz poprzez aplikacyjne i audiowizualne kanały ostrzegania, Alerty Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB) polegające na SMS-owym powiadomieniu o zagrożeniach oraz media tradycyjne w postaci radia, telewizji i internetu, które łączą ostrzeżenia akustyczne z komunikatami tekstowymi i głosowymi (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 2025).

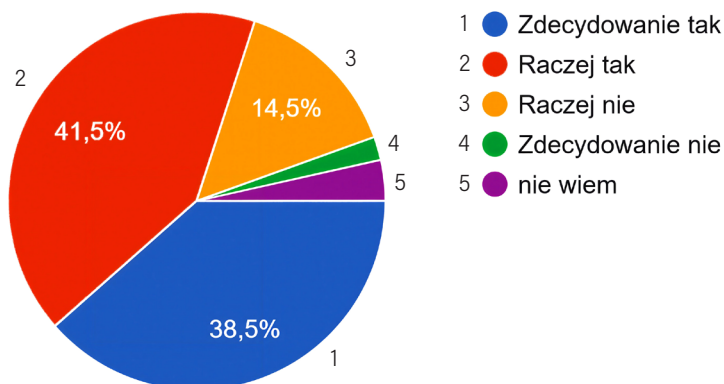
Odpowiedzialność za ogłaszanie i nadzorowanie sygnałów alarmowych spoczywają na organach administracji publicznej na wszystkich szczeblach, od gmin poprzez powiaty aż po województwa i centrum kryzysowe, z centralnym koordynowaniem przez organy rządowe. Taki podział ma na celu dopasowanie działań alarmowych do lokalnych uwarunkowań i warunków geograficznych oraz efektywną koordynację informacji w sytuacjach kryzysowych (Uniwersytet Jagielloński, n.d.). W świadomości mieszkańców obszarów wiejskich syreny alarmowe pozostają postrzegane jako podstawowy, wiarygodny i istotny element ostrzegania (Wykres 2).

Wykres 2. Postrzeganie wiarygodności syren alarmowych jako sposobu ostrzegania mieszkańców obszarów wiejskich

Na ile zgadza się Pan/Pani ze stwierdzeniem:

„Syreny są wiarygodnym sposobem ostrzegania mieszkańców”?

200 odpowiedzi



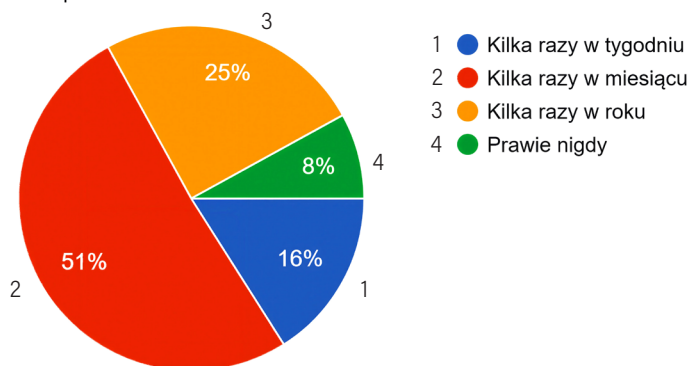
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W odróżnieniu od sygnałów ostrzegawczych, alarmy techniczne OSP (często nazywany alarmem bojowym), mają charakter wewnętrzny i operacyjny, a ich podstawową funkcją jest mobilizacja zasobów ratowniczych, a nie ostrzeganie ogółu ludności (Wróblewski, 2017). Alarmy Ochotniczych Straży Pożarnych w wielu miejscowościach są uruchamiane wielokrotnie w ciągu dnia i bardzo rzadko mają związek z zagrożeniem o charakterze masowym (Wykres 3). Taki stan rzeczy powoduje, że w świadomości mieszkańców, zwłaszcza w środowisku wiejskim, syrena strażacka bywa utożsamiana z rutynowym wyjazdem jednostki (Gryz & Kitler, 2015).

Wykres 3. Częstotliwość słyszenia syren alarmowych w miejscowości zamieszkania respondentów

Jak często słyszy Pan/Pani syrenę w swojej miejscowości?

200 odpowiedzi



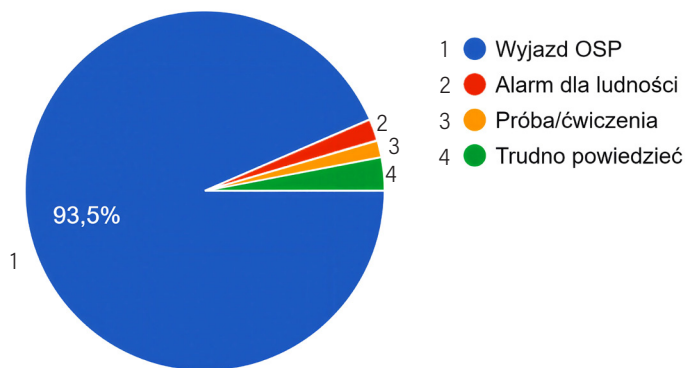
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Współwystępowanie sygnałów ostrzegawczych i alarmów technicznych OSP, emitowanych często z tych samych urządzeń akustycznych, sprzyja zjawisku zo-bojętnienia i habituacji sygnałów dźwiękowych (Wykres 4). W efekcie mieszkańcy mogą błędnie interpretować sygnał ostrzegawczy jako alarm operacyjny straży po-żarnej, co prowadzi do opóźnienia reakcji lub całkowitego zignorowania ostrzeże-nia (Kowalski & Wróblewski, 2018).

Wykres 4. Skojarzenia mieszkańców obszarów wiejskich z dźwiękiem syren alarmowych

Z czym najczęściej kojarzy się Panu/Pani dźwięk syreny?

200 odpowiedzi



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Sygnał ogłoszenia alarmu, odwołani alarmu oraz alarm techniczny OSP, mimo formalnego rozróżnienia, może być w odbiorze bardzo podobny akustycznie (Tabela 1).

Tabela 1. Podstawowe rodzaje alarmów i sposoby ich ogłaszania w Polsce

RODZAJ ALARMU	OGŁOSZENIE ALARMU	CZAS TRWANIA	ODWOŁANIE ALARMU
Dla ludności cywilnej	Sygnał modułowy akustyczny	3 minuty	Sygnał ciągły akustyczny
Alarm techniczny OSP	Trzykrotny sygnał akustyczny, wzrastający i opadający	30 sekund przerwy między sygnałami	Brak
Alarm ćwiczebny	Sygnał ciągły akustyczny	1 minuta	Brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów informacyjnych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz praktyki operacyjnej Ochotniczych Straży Pożarnych.

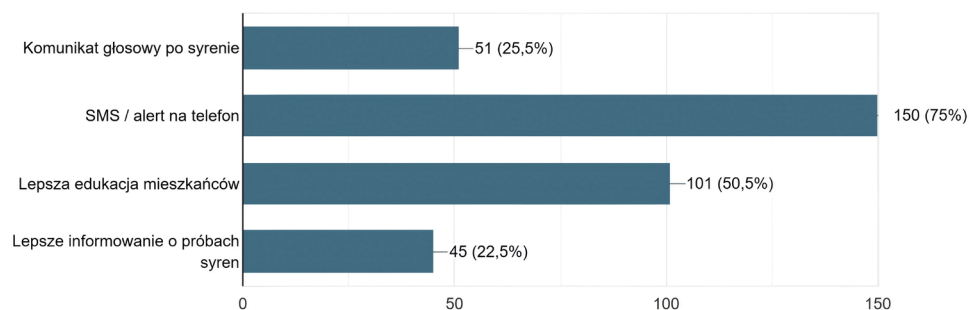
W praktyce część ludności cywilnej może mieć trudności z ich jednoznacznym rozpoznaniem, zwłaszcza w warunkach stresu, hałasu tła, ograniczonej słyszalności lub braku wcześniejszego przeszkolenia. Może to prowadzić do niepewności interpretacyjnej oraz osłabienia skuteczności systemu alarmowania.

Raporty eksperckie dotyczące publicznych systemów ostrzegania (European Emergency Number Association, 2019) podkreślają, że w takich warunkach sama emisja sygnału akustycznego jest niewystarczająca i powinna być uzupełniana o jednoznaczne komunikaty kontekstowe, np. w formie alertów SMS lub komunikatów głosowych, aby ograniczyć ryzyko błędnej interpretacji. Podobnego zdania są sami mieszkańcy terenów wiejskich (Wykres 5).

Wykres 5. Czynniki zwiększające skuteczność ostrzegania ludności w opinii respondentów

Co najbardziej poprawiłoby skuteczność ostrzegania w Pana/Pani miejscowości?

200 odpowiedzi



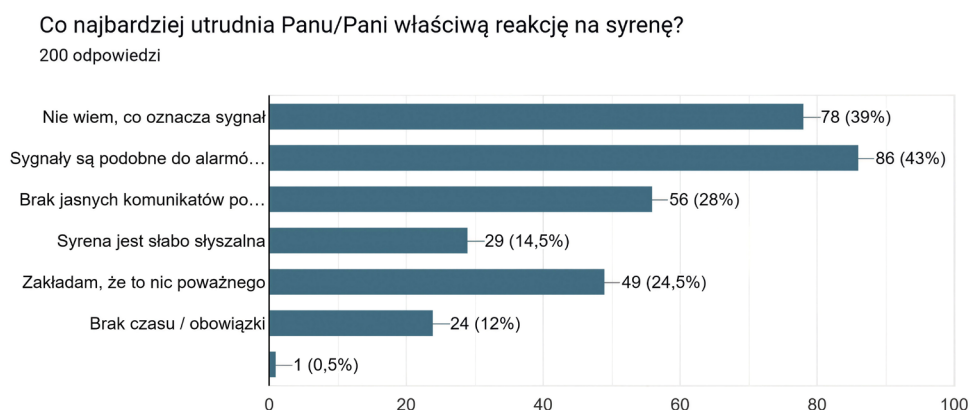
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Blisko 80% respondentów deklaruje, że zwiększenie skuteczności sygnałów alarmowych może być powiązane z wprowadzeniem jednoznacznych i precyzyjnych komunikatów SMS. Ponadto niespełna połowa badanych wskazuje na konieczność intensyfikacji działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców w zakresie znaczenia i interpretacji sygnałów alarmowych.

Habitualizacja sygnałów alarmowych w społecznościach wiejskich jako konsekwencja deficytów wiedzy i doświadczeń informacyjnych

Skuteczność systemów ostrzegania i alarmowania ludności zależy nie tylko od niezawodności infrastruktury technicznej, lecz również od kompetencji interpretacyjnych odbiorców. W ujęciu komunikacji kryzysowej, sygnał stanowi jedynie bodziec inicjujący, dopiero jego rozpoznanie, przypisanie znaczenia i powiązanie z właściwym działaniem ochronnym decydują o efekcie prewencyjnym. Podstawowym celem sygnałów ostrzegawczych jest wywołanie pożądanych zachowań poprzez przekazanie informacji o zagrożeniu w odpowiednim momencie, aby zwiększyć szanse dotarcia i zrozumienia komunikatu (Parapura i in., 2011). Na poziomie lokalnym istotnym problemem jest brak integracji części rozwiązań z szerszymi systemami ostrzegania, co może wzmacniać niejednoznaczność odbioru sygnałów przez mieszkańców (Parapura i in., 2011).

Wykres 6. Najczęstsze bariery prawidłowej reakcji na sygnały alarmowe



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Brak wiedzy o znaczeniu sygnałów alarmowych może prowadzić do mechanizmu tzw. *cry wolf effect* rozumianemu jako spadek czujności i gotowości reakcji wskutek częstych alarmów niepowiązanych (w percepcji odbiorców) z realnym zagrożeniem. Zjawisko to przyjmuje w warunkach wiejskich postać habitualizacji do

syren, szczególnie gdy dominującym doświadczeniem mieszkańców jest powtarzalny „alarm operacyjny” związany z wyjazdami Ochotniczych Straży Pożarnych.

Część błędnych oczekiwań i interpretacji po stronie obywateli wynika z braku wiedzy, co uzasadnia potrzebę kampanii informacyjnych i instruktażowych wzmacniających kompetencje odbiorców (Wyrębek & Szmitkowski, 2018).

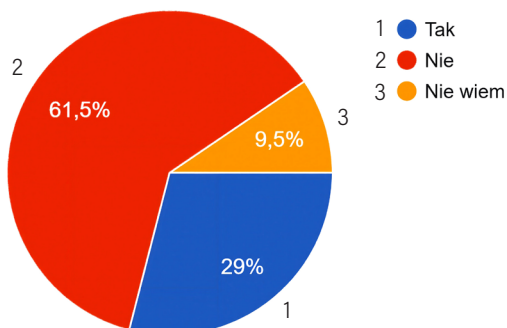
Empiryczną przesłankę istnienia luki kompetencyjnej potwierdzają przeprowadzone badania sondażowe. Ponad 60% badanych nie potrafi odróżnić sygnałów ostrzegawczych od alarmów technicznych OSP.

Na obszarach wiejskich nie pojawiają się również odpowiednie materiały informacyjne i szkoleniowe oraz cykliczne ćwiczenia sygnałów alarmowych, które pozwoliłyby na zwiększenie świadomości i poprawę wiedzy w tym zakresie (Wykres 7).

Wykres 7. Dostępność informacji i edukacji o sygnałach alarmowych

Czy w ostatnich 2 latach spotkał(a) się Pan/Pani z informacją edukacyjną nt. sygnałów alarmowych (ulotka, szkoła, gmina, internet)?

200 odpowiedzi



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Sama emisja sygnału może prowadzić do reakcji przypadkowych: od zignorowania, poprzez błędną interpretację, po działania spóźnione. Niedostateczne przygotowanie społeczne do odbioru sygnałów może obniżać sprawność całego łańcucha ostrzegania i doprowadzić do nieodwracalnych skutków.

Wnioski

Analizowana problematyka systemów alarmowania ludności na obszarach wiejskich wskazuje, że skuteczność sygnałów ostrzegawczych jest w znacznym stopniu determinowana nie tylko przez ich techniczne parametry, lecz przede wszystkim przez społeczne uwarunkowania odbioru i interpretacji. Obszary wiejskie, charakteryzując się rozproszoną zabudową, ograniczonym dostępem do alternatywnych kanałów informacji

oraz częstą obecnością sygnałów operacyjnych Ochotniczych Straży Pożarnych. Często dochodzi tam do stopniowej rutynizacji i habituacji bodźców alarmowych.

Znaczna część mieszkańców obszarów wiejskich nie posiada elementarnej wiedzy umożliwiającej rozróżnienie sygnałów ostrzegawczych od alarmów technicznych OSP, co sprzyja zjawisku określanemu w zagranicznych opracowaniach naukowych jako *cry wolf effect*. W konsekwencji sygnały przeznaczone do ostrzegania ludności mogą zostać zignorowane lub interpretowane z opóźnieniem, co może prowadzić do obniżenia poziomu bezpieczeństwa w sytuacjach realnego zagrożenia. Istotnym wnioskiem jest również fakt, że sama emisja sygnału akustycznego nie stanowi wystarczającego narzędzia ostrzegania, jeżeli nie towarzyszą jej jednoznaczne komunikaty kontekstowe.

Jednocześnie zidentyfikować można swoisty paradoks: wysokie zaufanie do syren jako narzędzia ostrzegania współwystępuje z tendencją do utrwalania bierności. Oznacza to, że syreny są postrzegane jako wiarygodne na poziomie deklaratywnym, lecz w praktyce ich oddziaływanie behawioralne bywa ograniczone. Zjawisko to potwierdza potrzebę traktowania syren nie jako samodzielnego środka ostrzegania, lecz jako elementu szerszego systemu komunikacji kryzysowej.

W świetle powyższego należy uznać, że doskonalenie systemów alarmowania na obszarach wiejskich powinno obejmować integrację sygnałów akustycznych z nowoczesnymi kanałami komunikacji, a także systematyczne działania informacyjno-edukacyjne skierowane do lokalnych społeczności. Tylko takie podejście pozwala ograniczyć ryzyko habituacji i zwiększyć realną skuteczność ostrzegania ludności w sytuacjach kryzysowych.

Uzyskane ustalenia wskazują, że efektywność systemów alarmowania ludności jest rezultatem współdziałania rozwiązań technicznych oraz kompetencji społecznych odbiorców i stanowią punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych badań nad percepcją sygnałów ostrzegawczych, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki obszarów wiejskich.

Bibliografia:

Publikacje

- Gryz, J. (2016). *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty*. Difin.
- Gryz, J., & Kitler, W. (2015). *System zarządzania kryzysowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Akademia Obrony Narodowej.
- Kowalski, M., & Wróblewski, D. (2018). Społeczny odbiór zagrożeń i systemów ostrzegania ludności. *Zeszyty Naukowe SGSP*, 66(2), 45–60.
- Mileti, D. S., & Sorensen, J. H. (1990). *Communication of emergency public warnings: A social science perspective and state-of-the-art assessment*. Oak Ridge National Laboratory. <https://doi.org/10.2172/6137387>

- Parapura, H., Kowalewski, M., & Kowalczyk, B. (2011). Ostrzeganie i alarmowanie ludności w niebezpieczeństwie. *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, (1–2), 74–75.
- Sadiq, A.-A., Dougherty, R. B., Tyler, J., & Entress, R. (2023). Public alert and warning system literature review in the USA: Identifying research gaps and lessons for practice. *Natural Hazards*, 117(2), 1711–1744. <https://doi.org/10.1007/s11069-023-05926-x>
- Sawada, Y., Nakayama, M., & Tanaka, M. (2021). The cry wolf effect and public response to repeated disaster warnings. *Journal of Risk Research*, 24(9), 1157–1174. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1812371>
- Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2013). *Zarządzanie kryzysowe w jednostkach samorządu terytorialnego*. Difin.
- Wróblewski, D. (2017). Ostrzeganie i alarmowanie ludności jako element systemu bezpieczeństwa. *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*, 45(1), 27–39.
- Wyrębek, H., & Szmitkowski, P. (2018). Koncepcja interaktywnego systemu ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach. *Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza*, 50(2), 142–156. <https://doi.org/10.12845/bitp.50.2.2018.11>
- Ścibek, T. (red.). (2004). *Charakterystyka wsi*. Ośrodek Badań Ekonomiczno-Rolniczych i Infrastruktury Wsi, Urząd Statystyczny w Olsztynie.

Akty prawne

- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. (2025). *Rozporządzenie z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych*. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Źródła internetowe i raporty instytucjonalne

- European Emergency Number Association. (2019). *Public Warning Systems* (Version 3.0). https://eena.org/wp-content/uploads/2019_03_30_PWS_Document_FINAL_Compressed.pdf
- European Emergency Number Association. (2019). *Public warning systems in Europe*. <https://eena.org/document/public-warning-systems-in-europe/>
- Główny Urząd Statystyczny. (2019, April 30). *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2018 r. (stan w dniu 31 XII)*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stand-i-struktura-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2018-r-stand-w-dniu-31-xii,6,25.html>
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. (2025). *Sygnały alarmowe i komunikaty ostrzegawcze*. <https://www.gov.pl/web/poradnikbezpieczenstwa/sygnały-alarmowe-i-komunikaty-ostrzegawcze>
- Uniwersytet Jagielloński. (n.d.). *Sygnały alarmowe i komunikaty ostrzegawcze*. <https://soinso.uj.edu.pl/sygnały-alarmowe>

Bezpieczeństwo żywnościowe w czasie zagrożenia wojennego i wojny

Abstrakt

W artykule zaprezentowano problematykę bezpieczeństwa żywnościowego państwa w warunkach zagrożenia militarnego i wojny, koncentrując się na logistyce ochrony zasobów oraz ewakuacji zwierząt gospodarskich. Autor analizuje aktualny stan prawny, w tym ustawę o zarządzaniu kryzysowym oraz najnowsze regulacje dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej. Głównym celem opracowania jest wskazanie luki systemowej – w zakresie masowego przemieszczania inwentarza żywego. Przedstawiono ewolucję logistyki, od jej militarnych korzeni po współczesną konwergencję sfery cywilnej i wojskowej, wskazując na konieczność budowy systemu logistyki dwufunkcyjnej (*dual-use*). Autor argumentuje, że zwierzęta gospodarskie stanowią podstawę bezpieczeństwa żywnościowego, którego ochrona przed działaniami bojowymi, chorobami i skażeniami jest niezbędna dla biologicznego przetrwania społeczeństwa. W zakończeniu postuluje stworzenie spójnego systemu ewakuacji i ochrony zasobów żywnościowych, jako fundamentu stabilności państwa w czasie zagrożenia wojennego i wojny.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, ewakuacja zwierząt, logistyka cywilna, logistyka wojskowa, obrona cywilna, zarządzanie kryzysowe, zwierzęta gospodarskie

1 dr inż. Zbigniew Kopa, Akademia WSB, ORCID: 0000-0002-6052-0118

Food security in times of war and war

Abstract

This article presents the issue of national food security in conditions of military threat and war, focusing on the logistics of resource protection and livestock evacuation. The author analyzes the current legal framework, including the Crisis Management Act and the latest regulations concerning civil protection and civil defense. The main goal of the study is to identify a systemic gap in the mass movement of livestock. The evolution of logistics, from its military roots to the contemporary convergence of the civilian and military spheres, is presented, pointing to the need to build a dual-use logistics system. The author argues that livestock constitute the foundation of food security, whose protection against combat operations, diseases, and contamination is essential for the biological survival of society. In conclusion, he calls for the creation of a coherent system for the evacuation and protection of food resources as the foundation for state stability during military threats and war.

Keywords: food security, animal evacuation, civilian logistics, military logistics, civil defense, crisis management, livestock

Wstęp

W obliczu współczesnych zagrożeń militarnych ochrona, nie tylko ludności, ale również zwierząt gospodarskich staje się kluczowym elementem bezpieczeństwa narodowego i logistyki kryzysowej. Ewakuacja zwierząt gospodarskich (bydła, koni, trzody chlewnej, drobiu), to złożony proces, który wymaga wcześniejszego planowania, a w czasie wojny – szybkiej i skoordynowanej akcji. Jak podkreślają eksperci, w tym obszarze logistyki sytuacji kryzysowych, sprawne działanie ratuje zwierzęta hodowlane zapewniając bezpieczeństwo żywnościowe walczących wojsk i całego społeczeństwa.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym w art. 5.1 nakłada obowiązek tworzenia „Planów Zarządzania Kryzysowego”, obejmujących zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. e załącznik funkcjonalny planu głównego określający m.in. organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych. Z powyższego aktu prawnego jednoznacznie wynika, że obowiązkiem organów administracji publicznej jest przygotowanie planów ewakuacji, które zdaniem autora powinny objąć również zwierzęta gospodarskie (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym).

Z kolei w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, będącym aktem wykonawczym do ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, określono szczegółowy sposób realizacji działań w zakresie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia. (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia).

Niestety w obowiązujących aktach prawnych, dotyczących ewakuacji, trudno jest wskazać regulacje w obszarze ewakuacji zwierząt. Jedyną wzmianką jest zapis w w § 2 ust. 2 pkt 2 ww. rozporządzenia określający, że działania w zakresie zabezpieczenia mienia, w tym dóbr kultury obejmują: przygotowanie do przemieszczenia zwierząt i innego najcenniejszego mienia należącego do osób ewakuowanych oraz uprzednio wyznaczonych ruchomych dóbr kultury, zgodnie z planami ewakuacji.

Z powyższego zapisu wynika, że do właścicieli zwierząt należy pierwsza odpowiedzialność za ewakuację własnych zwierząt domowych i hodowlanych. Można domniemywać, że o ile w przypadkach małych gospodarstw rolnych lub rodzin posiadających zwierzęta domowe jest to uzasadnione i realne do realizacji, to w sytuacjach dużych gospodarstw posiadających inwentarz zwierząt hodowlanych liczony w tysiącach sztuk, jest to niewykonalne.

W tej sytuacji koniecznym jest zbudowanie systemu pozwalającego na sprawną ewakuację zwierząt gospodarskich w czasie zagrożenia wojennego i wojny, który docelowo zapewni bezpieczeństwo żywnościowe społeczeństwu, rozumiane jako niezakłócona dostępność do pełnowartościowej żywności. Jest to jeden z fundamentów stabilności państwa, bezpośrednio skorelowany z jego potencjałem obronnym. W dobie współczesnych konfliktów hybrydowych oraz zagrożeń

o charakterze asymetrycznym, rola sprawnych systemów logistycznych przestaje być jedynie domeną wsparcia działań armii, stając się jednocześnie krytycznym elementem ochrony ludności cywilnej.

Misja logistyki, to tworzenie warunków do efektywnego zapobiegania sytuacjom kryzysowym, skutecznego reagowania na ich wystąpienie i optymalnego minimalizowania negatywnych skutków zaistnienia takich sytuacji (Popiel, Szydłowski, 2011).

Konwergencja logistyki cywilnej i wojskowej

Ewolucja logistyki, jako praktycznej działalności operacyjnej, nierozzerwalnie wiąże się z historią konfliktów zbrojnych. Choć współcześnie termin ten kojarzy się głównie z zarządzaniem łańcuchem dostaw w przedsiębiorstwach, jego etymologia i pierwotne zastosowania mają charakter stricte militarny. Zrozumienie relacji pomiędzy logistyką wojskową, a cywilną jest kluczowe dla analizy bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza w obliczu współczesnych zagrożeń hybrydowych lub pełnoskalowych konfliktów zbrojnych.

Historycznie, logistyka wywodzi się z greckiego słowa *logistikos* (biegły w liczeniu) i przez wieki definiowana była jako „sztuka przemieszczania i kwaterowania wojsk”. Już w starożytności (kampanie Aleksandra Wielkiego czy legiony rzymskie), sukces militarny zależał od zdolności wyżywienia armii będącej w ruchu. Wówczas logistyka opierała się głównie na zasadzie „wojna żywi wojnę”, gdzie wojska korzystały z zasobów podbitych terytoriów, co jednak często prowadziło do klęsk głodowych ludności cywilnej i samych żołnierzy w przypadku zastosowania taktyki spalonej ziemi.

Przełomem w logistyce wojskowej był wiek XIX i XX. Antoine-Henri Jomini, jeden z głównych teoretyków wojskowości, w 1838 r. uznał logistykę za jeden z trzech filarów sztuki wojennej (obok taktyki i strategii). Wraz z rewolucją przemysłową, wprowadzeniem kolei i silnika spalinowego, logistyka militarna stała się skomplikowanym systemem planowania, który musiał uwzględniać masową produkcję żywności (np. wynalezienie konserw na potrzeby armii Napoleona) oraz precyzyjną dystrybucję na ogromne odległości.

Logistyka cywilna w dzisiejszym rozumieniu wykształciła się dopiero po II wojnie światowej, przejmując od wojska metody optymalizacji, zarządzania zapasami i modelowania matematycznego. O ile jednak logistyka cywilna (biznesowa) koncentruje się na maksymalizacji zysku i minimalizacji kosztów przy zachowaniu ciągłości dostaw, o tyle logistyka wojskowa za priorytet uznaje skuteczność operacyjną (ang. *effectiveness over efficiency*). W warunkach zagrożenia militarnego ekonomiczne aspekty schodzą na dalszy plan, a najważniejsza staje się odporność (*resilience*) systemu.

Współcześnie obserwujemy proces tzw. konwergencji obu sfer. Współczesna logistyka cywilna stała się systemem wysokospecjalistycznym (*just-in-time*), który jest niezwykle wydajny w czasie pokoju, ale bardzo podatny na zakłócenia w czasie

wojny. Z kolei współczesna logistyka wojskowa w coraz większym stopniu polega na outsourcingu i cywilnej infrastrukturze (porty, lotniska, prywatne floty transportowe). W warunkach zagrożenia militarnego granica między logistyką cywilną, a wojskową stopniowo się zaciera. Państwo musi wówczas zarządzać tzw. logistyką dwufunkcyjną (*dual-use*), zapewniając żywność społeczeństwu, poprzez:

1. Przejęcie kontroli nad cywilnymi łańcuchami dostaw przez organy państwa lub organy wojskowe.
2. Zastosowanie wojskowych procedur priorytetyzacji transportu.
3. Zabezpieczenie infrastruktury krytycznej (magazynów, chłodni), która w czasie pokoju służy celom komercyjnym.

Doświadczenia historyczne jednoznacznie wskazują, że logistyka cywilna nie przetrwa bez ochrony wojskowej, a logistyka wojskowa nie osiągnie celów bez wydolnego zaplecza cywilnego. W kontekście bezpieczeństwa żywnościowego, to współdziałanie obu tych sfer decyduje o zdolności państwa do przetrwania w czasie konfliktu zbrojnego lub wojny.

Ochrona zasobów zwierząt gospodarskich

Ochrona zasobów zwierząt gospodarskich w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego państwa wykracza poza ramy standardowej opieki weterynaryjnej czy zootechnicznej, stosowanej w czasie pokoju. W warunkach zagrożenia militarnego zasoby te stają się strategicznym „rezerwuarem biologicznym”, który determinuje zdolność społeczeństwa do biologicznego przetrwania i pełnej regeneracji po ustaniu działań zbrojnych. Przedsięwzięcie to obejmuje ogół działań organizacyjnych, technicznych i prawnych mających na celu utrzymanie liczebności, zdrowotności oraz ciągłości reprodukcyjnej zwierząt gospodarskich (bydła, trzody chlewnej, drobiu, a także koni i zwierząt futerkowych). Ochrona ta, w warunkach konfliktu zbrojnego lub wojny, koncentruje się na trzech filarach:

1. Ochrona fizyczna: zabezpieczenie zwierząt przed skutkami bezpośrednich działań bojowych (ostrzał, pożary).
2. Ochrona sanitarno-epizootyczna: przeciwdziałanie chorobom zakaźnym, które w warunkach wojennego chaosu i przerwania pracy służb weterynaryjnych mogą przybrać formę epidemii.
3. Ochrona przed skażeniami: zabezpieczenie zwierząt, pasz i ujęć wody przed substancjami toksycznymi, promieniotwórczymi lub bronią biologiczną.

W przeciwieństwie do magazynowanych produktów przetworzonych (konserwy, żywność liofilizowana lub pasteryzowana w słoikach), zasoby inwentarskie stanowią tzw. „żywą rezerwę”, która posiada unikalne cechy z punktu widzenia logistyki obronnej. Można tutaj wymienić:

1. Wartość odżywcza i odnawialność: zwierzęta są źródłem pełnowartościowego białka i tłuszczu, ale także surowców wtórnych (skóra, wełna).

W przeciwieństwie do zapasów statycznych, inwentarz, przy zapewnieniu minimum paszy, posiada zdolność do samoodtwarzania (reprodukcji).

2. Mobilność: inwentarz żywy może być przemieszczany (ewakuowany) z terenów bezpośrednio zagrożonych do stref bezpieczniejszych, co odróżnia go od stacjonarnych zakładów przetwórczych.
3. Niezależność od infrastruktury: w sytuacjach ekstremalnych (brak prądu, zniszczenie zakładów mięsnych), inwentarz może być dystrybuowany i przetwarzany lokalnie, co skraca łańcuch dostaw do absolutnego minimum.
4. Zasoby inwentarskie jako cel ataku: należy podkreślić, że ochrona tych zasobów jest krytyczna, ponieważ w nowoczesnej sztuce wojennej inwentarz żywy często staje się celem terroryzmu żywnościowego lub celowych działań agresora. Zniszczenie pogłowia zwierząt (poprzez wybijanie stad lub celowe zawleczenie chorób, np. ASF czy ptasiej grypy), ma na celu wywołanie paniki, głodu oraz trwałe osłabienie potencjału gospodarczego państwa na całe dekady.

Ochrona zasobów inwentarskich nie jest zatem jedynie kwestią humanitarną czy ekonomiczną, ale elementem obrony cywilnej. Utrata bazy zarodowej i stad podstawowych w czasie wojny oznacza dla państwa konieczność wieloletniego, kosztownego importu żywności po zakończeniu konfliktu, co może pogłębić zależność od podmiotów zewnętrznych i osłabiać suwerenność narodową.

System bezpieczeństwa żywnościowego

System bezpieczeństwa żywnościowego w warunkach zagrożenia militarnego, to złożony, wielopoziomowy mechanizm, którego celem jest zapewnienie niezakłóconej dostępności fizycznej i ekonomicznej żywności dla ludności cywilnej oraz sił zbrojnych. W Polsce system ten opiera się na ścisłej współpracy administracji rządowej i wyspecjalizowanych agencji oraz służb inspekcyjnych, działających w oparciu o ustawę z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 255) i „Rządowy Program Rezerw Strategicznych 2022-2026”.

Rezerwy strategiczne tworzy się na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej, w celach wsparcia wykonywania zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, odtworzenia infrastruktury krytycznej, złagodzenia zakłóceń w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli, ratowania ich życia i zdrowia, realizacji interesów narodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, wypełnienia jej zobowiązań międzynarodowych, a także udzielania pomocy i wsparcia podmiotom prawa międzynarodowego publicznego.

Na bazie ww. ustawy została utworzona Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (RARS), podlegająca Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, której kluczowe zadania to:

1. Utrzymywanie rezerw strategicznych, w tym przechowywanie zapasów (medycznych, paliwowych, technicznych, żywnościowych) oraz ich wymiana, zamiana i konserwacja, w celu zachowania najwyższych standardów.
2. Wykonywanie decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz tworzenie, udostępnianie i likwidacja rezerw strategicznych.
3. Wykonywanie decyzji właściwych organów lub podmiotów, poprzez realizowanie zakupów, magazynowanie i wydawanie określonych asortymentów towarów, zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie.
4. Organizowanie usług logistycznych, w tym usług transportowych i magazynowych.
5. Zabezpieczanie zasobów w sytuacjach kryzysowych, w tym udostępnianie rezerw strategicznych oraz realizacja innych zadań w ramach udzielania pomocy i wsparcia podmiotom publicznym.
6. Opracowywanie projektu informacji o asortymencie rezerw strategicznych, ich ilości i wartości oraz ich finansowaniu, wykorzystaniu i rozmieszczeniu, w terminach do dnia 30 września każdego roku za I półrocze i do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni. (Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 255).

RARS realizując swoje zadania, odpowiada za:

1. Bezpieczeństwo narodowe, gdzie pełni kluczową rolę w zabezpieczeniu zasobów, które są niezbędne w sytuacjach nadzwyczajnych. Dzięki posiadanym rezerwom państwo może szybko reagować na zagrożenia.
2. Zapewnienie ciągłości funkcjonowania państwa, gdzie wspiera sektor publiczny i prywatny, w sytuacji gdy na rynku brakuje określonych produktów lub usług.
3. Ochronę obywateli, gdzie odgrywa istotną rolę w dystrybucji żywności, leków i innych środków ochronnych, co było szczególnie widoczne podczas pandemii COVID-19.

Rezerwy strategiczne mogą stanowić surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje, elementy infrastruktury krytycznej, moc produkcyjna, moc usługowa, zwierzęta gospodarskie, produkty naftowe, produkty rolne i rolno-spożywcze, środki spożywcze i ich składniki, wyroby medyczne, produkty lecznicze, produkty lecznicze weterynaryjne oraz substancje czynne w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2001 r. poz. 1381), materiały wybuchowe, broń, amunicja oraz ich istotne części, ładunki miotające oraz wyroby i technologie o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu

materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1214).

Do głównych grupy towarów, w ramach żywnościowych rezerw strategicznych, zaliczyć należy:

1. Zboża i produkty zbożowe.
2. Mięso i przetwory mięsne.
3. Tłuszcze roślinne i zwierzęce.
4. Produkty mleczne.
5. Inne (np. woda pitna, cukier) (Prokurent – Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, 2026).

Warto nadmienić, że rezerwy żywnościowe tworzone są w celu złagodzenia załóceń w ciągłości dostaw, służących funkcjonowaniu gospodarki i zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli i uruchamiane w sytuacjach kryzysowych, tak jak klęski żywiołowe, zagrożenie wojenne czy wojna. Asortyment oraz ilości rezerw określa przygotowywany na 5 lat Rządowy Program Rezerw Strategicznych. Obecny obejmuje lata 2022-2026, a szczegółowe dane dotyczące rodzaju, ilości i rozmieszczenia utrzymywanych rezerw stanowią informację niejawną, w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r. poz. 1228).

Zapewnienie bezpieczeństwa żywności, to nie tylko jej ilość, ale i jakość zdrowotna, która w czasie wojny może być narażona na celowe skażenia (bioterroryzm). Kluczowymi służbami inspekcyjnymi w tym obszarze są:

1. Inspekcja Weterynaryjna, której rola w czasie wojny zdecydowanie wzrasta w obszarze ochrony zdrowia publicznego, szczególnie pod kątem monitorowania stanu zdrowotnego zwierząt.
2. Wojskowa Inspekcja Weterynaryjna, która realizuje zadania związane z profilaktyką i opieką lekarsko-weterynaryjną nad zwierzętami utrzymywanymi w wojsku oraz ściśle współpracuje z organami Inspekcji Weterynaryjnej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojskowej Inspekcji Sanitarnej i Wojskowej Inspekcji Farmaceutycznej w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego.
3. Państwowa Inspekcja Sanitarna, która została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności i żywienia.
4. Wojskowa Inspekcja Sanitarna, która realizuje zadania związane z planowaniem, organizowaniem i koordynacją zabezpieczenia sanitarnego i osłony przeciwepidemicznej SZ RP w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Bezpieczeństwo żywnościowe państwa, to nie tylko zdolność rolnictwa do wytworzenia odpowiedniej ilości płodów rolnych, ale przede wszystkim sprawność

łańcuchów logistycznych, które w każdych warunkach – także kryzysowych – dostarczą tę żywność do konsumenta (Szymonik, 2010).

Produkcja żywności pochodzenia zwierzęcego jest procesem znacznie bardziej wrażliwym na skutki działań zbrojnych niż uprawa roślin. Wynika to z faktu, że zwierzęta gospodarskie wymagają nieprzerwanej opieki, specyficznych warunków bytowych oraz skomplikowanej logistyki dostaw i odbiorów. Zagrożenia w tym obszarze można sklasyfikować jako bezpośrednie (wynikające z działań kinetycznych) oraz pośrednie (wynikające z paraliżu systemowego).

Współczesna produkcja zwierzęca (szczególnie trzody chlewnej i drobiu), opiera się na systemach wielkotowarowych, które są całkowicie zależne od energii elektrycznej. Wyłączenie sieci energetycznej powoduje natychmiastowe unieruchomienie systemów wentylacji, automatycznego karmienia i pojenia, co w obiektach zamkniętych w ciągu zaledwie kilku godzin (uduszenie, stres cieplny), może doprowadzić do masowego padania zwierząt.

W gospodarstwach mlecznych brak energii uniemożliwia mechaniczny udój krów, co prowadzi do bolesnych stanów zapalnych wymion (mastitis), trwałych strat w pogłowie i eliminacji krów z produkcji żywnościowej.

Zwierzęta hodowlane nie posiadają naturalnych rezerw paszowych na terenie fermy, przekraczających zazwyczaj kilka-kilkanaście dni. Zniszczenie węzłów transportowych lub przejście przez siły zbrojne dróg i linii transportowych mogą zdecydowanie utrudnić bądź uniemożliwić pojazdom ciężarowym dowiezienie zwierzętom gospodarskim pełnowartościowych pasz oraz dodatków mineralnych. Konflikt zbrojny często odcina dostęp do portów i importowanych komponentów (paszy), co wymusza nagle zmiany żywieniowe, obniżając odporność zwierząt i wydajność produkcji.

Wojna tworzy idealne warunki do rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych zwierząt. Przemieszczanie się dużych mas wojsk, uchodźców oraz dzikich zwierząt (płoszone działaniami wojennymi), sprzyja roznoszeniu patogenów (np. ASF², pryszczycyca, ptasia grypa). Należy liczyć się również z działaniami mającymi na celu skażenie stad patogenami biologicznymi doprowadzając do konieczności utylizacji setek tysięcy ton żywności.

Pamiętać trzeba, że produkcja zwierzęca wymaga stałej obecności wykwalifikowanych opiekunów i lekarzy weterynarii. Powołanie rolników i lekarzy weterynarii do służby wojskowej może spowodować deficyt kadrowy w sektorze rolnym. Warto dodać, że przerwanie dostaw szczepionek i antybiotyków uniemożliwia zwalczanie rutynowych chorób, co w warunkach zagęszczenia zwierząt może doprowadzić do gwałtownych strat.

2 Ang. *African Swine Fever* – Afrykański Pomór Świń, to wysoce zakaźna i śmiertelna choroba wirusowa dotycząca świni oraz dziki. Jest ona w pełni bezpieczna dla ludzi, jednak wywołuje ogromne straty w rolnictwie.

Nie można także zapomnieć o zagrożeniach CBRN (chemiczne, biologiczne, radiologiczne, nuklearne), stanowiących szczególne ryzyko dla zwierząt przebywających na wypasie oraz korzystających z otwartych ujęć wody. Skażenie pastwisk pyłem radioaktywnym lub środkami trującymi eliminuje mięso i mleko z łańcucha pokarmowego ludzi ze względu na bioakumulację toksyn w tkankach zwierzęcych.

Produkcja zwierzęca w czasie wojny jest systemem o niskiej odporności na zakłócenia zewnętrzne. Każda przerwa w dostawach energii, wody lub paszy generuje „efekt domina”, prowadząc do strat, których odtworzenie może trwać latami lub w przypadku stad zarodowych/reprodukcyjnych zwierząt hodowlanych może być niewykonalne.

W sytuacji kryzysowej kluczowe nie jest wyłącznie to, czy żywność została wyprodukowana, ale czy da się ją dostarczyć do ludzi. Kluczowym aspektem w kontekście kryzysów jest to, w jaki sposób wyglądać będzie dystrybucja i logistyka tej żywności (Sobiesiak-Penszko, P., wypowiedź w audycji Radio WNET, maj 2026).

W związku z powyższym koniecznie należy stworzyć system umożliwiający ewakuację zwierząt hodowlanych z obszarów zagrożonych wojną.

Ewakuacja zwierząt gospodarskich

Ewakuacja zwierząt gospodarskich obecnie powinna być postrzegana jako element bezpieczeństwa żywnościowego państwa. W przypadku jednostek produkcyjnych o dużej skali (tzw. ferm przemysłowych), ich ewakuację należy traktować na równi z ewakuacją zakładów przemysłowych o znaczeniu strategicznym.

Logistyka w sytuacjach kryzysowych to nie tylko przemieszczanie zasobów, to przede wszystkim sztuka antycypacji potrzeb i organizacja przeżycia w warunkach niedoboru czasu i środków (Kitler, 2011).

Właściciele stad zwierząt hodowlanych, liczących powyżej 1000 sztuk pogłównia, nie posiadają własnej floty transportowej zdolnej do jednorazowego przerzutu całego dobrostanu zwierząt. Konieczne są ogólnokrajowe rozwiązania systemowe zapewniające sprawne przeprowadzenie ewakuacji zwierząt hodowlanych na wypadek zagrożenia wojną lub w jej początkowej fazie. Warto tutaj rozważyć następujące rozwiązania:

1. Świadczenia na rzecz obrony, gdzie Wójt/Burmistrz/Prezydent (na wniosek organów wojskowych lub cywilnych), ma możliwość nałożenia na firmy transportowe, w rejonie swojej odpowiedzialności, obowiązek oddania pojazdów do dyspozycji gospodarstwa w celu ewakuacji inwentarza.
2. Priorytetyzacja logistyczna, gdzie gospodarstwa tej skali powinny być ujęte w Wojewódzkich Planach Zarządzania Kryzysowego, jako obiekty o znaczeniu strategicznym. Oznaczałoby to, że w momencie zagrożenia, drogi ewakuacyjne na poziomie województwa powinny uwzględniać korytarze dla transportu zwierząt gospodarskich.

Trzeba pamiętać, że ewakuacja to nie tylko zwierzęta, ale i tonaż paszy. Tworzony system powinien zakładać uruchomienie rezerw strategicznych pasz w docelowym miejscu ewakuacji, aby po udanym transporcie uniknąć pomoru zwierząt z głodu.

Ewakuacja zwierząt gospodarskich w czasie wojny jest wyzwaniem logistycznym, w którym kluczowa jest współpraca pomiędzy właścicielami, a organami obrony cywilnej i wojskiem. Jak wskazuje prof. Eugeniusz Nowak³, zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych musi brać pod uwagę nie tylko potrzeby wojskowe, ale i ochronę mienia, w tym żywego inwentarza (Nowak, 2009).

Analiza logistyki bezpieczeństwa żywnościowego, w warunkach zagrożenia militarnego, pozwala na sformułowanie kilku kluczowych wniosków, które mają fundamentalne znaczenie dla odporności współczesnego państwa:

1. Zależność systemowa: Współczesna logistyka bezpieczeństwa żywnościowego nie może funkcjonować w izolacji. Doświadczenia historyczne i współczesne (szczególnie te z Ukrainy) dowodzą, że w czasie wojny zacieśnia się granica pomiędzy zasobami cywilnymi, a wojskowymi. Skuteczność systemu zależy od sprawności „logistyki dwufunkcyjnej”, czyli zdolności do natychmiastowego wykorzystania cywilnej infrastruktury do celów obronnych i dystrybucji kryzysowej.
2. Krytyczna rola produkcji zwierzęcej: Zasoby inwentarskie stanowią najbardziej wrażliwy, a zarazem najbardziej wartościowy element łańcucha żywnościowego. Ich ochrona w czasie konfliktu jest wyzwaniem logistycznym o wysokim stopniu skomplikowania, wymagającym zapewnienia ciągłości dostaw energii, wody i pasz. Utrata pogłowia zwierząt w czasie wojny jest stratą długofalową, której nie da się zrekompensować jedynie poprzez zapasy magazynowe.
3. Priorytet ochrony infrastruktury: Największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa żywnościowego w dobie współczesnych konfliktów nie jest brak surowców, lecz paraliż infrastruktury krytycznej (energetyki, transportu, systemów teleinformatycznych). Bez energii elektrycznej nowoczesne systemy hodowli i przetwórstwa żywności pochodzenia zwierzęcego ulegają natychmiastowej degradacji.
4. Ewolucja systemu państwowego: Polski system bezpieczeństwa żywnościowego, oparty na Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych oraz ścisłym nadzorem weterynaryjnym, posiada podstawy prawne, jednak jego realna wydolność zależy od elastyczności w reagowaniu na zagrożenia asymetryczne, w tym agroterroryzm, czy celowe skażenia biologiczne.

3 Profesor nauk wojskowych, absolwent uczelni wojskowej w Sankt Petersburgu oraz studiów doktoranckich w Akademii Sztabu Generalnego Wojska Polskiego w Warszawie, ekspert w dziedzinie logistyki wojskowej oraz logistyki sytuacji kryzysowych. Posiada bogate doświadczenie w organizacji ćwiczeń z zarządzania kryzysowego i zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych.

Podsumowując stwierdzić należy, że system bezpieczeństwa żywnościowego w czasie zagrożenia militarnego przekształca się z modelu rozproszonego (rynkowego) w model scentralizowany. Skuteczność tego systemu zależy od szybkości uruchomienia rezerw strategicznych oraz sprawności służb weterynaryjnych w wykrywaniu zagrożeń biologicznych i chemicznych, co jest bezpośrednim łącznikiem z kolejnym punktem analizy dotyczącym specyficznych zagrożeń dla produkcji zwierzęcej. Logistyka bezpieczeństwa żywnościowego w warunkach wojny ewoluowała od prostego gromadzenia zapasów do skomplikowanego zarządzania ciągłością procesów biologicznych, technologicznych oraz ewakuacją zasobów inwentarskich. Ich ochrona i zapewnienie drożności łańcuchów dostaw, w sytuacjach zagrożenia wojną lub w czasie wojny, są kluczowymi determinantami suwerenności i zdolności przetrwania narodu.

Bibliografia:

- Popiel, S., & Szydłowski, M. (2011). *Logistyczne aspekty sytuacji kryzysowych*. Warszawa: WAT.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia Dz. U. z 2025 r. poz. 765.
- Rządowy Program Rezerw Strategicznych na lata 2022-2026.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 255).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Terroryzm wyzwaniem dla województwa małopolskiego w kontekście ochrony ludności i obrony cywilnej

Abstrakt

Jednym ze współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa jest terroryzm. Stąd też kluczowym elementem w jego przeciwdziałaniu jest sprawny system antyterrorystyczny. W związku z tym, istotne jest również przygotowanie społeczeństwa w zakresie prewencji, świadomości oraz właściwego zachowania podczas potencjalnego ataku.

Celem artykułu jest analiza zjawiska terroryzmu jako wyzwania dla systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim z uwzględnieniem edukacji antyterrorystycznej społeczeństwa. W poniższym opracowaniu zastosowano analizę literatury przedmiotu oraz obowiązujących aktów prawnych. Przeanalizowano także potencjalne sytuacje, w których istniało zwiększone ryzyko wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Przeprowadzona analiza wykazała, iż zachodzi potrzeba włączenia edukacji antyterrorystycznej w ramach systemu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, terroryzm, edukacja antyterrorystyczna

1 mgr Marcin Winiarski, Akademia WSB

Terrorism: A Challenge for the Małopolska Voivodeship in the Context of Civil Protection and Civil Defense

Abstract

One of the contemporary threats to national security is terrorism. Therefore, an effective counterterrorism system is a key element in combating it. Consequently, it is also essential to prepare the public in terms of prevention, awareness, and appropriate behavior during a potential attack.

The aim of this article is to analyze the phenomenon of terrorism as a challenge for the civil protection and civil defense system in the Małopolskie Voivodeship, with a focus on public counterterrorism education. This study employs an analysis of the relevant literature and applicable legal acts. It also examines potential situations in which there is an increased risk of a terrorist incident occurring. The analysis demonstrates the need to incorporate anti-terrorism education into the civil protection and civil defense system.

Keywords: civil protection, civil defense, terrorism, anti-terrorism education

Wstęp

Nieustający konflikt spowodowany agresją Rosji na Ukrainę, kryzys migracyjny na granicy z Białorusią, liczne akty dywersji na terytorium RP oraz nieprzewidywalne zagrożenia związane z siłami natury, powodują, że zapewnienie bezpieczeństwa obywateli stało się niemałym wyzwaniem dla Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto nieustające zagrożenie terroryzmem w Unii Europejskiej wzbudza strach i obawę czy nie staniemy się przypadkowymi ofiarami ataku. Mając na uwadze, iż Konstytucja RP gwarantuje bezpieczeństwo każdemu obywatelowi, państwo powinno zadbać o odpowiednie systemy ochrony ludności cywilnej.

Od lat w Polsce rządy mierzyły się z problemem sprawnego funkcjonowania obrony cywilnej. Niejednokrotnie próbowano poprawiać jej funkcjonowanie zmieniając przepisy prawa (Depczyński, 2024). W związku z powyższym, odpowiednią na pojawiające się zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa, było wdrożenie ustawy dotyczącej ochrony ludności i obrony cywilnej.

Celem artykułu jest wskazanie terroryzmu jako wyzwania dla systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w województwie małopolskim z uwzględnieniem edukacji antyterrorystycznej.

Ochrona ludności i obrona cywilna na przykładzie województwa małopolskiego

Ochrona ludności jest systemem, który składa się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia (...) (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 2 pkt. 1). Z kolei obrona cywilna to realizacja zadań mających na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami, które wynikają z działań zbrojnych i ich następstw (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 2 ust. 2). Reasumując, z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny, ochrona ludności, jej organy, podmioty oraz zasoby, stają się obroną cywilną (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 2 ust. 3). Realizacja zadań obrony cywilnej została określona w Protokole dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 roku dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Zadania te mają na celu ochronę ludności cywilnej w momencie działań zbrojnych lub podczas klęsk żywiołowych, a należą do nich „służba ostrzegawcza; ewakuacja; przygotowanie i organizowanie

schronów; obsługa środków zaciemnienia; ratownictwo; służby medyczne, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walka z pożarami; wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych; odkażanie i inne podobne działania ochronne; dostarczanie doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźna pomoc dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźne przywrócenie działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźne grzebanie zmarłych; pomoc w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania oraz dodatkowe rodzaje działalności, niezbędne dla wypełnienia któregoś z wymienionych zadań, w tym planowanie i prace organizacyjne” (Protokół dodatkowy I do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, 1977).

Szczegółowe zadania ochrony ludności i obrony cywilnej zostały zawarte przedmiotowej ustawie i polegają głównie na przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej poprzez zapewnienie ciągłości działania organów administracji publicznej oraz na organizowaniu szkoleń i ćwiczeń, które przygotowują podmioty ochrony ludności do działania w przypadku wystąpienia zagrożenia. Działania zostały podzielone ze względu na możliwość wystąpienia zagrożenia i opierają się na ocenie ryzyka, planowaniu i przygotowaniu do reagowania podczas zagrożenia. Kolejne działania związane są z wystąpieniem zagrożenia i opierają się m.in. na reagowaniu na zaistniałe sytuacje, powiadamianiu, ostrzeganiu, alarmowaniu oraz na ewakuacji ludności (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 4). Ponadto obejmują zapewnienie logistyczne dla ludności cywilnej oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zwiększenie bezpieczeństwa społeczeństwa nie może odnosić się tylko do organów administracji publicznej, gdyż niezwykle ważne jest także przygotowanie ludności cywilnej na różnego rodzaju zagrożenia. Istotne jest, aby zwiększać świadomość i budować społeczną odporność na zagrożenia. W związku z tym, kolejnym zadaniem ochrony ludności i obrony cywilnej jest informowanie obywateli o aktualnych zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo, edukowaniu ludności z zakresu spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa, instruowaniu obywateli przed zagrożeniami, postępowaniem podczas takich sytuacji, udzielaniu pierwszej pomocy oraz ewakuacji (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 4).

W ustawie zostały wyodrębnione organy ochrony ludności, które zostały podzielone na terytorialne organy ochrony ludności (wójt/burmistrz/prezydent miasta, starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych) oraz pozostałe organy ochrony ludności (marszałek województwa, minister

kierujący działaniem administracji rządowej, który kieruje bądź nadzoruje podmioty ochrony ludności i organy obsługiwane przez te podmioty) (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 9 ust. 1).

Mając na uwadze obszar województwa, za realizację zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną odpowiada wojewoda. W ustawie, na wojewodę nałożono aż 34 zadania. Wojewoda koordynuje realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności podległe mu i nadzorowane przez niego na obszarze województwa. Wojewoda również może koordynować powyższymi zadaniami przez gminy i powiaty na obszarze województwa (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 58 ust. 4). Ponadto wydaje zalecenia wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) gmin albo starostom powiatów znajdujących się na obszarze województwa oraz marszałkowi województwa. W sytuacji, gdy zalecenia będą wymagały nakładów finansowych, wojewoda zapewnia ich finansowanie (Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz. U. z 2024 poz. 1907, art. 59 ust. 3).

W kontekście województwa małopolskiego, którego podział administracyjny dzieli się na 19 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu oraz 183 gminy zostało przekazane w 2025 roku blisko 390 mln złotych w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Z racji tego, iż jednostki samorządu terytorialnego stanowią podstawę systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, do jednostek tychże samorządów trafiło ponad 350 mln złotych. W ramach otrzymanych środków doposażono podmioty lecznicze, do których trafiło m.in. 20 karetek, 40 respiratorów transportowych, komór izolacyjnych namiotów dekontaminacyjnych czy kapsuły do noszy transportowych. Środki zostały także przekazane do jednostek Państwowej Straży Pożarnej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych. Jednostki te zakupiły m.in. pojazdy rozpoznawczo-ratownicze oraz wozy bojowe. Ponadto środki służyły na doposażenie, szkolenia modernizację oraz remonty jednostek („Dbając o bezpieczeństwo Małopolan...”, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, 2026). Wśród zakupów znalazły się także rękawy przeciwpowodziowe, motopompy, worki na piasek oraz inne sprzęty np. koparki. Dofinansowaniem w ramach programu zostały objęte również działania związane z ratownictwem górskim. Zakupiony został sprzęt do ratownictwa w trudnych warunkach, środki ochrony indywidualnej, zabezpieczenie energetyczne oraz medyczne. Dodatkowo sfinansowano sprzęt ratownictwa wodnego w warunkach powodzi i środków ochrony osobistej oraz radiołączności. Zostały również złożone wnioski dotyczące budowy oraz przebudowy istniejących budynków w celu adaptacji na miejsca

doraźnego schronienia. Powiaty skupiły się także na budowie hal magazynowych na potrzeby ochrony ludności i obrony cywilnej („Ochrona ludności to my i wy. Mija rok od podjęcia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej”, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, 2026).

Mając powyższe na uwadze, zauważyć można, iż zakup sprzętu został dopasowany do specyfiki zagrożeń województwa. Małopolska należy do regionu, w którym mogą pojawić się różne klęski żywiołowe oraz awarie techniczne. Wartym uwagi są tereny górskie, na których usytuowane są szlaki turystyczne oraz trasy narciarskie. Rejon Karpat często staje się miejscem, w którym mogą pojawić się sytuacje kryzysowe spowodowane siłami natury. Przykładem tego jest między innymi Burza nad Tatrami z 2019 roku, w trakcie której zginęło 5 osób, a około 157 zostało rannych. Często są także wypadki na stokach narciarskich, upadki z wysokości czy zejścia lawiny śnieżnej. Małopolska także często zmagą się z zagrożeniem powodziowym, które najczęściej dotyka miejscowości w okolicach rzeki Wisły i jej dorzeczy. Intensywne opady deszczu, czy nawet roztopy powodują gwałtowne wezbranie wody, co skutkuje pojawieniem się powodzi. W roku 2024 na terenie powiatu oświęcimskiego powódź wystąpiła w 20 miejscowościach, gdzie zostało poszkodowanych 1196 osób, uszkodzonych zostało 273 budynki mieszkalne oraz 128 budynków gospodarczych („Miesiąc od początku powodzi”, TVP3 Kraków, 2026).

Powyższa pomoc finansowa w znaczącym stopniu usprawni oraz zwiększy skuteczność służb oraz instytucji w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Wykorzystanie specjalistycznego sprzętu może także wpłynąć na zminimalizowanie skutków zagrożenia.

Zagrożenie terroryzmem na przykładzie województwa małopolskiego

Innego typu zagrożeniem dla bezpieczeństwa ludności i bezpieczeństwa publicznego, które także znajduje się w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego jest terroryzm. Zdarzenia o charakterze terrorystycznym charakteryzują się świadomym użyciem przemocy w celu wywołania strachu, wymuszeniu lub zastraszeniu rządów lub całego społeczeństwa z zamiarem wywarcia nacisku politycznego, ekonomicznego, religijnego oraz ideologicznego (Nowak, 2020).

W polskim kodeksie karnym zostało zdefiniowane samo pojęcie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, do którego zaliczany jest (...) czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu poważnego zastraszenia wielu osób; zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa

albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej, a także sama groźba popełnienia wyżej wymienionych czynów (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks Karny, art. 115 par. 20).

Nieco szersze rozwinięcie przestępstwa o charakterze terrorystycznym zostało ustanowione w przepisach Unii Europejskiej. Aby czyn został zakwalifikowany jako wyżej wymienione przestępstwo, musi zostać popełniony w jednym z następujących celów: poważnego zastraszania ludności, bezprawnego zmuszania rządów lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania oraz poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub organizacji międzynarodowej (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541, art. 3 ust. 2). Czynny, o których mowa to:

- ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć;
- ataki na integralność fizyczną osoby;
- porwania lub branie zakładników;
- spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów infrastruktury, w tym systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego, jeżeli zniszczenia te mogą zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze;
- zajęcie statku powietrznego, statku wodnego lub innego środka transportu publicznego lub towarowego;
- wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie materiałów wybuchowych lub broni, w tym broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej lub jądrowej, jak również badania i rozwój nad taką bronią;
- uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, czego rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;
- zakłócanie lub przerywanie dostaw wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, czego rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;
- niezgodna z prawem ingerencja w systemy na terenie Unii Europejskiej, na których znajduje się infrastruktura krytyczna;
- groźenie popełnieniem jednego z wyżej wymienionych czynów (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541, art. 3 ust. 1).

Do najczęstszych metod stosowanych przez ugrupowania terrorystyczne, a także przez samotnych napastników zalicza się broń palną, materiały

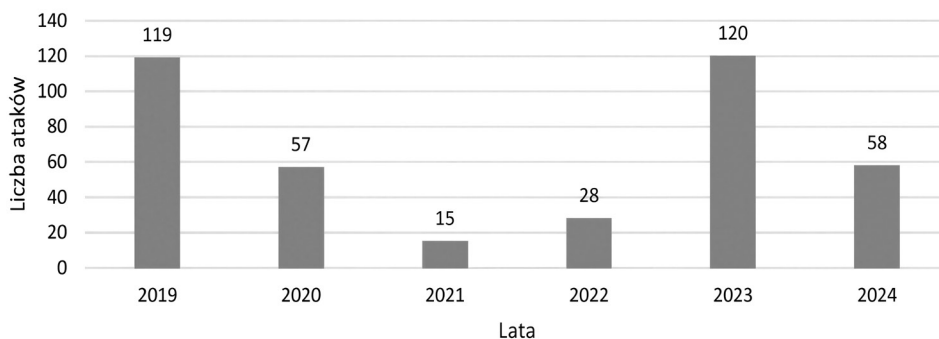
wybuchowe, przemoc fizyczną, ataki bronią białą, a także ataki przeprowadzone przy pomocy środków transportu np. ciężarówki.

Biorąc pod uwagę przeprowadzone już zamachy terrorystyczne, uderzenia terrorystów mogą być skierowane przede wszystkim na osoby w przestrzeni publicznej, obiekty infrastruktury krytycznej, obiekty użyteczności publicznej oraz środki transportu takie jak: samoloty, autobusy, tramwaje oraz metro (Nowak, 2020).

Nie ulega wątpliwości również fakt, iż aktualna sytuacja na świecie nie sprzyja zmniejszeniu aktywności terrorystycznej. Wydawać by się mogło, że Polska jest geograficznie oddalona od głównych źródeł terroryzmu, jednak nie daje to gwarancji bezpieczeństwa. Polska aktywnie uczestniczy i współpracuje z NATO i Unią Europejską w walce z terroryzmem. W tych działaniach angażowane są zasoby cywilne i wojskowe, sojusznicze i narodowe, dlatego też walka z terroryzmem staje się jednym z najważniejszych obszarów bezpieczeństwa międzynarodowego. Aktywne wspieranie Ukrainy w walce z Rosją również sprawia, że możemy stać się atrakcyjnym celem terrorystów. Wartym uwagi jest także fakt, iż terytorium RP, ze względu na położenie geograficzne i relatywną dostępność, może stanowić bazę logistyczną do przygotowywania zamachów na terenie innych krajów Unii Europejskiej (Gromek, 2025).

Obecność Polski w Unii Europejskiej oraz w Układzie z Schengen sprawia, że nie możemy być obojętni na zagrożenie terroryzmem w krajach wspólnoty. Poniższy wykres pokazuje skalę zagrożenia terroryzmem w UE.

Wykres 1. Liczba nieudanych, udaremnionych oraz dokonanych zamachów na terytorium UE w latach 2019-2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania dotyczącego sytuacji i tendencji w dziedzinie terroryzmu w Unii Europejskiej (TE-SAT) 2019-2024.

Łatwość w przekraczaniu granic nie daje gwarancji bezpieczeństwa oraz tego, czy nie staniemy się ofiarami ataku. Zauważyć można, iż kraje Europy nie są wolne od zagrożenia. Rok 2019 zakończył się z 119 atakami. W kolejnych latach tj. 2020 (57), 2021 (15) oraz 2022 (28) nastąpił wyraźny spadek aktywności terrorystycznej, który mógł być spowodowany pandemią koronawirusa. W roku 2023 ilość ataków wzrosła do czasów z przed pandemii. Z kolei rok 2024 zakończył się z 58 atakami. Nieustające zagrożenie terroryzmem wymaga od krajów członkowskich sprawnego systemu antyterrorystycznego.

W Rzeczypospolitej Polskiej, został ustanowiony trzypoziomowy system antyterrorystyczny. Pierwszym poziomem jest poziom strategiczny. W jego skład wchodzi Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów, którzy wykonują działania o charakterze systemowym w zakresie ochrony antyterrorystycznej kraju. Organami opiniodawczo-doradczymi jest Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, Kolegium ds. Służb Specjalnych i Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Podmiotem wiodącym w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy jest Minister właściwy do spraw wewnętrznych. Z kolei podmiotem wiodącym w fazie zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym jest Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego („Poziomy systemu antyterrorystycznego i fazy działań antyterrorystycznych”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gov.pl).

Drugim poziomem jest poziom operacyjny, w którym wykonywane są zadania polegające na wymianie informacji z Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym również z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa.

Natomiast ostatnim poziomem jest poziom taktyczny, w którym realizowane są zadania ustawowe wykonywane przez poszczególne służby i instytucje, w których zakresie właściwości pozostaje ochrona antyterrorystyczna kraju (ABW, AW, Policja, SG, SKW, SWW, ŻW, SOP, RCB, PSP, MON, GIIF, Służba Celno-Skarbowa, MSZ, Prokuratura Krajowa, BBN oraz organy samorządowe).

Wprowadzona w życie w 2016 roku ustawa o działaniach antyterrorystycznych uregulowała działania na rzecz zwalczania terroryzmu poprzez podział na działania antyterrorystyczne oraz kontrterrorystyczne. Pierwsze z nich to działania organów polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli, reagowaniu w przypadku ich wystąpienia oraz usuwaniu ich skutków, a także odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania (Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 194, art. 2. pkt. 1). Natomiast działania kontrterrorystyczne to działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prowadzone w celu wyeliminowania

bezpośredniego zagrożenia na życie, zdrowie lub wolność osób i mienia (Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 194, art. 2. pkt. 2).

W polityce zwalczania terroryzmu bardzo ważna jest identyfikacja czynników wpływających na wzrost zagrożeń terrorystycznych. Pozwala ona na podjęcie prób ograniczenia oraz na podjęciu działań w celu zminimalizowania ewentualnych skutków zamachu. Ponadto znajomość *modus operandi* terrorystów daje możliwość prowadzenia odpowiednich szkoleń pododdziałów kontrterrorystycznych oraz wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń (Aleksandrowicz, 2022).

W związku z powyższym, ustawa o działaniach antyterrorystycznych daje także możliwość wprowadzenia stopni alarmowych w przypadku zagrożenia wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym albo w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia. Skala stopni alarmowych została określona w czterech poziomach:

- pierwszy stopień alarmowy ALFA;
- drugi stopień alarmowy BRAVO;
- trzeci stopień alarmowy CHARLIE;
- czwarty stopień alarmowy DELTA.

Odpowiednikami stopni dotyczących zagrożenia dotyczącego systemów teleinformatycznych wprowadza się stopnie alarmowe CRP (ALFA-CRP; BRAVO-CRP; CHARLIE-CRP; DELTA-CRP) (Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 194, art. 15. ust. 1, 2).

System antyterrorystyczny RP jest bardzo złożony i głównie polega na współpracy różnych instytucji państwowych. Kluczową rolę odgrywają służby, które podczas realizacji zadań ustawowych wpisują się w ochronę antyterrorystyczną kraju. Ważną rolę pełni również administracja rządowa, w tym wojewoda, który jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa.

W oparciu o Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, podczas zdarzenia o charakterze terrorystycznym, rola wojewody została określona jako współpracująca z podmiotem wiodącym.

Tabela 1. Zadania Wojewody w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego w przypadku zdarzenia o charakterze terrorystycznym w oparciu o Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego

Zapobieganie	Przygotowanie	Reagowanie	Odbudowa
- realizacja zadań z zakresu zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym we współpracy z Szefem ABW - wykonywanie zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach - zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji publicznej działających w województwie i kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom na zasadach określonych w odrębnych ustawach - realizacja działań w zakresie ochrony żeglugi i portów w sprawie uzgadniania oceny stanu ochrony wyznaczonego do niszczenia znalezionych materiałów wybuchowych i niebezpiecznych w porozumieniu z Szefem Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych - kontrola przez wojewodę przedsiębiorców lub kierowników jednostek naukowych posiadających materiały wybuchowe przeznaczone do użytku cywilnego	- opracowanie i aktualizowanie planów zarządzania kryzysowego - nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności - prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego - monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa - dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz RCB - realizacja działań w zakresie ochrony żeglugi i portów w sprawie uzgadniania planu ochrony portu - przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami - planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów SZ RP do wykonywania zadań - zwołanie WZZK	- Pozyskiwanie, analizowanie i przekazywanie informacji o sytuacji na terenie województwa - Zwoływanie posiedzenia wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego - Uruchamianie i monitorowanie realizacji zadań zawartych w WPZK - Zorganizowanie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej w województwie oraz kierowanie ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska naturalnego, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich oraz zwalczania i usuwania skutków zdarzeń, w tym pomocy społecznej poszkodowanym - Uruchomienie systemu ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniu na terenie województwa oraz personelu własnego urzędu - Zorganizowanie procesu komunikacji społecznej - Zorganizowanie systemu informowania o ofiarach sytuacji kryzysowej - Zorganizowanie systemu wsparcia psychologicznego dla ofiar sytuacji kryzysowej - Wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych RP do wsparcia działań w sytuacji kryzysowej na terenie województwa - Utrzymanie zdolności do zarządzania sytuacją kryzysową w przypadku uszkodzenia lub niedostępności obiektów i infrastruktury przewidywanej dla funkcjonowania WZZK - Działanie w przypadku wprowadzenia stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP, z uwzględnieniem każdego ze stopni alarmowych - Organizacja działań przeciwko dezinformacji - Podwyższenie gotowości wszystkich lub niektórych podmiotów wykonujących działalność leczniczą, działających na obszarze województwa - Wsparcie działań zmierzających do odtworzenia i zapewnienia ciągłości działania infrastruktury krytycznej znajdującej się na obszarze województwa, w zakresie właściwym dla wojewody (tylko w fazie odbudowy)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego część A i B.

Zagrożenie terroryzmem na przykładzie województwa małopolskiego

Aktualnie na terenie całego kraju od dnia 16 kwietnia 2022 roku obowiązuje drugi stopień alarmowy (BRAVO). Wobec infrastruktury energetycznej mieszczącej się poza granicami RP także wprowadzono drugi stopień alarmowy (BRAVO) od 6 października 2022 roku. Po aktach dywersji z użyciem materiałów wybuchowych na linii kolejowej Warszawa-Lublin w miejscowości Mika wprowadzono trzeci stopień alarmowy (CHARLIE). Obowiązujący stopień został wprowadzony na obszarach linii kolejowych zarządzanych przez PKP PLK i PKP LHS od dnia 19 listopada 2025 roku. Ponadto na terenie kraju obowiązuje również drugi stopień alarmowy CRP 9BRAVO-CRP), który wprowadzono po zniesieniu trzeciego stopnia CRP, od dnia 1 marca 2024 roku („Dotychczas wprowadzane stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP na terytorium RP”, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gov.pl).

Uwzględniając zagrożenie terroryzmem w województwie małopolskim warto mieć na uwadze, iż region ten charakteryzuje się wysokim natężeniem turystycznym, religijnym oraz akademickim. Na terenie województwa corocznie odbywa się Marsz Żywych, który przyciąga obywateli z całego świata, jego celem jest pamięć i edukacja o Holokauście. Małopolska również niejednokrotnie była miejscem organizowania wydarzeń o randze międzynarodowej, także z obecnością przedstawicieli rządów innych państw. Szczególne znaczenie ma także stolica województwa, miasto Kraków, które jest siedzibą wielu znaczących miejsc turystycznych, religijnych, akademickich oraz biznesowych. W podkrakowskich Balicach znajduje się Port Lotniczy Kraków-Balice im. Jana Pawła II, który również może stanowić potencjalny cel ataku terrorystycznego. Do najważniejszych, a zarazem najbardziej narażonych na potencjalny atak wydarzeń zorganizowanych na terenie województwa małopolskiego można zaliczyć:

- EURO 2012 – na terenie miasta Krakowa znajdowały się centra treningowe reprezentacji Anglii, Holandii oraz Włoch;
- Organizacja 31. Światowych Dni Młodzieży w 2016 roku w Krakowie;
- Igrzyska Europejskie w 2023 roku (Kraków był stolicą igrzysk);
- Obchody 75. i 80. rocznicy wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz w 2020 i 2025 roku.

Na terenie miasta Krakowa był również wprowadzony pierwszy stopień alarmowy ALFA, w związku z 24. Sesją Konferencji Stron Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (COP24) w Katowicach. Stopień obowiązywał od 26 listopada do 15 grudnia 2018 roku. W kontekście bezpieczeństwa terrorystycznego należy zwrócić uwagę także na fałszywe alarmy i zgłoszenia nieprawdziwego zagrożenia. Często wywołują one panikę oraz strach i dodatkowo angażują znaczne

siły i środki, celem wykluczenia zagrożenia. Centrum Zarządzania Kryzysowego Miasta Krakowa odbierało informację o charakterze kaskadowym, dotyczącą zagrożenia terrorystycznego, podejmując interwencje zgodnie z obowiązującymi procedurami w następujących ilościach: 2022 rok – 83 informacje; 2023 rok – 41; 2024 rok – 23; 2025 rok – 42 („Sprawozdania CZK MK za lata 2022–2025”, Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Krakowa, bip.krakow.pl).

Wiadomym jest, że większość współczesnych ataków terrorystycznych docho-
dziło w przestrzeniach zurbanizowanych. Ataki przeprowadzano w przestrzeniach ogólnodostępnych, gdzie znajdowała się duża ilość przypadkowych osób (Stelmach, 2023).

Z tego względu szczególnie ważne jest przygotowanie służb do działań w poten-
cjalnych miejscach zdarzenia o charakterze terrorystycznym, ale także zwiększanie świadomości społeczeństwa na zagrożenie oraz znajomość podstawowych zachowań podczas potencjalnej akcji ratowniczej. Na terenie województwa małopolskiego niejednokrotnie służby przeprowadzały ćwiczenia z zakresu reagowania pod-
czas wystąpienia potencjalnego ataku terrorystycznego w szczególnie narażonych miejscach. Przykładem takich ćwiczeń były:

- Ćwiczenia taktyczno-bojowe „Arena 2023” na terenie hali TAURON Arena w Krakowie. Ćwiczenia Państwowej Straży Pożarnej wraz z innymi krakow-
skimi służbami miały na celu przygotowanie się na masowe zdarzenia m.in. z zakresu ratownictwa wysokościowego, pierwszej pomocy, dekontaminacji oraz rozpoznawania nieznanych substancji. Rolę pozorantów odgrywało 150 uczniów i studentów („Arena 2023”, czyli ćwiczenia Państwowej Straży Pożarnej w TAURON Arena Kraków, TAURON Arena Kraków, tauronarenakrakow.pl);
- Ćwiczenia w tunelu na „Zakopiance” – scenariusz zakładał, że w tunelu do-
szło do próby zamachu terrorystycznego. Zamachowcy zablokowali tunel i grozili jego wysadzeniem. W ćwiczeniach wzięły udział jednostki Policji, w tym Samodzielny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji, straż pożarna oraz pogotowie ratunkowe („Ćwiczenia służb w tunelu na Zakopiance”, Policja Małopolska, malopolska.policja.gov.pl);
- Ćwiczenia na terenie Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków Airport „Terrorist on board” – ćwiczenia funkcjonariuszy Karpackiego Oddziału Straży Granicznej oraz funkcjonariuszy Samodzielnych Pododdziałów Kontrterrorystycznych Policji. Celem ćwiczeń było przećwiczenie zasad współ-
pracy oraz reakcji w przypadku przejęcia statku powietrznego oraz zagroże-
nia bombowego („Wspólne ćwiczenia Straży Granicznej i Policji na lotnisku Kraków Airport”, Karpacki Oddział Straży Granicznej, strazgraniczna.pl);
- Ćwiczenia na terenie Portu Lotniczego w Krakowie-Balicach „Aktywny strze-
lec”. Celem ćwiczeń było sprawdzenie procedur i współdziałania w sytu-
acji pojawienia się aktywnego strzelca na terenie lotniska. W ćwiczeniach

uczestniczyli funkcjonariusze Karpackiego Oddziału Straży Granicznej, Samodzielnego Pododdziału Kontrterrorystycznego oraz pracownicy Służby Ochrony Lotniska („Nocne ćwiczenia w Porcie Lotniczym w Krakowie – Balicach”, Karpacki Oddział Straży Granicznej, strazgraniczna.pl);

- Ćwiczenia jednostek kontrterrorystycznych w galerii handlowej na terenie miasta Krakowa. Scenariusz zakładał wystąpienie realnego zagrożenia o charakterze terrorystycznym w dużym obiekcie handlowym. Policjanci ćwiczyli przeprowadzenie rozpoznania, działań taktycznych oraz udzielanie pierwszej pomocy („Ćwiczenia policyjnych kontrterrorystów w jednej z krakowskich galerii handlowych”, Policja Małopolska, malopolska.policja.gov.pl);
- Ćwiczenia na stacji kolejowej Kraków Lotnisko (MPL w Krakowie Balicach) „Safe Train Station”. Scenariusz zakładał symulację zamachu terrorystycznego z użyciem ładunków wybuchowych. Funkcjonariusze Karpackiego Oddziału Straży Granicznej m.in. Zespołu Interwencji Specjalnych, funkcjonariusze Policji, Służby Ochrony Kolei, Lotniskowej Straży Pożarnej, Zespół Ratownictwa Medycznego MPL i pracownicy Służby Ochrony Lotniska przeprowadziły ćwiczenia celem sprawdzenia procedur i współdziałania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w sytuacji poważnego zagrożenia („Nocne ćwiczenia antyterrorystyczne na stacji kolejowej w Krakowie – Balicach”, Straż Graniczna, strazgraniczna.pl).

Tego typu ćwiczenia są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz skutecznego reagowania w przypadku potencjalnego zamachu terrorystycznego. Sprawdzanie procedur, pogłębianie współpracy pomiędzy służbami oraz przejmowanie kierowania akcją ratowniczą podczas ćwiczeń zdecydowanie usprawni działanie w przypadku realnego zagrożenia.

Zakończenie

W obliczu zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i zagrożeń z nim powiązanych, o zdolności efektywnego przeciwstawienia się zagrożeniu i jego następstwom świadczy potencjał ochrony ludności. W odniesieniu do standardów międzynarodowych, potencjał ten utożsamiany jest ze zdolnością do radzenia sobie w obliczu sytuacji zagrożenia („Kierowanie kształtowaniem potencjału ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie. Wybrane zagadnienia”, ochronaludnosci.edu.pl).

Jednym z zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest przygotowanie ludności do właściwego zachowania się w sytuacji zagrożenia. W przypadku ataku terrorystycznego kluczowe są pierwsze sekundy zdarzenia. Otrzymując informację o zagrożeniu terrorystycznym, będąc świadkiem bądź ofiarą takiego ataku warto znać podstawowe zasady bezpieczeństwa, należy wiedzieć jak się zachować i ewentualnie jak zareagować w trakcie ataku. Częściową odpowiedzią na powyższy problem było wydanie *Poradnika prewencji terrorystycznej* przez

Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz *Poradnika bezpieczeństwa* przygotowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rządowe Centrum Bezpieczeństwa we współpracy z ekspertami, samorządami, służbami i organizacjami pozarządowymi. Obie publikacje stanowią wysoki wkład w podnoszeniu świadomości obywatelom na pojawiające się zagrożenia.

Aby właściwie przygotować ludność na wypadek zamachu terrorystycznego warto rozwijać edukację antyterrorystyczną na dwa sposoby. Pierwszy to aspekt poznawczy, który odnosi się właśnie do poznania zagrożeń, symptomów poprzedzających ich występowanie, charakteru i wynikających z nich skutków. Z kolei drugi to aspekt praktyczny, który kształtuje postawy ochronne oraz umiejętności zachowania się w sytuacji kryzysowej (Jałoszyński, Letkiewicz, 2017).

W związku z powyższym, opanowanie wiedzy teoretycznej zawartej w powyższych poradnikach, w połączeniu z umiejętnościami praktycznymi nabytymi podczas praktycznych ćwiczeń, zdecydowanie umożliwiłoby lepsze przygotowanie społeczeństwa w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

W ramach podnoszenia świadomości oraz umiejętności zachowania się w przypadku potencjalnego ataku terrorystycznego wartym byłoby podjęcie kroków, aby rozszerzyć działalność szkoleniową w systemie szkolenia ludności cywilnej o edukację antyterrorystyczną.

Działalność szkoleniowa mogłaby opierać się głównie o:

- warsztaty tematyczne związane z uświadamianiem ludności na temat zagrożeń terrorystycznych;
- uczestnictwo w szkoleniach z pierwszej pomocy oraz medycyny pola walki;
- szkolenia z zachowań oraz postępowań podczas różnego rodzaju ataku (np. podczas zamachu bombowego, aktywnego strzelca, wzięcia zakładników itp.)
- ćwiczenia praktyczne wraz ze służbami wykonującymi czynności na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym (symulowane zdarzenia);
- ćwiczenia związane z informowaniem, ostrzeganiem, alarmowaniem, otrzymywaniem informacji o potencjalnym zamachu oraz dokonywaniem ewakuacji z miejsca zagrożonego.

Dobrym rozwiązaniem w ramach szkolenia ludności cywilnej byłoby organizowanie regularnych zajęć teoretycznych oraz ćwiczeń praktycznych z zakresu edukacji antyterrorystycznej. Cykliczne szkolenia mogłyby być przeprowadzane m. in. w szkołach, uczelniach, urzędach, zakładach pracy lub obiektach użyteczności publicznej. Omawiane szkolenia mogłyby być realizowane także w ramach instruktaży BHP, z zakresu zajęć z edukacji dla bezpieczeństwa oraz wydarzeń rozpoczynających np. rok szkolny i akademicki.

Przytoczone propozycje nie są katalogiem zamkniętym i mogłyby być dostosowywane do specyfiki danej instytucji oraz rodzaju wykonywanych przez niej zadań.

W świetle powyższych rozważań, nie ulega wątpliwości, że system ochrony ludności i obrony cywilnej odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa. Nieustające zagrożenie terrorystyczne powoduje, że często żyjemy w strachu, czy nie zostaniemy ofiarami potencjalnego zamachu terrorystycznego. Zatem w ramach ochrony ludności powinna znajdować się także systematyczna edukacja antyterrorystyczna społeczeństwa.

Bibliografia:

- Aleksandrowicz, T. R. (2022). *Prognozowanie zagrożeń terrorystycznych: Aspekty metodologiczne*. Warszawa: Difin.
- Depczyński, R. P. (2024). Wybrane aspekty praktycznego wykorzystania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. *Kwartalnik Bellona*, 718(3), 11–26. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.9912>
- Gromek, P., Sobolewski, G., Gikiewicz, M., & Nepelski, M. (2025). *Główne uwarunkowania ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie*. Warszawa: Akademia Pożarnicza.
- Jałoszyński, K., & Letkiewicz, A. (2017). *Edukacja antyterrorystyczna: Konieczność i obowiązek naszych czasów*. Szczytно: Wyższa Szkoła Policji.
- Nowak, E. (2022). *Treningi i ćwiczenia sztabowe z zespołami zarządzania kryzysowego: Województwo, powiat, gmina*. Warszawa: Difin.
- Stelmach, J. (2023). *Zamachy terrorystyczne: Istota i koncepcja reagowania*. Warszawa: Difin.
- Wiśniewska-Paź, B., & Stelmach, J. (2019). *Bezpieczeństwo antyterrorystyczne budynków użyteczności publicznej. Tom III: Terroryzm – zamachy – sprawcy vs sposoby minimalizacji skutków*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW i zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW. Dz.U. UE L 88 z 31.03.2017, s. 6–21.
- Protokół dodatkowy I do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (2025). *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (część A i B)*. Warszawa.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Dz.U. z 2025 r., poz. 194.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dz.U. 2024, poz. 1907.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Dz.U. z 2025 r., poz. 383, 1818, 1872.

Źródła internetowe

- <https://karpacki.strazgraniczna.pl/ko/aktualnosci/66253,Wspolne-cwiczenia-Strazy-Granicznej-i-Policji-na-lotnisku-Krakow-Airport.html>
- <https://krakow.tvp.pl/82947321/miesiac-od-poczatku-powodzi>
- <https://malopolska.policja.gov.pl/krk/aktualnosci/aktualnosci/53011,Cwiczenia-sluzb-w-tunelu-na-Zakopiance.html>
- <https://malopolska.policja.gov.pl/krk/aktualnosci/aktualnosci/67778,Cwiczenia-policyjnych-kontrterrorystow-w-jednej-z-krakowskich-galerii-handlowych.html>
- <https://ochronaludnosci.edu.pl/kierowanie-kształtowaniem-potencjału-ochrony-ludności-i-obrony-cywilnej-w-powiecie-wybrane-zagadnienia/>
- https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=15866
- <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>
- <https://www.gov.pl/web/mswia/dotychczas-wprowadzane-stopnie-alarmowe-i-stopnie-alarmowe-crp-na-terytorium-rp>
- <https://www.gov.pl/web/mswia/poziomy-systemu-antyterrorystycznego-i-fazy-dzialan-antyterrorystycznych>
- <https://www.karpacki.strazgraniczna.pl/ko/aktualnosci/69307,Nocne-cwiczenia-w-Porcie-Lotniczym-w-Krakowie-Balicach.html>
- <https://www.malopolska.uw.gov.pl/PressArticlePage.aspx?id=17891>
- <https://www.malopolska.uw.gov.pl/PressArticlePage.aspx?id=17988>
- <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/15289,Nocne-cwiczenia-antyterrorystyczne-na-stacji-kolejowej-w-Krakowie-Balicach.html>
- <https://www.tauronarenakrakow.pl/arena-2023-czyli-cwiczenia-panstwowej-strazy-pozarnej-w-tauron-arenie-krakow/>



**płk w st. spocz. prof. ucz. dr hab. inż.
Marek Walancik**

ekspert z zakresu bezpieczeństwa, ochrony
ludności i obrony cywilnej, przewodniczący
Sekcji Edukacji dla Bezpieczeństwa, Komitetu
Nauk Pedagogicznych, Polskiej Akademii Nauk.



dr inż. Krzysztof Jan Kłęczar

przedstawiciel administracji publicznej,
organizator ochrony ludności i obrony
cywilnej, popularyzator i orędownik
edukacji dla bezpieczeństwa.

Akademia WSB
WSB University

Wydawnictwo Naukowe Akademii WSB
ul. Cieplaka 1c, 41-300 Dąbrowa Górnicza
www.wsb.edu.pl

ISBN 978-83-67673-96-9



9 788367 673969