



# Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

RAPORT Z BADANIA

Lublin 2025



## Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

### Zespół autorski:

- dr Ilona Dąbrowska – opracowanie planu badawczego, metodologii, analiza danych, opracowanie raportu
- Piotr Pokorny – przeprowadzenie badań od strony organizacyjnej i administracyjnej
- Kamil Raczyński, Maciej Budka – konsultacje merytoryczne
- Ewelina Bury – koordynacja

### Wydawca:

Lubelski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża  
ul. Bursaki 17a  
20-150 Lublin  
[www.pck.lublin.pl](http://www.pck.lublin.pl)



*Badanie przeprowadzono w ramach projektu: „Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce – rozwój działalności analityczno-badawczej PCK”*



KOMITET  
DO SPRAW  
POŻYTKU  
PUBLICZNEGO



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI - CENTRUM ROZWOJU  
SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI  
OBYWATELSKICH NA LATA 2018-2030 PROO

Lublin 2025



## **Spis treści:**

Wprowadzenie

Wstęp

Cel i metodologia badań

## **CZĘŚĆ I. Gminy**

### **1.1. Charakterystyka gmin objętych badaniem**

1.1.1. Struktura próby badawczej

1.1.2. Charakter gmin objętych badaniem

### **1.2. Doświadczenie i zasoby gmin – samoocena**

1.2.1. Przygotowanie urzędu gminy do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności

1.2.2. Znajomość przepisów przez pracowników urzędu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności

1.2.3. Działania edukacyjne i informacyjne dla pracowników

1.2.4. Działania edukacyjne i informacyjne dla mieszkańców

1.2.5. Zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony

1.2.6. Zasoby osobowe – gotowość pracowników

1.2.7. Opracowanie i kompletność planów ewakuacji ludności

1.2.8. Zintegrowany system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności

1.2.9. Częstotliwość aktualizacji danych i analiz ryzyka

### **1.3. Organizacja i finanse**

1.3.1. Priorytetowość realizacji zadań z ustawy o ochronie

1.3.2. Finansowanie zadań ochrony ludności w gminach

1.3.3. Identyfikacji źródeł finansowania zadań ochrony ludności

1.3.4. Struktury odpowiedzialne za ochronę ludności w urzędach

1.3.5. Wyznaczanie miejsc doraźnego schronienia w gminach



## **Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

- 1.3.6. Dostępność miejsc w obiektach zbiorowej ochrony
- 1.3.7. Świadomość mieszkańców w zakresie lokalizacji budowli ochronnych
- 1.3.8. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy
- 1.3.9. Praktyki ułatwiające wdrażanie ustawy

### **1.4. Edukacja, szkolenia, ćwiczenia**

- 1.4.1. Doświadczenie gmin w realizacji działań z zakr. pomocy
- 1.4.2. Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej
- 1.4.3. Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej
- 1.4.4. Ocena wiedzy mieszkańców
- 1.4.5. Ocena skuteczności komunikacji z mieszkańcami
- 1.4.6. Działania edukacyjne dla mieszkańców

### **1.5. Kooperacje i współpraca**

- 1.5.1. Współpraca gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców
- 1.5.2. Współpraca gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń z ochrony ludności
- 1.5.3. Współpraca gmin z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych
- 1.5.4. Współpraca z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego
- 1.5.5. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

### **1.6. Współpraca z sektorem NGO**

- 1.6.1. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi
- 1.6.2. Rola organizacji pozarządowych w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności
- 1.6.3. Współpraca gmin z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności
- 1.6.4. Zapotrzebowanie na wsparcie ze strony NGO



## Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

- 1.6.5. Pożądane formy wsparcia dla gmin ze strony organizacji pozarządowych
- 1.6.6. Korzyści wynikające z angażowania organizacji pozarządowych w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności
- 1.6.7. Bariery utrudniające współpracę jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

### 1.7. Podsumowanie i rekomendacje

- 1.7.1. Podsumowanie części I. GMINY
- 1.7.2. Rekomendacje względem części I. GMINY

## CZĘŚĆ II. Powiaty

### 2.1. Charakterystyka powiatów objętych badaniem

- 2.1.1. Struktura próby badawczej
- 2.1.2. Charakter powiatów objętych badaniem

### 2.2. Doświadczenie i zasoby powiatów - samoocena

- 2.2.1. Przygotowanie urzędu powiatu do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności
- 2.2.2. Znajomość przepisów przez pracowników urzędu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności
- 2.2.3. Działania edukacyjne i informacyjne dla pracowników
- 2.2.4. Działania edukacyjne i informacyjne dla mieszkańców
- 2.2.5. Zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności
- 2.2.6. Zasoby osobowe – gotowość pracowników
- 2.2.7. Opracowanie i kompletność planów ewakuacji ludności
- 2.2.8. Zintegrowany system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności
- 2.2.9. Częstotliwość aktualizacji danych i analiz ryzyka

### 2.3. Organizacja i finanse

- 2.3.1. Priorytetowość realizacji zadań z ustawy o ochronie ludności



## **Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

- 2.3.2. Finansowanie zadań ochrony ludności w powiatach
- 2.3.3. Identyfikacji źródeł finansowania zadań ochrony ludności
- 2.3.4. Struktury odpowiedzialne za ochronę ludności w starostwach
- 2.3.5. Wyznaczanie miejsc doraźnego schronienia w starostwach
- 2.3.6. Dostępność miejsc w obiektach zbiorowej ochrony
- 2.3.7. Świadomość mieszkańców w zakresie lokalizacji budowli ochronnych
- 2.3.8. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy
- 2.3.9. Praktyki ułatwiające wdrażanie ustawy

### **2.4. Edukacja, szkolenia, ćwiczenia**

- 2.4.1. Doświadczenie powiatów w realizacji działań z zakresu pomocy
- 2.4.2. Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej
- 2.4.3. Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej
- 2.4.4. Ocena wiedzy mieszkańców
- 2.4.5. Ocena skuteczności komunikacji z mieszkańcami
- 2.4.6. Działania edukacyjne dla mieszkańców

### **2.5. Kooperacje i współpraca**

- 2.5.1. Współpraca powiatów z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców
- 2.5.2. Współpraca z powiatów lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń z ochrony ludności
- 2.5.3. Współpraca powiatów z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych
- 2.5.4. Współpraca z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego
- 2.5.5. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

### **2.6. Współpraca z sektorem NGO**

- 2.6.1. Współpraca powiatów z organizacjami pozarządowymi



## **Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

---

- 2.6.2. Rola organizacji pozarządowych w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności
- 2.6.3. Współpraca gmin z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności
- 2.6.4. Zapotrzebowanie na wsparcie ze strony NGO
- 2.6.5. Pożądane formy wsparcia dla powiatów ze strony organizacji pozarządowych
- 2.6.6. Korzyści wynikające z angażowania organizacji pozarządowych w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności
- 2.6.7. Bariery utrudniające współpracę jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

### **2.7. Podsumowanie i rekomendacje**

- 2.7.1. Podsumowanie części II. POWIATY
- 2.7.2. Rekomendacje względem części II. POWIATY

Podsumowanie

Rekomendacje końcowe

Bibliografia

Autorzy badania

Aneks nr 1



## Wprowadzenie

*Niniejszy raport stanowi analizę wybranych aspektów wdrażania ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (OLiOC) na lata 2025–2026, ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych w tym procesie. Jest to, według naszej wiedzy, pierwsza próba tak kompleksowej oceny implementacji nowego porządku prawnego w obszarze OLiOC na poziomie gmin i powiatów w Polsce, przeprowadzona na relatywnie dużej i zróżnicowanej próbie badawczej.*

*Zakres analizy został dobrany w sposób celowy, tak aby objąć możliwie szerokie spektrum zagadnień wynikających z ustawy i Programu OLiOC. Raport obejmuje m.in. ocenę dostępnych zasobów, mechanizmów finansowania zadań, stopnia przygotowania instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi. Takie ujęcie pozwala spojrzeć na wdrażanie OLiOC w sposób systemowy, z perspektywy realnych możliwości i ograniczeń samorządów.*

*Wreszcie, zebrane dane pozwoliły nam sformułować konkretne rekomendacje, które – mamy nadzieję – przyczynią się w realny sposób do usprawnienia wdrażania Programu OLiOC w kolejnych latach i w konsekwencji do wzmocnienia kondycji Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej w Polsce jako takiej. Rekomendacje adresowane są do urzędów gmin i starostw powiatowych jako konkretne wskazówki na temat tego, w jaki sposób lepiej i efektywniej podejmować działania w omawianych obszarach, jak i do decydentów szczebla centralnego, jako materiał pomocniczy do projektowania przyszłych dokumentów strategicznych i instrumentów wsparcia.*

*Polski Czerwony Krzyż jest partnerem rządu RP w działaniach związanych z OLiOC i jedną z organizacji wymienionych w ustawie z nazwy. Bierzemy także udział w pracach grup roboczych przy MSWiA nad Programem OLiOC na kolejną pięcioletnią perspektywę. Fundamentalne Zasady Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, w*



## Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

*szczególności NIEZALEŻNOŚĆ i NEUTRALNOŚĆ obligują nas do zachowania pełnej bezstronności. Z tego właśnie powodu, niniejszy raport powstał w oparciu o rzetelne dane i wolny jest od stronniczych ocen.*

*Wdrażanie omawianej ustawy i programu odbywa się w szczególnym kontekście. Sektor samorządowy jest po doświadczeniach serii kryzysów humanitarnych w latach 2021-2023, w obliczu wycofania się z finansowania działań humanitarnych wielu międzynarodowych partnerów, ale jednocześnie we wzrostowym trendzie finansowania działań z zakresu obronności. W 2025 roku środek ciężkości zdecydowanie przesunął się z działań stricte humanitarnych, na długofalowe działania związane z budowaniem odporności i przygotowaniem na kryzysy. Ochrona Ludności i Obrona Cywilna zajmują w tym procesie strategiczne miejsce.*

*Raport został opracowany przez think tank PCK, nową jednostkę analityczno – badawczą, działającą przy Centrum Pomocy Humanitarnej PCK w Lublinie. Think tank PCK łączy działalność badawczą z praktyką humanitarną, co nadaje prezentowanym analizom nowy wymiar operacyjny.*

*Oddajemy w Państwa ręce kompleksowy dokument, który oprócz diagnozy stanu wdrażania OLiOC, ma wzbudzić pewną refleksję na temat tego, jak efektywnie wykorzystać dostępne zasoby finansowe, jak wzmacniać trwałe partnerstwa międzysektorowe, czy jak wspierać jednostki samorządu terytorialnego w dalszej profesjonalizacji działań z zakresu OLiOC.*

Maciej Budka

Dyrektor Lubelskiego Oddziału Okręgowego  
Polskiego Czerwonego Krzyża



## Wstęp

W obliczu współczesnych wyzwań bezpieczeństwa – w tym intensyfikacji zagrożeń klimatycznych (np. powódzie, susze), wzrostu ryzyka militarnego oraz częstszych kryzysów epidemiologicznych – konieczne staje się holistyczne podejście do ochrony ludności i obrony cywilnej. W literaturze terminologia ta często łączona jest z koncepcjami cywilnego bezpieczeństwa<sup>1</sup> lub zarządzania kryzysowego. W kontekście polskim coraz częściej podkreśla się, że współczesny system ochrony ludności musi być zarówno elastyczny, jak i zintegrowany, odpowiadając złożoności zagrożeń oraz instytucjonalnemu rozproszeniu odpowiedzialności.<sup>2</sup> Współcześnie termin „obrona cywilna” odnosi się do różnorodnych zjawisk i kontekstów. Może funkcjonować jako umowne określenie specyficznego systemu działań, stanowić nazwę konkretnych instytucji, a także być elementem prawa międzynarodowego. Zagadnienia związane z obroną cywilną towarzyszą człowiekowi od momentu, gdy zaczął aktywnie reagować na zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa. Na przestrzeni wieków zmieniały się cele obrony cywilnej, ewoluowały podejścia prawne i sposoby jej organizacji, a także następowała zmiana w społecznej percepcji tego zjawiska.<sup>3</sup> Z perspektywy funkcjonalnej obrona cywilna obejmuje szereg działań, wśród których można wymienić m.in.: ochronę ludności – zarówno w wymiarze materialnym, jak i psychologicznym, utrzymywanie ładu i bezpieczeństwa publicznego, wspieranie sił zbrojnych, zabezpieczanie infrastruktury technicznej oraz zasobów materialnych, żywnościowych i strategicznych, w tym również dóbr kultury o istotnym znaczeniu dla całego kraju. Do zadań obrony cywilnej należy również zapewnienie ciągłości działania organów państwowych w sytuacjach kryzysowych, identyfikacja zagrożeń, ostrzeganie i alarmowanie obywateli, reagowanie na klęski żywiołowe, koordynacja działań instytucji państwowych i organizacji pozarządowych, udzielanie pomocy ofiarom oraz prowadzenie szkoleń i działań edukacyjnych w tym obszarze.<sup>4</sup> W ujęciu systemowym obrona cywilna stanowi niemilitarny element, będący częścią sił odpowiedzialnych za ochronę społeczeństwa i działania ratownicze, funkcjonujących w ramach cywilnego segmentu systemu obronnego państwa. W strukturze obrony cywilnej można wyróżnić kilka kluczowych podsystemów: operacyjny, lokalnego wsparcia, krajowego wsparcia oraz współpracy międzynarodowej.<sup>5</sup> W obliczu nieustannie zmieniających się warunków politycznych, społecznych,

<sup>1</sup> Od ang. terminu civil security.

<sup>2</sup> V. Brazowa, Polish civil security in regional context, W: Przegląd Strategiczny 2014, nr 7. (str. 43- 58). Str. 45.

<sup>3</sup> W. Kitler, Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej, [w:] W. Kitler (red.), Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP, Warszawa 2001, s. 12.

<sup>4</sup> W. Kitler, op. cit., s. 20–21.

<sup>5</sup> R. Kalinowski, Obrona cywilna w Polsce, Siedlce 2011, s. 224.



gospodarczych oraz międzynarodowych, a także rosnących zagrożeń wynikających z postępu cywilizacyjnego, definiowanie i kształtowanie fundamentów bezpieczeństwa narodowego ma charakter ciągłego procesu. Jest to związane z jedną z kluczowych ról państwa, jaką jest zapewnienie obywatelom i instytucjom poczucia bezpieczeństwa oraz możliwości swobodnego działania w granicach obowiązującego prawa.<sup>6</sup> Zgodnie z doktryną obronną Rzeczypospolitej Polskiej przy budowaniu systemu obronnego państwa kluczowe znaczenie ma zasada uspołecznienia polityki obronnej. Oznacza to konieczność wykraczania poza ramy wyłącznie sił zbrojnych, ponieważ obronność stanowi znacznie szerszy system. Istotne jest stworzenie odpowiednich warunków i atmosfery sprzyjającej realizacji wszystkich działań związanych z bezpieczeństwem kraju. Polska obronność ma charakter zarówno narodowy, jak i powszechny, a obowiązek obrony ojczyzny spoczywa na wszystkich obywatelach.<sup>7</sup>

Współczesne środowisko bezpieczeństwa publicznego cechuje się rosnącą złożonością oraz dynamiką zagrożeń, zarówno o charakterze naturalnym (np. ekstremalne zjawiska klimatyczne), jak i antropogenicznym (np. zagrożenia militarne, epidemie, awarie infrastrukturalne).<sup>8</sup> W konsekwencji rośnie znaczenie skutecznych i zintegrowanych systemów ochrony ludności, które muszą być dostosowane do współczesnych wyzwań oraz elastyczne wobec szybko zmieniających się uwarunkowań.<sup>9</sup> W odpowiedzi na te potrzeby legislacyjne, w ostatnich latach w Polsce przeprowadzono istotne zmiany w zakresie regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym uchwalenie lub nowelizację przepisów w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej. Nowe akty prawne wyraźnie rozszerzają zakres obowiązków jednostek samorządu terytorialnego (JST), czyniąc z nich kluczowe ogniwo krajowego systemu zarządzania kryzysowego. Samorządy lokalne zostały zobowiązane do realizacji szeregu zadań, takich jak opracowywanie i aktualizacja planów ochronnych, prowadzenie szkoleń i ćwiczeń z zakresu reagowania kryzysowego, organizacja struktur obrony cywilnej czy koordynacja działań prewencyjnych i ratowniczych na poziomie lokalnym. Pomimo rosnącego znaczenia JST w zapewnianiu bezpieczeństwa obywateli, w literaturze naukowej i opracowaniach eksperckich nadal brakuje pogłębionych, empirycznych analiz dotyczących faktycznego stanu implementacji przepisów ustawowych w praktyce działania samorządów. W szczególności nie została dotychczas w sposób systematyczny oceniona

<sup>6</sup> S. Zalewski, Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej, red. B. Wiśniewski i S. Zalewski, Bielsko--Biała 2006, s. 19.

<sup>7</sup> Art. 85 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.

<sup>8</sup> Global Risks Report 2025, 20th Edition, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/> (dostęp: 20.10.2025).

<sup>9</sup> G. Sobolewski, Military support to civil authorities and the public – with regard to civil protection, Zeszyty Naukowe SGSP 2024, No. 92 (2).



gotowość organizacyjna, instytucjonalna i finansowa JST do realizacji nowych zadań wynikających z obowiązujących regulacji. Niewystarczające są również dane na temat barier wdrożeniowych, rozbieżności w podejściach implementacyjnych między poszczególnymi jednostkami, a także dobrych praktyk, które mogłyby zostać wykorzystane jako modelowe rozwiązania.

**W związku z powyższym, istnieje wyraźna potrzeba przeprowadzania badań, które pozwolą na diagnozę rzeczywistego poziomu zaawansowania oraz przebiegu procesu wdrażania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w JST oraz identyfikację czynników sprzyjających lub utrudniających efektywną implementację zapisów ustawowych. Wiedza ta jest niezbędna zarówno z punktu widzenia doskonalenia polityk publicznych w obszarze bezpieczeństwa, jak i zwiększania odporności społeczności lokalnych na sytuacje kryzysowe. W celu podjęcia próby odpowiedzi na podniesione kwestie w think tanku Polskiego Czerwonego Krzyża zapadła decyzja o podjęciu inicjatywy w zakresie objęcia badaniem procesu wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. Jednocześnie pomysł przerodził się w projekt pod nazwą: *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce – rozwój działalności analityczno-badawczej PCK*, a jego realizacja stała się możliwa dzięki sfinansowaniu ze środków Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach programu PROO-4, edycja 2025.**

Jednym z głównych celów podjętej inicjatywy było przeprowadzenie badania - kompleksowej analizy procesu wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) z uwzględnieniem zarówno formalno-prawnych aspektów implementacji, jak i praktycznych działań podejmowanych na poziomie lokalnym i regionalnym. Tak sformułowana koncepcja miała na celu określenie realnego stopnia zaawansowania wdrażania ustawowych obowiązków w zakresie ochrony ludności oraz identyfikację czynników wpływających na efektywność tego procesu, w tym:

- barier organizacyjnych, finansowych, kadrowych i instytucjonalnych
- dobrych praktyk oraz rozwiązań modelowych wdrażanych przez wybrane JST;
- oraz potrzeb samorządów w zakresie wsparcia ze strony administracji rządowej;
- stopnia zgodności działań lokalnych z wymogami ustawowymi oraz zaleceniami instytucji centralnych.

Badania przeprowadzono w czwartym kwartale 2025 roku, a nad realizacją procesu badawczego oraz analizy pozyskanych danych czuwali powołani do tego eksperci. Szczegółowe informacje na temat metodologii oraz cezurę czasowej znajdują się w części raportu dotyczącej organizacji badań. Wierzimy, że realizacja badań oraz publikacja niniejszego raportu przyczyni się do wypełnienia luki badawczej dotyczącej praktycznego funkcjonowania systemu ochrony ludności na poziomie samorządowym oraz dostarczy podstaw do dalszych analiz w zakresie efektywności i sprawczości polityk bezpieczeństwa realizowanych w modelu zdecentralizowanym. Wierzimy, że w szerszej perspektywie badanie służyć będzie także opracowaniu rekomendacji systemowych i praktycznych, mających na celu zwiększenie skuteczności implementacji zapisów ustawy, poprawę koordynacji między poziomami administracji oraz wzmocnienie odporności społeczności lokalnych na zagrożenia o charakterze kryzysowym, militarnym i środowiskowym.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że proces implementacji prawa publicznego – zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego – charakteryzuje się wysokim stopniem złożoności oraz silnym uzależnieniem od lokalnych uwarunkowań społecznych, organizacyjnych i politycznych.<sup>10</sup> Skuteczność wdrażania regulacji zależy m.in. od zdolności administracyjnych jednostek samorządu, poziomu kompetencji kadr, zasobów finansowych, a także lokalnej kultury organizacyjnej i współpracy z innymi podmiotami systemu bezpieczeństwa publicznego.<sup>11</sup> Z tego względu, analiza implementacji przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w JST nie może ograniczać się do aspektów deklaracyjnych czy formalnych, lecz powinna obejmować również praktyczny wymiar działań – w tym stopień przygotowania struktur lokalnych, ich integrację z planami krajowymi oraz jakość działań podejmowanych w ramach ochrony ludności. Właśnie takie podejście przyświecało podjętej przez think tank Polskiego Czerwonego Krzyża inicjatywie.

## Cel i metodologia badań

Głównym celem badania, którego wyniki przedstawiono w niniejszym raporcie, było zidentyfikowanie i opisanie przebiegu procesu wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego (JST), ze

<sup>10</sup> K. Wolniewicz-Słomka, Projektowanie i implementacja polityki publicznej – przegląd podejść teoretycznych, [w:] *Studia z Polityki Publicznej*, vol. 9. No. 3, pp. 56-88. 2022.

<sup>11</sup> OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>.



szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych w tym procesie. Aspekt identyfikacji zakresu, form i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności, stanowił istotny wątek. Badanie miało również na celu określenie postrzeganych korzyści, barier oraz potrzeb w zakresie rozwijania partnerstwa międzysektorowego w obszarze ochrony ludności w Polsce.

W celu odpowiedzi na główne pytanie badawcze sformułowano sekwencję celów oraz pytań szczegółowych:

- a) Zidentyfikowanie stopnia znajomości i interpretacji zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wśród przedstawicieli/pracowników jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów).

Celem jest zbadanie, jak dobrze przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (JST) znają i rozumieją najnowsze regulacje prawne zawarte w ustawie. Chodzi o ocenę czy przepisy są jasne i zrozumiałe oraz czy osoby odpowiedzialne za ich wdrażanie posiadają wystarczającą wiedzę, aby efektywnie realizować zadania z nich wynikające. Badanie to pozwoli na identyfikację ewentualnych luk informacyjnych oraz potrzeb w zakresie szkoleń i wsparcia.

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *Jaki jest stopień znajomości i interpretacji zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej wśród pracowników jednostek samorządu terytorialnego?*

- b) Identyfikacja i ocena zakresu i form działań podjętych przez JST w celu wdrożenia obowiązków ustawowych, w tym przygotowania planów ochrony ludności, organizacji szkoleń i ćwiczeń.

Ten cel koncentruje się na zebraniu informacji o konkretnych krokach, jakie jednostki samorządu terytorialnego podjęły lub planują podjąć, aby wdrożyć nowe przepisy w praktyce. Chodzi o mapowanie podejmowanych inicjatyw, organizowanych szkoleń, przygotowywanych procedur oraz innych działań, które mają na celu realizację wymagań ustawowych.

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *Jaki jest zakres i formy działań podejmowanych przez JST w celu wdrożenia obowiązków ustawowych, w tym przygotowania planów ochrony ludności, organizacji szkoleń i ćwiczeń?*

- c) Analiza i ocena dostępnych zasobów (kadrowych, finansowych, technicznych) niezbędnych do skutecznej implementacji zapisów ustawy.



Celem jest szczegółowe zbadanie, jakimi zasobami dysponują JST oraz jakie braki występują w kontekście realizacji zadań przewidzianych w ustawie. Analiza obejmuje ocenę dostępności i kompetencji personelu, budżetów przeznaczonych na wdrażanie nowych obowiązków oraz infrastruktury technicznej i organizacyjnej. Pozwoli to wskazać, czy JST są odpowiednio przygotowane do skutecznego działania, czy też potrzebują dodatkowego wsparcia.

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *Jak pracownicy JST oceniają dostępne zasoby (kadrowe, finansowe, techniczne) niezbędne do skutecznej implementacji zapisów ustawy?*

- d) Identyfikacja czynników sprzyjających efektywności implementacji planów ochrony ludności, ewakuacji i reagowania na różnych etapach wdrażania przepisów.

Zgromadzenie pozytywnych przykładów działań i rozwiązań wdrożonych przez poszczególne JST, które mogą stanowić wzór dla innych. Na podstawie analizy tych doświadczeń zostaną opracowane rekomendacje, które pomogą usprawnić realizację zadań wynikających z ustawy oraz wspierać skuteczne zarządzanie procesem wdrożeniowym w całym kraju.

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *Jakie są czynniki sprzyjające efektywności implementacji planów ochrony ludności, ewakuacji i reagowania na różnych etapach wdrażania przepisów, identyfikują pracownicy JST?*

- e) Identyfikacja barier i trudności występujących na różnych etapach wdrażania przepisów. W ramach tego celu zidentyfikowane zostaną problemy i przeszkody, które jednostki samorządu terytorialnego napotykają podczas realizacji nowych przepisów. Mogą to być kwestie proceduralne, finansowe, organizacyjne, ale także brak jasnych wytycznych czy trudności komunikacyjne. Identyfikacja tych barier jest kluczowa, aby móc proponować konkretne rozwiązania ułatwiające proces wdrażania.

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *Jakie bariery i trudności, pojawiają się na różnych etapach wdrażania przepisów efektywności implementacji planów ochrony ludności, ewakuacji i reagowania, identyfikują pracownicy JST?*

- f) Analiza i synteza rozwiązań traktowanych jako skuteczne (dobre praktyki i rozwiązania wzorcowe) stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *Jakie praktyki w zakresie ochrony ludności JST są najbardziej skuteczne i mogłyby zostać polecone innym JST?*



- g) Diagnoza skali jakości współpracy międzyinstytucjonalnej (między JST, wojewodą, PSP, RCB, NGO).

**PYTANIE SZCZEGÓŁOWE:** *W jaki sposób JST współpracują z organizacjami pozarządowymi i/lub innymi podmiotami w zakresie ochrony ludności?*

## Metodologia badań

Badanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego w formie badania ankietowego, skierowanego do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Kwestionariusz obejmował pytania zamknięte oraz półotwarte, w tym pytania umożliwiające wielokrotny wybór odpowiedzi, co pozwoliło na uchwycenie zróżnicowanych opinii i doświadczeń respondentów. Celem badania było pozyskanie informacji na temat procesu wdrażania przepisów dotyczących ochrony ludności oraz identyfikacja potrzeb i wyzwań związanych z realizacją zadań w tym obszarze, w tym zakresu współpracy z organizacjami pozarządowymi. **Zaproszenie do udziału w badaniu skierowano do pełnej populacji jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Kwestionariusz ankiety został rozesłany drogą elektroniczną do 2479 gmin i 314 starostw.** Miasta na prawach powiatu zakwalifikowano do gmin i tym samym nie kierowano do nich ankiety adresowanej do powiatów. Zastosowanie podejścia pełnej populacji miało na celu uzyskanie możliwie kompleksowego i przekrojowego obrazu stanu wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem zróżnicowania organizacyjnego i funkcjonalnego jednostek samorządu terytorialnego.

Zebrane dane zostały poddane analizie ilościowej, polegającej na zliczeniu wskazań oraz obliczeniu udziałów procentowych poszczególnych odpowiedzi. W przypadku pytań wielokrotnego wyboru procenty odnoszono do łącznej liczby udzielonych wskazań, co umożliwiło rzetelne zobrazowanie struktury odpowiedzi. Analiza wyników miała charakter opisowy i interpretacyjny, a jej celem było wskazanie dominujących tendencji oraz obszarów wymagających dalszych działań lub pogłębionej współpracy w zakresie ochrony ludności na poziomie lokalnym.



Pomimo objęcia badaniem pełnej populacji gmin i powiatów, należy wskazać na pewne ograniczenia przeprowadzonego badania. Przede wszystkim, badanie miało charakter dobrowolny, co oznacza, że uzyskane wyniki odzwierciedlają opinie i doświadczenia tych jednostek, które zdecydowały się na udział w ankiecie. Może to prowadzić do wystąpienia efekty autoselekcji respondentów, w szczególności w sytuacji, gdy większą skłonność do udziału wykazywały gminy bardziej zaangażowane w realizację zadań z zakresu ochrony ludności. Dodatkowym ograniczeniem jest deklaracyjny charakter danych, opartych na samoocenie respondentów, co wiąże się z ryzykiem subiektywności odpowiedzi oraz zróżnicowanego sposobu interpretowania poszczególnych pojęć i zadań wynikających z przepisów prawa. Ponadto badanie ankietowe, ze względu na swoją formę, nie pozwalało na pogłębioną weryfikację przedstawionych informacji ani na analizę jakościową uwarunkowań organizacyjnych i finansowych wdrażania przepisów. Wskazane ograniczenia nie podważają jednak wartości poznawczej badania, lecz powinny być uwzględniane przy interpretacji uzyskanych wyników.

W celu pogłębienia wiedzy na temat wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej na poziomie lokalnym, wskazane jest prowadzenie dalszych badań uzupełniających. Mogłyby one obejmować analizę jakościową, w tym wywiady pogłębione z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych, co pozwoliłoby lepiej zrozumieć bariery i dobre praktyki we współpracy. Dodatkowo warto rozważyć badania panelowe lub cykliczne sondaże, które umożliwią monitorowanie zmian w czasie oraz ocenę skuteczności wdrażanych działań i interwencji. Takie podejście pozwoli na uzyskanie bardziej kompleksowego obrazu funkcjonowania systemu ochrony ludności na poziomie lokalnym.



**Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności  
i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

---

## **CZĘŚĆ I. Gminy**



## 1.1. Charakterystyka gmin objętych badaniem

### 1.1.1. Struktura próby badawczej

Badanie skierowano do wszystkich gmin funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ankietę rozestano drogą elektroniczną do **2479** urzędów gmin, co pozwoliło na objęcie badaniem pełnej populacji jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Zastosowanie takiej procedury badawczej miało na celu uzyskanie możliwie najszerszego obrazu stanu wdrażania zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej na poziomie lokalnym. W wyniku przeprowadzonego badania uzyskano **407 prawidłowo wypełnionych ankiet**, które zostały zakwalifikowane do dalszej analizy, co daje 16,4% wszystkich gmin w Polsce. Oznacza to, że odpowiedzi udzieliła istotna liczba gmin, reprezentujących zróżnicowane uwarunkowania terytorialne, demograficzne i organizacyjne. Uzyskana próba badawcza pozwala na sformułowanie wniosków o charakterze diagnostycznym oraz identyfikację najistotniejszych obszarów wymagających wsparcia. Jednocześnie należy zaznaczyć, że pomimo skierowania ankiety do wszystkich gmin, udział w badaniu miał charakter dobrowolny, co może mieć wpływ na strukturę uzyskanych odpowiedzi. Niemniej jednak liczba zebranych ankiet umożliwia przeprowadzenie rzetelnej analizy porównawczej oraz stanowi wartościowe źródło informacji o rzeczywistym stopniu wdrożenia przepisów ustawy w jednostkach samorządu terytorialnego.

Tab. 1. Liczba wypełnionych i odesłanych ankiet w podziale na województwa.

| Województwo         | Liczba ankiet | Odsetek (%) |
|---------------------|---------------|-------------|
| Mazowieckie         | 48            | 11,79%      |
| Lubelskie           | 44            | 10,81%      |
| Wielkopolskie       | 41            | 10,07%      |
| Podkarpackie        | 38            | 9,34%       |
| Śląskie             | 33            | 8,11%       |
| Kujawsko-pomorskie  | 29            | 7,13%       |
| Pomorskie           | 29            | 7,13%       |
| Łódzkie             | 23            | 5,65%       |
| Warmińsko-mazurskie | 20            | 4,91%       |
| Podlaskie           | 19            | 4,67%       |
| Dolnośląskie        | 18            | 4,42%       |
| Małopolskie         | 18            | 4,42%       |
| Świętokrzyskie      | 18            | 4,42%       |
| Zachodniopomorskie  | 14            | 3,44%       |
| Lubuskie            | 9             | 2,21%       |
| Opolskie            | 6             | 1,47%       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Analiza liczby wypełnionych i odesłanych ankiet w podziale na województwa wskazuje na istotne zróżnicowanie poziomu udziału jednostek samorządu terytorialnego w przeprowadzonym badaniu. Największą liczbę odpowiedzi odnotowano w województwie mazowieckim, z którego wpłynęło 48 ankiet, co stanowi 11,79% ogółu prawidłowo wypełnionych kwestionariuszy. Wynik ten należy wiązać przede wszystkim z największą w skali kraju liczbą gmin zlokalizowanych w tym województwie, a także z relatywnie wysoką aktywnością administracyjną jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących na jego obszarze. Kolejne miejsca pod względem liczby uzyskanych ankiet zajęły województwa: lubelskie (44 ankiety), wielkopolskie (41 ankiet) oraz podkarpackie (38 ankiet). Wysoki poziom uczestnictwa gmin w badaniu odnotowano również w województwie śląskim (33 ankiety), a także w województwach kujawsko-pomorskim i pomorskim, z których uzyskano po 29 ankiet. Regiony te charakteryzowały się zauważalną aktywnością respondentów, przekraczającą średni poziom zwrotu ankiet w skali kraju. Umiarkowany poziom udziału gmin w badaniu zaobserwowano w województwach łódzkim (23 ankiety), warmińsko-mazurskim (20 ankiet) oraz podlaskim (19 ankiet). Z kolei relatywnie niższą liczbę odpowiedzi uzyskano z województw dolnośląskiego, małopolskiego oraz świętokrzyskiego, z których wpłynęło po 18 ankiet. Najniższy poziom uczestnictwa odnotowano w województwach zachodniopomorskim (14 ankiet), lubuskim (9 ankiet) oraz opolskim, z którego uzyskano jedynie 6 wypełnionych kwestionariuszy.

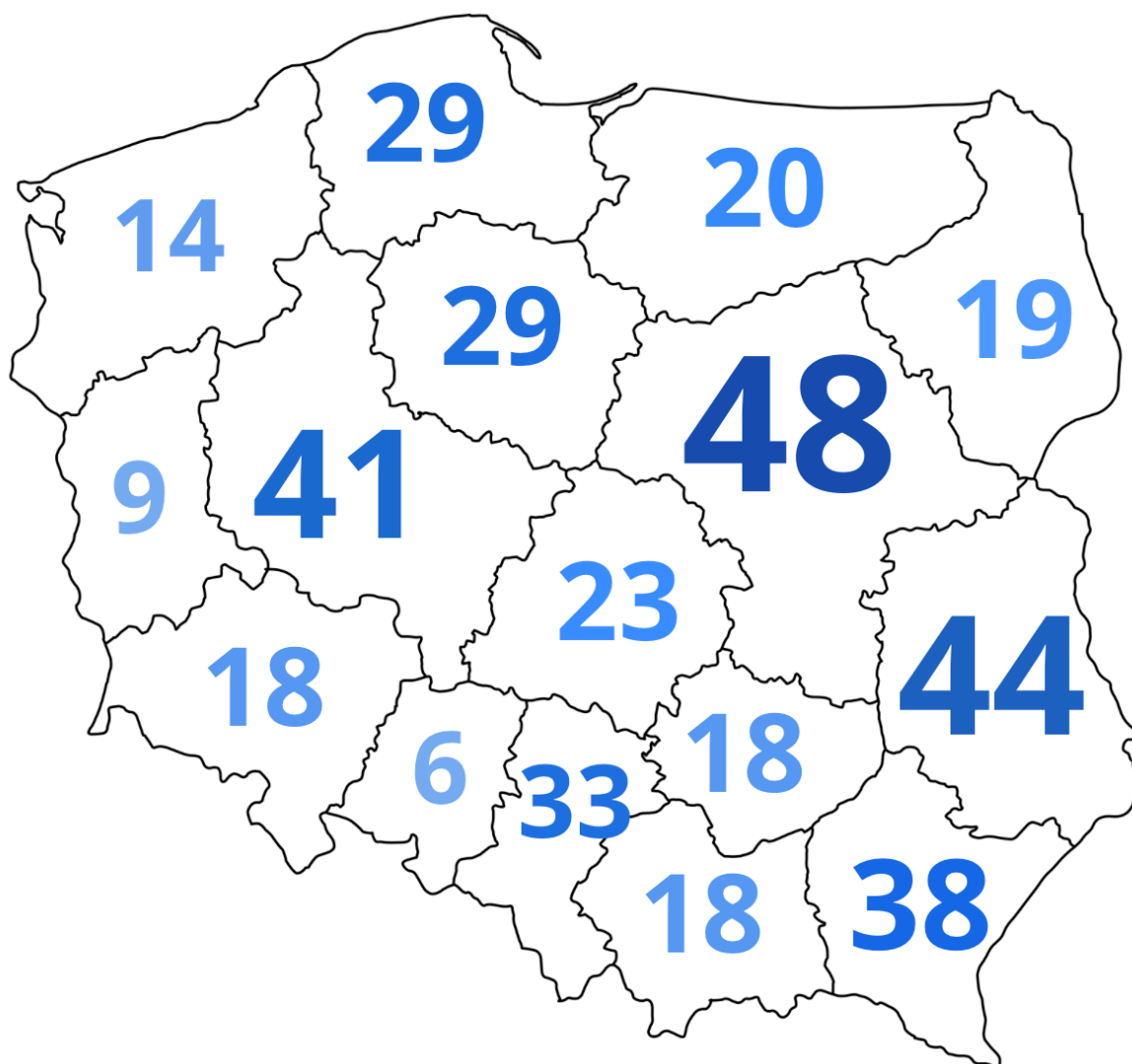
Porównanie liczby otrzymanych ankiet z liczbą gmin w poszczególnych województwach pozwala stwierdzić częściową zgodność struktury próby badawczej z administracyjnym podziałem kraju. Województwa charakteryzujące się największą liczbą gmin, takie jak mazowieckie, wielkopolskie czy lubelskie, należą jednocześnie do regionów o najwyższej liczbie uzyskanych odpowiedzi, co pozytywnie wpływa na ogólnopolską reprezentatywność wyników badania. Jednocześnie analiza wskaźnika udziału gmin w badaniu ujawnia pewne dysproporcje regionalne.

Przykładowo województwa małopolskie, dolnośląskie oraz śląskie - mimo relatywnie dużej liczby gmin - osiągnęły umiarkowany lub niższy poziom uczestnictwa w badaniu. Odmierna sytuacja wystąpiła w województwach podkarpackim oraz pomorskim, które, pomimo mniejszej liczby gmin w porównaniu z największymi regionami kraju, charakteryzowały się relatywnie wysokim wskaźnikiem udziału gmin, co świadczy o dużej aktywności respondentów. Najniższy poziom reprezentacji odnotowano w województwach lubuskim i opolskim, co pozostaje częściowo spójne z faktem, iż są to regiony

o najmniejszej liczbie gmin w skali kraju, jednak uzyskany poziom udziału w badaniu należy uznać za szczególnie ograniczony.

Uzyskany rozkład odpowiedzi według województw umożliwia uwzględnienie zróżnicowania regionalnego w dalszej analizie wyników badania. Jednocześnie nierównomierny stopień reprezentacji poszczególnych województw powinien zostać uwzględniony przy formułowaniu wniosków o charakterze ogólnym oraz przy interpretacji rezultatów, zwłaszcza w kontekście możliwości uogólniania wyników na całą populację jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Graf. 1. Liczba ankiet otrzymanych od urzędów gmin w poszczególnych województwach.



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Poniżej przedstawiono obliczony wskaźnik udziału gmin w przeprowadzonym badaniu dla każdego województwa, rozumiany jako stosunek liczby otrzymanych ankiet do liczby gmin w danym województwie, wyrażony w procentach. Obliczenia wykonano w oparciu o aktualny podział administracyjny gmin w Polsce<sup>12</sup>.

#### Wskaźnik udziału gmin w badaniu według województw

- **Mazowieckie** – 48 z 314 gmin (**15,29%**)
- **Lubelskie** – 44 z 213 gmin (**20,66%**)
- **Wielkopolskie** – 41 z 226 gmin (**18,14%**)
- **Podkarpackie** – 38 z 160 gmin (**23,75%**)
- **Śląskie** – 33 z 167 gmin (**19,76%**)
- **Kujawsko-pomorskie** – 29 z 144 gmin (**20,14%**)
- **Pomorskie** – 29 z 123 gmin (**23,58%**)
- **Łódzkie** – 23 z 177 gmin (**12,99%**)
- **Warmińsko-mazurskie** – 20 z 116 gmin (**17,24%**)
- **Podlaskie** – 19 z 118 gmin (**16,10%**)
- **Dolnośląskie** – 18 z 169 gmin (**10,65%**)
- **Małopolskie** – 18 z 182 gmin (**9,89%**)
- **Świętokrzyskie** – 18 z 102 gmin (**17,65%**)
- **Zachodniopomorskie** – 14 z 114 gmin (**12,28%**)
- **Lubuskie** – 9 z 82 gmin (**10,98%**)
- **Opolskie** – 6 z 71 gmin (**8,45%**)

Analiza wskaźnika udziału gmin w badaniu umożliwia bardziej pogłębioną i precyzyjną ocenę stopnia reprezentatywności próby badawczej niż sama analiza bezwzględnej liczby uzyskanych ankiet. Wskaźnik ten, odnoszący liczbę respondentów do ogólnej liczby gmin w danym województwie, pozwala bowiem uwzględnić zróżnicowanie struktury administracyjnej poszczególnych regionów. Najwyższe wartości wskaźnika udziału gmin odnotowano w województwach **podkarpackim** (23,75%) oraz **pomorskim** (23,58%), co oznacza, że udział w badaniu wzięła niemal co czwarta gmina funkcjonująca na terenie tych regionów. Tak wysoki poziom uczestnictwa świadczy o dużym zaangażowaniu jednostek samorządu terytorialnego i sprzyja wysokiej wiarygodności uzyskiwanych wyników w odniesieniu do tych województw. Ponadprzeciętny poziom reprezentatywności zaobserwowano również w województwach **lubelskim**, **kujawsko-**

<sup>12</sup> Dane o liczbie gmin w Polsce pochodzą z oficjalnych źródeł dotyczących podziału administracyjnego Polski - GUS/Statystyka regionalna: podział administracyjny Polski z liczbą jednostek - 16 województw, powiatów i gmin, także z podziałem na typy gmin - [https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/?utm\\_source=chatgpt.com](https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/?utm_source=chatgpt.com) (dostęp: 29.12.2025).



**pomorskim** oraz **śląskim**, gdzie wartość wskaźnika przekroczyła 19%, co należy uznać za wynik bardzo dobry w badaniach o charakterze ogólnopolskim.

Umiarkowany poziom reprezentatywności, mieszczący się w przedziale od 15% do 18%, charakteryzował województwa wielkopolskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie oraz mazowieckie. W szczególności przypadek województwa mazowieckiego wymaga dodatkowego komentarza - pomimo najwyższej liczby uzyskanych ankiet w skali kraju, wskaźnik udziału gmin pozostaje tam relatywnie niższy, co wynika bezpośrednio z bardzo dużej liczby gmin funkcjonujących w tym województwie. Zjawisko to potwierdza zasadność stosowania wskaźników względnych w analizie struktury próby badawczej.

Najniższe wartości wskaźnika udziału gmin w badaniu odnotowano w województwach **opolskim**, **małopolskim**, **dolnośląskim** oraz **lubuskim**, gdzie udział jednostek samorządu terytorialnego nie przekroczył 11%. Wskazuje to na ograniczony stopień reprezentatywności próby w odniesieniu do tych regionów, co implikuje konieczność zachowania szczególnej ostrożności przy interpretacji wyników oraz formułowaniu wniosków dotyczących sytuacji tych województw.

Podsumowując, uzyskana próba badawcza cechuje się zróżnicowanym poziomem reprezentatywności regionalnej, jednak w większości województw udział gmin w badaniu przekracza 15%, co pozwala na formułowanie wiarygodnych wniosków diagnostycznych. Wyniki te mogą stanowić solidną podstawę do analizy stanu wdrażania zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej na poziomie lokalnym, przy jednoczesnym uwzględnieniu wskazanych ograniczeń wynikających z nierównomiernego udziału poszczególnych regionów.

W poniżej tabeli umieszczono klasyfikację województwa według poziomu reprezentatywności na podstawie wskaźnika udziału gmin w badaniu.

Przyjęte kryteria klasyfikacji:

- **wysoka reprezentatywność** – wskaźnik  $\geq 20\%$
- **umiarkowana reprezentatywność** – wskaźnik 15–19,99%
- **niska reprezentatywność** – wskaźnik  $< 15\%$

Tab. 2. Klasyfikacja województw według poziomu reprezentatywności próby badawczej

| Województwo         | Wskaźnik udziału (%) | Poziom reprezentatywności |
|---------------------|----------------------|---------------------------|
| Podkarpackie        | 23,75%               | wysoka                    |
| Pomorskie           | 23,58%               | wysoka                    |
| Lubelskie           | 20,66%               | wysoka                    |
| Kujawsko-pomorskie  | 20,14%               | wysoka                    |
| Śląskie             | 19,76%               | umiarkowana               |
| Wielkopolskie       | 18,14%               | umiarkowana               |
| Świętokrzyskie      | 17,65%               | umiarkowana               |
| Warmińsko-mazurskie | 17,24%               | umiarkowana               |
| Podlaskie           | 16,10%               | umiarkowana               |
| Mazowieckie         | 15,29%               | umiarkowana               |
| Łódzkie             | 12,99%               | niska                     |
| Zachodniopomorskie  | 12,28%               | niska                     |
| Lubuskie            | 10,98%               | niska                     |
| Dolnośląskie        | 10,65%               | niska                     |
| Małopolskie         | 9,89%                | niska                     |
| Opolskie            | 8,45%                | niska                     |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza powyższej klasyfikacji województw wskazuje, że wysokim poziomem reprezentatywności charakteryzują się 4 województwa, w których udział gmin w badaniu przekroczył 20%. Średni poziom reprezentatywności odnotowano w 6 województwach, co oznacza umiarkowany, lecz wystarczający udział jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia analiz diagnostycznych. Z kolei niski poziom reprezentatywności wystąpił w 6 województwach, co wskazuje na ograniczony zakres danych empirycznych z tych regionów i konieczność ostrożniejszej interpretacji uzyskanych wyników.

Dobór progów klasyfikacyjnych został oparty na przesłankach metodologicznych oraz praktyce badań ankietowych prowadzonych w administracji publicznej. Przyjęcie progu 20% jako granicy wysokiej reprezentatywności pozwala uznać, że co najmniej co piąta gmina w danym województwie wzięła udział w badaniu, co zapewnia względnie stabilną podstawę do formułowania wniosków regionalnych. Przedział od 15 do 19,99% określono jako poziom średni, odpowiadający umiarkowanemu, lecz akceptowalnemu stopniowi udziału respondentów, natomiast wartości **poniżej 15%** uznano za niski poziom reprezentatywności, wymagający większej ostrożności interpretacyjnej. Zastosowana klasyfikacja umożliwia czytelne porządkowanie wyników oraz zwiększa przejrzystość analiz porównawczych.



### 1.1.2. Charakter gmin biorących udział w badaniu

Objęte badaniem gminy zostały dodatkowo sklasyfikowane według ich charakteru administracyjnego, co pozwala na analizę stopnia wdrażania zapisów ustawy w zależności od specyfiki jednostki samorządu terytorialnego. Wyróżniono cztery kategorie:

1. **Gminy wiejskie** – obejmujące wyłącznie obszary pozbawione statusu miasta,
2. **Gminy miejsko-wiejskie** – obejmujące zarówno miasta, jak i tereny wiejskie w jednej jednostce administracyjnej,
3. **Gminy miejskie** – obejmujące wyłącznie miasta,
4. **Miasta na prawach powiatu** – jednostki miejskie o statusie powiatu, posiadające rozszerzone kompetencje administracyjne.

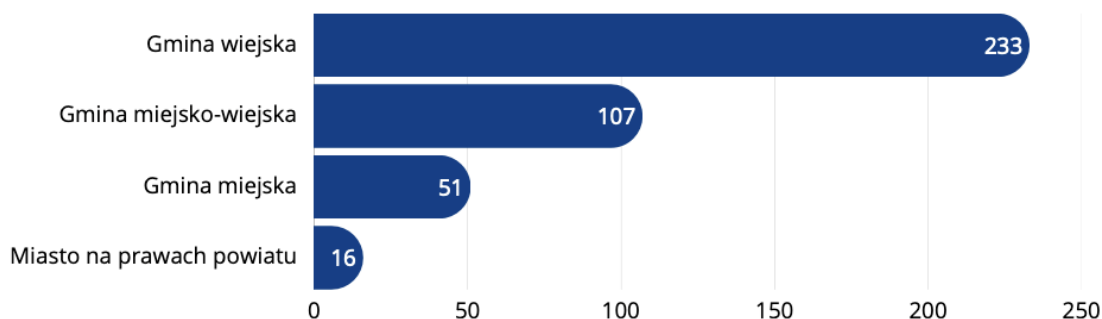
Tabela 3. Struktura próby badawczej według charakteru i wielkości gmin

| Charakter gminy           | 5 000–<br>9 999 | 10 000–<br>19 999 | 20 000–<br>100 000 | >100<br>000 | Razem |
|---------------------------|-----------------|-------------------|--------------------|-------------|-------|
| Gminy wiejskie            | 125             | 80                | 20                 | 8           | 233   |
| Gminy miejsko-wiejskie    | 15              | 35                | 40                 | 17          | 107   |
| Gminy miejskie            | 5               | 12                | 15                 | 19          | 51    |
| Miasta na prawach powiatu | 1               | 5                 | 2                  | 8           | 16    |
| Razem                     | 146             | 132               | 77                 | 52          | 407   |

Źródło: opracowanie własne.

Analizując strukturę odpowiedzi według tego podziału, z **407 otrzymanych ankiet** najwięcej pochodziło od **gmin wiejskich** – 233 ankiety, co stanowi **57,2%** wszystkich odpowiedzi. Kolejną grupę stanowiły **gminy miejsko-wiejskie**, z których uzyskano 107 ankiet (**26,3%**). **Gminy miejskie** reprezentowane były przez 51 ankiet (**12,5%**), natomiast **miasta na prawach powiatu** przestały 16 ankiet, co odpowiada **3,9%** całości badanej próby. Uzyskane dane wskazują, że największy udział w badaniu miały jednostki o charakterze wiejskim, co odzwierciedla zarówno dominującą liczbę tego typu gmin w Polsce, jak i aktywność administracyjną tych jednostek w zakresie realizacji ustawowych zadań z obszaru ochrony ludności i obrony cywilnej. Mniejszy udział miast, a zwłaszcza miast na prawach powiatu, może wynikać z ich ograniczonej liczby w kraju, co należy uwzględnić przy interpretacji wyników w kontekście porównań między typami gmin. Poniższy wykres (Wykres 1) ilustruje strukturę badanej próby według charakteru gmin.

Wykres 1. Charakter gmin objętych badaniem wraz z liczbą otrzymanych ankiet.



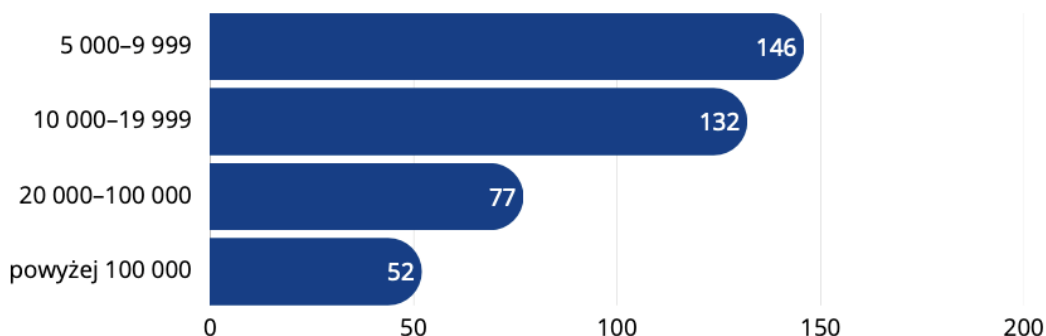
Źródło: opracowanie własne.

Stworzone narzędzie badawcze umożliwiło również dokonanie podziału gmin według **liczby mieszkańców**, co pozwala na analizę wpływu wielkości jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W analizie uwzględniono cztery kategorie liczebności mieszkańców:

1. **Gminy od 5 000 do 9 999 mieszkańców,**
2. **Gminy od 10 000 do 19 999 mieszkańców,**
3. **Gminy od 20 000 do 100 000 mieszkańców,**
4. **Gminy powyżej 100 000 mieszkańców.**

Analiza uzyskanych danych wskazuje, że największą grupę stanowią **gminy o liczbie mieszkańców od 5 000 do 9 999**, które obejmują **35,87%** wszystkich uczestniczących w badaniu jednostek. Druga pod względem liczebności była grupa gmin liczących od 10 000 do 19 999 mieszkańców, stanowiąca **32,43%** próby. **Gminy średniej wielkości** – od 20 000 do 100 000 mieszkańców – reprezentowane były przez **10,32%** badanych jednostek, natomiast **największe gminy**, z populacją powyżej 100 000 mieszkańców, stanowiły **12%** próby. Uzyskany rozkład wskazuje, że badanie objęło w przeważającej mierze **gminy małe i średnie**, co odzwierciedla strukturę demograficzną polskich jednostek samorządu terytorialnego, w których większość gmin mieści się w przedziałach do 20 000 mieszkańców. Z jednej strony pozwala to na dokładną analizę sytuacji typowych gmin, z drugiej – wymaga ostrożności przy generalizacji wyników na duże miasta i jednostki o wysokiej liczbie mieszkańców, w tym miasta na prawach powiatu.

Wykres 2. Liczba gmin biorących udział w badaniu w podziale na liczbę mieszkańców.



Źródło: opracowanie własne.

Połączenie obu powyższych kryteriów tj. charakteru gmin oraz liczby mieszkańców, pozwala zauważyć, że najliczniej reprezentowane w badaniu były **gminy wiejskie o liczbie mieszkańców do 20 000**, co odzwierciedla dominującą strukturę demograficzną polskich jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei **miasta na prawach powiatu i większe gminy miejskie** stanowiły niewielki odsetek próby, co należy uwzględnić przy interpretacji wyników dotyczących jednostek o wysokiej liczbie mieszkańców i złożonej strukturze administracyjnej. Wyniki te stanowią podstawę do dalszych analiz porównawczych i pozwalają na identyfikację potencjalnych zależności między charakterem oraz wielkością gmin a stopniem wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

## 1.2 Doświadczenie i zasoby – samoocena

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną wyniki dotyczące samooceny jednostek samorządu terytorialnego, obejmujące sposób, w jaki pracownicy urzędów gmin oceniają przygotowanie do realizacji zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną. Analiza obejmuje zarówno przygotowanie merytoryczne pracowników, jak i ich kompetencje praktyczne, a także ocenę dostępnych zasobów i infrastruktury niezbędnej do skutecznego wdrażania przepisów ustawowych.



### 1.2.1. Przygotowanie urzędu gminy do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności

Celem tego podrozdziału jest zidentyfikowanie **mocnych stron** jednostek oraz obszarów **wymagających wsparcia** lub doskonalenia. Przeanalizowane dane pozwalają na ocenę, w jakim stopniu pracownicy czują się kompetentni w zakresie planowania i realizacji działań ochrony ludności, organizowania ćwiczeń oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ponadto uwzględniono także ich postrzeganie wyposażenia technicznego, środków finansowych oraz zasobów ludzkich, które mają kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania urzędu w obszarze obrony cywilnej. Wyniki badania samooceny pozwalają wskazać priorytetowe kierunki wsparcia administracji lokalnej. Dzięki temu możliwe jest sformułowanie wniosków praktycznych i **rekomendacji**, które mogą przyczynić się do znaczącej poprawy gotowości jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Respondentom zadano szereg pytań odnoszących się do różnych aspektów funkcjonowania urzędu gminy w zakresie ochrony ludności. Pierwsze z pytań w tym zakresie dotyczyło **ogólnej oceny przygotowania urzędu gminy do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności**. Respondentów poproszono o wyrażenie stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Moja jednostka jest przygotowana  
do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, które umożliwiały odzwierciedlenie zarówno pozytywnej oceny, jak i wątpliwości lub negatywnej oceny tj.:

- a) **Zdecydowanie się zgadzam** – wskazanie pełnej pewności co do przygotowania jednostki,
- b) **Zgadzam się** – wyrażenie pozytywnej oceny, choć mniej zdecydowanej,
- c) **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub wątpliwości co do poziomu przygotowania,
- d) **Nie zgadzam się** – wskazanie niewystarczającego przygotowania jednostki,
- e) **Zdecydowanie się nie zgadzam** – wyraźna ocena niedostatecznego przygotowania.

Pytanie miało na celu uzyskanie oceny ogólnego przygotowania jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności przez pracowników. Tak skonstruowane pytanie



pozwała nie tylko na ocenę subiektywnego poczucia gotowości pracowników, ale również na identyfikację ewentualnych braków w przygotowaniu.

Tabela 4. Samoocena przygotowania jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, wyrażenie stopnia zgodności z twierdzeniem: „Moja jednostka jest przygotowana do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.

| Odpowiedź                         | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|-----------------------------------|---------------------|-------------|
| a) Zdecydowanie się zgadzam       | 5                   | 1,2%        |
| b) Zgadzam się                    | 96                  | 23,6%       |
| c) Trudno powiedzieć (neutralnie) | 216                 | 53,1%       |
| d) Nie zgadzam się                | 79                  | 19,4%       |
| e) Zdecydowanie się nie zgadzam   | 11                  | 2,7%        |
| Razem                             | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza odpowiedzi na tak sformułowane pytanie pozwala stwierdzić, że większość respondentów przyjęła postawę neutralną lub umiarkowanie pozytywną.

- **Zdecydowanie się zgadzam** – 5 respondentów (1,2%) wskazało pełną pewność co do gotowości jednostki.
- **Zgadzam się** – 96 respondentów (23,6%) oceniło przygotowanie jednostki pozytywnie, choć nie w pełni zdecydowanie.
- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – największa grupa, 216 respondentów (53,1%), nie wyraziła jednoznacznej opinii, co może wskazywać na wątpliwości lub brak pełnej wiedzy o możliwościach jednostki.
- **Nie zgadzam się** – 79 respondentów (19,4%) oceniło przygotowanie jako niewystarczające.
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – 11 respondentów (2,7%) wyraziło jednoznaczną negatywną ocenę poziomu przygotowania.

Uzyskane wyniki pokazują, że tylko około **jedna czwarta** respondentów ocenia swoje jednostki jako **w pełni przygotowane** do realizacji ustawowych zadań, natomiast ponad połowa pozostaje w strefie neutralnej, co może sugerować brak pełnego przekonania o własnych możliwościach lub ograniczoną świadomość zasobów i procedur. Jednocześnie niemal jedna piąta respondentów sygnalizuje konkretne niedostatki, co wskazuje na potrzebę **wzmocnienia kompetencji pracowników, zasobów jednostek oraz procedur operacyjnych** w zakresie ochrony ludności. Największą grupę stanowią odpowiedzi wskazujące ocenę **neutralną („Trudno powiedzieć”)**, co pokazuje, że ponad



połowa respondentów nie wyraziła jednoznacznej opinii o przygotowaniu jednostki. Pozytywne oceny (a + b) stanowią około 25% próby, co wskazuje na relatywnie niski poziom pełnego przekonania o gotowości jednostek. Odpowiedzi negatywne (d + e) obejmują niemal 22% respondentów, co sygnalizuje istnienie obszarów wymagających wzmocnienia w zakresie kompetencji i zasobów.

## Wnioski i rekomendacje

Wyniki badania wskazują, że większość jednostek samorządu terytorialnego nie jest w pełni przekonana o swoim przygotowaniu do realizacji zadań w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej. Przewaga ocen neutralnych sugeruje, że problem nie wynika bezpośrednio z braku kompetencji, lecz z niepewności pracowników co do faktycznego stanu gotowości operacyjnej jednostki. Odpowiedzi negatywne jednoznacznie sygnalizują natomiast potrzebę wzmocnienia wiedzy, zasobów oraz organizacji działań, szczególnie w gminach małych i średnich, gdzie ograniczenia kadrowe i infrastrukturalne są bardziej odczuwalne.

W celu zwiększenia poziomu przygotowania jednostek rekomenduje się wdrożenie systematycznych szkoleń i ćwiczeń praktycznych dla pracowników JST, rozwijanie programów wsparcia doradczego oraz wzmocnienie współpracy z partnerami lokalnymi, w tym organizacjami pozarządowymi. Rekomenduje się również opracowanie narzędzi samooceny gotowości jednostki, które pozwoliłyby na lepsze monitorowanie stanu przygotowania oraz planowanie działań doskonalących.

### 1.2.2. Znajomość przepisów przez pracowników urzędu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności

Drugie pytanie w ramach rozdziału dotyczącego samooceny jednostki dotyczyło **poziomu znajomości przepisów przez pracowników urzędu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności**. Respondentów poproszono o ocenę stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Pracownicy mojej jednostki dobrze rozumieją przepisy dotyczące realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.*



Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, umożliwiających odzwierciedlenie zarówno **pozytywnej oceny wiedzy pracowników**, jak i **niepewności czy negatywnej oceny**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii, wątpliwość co do znajomości przepisów,
- **Zgadzam się** – ocena pozytywna, wskazująca, że pracownicy posiadają odpowiednią wiedzę,
- **Nie zgadzam się** – wskazanie, że wiedza pracowników jest niewystarczająca,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność, że pracownicy doskonale rozumieją przepisy,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie braku wiedzy i zrozumienia przepisów przez pracowników.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić zarówno kompetencje merytoryczne pracowników**, jak i identyfikować obszary wymagające dodatkowego szkolenia lub wsparcia. Ponadto umożliwia porównanie opinii w zależności od **charakteru i wielkości gminy**, co pozwala wskazać potencjalne różnice w poziomie znajomości przepisów między mniejszymi i większymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wyniki – odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, prezentuje poniższa tabela.

Tabela 5. Ocena znajomości przepisów przez pracowników jednostki.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 179                 | 43,9%       |
| Zgadzam się                    | 127                 | 31,2%       |
| Nie zgadzam się                | 80                  | 19,6%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 11                  | 2,7%        |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 10                  | 2,4%        |
| Razem                          | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące poziomu znajomości przepisów przez pracowników jednostki w zakresie ochrony ludności pokazuje zróżnicowane oceny oraz częściową niepewność respondentów:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – 179 respondentów (43,9%) nie wyraziło jednoznacznej opinii na temat poziomu wiedzy pracowników. Wysoki odsetek odpowiedzi neutralnych wskazuje, że wielu pracowników nie czuje się w pełni kompetentnych lub nie posiada pełnej wiedzy o zakresie obowiązków.



- **Zgadzam się** – 127 respondentów (31,2%) oceniło pozytywnie znajomość przepisów, wskazując, że pracownicy w ich jednostkach posiadają wystarczającą wiedzę merytoryczną.
- **Nie zgadzam się** – 80 respondentów (19,6%) wskazało na niedostateczne rozumienie przepisów przez pracowników, co może sygnalizować potrzebę dodatkowych szkoleń i wsparcia merytorycznego.
- **Zdecydowanie się zgadzam** – 11 respondentów (2,7%) wyraziło pełne przekonanie o wysokim poziomie wiedzy pracowników.
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – 10 respondentów (2,4%) jednoznacznie wskazało na poważne braki w znajomości przepisów.

Łącznie ponad **43% respondentów** przyjęło postawę neutralną, co sugeruje, że znaczna część pracowników nie jest pewna swojego przygotowania merytorycznego. Pozytywne oceny (a+b) obejmują około **34% respondentów**, natomiast odpowiedzi negatywne (d+e) stanowią niemal **22%**, co jednoznacznie wskazuje na istnienie **obszarów wymagających wsparcia szkoleniowego i doskonalenia kompetencji pracowników**.

Wysoki udział odpowiedzi neutralnych w połączeniu z negatywnymi wskazuje na potrzebę:

- zwiększenia liczby i jakości szkoleń merytorycznych dotyczących ochrony ludności,
- aktualizacji procedur oraz materiałów informacyjnych,
- systematycznego monitorowania poziomu wiedzy pracowników i weryfikowania ich kompetencji w praktyce.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Wyniki te potwierdzają, że choć część pracowników dobrze rozumie przepisy, **większość jednostek wymaga wzmocnienia kompetencji merytorycznych i pewności działania**, co jest istotnym elementem podnoszenia gotowości operacyjnej urzędów w zakresie ochrony ludności.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące poziomu znajomości przepisów przez pracowników jednostki w zakresie ochrony ludności wskazuje na zróżnicowane oceny oraz znaczną niepewność respondentów. Ponad 43% ankietowanych przyjęło postawę neutralną („trudno powiedzieć”), co sugeruje, że wielu pracowników nie czuje się w pełni kompetentnych lub nie posiada pełnej wiedzy o zakresie obowiązków. Pozytywne oceny



znajomości przepisów (zgadzam się + zdecydowanie się zgadzam) stanowiły około 34% wskazań, natomiast odpowiedzi negatywne (nie zgadzam się + zdecydowanie się nie zgadzam) obejmowały niemal 22% respondentów, co jednoznacznie wskazuje na istnienie obszarów wymagających wsparcia szkoleniowego.

W celu poprawy poziomu wiedzy i kompetencji pracowników rekomenduje się zwiększenie liczby oraz jakości szkoleń merytorycznych w obszarze ochrony ludności, regularną aktualizację procedur i materiałów informacyjnych oraz systematyczne monitorowanie poziomu wiedzy i weryfikację kompetencji pracowników w praktyce. Działania te pozwolą nie tylko podnieść przygotowanie merytoryczne jednostek samorządu terytorialnego, lecz także zwiększyć pewność i skuteczność realizacji obowiązków w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

### 1.2.3. Działania edukacyjne i informacyjne dla pracowników

W ramach badań do rozdziału dotyczącego **samooceny jednostki** zadano także pytanie dotyczące **działań edukacyjnych i informacyjnych podejmowanych w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności**. Respondentów poproszono o ocenę stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Moja jednostka prowadzi dla pracowników efektywne działania edukacyjne i informacyjne z zakresu ochrony ludności”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, pozwalających odzwierciedlić zarówno **pozytywną ocenę skuteczności działań edukacyjnych**, jak i **wątpliwości lub negatywną ocenę**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub wątpliwość co do skuteczności prowadzonych działań,
- **Zgadzam się** – wskazanie, że jednostka prowadzi działania edukacyjne i informacyjne w sposób efektywny,
- **Nie zgadzam się** – ocena, że działania edukacyjne i informacyjne są prowadzone w sposób niewystarczający lub nieskuteczny,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność co do wysokiej efektywności działań podejmowanych przez jednostkę,



- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie, że jednostka nie prowadzi skutecznych działań edukacyjnych ani informacyjnych.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić poziom aktywności jednostki w zakresie kształtowania kompetencji pracowników** oraz identyfikować potrzeby w zakresie szkoleń, komunikacji wewnętrznej i podnoszenia świadomości w obszarze ochrony ludności. Ponadto wyniki tego pytania umożliwiają porównanie efektywności działań edukacyjnych w jednostkach różnej wielkości i o różnym charakterze, co jest istotne dla planowania programów szkoleniowych i wspierania urzędów w doskonaleniu kompetencji personelu.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące **prowadzenia efektywnych działań edukacyjnych i informacyjnych dla pracowników w zakresie ochrony ludności** pokazuje, że oceny respondentów są zróżnicowane, przy znacznym udziale odpowiedzi neutralnych:

- **Zgadzam się** – 165 respondentów (40,5%) oceniło pozytywnie, że jednostka prowadzi skuteczne działania edukacyjne i informacyjne.
- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – 155 respondentów (38,1%) nie wyraziło jednoznacznej opinii, co może wskazywać na ograniczoną wiedzę o prowadzonych działaniach lub niepewność co do ich skuteczności.
- **Nie zgadzam się** – 73 respondentów (17,9%) uznało, że działania edukacyjne są niewystarczające lub nieskuteczne.
- **Zdecydowanie się zgadzam** – 8 respondentów (2%) wyraziło pełną pewność co do wysokiej efektywności działań prowadzonych w jednostce.
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – 6 respondentów (1,5%) jednoznacznie wskazało, że jednostka nie prowadzi skutecznych działań edukacyjnych ani informacyjnych.

Tabela 6. Ocena efektywności działań edukacyjnych i informacyjnych w jednostkach.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Zgadzam się                    | 165                 | 40,5%       |
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 155                 | 38,1%       |
| Nie zgadzam się                | 73                  | 17,9%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 8                   | 2,0%        |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 6                   | 1,5%        |
| Razem                          | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.



#### Interpretacja danych z tabeli:

- Największą grupę stanowią odpowiedzi pozytywne („Zgadzam się” + „Zdecydowanie się zgadzam”) – łącznie **42,5% respondentów**, co wskazuje, że część jednostek prowadzi skuteczne działania edukacyjne.
- Odpowiedzi neutralne obejmują **38,1% respondentów**, co sugeruje, że znaczna część pracowników nie jest w pełni świadoma prowadzonych działań lub wątpi w ich efektywność.
- Odpowiedzi negatywne („Nie zgadzam się” + „Zdecydowanie się nie zgadzam”) obejmują niemal **19,5% respondentów**, co sygnalizuje potrzebę wzmocnienia działań edukacyjnych i informacyjnych w jednostkach, które nie osiągają oczekiwanej skuteczności.

Łącznie ponad **38% respondentów** przyjęło postawę neutralną, co sugeruje, że znacząca część pracowników nie posiada pełnej wiedzy o prowadzonych działaniach edukacyjnych lub nie jest przekonana o ich skuteczności. Pozytywne odpowiedzi (Zgadzam się + Zdecydowanie się zgadzam) stanowią około **42,5%**, natomiast odpowiedzi negatywne (Nie zgadzam się + Zdecydowanie się nie zgadzam) obejmują niemal **19,5%**, co jednoznacznie sygnalizuje istnienie obszarów wymagających wzmocnienia.

Wysoki udział odpowiedzi neutralnych oraz negatywnych wskazuje na potrzebę:

- **systematyzacji i rozszerzenia działań edukacyjnych,**
- wprowadzenia **regularnych szkoleń i warsztatów,**
- monitorowania skuteczności działań informacyjnych i edukacyjnych,
- zwiększenia **komunikacji wewnętrznej**, aby pracownicy byli świadomi dostępnych zasobów i możliwości podnoszenia kompetencji.



### ***Wnioski i rekomendacje***

Dane pozwalają stwierdzić, że choć część jednostek prowadzi skuteczne działania edukacyjne, **istnieje istotna grupa urzędów, w których konieczne jest wzmocnienie działań szkoleniowych i informacyjnych**, aby podnieść świadomość i kompetencje pracowników w zakresie ochrony ludności.

W celu zwiększenia skuteczności działań edukacyjnych rekomenduje się systematyzację i rozszerzenie prowadzonych programów edukacyjnych, wprowadzenie regularnych szkoleń i warsztatów dla pracowników, monitorowanie efektywności działań informacyjnych oraz wzmocnienie komunikacji wewnętrznej, aby wszyscy pracownicy



byli świadomi dostępnych zasobów i możliwości podnoszenia kompetencji. Realizacja tych działań pozwoli na zwiększenie wiedzy pracowników, poprawę świadomości procedur oraz skuteczniejsze wdrażanie zadań z zakresu ochrony ludności.

#### 1.2.4. Działania edukacyjne i informacyjne dla mieszkańców

Kolejne pytanie dotyczące **samooceny** koncentruje się na **działaniach informacyjnych skierowanych do mieszkańców gminy**. Respondentów poproszono o ocenę stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Moja jednostka prowadzi dla mieszkańców efektywne działania edukacyjne i informacyjne z zakresu ochrony ludności”.*

Pytanie jest analogiczne w stosunku do poprzedniego, z tą różnicą, że tym razem celem było określenie oceny działań skierowanych **do mieszkańców**. Przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, umożliwiających odzwierciedlenie zarówno **pozytywnej oceny skuteczności działań**, jak i **niepewności lub negatywnej oceny**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub niepewność co do skuteczności działań informacyjnych skierowanych do mieszkańców,
- **Zgadzam się** – ocena pozytywna, że jednostka prowadzi działania informacyjne w sposób efektywny,
- **Nie zgadzam się** – wskazanie, że działania informacyjne są niewystarczające lub nieskuteczne,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność co do wysokiej skuteczności działań podejmowanych przez jednostkę,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie, że jednostka nie prowadzi skutecznych działań informacyjnych dla mieszkańców.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić aktywność jednostki w zakresie podnoszenia świadomości mieszkańców**, a także wskazać obszary, w których mogą być potrzebne **kampanie edukacyjne, materiały informacyjne i działania promocyjne**. Ponadto wyniki umożliwiają porównanie efektywności działań w jednostkach różnej wielkości i charakteru, co może być istotne przy planowaniu lokalnych strategii informacyjnych i edukacyjnych.



Tabela 7. Ocena efektywności działań edukacyjnych i informacyjnych  
w jednostkach.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 182                 | 44,7%       |
| Zgadzam się                    | 119                 | 29,2%       |
| Nie zgadzam się                | 92                  | 22,6%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 8                   | 2,0%        |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 6                   | 1,5%        |
| Razem                          | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja danych z tabeli:

- Największą grupę stanowią odpowiedzi neutralne („Trudno powiedzieć”) – 44,7% respondentów, co wskazuje na **wysoki poziom niepewności co do skuteczności działań informacyjnych dla mieszkańców**.
- Odpowiedzi pozytywne („Zgadzam się” + „Zdecydowanie się zgadzam”) obejmują około 31,2% respondentów, sygnalizując, że część jednostek prowadzi skuteczne działania informacyjne.
- Odpowiedzi negatywne („Nie zgadzam się” + „Zdecydowanie się nie zgadzam”) obejmują niemal 24%, co wskazuje na **konieczność wzmocnienia działań informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do mieszkańców** w niektórych jednostkach.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące **prowadzenia efektywnych działań informacyjnych skierowanych do mieszkańców w zakresie ochrony ludności** pokazuje, że opinie respondentów są zróżnicowane, z dużym udziałem odpowiedzi neutralnych:

- Trudno powiedzieć (neutralnie)** – 182 respondentów (44,7%) nie wyraziło jednoznacznej opinii co do skuteczności działań informacyjnych, co sugeruje ograniczoną wiedzę o prowadzonych działaniach lub wątpliwości co do ich efektywności.
- Zgadzam się** – 119 respondentów (29,2%) oceniło pozytywnie działania jednostki, wskazując, że działania informacyjne są prowadzone w sposób efektywny.
- Nie zgadzam się** – 92 respondentów (22,6%) uznało, że działania informacyjne są niewystarczające lub nieskuteczne.
- Zdecydowanie się zgadzam** – 8 respondentów (2%) wyraziło pełną pewność co do wysokiej efektywności działań podejmowanych przez jednostkę.
- Zdecydowanie się nie zgadzam** – 6 respondentów (1,5%) jednoznacznie stwierdziło brak skutecznych działań informacyjnych dla mieszkańców.



## Wnioski i rekomendacje

Podsumowując, wyniki badania wskazują, że choć część jednostek samorządu terytorialnego prowadzi skuteczne działania informacyjne, istnieje istotna grupa gmin, w których działania te wymagają wzmocnienia i systematycznego monitorowania w celu zwiększenia świadomości mieszkańców w zakresie ochrony ludności. Ponad 44% respondentów przyjęło postawę neutralną, co sugeruje brak pełnej świadomości pracowników o prowadzonych inicjatywach lub wątpliwości co do ich efektywności.

Pozytywne odpowiedzi (Zgadzam się + Zdecydowanie się zgadzam) obejmują około 31% respondentów, natomiast odpowiedzi negatywne stanowią 24%, co jednoznacznie wskazuje na potrzebę wzmocnienia działań informacyjnych w niektórych jednostkach.

W celu zwiększenia skuteczności działań informacyjnych rekomenduje się rozszerzenie i systematyzację inicjatyw skierowanych do mieszkańców, opracowanie materiałów informacyjnych oraz kampanii edukacyjnych, a także poprawę komunikacji wewnętrznej w jednostkach, aby pracownicy byli świadomi prowadzonych działań i mogli je skutecznie promować w społeczności lokalnej. Realizacja tych działań pozwoli na zwiększenie wiedzy mieszkańców i wzmocnienie lokalnego systemu ochrony ludności.

### 1.2.5. Zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności

Istotne w zaplanowanym badaniu było uzyskanie informacji w zakresie **wyposażenia jednostek w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności**.

*„Jak ocenia Pani/Pan poziom wyposażenia swojej jednostki w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności?”.*

Respondentów poproszono o ocenę stopnia przygotowania jednostki w tym zakresie, mogli wybrać jedną z następujących odpowiedzi:

- Brak lub bardzo niskie wyposażenie – jednostka nie dysponuje podstawowym sprzętem i zasobami



- Niskie wyposażenie – posiadane środki są ograniczone i niewystarczające do realizacji większości zadań
- Średnie wyposażenie – jednostka dysponuje częścią niezbędnych zasobów, ale istnieją istotne braki
- Dobre wyposażenie – jednostka ma większość potrzebnych zasobów i sprzętu, drobne niedobory nie wpływają istotnie na działania
- Bardzo dobre, pełne wyposażenie – jednostka w pełni przygotowana sprzętowo i zasobów do realizacji zadań

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić stopień gotowości jednostki do działania w praktyce**, wskazać potencjalne braki sprzętowe oraz identyfikować obszary wymagające inwestycji lub uzupełnienia zasobów. Ponadto wyniki umożliwiają porównanie poziomu wyposażenia między jednostkami różnej wielkości i charakteru, co może być istotne dla planowania wsparcia logistycznego i finansowego na poziomie lokalnym.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące **wyposażenia jednostek w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności** pokazuje, że większość jednostek dysponuje jedynie średnim lub ograniczonym wyposażeniem.

Tabela 8. Ocena poziomu wyposażenia jednostek w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności.

| Odpowiedź                          | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|------------------------------------|---------------------|-------------|
| Średnie wyposażenie                | 176                 | 43,2%       |
| Niskie wyposażenie                 | 141                 | 34,6%       |
| Brak lub bardzo niskie wyposażenie | 55                  | 13,5%       |
| Dobre wyposażenie                  | 32                  | 7,9%        |
| Bardzo dobre / pełne wyposażenie   | 3                   | 0,7%        |
| Razem                              | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja tabeli:

- Większość jednostek (91,3%) posiada wyposażenie od niskiego do średniego, co wskazuje na **istotne braki sprzętowe i zasobowe** w większości gmin.
- Jedynie nieliczne jednostki (7,9%) mogą pochwalić się dobrym lub pełnym wyposażeniem, co pozwala na efektywne realizowanie zadań ochrony ludności.



- Wyniki podkreślają potrzebę **systematycznej modernizacji wyposażenia, inwestycji w sprzęt i monitorowania zasobów**, aby zwiększyć gotowość operacyjną jednostek.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Analiza pokazuje, że **wyposażenie stanowi jedno z kluczowych ograniczeń dla skutecznej realizacji zadań ochrony ludności** w polskich gminach i wymaga szczególnej uwagi w planowaniu polityki lokalnej i środków wsparcia.

Ponad 91% jednostek samorządu terytorialnego posiada wyposażenie od niskiego do średniego poziomu, co wyraźnie sygnalizuje istotne braki sprzętowe i zasobowe w większości gmin. Pozytywne oceny („Dobre” + „Bardzo dobre/pełne wyposażenie”) obejmują jedynie 8,6% jednostek, co oznacza, że tylko nieliczne gminy są w pełni przygotowane pod względem sprzętu i zasobów do realizacji zadań w obszarze ochrony ludności.

W celu poprawy gotowości operacyjnej jednostek rekomenduje się zwiększenie inwestycji w sprzęt i zasoby, systematyczne monitorowanie stanu wyposażenia oraz jego uzupełnianie w przypadku wykrycia braków. Dodatkowo warto wprowadzić mechanizmy wsparcia logistycznego dla jednostek o niskim poziomie wyposażenia, co pozwoli wyrównać dysproporcje i zwiększyć efektywność działań ochrony ludności na poziomie lokalnym.

### **1.2.6. Zasoby osobowe – gotowość pracowników**

Kolejne pytanie w ramach rozdziału dotyczącego **samooceny jednostki** koncentruje się na **ocenie gotowości pracowników jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności**.

Respondentów poproszono o wskazanie stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Pracownicy mojej jednostki są przygotowani do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.*



Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, pozwalających uchwycić zarówno **pozytywną ocenę przygotowania personelu**, jak i **wątpliwości lub ocenę negatywną**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub niepewność co do przygotowania pracowników,
- **Zgadzam się** – pracownicy są w wystarczającym stopniu przygotowani do realizacji zadań ochrony ludności,
- **Nie zgadzam się** – wskazanie, że pracownicy nie posiadają odpowiednich kompetencji lub wiedzy do wykonywania zadań,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność, że pracownicy są dobrze przygotowani i posiadają niezbędne kompetencje,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie, że pracownicy nie są przygotowani do realizacji zadań ochrony ludności.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić gotowość personelu jednostki** i zidentyfikować obszary wymagające dodatkowych szkoleń, wsparcia merytorycznego oraz wzmocnienia kompetencji pracowników. Wyniki tego pytania umożliwiają również **porównania między jednostkami różnej wielkości i charakteru**, co jest istotne dla planowania działań szkoleniowych i podnoszenia kwalifikacji kadry w obszarze ochrony ludności.

Tabela 9. Ocena przygotowania pracowników jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 209                 | 51,3%       |
| Zgadzam się                    | 117                 | 28,7%       |
| Nie zgadzam się                | 68                  | 16,7%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 7                   | 1,7%        |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 6                   | 1,5%        |
| Razem                          | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja tabeli:

- Największą grupę stanowią odpowiedzi neutralne – 51,3% respondentów, co wskazuje na **wysoki poziom niepewności co do kompetencji pracowników jednostki**.



- Pozytywne odpowiedzi („Zgadzam się” + „Zdecydowanie się zgadzam”) obejmują około 30,4% respondentów, natomiast odpowiedzi negatywne („Nie zgadzam się” + „Zdecydowanie się nie zgadzam”) stanowią 18,2%.
- Wyniki te sugerują konieczność **wzmocnienia kompetencji pracowników** poprzez szkolenia, podnoszenie kwalifikacji i lepsze informowanie personelu o procedurach i przepisach dotyczących ochrony ludności.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące **gotowości pracowników jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności** pokazuje, że większość respondentów wskazuje na umiarkowane przygotowanie lub wyraża wątpliwości co do kompetencji personelu. Z danych zawartych w tabeli wyczytać można następującą skalę odpowiedzi:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – 209 respondentów (51,3%) nie wyraziło jednoznacznej opinii, co może wskazywać na **ograniczoną wiedzę o kwalifikacjach pracowników lub niepewność co do ich kompetencji**.
- **Zgadzam się** – 117 respondentów (28,7%) oceniło pozytywnie przygotowanie pracowników, uznając, że personel jest wystarczająco przygotowany do realizacji zadań ochrony ludności.
- **Nie zgadzam się** – 68 respondentów (16,7%) uznało, że pracownicy nie posiadają odpowiednich kompetencji lub wiedzy, co może wpływać na efektywność działań jednostki.
- **Zdecydowanie się zgadzam** – 7 respondentów (1,7%) wyraziło pełną pewność co do wysokiego poziomu przygotowania personelu.
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – 6 respondentów (1,5%) jednoznacznie stwierdziło, że pracownicy nie są przygotowani do realizacji zadań.

## **Wnioski i rekomendacje**

Analiza wyników dotyczących oceny przygotowania pracowników jednostek samorządu terytorialnego do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności wskazuje, że ponad połowa respondentów przyjęła postawę neutralną, co sugeruje istotny poziom niepewności lub brak pełnej wiedzy o kompetencjach personelu. Pozytywne oceny („Zgadzam się” + „Zdecydowanie się zgadzam”) obejmują około 30,4% respondentów, natomiast odpowiedzi negatywne („Nie zgadzam się” + „Zdecydowanie się nie zgadzam”) stanowią 18,2%, co jednoznacznie sygnalizuje potrzebę wzmocnienia kompetencji pracowników w niektórych jednostkach.



W celu podniesienia poziomu przygotowania personelu rekomenduje się systematyczne doskonalenie kwalifikacji pracowników, organizowanie szkoleń praktycznych i merytorycznych oraz zwiększenie świadomości personelu dotyczącej przepisów i procedur ochrony ludności. Realizacja tych działań pozwoli na wzmocnienie kompetencji pracowników, poprawę gotowości operacyjnej jednostek oraz skuteczniejsze realizowanie zadań ochrony ludności na poziomie lokalnym.

#### 1.2.7. Opracowanie i kompletność planów ewakuacji ludności

Kolejnym interesującym badawczo obszarem było zagadnienie dotyczące **stopnia opracowania i kompletności planów ewakuacji ludności** obowiązujących na terenie gminy. Respondentów poproszono o ocenę planów, które obejmują m.in.:

- lokalizacje punktów przyjęcia ludności,
- trasy ewakuacji,
- zasoby transportowe,
- procedury powiadamiania mieszkańców.

Pytanie brzmiało:

*„Jak ocenia Pani/Pan stopień przygotowania planów ewakuacji ludności w skali gminy (np. lokalizacja punktów, trasy, zasoby transportowe)?”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, pozwalających uchwycić zarówno pełną gotowość jednostki, jak i ewentualne braki:

- **Plan wstępny lub fragmentaryczny** – obejmuje tylko wybrane elementy, np. trasy ewakuacji, bez uwzględnienia punktów przyjęcia lub procedur powiadamiania.
- **Plan częściowo opracowany** – zawiera większość elementów, ale wymaga uzupełnień lub aktualizacji, by był w pełni użyteczny w sytuacji kryzysowej.
- **Plan w dużym stopniu opracowany** – obejmuje wszystkie kluczowe elementy, drobne braki nie wpływają znacząco na jego użyteczność.
- **Plan kompletny, aktualny i możliwy do wdrożenia w praktyce** – szczegółowy i gotowy do zastosowania w sytuacji zagrożenia, pozwala na sprawną realizację ewakuacji.



- **Brak planów ewakuacji lub opracowań w tym zakresie** – jednostka nie posiada żadnego formalnego planu ewakuacji.

Tak sformułowane pytanie pozwala **dokładnie ocenić poziom przygotowania jednostki**, wskazać na potrzebę uzupełnienia dokumentacji lub jej aktualizacji oraz porównać gotowość planistyczną między jednostkami różnej wielkości i charakteru. Wyniki umożliwiają również identyfikację obszarów wymagających wsparcia w zakresie opracowywania i wdrażania planów ewakuacyjnych.

Tabela 10. Ocena stopnia opracowania planów ewakuacji ludności w gminach.

| Odpowiedź                                          | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|----------------------------------------------------|---------------------|-------------|
| Plan wstępny lub fragmentaryczny                   | 59                  | 14,5%       |
| Plan częściowo opracowany                          | 127                 | 31,2%       |
| Plan w dużym stopniu opracowany                    | 123                 | 30,2%       |
| Plan kompletny, aktualny i możliwy do wdrożenia    | 81                  | 19,9%       |
| Brak planów ewakuacji lub opracowań w tym zakresie | 17                  | 4,2%        |
| Razem                                              | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące **planów ewakuacji ludności** pokazuje, że gminy w Polsce różnią się znacząco pod względem kompletności i gotowości swoich dokumentów:

- **Plan częściowo opracowany** – 127 respondentów (31,2%) wskazało, że plany zawierają większość elementów, ale wymagają uzupełnień lub aktualizacji, co oznacza, że realizacja ewakuacji w pełnym zakresie może być utrudniona.
- **Plan w dużym stopniu opracowany** – 123 respondentów (30,2%) oceniło, że plan obejmuje wszystkie kluczowe elementy, a drobne braki nie wpływają istotnie na jego użyteczność.
- **Plan kompletny, aktualny i możliwy do wdrożenia w praktyce** – 81 respondentów (19,9%) stwierdziło, że plan jest szczegółowy i w pełni gotowy do zastosowania w sytuacji zagrożenia.
- **Plan wstępny lub fragmentaryczny** – 59 respondentów (14,5%) wskazało, że plany obejmują tylko wybrane elementy (np. trasy, bez punktów przyjęcia), co znacząco ogranicza ich praktyczną wartość.



- **Brak planów ewakuacji lub opracowań w tym zakresie** – 17 respondentów (4,2%) przyznało, że jednostka nie posiada żadnego planu ewakuacji, co stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa mieszkańców.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących stopnia opracowania i kompletności planów ewakuacji ludności na terenie gmin wskazuje, że ponad 61% jednostek posiada plany częściowo lub w dużym stopniu opracowane, co sugeruje, że większość gmin jest przynajmniej częściowo przygotowana planistycznie do ewakuacji ludności. Plany kompletne i gotowe do wdrożenia stanowią niecałe 20% odpowiedzi, co oznacza, że tylko nieliczne gminy są w pełni przygotowane do sprawnej realizacji ewakuacji w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie ponad 18% jednostek posiada plany fragmentaryczne lub wcale ich nie opracowało, co wskazuje na istotne ryzyko braku skutecznych procedur ewakuacyjnych.

W celu zwiększenia skuteczności planowania ewakuacji rekomenduje się systematyczną aktualizację i uzupełnianie planów ewakuacji, opracowywanie standardów minimalnego zakresu planu oraz wzmocnienie wsparcia merytorycznego dla jednostek posiadających plany fragmentaryczne lub ich brak. Działania te pozwolą na podniesienie gotowości operacyjnej jednostek oraz zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców w sytuacjach kryzysowych.

### 1.2.8. Zintegrowany system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności

Kolejnym zagadnieniem w ramach realizowanych badań było pytanie o **dysponowania zintegrowanym systemem powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy ich gmina posiada system umożliwiający szybkie i skuteczne informowanie mieszkańców w sytuacjach zagrożenia.

*„Czy gmina dysponuje zintegrowanym systemem powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności (np. syreny, SMS, aplikacje)?”.*



Do wyboru respondentom zaproponowano trzy kategorie odpowiedzi:

- **Tak** – gmina posiada w pełni zintegrowany system powiadamiania i ostrzegania ludności.
- **W części** – gmina dysponuje systemem, ale obejmuje on jedynie wybrane formy powiadamiania lub działa w ograniczonym zakresie.
- **Nie** – gmina nie posiada zintegrowanego systemu powiadamiania i ostrzegania ludności.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić gotowość gmin do natychmiastowego reagowania w sytuacjach zagrożenia** oraz wskazać jednostki, które wymagają wsparcia w zakresie systemów powiadamiania mieszkańców. Wyniki umożliwiają także **porównanie stopnia wyposażenia gmin w narzędzia ostrzegania i alarmowania ludności**, co jest kluczowe dla planowania działań ochronnych.

Tabela 11. Ocena posiadania zintegrowanego systemu powiadamiania ludności w gminach.

| Odpowiedź | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|-----------|---------------------|-------------|
| W części  | 190                 | 46,7%       |
| Tak       | 160                 | 39,3%       |
| Nie       | 57                  | 14,0%       |
| Razem     | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja tabeli:

- Prawie połowa gmin (46,7%) posiada system powiadamiania działający **w ograniczonym zakresie**, obejmujący tylko wybrane formy ostrzegania.
- 39,3% jednostek dysponuje **pełnym, zintegrowanym systemem**, zapewniającym skuteczne informowanie mieszkańców w sytuacjach zagrożenia.
- 14% gmin nie posiada żadnego systemu, co wskazuje na **ryzyko ograniczonej reakcji w sytuacjach kryzysowych**.
- Wyniki podkreślają potrzebę **modernizacji i uzupełnienia systemów powiadamiania**, szczególnie w jednostkach z systemami częściowo działającymi lub ich brakiem, aby zwiększyć bezpieczeństwo lokalnej społeczności.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących dysponowania zintegrowanym systemem powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności wskazuje, że ponad 86% gmin posiada system w pełni lub częściowo funkcjonujący, co świadczy, że większość jednostek jest przygotowana do informowania mieszkańców w sytuacjach zagrożenia. Jednocześnie w wielu przypadkach system wymaga usprawnienia lub rozszerzenia. Niewielka, ale istotna grupa gmin (14%) nie posiada żadnego systemu powiadamiania, co oznacza istotne ryzyko ograniczonego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

W celu poprawy skuteczności powiadamiania mieszkańców rekomenduje się modernizację systemów częściowo funkcjonujących, zwiększenie dostępu do nowych technologii powiadamiania oraz wsparcie gmin, które nie dysponują żadnym systemem, w celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców. Realizacja tych działań pozwoli na zwiększenie efektywności komunikacji kryzysowej oraz wzmocnienie lokalnego systemu ochrony ludności.

### 1.2.9. Częstotliwość aktualizacji danych i analiz ryzyka

Kolejne pytanie badawcze dotyczyło **częstotliwości aktualizacji danych i analiz ryzyka dotyczących zagrożeń na terenie gminy**. Respondentów poproszono o ocenę, jak regularnie ich jednostka dokonuje przeglądu i uzupełniania informacji niezbędnych do planowania działań ochrony ludności.

Aktualizacja danych i analiz ryzyka obejmuje m.in.:

- identyfikację potencjalnych zagrożeń naturalnych, technologicznych i społecznych,
- ocenę ich prawdopodobieństwa i skutków,
- weryfikację istniejących procedur i planów ochrony ludności,
- monitorowanie zmian w infrastrukturze i zasobach gminy.

Pytanie brzmiało:

*„Jak często dokonywana jest aktualizacja danych i analiz ryzyka dotyczących zagrożeń na obszarze jednostki?”*



Do wyboru przewidziano cztery kategorie odpowiedzi:

1. **Rzadziej niż raz w roku** – aktualizacje są sporadyczne, brak systematyczności.
2. **Raz w roku** – aktualizacja odbywa się co najmniej raz rocznie, zgodnie z minimalnymi wymogami.
3. **Dwa razy w roku** – przegląd i aktualizacja danych i analiz ryzyka odbywa się półrocznie.
4. **Częściej niż dwa razy w roku** – aktualizacje prowadzone są bardzo regularnie, zapewniając bieżące monitorowanie zagrożeń.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić stopień systematyczności i bieżącego monitorowania zagrożeń** przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazać obszary, w których konieczne jest wprowadzenie regularnych aktualizacji w celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców.

Tabela 12. Częstotliwość aktualizacji danych i analiz ryzyka w gminach.

| Odpowiedź                    | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|------------------------------|---------------------|-------------|
| Rzadziej niż raz w roku      | 135                 | 33,2%       |
| Raz w roku                   | 215                 | 52,8%       |
| Dwa razy w roku              | 36                  | 8,8%        |
| Częściej niż dwa razy w roku | 21                  | 5,2%        |
| Razem                        | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja tabeli:

- Ponad połowa gmin (52,8%) dokonuje aktualizacji **raz w roku**, spełniając minimalne wymagania, ale nie zapewniając optymalnego monitorowania zagrożeń.
- 33,2% gmin aktualizuje dane **rzadziej niż raz w roku**, co może ograniczać skuteczność planowania ochrony ludności.
- Tylko 14% jednostek prowadzi aktualizacje częściej niż raz w roku, co pozwala na **bardziej bieżące i skuteczne reagowanie** na zmieniające się zagrożenia.
- Wyniki podkreślają potrzebę **systematyzacji aktualizacji analiz ryzyka** i wprowadzenia harmonogramów zapewniających regularne przeglądy danych.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących częstotliwości aktualizacji danych i analiz ryzyka zagrożeń na terenie gmin wskazuje, że większość jednostek dokonuje aktualizacji rzadziej niż optymalnie, co może ograniczać skuteczność działań ochrony ludności. Ponad połowa respondentów (52,8%) wskazała, że aktualizacja odbywa się raz w roku, zgodnie z minimalnymi wymogami. Kolejne 33,2% gmin przyznało, że aktualizacje są prowadzone sporadycznie, bez systematyczności. Tylko 8,8% jednostek przeprowadza aktualizacje półrocznie, a zaledwie 5,2% regularnie, częściej niż dwa razy w roku, zapewniając bieżące monitorowanie zagrożeń.

W celu zwiększenia skuteczności działań ochrony ludności rekomenduje się wprowadzenie regularnych harmonogramów aktualizacji danych i analiz ryzyka co najmniej dwa razy w roku, zwiększenie świadomości pracowników jednostek w zakresie bieżącego monitorowania zagrożeń oraz opracowanie standardów minimalnej częstotliwości aktualizacji analiz ryzyka. Takie działania pozwolą na lepsze przygotowanie jednostek do reagowania w sytuacjach kryzysowych i zapewnią wyższy poziom bezpieczeństwa mieszkańców.



Graf. 3.  
Częstotliwość  
aktualizacji  
danych i analiz  
ryzyka w gminach.



### 1.3. Organizacja i finanse

W niniejszym rozdziale analizie poddano kwestie związane z **organizacją struktur odpowiedzialnych za ochronę ludności w gminach oraz zabezpieczeniem finansowym tych działań**. Celem było określenie, w jakim stopniu gminy dysponują odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi, zasobami ludzkimi i procedurami operacyjnymi, a także jak efektywnie planowane i wykorzystywane są środki finansowe przeznaczone na realizację zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Analiza obejmuje zarówno aspekty formalno-organizacyjne, jak i praktyczne, takie jak: struktura jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, zakres kompetencji pracowników, dostępność sprzętu i wyposażenia oraz źródła i poziom finansowania działań prewencyjnych i interwencyjnych. Wyniki pozwalają ocenić **stopień gotowości gmin** do realizacji ustawowych obowiązków w zakresie ochrony ludności oraz identyfikować **obszary wymagające wzmocnienia** w zakresie organizacji i finansowania.

#### 1.3.1. Priorytetowość realizacji zadań z ustawy o ochronie ludności

W celu uzyskania jak najpełniejszego obrazu, respondentom zadano serię pytań dotyczących organizacji i finansów związanych z działaniami w zakresie ochrony ludności. Pierwsze z pytań w tym zakresie dotyczyło **stopnia, w jakim realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności stanowi realny priorytet w polityce i działaniach gminy**. Respondentów poproszono o ocenę, jak silnie te zadania są uwzględniane w planowaniu strategicznym, dokumentach operacyjnych oraz codziennej działalności jednostki.

*„W jakim stopniu realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności jest w Państwa jednostce traktowana jako priorytet w polityce lokalnej?”*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi:

- a) **Zupełnie niepriorytetowy obszar** – brak odniesień w polityce lokalnej/regionalnej, działania incydentalne.



- b) **Niski priorytet** – temat podejmowany sporadycznie, bez wpływu na główne decyzje i strategię.
- c) **Umiarkowany priorytet** – temat obecny w dokumentach i działaniach, ale o ograniczonym znaczeniu.
- d) **Wysoki priorytet** – zadania z ustawy są istotnym elementem polityki jednostki i uwzględniane w planowaniu strategicznym.
- e) **Najwyższy priorytet** – ochrona ludności stanowi jeden z kluczowych kierunków polityki i jest konsekwentnie realizowana w praktyce.

Pytanie to pozwala **określić znaczenie ochrony ludności w lokalnej polityce gmin**, a także identyfikować jednostki, w których temat jest traktowany poważnie, oraz te, w których ochrona ludności wymaga wzmocnienia w planowaniu strategicznym i operacyjnym.

Tabela 13. Priorytetowość realizacji zadań ochrony ludności w gminach.

| Odpowiedź                       | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|---------------------------------|---------------------|-------------|
| Zupełnie niepriorytetowy obszar | 11                  | 2,7%        |
| Niski priorytet                 | 60                  | 14,7%       |
| Umiarkowany priorytet           | 218                 | 53,6%       |
| Wysoki priorytet                | 105                 | 25,8%       |
| Najwyższy priorytet             | 13                  | 3,2%        |
| Razem                           | 407                 | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

#### Interpretacja wyników:

- Łącznie 79,4% gmin traktuje ochronę ludności jako **umiarkowany lub wysoki priorytet**, co wskazuje, że temat jest obecny w dokumentach i działaniach większości jednostek.
- Tylko 3,2% gmin uznaje ochronę ludności za **najwyższy priorytet**, konsekwentnie realizowany w praktyce, co sugeruje, że wciąż istnieje duże pole do wzmocnienia priorytetów strategicznych w tej dziedzinie.
- 17,4% gmin oceniło temat jako **niski lub zupełnie niepriorytetowy**, co może ograniczać skuteczność działań ochronnych i wymaga wsparcia w planowaniu strategicznym i operacyjnym.
- Wyniki podkreślają potrzebę **wzmacniania świadomości znaczenia ochrony ludności w polityce gmin**, a także systematycznego włączania zadań ustawowych do planów strategicznych i działań operacyjnych.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza danych dostarcza informacji na temat **umiarkowanego priorytetu** działań wynikających z ustawy o ochronie ludności w jednostkach objętych badaniem. Biorąc pod uwagę aktualną, niepewną sytuację geopolityczną – należy podjąć działania, które wesprą jednostki w ustanowieniu wyższego priorytetu dla związanych z ochroną ludności.

W celu zwiększenia znaczenia ochrony ludności w działaniach jednostek rekomenduje się włączenie tematów związanych z ochroną ludności do planów strategicznych i dokumentów operacyjnych, systematyczne monitorowanie realizacji tych zadań oraz podnoszenie świadomości decydentów co do ich znaczenia dla bezpieczeństwa mieszkańców. Działania te pozwolą na lepsze planowanie i koordynację zadań ochrony ludności, zwiększenie ich efektywności oraz wzmocnienie gotowości gmin do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

### 1.3.2. Finansowanie zadań ochrony ludności w gminach

Pierwsze pytanie w zakresie finansowania zadań ochrony ludności w gminach dotyczyło **oceny poziomu finansowania zadań ochrony ludności** w odniesieniu do faktycznych potrzeb.

*„Jak Pani/Pan ocenia poziom finansowania zadań ochrony ludności w stosunku do potrzeb?”.*

Respondentów poproszono o wskazanie, w jakim stopniu dostępne środki finansowe pozwalają na realizację ustawowych obowiązków w zakresie ochrony ludności, korzystając z pięciostopniowej skali oceny:

- **Zdecydowanie niewystarczające** – środki nie pozwalają realizować nawet podstawowych zadań;
- **Raczej niewystarczające** – realizowane są tylko niektóre zadania, większość potrzeb pozostaje bez finansowania;

- **Częściowo wystarczające** – środki pozwalają na realizację części działań, ale występują istotne braki;
- **Raczej wystarczające** – większość potrzeb finansowych jest pokryta, nieliczne działania wymagają dodatkowych środków;
- **W pełni wystarczające** – poziom finansowania w pełni odpowiada potrzebom i umożliwia realizację wszystkich zadań.

Celem pytania było uzyskanie **przekrojowej oceny sytuacji finansowej gmin w zakresie ochrony ludności**, co pozwala zarówno na identyfikację niedoborów finansowych, jak i wskazanie dobrych praktyk w zakresie alokacji i wykorzystania środków.

Tabela 14. Ocena poziomu finansowania zadań ochrony ludności w gminach.

| Ocena finansowania            | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|
| Zdecydowanie niewystarczające | 83                | 20,4%             |
| Raczej niewystarczające       | 166               | 40,8%             |
| Częściowo wystarczające       | 122               | 29,9%             |
| Raczej wystarczające          | 31                | 7,6%              |
| W pełni wystarczające         | 5                 | 1,2%              |
| Razem                         | 407               | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza odpowiedzi wskazuje, że w większości gmin **poziom finansowania zadań ochrony ludności jest oceniany jako niewystarczający**.

- Łącznie **61,2%** respondentów wskazało na finansowanie w kategoriach **zdecydowanie niewystarczające** i **raczej niewystarczające**, co oznacza, że w większości jednostek środki nie pozwalają na pełną realizację ustawowych zadań ochrony ludności.
- **29,9%** respondentów oceniło finansowanie jako **częściowo wystarczające**, co sugeruje, że choć niektóre działania mogą być realizowane, nadal występują istotne luki w dostępnych środkach.
- Jedynie **9%** gmin oceniło finansowanie jako wystarczające lub w pełni wystarczające, co wskazuje na relatywnie nieliczne jednostki, w których poziom finansowania w pełni odpowiada potrzebom.



## Wnioski i rekomendacje

Podsumowując należy stwierdzić, że większość gmin poziom finansowania zadań w przedmiotowym zakresie ocenia jako **niewystarczający**.

W celu zwiększenia znaczenia ochrony ludności w działaniach jednostek rekomenduje się włączenie tematów związanych z ochroną ludności do planów strategicznych i dokumentów operacyjnych, systematyczne monitorowanie realizacji tych zadań oraz podnoszenie świadomości decydentów co do ich znaczenia dla bezpieczeństwa mieszkańców. Działania te pozwolą na lepsze planowanie i koordynację zadań ochrony ludności, zwiększenie ich efektywności oraz wzmocnienie gotowości gmin do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Fakt ten jest szczególnie alarmujący biorąc pod uwagę fakt, że zaledwie 5 gmin (z 407) wskazało na w pełni wystarczające finansowanie. Niewątpliwie należy podjąć wszelkie możliwe działania pozwalające na zwiększenie finansowania działań z zakresu ochrony ludności w gminach.

Analiza wyników dotyczących oceny poziomu finansowania zadań ochrony ludności w gminach wskazuje na wyraźną potrzebę zwiększenia środków finansowych, szczególnie w zakresie działań prewencyjnych, szkoleń oraz inwestycji w sprzęt i procedury. Niewystarczające finansowanie może ograniczać skuteczność reagowania na zagrożenia, wpływając zarówno na przygotowanie mieszkańców, jak i gotowość operacyjną jednostek.

W celu poprawy efektywności finansowania rekomenduje się poszukiwania możliwości zwiększenia dostępnych środków na zadania ochrony ludności, systematyczne monitorowanie alokacji funduszy oraz optymalizację wykorzystania dostępnych zasobów, tak aby możliwie najlepiej odpowiadały najważniejszym potrzebom gmin w obszarze ochrony ludności. Działania te pozwolą na podniesienie gotowości operacyjnej jednostek i skuteczniejsze realizowanie obowiązków ustawowych.

### 1.3.2. Identyfikacja źródeł finansowania zadań ochrony ludności

W celu uzyskania lepszego obrazu obszaru finansowania zadań ochrony ludności, podstawiono pytanie o **źródła finansowania** tychże zadań. Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich źródeł, z których gmina pozyskuje środki na realizację



ustawowych zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Pytanie miało charakter **wielokrotnego wyboru**, co pozwalało respondentom zaznaczyć wszystkie stosowane formy finansowania.

### *„Z jakich źródeł finansowane są zadania ochrony ludności w gminie?”.*

Respondenci mogli wybierać wielokrotnie spośród następujących kategorii:

- **Budżet gminy** – środki własne jednostki samorządowej przeznaczone na realizację zadań ochrony ludności;
- **Dotacje celowe** – środki finansowe przyznawane przez organy centralne lub wojewódzkie na realizację konkretnych działań;
- **Środki Unii Europejskiej** – fundusze unijne wspierające inwestycje, szkolenia lub zakupy sprzętu w zakresie ochrony ludności;
- **Darowizny** – środki lub wyposażenie przekazywane gminie przez osoby prywatne, organizacje pozarządowe lub podmioty gospodarcze;
- **Wsparcie powiatu** – środki finansowe przekazywane przez powiat w ramach współpracy i realizacji wspólnych zadań;
- **Inne źródła** – możliwość wskazania dodatkowych form finansowania nieujętych powyżej, z podaniem szczegółów.

Celem pytania było uzyskanie **pełnego obrazu struktury finansowania zadań ochrony ludności w gminach**, co pozwala ocenić zarówno zależność od budżetu własnego, jak i poziom wykorzystania zewnętrznych źródeł wsparcia finansowego.

Tabela 15. Źródła finansowania zadań ochrony ludności w gminach.

| Źródło finansowania              | Liczba wskazań | Udział procentowy* |
|----------------------------------|----------------|--------------------|
| Dotacje celowe                   | 350            | 85,9%              |
| Budżet gminy                     | 319            | 78,4%              |
| Wsparcie powiatu lub województwa | 133            | 32,7%              |
| Środki UE                        | 16             | 3,9%               |
| Darowizny                        | 3              | 0,7%               |
| Inne*                            | 1              | 0,2%               |

Źródło: opracowanie własne.



\* Procenty odnoszą się do liczby gmin, które wskazały dane źródło spośród wszystkich respondentów. Ponieważ pytanie pozwalało na wielokrotny wybór, suma procentów przekracza 100%.

Analiza wskazuje, że **podstawowymi źródłami finansowania zadań ochrony ludności w gminach są dotacje celowe oraz budżet własny gminy:**

- **Dotacje celowe** wskazało aż **85,9%** respondentów, co sugeruje wysoką zależność gmin od środków przyznawanych przez administrację rządową lub wojewódzką.
- **Budżet gminy** jako źródło finansowania zaznaczyło **78,4%** jednostek, co pokazuje, że większość gmin angażuje własne środki w realizację ustawowych zadań ochrony ludności.
- **Wsparcie powiatu lub województwa** jest wykorzystywane przez około **1/3 gmin (32,7%)**, co wskazuje na umiarkowany poziom współpracy finansowej w ramach struktur samorządowych.
- **Środki UE** są stosunkowo rzadko wykorzystywane (**3,9%**), co może wynikać z ograniczonej dostępności programów lub niskiego poziomu aplikowania o fundusze unijne w tym obszarze.
- **Darowizny i inne źródła** praktycznie nie występują, co oznacza, że gminy w minimalnym stopniu korzystają z finansowania poza oficjalnymi kanałami budżetowymi i dotacyjnymi.

## ***Wnioski i rekomendacje***

Wysoka zależność gmin od dotacji celowych wpływa na ograniczoną elastyczność finansowania działań.

Wyniki badania wskazują, że finansowanie zadań ochrony ludności w gminach w dużej mierze opiera się na dotacjach celowych oraz środkach własnego budżetu, co może ograniczać elastyczność w reagowaniu na nagłe sytuacje kryzysowe. Niska dostępność funduszy unijnych oraz minimalne wykorzystanie darowizn sugeruje potrzebę poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania oraz rozwijania umiejętności pozyskiwania funduszy zewnętrznych, w tym poprzez projekty unijne i partnerstwa lokalne.



W celu zwiększenia efektywności i stabilności finansowania działań ochrony ludności warto rozważyć wprowadzenie mechanizmów współpracy międzygminnej oraz wzmocnienie koordynacji i wsparcia finansowego ze strony powiatów i województw. Rekomenduje się również opracowanie strategii pozyskiwania dodatkowych środków, w tym przez inicjatywy obywatelskie i współpracę z organizacjami pozarządowymi, co mogłoby zwiększyć dostępność zasobów w sytuacjach nagłych oraz zapewnić bardziej zrównoważone i elastyczne finansowanie zadań ochrony ludności na poziomie lokalnym.

### 1.3.3. Struktury odpowiedzialne za ochronę ludności w urzędach gminy

Kolejne pytanie dotyczyło **organizacji struktury odpowiedzialnej za ochronę ludności w urzędach gminy**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy w strukturze urzędu została wyznaczona **osoba lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za koordynację działań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej**.

*„Czy w strukturze organizacji urzędu gminy została wyznaczona osoba lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za ochronę ludności?”*

Pytanie pozwalało na wybór jednej z czterech opcji:

- **Tak – osoba** – gdy w gminie wyznaczono pojedynczego pracownika odpowiedzialnego za zadania z zakresu ochrony ludności;
- **Tak – komórka (kilka osób)** – gdy zadania są realizowane przez grupę osób lub wydzieloną komórkę organizacyjną w urzędzie;
- **Nie** – gdy w strukturze urzędu nie wyznaczono żadnej osoby ani jednostki odpowiedzialnej za ochronę ludności;
- **W trakcie wyznaczania** – gdy procedura wyznaczenia odpowiedzialnej osoby lub komórki jest obecnie realizowana, ale nie została jeszcze zakończona.

Celem pytania było **określenie stopnia formalizacji odpowiedzialności za ochronę ludności w gminach**, co pozwala na ocenę gotowości jednostek samorządowych



do skutecznego planowania, koordynowania i realizowania zadań ustawowych w tym obszarze.

Tabela 15. Wyznaczenie osoby lub komórki odpowiedzialnej za ochronę ludności w urzędzie gminy.

| Odpowiedź                  | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|----------------------------|-------------------|-------------------|
| Tak – osoba                | 306               | 75,2%             |
| Tak – komórka (kilka osób) | 53                | 13,0%             |
| Nie                        | 30                | 7,4%              |
| W trakcie wyznaczania      | 18                | 4,4%              |
| Razem                      | 407               | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki wskazują, że w zdecydowanej większości gmin (**75,2%**) wyznaczono **pojedynczą osobę odpowiedzialną** za ochronę ludności. Kolejne **13,0%** gmin posiada wydzieloną **komórkę organizacyjną**, w której zadania te realizuje kilka osób. Jednocześnie **7,4%** gmin nie wyznaczyło jeszcze żadnej osoby ani komórki odpowiedzialnej, a w **4,4%** gmin proces wyznaczenia jest **w toku**.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących organizacji struktury odpowiedzialnej za ochronę ludności w urzędach gmin wskazuje, że większość jednostek posiada formalnie wyznaczoną osobę lub komórkę odpowiedzialną za koordynację działań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Taka formalizacja odpowiedzialności jest istotnym elementem gotowości operacyjnej i efektywnej koordynacji działań kryzysowych.

W gminach, które nie wyznaczyły jeszcze odpowiedzialnej osoby lub komórki, istnieje ryzyko braku jasnych procedur decyzyjnych i spójnej koordynacji działań, zwłaszcza w sytuacjach nagłych zagrożeń. W związku z tym rekomenduje się przyspieszenie procesu wyznaczania odpowiedzialnych struktur w jednostkach, które są w trakcie tego procesu, w celu zapewnienia pełnej spójności i skuteczności systemu ochrony ludności na poziomie lokalnym.



#### 1.3.4. Wyznaczanie miejsc doraźnego schronienia

Kolejne pytanie dotyczyło **wyznaczenia miejsc doraźnego schronienia w gminach**, które mogą służyć mieszkańcom w sytuacjach kryzysowych, takich jak powódzie, wichury, awarie infrastruktury czy inne nagłe zagrożenia. Respondentów poproszono o wskazanie czy gmina posiada takie miejsca lub czy proces ich wyznaczania jest w toku.

*„Czy w gminie wyznaczono miejsca doraźnego schronienia (np. szkoły, hale, inne obiekty)?”*

Respondenci mogli wybrać jedną z następujących opcji:

- **Tak** – gdy gmina posiada formalnie wyznaczone miejsca doraźnego schronienia (np. szkoły, hale sportowe, obiekty użyteczności publicznej);
- **W trakcie** – gdy procedura wyznaczania miejsc doraźnego schronienia jest aktualnie realizowana, ale nie została jeszcze zakończona;
- **Nie** – gdy w gminie nie wyznaczono żadnych miejsc doraźnego schronienia.

Celem pytania było **określenie stopnia przygotowania gmin w zakresie zapewnienia miejsc tymczasowego schronienia dla mieszkańców** oraz identyfikacja obszarów wymagających dalszych działań organizacyjnych i planistycznych.

Tabela 16. Wyznaczenie miejsc doraźnego schronienia w gminach.

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-----------|-------------------|-------------------|
| Tak       | 182               | 44,7%             |
| W trakcie | 174               | 42,8%             |
| Nie       | 51                | 12,5%             |
| Razem     | 407               | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników wskazuje, że w gminach istnieje **zróżnicowany stopień przygotowania w zakresie miejsc doraźnego schronienia**:



- **44,7%** gmin posiada już wyznaczone miejsca, które mogą być wykorzystane przez mieszkańców w sytuacjach kryzysowych.
- Kolejne **42,8%** gmin znajduje się **w trakcie wyznaczania takich miejsc**, co oznacza, że proces przygotowania infrastruktury ochronnej jest w toku, ale nie jest jeszcze zakończony.
- Jedynie **12,5%** gmin nie wyznaczyło żadnych miejsc doraźnego schronienia, co może stanowić **istotną lukę w systemie ochrony ludności**.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących wyznaczania miejsc doraźnego schronienia dla mieszkańców w gminach wskazuje na konieczność przyspieszenia procesów wyznaczania takich obiektów w jednostkach, które są w trakcie przygotowań. Posiadanie miejsc schronienia jest kluczowe dla zapewnienia skutecznego wsparcia mieszkańcom w sytuacjach nagłych zagrożeń, takich jak powódzie, wichury, awarie infrastruktury czy inne kryzysy. Szczególną uwagę należy zwrócić na gminy, które nie dysponują jeszcze żadnymi miejscami schronienia, ponieważ brak infrastruktury może znacząco ograniczać możliwości ochrony ludności.

W celu zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców rekomenduje się przyspieszenie wyznaczania miejsc doraźnego schronienia, standaryzację i oznakowanie obiektów oraz prowadzenie działań informacyjnych, aby mieszkańcy byli świadomi dostępności i zasad korzystania z tych miejsc w sytuacjach kryzysowych. Takie działania przyczynią się do poprawy gotowości gmin do reagowania w nagłych zagrożeniach oraz zwiększą bezpieczeństwo społeczności lokalnych.

### 1.3.5. Dostępność miejsc w obiektach zbiorowej ochrony

Kolejnym zagadnieniem badawczym był problem **dostępności miejsc w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) lub miejscach doraźnego schronienia** dla mieszkańców gminy. Respondentów poproszono o określenie, jaki procent ludności gminy ma obecnie zapewnione miejsca w tego typu obiektach, które mogłyby służyć w sytuacjach kryzysowych, takich jak powódzie, wichury, awarie infrastruktury lub inne zagrożenia.

*„Jaki procent ludności gminy ma obecnie zapewnione miejsca w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) lub miejscach doraźnego schronienia?”*



Pytanie pozwalało respondentom na wybór jednej z czterech kategorii procentowych:

- **0–25%** – niewielka część mieszkańców ma zapewnione miejsca w obiektach ochrony;
- **26–50%** – miejsca w obiektach zbiorowej ochrony dostępne dla mniej niż połowy ludności;
- **51–75%** – miejsca wystarczające dla większości mieszkańców, ale nadal istnieją istotne braki;
- **76–100%** – niemal cała ludność gminy ma zapewnione miejsca w obiektach ochrony lub miejscach doraźnego schronienia.

Celem pytania było uzyskanie **obrazu faktycznej dostępności infrastruktury ochronnej dla mieszkańców gmin**, co pozwala ocenić zarówno gotowość operacyjną jednostek samorządowych, jak i potencjalne braki w systemie ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych.

Tabela 17. Zapewnienie miejsc w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) lub miejscach doraźnego schronienia w gminach.

| Procent ludności z zapewnionymi miejscami | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 0–25%                                     | 375               | 92,1%             |
| 26–50%                                    | 23                | 5,6%              |
| 51–75%                                    | 9                 | 2,2%              |
| 76–100%                                   | 0                 | 0,0%              |
| Razem                                     | 407               | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wskazuje, że **większość gmin nie zapewnia wystarczającej liczby miejsc w obiektach zbiorowej ochrony dla mieszkańców**:

- Aż **92,1%** gmin zapewnia miejsca jedynie dla maksymalnie **25% ludności**, co oznacza poważne ograniczenia w systemie schronienia w sytuacjach kryzysowych.
- Niewielka część gmin (**5,6%**) zapewnia miejsca dla **26–50% mieszkańców**, a tylko **2,2%** gmin dysponuje miejscami dla **51–75% ludności**.
- Żadna gmina nie deklaruje pełnej dostępności miejsc dla ponad **75% mieszkańców**.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących dostępności miejsc w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) i miejscach doraźnego schronienia dla mieszkańców gmin wskazuje, że większość jednostek nie zapewnia wystarczającej liczby miejsc w sytuacjach kryzysowych. Aż 92,1% gmin deklaruje dostępność miejsc jedynie dla maksymalnie 25% ludności, co stanowi poważne ograniczenie w systemie schronienia. Niewielka część gmin (5,6%) zapewnia miejsca dla 26–50% mieszkańców, tylko 2,2% gmin dla 51–75%, a żadna jednostka nie deklaruje pełnej dostępności miejsc dla ponad 75% ludności.

W celu zwiększenia skuteczności systemu ochrony ludności rekomenduje się zwiększenie liczby miejsc w obiektach zbiorowej ochrony oraz w miejscach doraźnego schronienia, szczególnie w gminach o dużej liczbie mieszkańców lub wysokim ryzyku wystąpienia zagrożeń. Dodatkowo warto rozważyć alternatywne formy schronienia oraz rozwój współpracy międzygminnej, co pozwoli zapewnić większe bezpieczeństwo mieszkańców zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej.

### 1.3.6. Świadomość mieszkańców w zakresie lokalizacji budowli ochronnych

Kolejne pytanie dotyczyło **poziomu świadomości mieszkańców gminy w zakresie lokalizacji budowli ochronnych**. Respondentów poproszono o ocenę, **w jakim stopniu mieszkańcy są poinformowani o lokalizacji i dostępności obiektów ochrony zbiorowej, schronów oraz miejsc doraźnego schronienia**.

*„W jakim stopniu w Pani/Pana ocenie mieszkańcy gminy posiadają aktualne informacje o lokalizacji budowli ochronnych?”*

Pytanie pozwalało zaznaczyć na pięciostopniowej skali:

- **1 – całkowity brak informacji** – mieszkańcy nie posiadają żadnej wiedzy o lokalizacji budowli ochronnych;
- **2 – bardzo ograniczona informacja** – wiedza mieszkańców jest fragmentaryczna i nie pozwala na skuteczne korzystanie z obiektów w sytuacji zagrożenia;



- **3 – częściowa informacja** – mieszkańcy mają podstawową wiedzę, jednak nie obejmuje ona wszystkich istotnych obiektów ochronnych;
- **4 – dobra informacja** – mieszkańcy w większości są świadomi lokalizacji obiektów, choć mogą występować niewielkie luki w wiedzy;
- **5 – w pełni poinformowani** – mieszkańcy posiadają pełną i aktualną wiedzę o lokalizacji wszystkich obiektów ochronnych na terenie gminy.

Tabela 18. Poziom świadomości mieszkańców gminy na temat lokalizacji budowli ochronnych.

| Ocena świadomości                 | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|
| 1 – całkowity brak informacji     | 139               | 34,2%             |
| 2 – bardzo ograniczona informacja | 148               | 36,4%             |
| 3 – częściowa informacja          | 91                | 22,3%             |
| 4 – dobra informacja              | 26                | 6,4%              |
| 5 – w pełni poinformowani         | 3                 | 0,7%              |
| Razem                             | 407               | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Celem pytania było **określenie poziomu świadomości mieszkańców w zakresie infrastruktury ochronnej**, co pozwala na ocenę skuteczności działań informacyjnych gmin i identyfikację obszarów wymagających wzmocnienia w zakresie edukacji oraz systemów informowania ludności.

Analiza wyników wskazuje, że **większość mieszkańców gmin nie posiada wystarczającej wiedzy o lokalizacji budowli ochronnych**:

- **70,6%** gmin oceniło poziom świadomości mieszkańców w kategoriach **1–2**, czyli całkowity brak lub bardzo ograniczona informacja.
- **22,3%** respondentów wskazało na **częściową wiedzę** mieszkańców, co oznacza, że część osób ma podstawowe informacje, ale nie obejmuje ona wszystkich istotnych obiektów ochronnych.
- Tylko **7,1%** respondentów oceniło poziom informacji jako **dobry lub pełny**, co pokazuje, że gminy w bardzo ograniczonym stopniu skutecznie informują mieszkańców o dostępnej infrastrukturze ochronnej.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących poziomu świadomości mieszkańców gmin w zakresie lokalizacji budowli ochronnych wskazuje na znaczące ograniczenia w tym obszarze. Aż 70,6% gmin oceniło poziom świadomości mieszkańców w kategoriach 1–2, czyli jako całkowity brak lub bardzo ograniczoną informację o lokalizacji obiektów ochrony zbiorowej, schronów oraz miejsc doraźnego schronienia. Kolejne 22,3% respondentów wskazało na częściową wiedzę mieszkańców, co oznacza, że część osób ma jedynie podstawowe informacje, które nie obejmują wszystkich istotnych obiektów. Tylko 7,1% jednostek oceniło poziom informacji jako dobry lub pełny, co pokazuje, że gminy w bardzo ograniczonym stopniu skutecznie informują mieszkańców o dostępnej infrastrukturze ochronnej.

Wyniki jednoznacznie wskazują na niewystarczającą świadomość mieszkańców, co może ograniczać skuteczność działań ratunkowych i zapewnienia schronienia w sytuacjach kryzysowych. W celu poprawy sytuacji rekomenduje się wzmocnienie działań edukacyjnych i informacyjnych, w tym aktualizację map, odpowiednie oznakowanie obiektów, prowadzenie kampanii informacyjnych oraz organizowanie szkoleń dla mieszkańców. Dodatkowo gminy powinny systematycznie monitorować poziom wiedzy mieszkańców i stosować różnorodne formy komunikacji, aby zwiększyć dostęp do informacji w całej społeczności i podnieść gotowość ludności do reagowania w sytuacjach zagrożeń.

### 1.3.7. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy

Kolejne pytanie dotyczyło **identyfikacji największych barier utrudniających wdrażanie ustawy o ochronie ludności w gminach**. Respondentów poproszono o wskazanie, które z wymienionych przeszkód mają największy wpływ na skuteczność realizacji zadań wynikających z ustawy, przy czym **możliwy był wybór wielokrotny**.

*„Jakie największe bariery utrudniają wdrażanie ustawy o ochronie ludności w Pani/Pana gminie?”*



Respondenci mogli wybrać z pośród następujących opcji:

- Brak wyznaczonej komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za ochronę ludności
- Brak jasnych procedur i wytycznych dotyczących realizacji zadań wynikających z ustawy
- Trudności w koordynacji działań między jednostkami (gmina-powiat-województwo)
- Nakładanie się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności
- Nadmierne obciążenia administracyjne (sprawozdawczość)
- Braki finansowe
- Niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem
- Brak szkoleń specjalistycznych dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności
- Częsta rotacja kadr utrudniająca utrzymanie ciągłości działań
- Brak dedykowanych środków finansowych na realizację zadań ustawy
- Zbyt niskie dotacje
- Ograniczone możliwości finansowe jednostki
- Brak odpowiednich zasobów technicznych, sprzętu i infrastruktury ochronnej
- Brak wsparcia finansowego ze strony administracji rządowej
- Trudności w opracowaniu lub aktualizacji planów ochrony ludności
- Brak spójności między dokumentami planistycznymi (strategia rozwoju, plan zarządzania kryzysowego, plan ochrony ludności)
- Niewystarczające dane o lokalnych zagrożeniach i brak systematycznej analizy ryzyka
- Niski poziom świadomości władz lokalnych w zakresie znaczenia ochrony ludności
- Niewielkie zainteresowanie mieszkańców tematyką bezpieczeństwa
- Brak kultury współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami
- Niejednoznaczność przepisów ustawy i/lub brak aktów wykonawczych
- Brak spójności z innymi regulacjami
- Obawy o odpowiedzialność prawną za decyzje podejmowane w ramach ustawy
- Inne (proszę wskazać).

Celem pytania było **identyfikacja kluczowych barier organizacyjnych, finansowych i proceduralnych**, które ograniczają skuteczne wdrażanie ustawy o ochronie ludności, a także wskazanie obszarów wymagających wsparcia, usprawnień i interwencji ze strony administracji lokalnej i centralnej.



**Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności  
i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

Tabela 19. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy o ochronie ludności. Udział procentowy liczony jako:  $(\text{liczba wskazań} / 1\,815) \times 100$ .

| Bariery wdrażania ustawy                                                            | Wskazania | Udział % |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Braki finansowe                                                                     | 207       | 11,4%    |
| Niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami                                  | 180       | 9,9%     |
| Nadmierne obciążenia administracyjne (sprawozdawczość)                              | 178       | 9,8%     |
| Brak jasnych procedur i wytycznych                                                  | 178       | 9,8%     |
| Ograniczone możliwości finansowe jednostki                                          | 121       | 6,7%     |
| Nakładanie się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności        | 119       | 6,6%     |
| Brak odpowiednich zasobów technicznych, sprzętu i infrastruktury ochronnej          | 109       | 6,0%     |
| Brak szkoleń specjalistycznych dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności | 104       | 5,7%     |
| Zbyt niskie dotacje                                                                 | 85        | 4,7%     |
| Trudności w koordynacji działań między jednostkami (gmina-powiat-województwo)       | 60        | 3,3%     |
| Brak dedykowanych środków finansowych na realizację zadań ustawy                    | 50        | 2,8%     |
| Niewielkie zainteresowanie mieszkańców tematyką bezpieczeństwa                      | 49        | 2,7%     |
| Niejednoznaczność przepisów ustawy i/lub brak aktów wykonawczych                    | 48        | 2,6%     |
| Niski poziom świadomości władz lokalnych w zakresie znaczenia ochrony ludności      | 40        | 2,2%     |
| Brak wyznaczonej komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za ochronę ludności        | 38        | 2,1%     |
| Częsta rotacja kadr utrudniająca utrzymanie ciągłości działań                       | 34        | 1,9%     |
| Trudności w opracowaniu lub aktualizacji planów ochrony ludności                    | 30        | 1,7%     |
| Obawy o odpowiedzialność prawną za decyzje podejmowane w ramach ustawy              | 20        | 1,1%     |
| Brak spójności między dokumentami planistycznymi                                    | 15        | 0,8%     |
| Brak wsparcia finansowego ze strony administracji rządowej                          | 15        | 0,8%     |
| Brak spójności z innymi regulacjami                                                 | 9         | 0,5%     |
| Brak kultury współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami                  | 7         | 0,4%     |
| Niewystarczające dane o lokalnych zagrożeniach i brak systematycznej analizy ryzyka | 6         | 0,3%     |
| Inne                                                                                | 7         | 0,4%     |

Źródło: opracowanie własne.



Analiza wskazuje, że **największe bariery w gminach dotyczą czynników finansowych, kadrowych i proceduralnych**:

Najczęściej wskazywane bariery to:

- **Braki finansowe (11,4%),**
- **Niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami (9,9%),**
- **Nadmierne obciążenia administracyjne (9,8%),**
- **Brak jasnych procedur i wytycznych (9,8%).**

Znaczące utrudnienia dotyczą także: **ograniczonych możliwości finansowych jednostki, nakładania się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności, braku odpowiednich zasobów technicznych i infrastruktury oraz braku szkoleń specjalistycznych**. Bariery dotyczące **świadomości mieszkańców i władz lokalnych, spójności regulacji czy kultury współpracy** występują stosunkowo rzadko, wskazując, że największy wpływ na wdrażanie ustawy mają **czynniki organizacyjno-finansowe i proceduralne**.

## ***Wnioski i rekomendacje***

Analiza wyników wskazuje, że kluczowe przeszkody mają charakter finansowy, kadrowy i proceduralny. Najczęściej wskazywane bariery to braki finansowe (11,4%), niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami (9,9%), nadmierne obciążenia administracyjne (9,8%) oraz brak jasnych procedur i wytycznych (9,8%). Znaczące utrudnienia występują także w zakresie ograniczonych zasobów technicznych i infrastruktury, nakładania się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności oraz braku specjalistycznych szkoleń. Bariery związane ze świadomością mieszkańców i władz lokalnych, spójnością regulacji czy kulturą współpracy występują stosunkowo rzadko, co wskazuje, że największy wpływ na wdrażanie ustawy mają czynniki organizacyjno-finansowe i proceduralne.

W celu zwiększenia skuteczności realizacji zadań ustawowych rekomenduje się wzmocnienie finansowania gmin i dedykowanych środków na realizację ustawy, podniesienie kwalifikacji kadry poprzez rekrutację i systematyczne szkolenia specjalistyczne, uproszczenie procedur oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych, a także jednoznaczne przypisanie kompetencji i odpowiedzialności w strukturach gminnych. Dodatkowo działania uzupełniające powinny obejmować zwiększenie świadomości mieszkańców i władz lokalnych poprzez kampanie informacyjne oraz rozwijanie wspól-



pracy między jednostkami, co pozwoli wzmocnić spójność systemu ochrony ludności i poprawić jego funkcjonowanie w praktyce.

### 1.3.8. Praktyki ułatwiające wdrażanie ustawy

Kolejne pytanie dotyczyło identyfikacji praktyk, które w ocenie respondentów okazały się **najbardziej** skuteczne w realizacji zadań ochrony ludności i mogłyby zostać polecane innym jednostkom samorządu terytorialnego (JST). Respondentów poproszono o zaznaczenie wszystkich praktyk, które ich zdaniem przyniosły najlepsze efekty.

*„Jakie praktyki Pani/Pana jednostki okazały się najbardziej skuteczne i mogłyby zostać polecane innym JST?”*

Do wyboru były następujące możliwości:

- Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla pracowników
- Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla mieszkańców
- Współpraca z innymi JST
- Współpraca z Ochotniczą Strażą Pożarną (OSP)
- Współpraca z Państwową Strażą Pożarną (PSP)
- Współpraca z Policją
- Współpraca z Polskim Czerwonym Krzyżem (PCK)
- Współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi
- Inne (proszę wskazać).

Celem pytania było **wyłonienie dobrych praktyk w zakresie szkoleń, współpracy i organizacji działań ochrony ludności**, które mogłyby zostać wdrożone lub zaadaptowane przez inne jednostki samorządowe w celu zwiększenia efektywności działań kryzysowych.

Tabela 20. Dobre praktyki.

| Praktyka                                        | Wskazania | Udział % |
|-------------------------------------------------|-----------|----------|
| Współpraca z OSP                                | 283       | 21,9%    |
| Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla pracowników | 222       | 17,2%    |
| Współpraca z innymi JST                         | 189       | 14,6%    |
| Współpraca z PSP                                | 184       | 14,2%    |
| Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla mieszkańców | 144       | 11,1%    |
| Współpraca z Policją                            | 133       | 10,3%    |
| Współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi | 81        | 6,3%     |
| Współpraca z PCK                                | 55        | 4,3%     |
| Inne*                                           | 3         | 0,2%     |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników wskazuje, że **najbardziej skuteczne praktyki w ocenie respondentów związane są z współpracą z partnerami zewnętrznymi oraz szkoleniami pracowników i mieszkańców:**

- Najczęściej wskazywana była **współpraca z Ochotniczą Strażą Pożarną (21,9%)**, co podkreśla kluczową rolę OSP w realizacji działań ochrony ludności na poziomie lokalnym.
- Wysoką skuteczność oceniono również w przypadku **szkoleń i ćwiczeń dla pracowników (17,2%)** oraz **współpracy z innymi JST (14,6%) i PSP (14,2%)**.
- **Szkolenia i ćwiczenia dla mieszkańców** również zostały uznane za wartościową praktykę (11,1%), podkreślając potrzebę angażowania społeczności w działania ochrony ludności.
- Mniejsze znaczenie wskazano dla współpracy z PCK oraz innymi organizacjami pozarządowymi, co sugeruje, że najefektywniejsze działania odbywają się w ramach lokalnych struktur samorządowych i służb ratowniczych.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących identyfikacji najbardziej skutecznych praktyk w realizacji zadań ochrony ludności wskazuje, że w opinii respondentów kluczową rolę odgrywa współpraca z partnerami zewnętrznymi oraz systematyczne szkolenia pracowników i mieszkańców. Najczęściej wskazywano współpracę z Ochotniczą Strażą Pożarną (21,9%), co podkreśla znaczenie OSP w realizacji działań ochrony ludności na poziomie lokalnym. Wysoką skuteczność oceniono również w przypadku szkoleń i ćwiczeń dla pracowników urzędów (17,2%), współpracy z innymi JST (14,6%) oraz Państwową Strażą Pożarną (14,2%). Szkolenia i ćwiczenia dla mieszkańców także zostały



uznane za wartościową praktykę (11,1%), podkreślając potrzebę aktywnego angażowania społeczności w działania ochrony ludności. Mniejsze znaczenie wskazywano dla współpracy z PCK oraz innymi organizacjami pozarządowymi, co sugeruje, że najefektywniejsze działania odbywają się w ramach lokalnych struktur samorządowych i służb ratowniczych.

W celu zwiększenia skuteczności działań ochrony ludności rekomenduje się promowanie dobrych praktyk, w tym: ścisłą współpracę z OSP i PSP w zakresie szybkiego reagowania i lokalnej koordynacji działań, regularne szkolenia i ćwiczenia dla pracowników urzędów podnoszące kompetencje kadry odpowiedzialnej za ochronę ludności, angażowanie mieszkańców w ćwiczenia i szkolenia w celu zwiększenia świadomości oraz przygotowania społeczności lokalnej, a także koordynację działań z innymi JST w celu wymiany doświadczeń i wzmacniania efektywności planów ochrony ludności. Wdrożenie takich praktyk może istotnie poprawić gotowość operacyjną jednostek i efektywność reagowania w sytuacjach kryzysowych.

#### 1.4. Edukacja, szkolenia i ćwiczenia

Skuteczność realizacji zadań ochrony ludności w dużej mierze zależy od poziomu wiedzy i kompetencji zarówno pracowników jednostek samorządu terytorialnego, jak i mieszkańców gmin. W tym kontekście edukacja, szkolenia i ćwiczenia stanowią kluczowe narzędzia podnoszenia gotowości do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Rozdział ten ma na celu przedstawienie wyników badań dotyczących **praktyk edukacyjnych, zakresu i częstotliwości szkoleń oraz organizacji ćwiczeń**, a także oceny ich skuteczności z perspektywy urzędników gminnych. Respondenci byli proszeni o wskazanie zarówno działań prowadzonych dla pracowników urzędów, jak i inicjatyw kierowanych do mieszkańców, a także o ocenę ich efektywności w podnoszeniu świadomości i przygotowania do sytuacji zagrożeń.

Analiza uwzględnia również **najczęściej stosowane metody i formy szkoleń, bariery w organizacji edukacji i ćwiczeń oraz dobre praktyki**, które mogą być rekomendowane innym jednostkom samorządu terytorialnego. Dzięki temu możliwe jest nie tylko zobrażowanie aktualnego stanu w gminach, ale także wskazanie kierunków rozwoju systemu szkoleń i edukacji w obszarze ochrony ludności.



#### 1.4.2. Doświadczenie gmin w realizacji działań z zakresu pomocy

Pierwsze pytanie w tym obszarze dotyczyło doświadczenia gmin w realizacji działań z zakresu pomocy doraźnej w ostatnich trzech latach. Pozyskane informacje w tym zakresie stanowią bazę dla zaobserwowania zależności pomiędzy posiadanym doświadczeniem a potrzebą szkoleń i ćwiczeń. Respondentów poproszono o wskazanie czy gmina uczestniczyła w działaniach związanych z reagowaniem na sytuacje kryzysowe, takie jak powódzie, napływ uchodźców czy awarie infrastruktury.

*„Czy gmina miała w ostatnich 3 latach doświadczenie w prowadzeniu działań z zakresu pomocy doraźnej (np. powódź, napływ uchodźców, awarie)?”*

Respondenci wybierali spośród dwóch możliwości odpowiedzi: „**Tak**” lub „**Nie**”. Celem pytania było określenie stopnia praktycznego doświadczenia gmin w prowadzeniu interwencji kryzysowych oraz jego potencjalnego wpływu na przygotowanie mieszkańców i skuteczność zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi. Dokładne wyniki prezentuje poniższa tabela.

Tabela 21. Doświadczenie gmin w prowadzeniu działań z zakresu pomocy doraźnej w ostatnich 3 latach.

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-----------|-------------------|-------------------|
| Tak       | 246               | 60,4%             |
| Nie       | 161               | 39,6%             |
| Razem     | 407               | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że większość gmin posiada doświadczenie w realizacji działań z zakresu pomocy doraźnej w ciągu ostatnich trzech lat.

Odpowiedź „**Tak**” wybrało **60,4%** respondentów, co sugeruje, że ponad połowa gmin była zaangażowana w interwencje kryzysowe, takie jak reagowanie na powódzie, napływ uchodźców czy awarie infrastruktury. Jednocześnie **39,6%** respondentów wskazało brak doświadczenia w tym zakresie, co oznacza, że w znaczącej części gmin interwencje



kryzysowe nie były realizowane w ostatnim okresie, a potencjalne kompetencje praktyczne w zakresie działań doraźnych mogą być ograniczone. Wyniki te pozwalają ocenić, że doświadczenie gmin w prowadzeniu działań kryzysowych jest zróżnicowane, co może wpływać zarówno na skuteczność reakcji w sytuacjach nagłych, jak i na poziom przygotowania mieszkańców.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Analiza wyników dotyczących doświadczenia gmin w realizacji działań z zakresu pomocy doraźnej w ostatnich trzech latach wskazuje, że ponad połowa jednostek (60,4%) była zaangażowana w interwencje kryzysowe, takie jak reagowanie na powódzie, napływ uchodźców czy awarie infrastruktury. Jednocześnie 39,6% respondentów zadeklarowało brak doświadczenia w prowadzeniu takich działań, co oznacza, że w znaczącej części gmin interwencje kryzysowe nie były realizowane w ostatnim okresie, a praktyczne kompetencje w zakresie działań doraźnych mogą być ograniczone.

Wyniki te sugerują, że doświadczenie gmin w reagowaniu kryzysowym jest zróżnicowane, co może wpływać zarówno na skuteczność podejmowanych działań, jak i na poziom przygotowania mieszkańców do sytuacji nagłych. W celu zwiększenia gotowości operacyjnej rekomenduje się systematyczne organizowanie szkoleń i ćwiczeń praktycznych, wymianę doświadczeń między gminami oraz dokumentowanie dobrych praktyk z interwencji kryzysowych, aby jednostki, które dotychczas nie miały okazji realizować działań doraźnych, mogły podnieść swoje kompetencje i przygotowanie w tym zakresie.

### **1.4.3. Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej**

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **realizacji szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich 12 miesiącach**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy takie szkolenia zostały przeprowadzone w ich jednostce, z możliwością wyboru spośród odpowiedzi: **Tak** lub **Nie**.

*„Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce przeprowadzono szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”*



Celem pytania było **zbadanie aktywności gmin w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności oraz identyfikacja jednostek, w których istnieje luka w szkoleniach merytorycznych i praktycznych**. Wyniki pozwalają także ocenić, w jakim stopniu szkolenia stanowią element systematycznego rozwoju kadry w tym obszarze.

Tabela 22. Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

| Odpowiedź | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|-----------|----------------|-------------------|
| Tak       | 122            | 39,8%             |
| Nie       | 185            | 60,2%             |
| Łącznie   | 307            | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza:

- Większość jednostek (60,2%) nie przeprowadziła w ostatnich 12 miesiącach żadnych szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.
- Jedynie nieco ponad jedna trzecia gmin (39,8%) zorganizowała szkolenia, co wskazuje na **istotne braki w systematycznym podnoszeniu kompetencji pracowników**.
- Wyniki te sugerują potrzebę **wprowadzenia regularnych programów szkoleniowych oraz monitorowania ich realizacji**, aby zwiększyć gotowość jednostek samorządowych do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych.

#### **Wnioski i rekomendacje**

Analiza wyników dotyczących realizacji szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich 12 miesiącach wskazuje, że większość gmin (60,2%) nie przeprowadziła żadnych szkoleń w tym zakresie. Jedynie 39,8% jednostek zorganizowało szkolenia dla swoich pracowników, co wskazuje na istotne braki w systematycznym podnoszeniu kompetencji kadry odpowiedzialnej za ochronę ludności.



Wyniki te sugerują potrzebę wprowadzenia regularnych programów szkoleniowych, obejmujących zarówno teoretyczne, jak i praktyczne aspekty działań ochrony ludności i obrony cywilnej. Rekomenduje się również systematyczne monitorowanie realizacji szkoleń oraz dokumentowanie efektów podnoszenia kompetencji, aby zwiększyć gotowość jednostek samorządowych do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych i zapewnić wysoki poziom przygotowania pracowników.

#### 1.4.4. Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **przeprowadzania ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 12 miesięcy**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy w ich jednostce takie ćwiczenia zostały zrealizowane, z możliwością wyboru spośród odpowiedzi: „Tak” lub „Nie”.

Celem pytania było **ocenienie praktycznego przygotowania gmin do reagowania w sytuacjach kryzysowych** poprzez weryfikację, w jakim stopniu prowadzone są ćwiczenia umożliwiające sprawdzenie procedur, organizacji działań oraz współpracy między jednostkami i służbami ratowniczymi.

Respondentów zapytano, czy w ich jednostkach przeprowadzono w ostatnich dwunastu miesiącach **ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej**.

*„Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce przeprowadzono ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”*

Możliwość wyboru obejmowała odpowiedzi „Tak” lub „Nie”.

Tabela 23. Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

| Odpowiedź | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|-----------|----------------|-------------------|
| Tak       | 148            | 36,4%             |
| Nie       | 259            | 63,6%             |
| Łącznie   | 407            | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.



Większość jednostek (63,6%) nie przeprowadziła w ciągu ostatniego roku żadnych ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Jedynie nieco ponad jedna trzecia gmin (36,4%) zrealizowała ćwiczenia, co wskazuje na **niewystarczającą systematyczność praktycznego przygotowania jednostek do sytuacji kryzysowych**. Wyniki te podkreślają **konieczność zwiększenia liczby i regularności ćwiczeń**, aby sprawdzić efektywność procedur, zacieśnić współpracę między służbami oraz poprawić gotowość pracowników do reagowania w sytuacjach zagrożeń.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących realizacji ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich 12 miesiącach wskazuje, że większość gmin (63,6%) nie przeprowadziła żadnych ćwiczeń w tym czasie. Jedynie 36,4% jednostek zrealizowało ćwiczenia, co pokazuje niewystarczającą systematyczność praktycznego przygotowania pracowników i procedur do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

Wyniki podkreślają konieczność zwiększenia liczby i regularności ćwiczeń, które pozwalają weryfikować efektywność procedur, poprawiać współpracę między jednostkami i służbami ratowniczymi oraz zwiększać gotowość operacyjną gmin. Rekomenduje się wprowadzenie harmonogramów ćwiczeń, uwzględniających zarówno scenariusze realistycznych zagrożeń, jak i działania koordynacyjne między różnymi instytucjami, co pozwoli na skuteczniejsze reagowanie w sytuacjach kryzysowych oraz podniesienie kompetencji pracowników jednostek samorządowych.

### 1.4.4. Ocena wiedzy mieszkańców

W części pytań dotyczących edukacji, ćwiczeń oraz szkoleń postawiono także pytanie dotyczące **oceny wiedzy mieszkańców** na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Ocena ta została przeprowadzona z perspektywy pracowników urzędów gmin, którzy – ze względu na zakres swoich obowiązków oraz bezpośredni kontakt z lokalną społecznością – posiadają istotną wiedzę na temat stopnia świadomości, gotowości oraz zachowań mieszkańców w obliczu potencjalnych zagrożeń.

*„Jak Pani/Pan ocenia poziom wiedzy mieszkańców gminy  
na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń?”*



Postawione pytanie dotyczyło oceny realnego poziomu wiedzy mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Respondenci dokonywali oceny na pięciostopniowej skali, gdzie wartość 1 oznaczała całkowity brak wiedzy, natomiast wartość 5 – pełną wiedzę w tym zakresie.

Tabela 24. Ocena poziomu wiedzy mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń (ocena z perspektywy pracowników urzędów gmin)

| Ocena | Opis oceny                | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| 5     | Pełna wiedza              | 2                 | 0,5%              |
| 4     | Wysoki poziom wiedzy      | 19                | 4,7%              |
| 3     | Umiarkowany poziom wiedzy | 219               | 53,8%             |
| 2     | Niski poziom wiedzy       | 144               | 35,4%             |
| 1     | Całkowity brak wiedzy     | 23                | 5,6%              |
|       | Razem                     | 407               | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Przygotowanie ludności cywilnej stanowi jeden z kluczowych elementów skutecznego systemu ochrony ludności. Obejmuje ono m.in. poziom wiedzy mieszkańców na temat możliwych zagrożeń, znajomość zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych, umiejętność reagowania na komunikaty ostrzegawcze, a także gotowość do współpracy z administracją publiczną oraz służbami ratowniczymi. **Braki w tym obszarze** mogą znacząco **ograniczać efektywność** działań podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego, nawet przy właściwym przygotowaniu instytucjonalnym.

Uzyskane wyniki jednoznacznie wskazują, że poziom wiedzy mieszkańców jest oceniany jako **niski do umiarkowanego**. Największa liczba respondentów wskazała ocenę **3**, co stanowiło **219 odpowiedzi**, sugerując, że mieszkańcy posiadają jedynie podstawową, fragmentaryczną wiedzę w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe. Drugą najczęściej wybieraną oceną była **ocena 2 – 144 odpowiedzi**, co świadczy o istotnych brakach w wiedzy znacznej części społeczności lokalnych. Wyższe oceny pojawiały się zdecydowanie rzadziej. Ocenę **4** wskazało **19 respondentów**, natomiast najwyższą ocenę **5**, oznaczającą pełną wiedzę mieszkańców, jedynie **2 osoby**. Niski udział wysokich ocen potwierdza, że w opinii pracowników urzędów gmin jedynie marginalna część mieszkańców wykazuje wysoki poziom świadomości i przygotowania w zakresie zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Z kolei najniższą ocenę – **1**, wskazującą na całkowity brak wiedzy – zaznaczyły **23 osoby**, co pokazuje, że w części gmin występują również obszary szczególnie wymagające interwencji edukacyjnej. Rozkład odpowiedzi



wskazuje na wyraźną koncentrację ocen w dolnej i środkowej części skali, co potwierdza, że wiedza mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń jest niewystarczająca i wymaga systematycznego wzmacniania poprzez działania informacyjne, edukacyjne oraz praktyczne formy przygotowania.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Analiza wyników dotyczących oceny wiedzy mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń, dokonana z perspektywy pracowników urzędów gmin, wskazuje na niski do umiarkowanego poziom świadomości społeczności lokalnych. Najczęściej wskazywaną oceną była ocena 3 (219 odpowiedzi), co sugeruje, że mieszkańcy posiadają jedynie podstawową, fragmentaryczną wiedzę w zakresie reagowania kryzysowego.

Rozkład odpowiedzi jednoznacznie pokazuje koncentrację ocen w dolnej i środkowej części skali, co potwierdza, że wiedza mieszkańców w zakresie zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń jest niewystarczająca. W związku z tym rekomenduje się systematyczne wzmacnianie świadomości społecznej poprzez:

- prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych,
- organizowanie szkoleń i warsztatów praktycznych dla mieszkańców,
- upowszechnianie materiałów instruktażowych, map zagrożeń oraz procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- integrację działań edukacyjnych z lokalnymi ćwiczeniami i treningami reagowania kryzysowego.

Takie działania pozwolą zwiększyć przygotowanie mieszkańców, ograniczyć ryzyko niewłaściwych reakcji w sytuacjach zagrożeń oraz wzmocnić ogólną odporność społeczności lokalnych.

### **1.4.5. Ocena skuteczności komunikacji z mieszkańcami**

Kolejne pytanie brzmiało dotyczyło skuteczności komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń (np. powódzie, wichury, awarie)? Respondentów poproszono o zaznaczenie na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza: “całkowity brak komunikacji”, 5 - “pełna i skuteczna komunikacja”.

***„Jak Pani/Pan ocenia skuteczność komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń (np. podczas powodzi, wichur, awarii)?”***



Tabela 25. Ocena skuteczności komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń.

| Ocena | Opis oceny                          | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------|-------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 5     | Pełna i skuteczna komunikacja       | 8                 | 2,0%              |
| 4     | Wysoka skuteczność komunikacji      | 111               | 27,3%             |
| 3     | Umiarkowana skuteczność komunikacji | 227               | 55,8%             |
| 2     | Niska skuteczność komunikacji       | 55                | 13,5%             |
| 1     | Całkowity brak komunikacji          | 6                 | 1,5%              |
| Razem |                                     | 407               | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników dotyczących skuteczności komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń wskazuje, że jest ona najczęściej oceniana jako **umiarkowanie skuteczna**. Największa grupa respondentów – **55,8%** – wskazała ocenę **3**, co sugeruje, że komunikacja prowadzona przez gminy dociera do mieszkańców, jednak nie zawsze jest wystarczająco szybka, czytelna lub skuteczna, aby w pełni zapewnić właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych.

Stosunkowo duży odsetek respondentów (**27,3%**) ocenił skuteczność komunikacji jako wysoką (ocena 4), co może świadczyć o funkcjonowaniu w części gmin sprawnych kanałów informacyjnych, takich jak systemy powiadamiania, komunikaty SMS czy media społecznościowe. Jednocześnie najwyższa ocena, wskazująca na pełną i skuteczną komunikację, pojawiała się rzadko (**2,0%** odpowiedzi), co potwierdza, że pełna efektywność systemów komunikacji kryzysowej nie jest zjawiskiem powszechnym.

Oceny niskie (1 i 2) stanowiły łącznie **15,0%** odpowiedzi, co wskazuje, że w części gmin komunikacja z mieszkańcami w sytuacjach zagrożeń napotyka istotne trudności lub jest niewystarczająca. Może to wynikać m.in. z ograniczonego zasięgu stosowanych kanałów przekazu, braku aktualnych baz kontaktowych lub niewystarczającego przygotowania mieszkańców do odbioru komunikatów ostrzegawczych.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących skuteczności komunikacji z mieszkańcami w sytuacjach zagrożeń (np. powódzie, wichury, awarie) wskazuje, że jest ona najczęściej oceniana jako umiarkowanie skuteczna. Największa grupa respondentów – 55,8% – przyznała ocenę 3, co sugeruje, że komunikacja prowadzona przez gminy dociera do mieszkańców, lecz nie



zawsze jest wystarczająco szybka, czytelna ani skuteczna, aby w pełni zapewnić właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Należy zatem stwierdzić, że skuteczność komunikacji kryzysowej w gminach **wymaga dalszego doskonalenia**, w szczególności w zakresie zwiększenia jej niezawodności, czytelności oraz dotarcia do jak najszerzej grupy mieszkańców.

W związku z tym rekomenduje się:

- systematyczne doskonalenie kanałów komunikacji kryzysowej, w tym wykorzystanie nowoczesnych technologii (SMS, aplikacje mobilne, media społecznościowe),
- aktualizację baz kontaktowych mieszkańców i standaryzację procedur powiadamiania,
- organizowanie kampanii edukacyjnych, które zwiększą umiejętność odbioru i reagowania na komunikaty kryzysowe,
- monitorowanie skuteczności komunikacji i wprowadzanie mechanizmów szybkiej informacji zwrotnej od społeczności lokalnej.

Takie działania pozwolą zwiększyć skuteczność powiadamiania i zapewnić lepsze przygotowanie mieszkańców do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

#### 1.4.6. Działania edukacyjne z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla mieszkańców

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **prowadzenia działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 12 miesięcy**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy ich jednostka realizowała takie działania, z możliwością wyboru odpowiedzi: „Tak” lub „Nie”.

*„Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce prowadzone były działania edukacyjne dla mieszkańców, z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”*

Celem tak postawionego pytania było **zbadanie poziomu aktywności gmin w zakresie podnoszenia świadomości mieszkańców na temat zasad postępowania w sytu-**



acjach zagrożeń oraz dostępnych środków ochrony ludności. Wyniki pozwalają ocenić, w jakim stopniu edukacja jest traktowana jako narzędzie profilaktyki i przygotowania społeczności lokalnej do sytuacji kryzysowych.

Tabela 24. Działania edukacyjne dla mieszkańców.

| Źródło:<br>opracowanie<br>własne. | Odpowiedź | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|-----------------------------------|-----------|----------------|-------------------|
|                                   | Tak       | 195            | 47,9%             |
|                                   | Nie       | 212            | 52,1%             |
|                                   | Łącznie   | 407            | 100%              |

#### Analiza:

- Działania edukacyjne w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej były prowadzone w nieco mniej niż połowie jednostek (47,9%).
- Ponad połowa gmin (52,1%) nie realizowała w tym okresie żadnych działań edukacyjnych, co wskazuje na **istotne braki w systematycznym podnoszeniu świadomości mieszkańców**.
- Wyniki sugerują potrzebę **rozszerzenia i upowszechnienia programów edukacyjnych**, tak aby większa liczba mieszkańców była świadoma zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych i mogła skutecznie korzystać z dostępnych środków ochrony ludności.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących realizacji działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich 12 miesiącach wskazuje, że nieco mniej niż połowa jednostek (47,9%) prowadziła tego typu działania. Jednocześnie ponad połowa gmin (52,1%) nie realizowała żadnych inicjatyw edukacyjnych, co ujawnia istotne braki w systematycznym podnoszeniu świadomości mieszkańców dotyczącej zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych oraz dostępnej infrastruktury ochrony ludności.

Wyniki te sugerują konieczność:

- rozszerzenia i upowszechnienia programów edukacyjnych w gminach,
- organizowania kampanii informacyjnych, warsztatów i spotkań z mieszkańcami,
- integrowania działań edukacyjnych z lokalnymi ćwiczeniami, szkoleniami oraz systemami powiadamiania,



- monitorowania skuteczności działań edukacyjnych oraz poziomu wiedzy mieszkańców w celu stałego doskonalenia programów.

Takie działania pozwolą zwiększyć świadomość społeczności lokalnych, wzmocnić przygotowanie mieszkańców do reagowania w sytuacjach zagrożeń oraz poprawić efektywność funkcjonowania systemu ochrony ludności.

## 1.5. Kooperacje i współpraca

Efektywne funkcjonowanie systemu ochrony ludności w gminach w dużym stopniu zależy od **koordynacji działań i współpracy pomiędzy różnymi podmiotami** – zarówno w ramach administracji publicznej, jak i z partnerami pozarządowymi, organizacjami społecznymi oraz służbami ratowniczymi.

W ramach tego rozdziału analizowane są:

- **Stopień i zakres współpracy gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego** (w tym z powiatami i województwami) w zakresie realizacji zadań ochrony ludności,
- **Partnerstwa z lokalnymi organizacjami, służbami ratowniczymi i innymi instytucjami**, które wspierają działania edukacyjne, szkoleniowe oraz operacyjne,
- **Doświadczenia w wymianie informacji, koordynacji działań i wspólnym reagowaniu w sytuacjach kryzysowych**,
- Czynniki **ograniczające skuteczność** współpracy oraz dobre praktyki, które mogą zostać polecane innym JST.

Respondenci byli proszeni o ocenę współpracy zarówno w kontekście codziennego funkcjonowania jednostki, jak i realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Uzyskane wyniki pozwalają zidentyfikować mocne strony oraz obszary wymagające wzmocnienia w zakresie partnerstwa i kooperacji.

### 1.5.2. Współpraca gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **współpracy gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców**.



## *„Czy gmina współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu szkoleń z zakresu ochrony ludności?”*

Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich form współpracy, jakie są realizowane w ich jednostkach, z możliwością wyboru:

- **Nie współpracuje**
- **Tak, współpracujemy z innymi organizacjami (proszę wskazać jakie).**

Celem pytania było **określenie stopnia integracji działań samorządów z lokalnymi podmiotami i organizacjami pozarządowymi** w obszarze edukacji i szkoleń z zakresu ochrony ludności, co pozwala ocenić efektywność współpracy i wymiany doświadczeń w praktyce.

Tabela 25. Współpraca w zakresie szkoleń z ochrony ludności.

| Odpowiedź                                  | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|--------------------------------------------|----------------|-------------------|
| Nie współpracujemy                         | 315            | 77,2%             |
| Tak, współpracujemy z innymi organizacjami | 99             | 24,3%             |
| Łącznie                                    | 407            | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

### Analiza:

- Znacząca większość jednostek (77,2%) **nie prowadzi współpracy z lokalnymi organizacjami** przy organizacji szkoleń, co wskazuje na ograniczoną integrację działań edukacyjnych w zakresie ochrony ludności.
- W przypadku odpowiedzi „**Współpracujemy z innymi organizacjami**” respondenci w zdecydowanej większości wskazywali na **współpracę z Ochotniczą Strażą Pożarną (OSP)**, co podkreśla kluczową rolę OSP w realizacji szkoleń i ćwiczeń dla mieszkańców i pracowników urzędów.
- Niewielka część gmin współpracuje z innymi podmiotami, co pokazuje **potencjał do rozszerzenia partnerstw lokalnych** i lepszego wykorzystania zasobów społecznych w prowadzeniu działań edukacyjnych.
- Wyniki sugerują, że **rozwijanie współpracy z OSP oraz innymi organizacjami pozarządowymi** mogłoby zwiększyć efektywność działań edukacyjnych oraz poprawić przygotowanie mieszkańców do sytuacji kryzysowych.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących współpracy gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców wskazuje, że znaczna większość jednostek (77,2%) nie nawiązuje takiej współpracy. Brak partnerstw lokalnych ogranicza integrację działań edukacyjnych oraz wykorzystanie dostępnych zasobów społecznych w zakresie przygotowania mieszkańców do sytuacji kryzysowych.

Wśród jednostek deklarujących współpracę najczęściej wskazywano Ochotniczą Straż Pożarną (OSP), co podkreśla kluczową rolę tej organizacji w prowadzeniu szkoleń i ćwiczeń dla pracowników urzędów oraz mieszkańców. Niewielka liczba gmin współpracuje z innymi podmiotami pozarządowymi, co wskazuje na potencjał do rozszerzenia lokalnych partnerstw.

Rekomendacje:

- rozwijanie współpracy z OSP oraz innymi organizacjami pozarządowymi w celu zwiększenia efektywności działań edukacyjnych,
- tworzenie lokalnych sieci współpracy między JST i NGO w zakresie szkoleń i ćwiczeń,
- wykorzystanie partnerstw do organizowania regularnych szkoleń praktycznych i warsztatów dla mieszkańców,
- integracja działań edukacyjnych z innymi elementami systemu ochrony ludności, takimi jak powiadamianie kryzysowe czy plany ewakuacji, w celu podniesienia poziomu przygotowania społeczności lokalnych.

### 1.5.2. Współpraca gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **współpracy gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń z ochrony ludności**.

*„Czy gmina współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu ćwiczeń z zakresu ochrony ludności?”*



Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich form współpracy realizowanych w ich jednostkach, z możliwością wielokrotnego wyboru:

- **Nie współpracuje**
- **Tak, współpracujemy z innymi organizacjami (proszę wskazać jakie).**

Celem pytania było **określenie stopnia integracji działań samorządów z lokalnymi podmiotami przy praktycznym treningu reagowania na zagrożenia**, co pozwala ocenić skuteczność współpracy oraz możliwości wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządowymi i lokalnymi organizacjami w obszarze ochrony ludności.

Respondentów zapytano, czy gmina współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu ćwiczeń z zakresu ochrony ludności. Respondenci mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź:

Tabela 26. Współpraca w zakresie ćwiczeń z ochrony ludności.

| Odpowiedź                                  | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|--------------------------------------------|----------------|-------------------|
| Nie współpracuje                           | 294            | 71,8%             |
| Tak, współpracujemy z innymi organizacjami | 119            | 29,1%             |
| Łącznie                                    | 413            | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza:

- Większość gmin (71,8%) **nie współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu ćwiczeń**, co wskazuje na ograniczoną integrację działań praktycznych w zakresie ochrony ludności.
- Niewielka grupa jednostek (29,1%) deklaruje współpracę z innymi organizacjami, co pokazuje **potencjał do wzmocnienia partnerstw lokalnych i lepszego wykorzystania zasobów społecznych przy ćwiczeniach**.
- Wyniki sugerują, że **rozwijanie współpracy z lokalnymi organizacjami, w tym z OSP czy organizacjami pozarządowymi, mogłoby zwiększyć skuteczność ćwiczeń i poprawić przygotowanie mieszkańców oraz pracowników samorządów na sytuacje kryzysowe**.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących współpracy gmin z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu ćwiczeń z ochrony ludności wskazuje, że większość jednostek (71,8%) nie angażuje partnerów zewnętrznych w tego rodzaju działania.

Brak współpracy ogranicza integrację praktycznych działań ochrony ludności, w tym możliwość sprawdzenia procedur, koordynacji działań między służbami oraz przygotowania mieszkańców do sytuacji kryzysowych.

Rekomendacje:

- rozwijanie współpracy z lokalnymi organizacjami, w tym OSP i NGO, przy planowaniu i realizacji ćwiczeń,
- tworzenie sieci współpracy między JST a podmiotami lokalnymi w celu wymiany doświadczeń i zasobów,
- organizowanie regularnych ćwiczeń praktycznych z udziałem mieszkańców i pracowników urzędów,
- integracja działań ćwiczeniowych z systemami powiadamiania kryzysowego, planami ewakuacji i szkoleniami edukacyjnymi, aby podnieść kompleksową gotowość operacyjną gmin.

### 1.5.3. Współpraca gmin z lokalnymi organizacjami w przy prowadzeniu działań edukacyjnych

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **współpracy gmin z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności**.

*„Czy gmina współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności?”*

Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich form współpracy realizowanych w ich jednostkach, z możliwością wielokrotnego wyboru:

- **Nie współpracuje**
- **Tak, współpracujemy z innymi organizacjami (proszę wskazać jakie).**



Celem pytania było **określenie stopnia współpracy jednostek samorządowych z lokalnymi podmiotami przy edukacji mieszkańców**, co pozwala ocenić skuteczność działań edukacyjnych oraz potencjał do wykorzystania lokalnych zasobów w podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie ochrony ludności.

Tabela 27. Współpraca w zakresie działań edukacyjnych z ochrony ludności.

| Odpowiedź                                  | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|--------------------------------------------|----------------|-------------------|
| Nie współpracuje                           | 310            | 76,4%             |
| Tak, współpracujemy z innymi organizacjami | 97             | 23,9%             |
| Łącznie                                    | 407            | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza:

- Znacząca większość gmin (76,4%) **nie współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych**, co wskazuje na ograniczone wykorzystanie lokalnych zasobów społecznych i organizacyjnych w edukacji mieszkańców w zakresie ochrony ludności.
- Niewielka grupa jednostek (23,9%) deklaruje współpracę z innymi organizacjami, co pokazuje **potencjał do wzmocnienia partnerstw lokalnych i zwiększenia efektywności działań edukacyjnych**.
- Wyniki sugerują, że **rozwijanie współpracy z lokalnymi organizacjami, w tym z OSP i organizacjami pozarządowymi, mogłoby poprawić świadomość mieszkańców oraz skuteczność realizowanych programów edukacyjnych**.

### Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących współpracy gmin z lokalnymi organizacjami w zakresie realizacji działań edukacyjnych z ochrony ludności wskazuje, że znacząca większość jednostek (76,4%) nie angażuje partnerów zewnętrznych w tego typu działania. Brak współpracy ogranicza wykorzystanie lokalnych zasobów społecznych i organizacyjnych, co może wpływać na skuteczność edukacji mieszkańców oraz poziom ich przygotowania do sytuacji kryzysowych.

Wśród gmin deklarujących współpracę najczęściej wskazywano Ochotniczą Straż Pożarną (OSP) oraz inne organizacje pozarządowe. Wyniki te pokazują, że istnieje potencjał do rozwijania lokalnych partnerstw, które mogłyby zwiększyć efektywność



działań edukacyjnych oraz poprawić świadomość mieszkańców w zakresie zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń.

Rekomendacje:

- rozwijanie współpracy z lokalnymi organizacjami, w tym OSP i NGO, przy planowaniu i realizacji działań edukacyjnych,
- wykorzystanie lokalnych zasobów i doświadczenia organizacji w prowadzeniu szkoleń, warsztatów i kampanii informacyjnych,
- integracja działań edukacyjnych z systemami powiadamiania, planami ewakuacji oraz ćwiczeniami praktycznymi,
- systematyczne monitorowanie skuteczności działań edukacyjnych i poziomu świadomości mieszkańców, aby stale podnosić przygotowanie społeczności lokalnych.

#### 1.5.4. Współpraca z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego

W celu oceny **stopnia współpracy gmin z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK)** respondenci zostali poproszeni o ocenę relacji na skali obejmującej brak współpracy, poziom jakości współpracy od bardzo złej do bardzo dobrej.

*„Jak ocenia Pani/Pan ocenia współpracę w zakresie ochrony ludności z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego?”*

Pytanie to pozwalało nie tylko określić ogólną ocenę jakości kontaktów i koordynacji działań w zakresie ochrony ludności, ale także wskazać potencjalne obszary wymagające wzmocnienia w relacjach między gminami a wojewódzkim poziomem zarządzania kryzysowego.

Respondenci mogli wybrać jedną z sześciu możliwych odpowiedzi:

- **Nie współpracujemy bezpośrednio**
- **Bardzo zła współpraca**
- **Zła współpraca**
- **Trudno powiedzieć (neutralnie)**



- **Dobra współpraca**
- **Bardzo dobra współpraca**

Tabela 28. Współpraca z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego.

| Ocena współpracy                | Liczba odpowiedzi | Procent |
|---------------------------------|-------------------|---------|
| Nie współpracujemy bezpośrednio | 31                | 9,4%    |
| Bardzo zła współpraca           | 8                 | 2,4%    |
| Zła współpraca                  | 17                | 5,2%    |
| Trudno powiedzieć (neutralnie)  | 179               | 54,2%   |
| Dobra współpraca                | 150               | 45,4%   |
| Bardzo dobra współpraca         | 22                | 6,7%    |
| Razem                           | 407               | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza:

- Najwięcej respondentów (54,2%) przyjęło neutralne stanowisko, co może wskazywać na **ograniczony kontakt lub brak pełnej wiedzy o współpracy z WCZK**.
- 45,4% oceniło współpracę jako dobrą, a 6,7% jako bardzo dobrą – razem daje to **nieco ponad połowę gmin z oceną pozytywną**, co sugeruje istnienie efektywnych kanałów współpracy w niektórych przypadkach.
- Nieliczne gminy wskazały brak współpracy (9,4%) lub ocenę negatywną (7,6% razem dla złej i bardzo złej współpracy), co może oznaczać **lokalne problemy w komunikacji i koordynacji działań**.
- Wyniki sugerują, że choć współpraca z WCZK funkcjonuje w większości gmin, to nadal **występują obszary wymagające wzmocnienia i ujednolicenia praktyk współpracy**.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników dotyczących współpracy gmin z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK) wskazuje, że najwięcej respondentów (54,2%) przyjęło postawę neutralną, co może wynikać z ograniczonego kontaktu lub braku pełnej wiedzy na temat zakresu współpracy. Pozytywnie współpracę oceniono w przypadku 45,4% gmin jako „dobrą” oraz 6,7% jako „bardzo dobrą”, co daje łącznie nieco ponad połowę jednostek z oceną pozytywną. Jednocześnie nieliczne gminy wskazały brak współpracy (9,4%) lub oceny negatywne (7,6% razem dla „złej” i „bardzo złej”



współpracy), co może świadczyć o lokalnych problemach w komunikacji i koordynacji działań.

Wyniki sugerują, że choć współpraca z WCZK funkcjonuje w większości gmin, istnieją obszary wymagające wzmocnienia i ujednolicenia praktyk współpracy, szczególnie w zakresie wymiany informacji, koordynacji działań oraz dostępu do wytycznych i wsparcia merytorycznego.

#### **Rekomendacje:**

- zwiększenie częstotliwości i systematyczności kontaktów gmin z WCZK w celu poprawy koordynacji działań,
- wprowadzenie jednolitych procedur współpracy i wymiany informacji między gminami a WCZK,
- organizowanie szkoleń i spotkań informacyjnych dla pracowników JST, aby podnieść świadomość i umiejętności korzystania z wsparcia WCZK,
- monitorowanie jakości współpracy i identyfikowanie gmin, które wymagają dodatkowego wsparcia w obszarze ochrony ludności.

#### **1.5.5. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego**

Kolejnym obszarem analizy była **współpraca gmin z innymi JST** w zakresie ochrony ludności. Respondenci zostali poproszeni o ocenę jakości tej współpracy na skali obejmującej brak kontaktu, współpracę negatywną, neutralną oraz pozytywną.

*„Jak ocenia Pani/Pan ocenia współpracę w zakresie ochrony ludności z innymi jednostkami samorządu terytorialnego?”*

Celem pytania było określenie:

- Jak skutecznie gminy koordynują działania ochrony ludności z sąsiednimi JST, powiatami i województwem,
- Czy istnieją trudności w wymianie informacji i realizacji wspólnych zadań,
- Jakie są dobre praktyki w zakresie współpracy między jednostkami samorządowymi.



Respondenci mogli wybrać jedną z sześciu opcji:

- Nie współpracujemy bezpośrednio
- Bardzo zła współpraca
- Zła współpraca
- Trudno powiedzieć (neutralnie)
- Dobra współpraca
- Bardzo dobra współpraca

Respondenci oceniali współpracę gmin z innymi JST w zakresie ochrony ludności, wybierając jedną z sześciu możliwych odpowiedzi. Wyniki przedstawiają się następująco:

Tabela 29. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

| Ocena współpracy                | Liczba odpowiedzi | Procent |
|---------------------------------|-------------------|---------|
| Nie współpracujemy bezpośrednio | 19                | 4,7%    |
| Bardzo zła współpraca           | 1                 | 0,2%    |
| Zła współpraca                  | 8                 | 2,0%    |
| Trudno powiedzieć (neutralnie)  | 114               | 28,0%   |
| Dobra współpraca                | 216               | 53,0%   |
| Bardzo dobra współpraca         | 49                | 12,0%   |
| Razem                           | 407               | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza:

- Najwięcej respondentów (53%) oceniło współpracę jako **dobrą**, a 12% jako **bardzo dobrą**, co wskazuje na **wysoki poziom partnerstwa i koordynacji działań pomiędzy JST**.
- 28% respondentów przyjęło neutralne stanowisko, co może świadczyć o **ograniczonym doświadczeniu w bezpośredniej współpracy lub braku pełnej wiedzy o działaniach innych jednostek**.
- Nieliczne gminy wskazały brak współpracy (4,7%) lub ocenę negatywną (2,2% razem dla złej i bardzo złej współpracy), co sugeruje **sporadyczne trudności w koordynacji działań**.
- Wyniki pokazują, że współpraca między JST jest w większości przypadków **efektywna i pozytywna**, a bariery dotyczą głównie ograniczonego kontaktu lub braku doświadczenia w realizacji wspólnych zadań ochrony ludności.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące współpracy gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności wskazuje, że w większości przypadków współpraca ta jest oceniana pozytywnie. Najwięcej respondentów – 53% – oceniło ją jako „dobrą”, a kolejne 12% jako „bardzo dobrą”, co świadczy o wysokim poziomie partnerstwa i koordynacji działań pomiędzy JST.

Neutralną ocenę przyjęło 28% respondentów, co może wynikać z ograniczonego doświadczenia w bezpośredniej współpracy lub braku pełnej wiedzy o działaniach podejmowanych przez inne jednostki. Nieliczne gminy wskazały brak współpracy (4,7%) lub ocenę negatywną (2,2% razem dla „złej” i „bardzo złej” współpracy), co sugeruje sporadyczne trudności w koordynacji działań.

Wyniki te pokazują, że współpraca między JST w zakresie ochrony ludności jest w większości przypadków efektywna i pozytywna, a główne bariery ograniczają się do braku doświadczenia w realizacji wspólnych działań lub ograniczonego kontaktu między jednostkami.

### Rekomendacje:

- Warto utrzymywać i rozwijać istniejące partnerstwa między JST, aby wzmocnić koordynację działań ochrony ludności.
- Rekomendowane jest dzielenie się doświadczeniami i dobrymi praktykami między gminami, co może poprawić skuteczność lokalnych systemów ochrony ludności.
- Należy wspierać gminy o ograniczonym doświadczeniu w współpracy poprzez szkolenia, spotkania robocze i wspólne ćwiczenia, aby zwiększyć ich kompetencje i pewność w realizacji zadań ochrony ludności.
- Wprowadzenie regularnych kanałów komunikacji między JST może dodatkowo zminimalizować problemy wynikające z braku kontaktu lub niepełnej informacji.



Graf. 4. Współpraca gmin z innymi JST.



## 1.6. Współpraca z sektorem NGO

W celu pogłębienia analizy mechanizmów wsparcia ochrony ludności, kolejnym obszarem badania była **współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi (NGO)**. Sektor NGO odgrywa istotną rolę w realizacji działań edukacyjnych, szkoleń oraz wsparcia operacyjnego podczas sytuacji kryzysowych, w tym powodzi, wichur, awarii infrastruktury czy działań doraźnych.

Badanie pozwoliło określić zarówno **skalę i formy współpracy z NGO**, jak i zidentyfikować bariery ograniczające aktywne włączenie organizacji pozarządowych w działania ochronne gmin. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, co pozwalało na ocenę szerokiego spektrum współpracy w tym obszarze.

### 1.6.1. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi

Pierwszym pytaniem w tej części ankiety było określenie, czy gminy posiadają **doświadczenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi**.

*„Czy reprezentowana przez Panią/Pana jednostka posiada doświadczenie we współpracy z sektorem NGO?”*

Respondentów poproszono o wybór jednej z trzech opcji:

- **Tak** – gmina współpracowała z sektorem NGO w zakresie działań ochrony ludności,
- **Nie** – brak doświadczenia we współpracy,
- **Trudno powiedzieć** – brak wystarczającej wiedzy lub doświadczenia w tym zakresie.

Pytanie to pozwalało zidentyfikować, w jakim stopniu gminy angażują organizacje pozarządowe w realizację zadań ochrony ludności oraz w jakim zakresie sektor NGO stanowi realne wsparcie dla działań samorządów terytorialnych.



Tabela 30. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi.

| Odpowiedź         | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-------------------|-------------------|---------|
| Tak               | 181               | 46,8%   |
| Trudno powiedzieć | 130               | 33,6%   |
| Nie               | 96                | 24,8%   |
| Razem             | 407               | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza:

- Prawie połowa gmin (47%) deklaruje, że posiada doświadczenie we współpracy z NGO, co świadczy o **rosnącej roli organizacji pozarządowych w realizacji zadań ochrony ludności**.
- 34% respondentów przyjęło neutralne stanowisko („trudno powiedzieć”), co może wskazywać na **ograniczony kontakt z NGO lub brak systematycznej współpracy**.
- 24,8% gmin nie posiada doświadczenia w tym zakresie, co pokazuje, że w niektórych jednostkach **współpraca z sektorem NGO nie jest jeszcze w pełni rozwinięta**.

Wyniki sugerują, że istnieje zarówno **potencjał do dalszego angażowania NGO**, jak i potrzeba **upowszechnienia praktyk współpracy** między gminami a sektorem pozarządowym.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza odpowiedzi dotyczących doświadczenia gmin we współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO) wskazuje na zróżnicowany poziom zaangażowania w tym obszarze. Prawie połowa gmin (47%) deklaruje posiadanie doświadczenia w kontaktach z NGO, co świadczy o rosnącej roli organizacji pozarządowych w realizacji działań edukacyjnych, szkoleń oraz wsparcia operacyjnego podczas sytuacji kryzysowych, takich jak powódzie, wichury czy awarie infrastruktury. Jednocześnie 34% respondentów przyjęło postawę neutralną („trudno powiedzieć”), co może wskazywać na ograniczony kontakt z NGO lub brak systematycznej współpracy. Ponadto 24,8% gmin nie posiada doświadczenia w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi, co pokazuje, że w części jednostek ten obszar działań jest słabo rozwinięty.



**Rekomendacje:**

- Współpraca z NGO stanowi istotny potencjał do wzmocnienia działań edukacyjnych i operacyjnych w zakresie ochrony ludności.
- Należy promować systematyczne kontakty z NGO, w tym tworzenie lokalnych sieci współpracy, wspólnych szkoleń i ćwiczeń, co zwiększy skuteczność działań ochrony ludności.
- Warto także monitorować efektywność współpracy i dzielić się dobrymi praktykami między jednostkami samorządowymi, aby zwiększyć zakres i jakość wsparcia ze strony NGO.

**1.6.2. Rola organizacji pozarządowych w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności**

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **opinii respondentów na temat roli organizacji pozarządowych w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności.**

*„Czy uważa Pani/Pan, że organizacje pozarządowe powinny być angażowane w proces wdrażania przepisów ustawy?”*

Respondentów poproszono o wskazanie jednej z trzech możliwości:

- **Tak** – respondent uważa, że NGO powinny być aktywnie angażowane w proces wdrażania przepisów ustawy.
- **Nie** – respondent nie dostrzega potrzeby angażowania NGO w te działania.
- **Trudno powiedzieć** – respondent nie jest w stanie wyrazić jednoznacznej opinii w tej kwestii.

Pytanie miało na celu **poznanie opinii pracowników gmin na temat potencjalnego wsparcia sektora pozarządowego w realizacji zadań ochrony ludności**, zarówno w wymiarze doradczym, edukacyjnym, jak i operacyjnym.

Respondenci wskazywali jedną odpowiedź, wyrażając opinię na temat potrzeby angażowania organizacji pozarządowych w proces wdrażania przepisów ustawy.



Tabela 31. Rola NGO w procesie wdrażania przepisów ustawy.

| Odpowiedź                            | Liczba odpowiedzi | Procent |
|--------------------------------------|-------------------|---------|
| Tak – NGO powinny być angażowane     | 281               | 68,9%   |
| Trudno powiedzieć                    | 109               | 26,7%   |
| Nie – NGO nie powinny być angażowane | 17                | 4,2%    |
| Razem                                | 407               | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza wyników:

- Zdecydowana większość respondentów (**69%**) opowiada się za aktywnym zaangażowaniem organizacji pozarządowych w proces wdrażania przepisów ustawy, co podkreśla ich potencjalną rolę w edukacji, wsparciu operacyjnym i doradztwie w obszarze ochrony ludności.
- Ponad jedna czwarta respondentów (**27%**) nie wyraziła jednoznacznej opinii, co może wskazywać na potrzebę lepszego uświadomienia roli NGO w systemie ochrony ludności oraz potencjalnych form współpracy.
- Tylko niewielki odsetek (**4%**) uznał, że organizacje pozarządowe nie powinny być angażowane, co sugeruje, że opór wobec współpracy z NGO jest marginalny.

### Wnioski i rekomendacje

Analiza odpowiedzi dotyczących roli organizacji pozarządowych (NGO) w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności wskazuje, że zdecydowana większość respondentów (69%) opowiada się za aktywnym zaangażowaniem NGO. Wynik ten podkreśla potencjalną rolę organizacji pozarządowych w obszarach edukacji, wsparcia operacyjnego, doradztwa oraz w realizacji działań prewencyjnych i szkoleniowych na poziomie lokalnym. Jednocześnie 27% respondentów przyjęło neutralne stanowisko, co może oznaczać ograniczoną wiedzę o możliwościach współpracy z NGO lub potrzebę wyjaśnienia potencjalnych korzyści płynących z ich zaangażowania. Niewielki odsetek respondentów (4%) uznał, że organizacje pozarządowe nie powinny być angażowane, co pokazuje, że opór wobec współpracy z NGO jest marginalny.

#### Rekomendacje:

- Wyniki potwierdzają, że sektor NGO jest postrzegany jako ważny partner w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności.



- Gminy powinny aktywnie włączać organizacje pozarządowe w działania edukacyjne, szkoleniowe i operacyjne, aby zwiększyć skuteczność lokalnego systemu ochrony ludności.
- Konieczne jest zwiększenie świadomości wśród pracowników gmin na temat możliwości współpracy z NGO oraz promowanie najlepszych praktyk partnerstw lokalnych.
- Warto opracować mechanizmy i procedury formalizujące współpracę z NGO,
- w tym ramy współpracy, zakres zadań oraz system monitorowania efektów działań.

#### 1.6.3. Współpraca gmin z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności

W ankiecie zadano też pytanie:

*„Czy Pani/Pana jednostka współpracuje obecnie z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności?”*

Respondentów poproszono o wybór jednej z trzech możliwości:

- **Tak** – jednostka współpracuje obecnie z NGO w zakresie zadań ochrony ludności.
- **Nie** – jednostka nie współpracuje z NGO w tym obszarze.
- **Trudno powiedzieć** – respondent nie był w stanie jednoznacznie określić statusu współpracy.

Pytanie miało na celu **poznanie faktycznego stanu współpracy z sektorem pozarządowym w obszarze ochrony ludności**, zarówno w wymiarze operacyjnym, edukacyjnym, jak i prewencyjnym.



Tabela 32. Współpraca gmin z sektorem NGO.

| Odpowiedź         | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| Tak               | 135               | 33,9%             |
| Nie               | 174               | 43,7%             |
| Trudno powiedzieć | 98                | 24,6%             |
| Łącznie           | 407               | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki wskazują, że **większość jednostek (43,7%) nie współpracuje obecnie z sektorem NGO** w zakresie ochrony ludności. Z kolei **33,9% jednostek deklaruje aktywną współpracę**, co pokazuje, że choć pewne doświadczenia partnerskie są obecne, nie obejmują one większości gmin. **Jedna czwarta respondentów (24,6%) nie była w stanie określić statusu współpracy**, co może wskazywać na brak jasnych procedur lub nieformalny charakter kontaktów z organizacjami pozarządowymi.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza odpowiedzi dotyczących bieżącej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi pokazuje, że chociaż doświadczenia partnerskie istnieją, nie obejmują one jeszcze większości gmin. Można wnioskować, że w niektórych przypadkach współpraca ma charakter nieformalny lub brak jest jasnych procedur regulujących współpracę.

### Rekomendacje:

- Należy systematycznie rozwijać współpracę gmin z sektorem NGO, tworząc formalne mechanizmy partnerstwa i jasne procedury współdziałania.
- Gminy, które obecnie nie współpracują z NGO, powinny rozważyć aktywne nawiązanie kontaktów i zidentyfikowanie obszarów, w których NGO mogą wspierać działania edukacyjne, szkoleniowe lub operacyjne.
- Warto zwiększyć świadomość pracowników gmin o możliwościach współpracy z NGO i korzyściach wynikających z partnerstwa w obszarze ochrony ludności.
- Wprowadzenie monitorowania współpracy z NGO może poprawić przejrzystość działań i ułatwić planowanie wspólnych projektów w przyszłości.



Graf. 5. Współpraca gmin z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności

#### 1.6.4. Zapotrzebowanie na wsparcie ze strony NGO

To pytanie miało na celu **określenie zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego na wsparcie ze strony organizacji pozarządowych** w praktycznej realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

*„Czy Pani/Pana jednostka byłaby zainteresowana otrzymaniem wsparcia ze strony NGO w zakresie wdrażania ustawy o ochronie ludności?”*

Pytanie miało możliwość jednokrotnego wyboru, z opcji:

- tak
- nie
- trudno powiedzieć.

Pytanie jest istotne, ponieważ pozwala **zmierzyć gotowość JST do przyjęcia wsparcia zewnętrznego** i wskazać potencjalne kierunki rozwoju współpracy międzysektorowej. Odpowiedzi mogą również posłużyć do wskazania priorytetów w tworzeniu programów wspólnych działań i szkoleń, a także w opracowywaniu mechanizmów wsparcia NGO w gminach. Innymi słowy, pytanie bada zarówno **otwartość, jak i potrzeby JST**, które



mogą być realizowane przez partnerstwo z organizacjami pozarządowymi, co jest kluczowe dla skutecznego wdrażania przepisów ustawy w praktyce.

Tabela 33. Pytanie: Czy jednostka byłaby zainteresowana otrzymaniem wsparcia od NGO.

| Odpowiedź         | Liczba wskazań | Procent wśród wszystkich odpowiedzi |
|-------------------|----------------|-------------------------------------|
| Tak               | 244            | 57,5%                               |
| Trudno powiedzieć | 146            | 34,4%                               |
| Nie               | 17             | 4,0%                                |
| Łącznie           | 407            | 100%                                |

Źródło: opracowanie własne.

#### Analiza wyników:

##### 1. Znacząca większość JST zainteresowana wsparciem NGO

Ponad połowa badanych (57,5%) odpowiedziała, że ich jednostka byłaby zainteresowana otrzymaniem wsparcia ze strony organizacji pozarządowych. To wyraźny sygnał, że JST dostrzegają praktyczne korzyści wynikające ze współpracy z NGO w procesie wdrażania ustawy o ochronie ludności. Mogą one obejmować m.in.: wsparcie kadrowe (wolontariusze), doradztwo eksperckie, udział w szkoleniach i ćwiczeniach, pomoc w działaniach edukacyjnych i humanitarnych, czy wzmocnienie współpracy międzysektorowej.

##### 2. Duża grupa niezdecydowanych

Ponad jedna trzecia respondentów (34,4%) zaznaczyła opcję „trudno powiedzieć”. To pokazuje, że choć jednostki rozumieją potencjał współpracy z NGO, to często **brakuje im doświadczenia, wiedzy o możliwościach sektora pozarządowego lub jasnych procedur współpracy**, które pozwoliłyby im podjąć decyzję. Wskazuje to na potrzebę działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie partnerstwa JST–NGO.

##### 3. Minimalny odsetek jednostek niechętnych współpracy

Zaledwie 4% respondentów zadeklarowało brak zainteresowania wsparciem NGO. To oznacza, że **opór przed współpracą z NGO praktycznie nie występuje**, co sugeruje duży potencjał rozwoju współpracy przy odpowiednim wsparciu merytorycznym i organizacyjnym.



## Wnioski i rekomendacje

Wyniki jednoznacznie wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego dostrzegają wartość dodaną wynikającą z angażowania organizacji pozarządowych w realizację zadań ochrony ludności. Kluczowym wyzwaniem pozostaje potrzeba budowania świadomości, udostępniania narzędzi i procedur współpracy oraz prezentowania dobrych praktyk, tak aby grupa jednostek niezdecydowanych mogła w przyszłości aktywnie włączyć się we współpracę z NGO. Niewielki odsetek odpowiedzi odmownych potwierdza, że bariery współpracy mają głównie charakter organizacyjno-informacyjny, a nie wynikają z niechęci czy sceptycyzmu wobec sektora pozarządowego.

### Rekomendacje:

- Rekomenduje się opracowanie i wdrożenie jasnych, jednolitych procedur współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań ochrony ludności, co może ograniczyć niepewność jednostek niezdecydowanych i uporządkować relacje partnerskie.
- Wskazane jest prowadzenie działań informacyjnych i szkoleniowych skierowanych do pracowników JST, mających na celu prezentację potencjału organizacji pozarządowych oraz możliwych form wsparcia w realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności.
- Należy promować dobre praktyki współpracy JST-NGO, w szczególności przykłady skutecznego wykorzystania wsparcia organizacji pozarządowych w działaniach edukacyjnych, szkoleniowych i operacyjnych, aby zachęcić kolejne jednostki do nawiązywania partnerstw.
- Zasadne jest tworzenie lokalnych i regionalnych platform współpracy między JST a sektorem NGO, które umożliwią wymianę doświadczeń, koordynację działań oraz lepsze wykorzystanie zasobów społecznych w obszarze ochrony ludności.
- Rekomenduje się stopniowe włączanie organizacji pozarządowych w planowanie działań ochrony ludności, w tym w przygotowanie ćwiczeń, programów edukacyjnych i działań prewencyjnych, co może zwiększyć skuteczność wdrażania ustawy oraz poziom bezpieczeństwa mieszkańców.

### 1.6.5. Pożądane formy wsparcia dla gmin ze strony organizacji pozarządowych

Kolejne pytanie miało na celu określenie **obszarów i konkretnych działań** wobec których, jednostki samorządu terytorialnego widzą **największą potrzebę wsparcia ze strony organizacji pozarządowych**.



*„W jakich konkretnych działaniach współpraca z NGO byłaby najbardziej potrzebna w Pani/Pana jednostce?”*

Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, co pozwalało uchwycić różnorodne potrzeby w zakresie **planowania, reagowania, edukacji i wsparcia operacyjnego**.

Respondenci mogli wybierać wielokrotnie ze zbioru odpowiedzi:

- planowanie i przygotowanie działań ochronnych,
- reagowanie w sytuacjach kryzysowych,
- szkolenia, ćwiczenia i edukacja ludności,
- dystrybucja pomocy i wsparcie logistyczne,
- opieka nad osobami poszkodowanymi,
- inne działania wskazane przez respondenta.

Pytanie pozwalało uchwycić, w jakich konkretnych zadaniach JST postrzegają NGO jako najbardziej przydatnych partnerów.

Tabela 34. Pożądane formy wsparcia dla gmin ze strony NGO.

| Działania                                             | Wskazania | Udział %* |
|-------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Szkolenia, ćwiczenia i edukacja ludności              | 295       | 23,6%     |
| Opieka nad osobami poszkodowanymi                     | 272       | 21,8%     |
| Dystrybucja pomocy i wsparcie logistyczne             | 269       | 21,6%     |
| Reagowanie w sytuacjach kryzysowych                   | 218       | 17,5%     |
| Planowanie i przygotowanie działań ochronnych         | 133       | 10,7%     |
| Szkolenia, ćwiczenia i edukacja pracowników jednostki | 55        | 4,4%      |
| Inne                                                  | 6         | 0,5%      |

Źródło: opracowanie własne.

\* Udział procentowy obliczony w stosunku do 1248 respondentów (suma wszystkich wskazań), ponieważ pytanie umożliwiało wielokrotny wybór.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące obszarów, w których współpraca z organizacjami pozarządowymi byłaby najbardziej potrzebna, wskazuje na wyraźną koncentrację potrzeb jednostek samorządu terytorialnego wokół działań o charakterze



edukacyjnym, pomocowym oraz operacyjnym. Najczęściej wskazywanym obszarem były szkolenia, ćwiczenia i edukacja ludności, które stanowiły 23,6% wszystkich odpowiedzi. Wynik ten potwierdza istotną rolę NGO w zakresie budowania świadomości społecznej, przygotowania mieszkańców do sytuacji zagrożeń oraz wzmacniania odporności lokalnych społeczności.

Kolejne miejsca zajęły działania związane z opieką nad osobami poszkodowanymi (21,8%) oraz dystrybucją pomocy i wsparciem logistycznym (21,6%). Znaczący odsetek wskazań dotyczył również reagowania w sytuacjach kryzysowych (17,5%), co podkreśla postrzeganie organizacji pozarządowych jako ważnych partnerów wspierających administrację publiczną w bezpośrednich działaniach interwencyjnych. Relatywnie rzadziej wskazywano planowanie i przygotowanie działań ochronnych (10,7%) oraz szkolenia i edukację pracowników jednostek samorządu terytorialnego (4,4%), natomiast odpowiedzi z kategorii „inne” miały charakter marginalny (0,5%).

Uzyskane wyniki wskazują, że jednostki samorządu terytorialnego postrzegają organizacje pozarządowe przede wszystkim jako partnerów operacyjnych i społecznych, wspierających działania skierowane bezpośrednio do mieszkańców oraz osób poszkodowanych. Dominacja wskazań dotyczących edukacji ludności oraz dystrybucji pomocy sugeruje, że NGO są oceniane jako podmioty dysponujące odpowiednimi kompetencjami, doświadczeniem oraz elastycznością działania, szczególnie istotnymi w sytuacjach kryzysowych i nadzwyczajnych.

Jednocześnie niższy poziom wskazań w obszarze planowania działań ochronnych oraz szkoleń pracowników JST może świadczyć o postrzeganiu tych zadań jako domeny administracji publicznej lub służb wyspecjalizowanych. Może to również wskazywać na niewykorzystany potencjał organizacji pozarządowych w obszarze wsparcia strategicznego i eksperckiego. Wyniki badania sugerują zatem potrzebę dalszego rozwijania modeli współpracy, które obejmowałyby nie tylko działania interwencyjne i pomocowe, lecz także wcześniejsze etapy przygotowania i planowania systemu ochrony ludności.



## ***Wnioski i rekomendacje***

Wyniki badania pokazują, że jednostki samorządu terytorialnego postrzegają organizacje pozarządowe jako kluczowych partnerów przede wszystkim w działaniach skierowanych bezpośrednio do mieszkańców oraz w obszarze reagowania na sytuacje kryzysowe. Największe zapotrzebowanie dotyczy wsparcia w zakresie edukacji ludności, opieki nad osobami poszkodowanymi oraz dystrybucji pomocy, co podkreśla społeczną



i operacyjną rolę NGO w systemie ochrony ludności. Jednocześnie wyniki wskazują na potencjał do rozszerzenia współpracy o działania planistyczne i przygotowawcze, które obecnie są rzadziej identyfikowane jako obszar zaangażowania organizacji pozarządowych.

#### 1.6.6. Korzyści płynące z włączania organizacji pozarządowych (NGO) w proces wdrażania przepisów ustawy

Kolejne pytanie dotyczyło postrzeganych przez jednostki samorządu terytorialnego **korzyści wynikających z angażowania organizacji pozarządowych (NGO)** w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności. Respondentów poproszono o wskazanie obszarów, w których współpraca z NGO może przyczynić się do zwiększenia efektywności działań jednostek w zakresie ochrony ludności, zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i edukacyjnym.

### *„Jakie korzyści widzą Państwo w angażowaniu NGO w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności?”*

Pytanie pozwalało na wielokrotny wybór odpowiedzi, aby możliwe było uchwycenie różnych aspektów potencjalnych korzyści współpracy z organizacjami pozarządowymi – od wsparcia merytorycznego, przez poprawę komunikacji z mieszkańcami, po zwiększenie zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych.

Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź spośród poniższych opcji:

- zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych
- lepsze dotarcie do społeczności lokalnej / mieszkańców
- wykorzystanie wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO
- większa elastyczność i szybkość reagowania na sytuacje kryzysowe
- wzmocnienie współpracy międzysektorowej (JST–NGO–społeczeństwo)
- wzrost zaufania społecznego do działań administracji
- możliwość pozyskania dodatkowych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych)
- inne (jakie?)



Tabela 35. Postrzegane korzyści z angażowania NGO w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności.

| Korzyść                                                                      | Wskazania | %     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Lepsze dotarcie do społeczności lokalnej / mieszkańców                       | 290       | 21,1% |
| Zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych                   | 234       | 17,0% |
| Możliwość pozyskania dodatkowych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych) | 218       | 15,8% |
| Wykorzystanie wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO                         | 179       | 13,0% |
| Większa elastyczność i szybkość reagowania na sytuacje kryzysowe             | 165       | 12,0% |
| Wzrost zaufania społecznego do działań administracji                         | 151       | 11,0% |
| Wzmocnienie współpracy międzysektorowej (JST–NGO–społeczeństwo)              | 139       | 10,1% |
| Inne                                                                         | 1         | 0,1%  |

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych danych wynika, że respondenci w największym stopniu dostrzegają **możliwość lepszego dotarcia do społeczności lokalnej i mieszkańców** dzięki współpracy z NGO – wskazało ją 290 ankietowanych. To pokazuje, że JST traktują NGO jako ważny kanał komunikacji i edukacji społeczeństwa w zakresie ochrony ludności.

Drugim pod względem liczby wskazań aspektem jest **zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych** (234 odpowiedzi), co sugeruje, że samorządy widzą w NGO nie tylko partnera edukacyjnego, ale również praktycznego w realizacji zadań operacyjnych.

Kolejne miejsca zajmują kwestie związane z **pozyskiwaniem dodatkowych zasobów** (218) oraz **wykorzystaniem wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO** (179). Wyniki te wskazują, że jednostki samorządu cenią sobie wsparcie merytoryczne, logistyczne i personalne, jakie mogą wnieść organizacje pozarządowe.

Równie istotne, choć nieco rzadziej wskazywane, są takie korzyści jak **większa elastyczność w reagowaniu na sytuacje kryzysowe** (165), **wzrost zaufania społecznego do działań administracji** (151) oraz **wzmocnienie współpracy międzysektorowej** (139). Oznacza to, że JST dostrzegają dodatkowe efekty współpracy z NGO, nie tylko w zakresie operacyjnym, ale także w budowaniu relacji społecznych i międzysektorowych.



## Wnioski i rekomendacje

Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają stwierdzić, że jednostki samorządowe widzą w NGO przede wszystkim **partnera w edukacji mieszkańców i w realizacji działań operacyjnych**, przy czym mniejsze znaczenie przypisują korzyściom w zakresie współpracy systemowej i budowania kapitału społecznego.

Rekomendacje:

- Zasadne jest systemowe włączanie NGO w działania operacyjne i przygotowawcze, takie jak ćwiczenia, szkolenia oraz planowanie działań kryzysowych, co może zwiększyć skuteczność reagowania na zagrożenia.
- Warto tworzyć warunki do lepszego wykorzystania potencjału eksperckiego i zasobowego organizacji pozarządowych, m.in. poprzez formalizację zasad współpracy oraz zapewnienie stabilnych mechanizmów finansowania wspólnych inicjatyw.
- Wskazane jest promowanie współpracy międzysektorowej jako elementu budowania zaufania społecznego i odporności lokalnych społeczności, co może przełożyć się na wyższą skuteczność systemu ochrony ludności w dłuższej perspektywie.

### 1.6.7. Bariery utrudniające współpracę JST z organizacjami pozarządowymi

Kolejne pytanie miało na celu zidentyfikowanie głównych **bariery utrudniających współpracę jednostek samorządu terytorialnego (JST) z organizacjami pozarządowymi (NGO)** w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną przeszkodę, co pozwala uchwycić zarówno bariery instytucjonalne, finansowe, kadrowe, jak i te związane z komunikacją czy zaufaniem społecznym. Wyniki pozwalają zrozumieć, które aspekty współpracy wymagają największego wsparcia i interwencji.

*„Jakie bariery utrudniają współpracę NGO w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności?”*

Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź spośród poniższych opcji:

- brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy



- brak środków finansowych na wspólne działania
- ograniczone zasoby kadrowe po stronie JST
- brak doświadczenia lub kompetencji NGO w zakresie ochrony ludności
- niski poziom zaufania między administracją a NGO
- brak informacji o potencjale i możliwościach lokalnych organizacji
- niska aktywność NGO w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego
- brak kanałów komunikacji i koordynacji działań
- inne

Tabela 36. Bariery utrudniające współpracę JST z organizacjami pozarządowymi.

| Bariery współpracy JST z NGO                                            | Wskazania | Udział |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| Ograniczone zasoby kadrowe po stronie JST                               | 228       | 22,3%  |
| Brak środków finansowych na wspólne działania                           | 212       | 20,8%  |
| Brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy                   | 168       | 16,4%  |
| Brak informacji o potencjale i możliwościach lokalnych organizacji      | 116       | 11,4%  |
| Niska aktywność NGO w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego | 108       | 10,6%  |
| Brak doświadczenia lub kompetencji NGO w zakresie ochrony ludności      | 95        | 9,3%   |
| Brak kanałów komunikacji i koordynacji działań                          | 65        | 6,4%   |
| Niski poziom zaufania między administracją a NGO                        | 27        | 2,6%   |
| Inne                                                                    | 2         | 0,2%   |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników pokazuje, że główne ograniczenia w efektywnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi wynikają przede wszystkim z **wewnętrznych ograniczeń JST**. Najczęściej wskazywaną barierą jest **niedobór zasobów kadrowych** (22,3%), co oznacza, że jednostki nie zawsze dysponują odpowiednią liczbą pracowników lub wystarczającym czasem, aby aktywnie angażować się we współpracę z NGO. Blisko za tym plasuje się **brak środków finansowych na wspólne działania** (20,8%), co sygnalizuje potrzebę zapewnienia odpowiedniego finansowania inicjatyw partnerskich, np. poprzez budżet gminy, dotacje czy programy grantowe.

Istotną przeszkodą jest również **brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy** (16,4%). Brak uregulowań formalnych utrudnia zarówno JST, jak i NGO planowanie i realizację wspólnych działań oraz wprowadza niepewność co do zakresu kompetencji i obowiązków stron.



Na dalszych miejscach znalazły się bariery związane z ograniczoną wiedzą i aktywnością NGO: **brak informacji o potencjale lokalnych organizacji** (11,4%), **niska aktywność NGO w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego** (10,6%) oraz **brak doświadczenia lub kompetencji NGO w zakresie ochrony ludności** (9,3%). Oznacza to, że w wielu przypadkach JST nie są w stanie w pełni wykorzystać potencjału sektora pozarządowego, a lokalne organizacje wymagają wsparcia, np. w postaci szkoleń lub konsultacji eksperckich, aby skutecznie uczestniczyć w działaniach ochronnych.

Mniej istotnymi, choć nadal obecnymi barierami, są **brak kanałów komunikacji i koordynacji działań** (6,4%) oraz **niski poziom zaufania między administracją a NGO** (2,6%). Niska częstotliwość wskazań tych przeszkód sugeruje, że relacje interpersonalne i wzajemne zaufanie nie są głównym problemem, ale w niektórych gminach mogą ograniczać efektywność współpracy.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Współpraca JST z NGO w zakresie ochrony ludności napotyka zarówno **ograniczenia wewnętrzne jednostek samorządowych**, jak i **zewnętrzne wyzwania związane z potencjałem NGO**.

Kluczowym wnioskiem jest potrzeba **zwiększenia zasobów kadrowych i finansowych JST**, stworzenia **jasnych procedur i regulacji współpracy** oraz lepszego **mapowania i wsparcia lokalnych organizacji**, aby w pełni wykorzystać ich wiedzę, doświadczenie i potencjał w działaniach edukacyjnych, ratowniczych i pomocowych.

Rekomendacje:

- Zasadne jest stworzenie jasnych ram formalno-prawnych współpracy JST–NGO, w tym procedur, porozumień i standardów działań, które zwiększą przewidywalność i bezpieczeństwo realizacji wspólnych inicjatyw.
- Rekomenduje się uruchamianie instrumentów finansowych wspierających partnerstwa JST–NGO, takich jak konkursy grantowe, dotacje celowe czy programy współfinansowane ze środków zewnętrznych.
- Wskazane jest prowadzenie działań informacyjnych i mapowania potencjału lokalnych NGO, aby JST mogły skuteczniej identyfikować partnerów do współpracy.

- Równolegle należy wspierać rozwój kompetencji organizacji pozarządowych w zakresie ochrony ludności, m.in. poprzez szkolenia, mentoring i włączanie ich w ćwiczenia oraz działania planistyczne.
- Warto wzmocnić potencjał organizacyjny JST poprzez zapewnienie dedykowanych zasobów kadrowych i czasowych do koordynacji współpracy z NGO w obszarze ochrony ludności.



Graf. 6. Bariery utrudniające współpracę JST z sektorem NGO.

## 1.7. Podsumowanie

### 1.7.1. Posumowanie części I. GMINY

#### Ad. 1. 2. Doświadczenie i zasoby – samoocena

Analiza wyników badań w obszarze doświadczenia i zasobów gmin wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego w większości deklarują **podstawowe przygotowanie** do realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności, jednak poziom tego przygotowania jest **nierównomierny i często ograniczony do minimum formalnego**. Samoocena gmin pokazuje, że świadomość obowiązków w zakresie ochrony ludności jest stosunkowo wysoka, natomiast praktyczne zdolności do ich realizacji pozostają zróżnicowane. Respondenci relatywnie dobrze oceniają znajomość przepisów przez pracowników urzędów gmin, jednak jednocześnie wskazują na **potrzebę dalszego podnoszenia kompetencji**, szczególnie w kontekście nowych regulacji prawnych oraz



zmieniających się zagrożeń. Działania edukacyjne i informacyjne skierowane do pracowników są realizowane częściej niż te adresowane do mieszkańców, co może ograniczać skuteczność przygotowania lokalnych społeczności do reagowania w sytuacjach kryzysowych. W zakresie zasobów materialnych i sprzętowych gminy najczęściej deklarują posiadanie **podstawowego wyposażenia** niezbędnego do realizacji zadań ochrony ludności, jednak jego stan, kompletność oraz dostosowanie do rzeczywistych potrzeb bywają **niewystarczające**. Podobnie w obszarze zasobów osobowych zauważalne są **ograniczenia kadrowe**, a zadania z zakresu ochrony ludności często realizowane są przez pracowników łączących je z innymi obowiązkami administracyjnymi. Istotnym elementem samooceny jest stan przygotowania dokumentacyjnego. Choć znaczna część gmin posiada opracowane plany ewakuacji oraz analizy ryzyka, dokumenty te nie **zawsze są aktualizowane w sposób systematyczny** i nie zawsze uwzględniają zmieniające się uwarunkowania lokalne. Również funkcjonowanie zintegrowanych systemów powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności oceniane jest jako zróżnicowane, z wyraźnymi różnicami pomiędzy gminami.

Podsumowując, wyniki samooceny gmin wskazują na istnienie solidnych podstaw organizacyjnych do realizacji zadań ochrony ludności, jednak jednocześnie ujawniają szereg obszarów wymagających wzmocnienia. **Kluczowe wyzwania dotyczą przede wszystkim zwiększenia zasobów kadrowych i sprzętowych, systematycznego podnoszenia kompetencji pracowników, regularnej aktualizacji dokumentów planistycznych oraz intensyfikacji działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców.** Wzmocnienie tych elementów jest niezbędne dla skutecznego i trwałego wdrażania zapisów ustawy na poziomie lokalnym.

#### Ad. 1. 3. Organizacja i finanse

Wyniki przeprowadzonych badań w obszarze organizacji i finansów wskazuje, że wdrażanie zapisów ustawy o ochronie ludności w gminach napotyka na **istotne wyzwania o charakterze strukturalnym i budżetowym**. Choć większość jednostek samorządu terytorialnego dostrzega znaczenie zadań z zakresu ochrony ludności, nie zawsze są one traktowane jako priorytetowe w bieżącym funkcjonowaniu urzędu, ustępując innym obowiązkom samorządowym. Wyniki badań pokazują, że finansowanie zadań związanych z ochroną ludności w gminach ma najczęściej charakter **ograniczony i niestabilny**. Zadania te realizowane są w dużej mierze w ramach ogólnych budżetów gminnych, bez wyodrębnionych środków finansowych, co utrudnia długofalowe planowanie oraz systematyczne rozwijanie zdolności operacyjnych. Jednocześnie widoczna jest **trudność w identyfikowaniu i pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania**, takich jak



środki celowe, programy rządowe czy fundusze europejskie. W aspekcie organizacyjnym badania wskazują, że struktury odpowiedzialne za realizację zadań ochrony ludności w urzędach gmin są często rozproszone, a obowiązki te powierzane są pracownikom realizującym je obok innych zadań administracyjnych. **Brak wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych** lub jasno określonych ról i procedur wpływa na ograniczoną spójność działań oraz utrudnia skuteczną koordynację w sytuacjach kryzysowych. Istotnym obszarem analizy była również kwestia wyznaczania miejsc doraźnego schronienia oraz dostępności obiektów zbiorowej ochrony. Wyniki wskazują, że gminy w różnym stopniu realizują te zadania, a **liczba dostępnych miejsc często nie odpowiada rzeczywistym potrzebom mieszkańców**. Dodatkowo poziom świadomości mieszkańców w zakresie lokalizacji budowli ochronnych **pozostaje niski**, co ogranicza skuteczność działań ochronnych w sytuacjach zagrożeń. Respondenci wskazywali także na **liczne bariery** utrudniające wdrażanie ustawy, wśród których dominują **niedobory finansowe, braki kadrowe, niejednoznaczność przepisów oraz ograniczone wsparcie systemowe**. Jednocześnie badanie pozwoliło zidentyfikować dobre praktyki ułatwiające realizację zadań, takie jak **współpraca z innymi jednostkami, wykorzystywanie lokalnych zasobów** czy stopniowe włączanie zagadnień ochrony ludności do planowania strategicznego gmin.

Podsumowując, rozdział 1.3 ukazuje, że skuteczna realizacja zadań ochrony ludności w gminach **wymaga wzmocnienia zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i finansowym**. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie **stabilnych źródeł finansowania, uporządkowanie struktur odpowiedzialnych za ochronę ludności oraz zwiększenie priorytetowości tych zadań w polityce lokalnej**. Bez systemowego wsparcia i odpowiednich zasobów realizacja zapisów ustawy pozostanie w wielu gminach ograniczona do działań o charakterze formalnym.

#### Ad. 1. 4. Edukacja, szkolenia, ćwiczenia

Analiza wyników badań w obszarze edukacji, szkoleń i ćwiczeń wskazuje, że gminy **w różnym stopniu** realizują działania mające na celu podnoszenie poziomu przygotowania zarówno pracowników urzędów, jak i mieszkańców do reagowania w sytuacjach zagrożeń. Doświadczenie praktyczne związane z udziałem w działaniach pomocowych i kryzysowych stanowi istotny czynnik wpływający na świadomość znaczenia szkoleń i ćwiczeń, jednak nie zawsze przekłada się na systematyczne i planowe działania w tym zakresie.

Wyniki badań pokazują, że szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej są realizowane w gminach stosunkowo często, jednak **nie mają one charakteru powszech-**



**nego ani cyklicznego.** Część jednostek nie prowadzi takich działań w ogóle lub realizuje je sporadycznie, co może świadczyć o **braku wypracowanych standardów** doskonalenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności. Wskazuje to na ryzyko nierównego poziomu przygotowania kadry administracyjnej pomiędzy poszczególnymi gminami. Jeszcze większe zróżnicowanie widoczne jest w obszarze ćwiczeń praktycznych. Badania wykazały, że **niemal połowa gmin nie przeprowadza regularnych ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej**, co ogranicza możliwość weryfikacji procedur, sprawdzenia organizacji działań oraz realnej współpracy z innymi służbami i podmiotami. Brak ćwiczeń praktycznych może negatywnie wpływać na skuteczność reagowania w sytuacjach rzeczywistych zagrożeń. Istotnym elementem analizy była ocena poziomu wiedzy mieszkańców w zakresie zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych. Z perspektywy pracowników urzędów gmin wiedza ta została oceniona najczęściej jako **umiarkowana lub niska**, co wskazuje na **niewystarczający poziom świadomości społecznej** w obszarze bezpieczeństwa i ochrony ludności. Podobnie oceniono skuteczność komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń, która w większości przypadków została określona jako **umiarkowana**, a jedynie niewielki odsetek gmin uznał ją za w pełni skuteczną. Działania edukacyjne skierowane bezpośrednio do mieszkańców są prowadzone przez część gmin, jednak ich skala i intensywność pozostają **ograniczone**. Wyniki sugerują, że edukacja społeczna w zakresie ochrony ludności nie jest jeszcze traktowana jako stały i strategiczny element polityki lokalnej, lecz raczej jako działanie doraźne, realizowane w odpowiedzi na bieżące potrzeby lub doświadczenia kryzysowe.

Podsumowując, rozdział 1.4 wskazuje, że obszar edukacji, szkoleń i ćwiczeń stanowi jeden z kluczowych, a jednocześnie **niedostatecznie rozwiniętych elementów systemu ochrony ludności w gminach**. **Wzmocnienia wymagają zarówno działania skierowane do pracowników administracji, jak i inicjatywy edukacyjne adresowane do mieszkańców.** Systematyczne szkolenia, regularne ćwiczenia oraz skuteczna komunikacja z lokalną społecznością powinny stać się integralnym elementem przygotowania gmin do realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

#### Ad. 1.5. Kooperacje i współpraca

Wyniki przeprowadzonych badań w obszarze kooperacji i współpracy pokazują, że gminy dostrzegają znaczenie współdziałania z innymi podmiotami w realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, jednak stopień formalizacji i intensywności tej współpracy jest **zróżnicowany**. Współpraca stanowi istotny element systemu bezpieczeństwa lokalnego, szczególnie w kontekście ograniczonych zasobów kadrowych, finansowych i organizacyjnych pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego.



Najczęściej deklarowaną formą współpracy gmin jest **współdziałanie z lokalnymi organizacjami, w szczególności z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi**, które postrzegane są jako naturalny i kluczowy partner w działaniach szkoleniowych, ćwiczeniowych oraz edukacyjnych. Współpraca ta ma w wielu przypadkach charakter praktyczny i operacyjny, jednak **nie zawsze jest systematyczna** ani ujęta w stałe ramy organizacyjne. Współdziałanie z innymi organizacjami lokalnymi i społecznymi występuje rzadziej i często ogranicza się do wybranych inicjatyw. Wyniki badań wskazują również, że znaczna część gmin **nie współpracuje z lokalnymi organizacjami** w zakresie prowadzenia szkoleń, ćwiczeń lub działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności. Może to świadczyć o **niewykorzystanym potencjale partnerstw lokalnych** oraz o **barierach organizacyjnych, kompetencyjnych lub finansowych**, które utrudniają nawiązywanie i utrzymywanie współpracy. Relacje gmin z Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego zostały ocenione w większości przypadków **jako dobre lub bardzo dobre**, co wskazuje na sprawnie funkcjonujące kanały komunikacji i koordynacji działań na linii gmina–województwo. Jednocześnie zauważalna jest grupa respondentów oceniających tę współpracę jako **neutralną**, co może sugerować ograniczony kontakt lub brak bezpośredniego zaangażowania w bieżące działania, poza sytuacjami kryzysowymi. Współpraca gmin z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, w tym z sąsiednimi gminami oraz powiatami, została oceniona generalnie pozytywnie. Dominują oceny dobre i bardzo dobre, co potwierdza, że **współdziałanie między JST stanowi istotny element realizacji zadań z zakresu ochrony ludności**. Jednocześnie relatywnie niewielki, lecz zauważalny odsetek odpowiedzi neutralnych i negatywnych wskazuje na **potrzebę dalszego wzmocnienia** mechanizmów koordynacji i wymiany informacji.

Podsumowując, rozdział 1.5 pokazuje, że **współpraca i kooperacja stanowią ważny, lecz nadal nie w pełni wykorzystany** element systemu ochrony ludności w gminach. **Najlepiej rozwinięte są relacje z OSP** oraz innymi JST, natomiast współpraca z lokalnymi organizacjami w obszarze szkoleń, ćwiczeń i edukacji mieszkańców wymaga dalszego rozwoju. Wzmocnienie partnerstw lokalnych, formalizacja współpracy oraz lepsze wykorzystanie potencjału dostępnych podmiotów mogą istotnie zwiększyć skuteczność realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

#### Ad. 1.6. Współpraca gmin z sektorem NGO

Analiza wyników badań dotyczących współpracy gmin z sektorem organizacji pozarządowych wskazuje, że potencjał NGO w obszarze ochrony ludności jest dostrzegany, jednak w praktyce **nie jest on w pełni wykorzystywany**. Współpraca ta pozostaje na etapie częściowo rozwiniętym, a jej zakres i intensywność są wyraźnie zróżnicowane pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Znaczna część gmin



deklaruje posiadanie doświadczeń we współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie ochrony ludności, jednak jednocześnie istotny odsetek respondentów wskazuje **brak takiego doświadczenia lub trudność w jednoznacznej ocenie**. Może to świadczyć o fragmentarycznym charakterze współpracy, ograniczonej do pojedynczych projektów lub działań incydentalnych, a także o **braku trwałych mechanizmów instytucjonalnych regulujących relacje JST–NGO**. Jednocześnie większość respondentów **pozytywnie ocenia zasadność angażowania organizacji pozarządowych w proces wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności**. Wskazuje to na wysoką świadomość potencjalnej roli NGO jako partnerów wspierających administrację samorządową, zarówno w wymiarze edukacyjnym, operacyjnym, jak i społecznym. Pomimo tego, faktyczna **współpraca realizowana obecnie przez gminy jest wyraźnie mniej powszechna niż deklarowana otwartość na jej rozwój**, co wskazuje na istnienie luki pomiędzy postawami a praktyką. Wyniki badań pokazują także, że gminy wykazują stosunkowo **wysokie zapotrzebowanie na wsparcie** ze strony organizacji pozarządowych. Dotyczy ono przede wszystkim obszarów wymagających bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami oraz działań operacyjnych, takich jak **opieka nad osobami poszkodowanymi, dystrybucja pomocy, wsparcie logistyczne oraz działania edukacyjne i szkoleniowe**. Mniej istotne znaczenie przypisywane jest natomiast wsparciu NGO w zakresie planowania strategicznego i przygotowania dokumentów, co sugeruje, że gminy postrzegają sektor pozarządowy głównie jako **partnera wykonawczego i wspierającego** działania w terenie. Respondenci wskazują **liczne korzyści** wynikające z angażowania NGO, w tym przede wszystkim możliwość lepszego dotarcia do społeczności lokalnej, zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych, wzmocnienie współpracy międzysektorowej oraz dostęp do dodatkowych zasobów ludzkich i rzeczowych. Jednocześnie dostrzegane są istotne **bariery współpracy**, wśród których dominują ograniczone zasoby kadrowe i finansowe po stronie gmin, brak jasnych podstaw prawnych i procedur współdziałania, a także niedostateczna wiedza o potencjale lokalnych organizacji pozarządowych.

Podsumowując, rozdział 1.6 wskazuje, że współpraca gmin z sektorem NGO posiada znaczący, lecz **nie w pełni wykorzystany potencjał**. Gminy dostrzegają potrzebę i korzyści wynikające z partnerstwa z organizacjami pozarządowymi, jednak **bariery systemowe, organizacyjne i informacyjne ograniczają skalę i trwałość tej współpracy**. Wzmocnienie ram prawnych, rozwój kanałów komunikacji oraz systematyczne budowanie kompetencji po obu stronach mogą istotnie przyczynić się do zwiększenia roli NGO w realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności.



### **1.7.2. Rekomendacje względem części I. GMINY**

#### **Rekomendacje**

##### **Obszar: Doświadczenie i zasoby (1.2)**

1. Wzmocnienie przygotowania organizacyjnego urzędów gmin do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności poprzez standaryzację procedur i jasne przypisanie odpowiedzialności.
2. Zintensyfikowanie systematycznych szkoleń pracowników urzędów gmin w zakresie przepisów ustawy o ochronie ludności oraz ich praktycznego stosowania.
3. Rozwijanie kompetencji pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności poprzez szkolenia praktyczne, warsztaty i wymianę doświadczeń między gminami.
4. Uzupelnienie braków w zasobach technicznych i sprzętowych niezbędnych do realizacji zadań ochrony ludności, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury ewakuacyjnej i ostrzegawczej.
5. Uporządkowanie i regularne aktualizowanie planów ewakuacji ludności oraz analizy ryzyka, zapewniając ich spójność z innymi dokumentami planistycznymi.

##### **Obszar: Organizacja i finanse (1.3)**

6. Nadanie zadaniom z zakresu ochrony ludności wyraźnie wyższy priorytet w strukturach organizacyjnych gmin oraz w dokumentach strategicznych.
7. Zapewnienie stabilnych i dedykowanych źródeł finansowania zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności, ograniczając uzależnienie ich realizacji od środków doraźnych.
8. Wyznaczenie w każdej gminie jednoznacznie określonej komórki organizacyjnej lub sta-nowiska odpowiedzialnego za koordynację działań ochrony ludności.
9. Przyspieszenie procesu formalnego wyznaczania miejsc doraźnego schronienia oraz zwiększenie ich realnej dostępności dla mieszkańców.
10. Podjęcie działań na rzecz zwiększenia liczby miejsc w obiektach zbiorowej ochrony, w szczególności w gminach o najwyższym poziomie zagrożeń.
11. Rozwinąć system informowania mieszkańców o lokalizacji budowli ochronnych oraz miejsc doraźnego schronienia w sposób czytelny i dostępny.



12. Ograniczyć nadmierne obciążenia administracyjne poprzez uproszczenie procedur sprawozdawczych i zwiększenie spójności przepisów.

#### **Obszar: Edukacja, szkolenia i ćwiczenia (1.4)**

13. Zwiększenie częstotliwości oraz zakresu szkoleń i ćwiczeń z obszaru ochrony ludności i obrony cywilnej, traktując je jako stały element funkcjonowania gmin.
14. Rozszerzenie udziału mieszkańców w ćwiczeniach i działaniach edukacyjnych, w celu podniesienia ich realnej gotowości do reagowania w sytuacjach zagrożeń.
15. Wzmocnienie działań informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do mieszkańców, szczególnie w zakresie zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych.
16. Poprawienie skuteczności komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń poprzez rozwój wielokanałowych systemów informowania i ostrzegania.

#### **Obszar: Kooperacje i współpraca (1.5)**

17. Rozwijanie systematycznej współpracy gmin z lokalnymi służbami i organizacjami, w szczególności z OSP, PSP, Policją oraz innymi JST.
18. Ujednolicenie zasad współpracy międzygminnej i międzyinstytucjonalnej w zakresie ochrony ludności, w tym podczas szkoleń, ćwiczeń i działań edukacyjnych.
19. Wzmocnienie współpracy z Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego poprzez regularne kontakty, wspólne ćwiczenia i wymianę informacji.

#### **Obszar: Współpraca z sektorem NGO (1.6)**

20. Rozwijanie trwałych i sformalizowanych form współpracy gmin z organizacjami poza-rządowymi w obszarze ochrony ludności.
21. Stworzenie jasnych ram prawnych i proceduralnych współpracy JST z NGO, ułatwiające wspólne planowanie i realizację działań.
22. Zwiększyć wykorzystanie potencjału NGO w działaniach edukacyjnych, pomocowych i operacyjnych, szczególnie w bezpośredniej pracy z mieszkańcami.
23. Zapewnić wsparcie finansowe i organizacyjne dla organizacji pozarządowych zaangażowanych w realizację zadań ochrony ludności.
24. Poprawić przepływ informacji między gminami a sektorem NGO poprzez tworzenie lokalnych baz organizacji, sieci współpracy i kanałów komunikacji.



## **CZĘŚĆ II.**

### **Powiaty**



## 2.1. Charakterystyka powiatów objętych badaniem

### 2.1.1. Struktura próby badawczej

Badaniem objęto wszystkie powiaty funkcjonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ankietę rozesłano drogą elektroniczną do **314** starostw powiatowych co pozwoliło na objęcie badaniem pełnej populacji jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Zastosowanie takiej procedury badawczej miało na celu uzyskanie możliwie najszerzego i przekrojowego obrazu stanu wdrażania zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej na poziomie powiatowym, z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego oraz odmiennych uwarunkowań organizacyjnych poszczególnych jednostek.

W wyniku przeprowadzonego badania uzyskano **81** prawidłowo wypełnionych ankiet, które zostały zakwalifikowane do dalszej analizy, co daje 25,79% wszystkich powiatów w Polsce. Oznacza to, że odpowiedzi udzieliła istotna liczba powiatów, reprezentujących różne regiony kraju, a także zróżnicowane warunki terytorialne, demograficzne i administracyjne. Uzyskana próba badawcza pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących praktyki funkcjonowania systemu ochrony ludności na poziomie powiatowym, przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności interpretacyjnej wynikającej z dobrowolnego charakteru udziału w badaniu.

Tab. 36. Liczba wypełnionych i odesłanych ankiet w podziale na województwa.

| Województwo         | Liczba ankiet | Odsetek (%) |
|---------------------|---------------|-------------|
| Mazowieckie         | 11            | 13,58%      |
| Śląskie             | 8             | 9,88%       |
| Pomorskie           | 7             | 8,64%       |
| Podkarpackie        | 6             | 7,41%       |
| Dolnośląskie        | 6             | 7,41%       |
| Małopolskie         | 6             | 7,41%       |
| Łódzkie             | 5             | 6,17%       |
| Wielkopolskie       | 5             | 6,17%       |
| Warmińsko-mazurskie | 5             | 6,17%       |
| Opolskie            | 4             | 4,94%       |
| Lubelskie           | 4             | 4,94%       |
| Lubuskie            | 3             | 3,7%        |
| Świętokrzyskie      | 3             | 3,7%        |
| Kujawsko-pomorskie  | 3             | 3,7%        |
| Zachodniopomorskie  | 3             | 3,7%        |
| Podlaskie           | 2             | 2,47%       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Analiza struktury odpowiedzi według województw wskazuje, że największą liczbę ankiet nadesłano z województwa mazowieckiego – 11 odpowiedzi (13,58%), co może być związane zarówno z dużą liczbą powiatów w tym regionie, jak i wysokim poziomem aktywności administracyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Kolejne miejsca zajęły województwa: śląskie (8 ankiet; 9,88%) oraz pomorskie (7 ankiet; 8,64%).

Po sześć ankiet (7,41%) wpłynęło z województw: podkarpackiego, dolnośląskiego oraz małopolskiego, co świadczy o stosunkowo równomiernym udziale powiatów z południowej części kraju. Województwa łódzkie, wielkopolskie oraz warmińsko-mazurskie były reprezentowane przez pięć ankiet każde (6,17%).

Mniejszy, choć nadal istotny udział w badaniu miały województwa: opolskie i lubelskie (po 4 ankiet; 4,94%), a także lubuskie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie oraz zachodniopomorskie (po 3 ankiet; 3,7%). Najmniej odpowiedzi odnotowano z województwa podlaskiego – 2 ankiet, co stanowi 2,47% wszystkich zakwalifikowanych do analizy kwestionariuszy.

Takie rozłożenie odpowiedzi potwierdza, że w badaniu uczestniczyły powiaty z niemal wszystkich regionów kraju, co umożliwia uchwycenie zróżnicowanych doświadczeń i podejść do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Jednocześnie zauważalne różnice w liczbie odpowiedzi pomiędzy województwami mogą odzwierciedlać zróżnicowany poziom zaangażowania jednostek w tematykę ochrony ludności lub odmienne priorytety organizacyjne na szczeblu powiatowym.

Na kolejnej stronie, pod mapą, przedstawiono obliczony wskaźnik udziału starostw powiatowych biorących udział w badaniu rozumiany jako stosunek liczby otrzymanych ankiet do liczby powiatów w danym województwie, wyrażony w procentach. Do obliczeń przyjęto liczbę powiatów wchodzących w skład poszczególnych województw zgodnie z aktualnym podziałem administracyjnym Polski (łączna liczba powiatów – 380, w tym 314 powiatów ziemskich i 66 miast na prawach powiatu).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Dane o liczbie powiatów w Polsce pochodzą z oficjalnych źródeł dotyczących podziału administracyjnego Polski - GUS/Statystyka regionalna: podział administracyjny Polski z liczbą jednostek - 16 województw, powiatów i gmin, także z podziałem na typy gmin - [https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/?utm\\_source=chatgpt.com](https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/?utm_source=chatgpt.com) (dostęp: 29.12.2025).

Graf. 2. Liczba ankiet otrzymanych od starostw powiatowych w poszczególnych województwach.



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

#### Wskaźnik udziału powiatów w badaniu według województw

- **Mazowieckie** – 11 z 42 powiatów (**26,2%**)
- **Śląskie** – 8 z 36 powiatów (**22,2%**)
- **Pomorskie** – 7 z 20 powiatów (**35,0%**)
- **Podkarpackie** – 6 z 21 powiatów (**28,6%**)
- **Dolnośląskie** – 6 z 30 powiatów (**20,0%**)



- **Małopolskie** – 6 z 22 powiatów (**27,3%**)
- **Łódzkie** – 5 z 24 powiatów (**20,8%**)
- **Wielkopolskie** – 5 z 31 powiatów (**16,1%**)
- **Warmińsko-mazurskie** – 5 z 21 powiatów (**23,8%**)
- **Opolskie** – 4 z 12 powiatów (**33,3%**)
- **Lubelskie** – 4 z 24 powiatów (**16,7%**)
- **Lubuskie** – 3 z 14 powiatów (**21,4%**)
- **Świętokrzyskie** – 3 z 14 powiatów (**21,4%**)
- **Kujawsko-pomorskie** – 3 z 13 powiatów (**13,0%**)
- **Zachodniopomorskie** – 3 z 21 powiatów (**14,3%**)
- **Podlaskie** – 2 z 16 powiatów (**12,5%**)

Analiza wskaźnika udziału starostw powiatowych w badaniu, rozumianego jako stosunek liczby otrzymanych ankiet do liczby powiatów w danym województwie, wskazuje na wyraźne zróżnicowanie regionalne stopnia partycypacji w badaniu. Poziom udział wahał się od 12,5% do 35,0%, co oznacza, że reprezentatywność próby na poziomie województw była nierównomierna.

Najwyższy wskaźnik udziału odnotowano w województwie pomorskim (35,0%), co oznacza, że ponad jedna trzecia powiatów z tego regionu wzięła udział w badaniu. Wysoki poziom partycypacji wystąpił również w województwie opolskim (33,3%), a także w województwach podkarpackim (28,6%), małopolskim (27,3%) oraz mazowieckim (26,2%). Wskazuje to na relatywnie dobre zaangażowanie starostw powiatowych w tych regionach oraz większą reprezentatywność uzyskanych wyników.

Umiarkowany poziom udziału, mieszczący się w przedziale od 20% do 25%, odnotowano m.in. w województwach warmińsko-mazurskim (23,8%), śląskim (22,2%), lubuskim (21,4%), świętokrzyskim (21,4%), łódzkim (20,8%) oraz dolnośląskim (20,0%). W tych przypadkach co piąty–czwarty powiat włączył się w badanie, co pozwala na częściową ocenę sytuacji w regionie, choć z ograniczeniami w zakresie pełnej reprezentatywności.

Najniższe wskaźniki udziału odnotowano w województwach podlaskim (12,5%), kujawsko-pomorskim (13,0%), zachodniopomorskim (14,3%), wielkopolskim (16,1%) oraz lubelskim (16,7%). Niski poziom odpowiedzi w tych regionach może wynikać z ograniczonego zaangażowania starostw powiatowych, obciążeń organizacyjnych lub mniejszego zainteresowania tematyką badania, co należy uwzględnić przy interpretacji wyników.



Przedstawione dane wskazują, że udział powiatów w badaniu był zróżnicowany regionalnie i nie osiągnął jednolitego poziomu w skali kraju. W części województw uzyskano relatywnie wysoką reprezentację starostw powiatowych, co wzmacnia wartość poznawczą wyników, natomiast w innych regionach niski odsetek odpowiedzi ogranicza możliwość formułowania uogólnionych wniosków. Oznacza to, że interpretacja rezultatów badania na poziomie powiatowym powinna uwzględniać zróżnicowany stopień udziału jednostek oraz mieć charakter ostrożny, szczególnie w odniesieniu do województw o najniższych wskaźnikach partycypacji.

W poniżej tabeli umieszczono klasyfikację województwa według poziomu reprezentatywności na podstawie wskaźnika udziału powiatów w badaniu.

Przyjęte kryteria klasyfikacji:

- **wysoka reprezentatywność** – wskaźnik  $\geq 20\%$
- **umiarkowana reprezentatywność** – wskaźnik 15–19,99%
- **niska reprezentatywność** – wskaźnik  $< 15\%$

Tab. 37. Klasyfikacja województw według poziomu reprezentatywności próby badawczej

| Województwo         | Wskaźnik udziału (%) | Poziom reprezentatywności |
|---------------------|----------------------|---------------------------|
| Pomorskie           | 35,0%                | wysoka                    |
| Opolskie            | 33,3%                | wysoka                    |
| Podkarpackie        | 28,6%                | wysoka                    |
| Małopolskie         | 27,3%                | wysoka                    |
| Mazowieckie         | 26,2%                | wysoka                    |
| Warmińsko-mazurskie | 23,8%                | wysoka                    |
| Śląskie             | 22,2%                | wysoka                    |
| Lubuskie            | 21,4%                | wysoka                    |
| Świętokrzyskie      | 21,4%                | wysoka                    |
| Łódzkie             | 20,8%                | wysoka                    |
| Dolnośląskie        | 20,0%                | wysoka                    |
| Wielkopolskie       | 16,1%                | umiarkowana               |
| Lubelskie           | 16,7%                | umiarkowana               |
| Zachodniopomorskie  | 14,3%                | niska                     |
| Kujawsko-pomorskie  | 13,0%                | niska                     |
| Podlaskie           | 12,5%                | niska                     |

Źródło: opracowanie własne.



Zastosowana klasyfikacja pozwala na syntetyczną ocenę stopnia reprezentatywności badania na poziomie województw. Do grupy **wysokiej reprezentatywności** zakwalifikowano jedenaście województw, w których udział powiatów w badaniu wyniósł co najmniej 20%. Oznacza to, że w tych regionach uzyskane wyniki mogą być traktowane jako względnie dobrze odzwierciedlające sytuację na poziomie powiatowym.

**Umiarkowaną reprezentatywność** odnotowano w dwóch województwach (wielkopolskim i lubelskim), gdzie wskaźnik udziału mieścił się w przedziale 15–19,99%. W tych przypadkach interpretacja wyników wymaga większej ostrożności, a wnioski mają charakter częściowy.

Do grupy **niskiej reprezentatywności** zaliczono trzy województwa, w których udział powiatów w badaniu nie przekroczył 15%. Ograniczona liczba odpowiedzi z tych regionów istotnie zawęża możliwość uogólniania wyników i wskazuje na potrzebę wzmocnienia partycypacji starostw powiatowych w przyszłych edycjach badań.

### 2.1.2 Charakter powiatów biorących udział w badaniu

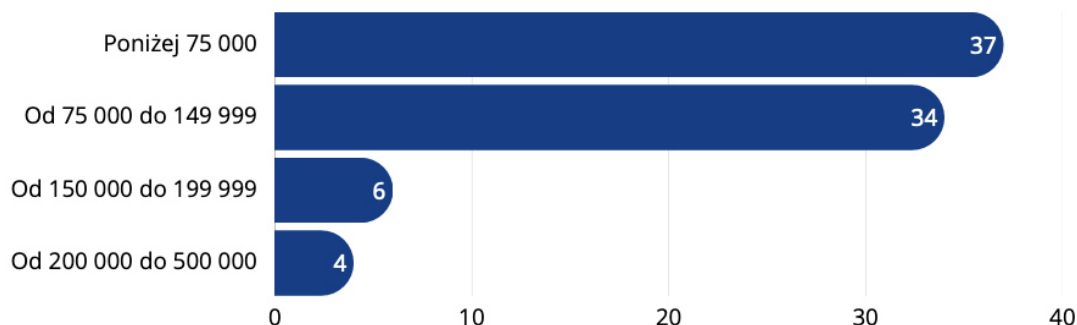
Stworzone narzędzie badawcze umożliwiło dokonanie podziału powiatów według liczby mieszkańców, co pozwala na analizę wpływu wielkości jednostki samorządu terytorialnego na realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Zastosowanie kryterium demograficznego pozwala uwzględnić zróżnicowane uwarunkowania organizacyjne, kadrowe i finansowe, które mogą wpływać na sposób planowania i realizacji działań z zakresu ochrony ludności.

W analizie wyróżniono cztery kategorie powiatów ze względu na liczbę mieszkańców:

- Powiaty poniżej 75 000 mieszkańców,
- Powiaty od 75 000 do 149 999 mieszkańców,
- Powiaty od 150 000 do 199 999 mieszkańców,
- Powiaty od 200 000 do 500 000 mieszkańców.



Wykres 3. Liczba powiatów biorących udział w badaniu w podziale na liczbę mieszkańców.



Źródło: opracowanie własne.

Analiza struktury badanej próby wskazuje, że **najliczniejszą grupę stanowiły powiaty najmniejsze**, liczące poniżej 75 000 mieszkańców – **37 jednostek**, co stanowi **45,7% wszystkich respondentów**. Oznacza to, że niemal połowa badanych powiatów to jednostki o relatywnie niewielkiej liczbie ludności.

Drugą pod względem liczebności kategorią były **powiaty średniej wielkości**, zamieszkiwane przez od 75 000 do 149 999 mieszkańców – **34 jednostki**, czyli **42,0% próby badawczej**. Łącznie powiaty małe i średnie obejmowały zatem **87,7% wszystkich ankietowanych jednostek**, co jednoznacznie wskazuje na ich dominację w badaniu.

Znacznie mniejszy udział miały **powiaty większe**. Do kategorii od 150 000 do 199 999 mieszkańców zakwalifikowano **6 powiatów**, co stanowi **7,4% badanej próby**. Natomiast **największe jednostki**, liczące od 200 000 do 500 000 mieszkańców, reprezentowane były przez **4 powiaty**, czyli **4,9% respondentów**.

Struktura demograficzna badanej próby wskazuje na wyraźną przewagę powiatów o mniejszej i średniej liczbie mieszkańców. Taki rozkład umożliwia szczegółową analizę wyzwań, z jakimi mierzą się jednostki dysponujące ograniczonymi zasobami organizacyjnymi i kadrowymi, co jest szczególnie istotne w kontekście wdrażania nowych zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Jednocześnie niewielki udział powiatów dużych sugeruje potrzebę ostrożnego interpretowania wyników odnoszących się do tej kategorii jednostek oraz stanowi potencjalny kierunek dalszych badań.



Graf. 7. Liczba starostw powiatowych, które odesłały ankietę.

## 2.2. Doświadczenie i zasoby powiatów - samoocena

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną wyniki dotyczące samooceny jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, obejmujące sposób, w jaki pracownicy urzędów powiatów oceniają przygotowanie do realizacji zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną. Analiza uwzględnia zarówno przygotowanie merytoryczne pracowników starostw powiatowych, ich kompetencje praktyczne, jak i ocenę dostępnych zasobów kadrowych, technicznych oraz infrastruktury niezbędnej do skutecznego wdrażania przepisów ustawowych. Szczególną uwagę poświęcono również ocenie zdolności powiatów do koordynowania działań w sytuacjach kryzysowych oraz zapewnienia wsparcia mniejszym jednostkom samorządu terytorialnego w swoim obszarze działania.

### 2.2.1. Przygotowanie powiatów do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności

Celem tego podrozdziału jest zidentyfikowanie mocnych stron starostw powiatowych oraz obszarów wymagających wsparcia lub doskonalenia. Przeanalizowane dane pozwalają na ocenę, w jakim stopniu pracownicy urzędów powiatów czują się kompetentni w zakresie planowania i realizacji działań ochrony ludności, organizowania



ćwiczeń oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych. Ponadto uwzględniono również ich postrzeganie wyposażenia technicznego, środków finansowych oraz zasobów ludzkich, które mają kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania urzędu w obszarze obrony cywilnej. Wyniki badania samooceny umożliwiają wskazanie priorytetowych kierunków wsparcia administracji powiatowej, co pozwala na sformułowanie wniosków praktycznych i rekomendacji przyczyniających się do poprawy gotowości jednostek samorządu terytorialnego szczebla powiatowego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Respondentom zadano szereg pytań odnoszących się do różnych aspektów funkcjonowania urzędu powiatu w zakresie ochrony ludności. Pierwsze z pytań dotyczyło ogólnej oceny przygotowania urzędu powiatu do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności. Respondentów poproszono o wyrażenie stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Moja jednostka jest przygotowana  
do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, które pozwalały odzwierciedlić zarówno pozytywną ocenę, jak i wątpliwości lub ocenę negatywną przygotowania urzędu powiatu:

- **Zdecydowanie się zgadzam** – respondent w pełni ocenia, że starostwo powiatowe dysponuje odpowiednimi zasobami, kompetencjami i procedurami do realizacji zadań ochrony ludności.
- **Zgadzam się** – respondent ocenia przygotowanie jako dobre, choć dostrzega pewne obszary wymagające wzmocnienia.
- **Nie mam zdania / trudno powiedzieć** – respondent nie jest w stanie jednoznacznie ocenić przygotowania urzędu, co może wynikać z ograniczonego doświadczenia w działaniach kryzysowych lub braku pełnej wiedzy o zasobach i procedurach.
- **Nie zgadzam się** – respondent uważa, że starostwo powiatowe nie jest w pełni przygotowane do realizacji zadań ochrony ludności, wskazując na braki w zasobach, kompetencjach lub organizacji działań.

- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – respondent ocenia przygotowanie urzędu jako niewystarczające, co sygnalizuje istotne niedobory w zakresie kadry, wyposażenia lub procedur operacyjnych.

Analiza odpowiedzi pozwala nie tylko określić poziom samooceny przygotowania starostw powiatowych, lecz również wskazać obszary wymagające priorytetowego wsparcia, w tym w zakresie szkoleń, organizacji ćwiczeń, pozyskiwania zasobów oraz doskonalenia procedur wewnętrznych.

Tabela 38. Ocena przygotowania urzędów powiatu do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

| Ocena przygotowania urzędu powiatu | Liczba odpowiedzi | Udział % |
|------------------------------------|-------------------|----------|
| Zdecydowanie się zgadzam           | 1                 | 1,2%     |
| Zgadzam się                        | 31                | 38,3%    |
| Nie mam zdania                     | 32                | 39,5%    |
| Nie zgadzam się                    | 15                | 18,5%    |
| Zdecydowanie się nie zgadzam       | 2                 | 2,5%     |
| Łącznie                            | 81                | 100%     |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza samooceny urzędów powiatu wskazuje, że większość respondentów nie jest w stanie jednoznacznie ocenić przygotowania swojego urzędu do realizacji zadań ochrony ludności – aż **39,5%** wybrało opcję „Nie mam zdania”.

Pozytywną ocenę przygotowania (łącznie „Zgadzam się” i „Zdecydowanie się zgadzam”) wyraziło **39,5%** respondentów, przy czym zdecydowane przekonanie o pełnym przygotowaniu zgłosił tylko 1 pracownik powiatu (1,2%).

Natomiast oceny negatywne („Nie zgadzam się” i „Zdecydowanie się nie zgadzam”) wskazało **21%** badanych, co sygnalizuje, że w części powiatów dostrzegane są istotne braki w kompetencjach, zasobach lub procedurach operacyjnych.

Podsumowując, wyniki sugerują, że samoocena przygotowania starostw powiatowych do realizacji zadań ochrony ludności jest umiarkowana, a znacząca liczba pracowników nie czuje się w pełni kompetentna lub nie ma wystarczającej wiedzy, aby ocenić gotowość urzędu. Wynik ten wskazuje na potrzebę systematycznego wsparcia kadry oraz monitorowania zasobów i procedur w powiatach.



## ***Wnioski i rekomendacje***

Analiza samooceny przygotowania starostw powiatowych do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności wskazuje na umiarkowany poziom pewności wśród pracowników. Duża część respondentów nie była w stanie jednoznacznie ocenić gotowości swojego urzędu, co może wynikać z braku pełnej wiedzy o procedurach, ograniczonych doświadczeń praktycznych lub niedostatecznych zasobów. Pozytywna samoocena pojawiła się w mniejszości przypadków, a jedynie nieliczni pracownicy uznali przygotowanie urzędu za w pełni wystarczające. Jednocześnie około jednej piątej respondentów wskazało braki w kompetencjach kadry, procedurach operacyjnych lub wyposażeniu, co sygnalizuje obszary wymagające wsparcia. Duży odsetek odpowiedzi neutralnych sugeruje również, że nie wszystkie jednostki dysponują systematycznym mechanizmem monitorowania gotowości, co może ograniczać możliwości wczesnego identyfikowania luk i słabych punktów w funkcjonowaniu starostwa powiatowego.

### **Rekomendacje:**

- Wzmocnienie kompetencji pracowników powiatowych – wprowadzenie regularnych szkoleń, warsztatów i ćwiczeń praktycznych w zakresie ochrony ludności, obrony cywilnej i reagowania kryzysowego, aby zwiększyć pewność i przygotowanie kadry.
- Systematyczna ocena gotowości urzędu – opracowanie procedur samooceny oraz audytów wewnętrznych pozwalających na monitorowanie stopnia przygotowania starostw powiatowych oraz identyfikowanie braków w zasobach, wyposażeniu i procedurach.
- Rozwój infrastruktury i zasobów operacyjnych – zapewnienie odpowiednich środków technicznych, finansowych i kadrowych, które umożliwią sprawne realizowanie zadań ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych.
- Wzmocnienie procedur planowania i koordynacji działań kryzysowych – stworzenie jasnych wytycznych operacyjnych, które pozwolą pracownikom starostw powiatowych skutecznie planować i realizować zadania ochrony ludności, zarówno w codziennej pracy, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych.
- Podnoszenie świadomości i komunikacji wewnętrznej – wprowadzenie mechanizmów informowania pracowników o dostępnych zasobach, procedurach i obowiązkach, aby ograniczyć niepewność i zwiększyć poczucie gotowości do działania.



### 2.2.2. Znajomość przepisów przez pracowników urzędu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności

Drugie pytanie w ramach rozdziału dotyczącego samooceny jednostki dotyczyło poziomu znajomości przepisów przez pracowników urzędu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności. Respondentów poproszono o ocenę stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Pracownicy mojej jednostki dobrze rozumieją przepisy dotyczące realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, umożliwiających odzwierciedlenie zarówno **pozytywnej oceny wiedzy pracowników**, jak i **niepewności czy negatywnej oceny**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii, wątpliwość co do znajomości przepisów,
- **Zgadzam się** – ocena pozytywna, wskazująca, że pracownicy posiadają odpowiednią wiedzę,
- **Nie zgadzam się** – wskazanie, że wiedza pracowników jest niewystarczająca,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność, że pracownicy doskonale rozumieją przepisy,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie braku wiedzy i zrozumienia przepisów przez pracowników.

Tak sformułowane pytanie pozwala ocenić zarówno kompetencje merytoryczne pracowników, jak i identyfikować obszary wymagające dodatkowego szkolenia lub wsparcia. Ponadto umożliwia porównanie opinii w zależności od charakteru i wielkości gminy, co pozwala wskazać potencjalne różnice w poziomie znajomości przepisów między mniejszymi i większymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wyniki – odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, prezentuje poniższa tabela.

Tabela 39. Ocena znajomości przepisów przez pracowników jednostki.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 22                  | 27,2%       |
| Zgadzam się                    | 40                  | 49,4%       |
| Nie zgadzam się                | 14                  | 17,3%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 3                   | 3,7%        |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 2                   | 2,5%        |
| Razem                          | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.



Analiza danych wskazuje, że niemal połowa respondentów (49,4%) ocenia znajomość przepisów przez pracowników urzędu powiatu jako wystarczającą, co sugeruje ogólnie pozytywny poziom wiedzy merytorycznej kadry w zakresie realizacji zadań ochrony ludności. Jednocześnie 27,2% pracowników zostało ocenionych neutralnie („Trudno powiedzieć”), co może świadczyć o niepewności respondentów lub braku pełnej informacji o kompetencjach współpracowników. Około 17,3% respondentów wskazało na niewystarczającą znajomość przepisów, natomiast jedynie nieliczni pracownicy (3,7%) zostali ocenieni jako w pełni kompetentni w tym zakresie. Najmniejszy odsetek (2,5%) jednoznacznie wskazał brak wiedzy i zrozumienia przepisów. Rozkład odpowiedzi pokazuje, że choć w większości starostw powiatowych pracownicy dysponują podstawową wiedzą o przepisach, wciąż istnieją istotne różnice w poziomie kompetencji i konieczność dalszego doskonalenia kadry.

## ■ ***Wnioski i rekomendacje***

Większość pracowników powiatów posiada podstawową wiedzę na temat przepisów ochrony ludności, co pozwala na realizację zadań w ramach obowiązujących regulacji. Znaczący odsetek odpowiedzi neutralnych oraz wskazujących na niewystarczającą znajomość przepisów sugeruje lukę w wiedzy merytorycznej, która może ograniczać efektywność działań kryzysowych i przygotowanie urzędów do sytuacji nadzwyczajnych. Nieliczne jednostki wykazują pełną pewność kompetencji pracowników, co podkreśla potrzebę ujednolicenia poziomu wiedzy w całym kraju.

### **Rekomendacje:**

- Wdrożenie regularnych szkoleń merytorycznych – obejmujących aktualizację przepisów oraz praktyczne zastosowanie regulacji w działaniach ochrony ludności.
- Opracowanie materiałów informacyjnych i procedur wewnętrznych – ułatwiających pracownikom szybki dostęp do przepisów i wytycznych operacyjnych.
- Monitorowanie poziomu wiedzy pracowników – poprzez testy, audyty i ćwiczenia praktyczne, pozwalające identyfikować obszary wymagające dodatkowego wsparcia.
- Wzmocnienie mentoringu i wymiany doświadczeń między powiatami – w celu podniesienia kompetencji mniej doświadczonych pracowników oraz zapewnienia spójności w stosowaniu przepisów.



### 2.1.1. Działania edukacyjne i informacyjne dla pracowników

W ramach badań do rozdziału dotyczącego **samooceny jednostki** zadano także pytanie dotyczące **działań edukacyjnych i informacyjnych podejmowanych w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności**. Respondentów poproszono o ocenę stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Moja jednostka prowadzi dla pracowników efektywne działania edukacyjne i informacyjne z zakresu ochrony ludności”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, pozwalających odzwierciedlić zarówno **pozytywną ocenę skuteczności działań edukacyjnych**, jak i **wątpliwości lub negatywną ocenę**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub wątpliwość co do skuteczności prowadzonych działań,
- **Zgadzam się** – wskazanie, że jednostka prowadzi działania edukacyjne i informacyjne w sposób efektywny,
- **Nie zgadzam się** – ocena, że działania edukacyjne i informacyjne są prowadzone w sposób niewystarczający lub nieskuteczny,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność co do wysokiej efektywności działań podejmowanych przez jednostkę,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie, że jednostka nie prowadzi skutecznych działań edukacyjnych ani informacyjnych.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić poziom aktywności jednostki w zakresie kształtowania kompetencji pracowników** oraz identyfikować potrzeby w zakresie szkoleń, komunikacji wewnętrznej i podnoszenia świadomości w obszarze ochrony ludności. Ponadto wyniki tego pytania umożliwiają porównanie efektywności działań edukacyjnych w jednostkach różnej wielkości i o różnym charakterze, co jest istotne dla planowania programów szkoleniowych i wspierania urzędów w doskonaleniu kompetencji personelu.



Tabela 40. Ocena efektywności działań edukacyjnych i informacyjnych  
w jednostkach.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Zgadzam się                    | 49                  | 60,49%      |
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 19                  | 23,46%      |
| Nie zgadzam się                | 6                   | 7,41%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 6                   | 7,41%       |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 1                   | 1,23%       |
| Razem                          | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że większość respondentów (60,5%) ocenia prowadzone działania edukacyjne i informacyjne w urzędach powiatów jako efektywne. Dodatkowo 7,4% pracowników jest w pełni przekonanych o wysokiej jakości takich działań, co daje łączny udział 67,9% pozytywnych ocen. Około jedna czwarta respondentów (23,5%) przyjęła neutralne stanowisko, co może oznaczać brak pełnej wiedzy o realizowanych inicjatywach edukacyjnych lub niepewność co do ich skuteczności. Niewielka grupa respondentów wskazała na niedostateczną efektywność prowadzonych działań (łącznie 8,6%), a zaledwie 1,2% oceniła je jednoznacznie negatywnie. Rozkład odpowiedzi sugeruje, że chociaż w większości powiatów podejmowane są działania edukacyjne i informacyjne, wciąż istnieją jednostki, które mogą potrzebować wsparcia w poprawie jakości i systematyczności prowadzonych szkoleń i kampanii informacyjnych.

## Wnioski i rekomendacje

Wyniki samooceny pokazują, że działania edukacyjne i informacyjne w zakresie ochrony ludności są w urzędach powiatowych realizowane w większości przypadków skutecznie. Jednocześnie znaczący odsetek odpowiedzi neutralnych wskazuje na potrzebę większej transparentności i systematyczności tych działań, aby wszyscy pracownicy byli świadomi ich zakresu i jakości. Niewielka liczba ocen negatywnych sugeruje, że problem dotyczy raczej lokalnych luk organizacyjnych niż całkowitego braku inicjatyw edukacyjnych.

### Rekomendacje:

- Systematyzacja działań edukacyjnych i informacyjnych – wprowadzenie regularnych szkoleń i kampanii informacyjnych w powiatach, aby zwiększyć świadomość wszystkich pracowników urzędu.



- Monitoring skuteczności szkoleń – ocena efektów działań edukacyjnych poprzez ankiety, testy wiedzy i praktyczne ćwiczenia.
- Upowszechnienie materiałów edukacyjnych – zapewnienie dostępu do aktualnych podręczników, wytycznych i procedur dotyczących ochrony ludności.
- Wzmocnienie komunikacji wewnętrznej – informowanie wszystkich pracowników o prowadzonych inicjatywach edukacyjnych i osiągniętych efektach, aby zwiększyć świadomość i poczucie uczestnictwa.

### 2.2.3 Działania edukacyjne i informacyjne dla mieszkańców

Kolejne pytanie dotyczące **samooceny** koncentruje się na **działaniach informacyjnych skierowanych do mieszkańców powiatu**. Respondentów poproszono o ocenę stopnia zgodności z twierdzeniem:

*„Moja jednostka prowadzi dla mieszkańców efektywne działania edukacyjne i informacyjne z zakresu ochrony ludności”.*

Pytanie jest analogiczne w stosunku do poprzedniego, z tą różnicą, że tym razem celem było określenie oceny działań skierowanych **do mieszkańców**. Przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, umożliwiających odzwierciedlenie zarówno **pozytywnej oceny skuteczności działań**, jak i **niepewności lub negatywnej oceny**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub niepewność co do skuteczności działań informacyjnych skierowanych do mieszkańców,
- **Zgadzam się** – ocena pozytywna, że jednostka prowadzi działania informacyjne w sposób efektywny,
- **Nie zgadzam się** – wskazanie, że działania informacyjne są niewystarczające lub nieskuteczne,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność co do wysokiej skuteczności działań podejmowanych przez jednostkę,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie, że jednostka nie prowadzi skutecznych działań informacyjnych dla mieszkańców.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić aktywność jednostki w zakresie podnoszenia świadomości mieszkańców**, a także wskazać obszary, w których mogą być potrzebne **kampanie edukacyjne, materiały informacyjne i działania promocyjne**.



Ponadto wyniki umożliwiają porównanie efektywności działań w jednostkach różnej wielkości i charakteru, co może być istotne przy planowaniu lokalnych strategii informacyjnych i edukacyjnych.

**Tabela 41. Ocena efektywności działań edukacyjnych i informacyjnych w jednostkach.**

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 28                  | 34,6%       |
| Zgadzam się                    | 32                  | 39,5%       |
| Nie zgadzam się                | 16                  | 19,8%       |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 4                   | 4,9,2%      |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 1                   | 1,2%        |
| Razem                          | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych pokazuje, że największa grupa respondentów (39,5%) ocenia działania edukacyjne i informacyjne kierowane do mieszkańców jako efektywne. Za ledwie 1,2% badanych jest w pełni przekonanych o wysokiej skuteczności tych działań. Neutralnie wypowiedziało się 34,6% respondentów, co może wskazywać na niepewność co do skuteczności prowadzonych inicjatyw lub ograniczoną wiedzę o ich realizacji. Około 24,7% respondentów wskazało na niedostateczną efektywność działań, w tym 4,9% jednoznacznie stwierdziło brak skuteczności. Wyniki te sugerują, że w urzędach powiatowych działania skierowane do mieszkańców są prowadzone w różnym stopniu systematycznie i skutecznie, a w części powiatów wymagają wzmocnienia i lepszej organizacji.

## ***Wnioski i rekomendacje***

Wyniki samooceny wskazują, że choć wiele powiatów prowadzi działania edukacyjne i informacyjne dla mieszkańców, ich skuteczność nie jest jednoznacznie oceniana. Zdecydowana część urzędów posiada ograniczoną pewność co do jakości prowadzonych działań, co może świadczyć o potrzebie standaryzacji procedur informacyjnych, systematyzacji kampanii edukacyjnych oraz zwiększenia widoczności podejmowanych inicjatyw wśród mieszkańców. Jednocześnie relatywnie wysoki odsetek



negatywnych ocen sugeruje konieczność zwiększenia zaangażowania w opracowywanie skutecznych form komunikacji i edukacji lokalnej społeczności.

**Rekomendacje:**

- **Standaryzacja działań informacyjnych** – opracowanie jednolitych procedur prowadzenia działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców, w tym harmonogramów i standardów jakości.
- **Wzmocnienie kampanii edukacyjnych** – przygotowanie i dystrybucja materiałów edukacyjnych w formie drukowanej i elektronicznej, organizowanie spotkań informacyjnych i szkoleń dla mieszkańców.
- **Monitoring efektywności działań** – zbieranie opinii mieszkańców, prowadzenie ankiet i analiz, aby ocenić, które działania są najbardziej skuteczne.
- **Zwiększenie widoczności działań** – wykorzystywanie mediów lokalnych, mediów społecznościowych oraz systemów powiadamiania SMS w celu dotarcia do szerokiego grona mieszkańców.
- **Dostosowanie działań do potrzeb lokalnych** – uwzględnienie wielkości powiatu, struktury demograficznej i charakteru zagrożeń w planowaniu działań edukacyjnych.

**2.2.5. Zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności**

Istotne w zaplanowanym badaniu było uzyskanie informacji w zakresie **wyposażenia jednostek w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności**.

*„Jak ocenia Pani/Pan poziom wyposażenia swojej jednostki w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności?”.*

Respondentów poproszono o ocenę stopnia przygotowania jednostki w tym zakresie, mogli wybrać jedną z następujących odpowiedzi:

- **Brak lub bardzo niskie wyposażenie** – jednostka nie dysponuje podstawowym sprzętem i zasobami
- **Niskie wyposażenie** – posiadane środki są ograniczone i niewystarczające do realizacji większości zadań



- **Średnie wyposażenie** – jednostka dysponuje częścią niezbędnych zasobów, ale istnieją istotne braki
- **Dobre wyposażenie** – jednostka ma większość potrzebnych zasobów i sprzętu, drobne niedobory nie wpływają istotnie na działania
- **Bardzo dobre, pełne wyposażenie** – jednostka w pełni przygotowana sprzętowo i zasobów do realizacji zadań

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić stopień gotowości jednostki do działania w praktyce**, wskazać potencjalne braki sprzętowe oraz identyfikować obszary wymagające inwestycji lub uzupełnienia zasobów. Ponadto wyniki umożliwiają porównanie poziomu wyposażenia między jednostkami różnej wielkości i charakteru, co może być istotne dla planowania wsparcia logistycznego i finansowego na poziomie lokalnym.

Analiza odpowiedzi na pytanie dotyczące **wyposażenia jednostek w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności** pokazuje, że większość jednostek dysponuje jedynie średnim lub ograniczonym wyposażeniem.

Tabela 42. Ocena poziomu wyposażenia jednostek w zasoby i sprzęt niezbędny do realizacji zadań ochrony ludności

| Odpowiedź                        | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|----------------------------------|---------------------|-------------|
| Średnie wyposażenie              | 36                  | 44,44%      |
| Niskie wyposażenie               | 25                  | 30,86%      |
| Dobre wyposażenie                | 10                  | 12,35%      |
| Brak lub bardzo niskie           | 9                   | 11,11%      |
| Bardzo dobre / pełne wyposażenie | 1                   | 1,23%       |
| Razem                            | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że większość starostw powiatowych ocenia swoje wyposażenie jako średnie – 44,4% respondentów stwierdziło, że jednostka dysponuje częścią niezbędnych zasobów, ale występują istotne braki. Kolejną istotną grupę stanowią urzędy z niskim poziomem wyposażenia (30,9%), które posiadają ograniczone środki niewystarczające do realizacji większości zadań. Zaledwie 12,3% powiatów oceniło swoje wyposażenie jako dobre, a tylko 1,2% deklaruje pełne przygotowanie sprzętowe i zasobowe. 11,1% urzędów przyznało brak lub bardzo niskie wyposażenie, co oznacza, że w części powiatów dostęp do podstawowych zasobów jest niewystarczający. Wyniki



jednoznacznie wskazują na istotne niedobory sprzętowe w większości powiatów, co może ograniczać skuteczność realizacji zadań ochrony ludności.

## ■ ***Wnioski i rekomendacje***

Większość starostw powiatowych nie dysponuje pełnym zestawem zasobów i sprzętu niezbędnego do realizacji zadań ochrony ludności. Najczęściej występujące braki dotyczą zarówno podstawowego wyposażenia, jak i środków umożliwiających realizację większości działań operacyjnych. Jedynie nieliczne powiaty deklarują dobre lub pełne wyposażenie, co wskazuje na potrzebę systematycznego uzupełniania sprzętu oraz zwiększania dostępnych zasobów. Niedostateczne wyposażenie może ograniczać zdolność urzędów do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych, prowadzenia ćwiczeń oraz realizacji działań edukacyjnych i informacyjnych.

### **Rekomendacje:**

- **Uzupełnienie zasobów i sprzętu** - opracowanie planów modernizacji i doposażenia urzędów w niezbędne środki, w tym sprzęt ratowniczy i techniczny.
- **Systematyczne monitorowanie wyposażenia** - wprowadzenie cyklicznej oceny stanu zasobów, identyfikacji braków oraz planowania zakupów lub dzierżawy sprzętu.
- **Współpraca między powiatami** - wykorzystanie partnerstw między powiatami do wymiany sprzętu, wspólnych zasobów i tworzenia punktów wsparcia technicznego.
- **Wsparcie finansowe i grantowe** -poszukiwanie źródeł finansowania doposażenia, np. dotacje rządowe, środki UE, partnerstwa publiczno-społeczne.
- **Szkolenia z wykorzystaniem posiadanego sprzętu** - zapewnienie, aby pracownicy byli przygotowani do praktycznego wykorzystania dostępnych zasobów w działaniach ochrony ludności.

### **2.2.6. Zasoby osobowe – gotowość pracowników**

Kolejne pytanie w ramach rozdziału dotyczącego **samooceny jednostki** koncentruje się na **ocenie gotowości pracowników jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności**.

Respondentów poproszono o wskazanie stopnia zgodności z twierdzeniem:



*„Pracownicy mojej jednostki są przygotowani  
do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, pozwalających uchwycić zarówno **pozytywną ocenę przygotowania personelu**, jak i **wątpliwości lub ocenę negatywną**:

- **Trudno powiedzieć (neutralnie)** – brak jednoznacznej opinii lub niepewność co do przygotowania pracowników,
- **Zgadzam się** – pracownicy są w wystarczającym stopniu przygotowani do realizacji zadań ochrony ludności,
- **Nie zgadzam się** – wskazanie, że pracownicy nie posiadają odpowiednich kompetencji lub wiedzy do wykonywania zadań,
- **Zdecydowanie się zgadzam** – pełna pewność, że pracownicy są dobrze przygotowani i posiadają niezbędne kompetencje,
- **Zdecydowanie się nie zgadzam** – jednoznaczne stwierdzenie, że pracownicy nie są przygotowani do realizacji zadań ochrony ludności.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić gotowość personelu jednostki** i zidentyfikować obszary wymagające dodatkowych szkoleń, wsparcia merytorycznego oraz wzmocnienia kompetencji pracowników. Wyniki tego pytania umożliwiają również **porównania między jednostkami różnej wielkości i charakteru**, co jest istotne dla planowania działań szkoleniowych i podnoszenia kwalifikacji kadry w obszarze ochrony ludności.

Tabela 43. Ocena przygotowania pracowników jednostki do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności.

| Odpowiedź                      | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------|
| Trudno powiedzieć (neutralnie) | 34                  | 42%         |
| Zgadzam się                    | 32                  | 38,3%       |
| Nie zgadzam się                | 11                  | 13,6%       |
| Zdecydowanie się zgadzam       | 2                   | 2,5%        |
| Zdecydowanie się nie zgadzam   | 2                   | 2,5%        |
| Razem                          | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.



Analiza danych pokazuje, że największa grupa starostw powiatowych (42%) nie jest w stanie jednoznacznie ocenić przygotowania swoich pracowników, co może wskazywać na brak pewności co do poziomu kompetencji w zakresie realizacji zadań ochrony ludności lub ograniczone doświadczenie w działaniu w sytuacjach kryzysowych. 38,3% respondentów pozytywnie ocenia przygotowanie personelu, stwierdzając, że pracownicy są w wystarczającym stopniu gotowi do realizacji zadań ochronnych. Jednocześnie 13,6% powiatów wskazało, że personel nie posiada odpowiednich kompetencji, a łącznie 5% respondentów jednoznacznie zadeklarowało pełne braki w przygotowaniu kadry. Wyniki sugerują, że choć w wielu powiatach pracownicy dysponują wiedzą i umiejętnościami, istnieje duża grupa urzędów, w których ocena przygotowania personelu jest niepewna lub wymaga wsparcia.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Największym wyzwaniem jest brak jednoznacznej oceny poziomu przygotowania kadry w wielu powiatach, co może oznaczać potrzebę systematycznego monitorowania kompetencji i doświadczenia pracowników. Pozytywna ocena gotowości kadry w prawie 40% urzędów wskazuje, że w części powiatów istnieje solidne zaplecze merytoryczne i praktyczne. Jednocześnie obecność powiatów, które wskazują na niedostateczne przygotowanie personelu, sygnalizuje konieczność działań wspierających rozwój kompetencji, szkoleń oraz ćwiczeń praktycznych w celu podniesienia ogólnego poziomu gotowości pracowników do realizacji zadań ochrony ludności.

### **Rekomendacje:**

- **Szkolenia i warsztaty praktyczne** – organizacja cyklicznych szkoleń i ćwiczeń dla pracowników powiatów, obejmujących zarówno wiedzę teoretyczną, jak i praktyczne procedury w sytuacjach kryzysowych.
- **System oceny kompetencji** – wprowadzenie regularnych ocen umiejętności i wiedzy pracowników w zakresie ochrony ludności, aby zidentyfikować obszary wymagające wsparcia.
- **Mentoring i wymiana doświadczeń** – współpraca z powiatami, w których pracownicy posiadają wysokie kompetencje, w celu transferu wiedzy i dobrych praktyk.
- **Materiały i procedury wsparcia** – opracowanie i udostępnienie pracownikom wytycznych, instrukcji i poradników ułatwiających realizację zadań ochrony ludności.



- **Wzmocnienie zaangażowania kadry w ćwiczenia operacyjne** – zwiększenie udziału pracowników w praktycznych ćwiczeniach, symulacjach i działaniach interwencyjnych w celu podniesienia gotowości do reagowania w sytuacjach kryzysowych.

#### 2.2.7. Opracowanie i kompletność planów ewakuacji ludności

Kolejnym interesującym badawczo obszarem było zagadnienie dotyczące stopnia opracowania i kompletności planów ewakuacji ludności **obowiązujących na terenie gminy. Respondentów poproszono o ocenę planów, które obejmują m.in.:**

- lokalizację punktów przyjęcia ludności,
- trasy ewakuacji,
- zasoby transportowe,
- procedury powiadamiania mieszkańców.

Pytanie brzmiało:

*„Jak ocenia Pani/Pan stopień przygotowania planów ewakuacji ludności w skali gminy (np. lokalizacja punktów, trasy, zasoby transportowe)?”.*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi, pozwalających uchwycić zarówno pełną gotowość jednostki, jak i ewentualne braki:

- **Plan wstępny lub fragmentaryczny** – obejmuje tylko wybrane elementy, np. trasy ewakuacji, bez uwzględnienia punktów przyjęcia lub procedur powiadamiania.
- **Plan częściowo opracowany** – zawiera większość elementów, ale wymaga uzupełnień lub aktualizacji, by był w pełni użyteczny w sytuacji kryzysowej.
- **Plan w dużym stopniu opracowany** – obejmuje wszystkie kluczowe elementy, drobne braki nie wpływają znacząco na jego użyteczność.
- **Plan kompletny, aktualny i możliwy do wdrożenia w praktyce** – szczegółowy i gotowy do zastosowania w sytuacji zagrożenia, pozwala na sprawną realizację ewakuacji.



- **Brak planów ewakuacji lub opracowań w tym zakresie** – jednostka nie posiada żadnego formalnego planu ewakuacji.

Tak sformułowane pytanie pozwala **dokładnie ocenić poziom przygotowania jednostki**, wskazać na potrzebę uzupełnienia dokumentacji lub jej aktualizacji oraz porównać gotowość planistyczną między jednostkami różnej wielkości i charakteru. Wyniki umożliwiają również identyfikację obszarów wymagających wsparcia w zakresie opracowywania i wdrażania planów ewakuacyjnych.

Tabela 44. Ocena stopnia opracowania planów ewakuacji ludności w powiatach.

| Odpowiedź                                          | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|----------------------------------------------------|---------------------|-------------|
| Plan w dużym stopniu opracowany                    | 25                  | 30,9%       |
| Plan częściowo opracowany                          | 24                  | 29,6%       |
| Plan kompletny, aktualny i możliwy do wdrożenia    | 18                  | 22,2%       |
| Plan wstępny lub fragmentaryczny                   | 10                  | 12,3%       |
| Brak planów ewakuacji lub opracowań w tym zakresie | 4                   | 4,9%        |
| Razem                                              | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że najwięcej powiatów (30,9%) posiada plan ewakuacji w dużym stopniu opracowany, obejmujący wszystkie kluczowe elementy i umożliwiający stosunkowo sprawną realizację działań w sytuacjach kryzysowych. Kolejna duża grupa powiatów (29,6%) posiada plany częściowo opracowane, wymagające uzupełnień lub aktualizacji, co może ograniczać ich skuteczność w praktyce. Plany kompletnie opracowane, aktualne i gotowe do wdrożenia posiada zaledwie 22,2% jednostek, co pokazuje, że pełna gotowość w tym obszarze nie jest powszechna.

Niepokojące jest, że 12,3% powiatów dysponuje jedynie planami wstępnymi lub fragmentarycznymi, a 4,9% nie posiada żadnych opracowań dotyczących ewakuacji ludności. Wyniki te wskazują na znaczące zróżnicowanie w poziomie przygotowania powiatów do skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych wymagających ewakuacji mieszkańców.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Analiza pokazuje, że choć część urzędów posiada plany ewakuacyjne na dobrym poziomie, duża grupa wymaga uzupełnienia i aktualizacji dokumentów. Brak planów lub



ich fragmentaryczność w części powiatów stwarza realne ryzyko opóźnień i problemów w przypadku konieczności przeprowadzenia ewakuacji. Konieczne jest zatem wzmocnienie procesu opracowywania, aktualizacji i standaryzacji planów, tak aby każdy powiat dysponował dokumentacją gotową do natychmiastowego wdrożenia w sytuacji zagrożenia.

#### Rekomendacje:

- **Aktualizacja i standaryzacja planów** – opracowanie jednolitych wytycznych i wzorców planów ewakuacyjnych dla powiatów, uwzględniających wszystkie kluczowe elementy.
- **Regularne ćwiczenia i testy planów** – prowadzenie ćwiczeń ewakuacyjnych w celu weryfikacji użyteczności planów i identyfikacji braków.
- **Szkolenia dla pracowników powiatów** – zwiększenie kompetencji personelu w zakresie planowania i realizacji ewakuacji, w tym zarządzania punktami przyjęcia ludności i powiadamiani
- **Wsparcie finansowe i logistyczne** – zapewnienie środków na aktualizację planów, zakup zasobów transportowych oraz rozwój systemów komunikacji kryzysowej.
- **Integracja planów z systemami lokalnymi i wojewódzkimi** – zapewnienie spójności między planami powiatowymi a procedurami gminnymi i wojewódzkimi w celu skutecznej koordynacji działań.

#### 2.2.8. Zintegrowany system powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności

Kolejnym zagadnieniem w ramach realizowanych badań było pytanie o **dysponowania zintegrowanym systemem powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy ich powiat posiada system umożliwiający szybkie i skuteczne informowanie mieszkańców w sytuacjach zagrożenia.

*„Czy powiat dysponuje zintegrowanym systemem powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności (np. syreny, SMS, aplikacje)?”.*



Do wyboru respondentom zaproponowano trzy kategorie odpowiedzi:

- **Tak** – gmina posiada w pełni zintegrowany system powiadamiania i ostrzegania ludności.
- **W części** – gmina dysponuje systemem, ale obejmuje on jedynie wybrane formy powiadamiania lub działa w ograniczonym zakresie.
- **Nie** – gmina nie posiada zintegrowanego systemu powiadamiania i ostrzegania ludności.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić gotowość powiatów do natychmiastowego reagowania w sytuacjach zagrożenia** oraz wskazać jednostki, które wymagają wsparcia w zakresie systemów powiadamiania mieszkańców. Wyniki umożliwiają także **porównanie stopnia wyposażenia starostw powiatowych w narzędzia ostrzegania i alarmowania ludności**, co jest kluczowe dla planowania działań ochronnych.

Tabela 45. Ocena posiadania zintegrowanego systemu powiadamiania ludności w powiatach.

| Odpowiedź | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|-----------|---------------------|-------------|
| W części  | 42                  | 51,8%       |
| Tak       | 25                  | 30,9%       |
| Nie       | 14                  | 17,3%       |
| Razem     | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że większość powiatów (51,8%) posiada system powiadamiania i ostrzegania ludności działający w ograniczonym zakresie lub obejmujący jedynie wybrane formy komunikacji. Powiaty w pełni dysponujące zintegrowanym systemem stanowią niespełna jedną trzecią badanych (30,9%). Natomiast 17,3% powiatów nie posiada żadnego systemu umożliwiającego szybkie informowanie mieszkańców o zagrożeniach. Wyniki te pokazują, że mimo stosunkowo szerokiego dostępu do systemów powiadamiania, w praktyce ich funkcjonalność i zasięg pozostawiają wiele do życzenia.

## Wnioski i rekomendacje

Mimo, iż większość urzędów posiada pewną formę systemu powiadamiania, w wielu przypadkach nie jest on w pełni zintegrowany ani kompleksowy. To może ograniczać



skuteczność szybkiego informowania mieszkańców podczas sytuacji kryzysowych i wpływać na czas reakcji w przypadku zagrożeń. Konieczne jest zatem wzmocnienie funkcjonalności i zasięgu systemów, aby zapewnić ich pełną użyteczność w sytuacjach kryzysowych.

#### Rekomendacje:

- **Rozbudowa systemów powiadamiania** – doposażenie powiatów w zintegrowane systemy obejmujące wszystkie kluczowe kanały komunikacji (SMS, media społecznościowe, syreny alarmowe, aplikacje mobilne).
- **Testowanie i aktualizacja systemów** – regularne sprawdzanie działania systemu oraz aktualizacja baz kontaktowych i procedur powiadamiania.
- **Szkolenia dla personelu** – podnoszenie kompetencji pracowników powiatów w zakresie obsługi systemów ostrzegania i alarmowania ludności.
- **Współpraca z gminami i służbami lokalnymi** – zapewnienie pełnej integracji powiatowego systemu powiadamiania z systemami funkcjonującymi na poziomie gmin i województwa.
- **Kampanie informacyjne dla mieszkańców** – edukowanie mieszkańców w zakresie odbioru komunikatów alarmowych i właściwego reagowania na ostrzeżenia.

#### 2.2.9. Częstotliwość aktualizacji danych i analiz ryzyka

Kolejne pytanie badawcze dotyczyło **częstotliwości aktualizacji danych i analiz ryzyka dotyczących zagrożeń na terenie śpowiatu**. Respondentów poproszono o ocenę, jak regularnie ich jednostka dokonuje przeglądu i uzupełniania informacji niezbędnych do planowania działań ochrony ludności.

Aktualizacja danych i analiz ryzyka obejmuje m.in.:

- identyfikację potencjalnych zagrożeń naturalnych, technologicznych i społecznych,
- ocenę ich prawdopodobieństwa i skutków,
- weryfikację istniejących procedur i planów ochrony ludności,
- monitorowanie zmian w infrastrukturze i zasobach gminy.

Pytanie brzmiało:

*„Jak często dokonywana jest aktualizacja danych i analiz ryzyka dotyczących zagrożeń na obszarze jednostki?”*



Do wyboru przewidziano cztery kategorie odpowiedzi:

1. **Rzadziej niż raz w roku** – aktualizacje są sporadyczne, brak systematyczności.
2. **Raz w roku** – aktualizacja odbywa się co najmniej raz rocznie, zgodnie z minimalnymi wymogami.
3. **Dwa razy w roku** – przegląd i aktualizacja danych i analiz ryzyka odbywa się półrocznie.
4. **Częściej niż dwa razy w roku** – aktualizacje prowadzone są bardzo regularnie, zapewniając bieżące monitorowanie zagrożeń.

Tak sformułowane pytanie pozwala **ocenić stopień systematyczności i bieżącego monitorowania zagrożeń** przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazać obszary, w których konieczne jest wprowadzenie regularnych aktualizacji w celu poprawy bezpieczeństwa mieszkańców.

Tabela 46. Częstotliwość aktualizacji danych i analiz ryzyka w powiatach.

| Odpowiedź                    | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|------------------------------|---------------------|-------------|
| Raz w roku                   | 52                  | 64,2%       |
| Rzadziej niż raz w roku      | 17                  | 21%         |
| Częściej niż dwa razy w roku | 7                   | 8,6%        |
| Dwa razy w roku              | 5                   | 6,2%        |
| Razem                        | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że zdecydowana większość powiatów (64,2%) dokonuje aktualizacji danych i analiz ryzyka co najmniej raz w roku, co odpowiada minimalnym wymogom ustawowym. Natomiast 21% powiatów aktualizuje informacje rzadziej niż raz w roku, co oznacza brak systematyczności i potencjalne zagrożenie niedopasowaniem planów do aktualnej sytuacji. Tylko niewielka grupa powiatów (6,2%) dokonuje aktualizacji półrocznej, a 8,6% powiatów prowadzi aktualizacje częściej niż dwa razy w roku, co zapewnia bieżące monitorowanie zagrożeń i lepsze przygotowanie do sytuacji kryzysowych.

## Wnioski i rekomendacje

Wyniki pokazują, że chociaż większość powiatów spełnia minimalne wymagania dotyczące rocznej aktualizacji danych, jedynie nieliczne jednostki prowadzą bardziej



regularne przeglądy i aktualizacje. Brak systematycznej aktualizacji w części powiatów może skutkować niedopasowaniem procedur i planów ochrony ludności do rzeczywistych zagrożeń oraz ograniczać efektywność działań prewencyjnych i reagowania kryzysowego.

#### **Rekomendacje:**

- **Wprowadzenie regularnych aktualizacji** – zaleca się, aby powiaty dążyły do przeglądu i uzupełniania danych co najmniej dwa razy w roku, a tam, gdzie to możliwe, częściej.
- **Opracowanie standardów aktualizacji** – stworzenie jasnych procedur określających zakres danych do aktualizacji i harmonogram przeglądów.
- **Wykorzystanie narzędzi cyfrowych** – wprowadzenie systemów do monitorowania zagrożeń, które automatycznie wspierają aktualizację danych i analiz.
- **Szkolenia dla pracowników** – podnoszenie kompetencji kadry w zakresie analizy ryzyka, identyfikacji zagrożeń i weryfikacji planów ochrony ludności.
- **Integracja danych z innymi jednostkami** – współpraca z gminami, służbami ratowniczymi i wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego w celu zapewnienia spójnych i aktualnych informacji.

### **2.3. Organizacja i finanse**

W tym rozdziale skoncentrowano się na analizie organizacji struktur odpowiedzialnych za ochronę ludności w powiatach oraz zapewnieniu odpowiedniego finansowania tych działań. Celem badania było ustalenie, w jakim stopniu powiaty posiadają wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, kompetentny personel i procedury operacyjne, a także jak skutecznie planowane i wykorzystywane są środki finansowe przeznaczone na realizację zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Analiza obejmuje zarówno kwestie formalno-organizacyjne, jak i praktyczne – w tym strukturę jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, kompetencje pracowników, dostępność sprzętu i wyposażenia oraz poziom i źródła finansowania działań prewencyjnych i interwencyjnych. Wyniki pozwalają ocenić gotowość powiatów do wypełniania ustawowych obowiązków w zakresie ochrony ludności oraz wskazać obszary wymagające wzmocnienia w sferze organizacji i finansowania.



### 2.3.1. Priorytetowość realizacji zadań z ustawy o ochronie ludności

Niniejszy podrozdział koncentruje się na priorytetowości realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności w powiatach. Celem analizy jest określenie w jakim stopniu realizacja zadań wynikających z ustawy, jest traktowana jako priorytetowa w codziennym funkcjonowaniu jednostek. Respondentów poproszono o ocenę, jak silnie te zadania są uwzględniane w planowaniu strategicznym, dokumentach operacyjnych oraz codziennej działalności jednostki.

*„W jakim stopniu realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności realny priorytet w polityce i działalności Państwa jednostki?”*

Do wyboru przewidziano pięć kategorii odpowiedzi:

- a) **Zupełnie niepriorytetowy obszar** – brak odniesień w polityce lokalnej/regionalnej, działania incydentalne.
- b) **Niski priorytet** – temat podejmowany sporadycznie, bez wpływu na główne decyzje i strategię.
- c) **Umiarkowany priorytet** – temat obecny w dokumentach i działaniach, ale o ograniczonym znaczeniu.
- d) **Wysoki priorytet** – zadania z ustawy są istotnym elementem polityki jednostki i uwzględniane w planowaniu strategicznym.
- e) **Najwyższy priorytet** – ochrona ludności stanowi jeden z kluczowych kierunków polityki i jest konsekwentnie realizowana w praktyce.

Pytanie to pozwala **określić znaczenie ochrony ludności w lokalnej polityce powiatów** a także identyfikować jednostki, w których temat jest traktowany poważnie, oraz te, w których ochrona ludności wymaga wzmocnienia w planowaniu strategicznym i operacyjnym.



Tabela 47. Priorytetowość realizacji zadań ochrony ludności w starostwach.

| Odpowiedź                       | Liczba respondentów | Odsetek (%) |
|---------------------------------|---------------------|-------------|
| Wysoki priorytet                | 39                  | 48,1%       |
| Umiarkowany priorytet           | 28                  | 34,6%       |
| Niski priorytet                 | 8                   | 9,9%        |
| Najwyższy priorytet             | 5                   | 6,2%        |
| Zupełnie niepriorytetowy obszar | 1                   | 1,2%        |
| Razem                           | 81                  | 100%        |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników pokazuje, że w niemal połowie badanych powiatów (48,1%) realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności jest traktowana jako wysoki priorytet. Kolejna grupa urzędów (34,6%) oceniła priorytetowość tych zadań jako umiarkowaną, co wskazuje, że choć obowiązki ustawowe są uwzględniane w planowaniu i dokumentach operacyjnych, ich znaczenie w codziennym funkcjonowaniu jednostki nie zawsze jest kluczowe. Niski priorytet został przyznany w 9,9% powiatów, natomiast najwyższy priorytet zadeklarowało 6,2% badanych jednostek, co świadczy o tym, że tylko nieliczne powiaty traktują ochronę ludności jako centralny element swojej strategii. Jedynie jeden powiat (1,2%) uznał realizację zadań ustawowych za zupełnie niepriorytetową, co oznacza marginalne uwzględnienie tej sfery w działalności jednostki.

Wyniki sugerują, że większość powiatów docenia znaczenie ustawowych zadań ochrony ludności, jednak dopiero około połowa traktuje je jako element o wysokim znaczeniu strategicznym, co może wskazywać na potrzebę dalszego wzmacniania świadomości priorytetów w tym obszarze.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza priorytetowości realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności pokazuje, że w większości powiatów zadania te są uwzględniane w planowaniu strategicznym i dokumentach operacyjnych, choć ich znaczenie w codziennej działalności jednostki bywa różne. Największa grupa powiatów (48,1%) oceniła priorytetowość jako wysoką, co świadczy o rosnącym znaczeniu ochrony ludności w administracji powiatowej. Jednocześnie znaczna część powiatów (34,6%) nadaje tym zadaniom umiarkowany priorytet, co może ograniczać skuteczność realizacji ustawowych obowiązków w sytuacjach kryzysowych. Niewielka grupa powiatów traktuje



te zadania jako najwyższy priorytet lub zupełnie niepriorytetowe, co wskazuje na lokalne zróżnicowanie w postrzeganiu znaczenia ochrony ludności. Wyniki te sugerują, że mimo ogólnej świadomości istotności zadań, istnieje potrzeba dalszego wzmacniania ich znaczenia w strategiach operacyjnych i planach działania powiatów, aby zapewnić spójne i konsekwentne wdrażanie przepisów ustawowych w całym kraju.

### Rekomendacje

- Wzmocnienie priorytetowego traktowania zadań ochrony ludności w dokumentach strategicznych i operacyjnych powiatów.
- Promowanie dobrych praktyk powiatów, które traktują ochronę ludności jako najwyższy priorytet, w celu zwiększenia świadomości wśród innych jednostek.
- Organizowanie szkoleń i warsztatów dla władz powiatowych i pracowników administracji w zakresie znaczenia zadań ustawowych ochrony ludności oraz ich wpływu na bezpieczeństwo mieszkańców.
- Monitorowanie stopnia wdrażania priorytetowych działań w powiatach i wprowadzanie mechanizmów wsparcia dla jednostek, które nadają tym zadaniom niższy priorytet.
- Uwzględnienie priorytetowości ochrony ludności przy planowaniu budżetu powiatu oraz przydzielaniu zasobów kadrowych i sprzętowych.

### 2.3.2. Finansowanie zadań ochrony ludności w powiatach

Pierwsze pytanie w zakresie finansowania zadań ochrony ludności w powiatach dotyczyło **oceny poziomu finansowania zadań ochrony ludności** w odniesieniu do faktycznych potrzeb.

*„Jak Pani/Pan ocenia poziom finansowania zadań ochrony ludności w stosunku do potrzeb?”.*

Respondentów poproszono o wskazanie, w jakim stopniu dostępne środki finansowe pozwalają na realizację ustawowych obowiązków w zakresie ochrony ludności, korzystając z pięciostopniowej skali oceny:

- **Zdecydowanie niewystarczające** – środki nie pozwalają realizować nawet podstawowych zadań;
- **Raczej niewystarczające** – realizowane są tylko niektóre zadania, większość potrzeb pozostaje bez finansowania;
- **Częściowo wystarczające** – środki pozwalają na realizację części działań, ale występują istotne braki;
- **Raczej wystarczające** – większość potrzeb finansowych jest pokryta, nieliczne działania wymagają dodatkowych środków;
- **W pełni wystarczające** – poziom finansowania w pełni odpowiada potrzebom i umożliwia realizację wszystkich zadań.

Celem pytania było uzyskanie **przekrojowej oceny sytuacji finansowej starostw w zakresie ochrony ludności**, co pozwala zarówno na identyfikację niedoborów finansowych, jak i wskazanie dobrych praktyk w zakresie alokacji i wykorzystania środków.

Tabela 48. Ocena poziomu finansowania zadań ochrony ludności w starostwach powiatowych.

| Ocena finansowania            | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------------------------------|-------------------|-------------------|
| Częściowo wystarczające       | 32                | 20,4%             |
| Raczej niewystarczające       | 22                | 40,8%             |
| Raczej wystarczające          | 17                | 29,9%             |
| Zdecydowanie niewystarczające | 10                | 7,6%              |
| W pełni wystarczające         | 0                 | 1,2%              |
| Razem                         | 81                | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Respondentów poproszono o ocenę, w jakim stopniu dostępne środki finansowe pozwalają starostwom powiatowym na realizację ustawowych obowiązków w zakresie ochrony ludności. Wykorzystano pięciostopniową skalę oceny, umożliwiającą uchwycenie zarówno niedoborów finansowych, jak i pełnego zaspokojenia potrzeb.

Najczęściej wskazywaną odpowiedzią było „**częściowo wystarczające**” – 32 starostwa powiatowe uznały, że środki pozwalają na realizację części działań, ale występują istotne braki. Kolejna pod względem liczby wskazań była kategoria „**raczej niewystarczające**” – 22 starostwa zadeklarowały, że realizowane są tylko niektóre zadania, przy czym większość potrzeb pozostaje bez finansowania. 17 jednostek oceniło środki jako „**raczej**



**wystarczające**”, wskazując, że większość potrzeb finansowych jest pokryta, a tylko nieliczne działania wymagają dodatkowych środków. 10 starostw uznało dostępne środki za „**zdecydowanie niewystarczające**”, co oznacza, że nie pozwalają one realizować nawet podstawowych zadań, a żadne starostwo nie oceniło finansowania jako w pełni wystarczającego.

Wyniki te jednoznacznie wskazują, że w większości powiatów finansowanie zadań ochrony ludności jest niewystarczające lub jedynie częściowo zaspokaja potrzeby jednostek. Braki finansowe mogą ograniczać skuteczność działań prewencyjnych i operacyjnych, a także utrudniać modernizację zasobów i sprzętu. Jednocześnie obecność starostw, które oceniły finansowanie jako „raczej wystarczające”, sugeruje, że możliwe są dobre praktyki w zakresie alokacji i efektywnego wykorzystania dostępnych środków, które warto upowszechniać.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Większość starostw powiatowych doświadcza istotnych ograniczeń finansowych w realizacji zadań ochrony ludności. Tylko nieliczne jednostki oceniają poziom środków jako raczej wystarczający, a żadne starostwo nie dysponuje finansowaniem w pełni pokrywającym wszystkie potrzeby. Sytuacja ta może negatywnie wpływać na gotowość powiatów do reagowania w sytuacjach kryzysowych i realizację obowiązków ustawowych.

### **Rekomendacje:**

- Wzmacnianie mechanizmów planowania finansowego w starostwach powiatowych, aby lepiej dopasować wydatki do priorytetowych zadań ochrony ludności.
- Rozważenie zwiększenia budżetów powiatów na ochronę ludności poprzez wsparcie z poziomu województwa lub funduszy centralnych.
- Promowanie dobrych praktyk alokacji środków w starostwach, które oceniły finansowanie jako „raczej wystarczające”, w celu optymalizacji wykorzystania ograniczonych zasobów.
- Wprowadzenie systemu monitorowania i raportowania wykorzystania środków finansowych, aby identyfikować luki i usprawniać planowanie przyszłych wydatków.



- Rozważenie tworzenia partnerstw lokalnych lub międzypowiatowych w celu wspólnego finansowania działań wymagających większych nakładów, np. zakup sprzętu czy organizacja szkoleń.

### 2.3.3. Identyfikacja źródeł finansowania zadań ochrony ludności

W celu uzyskania lepszego obrazu obszaru finansowania zadań ochrony ludności, podstawiono pytanie o **źródła finansowania** tychże zadań. Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich źródeł, z których starostwo pozyskuje środki na realizację ustawowych zadań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Pytanie miało charakter **wielokrotnego wyboru**, co pozwalało respondentom zaznaczyć wszystkie stosowane formy finansowania.

*„Z jakich źródeł finansowane są zadania ochrony ludności w powiecie?”.*

Respondenci mogli wybierać wielokrotnie spośród następujących kategorii:

- **Budżet powiatu** – środki własne jednostki samorządowej przeznaczone na realizację zadań ochrony ludności;
- **Dotacje celowe** – środki finansowe przyznawane przez organy centralne lub wojewódzkie na realizację konkretnych działań;
- **Środki Unii Europejskiej** – fundusze unijne wspierające inwestycje, szkolenia lub zakupy sprzętu w zakresie ochrony ludności;
- **Darowizny** – środki lub wyposażenie przekazywane gminie przez osoby prywatne, organizacje pozarządowe lub podmioty gospodarcze;
- **Wsparcie województwa lub innego powiatu** – środki finansowe przekazywane przez powiat w ramach współpracy i realizacji wspólnych zadań;
- **Inne źródła** – możliwość wskazania dodatkowych form finansowania nieujętych powyżej, z podaniem szczegółów.

Celem pytania było uzyskanie **pełnego obrazu struktury finansowania zadań ochrony ludności w starostwach**, co pozwala ocenić zarówno zależność od budżetu własnego, jak i poziom wykorzystania zewnętrznych źródeł wsparcia finansowego.



Tabela 49. Źródła finansowania zadań ochrony ludności w starostwach.

| Źródło finansowania                     | Liczba wskazań | Udział procentowy* |
|-----------------------------------------|----------------|--------------------|
| Dotacje celowe                          | 72             | 88,9%              |
| Budżet powiatu                          | 43             | 53,1%              |
| Wsparcie województwa lub innego powiatu | 13             | 16%                |
| Inne                                    | 3              | 3,7%               |
| Środki UE                               | 2              | 2,47%              |

Źródło: opracowanie własne.

\* Procenty odnoszą się do liczby starostw, które wskazały dane źródło spośród wszystkich respondentów. Ponieważ pytanie pozwalało na wielokrotny wybór, suma procentów przekracza 100%.

Analiza źródeł finansowania zadań z zakresu ochrony ludności wskazuje, że starostwa powiatowe w zdecydowanej większości opierają realizację tych zadań na **dotacjach celowych**, które zostały wskazane przez niemal wszystkie jednostki uczestniczące w badaniu. Świadczy to o silnej zależności systemu ochrony ludności na poziomie powiatowym od środków przekazywanych z poziomu centralnego lub wojewódzkiego. Jednocześnie mniej niż połowa starostw zadeklarowała finansowanie zadań ochrony ludności z **budżetu własnego powiatu**, co może wskazywać, że obszar ten nie zawsze posiada stabilne i wystarczające zabezpieczenie finansowe w ramach lokalnych planów budżetowych. Stosunkowo rzadko wykorzystywane są **zewnętrzne źródła finansowania**, takie jak środki Unii Europejskiej czy inne alternatywne formy wsparcia. Niewielka liczba wskazań tych kategorii sugeruje istnienie barier w dostępie do funduszy projektowych, ograniczone kompetencje w zakresie ich pozyskiwania lub brak dedykowanych mechanizmów wsparcia dla powiatów w tym obszarze. Może to również oznaczać niewykorzystany potencjał rozwojowy, szczególnie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, zakupów sprzętu czy szkoleń.

## Wnioski i rekomendacje

Struktura finansowania zadań ochrony ludności w starostwach powiatowych ma zatem charakter **nierównomierny i w dużej mierze reaktywny**, uzależniony od dostępności dotacji, a nie długofalowego planowania finansowego. Taki model może utrudniać syste-



matyczne wzmocnianie zdolności operacyjnych powiatów oraz realizację działań prewencyjnych i rozwojowych.

**Rekomendacje:**

- Zwiększenie udziału środków własnych powiatów w finansowaniu zadań ochrony ludności poprzez wyodrębnianie stałych pozycji budżetowych dla tej kategorii.
- Wzmocnienie wsparcia systemowego dla starostw w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych, w szczególności funduszy Unii Europejskiej, poprzez szkolenia, doradztwo projektowe oraz tworzenie wzorcowych dokumentacji.
- Opracowanie mechanizmów umożliwiających bardziej stabilne i przewidywalne finansowanie zadań ochrony ludności, ograniczających nadmierną zależność od dotacji celowych.
- Rozwijanie współpracy pomiędzy powiatami oraz z samorządem województwa w celu realizacji wspólnych projektów finansowanych ze środków krajowych i europejskich.
- Promowanie dobrych praktyk w zakresie dywersyfikacji źródeł finansowania, w tym wykorzystania partnerstw międzysektorowych oraz programów grantowych wspierających bezpieczeństwo i ochronę ludności.

### 2.3.4 Struktury odpowiedzialne za ochronę ludności w starostwach

Kolejne pytanie dotyczyło **organizacji struktury odpowiedzialnej za ochronę ludności w starostwach**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy w strukturze ich jednostki została wyznaczona **osoba lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za koordynację działań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej**.

*„Czy w strukturze organizacji starostwa powiatowego została wyznaczona osoba lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za ochronę ludności?”*

Pytanie pozwalało na wybór jednej z czterech opcji:

- **Tak – osoba** – gdy w starostwie wyznaczono pojedynczego pracownika odpowiedzialnego za zadania z zakresu ochrony ludności;

- **Tak – komórka (kilka osób)** – gdy zadania są realizowane przez grupę osób lub wydzieloną komórkę organizacyjną w urzędzie;
- **Nie** – gdy w strukturze starostwa nie wyznaczono żadnej osoby ani jednostki odpowiedzialnej za ochronę ludności;
- **W trakcie wyznaczania** – gdy procedura wyznaczenia odpowiedzialnej osoby lub komórki jest obecnie realizowana, ale nie została jeszcze zakończona.

Celem pytania było **określenie stopnia formalizacji odpowiedzialności za ochronę ludności w starostwach**, co pozwala na ocenę gotowości jednostek samorządowych tego szczebla, do skutecznego planowania, koordynowania i realizowania zadań ustawowych w tym obszarze.

Tabela 50. Wyznaczenie osoby lub komórki odpowiedzialnej za ochronę ludności w starostwie.

| Odpowiedź                  | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|----------------------------|-------------------|-------------------|
| Tak – komórka (kilka osób) | 42                | 51,9%             |
| Tak – osoba                | 30                | 37%               |
| Nie                        | 9                 | 11,1%             |
| W trakcie wyznaczania      | 0                 | 0%                |
| Razem                      | 81                | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że w zdecydowanej większości starostw powiatowych odpowiedzialność za realizację zadań z zakresu ochrony ludności została w sposób formalny przypisana w strukturze organizacyjnej. Najczęściej zadania te realizowane są przez **wydzieloną komórkę organizacyjną lub zespół pracowników**, co zadeklarowało 51,9% respondentów. Taki model sprzyja podziałowi kompetencji, ciągłości działań oraz większej odporności organizacyjnej w sytuacjach kryzysowych. Znacząca grupa starostw (37,0%) wskazała, że za ochronę ludności odpowiada **pojedyncza wyznaczona osoba**. Rozwiązanie to świadczy o formalnym przypisaniu odpowiedzialności, jednak może wiązać się z ograniczeniami w zakresie dostępności zasobów kadrowych, zwłaszcza w przypadku kumulacji zadań lub absencji pracownika. Jednocześnie 11,1% badanych starostw zadeklarowało **brak wyznaczonej osoby lub komórki organizacyjnej** odpowiedzialnej za ochronę ludności. Może to oznaczać niski poziom formalizacji tego obszaru lub rozproszenie zadań pomiędzy różne komórki, co w praktyce może utrudniać skuteczną koordynację działań oraz realizację obowiązków wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.



## ***Wnioski i rekomendacje***

Analiza wyników wskazuje, że w większości starostw powiatowych odpowiedzialność za realizację zadań z zakresu ochrony ludności została formalnie określona w strukturze organizacyjnej. Najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem jest powołanie wydzielonej komórki organizacyjnej lub zespołu pracowników, co sprzyja systemowemu podejściu do planowania i koordynacji działań oraz umożliwia lepsze rozłożenie obowiązków i odpowiedzialności. Taki model zwiększa stabilność organizacyjną i ogranicza ryzyko przerw w realizacji zadań, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Jednocześnie istotna część starostw opiera realizację zadań ochrony ludności na pracy pojedynczego pracownika. Choć rozwiązanie to świadczy o istnieniu formalnej odpowiedzialności, może ono ograniczać efektywność działań, szczególnie w przypadku zwiększonego obciążenia zadaniami lub konieczności prowadzenia równoległych działań planistycznych i operacyjnych.

Zwraca uwagę także grupa starostw, w których nie wyznaczono ani osoby, ani komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za ochronę ludności. Brak jednoznacznej struktury w tym obszarze może utrudniać realizację obowiązków ustawowych, prowadzić do rozproszenia kompetencji oraz obniżać poziom gotowości organizacyjnej jednostki.

### **Rekomendacje:**

- W starostwach, w których funkcjonuje jednoosobowa odpowiedzialność, wskazane jest wzmocnienie kadrowe lub stworzenie zespołów wsparcia zapewniających ciągłość realizacji zadań.
- Zaleca się formalne wyodrębnienie w strukturach starostw powiatowych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ochronę ludności, szczególnie w jednostkach realizujących zadania w oparciu o pojedynczego pracownika.
- Należy dążyć do ujednolicenia modeli organizacyjnych w zakresie ochrony ludności poprzez opracowanie rekomendowanych struktur organizacyjnych dla starostw powiatowych.
- Wskazane jest objęcie wsparciem organizacyjnym i doradczym starostw, w których nie wyznaczono formalnie odpowiedzialnych struktur, w celu zapewnienia zgodności z wymogami ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

### 2.3.5. Wyznaczanie miejsc doraźnego schronienia

Kolejne pytanie dotyczyło **wyznaczenia miejsc doraźnego schronienia w powiatach**, które mogą służyć mieszkańcom w sytuacjach kryzysowych, takich jak powódzie, wichury, awarie infrastruktury czy inne nagłe zagrożenia. Respondentów poproszono o wskazanie czy gmina posiada takie miejsca lub czy proces ich wyznaczania jest w toku.

*„Czy w powiecie wyznaczono miejsca doraźnego schronienia (np. szkoły, hale, inne obiekty)?”*

Respondenci mogli wybrać jedną z następujących opcji:

- **Tak** – gdy gmina posiada formalnie wyznaczone miejsca doraźnego schronienia (np. szkoły, hale sportowe, obiekty użyteczności publicznej);
- **W trakcie** – gdy procedura wyznaczania miejsc doraźnego schronienia jest aktualnie realizowana, ale nie została jeszcze zakończona;
- **Nie** – gdy w gminie nie wyznaczono żadnych miejsc doraźnego schronienia.

Celem pytania było **określenie stopnia przygotowania gmin w zakresie zapewnienia miejsc tymczasowego schronienia dla mieszkańców** oraz identyfikacja obszarów wymagających dalszych działań organizacyjnych i planistycznych.

Tabela 51. Wyznaczenie miejsc doraźnego schronienia w powiatach.

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-----------|-------------------|-------------------|
| W trakcie | 48                | 59,2%             |
| Tak       | 28                | 34,6%             |
| Nie       | 5                 | 6,1%              |
| Razem     | 81                | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że proces wyznaczania miejsc doraźnego schronienia w powiatach znajduje się w fazie intensywnego rozwoju, jednak w większości jednostek nie został jeszcze zakończony. Najlicniejszą grupę stanowią starostwa, które deklarują, że procedura wyznaczania takich miejsc jest w trakcie realizacji. Świadczy to o rosnącej



świadości znaczenia zapewnienia mieszkańcom możliwości tymczasowego schronienia w sytuacjach kryzysowych, ale jednocześnie wskazuje na ograniczoną gotowość operacyjną w tym obszarze na moment badania. Nieco ponad jedna trzecia powiatów posiada już formalnie wyznaczone miejsca doraźnego schronienia, co należy ocenić pozytywnie jako przejaw zaawansowanego przy-gotowania organizacyjnego i planistycznego. Jednostki te dysponują konkretnymi rozwiązaniami umożliwiającymi szybkie reagowanie w sytuacjach zagrożenia i ograniczenie negatywnych skutków zdarzeń kryzysowych dla mieszkańców. Jednocześnie niewielka, lecz istotna grupa powiatów wskazała brak wyznaczonych miejsc doraźnego schronienia. Taki stan może stanowić istotne ryzyko w kontekście realizacji ustawowych obowiązków z zakresu ochrony ludności oraz utrudniać skuteczne działania interwencyjne w sytuacjach nagłych. Wyniki pokazują więc wyraźne zróżnicowanie poziomu przygotowania starostw powiatowych w tym obszarze.

## ***Wnioski i rekomendacje***

Analiza wyników pokazuje, że w większości powiatów proces wyznaczania miejsc doraźnego schronienia nie został jeszcze w pełni zakończony, choć jest aktywnie realizowany. Świadczy to o rosnącym znaczeniu tego obszaru w działaniach starostw, jednak jednocześnie wskazuje na ograniczoną gotowość praktyczną do natychmiastowego zapewnienia schronienia mieszkańcom w sytuacjach kryzysowych. Część powiatów posiada już formalnie wyznaczone miejsca doraźnego schronienia, co potwierdza ich lepsze przygotowanie organizacyjne i planistyczne. Jednocześnie występują jednostki, które nie podjęły dotąd działań w tym zakresie, co może stanowić istotną lukę w systemie ochrony ludności na poziomie powiatowym.

### **Rekomendacje:**

- Zaleca się przyspieszenie i sformalizowanie procesów wyznaczania miejsc doraźnego schronienia w powiatach, w których działania te są obecnie w toku.
- Wskazane jest opracowanie jednolitych wytycznych dotyczących standardów lokalowych, dostępności i wyposażenia miejsc doraźnego schronienia, co ułatwi starostwom finalizację procedur.
- Powiaty, które nie posiadają wyznaczonych miejsc doraźnego schronienia, powinny zostać objęte wsparciem merytorycznym i organizacyjnym w celu szybkiego uzupełnienia tego istotnego elementu systemu ochrony ludności.



- Rekomenduje się regularną aktualizację wykazów miejsc doraźnego schronienia oraz ich włączanie do planów zarządzania kryzysowego i procedur operacyjnych starostw powiatowych.

### 2.3.6. Dostępność miejsc w obiektach zbiorowej ochrony

Kolejnym zagadnieniem badawczym był problem **dostępności miejsc w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) lub miejscach doraźnego schronienia** dla mieszkańców powiatu. Respondentów poproszono o określenie, jaki procent ludności powiatu ma obecnie zapewnione miejsca w tego typu obiektach, które mogłyby służyć w sytuacjach kryzysowych, takich jak powódzie, wichury, awarie infrastruktury lub inne zagrożenia.

Respondentom zadano pytanie:

*„Jaki procent ludności powiatu ma obecnie zapewnione miejsca w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) lub miejscach doraźnego schronienia?”*

Pytanie pozwalało na wybór jednej z czterech kategorii procentowych:

- **0–25%** – niewielka część mieszkańców ma zapewnione miejsca w obiektach ochrony;
- **26–50%** – miejsca w obiektach zbiorowej ochrony dostępne dla mniej niż połowy ludności;
- **51–75%** – miejsca wystarczające dla większości mieszkańców, ale nadal istnieją istotne braki;
- **76–100%** – niemal cała ludność gminy ma zapewnione miejsca w obiektach ochrony lub miejscach doraźnego schronienia.

Celem pytania było uzyskanie **obrazu faktycznej dostępności infrastruktury ochronnej dla mieszkańców powiatów**, co pozwala ocenić gotowość operacyjną jednostek samorządowych, jak i potencjalne braki w systemie ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych.



Tabela 52. Zapewnienie miejsc w obiektach zbiorowej ochrony (OZO) lub miejscach doraźnego schronienia w powiatach.

| Procent ludności z zapewnionymi miejscami | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 0–25%                                     | 68                | 92,1%             |
| 26–50%                                    | 10                | 5,6%              |
| 51–75%                                    | 3                 | 2,2%              |
| 76–100%                                   | 0                 | 0,0%              |
| Razem                                     | 81                | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki jednoznacznie wskazują na bardzo ograniczoną dostępność miejsc w obiektach zbiorowej ochrony lub miejscach doraźnego schronienia dla mieszkańców powiatów. Zdecydowana większość respondentów zadeklarowała, że infrastruktura tego typu obejmuje jedynie od 0 do 25% ludności, co świadczy o niskim poziomie zabezpieczenia mieszkańców na wypadek sytuacji kryzysowych. Niewielka grupa powiatów wskazała na możliwość objęcia ochroną od 26 do 50% mieszkańców, natomiast jedynie pojedyncze jednostki osiągają poziom przekraczający połowę populacji. Brak wskazań w najwyższym przedziale (76–100%) potwierdza, że żaden z badanych powiatów nie dysponuje obecnie infrastrukturą pozwalającą na niemal pełne zabezpieczenie ludności w sytuacjach zagrożenia. Wyniki te pokazują istotną lukę pomiędzy formalnymi zadaniami wynikającymi z ustawy o ochronie ludności a rzeczywistymi możliwościami infrastrukturalnymi powiatów. Niska dostępność miejsc schronienia ogranicza zdolność starostw do skutecznej reakcji kryzysowej i może prowadzić do konieczności improwizowanych działań w sytuacjach nagłych.

## Wnioski i rekomendacje

Dostępność miejsc w obiektach zbiorowej ochrony oraz miejscach doraźnego schronienia w powiatach jest bardzo ograniczona i w większości przypadków obejmuje jedynie niewielką część mieszkańców. Brak powiatów deklarujących zabezpieczenie większości ludności wskazuje na istotne niedobory infrastrukturalne oraz niską gotowość do zapewnienia ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych.



#### Rekomendacje:

- Podjęcie działań zmierzających do systematycznego zwiększania liczby miejsc w obiektach zbiorowej ochrony oraz miejscach doraźnego schronienia.
- Przeprowadzenie inwentaryzacji istniejących obiektów użyteczności publicznej pod kątem ich adaptacji na potrzeby schronienia ludności.
- Uwzględnienie rozbudowy infrastruktury ochronnej w dokumentach strategicznych i planach zarządzania kryzysowego powiatów.
- Pozyskiwanie środków zewnętrznych (dotacje celowe, środki unijne) na modernizację i dostosowanie obiektów do funkcji ochronnych;
- Rozwijanie współpracy z gminami oraz innymi powiatami w celu zapewnienia komplementarności infrastruktury schronienia.

#### 2.3.7. Świadomość mieszkańców w zakresie lokalizacji budowli ochronnych

Kolejne pytanie dotyczyło **poziomu świadomości mieszkańców powiatu w zakresie lokalizacji budowli ochronnych**. Respondentów poproszono o ocenę, **w jakim stopniu mieszkańcy są poinformowani o lokalizacji i dostępności obiektów ochrony zbiorowej, schronów oraz miejsc doraźnego schronienia**.

*„W jakim stopniu w Pani/Pana ocenie mieszkańcy powiatu posiadają aktualne informacje o lokalizacji budowli ochronnych?”*

Pytanie pozwalało zaznaczyć na pięciostopniowej skali:

- **1 – całkowity brak informacji** – mieszkańcy nie posiadają żadnej wiedzy o lokalizacji budowli ochronnych;
- **2 – bardzo ograniczona informacja** – wiedza mieszkańców jest fragmentaryczna i nie pozwala na skuteczne korzystanie z obiektów w sytuacji zagrożenia;
- **3 – częściowa informacja** – mieszkańcy mają podstawową wiedzę, jednak nie obejmuje ona wszystkich istotnych obiektów ochronnych;
- **4 – dobra informacja** – mieszkańcy w większości są świadomi lokalizacji obiektów, choć mogą występować niewielkie luki w wiedzy;



- **5 – w pełni poinformowani** – mieszkańcy posiadają pełną i aktualną wiedzę o lokalizacji wszystkich obiektów ochronnych na terenie gminy.

Tabela 53. Poziom świadomości mieszkańców powiatu na temat lokalizacji budowli ochronnych.

| Ocena świadomości                 | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|
| 1 – całkowity brak informacji     | 31                | 38,3%             |
| 2 – bardzo ograniczona informacja | 29                | 35,8%             |
| 3 – częściowa informacja          | 18                | 22,2%             |
| 4 – dobra informacja              | 3                 | 3,7%              |
| 5 – w pełni poinformowani         | 0                 | 0%                |
| Razem                             | 81                | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza wyników wskazuje, że świadomość mieszkańców powiatów w zakresie lokalizacji budowli ochronnych i miejsc doraźnego schronienia jest bardzo niska. Aż **38%** respondentów (31 starostw) oceniło, że mieszkańcy nie posiadają żadnej wiedzy na ten temat (skala 1 – całkowity brak informacji), a **35,8%** (29 starostw) wskazało bardzo ograniczoną informację (skala 2). Kolejne **22,2%** (18 starostw) oceniło świadomość mieszkańców jako częściową (skala 3), natomiast tylko **3,7%** (3 starostwa) uznało poziom wiedzy za dobry (skala 4). Nikt nie wskazał, że mieszkańcy są w pełni poinformowani (skala 5).

Z powyższych danych wynika, że ponad **73% starostw** postrzega poziom świadomości mieszkańców jako niski lub bardzo niski, co sugeruje znaczące luki w działaniach informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych na poziomie powiatu. Nawet tam, gdzie infrastruktura ochronna istnieje, jej skuteczność może być ograniczona z powodu niewystarczającej wiedzy ludności o lokalizacji i zasadach korzystania z tych obiektów.

## Wnioski i rekomendacje

Uzyskane wyniki jednoznacznie wskazują na pilną potrzebę poprawy informowania mieszkańców o lokalizacji obiektów ochronnych i miejscach doraźnego schronienia. Niski poziom świadomości utrudnia skuteczne korzystanie z istniejącej infrastruktury, co w sytuacjach kryzysowych może znacząco ograniczać bezpieczeństwo ludności. Obserwowane luki informacyjne podkreślają konieczność systematycznych działań edukacyjnych oraz wzmocnienia kanałów komunikacji między starostwami a społecznością lokalną.



#### Rekomendacje:

- Wzmocnienie działań informacyjnych skierowanych do mieszkańców, obejmujących lokalizację i zasady korzystania z budowli ochronnych oraz miejsc doraźnego schronienia.
- Opracowanie i regularna aktualizacja map oraz wykazów obiektów ochronnych dostępnych dla ludności.
- Wykorzystanie różnych kanałów komunikacji (strony internetowe starostw, media społecznościowe, materiały drukowane, aplikacje mobilne).
- Prowadzenie cyklicznych kampanii edukacyjnych i informacyjnych, szczególnie w obszarach najbardziej narażonych na zagrożenia.
- Powiązanie działań informacyjnych z ćwiczeniami i szkoleniami z zakresu ochrony ludności, zwiększającymi praktyczną wiedzę mieszkańców.

#### 2.3.8. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy

Kolejne pytanie dotyczyło **identyfikacji największych barier utrudniających wdrażanie ustawy o ochronie ludności w powiatach**. Respondentów poproszono o wskazanie, które z wymienionych przeszkód mają największy wpływ na skuteczność realizacji zadań wynikających z ustawy, przy czym **możliwy był wybór wielokrotny**.

*„Jakie największe bariery utrudniają wdrażanie ustawy o ochronie ludności w Pani/Pana powiecie?”*

Respondenci mogli wybrać z pośród następujących opcji:

- Brak wyznaczonej komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za ochronę ludności
- Brak jasnych procedur i wytycznych dotyczących realizacji zadań wynikających z ustawy
- Trudności w koordynacji działań między jednostkami (gmina-powiat-województwo)
- Nakładanie się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności
- Nadmierne obciążenia administracyjne (sprawozdawczość)
- Braki finansowe
- Niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem



## Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

- Brak szkoleń specjalistycznych dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności
- Częsta rotacja kadr utrudniająca utrzymanie ciągłości działań
- Brak dedykowanych środków finansowych na realizację zadań ustawy
- Zbyt niskie dotacje
- Ograniczone możliwości finansowe jednostki
- Brak odpowiednich zasobów technicznych, sprzętu i infrastruktury ochronnej
- Brak wsparcia finansowego ze strony administracji rządowej
- Trudności w opracowaniu lub aktualizacji planów ochrony ludności
- Brak spójności między dokumentami planistycznymi (strategia rozwoju, plan zarządzania kryzysowego, plan ochrony ludności)
- Niewystarczające dane o lokalnych zagrożeniach i brak systematycznej analizy ryzyka
- Niski poziom świadomości władz lokalnych w zakresie znaczenia ochrony ludności
- Niewielkie zainteresowanie mieszkańców tematyką bezpieczeństwa
- Brak kultury współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami
- Niejednoznaczność przepisów ustawy i/lub brak aktów wykonawczych
- Brak spójności z innymi regulacjami
- Obawy o odpowiedzialność prawną za decyzje podejmowane w ramach ustawy
- Inne (proszę wskazać).

Celem pytania było **identyfikacja kluczowych barier organizacyjnych, finansowych i proceduralnych**, które ograniczają skuteczne wdrażanie ustawy o ochronie ludności, a także wskazanie obszarów wymagających wsparcia, usprawnień i interwencji ze strony administracji lokalnej i centralnej.

Tabela 54. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy o ochronie ludności w starostwach.  
Łączna liczba wskazań – 332. Udział procentowy liczony jest od tej liczby.

| Bariery wdrażania ustawy o ochronie ludności                                          | Liczba wskazań | Udział % |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------|
| Nadmierne obciążenia administracyjne (sprawozdawczość)                                | 40             | 12,0     |
| Niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem                   | 39             | 11,7     |
| Brak jasnych procedur i wytycznych dotyczących realizacji zadań wynikających z ustawy | 31             | 9,3      |



**Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności  
i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce**

|                                                                                        |    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|-----|
| Nakładanie się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności           | 30 | 9,0 |
| Braki finansowe                                                                        | 30 | 9,0 |
| Brak odpowiednich zasobów technicznych, sprzętu i infrastruktury ochronnej             | 20 | 6,0 |
| Ograniczone możliwości finansowe jednostki                                             | 20 | 6,0 |
| Brak szkoleń specjalistycznych dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności    | 18 | 5,4 |
| Zbyt niskie dotacje                                                                    | 15 | 4,5 |
| Częsta rotacja kadr utrudniająca utrzymanie ciągłości działań                          | 14 | 4,2 |
| Trudności w koordynacji działań między jednostkami (gmina–powiat–województwo)          | 13 | 3,9 |
| Niejednoznaczność przepisów ustawy i/lub brak aktów wykonawczych                       | 11 | 3,3 |
| Niski poziom świadomości władz lokalnych w zakresie znaczenia ochrony ludności         | 10 | 3,0 |
| Brak wyznaczonej komórki lub stanowiska odpowiedzialnego za ochronę ludności           | 10 | 3,0 |
| Obawy o odpowiedzialność prawną za decyzje podejmowane w ramach ustawy                 | 8  | 2,4 |
| Niewielkie zainteresowanie mieszkańców tematyką bezpieczeństwa                         | 6  | 1,8 |
| Brak spójności z innymi regulacjami / Brak spójności między dokumentami planistycznymi | 4  | 1,2 |
| Trudności w opracowaniu lub aktualizacji planów ochrony ludności                       | 4  | 1,2 |
| Brak dedykowanych środków finansowych na realizację zadań ustawy                       | 3  | 0,9 |
| Inne                                                                                   | 3  | 0,9 |
| Niewystarczające dane o lokalnych zagrożeniach i brak systematycznej analizy ryzyka    | 3  | 0,9 |
| Brak wsparcia finansowego ze strony administracji rządowej                             | 1  | 0,3 |

Źródło: opracowanie własne.

Respondentów poproszono o wskazanie największych barier utrudniających wdrażanie ustawy o ochronie ludności w powiatach. Pytanie miało charakter wielokrotnego wyboru, co pozwoliło uchwycić różnorodne problemy organizacyjne, finansowe i proceduralne.



Analiza danych pokazuje, że główne ograniczenia dotyczą zarówno aspektów kadrowych, jak i administracyjnych oraz finansowych. Najczęściej wskazywane bariery to nadmierne obciążenia administracyjne związane ze sprawozdawczością (40 wskazań, 12,0%) oraz niedobór pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem (39 wskazań, 11,7%). Istotnym problemem jest również brak jasnych procedur i wytycznych dotyczących realizacji zadań wynikających z ustawy (31 wskazań, 9,3%), a także nakładanie się kompetencji między zarządzaniem kryzysowym a ochroną ludności oraz braki finansowe (po 30 wskazań, 9,0% każde). Dalsze miejsca w rankingu zajmują brak odpowiednich zasobów technicznych, sprzętu i infrastruktury ochronnej (20 wskazań, 6,0%), ograniczone możliwości finansowe jednostki (20 wskazań, 6,0%) oraz brak szkoleń specjalistycznych dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności (18 wskazań, 5,4%). Mniej powszechne, ale nadal obecne problemy to m.in. niska świadomość władz lokalnych, brak wyznaczonej komórki odpowiedzialnej za ochronę ludności, częsta rotacja kadr czy zbyt niskie dotacje. Najrzadziej wskazywano brak wsparcia finansowego ze strony administracji rządowej (1 wskazanie, 0,3%).

Podsumowując, większość barier dotyczy zarówno ograniczeń kadrowych i proceduralnych, jak i deficytów finansowych i infrastrukturalnych, co wskazuje na potrzebę kompleksowego wsparcia starostw powiatowych w zakresie organizacji, finansowania i kompetencji personelu.

## ***Wnioski i rekomendacje***

Najważniejszymi przeszkodami w efektywnym wdrażaniu ustawy o ochronie ludności w powiatach są problemy kadrowe (brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników) oraz administracyjne (nadmierna sprawozdawczość i brak jasnych procedur).

Bariery finansowe stanowią istotny problem, zarówno w postaci niedoboru środków, ograniczonych możliwości finansowych starostw, jak i niewystarczających dotacji. W wielu powiatach brakuje odpowiedniej infrastruktury i sprzętu, co ogranicza możliwość skutecznej realizacji zadań w sytuacjach kryzysowych. Problemy organizacyjne, takie jak nakładanie się kompetencji i częsta rotacja kadr, utrudniają ciągłość działań ochronnych i skuteczne planowanie. Rzadziej, ale nadal obecne, są bariery związane z niską świadomością władz lokalnych i mieszkańców, brakami w spójności planistycznej oraz niejednoznacznością przepisów.



**Rekomendacje:**

- Ograniczenie nadmiernej sprawozdawczości poprzez uproszczenie i standaryzację procedur raportowania w zakresie ochrony ludności.
- Zwiększenie zatrudnienia i wsparcie kadrowe poprzez szkolenia, podnoszenie kwalifikacji oraz stworzenie programów stałej rekrutacji dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności.
- Opracowanie i wdrożenie jednolitych procedur oraz wytycznych dotyczących realizacji zadań ochrony ludności, aby ograniczyć niejednoznaczność kompetencji i działań.
- Zapewnienie odpowiedniego wyposażenia technicznego i infrastruktury ochronnej, w tym rozwój miejsc doraźnego schronienia i obiektów zbiorowej ochrony.
- Poprawa koordynacji między jednostkami samorządowymi, administracją wojewódzką i rządową, w celu wyeliminowania nakładania się kompetencji.
- Zapewnienie stabilności finansowania działań ochronnych, w tym zwiększenie dotacji, wsparcia budżetu powiatowego oraz optymalne wykorzystanie środków zewnętrznych.
- Podnoszenie świadomości władz lokalnych i mieszkańców poprzez kampanie informacyjne, szkolenia i materiały edukacyjne w zakresie ochrony ludności.

**2.3.9. Praktyki ułatwiające wdrażanie ustawy**

Kolejne pytanie dotyczyło identyfikacji praktyk, które w ocenie respondentów okazały się **najbardziej** skuteczne w realizacji zadań ochrony ludności i mogłyby zostać polecane innym jednostkom samorządu terytorialnego (JST). Respondentów poproszono o zaznaczenie wszystkich praktyk, które ich zdaniem przyniosły najlepsze efekty.

***„Jakie praktyki Pani/Pana jednostki okazały się najbardziej skuteczne i mogłyby zostać polecane innym JST?”***

Do wyboru były następujące możliwości (wybór wielokrotny):

- Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla pracowników
- Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla mieszkańców



- Współpraca z innymi JST
- Współpraca z Ochotniczą Strażą Pożarną (OSP)
- Współpraca z Państwową Strażą Pożarną (PSP)
- Współpraca z Policją
- Współpraca z Polskim Czerwonym Krzyżem (PCK)
- Współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi
- Inne (proszę wskazać).

Celem pytania było **wyłonienie dobrych praktyk w zakresie szkoleń, współpracy i organizacji działań ochrony ludności**, które mogłyby zostać wdrożone lub zaadaptowane przez inne jednostki samorządowe w celu zwiększenia efektywności działań kryzysowych.

Tabela 55. Bariery utrudniające wdrażanie ustawy o ochronie ludności. Łączna liczba wskazań – 250. Udział procentowy liczony jest od tej liczby.

| Praktyka                                        | Wskazania | Udział % |
|-------------------------------------------------|-----------|----------|
| Współpraca z PSP                                | 62        | 24,8%    |
| Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla pracowników | 55        | 22,0%    |
| Współpraca z innymi JST                         | 51        | 20,4,6%  |
| Współpraca z Policją                            | 36        | 14,4%    |
| Organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla mieszkańców | 23        | 9,2%     |
| Współpraca z PCK                                | 12        | 4,8%     |
| Współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi | 11        | 4,4%     |
| Współpraca z OSP                                | 0         | 0%       |
| Inne                                            | 0         | 0%       |

Źródło: opracowanie własne.

Najczęściej wskazywaną praktyką w realizacji zadań ochrony ludności w starostwach jest współpraca z Państwową Strażą Pożarną (62 wskazania, 24,8% wszystkich odpowiedzi). Dużą popularnością cieszy się również organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla pracowników starostwa (55 wskazań, 22,0%) oraz współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (51 wskazań, 20,4%). Nieco mniej respondentów wskazywało współpracę z Policją (36 wskazań, 14,4%) oraz organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla mieszkańców (23 wskazania, 9,2%). Natomiast współpraca z Polskim Czerwonym Krzyżem (12 wskazań, 4,8%) i innymi organizacjami pozarządowymi (11 wskazań, 4,4%) była mniej powszechna. Żadne z badanych starostw nie wskazało współpracy z Ochotniczą Strażą Pożarną ani innych praktyk spoza wymienionych kategorii.



Dane pokazują, że kluczowe działania koncentrują się przede wszystkim na współpracy z profesjonalnymi służbami ratowniczymi (PSP, Policja) oraz na podnoszeniu kompetencji pracowników poprzez szkolenia i ćwiczenia. Aktywności skierowane do mieszkańców oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi są stosunkowo rzadziej realizowane.

## ■ ***Wnioski i rekomendacje***

Najbardziej skuteczne i najczęściej stosowane praktyki w starostwach koncentrują się na współpracy z profesjonalnymi służbami ratowniczymi (PSP i Policja) oraz szkoleniach i ćwiczeniach dla pracowników jednostki. Współpraca z mieszkańcami oraz z organizacjami pozarządowymi jest mniej powszechna, co wskazuje na potencjał do wzmocnienia działań edukacyjno-informacyjnych i partnerskich. Brak wskazań dotyczących współpracy z Ochotniczą Strażą Pożarną sugeruje niedostateczne wykorzystanie potencjału lokalnych organizacji społecznych. Starostwa mogą zwiększyć efektywność realizacji zadań ochrony ludności poprzez rozwijanie współpracy zarówno z instytucjami profesjonalnymi, jak i lokalnymi społecznościami.

### **Rekomendacje:**

- Systematyczne organizowanie szkoleń i ćwiczeń dla pracowników starostwa powiatowego, uwzględniając scenariusze kryzysowe o różnym charakterze.
- Rozwijanie współpracy z Państwową Strażą Pożarną i Policją, utrzymując regularne kontakty i wspólne działania operacyjne.
- Zwiększenie zaangażowania mieszkańców w działania edukacyjne i informacyjne dotyczące ochrony ludności.
- Wzmocnienie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz Ochotniczą Strażą Pożarną, aby lepiej wykorzystać lokalny potencjał społeczny.
- Tworzenie i promowanie dobrych praktyk między starostwami, dzieląc się doświadczeniami w zakresie szkoleń, ćwiczeń i współpracy partnerskiej.

## **2.4. Edukacja, szkolenia, ćwiczenia**

W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki dotyczące działań edukacyjnych, szkoleniowych oraz ćwiczeń realizowanych w starostwach powiatowych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Celem analizy jest ocena, w jakim stopniu starostwa



systematycznie podnoszą kompetencje swoich pracowników, a także zwiększają świadomość mieszkańców na temat procedur ochrony ludności i dostępnych zasobów w sytuacjach kryzysowych.

#### 2.4.1. Doświadczenie w realizacji działań z zakresu pomocy doraźnej

Pierwsze pytanie w tym obszarze dotyczyło doświadczenia starostw powiatowych w realizacji działań z zakresu pomocy doraźnej w ostatnich trzech latach. Pozyskane informacje w tym zakresie stanowią bazę dla zaobserwowanie zależności pomiędzy posiadanym doświadczeniem a potrzebą szkoleń i ćwiczeń. Respondentów poproszono o wskazanie czy starostwo uczestniczyło w działaniach związanych z reagowaniem na sytuacje kryzysowe, takie jak powódź, napływ uchodźców czy awarie infrastruktury.

*„Czy powiat miał w ostatnich 3 latach doświadczenie w prowadzeniu działań z zakresu pomocy doraźnej (np. powódź, napływ uchodźców, awarie)?”*

Respondenci wybierali spośród dwóch możliwości odpowiedzi: „**Tak**” lub „**Nie**”. Celem pytania było określenie stopnia praktycznego doświadczenia w prowadzeniu interwencji kryzysowych oraz jego potencjalnego wpływu na przygotowanie mieszkańców i skuteczność zarządzania sytuacjami nadzwyczajnymi. -

Tabela 56. Doświadczenie w prowadzeniu działań z zakresu pomocy doraźnej w ostatnich 3 latach.

| Odpowiedź | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-----------|-------------------|-------------------|
| Tak       | 70                | 86,4%             |
| Nie       | 11                | 13,6%             |
| Razem     | 81                | 100,0%            |

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że zdecydowana większość starostw powiatowych (86,4%) uczestniczyła w działaniach związanych z reagowaniem na sytuacje kryzysowe w ciągu ostatnich trzech lat. Tylko 13,6% starostw nie miało praktycznego doświadczenia w realizacji działań z zakresu pomocy doraźnej. Wyniki te wskazują na wysoki poziom praktycznej



aktywności powiatów w reagowaniu na sytuacje nadzwyczajne, co może stanowić cenną bazę wiedzy i doświadczenia przy planowaniu szkoleń, ćwiczeń i działań edukacyjnych.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Większość starostw posiada doświadczenie w prowadzeniu działań interwencyjnych, co może pozytywnie wpływać na ich przygotowanie operacyjne oraz zdolność koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych. Starostwa bez doświadczenia w działaniach doraźnych mogą wymagać dodatkowego wsparcia w formie szkoleń praktycznych i ćwiczeń symulacyjnych, aby zwiększyć gotowość personelu i poprawić efektywność reakcji w przyszłych kryzysach.

### **Rekomendacje:**

- Wdrożenie programów szkoleń i ćwiczeń praktycznych dla starostw bez doświadczenia w działaniach kryzysowych.
- Utrzymywanie regularnej wymiany doświadczeń pomiędzy starostwami z dużym praktycznym doświadczeniem a tymi, które jeszcze nie uczestniczyły w interwencjach.
- Opracowanie scenariuszy ćwiczeń kryzysowych opartych na rzeczywistych przypadkach, które były realizowane przez starostwa w ostatnich latach.
- Systematyczne dokumentowanie doświadczeń z interwencji i tworzenie baz dobrych praktyk dla wszystkich starostw powiatowych.

### **2.4.2. Szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej**

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **realizacji szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich 12 miesiącach**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy takie szkolenia zostały przeprowadzone w ich jednostce, z możliwością wyboru spośród odpowiedzi: **Tak** lub **Nie**.

*„Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce przeprowadzono szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”*



Celem pytania było **zbadanie aktywności gmin w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności oraz identyfikacja jednostek, w których istnieje luka w szkoleniach merytorycznych i praktycznych**. Wyniki pozwalają także ocenić, w jakim stopniu szkolenia stanowią element systematycznego rozwoju kadry w tym obszarze.

Tabela 57. Szkolenia z zakresu ochrony ludności  
i obrony cywilnej.

| Odpowiedź | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|-----------|----------------|-------------------|
| Tak       | 57             | 70,4%             |
| Nie       | 24             | 29,6%             |
| Łącznie   | 81             | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Z analizy wynika, że większość starostw powiatowych (70,4%) przeprowadziła w ciągu ostatnich 12 miesięcy szkolenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Niemniej jednak blisko jedna trzecia jednostek (29,6%) nie zorganizowała żadnych szkoleń w tym okresie. Wyniki te wskazują na stosunkowo wysoki poziom aktywności szkoleniowej, ale jednocześnie ujawniają istotną lukę w systematycznym podnoszeniu kompetencji kadry w części starostw powiatowych.

## Wnioski i rekomendacje

Większość starostw systematycznie prowadzi szkolenia dla pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności, co sprzyja utrzymaniu odpowiedniego poziomu wiedzy i umiejętności w obszarze obrony cywilnej. Jednocześnie brak szkoleń w ponad jednej czwartej starostw może prowadzić do niedostatecznego przygotowania personelu i obniżenia skuteczności działań w sytuacjach kryzysowych. Konieczne jest zatem wzmocnienie systematyczności szkoleń i objęcie nimi wszystkich jednostek.

### Rekomendacje:

- Warto rozważyć, aby każde starostwo powiatowe wprowadziło regularne szkolenia i ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.
- Opracowanie ogólnopolskiego harmonogramu szkoleń i ćwiczeń dla starostw, uwzględniającego zarówno aspekty merytoryczne, jak i praktyczne scenariusze interwencji.



- Monitorowanie i dokumentowanie udziału pracowników w szkoleniach w celu identyfikacji jednostek wymagających dodatkowego wsparcia.
- Wdrożenie systemu wymiany dobrych praktyk między starostwami, które prowadzą regularne szkolenia, a tymi, które nie posiadają doświadczenia w tym zakresie.

#### 2.4.3. Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **przeprowadzania ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 12 miesięcy**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy w ich jednostce takie ćwiczenia zostały zrealizowane, z możliwością wyboru spośród odpowiedzi: „Tak” lub „Nie”.

Celem pytania było **ocenienie praktycznego przygotowania gmin do reagowania w sytuacjach kryzysowych** poprzez weryfikację, w jakim stopniu prowadzone są ćwiczenia umożliwiające sprawdzenie procedur, organizacji działań oraz współpracy między jednostkami i służbami ratowniczymi.

Respondentów zapytano, czy w ich jednostkach przeprowadzono w ostatnich dwunastu miesiącach **ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej**.

*„Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce przeprowadzono ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”*

Możliwość wyboru obejmowała odpowiedzi „Tak” lub „Nie”.

Tabela 58. Ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

| Odpowiedź | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|-----------|----------------|-------------------|
| Tak       | 42             | 51,8%             |
| Nie       | 39             | 48,2%             |
| Łącznie   | 81             | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.



Respondentów zapytano, czy w ich starostwach powiatowych przeprowadzono w ciągu ostatnich 12 miesięcy ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Wyniki pokazują, że ćwiczenia odbyły się w nieco ponad połowie jednostek – 42 starostwa (51,8%) zadeklarowały realizację takich działań, natomiast 39 starostw (48,2%) nie przeprowadziło żadnych ćwiczeń w tym okresie. Dane te wskazują na zróżnicowany poziom praktycznego przygotowania powiatów do sytuacji kryzysowych.

## ■ **Wnioski i rekomendacje**

Analiza wskazuje, że chociaż część starostw aktywnie realizuje ćwiczenia, niemal połowa jednostek nie prowadzi regularnych działań praktycznych, co może ograniczać efektywność reakcji w sytuacjach nadzwyczajnych. Brak systematycznych ćwiczeń może wpływać na trudności w koordynacji działań między służbami i jednostkami, a także ograniczać możliwość przetestowania procedur operacyjnych w praktyce.

### **Rekomendacje:**

- Wprowadzenie obowiązkowego harmonogramu ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w starostwach, co pozwoli na systematyczne sprawdzanie gotowości jednostek.
- Zachęcanie do współpracy między powiatami oraz służbami ratowniczymi w ramach wspólnych ćwiczeń, aby poprawić koordynację działań w sytuacjach kryzysowych.
- Dokumentowanie i analizowanie wniosków z przeprowadzonych ćwiczeń, w celu doskonalenia procedur i procedur operacyjnych.
- Szkolenia uzupełniające dla pracowników starostw, którzy nie uczestniczyli dotychczas w ćwiczeniach, aby zwiększyć kompetencje praktyczne w zakresie ochrony ludności.

### **2.4.4. Ocena wiedzy mieszkańców**

W części pytań dotyczących edukacji, ćwiczeń oraz szkoleń postawiono także pytanie dotyczące **oceny wiedzy mieszkańców** na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Ocena ta została przeprowadzona z perspektywy pracowników starostw powiatowych, którzy – ze względu na zakres swoich obowiązków oraz bezpośredni



kontakt z lokalną społecznością – powinni posiadać wiedzę na temat stopnia świadomości, gotowości oraz zachowań mieszkańców w obliczu potencjalnych zagrożeń.

### *„Jak Pani/Pan ocenia poziom wiedzy mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń?”*

Postawione pytanie dotyczyło oceny realnego poziomu wiedzy mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Respondenci dokonywali oceny na pięciostopniowej skali, gdzie **wartość 1 oznaczała całkowity brak wiedzy**, natomiast wartość **5 – pełną wiedzę** w tym zakresie.

Tabela 59. Ocena poziomu wiedzy mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń (ocena z perspektywy pracowników urzędów gmin)

| Ocena | Opis oceny                | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| 5     | Pełna wiedza              | 0                 | 0%                |
| 4     | Wysoki poziom wiedzy      | 6                 | 7,4%              |
| 3     | Umiarkowany poziom wiedzy | 35                | 43,2%             |
| 2     | Niski poziom wiedzy       | 35                | 43,2%             |
| 1     | Całkowity brak wiedzy     | 5                 | 6,2%              |
|       | Razem                     | 81                | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Respondentów zapytano o ocenę poziomu wiedzy mieszkańców powiatów na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Z perspektywy pracowników starostw powiatowych wynika, że tylko 6 osób (7,4%) oceniło wiedzę mieszkańców jako wysoką. Umiarkowany poziom wiedzy wskazało 35 respondentów (43,2%), a taki sam odsetek (43,2%) ocenił wiedzę jako niski. Nikt z respondentów nie ocenił wiedzy mieszkańców w stopniu najwyższym – pełnym (0%). Na całkowity brak wiedzy wskazało 5 respondentów (6,2%). Dane te wskazują, że znaczna część społeczności lokalnej nie dysponuje wystarczającą wiedzą do prawidłowego reagowania w sytuacjach kryzysowych.



## Wnioski i rekomendacje

Analiza danych pokazuje, że ocena poziomu wiedzy mieszkańców powiatów w przedmiotowym zakresie jest w większości przypadków umiarkowana lub niska. W opinii pracowników starostwa, niewielki odsetek mieszkańców posiada wysoki poziom świadomości, natomiast całkowity deficyt dotyczy osób o pełnej wiedzy na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń. Wyniki wskazują na palącą wręcz potrzebę intensyfikacji działań edukacyjnych skierowanych do społeczności lokalnej oraz wzmocnienia kampanii informacyjnych i szkoleń praktycznych.

### Rekomendacje:

- Prowadzenie systematycznych kampanii edukacyjnych wśród mieszkańców powiatów, obejmujących zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych.
- Organizowanie szkoleń i pokazów praktycznych dla mieszkańców, aby zwiększyć ich wiedzę i gotowość do reakcji w zagrożeniach.
- Wykorzystanie mediów lokalnych i platform cyfrowych do popularyzacji informacji o dostępnych środkach ochrony, procedurach ewakuacyjnych i punktach doraźnego schronienia.
- Monitorowanie skuteczności działań edukacyjnych poprzez regularne ankiety lub badania opinii mieszkańców, co pozwoli dostosować programy do potrzeb społeczności.

### 2.4.5 Ocena skuteczności komunikacji z mieszkańcami

Kolejne pytanie jakie postawiono respondentom dotyczyło skuteczności komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń (np. powódzie, wichury, awarie)? Pracowników starostw powiatowych poproszono o zaznaczenie oceny na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza: "całkowity brak komunikacji", 5 - "pełna i skuteczna komunikacja".

*„Jak Pani/Pan ocenia skuteczność komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń (np. podczas powodzi, wichur, awarii)?”*



Tabela 60. Ocena skuteczności komunikacji z mieszkańcami podczas zagrożeń.

| Ocena | Opis oceny                     | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------|--------------------------------|-------------------|-------------------|
| 5     | Pełna i skuteczna komunikacja  | 2                 | 2,5%              |
| 4     | Wysoka skuteczność komunikacji | 19                | 23,5%             |
| 3     | Umiarkowana skuteczność kom.   | 47                | 58,0%             |
| 2     | Niska skuteczność komunikacji  | 12                | 14,8%             |
| 1     | Całkowity brak komunikacji     | 1                 | 1,2%              |
| Razem |                                | 81                | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Respondentów poproszono o ocenę skuteczności komunikacji starostw powiatowych z mieszkańcami podczas sytuacji zagrożeń (np. powódzie, wichury, awarie). Wyniki wskazują, że tylko 2 osoby (2,5%) uznały komunikację za pełną i skuteczną, a 19 respondentów (23,5%) oceniło jej skuteczność jako wysoką. Umiarkowaną skuteczność komunikacji stwierdziło 47 osób (58%), natomiast 12 respondentów (14,8%) oceniło ją jako niską. Całkowity brak komunikacji odnotowano w jednym przypadku (1,2%). Z danych wynika, że większość starostw osiąga jedynie umiarkowany poziom skuteczności w przekazywaniu informacji mieszkańcom w sytuacjach kryzysowych, a w pełni efektywna komunikacja jest rzadkością.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wskazuje, że pomimo istnienia procedur komunikacyjnych, skuteczność przekazywania informacji mieszkańcom w powiatach jest ograniczona i najczęściej umiarkowana. Brak wystarczająco wysokiej efektywności komunikacji może wpływać na niepełne przygotowanie społeczności lokalnej do reagowania w sytuacjach kryzysowych. Konieczne jest wzmocnienie kanałów komunikacyjnych, zwiększenie dostępności i czytelności informacji oraz systematyczne testowanie procedur informacyjnych w praktyce.

### Rekomendacje

- Opracowanie i wdrożenie spójnej strategii komunikacji kryzysowej z mieszkańcami, uwzględniającej różne kanały (media lokalne, media społecznościowe, SMS, aplikacje mobilne).
- Przeprowadzanie regularnych szkoleń dla pracowników odpowiedzialnych za komunikację z mieszkańcami w sytuacjach kryzysowych.



- Organizowanie ćwiczeń i symulacji sytuacji kryzysowych, aby weryfikować skuteczność kanałów komunikacji i reagowania mieszkańców.
- Stworzenie, aktualizacja oraz ewaluacja materiałów informacyjnych dla mieszkańców, jasno wskazujących procedury postępowania w zagrożeniach.

#### 2.4.6. Działania edukacyjne dla mieszkańców

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **prowadzenia działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w ciągu ostatnich 12 miesięcy**. Respondentów poproszono o wskazanie, czy ich jednostka realizowała takie działania, z możliwością wyboru odpowiedzi: „Tak” lub „Nie”.

*„Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce prowadzone były działania edukacyjne dla mieszkańców, z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”*

Celem tak postawionego pytania było **zbadanie poziomu aktywności gmin w zakresie podnoszenia świadomości mieszkańców na temat zasad postępowania w sytuacjach zagrożeń oraz dostępnych środków ochrony ludności**. Wyniki pozwalają ocenić, w jakim stopniu edukacja jest traktowana jako narzędzie profilaktyki i przygotowania społeczności lokalnej do sytuacji kryzysowych.

Tabela 61. Działania edukacyjne dla mieszkańców.

| Odpowiedź | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|-----------|----------------|-------------------|
| Tak       | 45             | 55,5%             |
| Nie       | 36             | 44,5%             |
| Łącznie   | 81             | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Respondentów poproszono o wskazanie, czy starostwa powiatowe, w których pracują, w ciągu ostatnich 12 miesięcy prowadziły działania edukacyjne z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Analiza uzyskanych odpowiedzi pokazuje, że 45 starostw (55,5%)



deklaruje realizację takich inicjatyw, natomiast 36 starostw (44,5%) nie podejmowało żadnych działań edukacyjnych w tym zakresie. Wyniki te wskazują, że choć część powiatów systematycznie angażuje się w podnoszenie świadomości mieszkańców i przygotowanie społeczności lokalnej do reagowania w sytuacjach kryzysowych, to niemal połowa jednostek nadal nie wdraża aktywnych programów edukacyjnych. Może to ograniczać efektywność działań ochrony ludności, ponieważ brak edukacji i informacji wśród mieszkańców może prowadzić do nieefektywnego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Jednocześnie dane sugerują, że istnieje znaczny potencjał do rozwoju tego obszaru, poprzez wprowadzenie systematycznych działań edukacyjnych i lepsze wykorzystanie dostępnych narzędzi komunikacji z lokalną społecznością.

## ***Wnioski i rekomendacje***

Ponad połowa starostw angażuje się w edukację mieszkańców, co świadczy o rosnącym znaczeniu działań profilaktycznych. Jednocześnie blisko 45% jednostek, które wzięły udział w badaniu, nie prowadzi żadnych działań edukacyjnych, co może ograniczać skuteczność systemu ochrony ludności w powiatach. Wskazuje to na potrzebę systematycznego wdrażania programów edukacyjnych i zwiększenia dostępności informacji dla mieszkańców.

### **Rekomendacje:**

- Wdrożenie stałych programów edukacyjnych w powiatach, obejmujących szkolenia, spotkania informacyjne i materiały informacyjne dla mieszkańców.
- Promowanie wiedzy o lokalizacji obiektów ochrony zbiorowej, miejsc doraźnego schronienia oraz zasad postępowania w sytuacjach kryzysowych.
- Wykorzystanie mediów lokalnych i cyfrowych platform komunikacyjnych do regularnego przekazywania informacji edukacyjnych.
- Organizowanie kampanii informacyjnych w szkołach, instytucjach publicznych i miejscach gromadzenia mieszkańców.
- Monitorowanie i ewaluacja skuteczności działań edukacyjnych, aby identyfikować obszary wymagające poprawy i doskonalenia programów edukacyjnych.



Graf. 8. Odpowiedź na pytanie: „Czy w ostatnich 12 miesiącach w Pani/Pana jednostce prowadzone były działania edukacyjne dla mieszkańców z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej?”

## 2.5. Kooperacje i współpraca

W niniejszym rozdziale analizie poddano kwestie związane ze współpracą starostw powiatowych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, służbami ratowniczymi oraz innymi organizacjami w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Celem jest określenie, w jakim stopniu starostwa angażują się w działania koordynacyjne, wymianę doświadczeń oraz wspólne projekty i inicjatywy, które mają na celu zwiększenie skuteczności działań prewencyjnych i interwencyjnych.

### 2.5.1. Współpraca powiatów z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców

Pierwsze pytanie w tej części ankiety dotyczyło **współpracy powiatów z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców**.

*„Czy powiat współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu szkoleń z zakresu ochrony ludności?”*



Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich form współpracy, jakie są realizowane w ich jednostkach, z możliwością wielokrotnego wyboru:

- **Nie współpracuje**
- **Tak, współpracujemy s OSP**
- **Tak, współpracujemy z innymi organizacjami (proszę wskazać jakie).**

Celem pytania było **określenie stopnia integracji działań samorządów z lokalnymi podmiotami i organizacjami pozarządowymi** w obszarze edukacji i szkoleń z zakresu ochrony ludności, co pozwala ocenić efektywność współpracy i wymiany doświadczeń w praktyce.

Tabela 62. Współpraca w zakresie szkoleń z ochrony ludności.

| Odpowiedź                                  | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|--------------------------------------------|----------------|-------------------|
| Nie współpracujemy                         | 38             | 43,0%             |
| Tak, współpracujemy z OSP                  | 35             | 40,0%             |
| Tak, współpracujemy z innymi organizacjami | 15             | 17%               |
| Łącznie                                    | 88             | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Zebrane dane wskazują, że najczęściej deklarowaną odpowiedzią był brak współpracy z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności – opcję tę zaznaczono w 43,2% wszystkich wskazań. Oznacza to, że znaczna część powiatów realizuje działania szkoleniowe samodzielnie lub nie prowadzi ich w ogóle we współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Jednocześnie istotną rolę w działaniach szkoleniowych odgrywa Ochotnicza Straż Pożarna. Współpracę z OSP zadeklarowano w 39,8% wskazań, co potwierdza znaczenie tej formacji jako naturalnego partnera samorządów powiatowych w obszarze edukacji i przygotowania zarówno pracowników, jak i mieszkańców do sytuacji kryzysowych. Znacznie rzadziej wskazywano na współpracę z innymi organizacjami, takimi jak organizacje pozarządowe czy inne podmioty lokalne – odpowiedź tę odnotowano w 17,0% wskazań. Może to świadczyć o niewykorzystanym potencjale szerszej współpracy międzysektorowej w zakresie szkoleń i działań edukacyjnych z obszaru ochrony ludności.



## Wnioski i rekomendacje

Współpraca powiatów z lokalnymi organizacjami w zakresie szkoleń z ochrony ludności nie jest jeszcze powszechna. Jednocześnie istotną rolę jako partner szkoleniowy pełni Ochotnicza Straż Pożarna, co potwierdza jej znaczenie w systemie ochrony ludności na poziomie lokalnym. Współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi występuje rzadziej, co wskazuje na niewykorzystane możliwości rozwoju partnerstw lokalnych oraz potrzebę szerszego angażowania podmiotów społecznych w działania szkoleniowe.

### Rekomendacje:

- Podejmowanie działań mających na celu nawiązanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, fundacjami oraz innymi lokalnymi podmiotami działającymi w obszarze bezpieczeństwa i edukacji.
- Tworzenie lokalnych sieci współpracy i platform wymiany doświadczeń pomiędzy starostwami a organizacjami społecznymi.
- Włączanie partnerów zewnętrznych w planowanie i realizację programów szkoleniowych dla pracowników oraz mieszkańców;
- Upowszechnianie dobrych praktyk współpracy między powiatami.

### 2.5.2. Współpraca powiatów z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń z ochrony ludności

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **współpracy starostw z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia szkoleń z ochrony ludności dla pracowników i mieszkańców.**

*„Czy powiat współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu ćwiczeń z zakresu ochrony ludności?”*

Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich form współpracy, jakie są realizowane w ich jednostkach, z możliwością wielokrotnego wyboru:

- **Nie współpracuje**
- **Tak, współpracujemy z OSP**
- **Tak, współpracujemy z innymi organizacjami (proszę wskazać jakie).**



Celem pytania było **określenie stopnia integracji działań samorządów z lokalnymi podmiotami i organizacjami pozarządowymi** w obszarze edukacji i szkoleń z zakresu ochrony ludności, co pozwala ocenić efektywność współpracy i wymiany doświadczeń w praktyce.

Tabela 63. Współpraca w zakresie szkoleń z ochrony ludności.

| Odpowiedź                                | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|------------------------------------------|----------------|-------------------|
| Nie współpracujemy                       | 33             | 38,0%             |
| Tak, współpracujemy z OSP                | 37             | 42,5%             |
| Tak, współpracujemy innymi organizacjami | 17             | 19,5%             |
| Łącznie                                  | 87             | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że najczęściej deklarowaną formą współpracy przy realizacji ćwiczeń z zakresu ochrony ludności jest współpraca z Ochotniczą Strażą Pożarną, na którą wskazało 37 respondentów, co stanowi 42,5% wszystkich odpowiedzi. Potwierdza to istotną rolę OSP jako kluczowego partnera starostw powiatowych w działaniach praktycznych związanych z przygotowaniem na sytuacje kryzysowe. Jednocześnie znaczna część respondentów (33 wskazania, 37,9%) zadeklarowała brak współpracy z jakimikolwiek lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń. Może to świadczyć o ograniczonym stopniu integracji działań ćwiczebnych z potencjałem podmiotów zewnętrznych lub o barierach organizacyjnych i formalnych utrudniających nawiązywanie takiej współpracy. Najrzadziej wskazywana była współpraca z innymi organizacjami pozarządowymi niż OSP (17 odpowiedzi, 19,5%). Wynik ten sugeruje, że potencjał organizacji społecznych, ratowniczych czy humanitarnych jest wciąż w niewystarczającym stopniu wykorzystywany w planowaniu i realizacji ćwiczeń z zakresu ochrony ludności.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników wskazuje, że współpraca starostw powiatowych z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia ćwiczeń z ochrony ludności ma charakter zróżnicowany i nie jest jeszcze standardem we wszystkich jednostkach. Najczęściej realizowaną formą współpracy są wspólne ćwiczenia z Ochotniczą Strażą Pożarną, co potwierdza jej kluczową rolę jako naturalnego i sprawdzonego partnera samorządu powiatowego w działaniach praktycznych związanych z reagowaniem kryzysowym.



Jednocześnie niemal dwie piąte odpowiedzi wskazuje na brak jakiegokolwiek współpracy z lokalnymi organizacjami, co może ograniczać realizm i skuteczność ćwiczeń oraz utrudniać budowanie lokalnych sieci współdziałania na wypadek realnych zagrożeń. Niewielki udział współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi sugeruje, że potencjał podmiotów społecznych, ratowniczych i pomocowych nie jest w pełni wykorzystywany w procesie przygotowania powiatów do sytuacji kryzysowych.

#### **Rekomendacje:**

- Wzmacnianie i systematyzowanie współpracy starostw powiatowych z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi przy planowaniu i realizacji ćwiczeń z zakresu ochrony ludności.
- Rozszerzanie zakresu współpracy o inne organizacje pozarządowe i społeczne, w tym organizacje ratownicze, humanitarne i wolontariackie.
- Włączanie lokalnych partnerów już na etapie planowania ćwiczeń, aby lepiej odzwierciedlały one rzeczywiste warunki działań kryzysowych.
- Opracowanie lokalnych porozumień lub procedur współpracy z organizacjami zewnętrznymi w zakresie ćwiczeń i szkoleń.
- Upowszechnianie dobrych praktyk współpracy między powiatami w celu zwiększenia skuteczności przygotowania do sytuacji zagrożeń.

#### **2.5.3. Współpraca powiatów z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych**

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **współpracy powiatów z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności**.

*„Czy powiat współpracuje z lokalnymi organizacjami przy prowadzeniu działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności?”*

Respondentów poproszono o wskazanie wszystkich form współpracy realizowanych w ich jednostkach, z możliwością wielokrotnego wyboru:

- **Nie współpracuje**
- **Tak, współpracujemy z OSP**
- **Tak, współpracujemy z innymi organizacjami (proszę wskazać jakie).**



Celem pytania było **określenie stopnia współpracy jednostek samorządowych z lokalnymi podmiotami przy edukacji mieszkańców**, co pozwala ocenić skuteczność działań edukacyjnych oraz potencjał do wykorzystania lokalnych zasobów w podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie ochrony ludności.

Tabela 64. Współpraca w zakresie działań edukacyjnych.

| Odpowiedź                                  | Liczba wskazań | Udział procentowy |
|--------------------------------------------|----------------|-------------------|
| Nie współpracuje                           | 44             | 51,8%             |
| Tak, współpracujemy z OSP                  | 28             | 32,9%             |
| Tak, współpracujemy z innymi organizacjami | 13             | 15,3%             |
| Łącznie                                    | 85             | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawione w tabeli 64 wskazują, że ponad połowa wskazań (51,8%) dotyczyła braku współpracy starostw powiatowych z lokalnymi organizacjami przy realizacji działań edukacyjnych z zakresu ochrony ludności. Oznacza to, że w znacznej części powiatów działania edukacyjne są prowadzone samodzielnie lub w ogóle nie są realizowane we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, co może ograniczać ich zasięg oraz skuteczność oddziaływania na mieszkańców.

Jednocześnie istotną rolę w obszarze współpracy edukacyjnej odgrywają Ochotnicze Straże Pożarne, które zostały wskazane w 32,9% odpowiedzi. Wskazuje to, że tam, gdzie współpraca jest podejmowana, OSP stanowią najczęściej wybieranego i naturalnego partnera w działaniach edukacyjnych, co wynika zarówno z ich lokalnego zakorzenienia, jak i wysokiego poziomu zaufania społecznego. Znacznie rzadziej starostwa deklarowały współpracę z innymi organizacjami (15,3%), takimi jak organizacje pozarządowe czy podmioty społeczne. Może to świadczyć o niewykorzystanym potencjale lokalnych instytucji i organizacji, które mogłyby wspierać powiaty w prowadzeniu działań edukacyjnych, zwłaszcza w zakresie docierania do różnych grup mieszkańców.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza wyników pokazuje, że współpraca starostw powiatowych z lokalnymi organizacjami w zakresie prowadzenia działań edukacyjnych z ochrony ludności ma wciąż ograniczony charakter. Pomimo dostępności potencjalnych partnerów, w tym organizacji



społecznych i pozarządowych, ponad połowa powiatów nie korzysta z tej formy wsparcia. Jednocześnie widoczna jest relatywnie silna pozycja Ochotniczych Straży Pożarnych jako partnerów edukacyjnych, co potwierdza ich kluczową rolę w lokalnych systemach bezpieczeństwa. Wyniki sugerują potrzebę wzmocnienia i systematyzacji współpracy edukacyjnej, aby działania informacyjne i szkoleniowe były bardziej kompleksowe, efektywne i lepiej dostosowane do potrzeb mieszkańców.

#### Rekomendacje:

- Rozwijanie i formalizowanie współpracy starostw powiatowych z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi w zakresie edukacji mieszkańców z ochrony ludności.
- Poszerzanie katalogu partnerów o lokalne organizacje pozarządowe, instytucje edukacyjne i społeczne.
- Tworzenie lokalnych programów edukacyjnych realizowanych we współpracy z wieloma podmiotami.
- Wspieranie starostw w nawiązywaniu współpracy poprzez dobre praktyki, wzory porozumień i rekomendacje na poziomie centralnym lub wojewódzkim.
- Zwiększanie znaczenia edukacji społecznej jako stałego elementu polityki ochrony ludności w powiatach.

#### 2.5.4. Współpraca z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego

W celu oceny **stopnia współpracy starostw powiatowych z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK)** respondenci zostali poproszeni o ocenę relacji na skali obejmującej poziom jakości współpracy od braku do bardzo dobrej.

*„Jak ocenia Pani/Pan ocenia współpracę w zakresie ochrony ludności z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego?”*

Pytanie to pozwalało nie tylko określić ogólną ocenę jakości kontaktów i koordynacji działań w zakresie ochrony ludności, ale także wskazać potencjalne obszary wymagające wzmocnienia w relacjach między starostwami powiatowymi a wojewódzkim poziomem zarządzania kryzysowego.

Respondenci mogli wybrać jedną z sześciu możliwych odpowiedzi:

- **Nie współpracujemy bezpośrednio**
- **Bardzo zła współpraca**
- **Zła współpraca**
- **Trudno powiedzieć (neutralnie)**
- **Dobra współpraca**
- **Bardzo dobra współpraca**

Tabela 65. Współpraca z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego.

| Ocena współpracy                | Liczba odpowiedzi | Procent |
|---------------------------------|-------------------|---------|
| Nie współpracujemy bezpośrednio | 2                 | 2,5%    |
| Bardzo zła współpraca           | 0                 | 0%      |
| Zła współpraca                  | 1                 | 1,2%    |
| Trudno powiedzieć (neutralnie)  | 20                | 24,7%   |
| Dobra współpraca                | 37                | 45,7%   |
| Bardzo dobra współpraca         | 21                | 25,9%   |
| Razem                           | 81                | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

Dane przedstawione w powyższej tabeli wskazują, że współpraca starostw powiatowych z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego jest w większości przypadków oceniana pozytywnie. Większość respondentów oceniło ją jako dobrą (45,7%) lub bardzo dobrą (25,9%), co świadczy o prawidłowym funkcjonowaniu relacji koordynacyjnych pomiędzy poziomem powiatowym a wojewódzkim w obszarze ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Jednocześnie niemal jedna czwarta respondentów (24,7%) wskazała odpowiedź neutralną („trudno powiedzieć”), co może sugerować brak regularnych kontaktów, ograniczoną intensywność współpracy lub niewystarczające zaangażowanie w działania wymagające bezpośredniej koordynacji z WCZK. Niewielki odsetek odpowiedzi negatywnych (łącznie 1,2%) oraz marginalna liczba jednostek deklarujących brak bezpośredniej współpracy (2,5%) wskazują, że konflikty lub poważne bariery we współpracy występują sporadycznie.

Wyniki pokazują, że WCZK pełni istotną rolę w systemie ochrony ludności, jednak w części powiatów potencjał tej współpracy nie jest w pełni wykorzystywany, co może wpływać na efektywność wymiany informacji i wspólnego planowania działań.



## Wnioski i rekomendacje

Współpraca starostw powiatowych z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego jest generalnie oceniana jako dobra i stabilna, co potwierdza prawidłowe funkcjonowanie struktur zarządzania kryzysowego na linii powiat–województwo. Jednocześnie znaczący odsetek ocen neutralnych wskazuje na potrzebę intensyfikacji kontaktów i bardziej systematycznej współpracy, szczególnie w obszarze bieżącej komunikacji, planowania oraz działań prewencyjnych. Wyniki sugerują, że choć formalne ramy współpracy istnieją, ich praktyczne wykorzystanie może być w części powiatów ograniczone.

### Rekomendacje:

- Wzmacnianie regularnych kontaktów roboczych pomiędzy starostwami a WCZK, także poza sytuacjami kryzysowymi.
- Rozwijanie wspólnych szkoleń, ćwiczeń i warsztatów z udziałem WCZK i przedstawicieli powiatów.
- Doprecyzowanie procedur współpracy i kanałów komunikacji na linii powiat–województwo.
- Zwiększanie roli WCZK jako ośrodka wsparcia merytorycznego i koordynacyjnego dla powiatów.
- Zachęcanie powiatów do aktywniejszego korzystania z doświadczeń i zasobów wojewódzkich struktur zarządzania kryzysowego.

### 2.5.5. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

Kolejnym obszarem analizy była **współpraca starostw powiatowych z innymi JST** w zakresie ochrony ludności. Respondenci zostali poproszeni o ocenę jakości tej współpracy na skali obejmującej brak kontaktu, współpracę negatywną, neutralną oraz pozytywną.

*„Jak ocenia Pani/Pan oceniał współpracę w zakresie ochrony ludności z innymi jednostkami samorządu terytorialnego?”*

Respondenci mogli wybrać jedną z sześciu opcji:

- **Nie współpracujemy bezpośrednio**

- **Bardzo zła współpraca**
- **Zła współpraca**
- **Trudno powiedzieć (neutralnie)**
- **Dobra współpraca**
- **Bardzo dobra współpraca**

Respondenci oceniali współpracę starostwa powiatowego z innymi JST w zakresie ochrony ludności, wybierając jedną z sześciu możliwych odpowiedzi. Wyniki przedstawiają się następująco:

Tabela 66. Współpraca z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

| Ocena współpracy                | Liczba odpowiedzi | Procent |
|---------------------------------|-------------------|---------|
| Nie współpracujemy bezpośrednio | 2                 | 2,5%    |
| Bardzo zła współpraca           | 0                 | 0,0%    |
| Zła współpraca                  | 2                 | 2,5%    |
| Trudno powiedzieć (neutralnie)  | 15                | 18,5%   |
| Dobra współpraca                | 47                | 58,0%   |
| Bardzo dobra współpraca         | 15                | 18,5%   |
| Razem                           | 81                | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki przedstawione w tabeli 66 wskazują, że współpraca starostw powiatowych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności jest oceniana zdecydowanie pozytywnie. Ponad trzy czwarte respondentów (76,5%) określiło ją jako dobrą (58,0%) lub bardzo dobrą (18,5%), co świadczy o wysokim poziomie koordynacji i zdolności do współdziałania pomiędzy jednostkami samorządowymi na różnych szczeblach. Stosunkowo niewielki odsetek respondentów (18,5%) wskazał odpowiedź neutralną („trudno powiedzieć”), co może sugerować ograniczoną intensywność współpracy lub brak bezpośrednich doświadczeń w realizacji wspólnych działań z zakresu ochrony ludności. Negatywne oceny pojawiają się marginalnie (2,5%), a brak bezpośredniej współpracy zadeklarowało jedynie 2,5% starostw.

Uzyskane wyniki pokazują, że relacje pomiędzy starostwami powiatowymi a innymi JST stanowią istotny i dobrze funkcjonujący element systemu ochrony ludności, sprzyjający wymianie informacji, wzajemnemu wsparciu oraz koordynacji działań w sytuacjach zagrożeń.



## ***Wnioski i rekomendacje***

Współpraca starostw powiatowych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego jest w większości przypadków oceniana jako dobra lub bardzo dobra, co potwierdza istnienie sprawnych mechanizmów koordynacji działań w obszarze ochrony ludności. Niski odsetek ocen negatywnych wskazuje, że bariery we współpracy mają charakter incydentalny. Jednocześnie obecność ocen neutralnych sugeruje potrzebę dalszego wzmacniania regularnych kontaktów i wspólnych inicjatyw pomiędzy JST.

### **Rekomendacje:**

- Utrzymywanie i rozwijanie stałych form współpracy pomiędzy starostwami a innymi JST w zakresie ochrony ludności.
- Inicjowanie wspólnych ćwiczeń i działań planistycznych angażujących różne szczeble samorządu.
- Wzmacnianie wymiany informacji i dobrych praktyk pomiędzy jednostkami.
- Formalizowanie współpracy poprzez porozumienia i procedury operacyjne.
- Aktywizowanie tych starostw, które deklarują neutralne lub brak doświadczeń we współpracy, poprzez włączanie ich w działania międzyjednostkowe.

## **2.6. Współpraca z sektorem NGO**

W niniejszym rozdziale analizie poddano współpracę starostw powiatowych z organizacjami pozarządowymi (NGO) w obszarze ochrony ludności i działań kryzysowych. Celem badania było określenie, w jakim stopniu starostwa angażują lokalne podmioty społeczne w realizację szkoleń, ćwiczeń, działań edukacyjnych oraz wsparcie operacyjne w sytuacjach kryzysowych. Współpraca z sektorem NGO jest istotna zarówno ze względu na możliwość wykorzystania lokalnych zasobów, doświadczenia i know-how, jak również na wzmocnienie koordynacji działań w zakresie reagowania kryzysowego. Analiza obejmuje identyfikację najczęściej podejmowanych form współpracy, ocenę ich efektywności oraz wskazanie barier i czynników ograniczających współdziałanie starostw z organizacjami pozarządowymi.



Wyniki tego rozdziału pozwalają ocenić poziom integracji działań administracji powiatowej z NGO oraz wskazać obszary wymagające wsparcia w celu zwiększenia skuteczności działań ochrony ludności i bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

#### 2.6.1. Współpraca powiatów z organizacjami pozarządowymi

Pierwszym pytaniem w tej części ankiety było określenie, czy starostwa powiatowe posiadają **doświadczenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi**.

*„Czy reprezentowana przez Panią/Pana jednostka posiada doświadczenie we współpracy z sektorem NGO?”*

Respondentów poproszono o wybór jednej z trzech opcji:

- **Tak** – współpracowaliśmy z sektorem NGO w zakresie działań ochrony ludności,
- **Nie** – brak doświadczenia we współpracy,
- **Trudno powiedzieć** – brak wystarczającej wiedzy lub doświadczenia w tym zakresie.

Pytanie to pozwalało zidentyfikować, w jakim stopniu powiaty angażują organizacje pozarządowe w realizację zadań ochrony ludności oraz w jakim zakresie sektor NGO stanowi realne wsparcie dla działań samorządów terytorialnych.

Tabela 67. Współpraca gmin z organizacjami pozarządowymi.

| Odpowiedź         | Liczba odpowiedzi | Procent |
|-------------------|-------------------|---------|
| Tak               | 40                | 49,4%   |
| Trudno powiedzieć | 22                | 27,1%   |
| Nie               | 19                | 23,5%   |
| Razem             | 81                | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych pokazuje, że niemal połowa starostw powiatowych (49,4%) posiada doświadczenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie 27,1% respondentów przyznało, że trudno im ocenić poziom współpracy ze względu na brak wystar-



czającej wiedzy lub doświadczenia w tym obszarze, a 23,5% starostw nie podejmowało dotąd współpracy z sektorem NGO. Dane wskazują, że chociaż zaangażowanie organizacji pozarządowych jest zauważalne w powiatach, to wciąż istnieje grupa jednostek, w których współpraca nie jest jeszcze rozwinięta lub jej potencjał nie jest w pełni wykorzystywany.

## ■ ***Wnioski i rekomendacje***

Doświadczenie współpracy starostw powiatowych z NGO jest zauważalne w niemal połowie przypadków, co wskazuje na umiarkowany poziom integracji sektora pozarządowego z administracją powiatową. Znaczący odsetek starostw (27,1%) nie posiada wystarczającej wiedzy na temat potencjału współpracy z NGO, co może ograniczać skuteczność działań ochronnych. Prawie jedna czwarta starostw (23,5%) nie angażuje organizacji pozarządowych, co sugeruje potrzebę promowania współpracy i wymiany doświadczeń w tym zakresie.

### **Rekomendacje:**

- Rozwijanie programów informacyjnych i szkoleniowych dla pracowników starostw, pokazując korzyści wynikające ze współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Zachęcanie starostw do inicjowania partnerstw z lokalnymi NGO w zakresie szkoleń, ćwiczeń i działań edukacyjnych.
- Opracowanie standardowych procedury współpracy z sektorem NGO, które ułatwią formalizację i monitorowanie wspólnych działań.
- Promowanie wymiany dobrych praktyk między powiatami, które skutecznie współpracują z NGO, a tymi, które dopiero zaczynają wdrażać takie inicjatywy.

### **2.6.2. Rola organizacji pozarządowych w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności**

Kolejne pytanie ankiety dotyczyło **opinii respondentów na temat roli organizacji pozarządowych w procesie wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności.**



*„Czy uważa Pani/Pan, że organizacje pozarządowe powinny być angażowane w proces wdrażania przepisów ustawy?”*

Respondentów poproszono o wskazanie jednej z trzech możliwości:

- **Tak** – respondent uważa, że NGO powinny być aktywnie angażowane w proces wdrażania przepisów ustawy.
- **Nie** – respondent nie dostrzega potrzeby angażowania NGO w te działania.
- **Trudno powiedzieć** – respondent nie jest w stanie wyrazić jednoznacznej opinii w tej kwestii.

Pytanie miało na celu **poznanie opinii pracowników starostw powiatowych na temat potencjalnego wsparcia sektora pozarządowego w realizacji zadań ochrony ludności**, zarówno w wymiarze doradczym, edukacyjnym, jak i operacyjnym.

Respondenci wskazywali jedną odpowiedź, wyrażając opinię na temat potrzeby angażowania organizacji pozarządowych w proces wdrażania przepisów ustawy.

Tabela 68. Rola NGO w procesie wdrażania przepisów ustawy.

| Odpowiedź                            | Liczba odpowiedzi | Procent |
|--------------------------------------|-------------------|---------|
| Tak – NGO powinny być angażowane     | 51                | 63,0%   |
| Trudno powiedzieć                    | 27                | 33,3%   |
| Nie – NGO nie powinny być angażowane | 3                 | 3,7%    |
| Razem                                | 81                | 100%    |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że zdecydowana większość respondentów (63,0%) uważa, że organizacje pozarządowe powinny być aktywnie angażowane w proces wdrażania przepisów ustawy o ochronie ludności. Jednocześnie 33,3% respondentów nie wyraziło jednoznacznej opinii na ten temat, co może wynikać z braku doświadczenia we współpracy z NGO lub niepewności co do roli tych organizacji w praktyce. Tylko 3,7% respondentów stwierdziło, że NGO nie powinny uczestniczyć w procesie wdrażania ustawy. Wyniki te pokazują duże postrzegane znaczenie sektora pozarządowego jako wsparcia w działaniach administracyjnych, edukacyjnych i operacyjnych w zakresie ochrony ludności.



## Wnioski i rekomendacje

Większość pracowników starostw (63%) dostrzega wartość w angażowaniu organizacji pozarządowych w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności. Znaczny odsetek respondentów (33%) nie posiada jednoznacznej opinii, co może wskazywać na potrzebę szkoleń i wymiany doświadczeń w zakresie współpracy z NGO. Minimalny odsetek (3,7%) nie widzi potrzeby angażowania sektora NGO, co sugeruje, że przeciwnicy współpracy stanowią marginalną grupę.

### Rekomendacje:

- Wzmacnianie świadomości pracowników starostw na temat roli NGO w realizacji zadań ochrony ludności poprzez szkolenia i warsztaty praktyczne.
- Rozwijanie formalnych mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie doradztwa, edukacji i wsparcia operacyjnego.
- Promowanie dobrych praktyk powiatów, które skutecznie angażują NGO w proces wdrażania ustawy, aby zachęcić inne jednostki do podjęcia podobnych działań.
- Stworzenie wytycznych określających możliwe obszary współpracy z NGO, ułatwiających systematyczne i bezpieczne włączenie sektora pozarządowego w działania ochrony ludności.

### 2.6.3. Współpraca powiatów z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności

W ankiecie zadano też pytanie:

*„Czy Pani/Pana jednostka współpracuje obecnie z sektorem NGO w zakresie zadań związanych z ochroną ludności?”*

Respondentów poproszono o wybór jednej z trzech możliwości:

- **Tak** – jednostka współpracuje obecnie z NGO w zakresie zadań ochrony ludności.
- **Nie** – jednostka nie współpracuje z NGO w tym obszarze.
- **Trudno powiedzieć** – respondent nie był w stanie jednoznacznie określić statusu współpracy.



Pytanie miało na celu **poznanie faktycznego stanu współpracy z sektorem pozarządowym w obszarze ochrony ludności**, zarówno w wymiarze operacyjnym, edukacyjnym, jak i prewencyjnym.

Tabela 69. Współpraca starostw powiatowych z sektorem NGO.

| Odpowiedź         | Liczba odpowiedzi | Udział procentowy |
|-------------------|-------------------|-------------------|
| Tak               | 22                | 27,1%             |
| Nie               | 36                | 44,5%             |
| Trudno powiedzieć | 23                | 28,4%             |
| Łącznie           | 81                | 100%              |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że aktualna współpraca starostw powiatowych z organizacjami pozarządowymi w obszarze zadań ochrony ludności jest stosunkowo ograniczona. Tylko 22 starostwa (27,1%) deklaruje aktywną współpracę z sektorem NGO w zakresie działań ratowniczych, pomocy humanitarnej lub edukacji. Największa grupa respondentów – 36 starostw (44,5%) – nie współpracuje w tym obszarze, natomiast 23 starostwa (28,4%) nie były w stanie jednoznacznie określić statusu współpracy. Wyniki te pokazują, że mimo deklarowanej wartości NGO w procesie wdrażania przepisów ustawy (podrozdział 2.6.2), faktyczne wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w praktyce pozostaje ograniczone i niestabilne.

## Wnioski i rekomendacje

Tylko niewielka część starostw (27%) aktywnie współpracuje z NGO w zakresie działań ochrony ludności. Znaczny odsetek starostw (44,5%) nie utrzymuje żadnej współpracy, co wskazuje na potencjał do rozwoju partnerstw z sektorem pozarządowym. Ponad jedna czwarta respondentów (28,4%) nie była w stanie określić statusu współpracy, co może świadczyć o braku formalnych procedur lub słabej dokumentacji działań z NGO. Mimo świadomości znaczenia sektora NGO, jego realne wykorzystanie w operacjach, edukacji i prewencji jest ograniczone i wymaga systematycznego wzmocnienia.

### Rekomendacje:

- Wprowadzenie systematycznych procedur dokumentujących i monitorujących współpracę starostw z NGO w zakresie ochrony ludności.



- Aktywne inicjowanie i promowanie partnerstw z organizacjami pozarządowymi, obejmujących działania ratownicze, pomoc humanitarną oraz edukację mieszkańców.
- Organizowanie spotkań, konsultacji i platform wymiany doświadczeń między starostwami a sektorem NGO w celu zwiększenia zakresu i efektywności współpracy.
- Włączenie współpracy z NGO w lokalne strategie zarządzania kryzysowego, tak aby była traktowana jako integralny element przygotowania operacyjnego i edukacyjnego powiatu.

#### 2.6.4. Zapotrzebowanie na wsparcie ze strony NGO

To pytanie miało na celu **określenie zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego na wsparcie ze strony organizacji pozarządowych** w praktycznej realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

*„Czy Pani/Pana jednostka byłaby zainteresowana otrzymaniem wsparcia ze strony NGO w zakresie wdrażania ustawy o ochronie ludności?”*

Pytanie miało możliwość jednokrotnego wyboru, z opcji:

- **tak**
- **nie**
- **trudno powiedzieć.**

Pytanie miało na celu **określenie zapotrzebowania jednostek szczebla powiatowego na wsparcie ze strony organizacji pozarządowych** w praktycznej realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Pytanie jest istotne, ponieważ pozwala **zmierzyć gotowość JST do przyjęcia wsparcia zewnętrznego** i wskazać potencjalne kierunki rozwoju współpracy międzysektorowej. Odpowiedzi mogą również posłużyć do wskazania priorytetów w tworzeniu programów wspólnych działań i szkoleń, a także w opracowywaniu mechanizmów wsparcia NGO w powiatach. Innymi słowy, pytanie bada zarówno **otwartość, jak i potrzeby JST**, które



mogą być realizowane przez partnerstwo z organizacjami pozarządowymi, co jest kluczowe dla skutecznego wdrażania przepisów ustawy w praktyce.

Tabela 70. Pytanie: Czy jednostka byłaby zainteresowana otrzymaniem wsparcia od organizacji pozarządowych.

| Odpowiedź         | Liczba wskazań | Procent wśród wszystkich odpowiedzi |
|-------------------|----------------|-------------------------------------|
| Tak               | 45             | 55,6%                               |
| Trudno powiedzieć | 30             | 37,0%                               |
| Nie               | 6              | 7,4%                                |
| Łącznie           | 81             | 100%                                |

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych wskazuje, że ponad połowa starostw powiatowych (45 jednostek, 55,6%) jest zainteresowana otrzymaniem wsparcia ze strony organizacji pozarządowych w realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Dodatkowo 30 starostw (37%) nie potrafiło jednoznacznie określić swojego zapotrzebowania, co może świadczyć o potrzebie lepszego rozpoznania możliwości i zakresu współpracy z NGO. Tylko niewielka część jednostek (6 starostw, 7,4%) zadeklarowała brak potrzeby wsparcia. Wyniki te wskazują, że istnieje wyraźny potencjał dla rozwoju partnerstwa między starostwami a sektorem pozarządowym, który mógłby zwiększyć efektywność realizacji zadań ustawowych.

## **Wnioski i rekomendacje**

Większość starostw powiatowych wyraża zapotrzebowanie na wsparcie ze strony NGO, co świadczy o otwartości jednostek na współpracę międzysektorową. Znaczna grupa starostw (37%) nie była w stanie jednoznacznie określić swojego zapotrzebowania, co wskazuje na brak pełnej wiedzy o możliwościach współpracy lub brak doświadczenia w angażowaniu NGO. Niewielki odsetek starostw (7%) nie widzi potrzeby wsparcia zewnętrznego, co sugeruje, że większość powiatów dostrzega wartość dodatku NGO w realizacji zadań ochrony ludności.

### **Rekomendacje**

- Stworzenie programów informacyjnych, które ułatwią rozpoznanie potencjału współpracy.
- Rozwijanie partnerstw między starostwami a NGO poprzez tworzenie wspólnych projektów, ćwiczeń i działań edukacyjnych dla mieszkańców.



- Uwzględnianie współpracy z NGO w lokalnych strategiach zarządzania kryzysowego, aby zapewnić systematyczne wsparcie i integrację działań międzysektorowych.

#### 2.6.5. Pożądane formy wsparcia dla powiatów ze strony organizacji pozarządowych

Kolejne pytanie miało na celu określenie **obszarów i konkretnych działań** wobec których, jednostki samorządu terytorialnego widzą **największą potrzebę wsparcia ze strony organizacji pozarządowych**.

*„W jakich konkretnych działaniach współpraca z NGO byłaby najbardziej potrzebna w Pani/Pana jednostce?”*

Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, co pozwalało uchwycić różnorodne potrzeby w zakresie **planowania, reagowania, edukacji i wsparcia operacyjnego**.

Respondenci mogli wybierać wielokrotnie ze zbioru odpowiedzi:

- **planowanie i przygotowanie działań ochronnych,**
- **reagowanie w sytuacjach kryzysowych,**
- **szkolenia, ćwiczenia i edukacja ludności,**
- **dystrybucja pomocy i wsparcie logistyczne,**
- **opieka nad osobami poszkodowanymi,**
- **inne działania wskazane przez respondenta.**

Pytanie pozwalało uchwycić, w jakich konkretnych zadaniach JST postrzegają NGO jako najbardziej przydatnych partnerów.

Tabela 71. Pożądane formy wsparcia dla gmin ze strony NGO.

| Działania                                     | Wskazania | Udział %* |
|-----------------------------------------------|-----------|-----------|
| Szkolenia, ćwiczenia i edukacja ludności      | 48        | 21,6%     |
| Opieka nad osobami poszkodowanymi             | 57        | 25,7%     |
| Dystrybucja pomocy i wsparcie logistyczne     | 52        | 23,4%     |
| Reagowanie w sytuacjach kryzysowych           | 36        | 16,2%     |
| Planowanie i przygotowanie działań ochronnych | 19        | 8,6%      |



## Wdrażanie przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

|                                                       |   |      |
|-------------------------------------------------------|---|------|
| Szkolenia, ćwiczenia i edukacja pracowników jednostki | 9 | 4,1% |
| Inne                                                  | 1 | 0,5% |

Źródło: opracowanie własne.

\* Udział procentowy obliczony w stosunku do 222 odpowiedzi (suma wszystkich wskazań), ponieważ pytanie umożliwiało wielokrotny wybór.

Respondentów poproszono o wskazanie obszarów, w których starostwa powiatowe oczekują największego wsparcia od organizacji pozarządowych. Możliwość wielokrotnego wyboru pozwoliła uchwycić różnorodne potrzeby jednostek samorządowych. Najczęściej wskazywano opiekę nad osobami poszkodowanymi (57 wskazań), dystrybucję pomocy i wsparcie logistyczne (52 wskazania) oraz szkolenia, ćwiczenia i edukację ludności (48 wskazań). Reagowanie w sytuacjach kryzysowych wskazało 36 starostw, natomiast planowanie i przygotowanie działań ochronnych – 19. Szkolenia i ćwiczenia dla pracowników jednostki zostały wskazane 9 razy, a inne działania jedynie 1 raz. Wyniki pokazują, że starostwa powiatowe postrzegają NGO przede wszystkim jako wsparcie w obszarach praktycznych, operacyjnych i edukacyjnych, mniej natomiast w strategicznym planowaniu działań ochronnych.

### Wnioski i rekomendacje

Największe zapotrzebowanie powiatów na wsparcie NGO dotyczy **działań bezpośrednich wobec mieszkańców**, takich jak opieka nad osobami poszkodowanymi, dystrybucja pomocy oraz edukacja i ćwiczenia ludności. Mniej wskazań dotyczy **planowania i przygotowania działań ochronnych** oraz szkoleń dla pracowników jednostki, co może świadczyć o większej samodzielności starostw w obszarach strategicznych i wewnętrznej organizacji. Wyniki wskazują, że sektor NGO jest postrzegany przede wszystkim jako **partner operacyjny i edukacyjny**, mogący wspierać powiaty w realizacji praktycznych zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności. Jednostki wykazują umiarkowaną gotowość do korzystania z wsparcia NGO w planowaniu strategicznym, co może wskazywać na potrzebę rozwijania mechanizmów współpracy międzysektorowej.

#### Rekomendacje:

- Skoncentrowanie wsparcia NGO na **działaniach praktycznych i operacyjnych**, takich jak opieka nad poszkodowanymi, dystrybucja pomocy i reagowanie w sytuacjach kryzysowych.



- Rozwijanie programów edukacyjnych i ćwiczeń dla mieszkańców, angażując NGO jako **partnerów w kształtowaniu świadomości społecznej** i przygotowania lokalnej społeczności do zagrożeń.
- Zachęcanie organizacji pozarządowych do udziału w **szkoleniach i ćwiczeniach dla pracowników starostw**, aby zwiększyć kompetencje kadry w zakresie ochrony ludności.
- W dłuższej perspektywie rozwijanie współpracy z NGO w zakresie **planowania i przy-gotowania działań ochronnych**, tworząc model partnerski wspierający strategiczne decyzje JST.
- Stworzenie mechanizmów koordynacji współpracy powiat-NGO, aby lepiej wykorzystać dostępne zasoby i doświadczenie organizacji w działaniach edukacyjnych i operacyjnych.

#### 2.6.6. Korzyści wynikające z angażowania organizacji pozarządowych w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności

Kolejne pytanie dotyczyło postrzeganych przez pracowników starostw powiatowych **korzyści wynikających z angażowania organizacji pozarządowych** (NGO) w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności. Respondentów poproszono o wskazanie obszarów, w których współpraca z NGO może przyczynić się do zwiększenia efektywności działań jednostek w zakresie ochrony ludności, zarówno w wymiarze operacyjnym, jak i edukacyjnym.

*„Jakie korzyści widzą Państwo w angażowaniu NGO w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności?”*

Pytanie pozwalało na wielokrotny wybór odpowiedzi, aby możliwe było uchwycenie różnych aspektów potencjalnych korzyści współpracy z organizacjami pozarządowymi – od wsparcia merytorycznego, przez poprawę komunikacji z mieszkańcami, po zwiększenie zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych.

Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź spośród poniższych opcji:

- **zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych**
- **lepsze dotarcie do społeczności lokalnej / mieszkańców**



- wykorzystanie wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO
- większa elastyczność i szybkość reagowania na sytuacje kryzysowe
- wzmocnienie współpracy międzysektorowej (JST–NGO–społeczeństwo)
- wzrost zaufania społecznego do działań administracji
- możliwość pozyskania dodatkowych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych)
- inne (jakie?)

Tabela 72. Postrzegane korzyści z angażowania NGO w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności.

| Korzyść                                                                      | Wskazania | %     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Lepsze dotarcie do społeczności lokalnej / mieszkańców                       | 62        | 23,2% |
| Zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych                   | 42        | 15,7% |
| Wzmocnienie współpracy międzysektorowej (JST–NGO–społeczeństwo)              | 36        | 13,5% |
| Możliwość pozyskania dodatkowych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych) | 36        | 13,5% |
| Wykorzystanie wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO                         | 34        | 12,7% |
| Wzrost zaufania społecznego do działań administracji                         | 29        | 10,9% |
| Większa elastyczność i szybkość reagowania na sytuacje kryzysowe             | 28        | 10,5% |
| Inne                                                                         | 0         | 0,0%  |

Źródło: opracowanie własne.

Respondentów poproszono o wskazanie korzyści płynących ze współpracy z NGO w realizacji zadań ochrony ludności. Wyniki wskazują, że największą wartość pracownicy starostw widzą w **lepszem dotarciu do społeczności lokalnej i mieszkańców** (62 wskazania), co stanowi główny aspekt działań edukacyjnych i informacyjnych. Na drugim miejscu znalazło się **zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych** (42 wskazania). Znaczące były także korzyści związane z **wzmocnieniem współpracy międzysektorowej** (36 wskazań) oraz możliwością **pozyskania dodatkowych zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych** (36 wskazań). Pracownicy docenili również **wykorzystanie wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO** (34 wskazania), co może wpływać na jakość planowania i prowadzenia działań operacyjnych. W mniejszym stopniu wskazywano **wzrost zaufania społecznego do działań administracji** (29) oraz **większą elastyczność i szybkość reagowania na sytuacje kryzysowe** (28). Żadne inne korzyści nie zostały wskazane.



## Wnioski i rekomendacje

Wyniki pokazują, że starostwa postrzegają NGO przede wszystkim jako **partnerów umożliwiających efektywniejsze docieranie do mieszkańców oraz zwiększenie skuteczności działań operacyjnych i edukacyjnych**, a także jako źródło wiedzy i dodatkowych zasobów. Starostwa dostrzegają **wzrost efektywności działań ochronnych i ratowniczych** dzięki wsparciu NGO.

### Rekomendacje:

- Aktywne angażowanie NGO w działania edukacyjne i informacyjne skierowane do mieszkańców, aby **zwiększyć świadomość i gotowość społeczną**.
- Rozwijanie współpracy międzysektorowej, aby **wzmocnić sieć współdziałania JST–NGO–społeczeństwo** i zapewnić lepszą koordynację działań.
- Wykorzystywanie wiedzy i doświadczenia ekspertów z NGO w planowaniu i prowadzeniu szkoleń oraz ćwiczeń dla pracowników starostw.
- Umożliwianie NGO udziału w procesach wsparcia logistycznego i pozyskiwania zasobów, aby **odciążyć jednostki samorządowe w zakresie operacyjnym i materialnym**.

### 2.6.7. Bariery utrudniające współpracę jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

Ostatnie pytanie miało na celu zidentyfikowanie głównych **bariery utrudniających współpracę starostw powiatowych z organizacjami pozarządowymi** w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną przeszkodę, co pozwala uchwycić zarówno bariery instytucjonalne, finansowe, kadrowe, jak i te związane z komunikacją czy zaufaniem społecznym. Wyniki pozwalają zrozumieć, które aspekty współpracy wymagają naj-większego wsparcia i interwencji.

*„Jakie bariery utrudniają współpracę NGO w realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności?”*



Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź spośród poniższych opcji:

- **brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy**
- **brak środków finansowych na wspólne działania**
- **ograniczone zasoby kadrowe po stronie JST**
- **brak doświadczenia lub kompetencji NGO w zakresie ochrony ludności**
- **niski poziom zaufania między administracją a NGO**
- **brak informacji o potencjale i możliwościach lokalnych organizacji**
- **niska aktywność NGO w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego**
- **brak kanałów komunikacji i koordynacji działań**
- **inne**

Tabela 73. Bariery utrudniające współpracę starostw z organizacjami pozarządowymi.

| Bariery współpracy JST z NGO                                            | Wskazania | Udział |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| Ograniczone zasoby kadrowe po stronie JST                               | 42        | 18,9%  |
| Brak środków finansowych na wspólne działania                           | 40        | 18,0%  |
| Brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy                   | 32        | 14,4%  |
| Brak informacji o potencjale i możliwościach lokalnych organizacji      | 26        | 11,7%  |
| Brak kanałów komunikacji i koordynacji działań                          | 25        | 11,3%  |
| Niska aktywność NGO w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego | 25        | 11,3%  |
| Brak doświadczenia lub kompetencji NGO w zakresie ochrony ludności      | 24        | 10,8%  |
| Niski poziom zaufania między administracją a NGO                        | 8         | 3,6%   |
| Inne                                                                    | 0         | 0,0%   |

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki wskazują, że **największym problemem są ograniczone zasoby kadrowe po stronie JST** (42 wskazania) oraz **brak środków finansowych na wspólne działania** (40 wskazań), co wskazuje na istotne ograniczenia organizacyjne i budżetowe. Na kolejnych miejscach znalazły się **brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy** (32 wskazania), **brak informacji o potencjale i możliwościach lokalnych organizacji** (26) oraz **brak kanałów komunikacji i koordynacji działań i niska aktywność NGO w obszarze bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego** (po 25 wskazań). Nieco mniejsze znaczenie przypisano **brakowi doświadczenia lub kompetencji NGO w zakresie ochrony ludności** (24 wskazania) oraz **niskiemu poziomowi zaufania między admi-**



nistracją a NGO (8 wskazań). Żadne inne bariery nie zostały wskazane. Wyniki wskazują, że współpraca z NGO jest ograniczona głównie przez **zasoby ludzkie, finansowe oraz formalne ramy współpracy**, a także **braki w informacji i komunikacji** między sektorami.

## ■ ***Wnioski i rekomendacje***

Główne bariery współpracy z NGO wynikają z **ograniczeń kadrowych i finansowych w starostwach**. Brak wyraźnych podstaw prawnych i procedur współpracy ogranicza możliwość systemowego zaangażowania NGO. Ograniczona wiedza JST o możliwościach i potencjale lokalnych organizacji oraz brak sprawnych kanałów komunikacji utrudniają inicjowanie i koordynowanie działań. Niska aktywność niektórych NGO w obszarze bezpieczeństwa oraz brak doświadczenia w ochronie ludności ograniczają praktyczne wsparcie ze strony sektora pozarządowego. Niski poziom zaufania między administracją a NGO jest najmniej istotną, lecz nadal obecna barierą.

### **Rekomendacje:**

- Zwiększenie zasobów kadrowych w starostwach odpowiedzialnych za współpracę z NGO oraz realizację działań z zakresu ochrony ludności.
- Zapewnienie dedykowanych środków finansowych na wspólne projekty i inicjatywy z organizacjami pozarządowymi.
- Opracowanie i wdrożenie jasnych procedur oraz ram prawnych współpracy JST z NGO w obszarze ochrony ludności.
- Poprawienie przepływu informacji poprzez stworzenie baz danych lokalnych organizacji oraz kanałów komunikacji i koordynacji działań.
- Budowanie zaufania między JST a NGO poprzez wspólne inicjatywy, transparentną komunikację oraz partnerstwo przy realizacji zadań operacyjnych i edukacyjnych.



## 2.7. Podsumowanie

### 2.7.1. Posumowanie części II. POWIATY

#### Ad. 2. 2. Doświadczenie i zasoby – samoocena

Analiza wyników badań dotyczących doświadczenia i zasobów starostw powiatowych wskazuje, że większość powiatów posiada przynajmniej **podstawowe przygotowanie do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności**. Respondenci ocenili swoją wiedzę oraz praktyczne doświadczenie **jako umiarkowane lub dobre**, zwracając uwagę na znajomość przepisów oraz możliwość udziału w działaniach operacyjnych i edukacyjnych. Jednocześnie wyniki pokazały **istotne ograniczenia w zakresie wyposażenia technicznego, infrastruktury ochronnej oraz dostępności specjalistycznych szkoleń dla pracowników**. Obszary te mogą utrudniać pełną efektywność realizacji obowiązków wynikających z ustawy i wskazują na potrzebę systematycznego wzmacniania zasobów powiatów. Większość powiatów deklaruje doświadczenie w prowadzeniu działań pomocowych, jednak istnieje także odsetek starostw, które nie uczestniczyły w interwencjach kryzysowych lub trudno im ocenić swoje kompetencje. Może to świadczyć o zróżnicowanym stopniu praktycznej gotowości i potencjalnych lukach w zakresie kompetencji kadry odpowiedzialnej za ochronę ludności.

Wyniki badań wskazują **potrzebę dalszego rozwijania zasobów osobowych, infrastrukturalnych i szkoleniowych**, tak aby powiaty mogły skutecznie realizować zadania ochrony ludności w sytuacjach kryzysowych. Systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz zapewnienie odpowiedniego wyposażenia technicznego jest kluczowe dla zwiększenia efektywności działań operacyjnych i edukacyjnych powiatów.

#### Ad. 2. 3. Organizacja i finanse

Badania dotyczące obszaru organizacji i finansów w starostwach powiatowych pokazały, że realizacja zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności jest traktowana jako **istotny, choć nie zawsze priorytetowy element działalności administracji powiatowej**. Większość powiatów posiada struktury odpowiedzialne za ochronę ludności oraz procedury wyznaczania miejsc doraźnego schronienia, jednak zakres tych działań i stopień ich systematyzacji są zróżnicowane. Finansowanie zadań ochrony ludności pozostaje jednym z **głównych wyzwań**. Starostwa wskazują ograniczone środki własne, a także trudności w pozyskiwaniu dodatkowych funduszy, co może wpływać na ograniczenie dostępności zasobów technicznych, szkoleń oraz działań edukacyjnych dla mieszkań-



ców. Jednocześnie powiaty stosunkowo dobrze identyfikują źródła finansowania, jednak w praktyce możliwości wsparcia są **ograniczone przez niedostateczne dotacje i brak dedykowanych środków**. Wyniki badań ujawniają także **bariery** organizacyjne, takie jak nakładanie się kompetencji pomiędzy jednostkami zarządzania kryzysowego, brak wyraźnych procedur oraz ograniczoną koordynację działań między jednostkami samorządowymi. Pomimo tych wyzwań, w starostwach obserwuje się **inicjatywy ułatwiające wdrażanie ustawy**, które obejmują m.in. wypracowane praktyki, współpracę między komórkami administracji oraz systematyczne monitorowanie zasobów i potrzeb.

Podsumowując, rozdział 2.3 wskazuje, że powiaty posiadają **podstawowe struktury i mechanizmy** niezbędne do realizacji zadań ochrony ludności, jednak **ograniczenia finansowe, organizacyjne i proceduralne wciąż utrudniają pełne wykorzystanie potencjału administracji powiatowej**. Wzmocnienie finansowania, uporządkowanie struktur odpowiedzialności oraz lepsza koordynacja działań mogłyby istotnie zwiększyć efektywność realizacji zadań ochrony ludności w powiatach.

#### Ad. 2. 4. Edukacja, szkolenie i ćwiczenia

Analiza wyników badań dotyczących edukacji, szkoleń i ćwiczeń w powiatach pokazuje, że administracja powiatowa wykazuje **umiarkowaną** aktywność w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników oraz przygotowania mieszkańców do sytuacji kryzysowych. Większość starostw deklaruje doświadczenie w prowadzeniu działań z zakresu pomocy doraźnej, co stanowi solidną podstawę do organizowania szkoleń i ćwiczeń praktycznych. W zakresie szkoleń pracowników powiaty wykazują relatywnie wysoką aktywność, natomiast **szkolenia i ćwiczenia dla mieszkańców są realizowane rzadziej**. Zbliżona tendencja obserwowana jest w odniesieniu do działań edukacyjnych – powiaty podejmują je w nieco ponad połowie przypadków, co wskazuje na umiarkowany poziom systematycznego podnoszenia świadomości społecznej. Respondenci oceniali także wiedzę mieszkańców oraz skuteczność komunikacji w sytuacjach zagrożeń. Wyniki wskazują, że świadomość i przygotowanie społeczności lokalnej są zróżnicowane – większość ocen uznano jako **umiarkowane**, a jednocześnie dostrzegalny jest duży potencjał do poprawy efektywności przekazu informacji i działań edukacyjnych.

Podsumowując, rozdział 2.4 wskazuje, że powiaty podejmują działania edukacyjne i szkoleniowe zarówno dla pracowników, jak i mieszkańców, jednak **ich zakres i systematyczność są ograniczone. Konieczne jest wzmocnienie programów szkoleniowych, zwiększenie liczby ćwiczeń praktycznych, a także rozwój działań edukacyjnych skierowanych do społeczności lokalnych**. Takie działania mogą przyczynić



się do poprawy gotowości mieszkańców i efektywności reagowania powiatów w sytuacjach kryzysowych.

#### Ad. 2. 5. Kooperacje i współpraca

Analiza danych dotyczących współpracy powiatów wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego podejmują działania koordynacyjne zarówno z lokalnymi organizacjami, jak i innymi podmiotami administracji. **Najczęściej współpraca realizowana jest w zakresie prowadzenia szkoleń i ćwiczeń z ochrony ludności, a także przy organizacji działań edukacyjnych.** Współpraca ta obejmuje zarówno Ochotniczą Straż Pożarną, inne organizacje pozarządowe, jak i Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego. Wyniki badań wskazują, że większość powiatów ocenia współpracę z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz z innymi JST jako **dobrą lub bardzo dobrą**. Jednocześnie jednak część starostw **zgłasza brak bezpośredniego kontaktu lub trudności** w ocenie jakości współpracy, co wskazuje na istnienie różnic w stopniu integracji działań i wymiany doświadczeń pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Kooperacje z lokalnymi podmiotami i organizacjami pozwalają powiatom zwiększyć skuteczność realizacji zadań ochrony ludności, zwłaszcza w obszarze szkoleń i ćwiczeń, a także działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców. Wyniki badań pokazują, że powiaty **dostrzegają korzyści wynikające ze współpracy, takie jak poprawa koordynacji działań, wymiana doświadczeń oraz zwiększenie efektywności reagowania w sytuacjach kryzysowych.**

Podsumowując, rozdział 2.5 wskazuje, że współpraca powiatów z innymi jednostkami samorządowymi, lokalnymi organizacjami i Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego posiada **duży potencjał wspierania działań ochronnych**. Pomimo tego, istnieją zróżnicowania w jakości i intensywności współpracy, a w niektórych powiatach **brak trwałych mechanizmów koordynacyjnych ogranicza pełne wykorzystanie potencjału partnerów**. Wzmocnienie ram współpracy, rozwój kanałów komunikacji i systematyczne budowanie kompetencji w zakresie kooperacji mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności realizacji zadań ochrony ludności.

#### Ad. 2. 6. Współpraca z sektorem NGO

Badania dotyczące współpracy powiatów z organizacjami pozarządowymi wykazały, że potencjał sektora NGO w obszarze ochrony ludności jest dostrzegany, choć w praktyce jego wykorzystanie pozostaje **ograniczone**. Zdecydowana część powiatów **deklaruje potrzebę wsparcia ze strony NGO w realizacji działań operacyjnych, edukacyjnych oraz prewencyjnych**, jednak faktyczna współpraca jest wyraźnie mniej powszechna niż



otwartość na jej rozwój. Respondenci wskazują, że najczęściej oczekiwanym wsparciem ze strony NGO są **działania skierowane do mieszkańców, takie jak edukacja, szkolenia, ćwiczenia, a także bezpośrednia pomoc w sytuacjach kryzysowych – w tym opieka nad poszkodowanymi oraz wsparcie logistyczne i dystrybucja pomocy**. Mniej istotne znaczenie przypisywane jest udziałowi NGO w planowaniu strategicznym, co sugeruje, że powiaty postrzegają organizacje pozarządowe przede wszystkim jako partnerów wspierających działania praktyczne i operacyjne. Wskazywane **korzyści** współpracy obejmują przede wszystkim **lepsze dotarcie do społeczności lokalnej, zwiększenie efektywności działań ochronnych i ratowniczych, wzmocnienie współpracy międzysektorowej oraz możliwość pozyskania dodatkowych zasobów – ludzkich, rzeczowych i finansowych**. Jednocześnie badania ujawniają istotne bariery, które ograniczają skalę i trwałość współpracy, w tym ograniczone zasoby kadrowe i finansowe po stronie powiatów, brak jasnych podstaw prawnych i procedur współdziałania, a także niedostateczną wiedzę o potencjale lokalnych NGO.

Podsumowując, rozdział 2.6 wskazuje, że **współpraca powiatów z sektorem NGO posiada duży, choć w pełni niewykorzystany potencjał**. Współpraca ta może znacząco wspierać realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności, pod warunkiem systematycznego rozwijania kanałów komunikacji, ustanawiania trwałych mechanizmów współpracy oraz budowania kompetencji zarówno po stronie powiatów, jak i organizacji pozarządowych. Wzmocnienie partnerstwa międzysektorowego może przyczynić się do poprawy gotowości operacyjnej, efektywności działań edukacyjnych i zwiększenia bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

## 2.7.2. Rekomendacje względem części II. POWIATY

### ■ *Rekomendacje*

#### **Obszar: Doświadczenie i zasoby (2.2)**

1. Systematyczne podnoszenie kompetencji pracowników odpowiedzialnych za ochronę ludności poprzez szkolenia teoretyczne i praktyczne.
2. Wzmacnianie gotowości kadrowej i operacyjnej starostw poprzez tworzenie planów awaryjnych uwzględniających wszystkie potencjalne scenariusze kryzysowe.
3. Dokonywanie regularnej oceny zasobów technicznych i osobowych oraz aktualizowanie procedur reagowania na sytuacje kryzysowe.



### **Obszar: Organizacja i finanse (2.3)**

1. Priorytetowo traktowanie realizacji zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności w planach strategicznych powiatu.
2. Zapewnienie stabilnych i adekwatnych finansowań działań ochrony ludności, w tym poprzez identyfikację i wykorzystywanie różnych źródeł finansowania.
3. Usprawnienie organizacji struktur odpowiedzialnych za ochronę ludności, w tym wyznaczenie miejsc doraźnego schronienia i dostępność obiektów zbiorowej ochrony.
4. Zwiększanie świadomości mieszkańców na temat lokalizacji budowli ochronnych poprzez kampanie informacyjne i działania edukacyjne.
5. Dokumentowanie i promowanie dobrych praktyk ułatwiających wdrażanie ustawy oraz systematyczne eliminowanie barier organizacyjnych i proceduralnych.

### **Obszar: Edukacja, szkolenia, ćwiczenia (2.4)**

1. Prowadzenie regularnych szkoleń dla pracowników starostw w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.
2. Systematyczne organizowanie ćwiczeń praktycznych sprawdzających procedury reagowania i współpracę między jednostkami oraz służbami ratowniczymi.
3. Rozwijanie działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców, w tym kampanie informacyjne i warsztaty podnoszące świadomość zagrożeń.
4. Doskonalenie systemu komunikacji z mieszkańcami w sytuacjach kryzysowych, aby zapewnić szybkie i skuteczne powiadamianie.
5. Monitorowanie poziomu wiedzy mieszkańców i wprowadzanie mechanizmu regularnej

### **Obszar: Kooperacje i współpraca (2.5)**

1. Rozwijanie współpracy z lokalnymi organizacjami w zakresie szkoleń, ćwiczeń i działań edukacyjnych, w tym z Ochotniczą Strażą Pożarną i innymi NGO.
2. Wzmacnianie współpracy z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego w celu lepszej koordynacji działań i wymiany informacji.
3. Rozwijanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, aby wykorzystać doświadczenie i zasoby w regionie.
4. Ustanawianie trwałych mechanizmów współpracy, w tym formalne umowy, procedury komunikacyjne i wspólne ćwiczenia między jednostkami.



**Obszar: Współpraca z sektorem NGO (2.6)**

1. Systematyczne angażowanie organizacji pozarządowych w realizację zadań ochrony ludności, zarówno w wymiarze operacyjnym, edukacyjnym, jak i prewencyjnym.
2. Rozwijanie programów wspólnych szkoleń, ćwiczeń i działań edukacyjnych dla miesz-kańców oraz pracowników starostw.
3. Ułatwianie dostępu NGO do informacji o potrzebach powiatów i zasobach lokalnych w celu efektywnego planowania działań.
4. Eliminowanie barier współpracy, w tym braków kadrowych, finansowych, procedur prawnych oraz niedostateczną komunikację między JST a NGO.
5. Promowanie partnerstw międzysektorowych jako narzędzi zwiększających efektywność działań ochronnych, zdolności reagowania w kryzysie i zaufania społecznego.



## **PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE**



## Podsumowanie i rekomendacje

Raport pt. „Wdrażanie zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce” przedstawia **kompleksową diagnozę stopnia przygotowania gmin i powiatów do realizacji zadań wynikających z nowych regulacji prawnych w obszarze ochrony ludności**. Analiza oparta na badaniu ankietowym umożliwiła ocenę zarówno zasobów organizacyjnych, finansowych i kadrowych JST, jak i praktyk edukacyjnych, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz relacji z sektorem pozarządowym.

W części poświęconej gminom i powiatom wykazano, że poziom **przygotowania do wdrażania ustawy jest zróżnicowany** i w dużej mierze zależy od wielkości jednostki, posiadanych zasobów oraz dotychczasowych doświadczeń w zakresie zarządzania kryzysowego. W obu szczeblach samorządu zauważalna jest relatywnie wysoka deklaracyjna znajomość przepisów oraz świadomość znaczenia ochrony ludności jako obszaru działań publicznych. Jednocześnie wyniki wskazują na **luki w zakresie praktycznej realizacji zadań**, w szczególności w obszarze systematycznych szkoleń, ćwiczeń oraz działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców. Istotnym wyzwaniem pozostają kwestie **organizacyjne i finansowe**. Zarówno gminy, jak i powiaty wskazują na niedobory środków finansowych, ograniczone zasoby kadrowe oraz brak jednoznacznych procedur jako główne bariery skutecznego wdrażania ustawy. Choć w wielu jednostkach wyznaczono struktury odpowiedzialne za ochronę ludności, często są one obciążone wieloma innymi zadaniami, co utrudnia długofalowe planowanie i systematyczną realizację działań. Problemy te są szczególnie widoczne w zakresie rozwoju infrastruktury ochronnej, planowania ewakuacji oraz utrzymania aktualnych analiz ryzyka.

Raport pokazuje również, że **edukacja, szkolenia i ćwiczenia** są postrzegane jako kluczowy element budowania odporności lokalnych społeczności, jednak ich realizacja ma często charakter incydentalny. Zarówno w gminach, jak i w powiatach działania te częściej kierowane są do pracowników administracji niż do mieszkańców. Ocena wiedzy ludności oraz skuteczności komunikacji wskazuje na potrzebę bardziej spójnych, długofalowych i zróżnicowanych form edukacji, dostosowanych do lokalnych uwarunkowań i grup odbiorców. W obszarze **kooperacji i współpracy** raport potwierdza, że JST relatywnie dobrze oceniają współpracę z Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego oraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Jednocześnie współpraca z lokalnymi organizacjami, w tym Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, choć istotna, nie jest w pełni wykorzystywana we wszystkich formach działań – zwłaszcza w zakresie edukacji i ćwiczeń.



Szczególną uwagę poświęcono relacjom z sektorem **organizacji pozarządowych**. Wyniki badań pokazują wyraźną rozbieżność pomiędzy deklarowaną oceną roli NGO a faktycznym poziomem współpracy. Choć większość respondentów dostrzega potencjał organizacji pozarządowych i opowiada się za ich aktywnym angażowaniem w realizację zadań wynikających z ustawy, realna współpraca jest ograniczona i często niesformalizowana. Jednocześnie JST wyraźnie sygnalizują **zapotrzebowanie na wsparcie ze strony NGO**, szczególnie w obszarach opieki nad poszkodowanymi, dystrybucji pomocy, edukacji ludności oraz działań kryzysowych.

Zidentyfikowane **bariery** współpracy z sektorem organizacji pozarządowych – takie jak brak środków finansowych, ograniczone zasoby kadrowe JST, niewystarczająca wiedza o potencjale organizacji czy brak jasnych procedur – wskazują na potrzebę systemowego wzmocnienia współpracy międzysektorowej. Jednocześnie dostrzegane **korzyści**, w tym lepsze dotarcie do mieszkańców, zwiększenie efektywności działań ochronnych oraz wzrost zaufania społecznego, potwierdzają zasadność dalszego rozwijania partnerstw lokalnych.

Podsumowując, raport pokazuje, że wdrażanie zapisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego znajduje się **na etapie rozwoju i stopniowej adaptacji**. JST wykazują gotowość do realizacji nowych zadań oraz świadomość ich znaczenia, jednak skuteczność wdrażania wymaga dalszego wsparcia organizacyjnego, finansowego i kompetencyjnego. Kluczowe znaczenie będą miały: **systematyczna edukacja i szkolenia, doprecyzowanie procedur, stabilne źródła finansowania oraz świadome budowanie współpracy z innymi JST i sektorem pozarządowym**. Tylko w takim modelu możliwe będzie trwałe wzmocnienie lokalnych systemów ochrony ludności i zwiększenie odporności społeczności na współczesne zagrożenia.

Przygotowana i przedstawiona analiza wyników badań w obszarze gmin i powiatów pokazuje zarówno mocne strony systemu ochrony ludności w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i obszary wymagające poprawy. Wskazuje na dobrze rozwiniętą świadomość potrzeb edukacyjnych, znaczenie współpracy między-instytucjonalnej oraz potencjał współpracy z sektorem NGO, jednocześnie ujawniając bariery kadrowe, finansowe, proceduralne i komunikacyjne.

W oparciu o wnioski płynące z części empirycznej raportu, wypracowano zestaw rekomendacji, które mają na celu wzmocnienie efektywności działań samorządów



w zakresie ochrony ludności, poprawę jakości współpracy między jednostkami oraz lepsze wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych. Poniższe rekomendacje zostały pogrupowane w sześć kluczowych obszarów: **organizacyjne i systemowe, kadrowe i kompetencyjne, finansowe i infrastrukturalne, edukacyjne i informacyjne, współpracy międzyinstytucjonalnej oraz współpracy z NGO.**

## Rekomendacje końcowe dla jednostek samorządu terytorialnego (gminy i powiaty)

### Rekomendacje organizacyjne i systemowe

- Wzmocnić przygotowanie organizacyjne gmin i powiatów do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności poprzez standaryzację procedur i jasny podział kompetencji.
- Wyznaczyć jednoznacznie odpowiedzialne komórki organizacyjne lub stanowiska ds. ochrony ludności w strukturach JST.
- Nadać zadaniom ochrony ludności wyższy priorytet w dokumentach strategicznych i bieżącej działalności JST.
- Uprościć i uporządkować procedury administracyjne związane z realizacją zadań ochrony ludności.
- Zapewnić spójność planów ewakuacji, analiz ryzyka i dokumentów planistycznych z innymi strategiami gminnymi i powiatowymi.
- Systematycznie aktualizować procedury współpracy z lokalnymi organizacjami, innymi JST i Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego.



### **Rekomendacje kadrowe i kompetencyjne**

- Systematycznie podnosić kwalifikacje pracowników JST odpowiedzialnych za ochronę ludności, zarówno w gminach, jak i powiatach.
- Rozwijać praktyczne kompetencje poprzez szkolenia, warsztaty i ćwiczenia symulacyjne, w tym współorganizowane z lokalnymi organizacjami i NGO.
- Ograniczać skutki niedoborów kadrowych poprzez lepszą organizację pracy, współpracę międzyinstytucjonalną oraz wzajemne wsparcie między gminami i powiatami.
- Wprowadzać programy stałego doskonalenia wiedzy o procedurach ochrony ludności, zagrożeniach lokalnych i zarządzaniu kryzysowym.

### **Rekomendacje finansowe i infrastrukturalne**

- Zapewnić stabilne i dedykowane źródła finansowania zadań wynikających z ustawy o ochronie ludności, zarówno w gminach, jak i powiatach.
- Zwiększyć nakłady na rozwój infrastruktury ochronnej, w tym budowli ochronnych, miejsc doraźnego schronienia oraz sprzętu ratowniczego.
- Uzupelniać braki sprzętowe i techniczne niezbędne do skutecznego reagowania kryzysowego w jednostkach samorządowych.
- Wspierać powstawanie lokalnych magazynów zasobów i wyposażenia, które mogą być współdzielone między JST oraz organizacjami pozarządowymi.

### **Rekomendacje edukacyjne i informacyjne**

- Zwiększyć częstotliwość i zakres szkoleń oraz ćwiczeń z udziałem pracowników JST i mieszkańców.
- Rozwinąć system edukacji ludności w zakresie zagrożeń i zasad postępowania kryzysowego.
- Udoskonalić systemy informowania i ostrzegania ludności, w tym komunikację wielokanałową, z uwzględnieniem różnic w gminach i powiatach.
- Poprawić dostępność informacji o miejscach schronienia, procedurach bezpieczeństwa i planach ewakuacyjnych.
- Wprowadzać wspólne programy edukacyjne między gminami i powiatami, korzystając z doświadczeń i zasobów lokalnych organizacji.



### **Rekomendacje dotyczące współpracy międzyinstytucjonalnej**

- Wzmocnić współpracę gmin i powiatów z innymi JST, służbami ratowniczymi oraz administracją rządową.
- Rozwijać regularne kontakty, ćwiczenia i wymianę informacji z Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego.
- Stworzyć i upowszechniać trwałe kanały komunikacji między jednostkami samorządowymi, uwzględniając współpracę w zakresie edukacji, szkoleń i działań operacyjnych.
- Promować wymianę doświadczeń i dobre praktyki w realizacji zadań ochrony ludności między powiatami i gminami w regionie.

### **Rekomendacje dotyczące współpracy z NGO**

- Stworzyć jasne ramy prawne i proceduralne współpracy JST z organizacjami pozarządowymi.
- Zwiększyć wykorzystanie potencjału NGO w działaniach edukacyjnych, pomocowych, logistycznych oraz operacyjnych w gminach i powiatach.
- Zapewnić wsparcie finansowe i organizacyjne dla NGO realizujących zadania z zakresu ochrony ludności.
- Poprawić przepływ informacji o możliwościach i zasobach lokalnych organizacji pozarządowych.
- Wzmacniać partnerstwo JST-NGO poprzez wspólne szkolenia, ćwiczenia i programy edukacyjne skierowane do mieszkańców.
- Eliminować bariery współpracy, w tym niedobory kadrowe i finansowe, brak procedur, ograniczoną wiedzę o lokalnych NGO oraz problemy komunikacyjne.



## BIBLIOGRAFIA

### Publikacje naukowe:

Brazowa, V. K. 2014. *Polish civil security in regional context*. Przegląd Strategiczny, nr 7, s. 43–58. DOI: 10.14746/ps.2014.1.5.

Kalinowski, R. 2011. *Obrona cywilna w Polsce*. Siedlce.

Kitler, W. 2001. Obrona cywilna – szerokie podejście do problematyki cywilnej w obronie narodowej. W: Kitler, W. (red.). *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*. Warszawa.

Sobolewski, G. 2024. *Military support to civil authorities and the public – with regard to civil protection*. Zeszyty Naukowe SGSP, nr 92(2).

Wolniewicz-Słomka, K. 2022. Projektowanie i implementacja polityki publicznej – przegląd podejść teoretycznych. *Studia z Polityki Publicznej*, t. 9, nr 3, s. 56–88.

Zalewski, S. 2006. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. W: Wiśniewski, B., Zalewski, S. (red.). *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. Bielsko-Biała.

### Raporty, akty prawne:

Global Risks Report 2025, 20th Edition, World Economic Forum,  
<https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/>.

OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>.

Art. 85 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78, poz. 483.



## AUTORZY BADANIA

■ ***dr Ilona Dąbrowska*** - doktor nauk społecznych w zakresie nauk o komunikacji społecznej i mediach, adiunkt w Instytucie Nauk o Komunikacji Społecznej i Mediach na Wydziale Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prezeska Międzynarodowego Instytutu Edukacji Medialnej.

■ ***Piotr Pokorny*** - prawnik, badacz, szkoleniowiec. Specjalizuje się w obszarze szkolnictwa wyższego oraz ochrony ludności. Współtwórca Systemu Pomocy Humanitarnej PCK. Posiada terenowe doświadczenie w organizowaniu pomocy doraźnej i humanitarnej przy wielkoskalowych kryzysach.



Publikacja zrealizowana w ramach projektu:  
*„Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce – rozwój działalności analityczno-badawczej PCK”*



KOMITET  
DO SPRAW  
POŻYTKU  
PUBLICZNEGO



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Nauki, Sprawy Społeczne, Transparencja



PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI - CENTRUM ROZWOJU  
SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI  
OBYWATELSKICH NA LATA 2018-2030 PROO

Lubelski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża

Lublin 2025