

Krzysztof Chochowski

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych
im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu
ORCID: 0000-0003-3198-9619

**USTAWA O OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ
JAKO PRZEJAW ZMIAN W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM
I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Wprowadzenie**

Prowadzona przez Rosję od przeszło dekady polityka neoimperialna, dążąca do podważenia istniejącej globalnej architektury bezpieczeństwa i podporządkowania sobie tzw. limitrofów, znalazła swój wyraz zarówno w postaci wojny hybrydowej, jak i pełnoskalowej wojny kinetycznej. Tę ostatnią prowadzi od 24 lutego 2022 r., atakując Ukrainę i próbując jednocześnie inkorporować zdobyte terytoria do Rosji, a w samym Kijowie ustanowić rząd marionetkowy, zależny od Moskwy. Każdego dnia rosyjskie ataki na ukraińską infrastrukturę cywilną degradują ją i powodują straty wśród ludności, trafnie więc D. Wróblewski i J. Stempień stwierdzają, że „[o]bserwujemy tam celowe i systematyczne zabijanie osób cywilnych i niszczenie infrastruktury cywilnej służącej celom ludności, żeby złamać opór sił zbrojnych Ukrainy i ducha walki wśród ludności cywilnej, wspierającej wysiłek zbrojny kraju i walczących żołnierzy”¹.

Działania te mają na celu sterroryzowanie społeczeństwa i osłabienie jego woli walki, a tym samym stworzenie dogodnych warunków do narzucenia Ukrainie pokoju pod dyktando Kremla. Także trwająca obecnie konfrontacja militarna pomiędzy Izraelem a Iranem unaocznia potrzebę istnienia wspomnianego systemu. W przeciwnym razie liczba ofiar cywilnych wojny czy konfliktu z pewnością będzie dramatycznie wyższa.

Jednym z sposobów przeciwstawienia się temu zagrożeniu jest posiadanie rozbudowanego i sprawnego systemu ochrony ludności, który w razie wojny ulegnie

¹ D. Wróblewski, J. Stempień, *Ochrona ludności – zmiana paradygmatu bezpieczeństwa w kontekście współczesnych i przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 7, red. M. Zalewski, Warszawa 2024, s. 78.

przekształceniu w system obrony cywilnej. W jego skład winny wchodzić nie tylko budowle ochronne ale i inne zasoby rzeczowe, przeszkoleni ludzie, a także prawem określone procedury, które pozwolą administracji publicznej działać efektywnie – nawet w warunkach kryzysowych czy wojennych. To siłą rzeczy wymaga stałego oraz adekwatnego do wyzwań i zagrożeń finansowania ze strony państwa.

Zbudowany w okresie PRL-u system ochrony ludności został poddany na przestrzeni ostatnich 30 lat daleko idącym zmianom, które doprowadziły do jego stopniowego „zwijania się” i *de facto* zaniku. Przeznaczone na jego funkcjonowanie środki finansowe były dalece niewystarczające, czego efektem jest obecny dramatyczny stan systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. Deficyty obserwuje się praktycznie w każdym aspekcie odtwarzanego po latach zaniedbań systemu, począwszy od sprzętu i kadr, poprzez budownictwo ochronne czy szkolenia ludności, na łączności i procedurach skończywszy².

Kwestia ta została wreszcie dostrzeżona przez decydentów i znalazła swój wyraz w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., w której jako podstawowe zobowiązanie państwa polskiego wskazano tworzenie warunków do realizacji interesów narodowych i osiągnięcia celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w zgodzie z wartościami, które obejmują: niepodległość i suwerenność państwa, bezpieczeństwo obywateli, wolności i prawa człowieka i obywatela, godność człowieka, sprawiedliwość, tożsamość i dziedzictwo narodowe, demokratyczne państwo prawa, solidarność, ład międzynarodowy oparty na zasadach prawa międzynarodowego oraz ochronę środowiska. Co więcej, fundamentalne interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego obejmują m.in. właśnie zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli³.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r. składa się z czterech filarów. W filarze I, zatytułowanym *Bezpieczeństwo państwa i obywateli*, odnaleźć możemy np. następujące cele strategiczne i wynikające z nich zadania oraz działania:

- budowanie odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewnienie powszechnego charakteru obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzenie i utrzymywanie zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów;
- zredefiniowanie systemu obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń;

² Zob. szerzej na ten temat np. T. Pawłuszko, *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2023, nr 30, s. 41–62, wraz z przytoczoną tam literaturą; J. Adamkiewicz, *Potencjał obrony cywilnej w systemie obronnym Polski*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2020, nr 53, 2020, s. 5–21 wraz z przytoczoną tam literaturą; M. Pietrek, G. Pietrek, *Obrona cywilna jako element systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020, s. 51 i n.

³ Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (1.09.2025), s. 11.

- opracowanie ustawy kompleksowo regulującej problematykę obrony cywilnej, co nastąpiło właśnie wskutek wprowadzenia do systemu prawa u.o.l.o.c.⁴

Wypełniając powyższą dyrektywę strategiczną, parlament uchwalił ustawę z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: u.o.l.o.c.).

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi rozwiązań zawartych w u.o.l.o.c., która ma zabezpieczyć ludność naszego kraju przed różnego rodzaju zagrożeniami, tak o militarnym, jak i niemilitarnym charakterze. Ten akt normatywny bez wątpienia jest wyrazem zachodzących zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej, a jednocześnie ich generatorem. Stanowi odpowiedź na coraz bardziej realne ryzyko konfliktu zbrojnego, w którym może uczestniczyć Polska.

W opracowaniu jako wiodącą wykorzystano metodę dogmatyczną, a pomocniczo metodę historyczną i komparatystyczną.

Zakres stosowania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Ochronę ludności aktualnie rozumie się jako zespół działań organów administracji publicznej oraz działań indywidualnych, które zmierzają do zabezpieczenia życia i zdrowia osób oraz ich mienia, a także utrzymania sprzyjających warunków środowiskowych, pomoc socjalną i psychologiczną osobom poszkodowanym, ochronę prawną poszkodowanym czy wreszcie edukację⁵. Współczesna obrona cywilna nie może być zatem zwykłą rekonstrukcją obrony cywilnej z okresu PRL-u. Podejście ugruntowane w latach 70. XX w. może okazać się niewystarczające. Nie oznacza to jednak, że jej klasycznych zadań należy zaniechać. W dalszym ciągu stanowią one istotę bezpieczeństwa powszechnego⁶.

Omawiana ustawa w art. 1 wskazuje zakres przedmiotowy jej stosowania, który obejmuje siedem kluczowych obszarów: zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; organy i podmioty realizujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach; zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony; zasady funkcjonowania i organizację obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej;

⁴ *Ibidem*, s. 15 i 16.

⁵ K. Chochowski, *Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023, s. 64. Zbieżny pogląd prezentuje: K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2021, s. 131.

⁶ B. Szatkowski, *Współczesne wyzwania dla obrony cywilnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2002, nr 84, s. 208.

finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej. To szerokie i kompleksowe ujęcie ma zapewnić holistyczne podejście do kluczowej kwestii, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności⁷.

Warto jeszcze zauważyć, że w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych realizacja zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej odbywa się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny z mocy prawa ochrona ludności staje się obroną cywilną; organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej; podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej; zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej.

Prawodawca, aby zapewnić przejrzystość regulacji, zawarł w omawianej ustawie szereg definicji legalnych, określając m.in. tak kluczowe pojęcia, jak ochrona ludności oraz obrona cywilna⁹. Wskazał także zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zadania Rady Ministrów w tym zakresie.

Te pierwsze, w myśl art. 4 ust. 1 u.o.l.o.c., polegają m.in. na przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na podejmowaniu działań ukierunkowanych na zapewnienie ciągłości działania organów administracji publicznej i na organizowaniu szkoleń i ćwiczeń organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności, przygotowujących do działania w przypadku wystąpienia zagrożenia, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa; przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i społecznej odporności; działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia, polegających np. na ocenie ryzyka oraz zdolności jego minimalizowania i monitorowania czy przygotowaniu do reagowania na zagrożenia; działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia, polegających chociażby na prowadzeniu wymiany i analizy informacji, w tym pochodzących z systemów wykrywania zagrożeń,

⁷ Zob. szerzej na ten temat: M. Szyrski, art. 1 [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025, s. 25–37.

⁸ Dz.U. 2023, poz. 122; 2024, poz. 834, 1222, 1473, 1572 i 1907.

⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.l.o.c. ochrona ludności to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej *organami ochrony ludności*, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej *podmiotami ochrony ludności*, oraz zasobów ochrony ludności. Natomiast obrona cywilna w myśl art. 2 ust. 2 u.o.l.o.c. to realizacja zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, poz. 175; 2015, poz. 1056), mająca na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

czy reagowaniu, podejmowaniu interwencji i działań ratowniczych oraz udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Generalnie powyższe zadania można pogrupować w następujący sposób: ochrona życia i zdrowia ludności – ewakuacja, schronienie, udzielanie pomocy medycznej; ochrona mienia i infrastruktury – zabezpieczanie budynków, instalacji krytycznych i dóbr kultury; ratownictwo i usuwanie skutków klęsk żywiołowych lub działań wojennych – pomoc po katastrofach naturalnych, wypadkach technologicznych, nalotach itp.; szkolenia i edukacja społeczeństwa – przygotowanie obywateli do właściwego reagowania w sytuacjach zagrożenia; utrzymywanie łączności i koordynacja działań – zapewnienie komunikacji i współpracy między służbami ratowniczymi, władzami lokalnymi i rządowymi; zapobieganie i ograniczanie skutków zagrożeń – działania profilaktyczne, planowanie kryzysowe, ocena ryzyka.

Zaznaczyć należy, że ustawodawca posłużył się katalogiem zamkniętym zadań z ochrony ludności i obrony cywilnej. Sformułował on również generalną wytyczną, w myśl której realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej winna się odbywać z uwzględnieniem odporności infrastruktury i zasobów, w tym na zagrożenia czasu wojny, polegającej na zapewnieniu ciągłości działania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów, w tym przez ich zastępowalność, na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Odnosząc się z kolei do zadań Rady Ministrów w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, należy zauważyć, że koncentrują się one na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Fundamentalnym jest zatwierdzanie Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, który jest kluczowym dokumentem strategicznym i finansowym, wyznaczającym kierunki działań dla państwa *sensu largo*, aby zbudować i utrzymać efektywny system ochrony ludności i obrony cywilnej. Ponadto Rada Ministrów zapoznaje się z informacjami ministra właściwego ds. wewnętrznych dotyczącymi realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz, w razie potrzeby, podejmuje odpowiednie rozstrzygnięcia w związku z tymi informacjami.

Niejako na marginesie prowadzonych rozważań przytoczyć należy uwagi Wróblewskiego przedstawione w jego opinii do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (druk senacki nr 189): „Zgodnie treścią artykułu 6 Unia posiada kompetencje realizacji działań, których celem jest wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich w zakresie ochrony ludności. Unia zachęca także do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi. Artykuł 196 TFUE (Tytuł XXIII ochrona ludności) wskazuje na formy działań wspierających realizowanych

przez Unię z jednoczesnym podkreśleniem, że wyłączona jest jakiegokolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. Te zapisy oznaczają, że zorganizowanie ochrony ludności w państwie członkowskim jest wyłączną kompetencją tego państwa, zaś kompetencją Unii jest wspieranie, koordynowanie i uzupełnianie działań państw członkowskich. Analizując zakres definicji ochrony ludności w Ustawie oraz treść zadań zdefiniowanych w art. 4 należy zaznaczyć, że jest on spójny z ogólnym celem (art. 196 TFUE) «zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi»¹⁰.

Zatem w omawianym przypadku cel Unii Europejskiej oraz Polski, jakim jest ochrona ludności i optymalizacja systemu ochrony ludności, jest zbieżny. Daje to ponadto możliwość zwrócenia się o pomoc do Unii i wykorzystania zasobów pozostających w jej dyspozycji w razie sytuacji kryzysowych. Realne zatem staje się wzmocnienie rodzimego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, co należy uznać za zasadne rozwiązanie.

Organy i podmioty wykonujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej

Ustawodawca na podstawie art. 9 u.o.l.o.c. wskazał organy administracji publicznej, które są jednocześnie organami ochrony ludności, dokonując ich różniczenia na terytorialne organy ochrony ludności oraz tzw. pozostałe organy ochrony ludności. Do pierwszej grupy zaliczono wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę, ministra właściwego ds. wewnętrznych, natomiast do drugiej – marszałka województwa oraz ministra kierującego działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności, organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności. Stworzono więc pewien system, w ramach którego konkretyzowana i bezpośrednio realizowana jest polityka państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Za politykę tę odpowiada minister właściwy ds. wewnętrznych. Koordynuje on również realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez organy ochrony ludności. W przypadku pozostałych organów ochrony ludności, a mianowicie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz wojewody, należy zauważyć, że odpowiadają one za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa. Natomiast marszałek województwa oraz minister kierujący działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności

¹⁰ D. Wróblewski, *Opinia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* (druk senacki nr 189), oe-507_po_akceptacji.pdf (1.09.2025), s. 11.

bądź organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności, odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie swojej właściwości¹¹.

Ustawodawca wyraźnie wyznaczył zakres odpowiedzialności poszczególnych organów ochrony ludności, przyjmując jako kryterium rozróżnienia zasadniczy podział terytorialny państwa. Kazuistycznie przypisał zadania ochrony ludności i obrony cywilnej wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta)¹² oraz radzie gminy, do której należy uchwalanie w budżecie gminy, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), środków finansowych przewidzianych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Podobnie uczynił to wobec starosty, rady powiatu oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej¹³, jak również marszałka województwa oraz sejmiku województwa¹⁴, a także wojewody oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej¹⁵. Ponadto precyzyjnie wskazane zostały zadania ministrów kierujących działami administracji rządowej¹⁶ oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych¹⁷.

Doradzaniem Radzie Ministrów w dziedzinie planowania i wdrażania rozwiązań organizacyjnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, współpracy z Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego oraz wykonywaniem innych zadań przewidzianych w ustawie zajmować ma się Rządowy Zespół Ochrony Ludności.

Ustawodawca zatem w przepisach art. 10–16 u.o.l.o.c. szczegółowo formułuje zadania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, przypisując je poszczególnym organom administracji publicznej oraz organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, tworząc przy tym strukturę hierarchiczną na kształt piramidy.

Odnosząc się natomiast do kwestii podmiotów ochrony ludności, temu zagadnieniu prawodawca poświęca rozdział 3 u.o.l.o.c. Wskazuje w nim ich katalog, zostawiając jednak swego rodzaju furtkę do uznania innych niż wskazane w art. 17 ust. 1 u.o.l.o.c.¹⁸ podmiotów za podmioty ochrony ludności. Wyróżnia tu

¹¹ Zob. szerzej na ten temat np. D. Wróblewski, *Ochrona ludności i obrona cywilna – wybrane pojęcia i kontekst wdrażania ustawy* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 8, red. M. Zalewski, Warszawa 2025, s. 122 wraz z przytoczoną tam literaturą.

¹² Ich katalog określa art. 10 ust. 1 u.o.l.o.c.

¹³ Art. 11 u.o.l.o.c.

¹⁴ Art. 12 u.o.l.o.c.

¹⁵ Art. 13 u.o.l.o.c.

¹⁶ Art. 14 u.o.l.o.c.

¹⁷ Art. 15 u.o.l.o.c.

¹⁸ Zgodnie z przytoczonym przepisem do podmiotów tych zalicza się: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; ochotnicze straże pożarne; zakładowe straże pożarne; zakładowe służby ratownicze; gminne zawodowe straże pożarne; powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne; terenowe służby ratownicze; związek ochotniczych straży pożarnych; jednostki ratownicze, o których mowa w art. 15 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej; inspekcje i straże; Państwową Agencję Atomistyki; Instytut

niejako trzy tryby, a mianowicie wyznaczenie przez organ ochrony ludności na podstawie art. 18 u.o.l.o.c., porozumienie z organem ochrony ludności o wykonywaniu zadań na podstawie art. 19 u.o.l.o.c., uznanie przez organ ochrony ludności za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 20 u.o.l.o.c.

Różnorodność podmiotów ochrony ludności jest ogromna, otwarte pozostaje jednak pytanie o ich realny wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa ludności. Odpowiedź na nie przyniesie czas. Zaznaczyć jeszcze należy, że podmioty ochrony ludności wykonują zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości.

Zasoby ochrony ludności

Realizując tak zróżnicowane zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, konieczne jest posiadanie stosownych zasobów, które prawodawca określa mianem zasobów ochrony ludności. Mowa tu przede wszystkim o zapasach wody i środków do jej magazynowania, transportu i uzdatniania, zapasowych źródłach

Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy; Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; Zespół Pomocy Humanitarno-Medycznej; centra powiadamiania ratunkowego; jednostki organizacyjne pomocy społecznej; Rządową Agencję Rezerw Strategicznych; Narodowy Fundusz Zdrowia; podmioty lecznicze, w ramach których funkcjonują jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym; podmioty lecznicze prowadzące szpitale w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej; podmioty lecznicze korzystające ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich; podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych; podmioty uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury określone w: 1) ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 2) ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, 3) ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, 4) ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, 5) ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; Polski Czerwony Krzyż; organizacje harcerskie i skautowe objęte Honorowym Protektorem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Caritas Polska i podmioty współpracujące; Polski Związek Łowiecki; Polski Związek Wędkarski; Aeroklub Polski; Służbę Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego – ASAR; Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa – SAR; instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, o których mowa w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji; służby i podmioty ratownictwa górniczego, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

energii i paliwa, odzieży, zapasach żywności, środkach sanitarnych i higienicznych, produktach leczniczych i wyrobach medycznych oraz stacjonarnych i mobilnych tymczasowych miejscach pobytu. Obowiązek ich ewidencjonowania został nałożony na organy ochrony ludności, a polega on na tym, że stale monitoruje i rejestruje się ich stan. Ewidencję tę prowadzi się niejako na dwóch szczeblach, a mianowicie centralnym (w postaci Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej) oraz wojewódzkim (w postaci wojewódzkich ewidencji zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej)¹⁹.

Wypełniając delegację ustawową, o której mowa w art. 32 u.o.l.o.c., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, określając sposób ewidencjonowania zasobów ochrony ludności, sposób i tryb prowadzenia Centralnej Ewidencji Zasobów oraz wojewódzkich ewidencji zasobów, minimalny zbiór funkcjonalności ewidencji, w tym sposób funkcjonowania w sytuacjach awaryjnych i wymagania dotyczące interfejsów do komunikacji z ewidencją, uwzględniając konieczność zapewnienia aktualizacji ewidencji oraz ujęcia w ewidencji możliwości i warunków dysponowania zasobami ochrony ludności²⁰. Zawarte w tych ewidencjach dane nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Terytorialne organy ochrony ludności zostały zobligowane do posiadania i utrzymania zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej. W tym celu wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie: zapewnienia dostępu do wody i żywności; zapewnienia dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej; wsparcia realizacji zadań ratowniczych; zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności; zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności; funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony. Podobnie podmioty ochrony ludności mają posiadać stosowne zasoby niezbędne do wykonania nałożonych na nie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

Oczywiście osiągnięcie należytego stanu zasobów ochrony ludności jest zadaniem trudnym i wymagającym znacznych nakładów finansowych, którym nie każda gmina czy powiat jest w stanie podołać. Ustawodawca równo traktuje gminy i powiaty we wskazanym powyżej zakresie, nie uwzględniając ich specyfiki,

¹⁹ O tym, jakie dane są gromadzone w Centralnej Ewidencji Zasobów, przesądza treść art. 27 u.o.l.o.c.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. 2025, poz. 493).

rozmiarów, gęstości zaludnienia, uwarunkowań geograficznych, czynników demograficznych, logistycznych itp. Z tego też względu zarówno gminom, jak i powiatom może zostać udzielona pomoc w realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej ze strony starosty lub marszałka województwa, a także wojewody.

Obiekty zbiorowej ochrony

Jednym z fundamentów reaktywnego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej jest budownictwo ochronne. Jego kośćcem są obiekty zbiorowej ochrony, których przeznaczeniem jest ochrona ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub działań wojennych. Podkreślić należy, że dotychczasowy stan tych obiektów jest zdecydowanie niezadawalający. Można wskazać wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli przedstawione w raporcie *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*. Podnosi się w nim: „W toku kontroli kontrolerzy NIK, przy udziale powołanych specjalistów, przeprowadzili oględziny łącznie 44 budowli ochronnych, z których według prowadzonych przez poszczególne jednostki ewidencji (aktualnych lub archiwalnych) 25 sklasyfikowano jako schrony, a 19 jako ukrycia. (...) Przeprowadzone oględziny wykazały, że zaledwie trzy schrony (12%) i dwa ukrycia (12,5%) były w bardzo dobrym stanie technicznym. W stanie należytym, charakteryzującym się częściowym przygotowaniem, niewymagającym znaczących nakładów finansowych, ale jednocześnie niespełniającym warunku hermetyczności było 12 obiektów. Pozostałe 27 budowli, tj. 61% wszystkich poddanych oględzinom nie spełniało warunków technicznych dla schronów lub ukryć. Budowle sklasyfikowane jako schrony były niehermetyczne z powodu braku drzwi lub ich nieszczelności, uszkodzenia lub przerwania płaszczyzn ochronnych. Zarówno w schronach, jak i w ukryciach stwierdzono przypadki zdewastowania pomieszczeń, braku instalacji, zagruzowania lub trwałego zamknięcia wyjść ewakuacyjnych. Brak było urządzeń filtrowentylacyjnych, a istniejące były niesprawne, niepoddawane konserwacji ani przeglądowi serwisowemu. W licznych przypadkach filtropochłaniacze, nawet jeśli były, to nie wymieniano ich od kilkunastu lat”²¹.

Stan ten wymaga jak najszybszej zmiany i uzupełnienia występujących w tym zakresie braków i deficytów. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wraz z Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 zdają się tworzyć stosowne ku temu ramy, tak prawne, jak i organizacyjne oraz finansowe.

²¹ *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI, s. 57 i 58. Zob. też: K. Kopeć, *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” 2024, vol. 69, nr 4, s. 44–58.

Uznając obiekt budowlany albo jego część za budowlę ochronną, nadaje mu się status schronu lub ukrycia oraz kategorię odporności. Warto zauważyć, że istnieją trzy tryby uznania za budowlę ochronną, tj. na podstawie wyznaczenia przez właściwy organ ochrony ludności, na podstawie porozumienia właściwego organu ochrony ludności z właścicielem lub zarządcą budynku albo na podstawie decyzji właściwego organu ochrony ludności.

Prawodawca w art. 83 ust. 3 i 4 u.o.l.o.c. podaje dwie kluczowe definicje, określając pojęcia: *schron* oraz *ukrycie*. Podkreślić należy, że rozróżnienie to wymaga rozpropagowania, albowiem w świadomości społecznej te dwie kategorie niestety są ze sobą często utożsamiane. Otóż schron to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażony w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne. Natomiast ukrycie to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji niehermetycznej.

Odrębną kategorią są miejsca doraźnego schronienia – są to obiekty zbiorowej ochrony będące obiektami budowlanymi, przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi, organizowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub wojewodę w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, jeżeli liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca dla zapewnienia ochrony ludności.

Znamienne jest, że przedmiotowa regulacja określa minimalne standardy w odniesieniu do liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.o.l.o.c. organy ochrony ludności na obszarze swojej właściwości miejscowej planują niezbędną liczbę i pojemność obiektów zbiorowej ochrony, uwzględniając w szczególności liczbę ludności przebywającej na danym obszarze oraz przewidywane rodzaje zagrożeń.

Przyjmuje się, że w granicach administracyjnych miast we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony znaleźć schronienie powinno co najmniej 50% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze planowania, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 25%, a poza granicami administracyjnymi miast we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony co najmniej 25% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze planowania, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 15%.

„Biorąc pod uwagę dane Głównego Urzędu Statystycznego około 60% ludności Polski mieszka w miastach, jest to więc nieco ponad 23 miliony osób. Zatem miejsc w schronach i ukryciach powinno być około 5 800 000 a nawet 6 milionów albowiem ciągle trwa migracja mieszkańców wsi do miast i proces ten wykazuje się pewną ciągłością. Aktualnie w kraju mamy około 40 000 obiektów budownictwa ochronnego – wydaje się że jest to całkiem sporo – ale niestety często są one uszkodzone i zdewastowane lub pozbawione niezbędnego wyposażenia (systemy filtrów, agregaty prądotwórcze itp.). Zatem ilość nie przeszła w jakość. Co więcej, mogą one pomieścić około 1 300 000 czyli niespełna 3% populacji, a odnosząc się

do pożądanego poziomu 5 800 000 widzimy, że brakuje miejsc dla 4 500 000 mieszkańców²². Obecnie stan ten znacząco odbiega od pożądaných wskaźników i szybko jego zmiana zdaniem autora niniejszego artykułu nie nastąpi.

Odbudowa i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony wiąże się z koniecznością ponoszenia sporych wydatków finansowych, co przy chronicznym deficycie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowi dla nich nie lada wyzwanie. Zgodnie z art. 106 u.o.l.o.c. organy ochrony ludności na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego przekazują im środki finansowe w formie dotacji celowej na: budowę budowli ochronnej, przebudowę budowli ochronnej w celu spełnienia warunków technicznych i warunków technicznych użytkowania budowli ochronnej, organizowanie miejsc doraźnego schronienia, przygotowanie budowli ochronnej do użycia. Mogą one przekazać środki finansowe w formie dotacji celowej na: dostosowanie obiektów do wymagań, o których mowa w art. 94 i 95 u.o.l.o.c. lub na remont i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony. Zadania te są wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Ważną kwestią jest należyte informowanie ludności o obiektach zbiorowej ochrony. Minister właściwy ds. wewnętrznych podaje do publicznej wiadomości ogólne informacje o obiektach zbiorowej ochrony w poszczególnych województwach i powiatach, w tym procentowe zestawienie miejsc w obiektach zbiorowej ochrony w stosunku do liczby mieszkańców. Z kolei organy ochrony ludności, w porozumieniu z właściwymi podmiotami ochrony ludności, zapewniają poinformowanie ludności o umiejscowieniu obiektów zbiorowej ochrony oraz, w razie potrzeby, o sposobie dotarcia do nich i korzystania z nich, z uwzględnieniem informacji o ograniczeniach dostępu dla osób z niepełnosprawnościami.

Mieszkańcy muszą wiedzieć, gdzie znajdują się schrony czy też ukrycia i jak do nich dotrzeć. Absurdem byłoby utrzymywanie tych informacji w tajemnicy, gdyż wówczas doszłoby do wypaczenia sensu ich budowy. Z namiastką takiej sytuacji mieliśmy do czynienia w 2022 r., kiedy to po ataku Rosji na Ukrainę zaniepokojeni mieszkańcy dzwonili do rodzimych urzędów gmin z pytaniem, gdzie są w gminie schrony, i w odpowiedzi słyszeli, że to tajemnica i nie zostanie im udzielona taka informacja.

Autor niniejszego artykułu podziela zatem stanowisko A. Skrabacz, P. Gajewskiej i I. Szewczyk, że „budowle ochronne były i są jednym z najskuteczniejszych środków wykorzystywanych do zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Powinny być wykorzystywane we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, tj. w czasie pokoju, kryzysu i wojny. (...) Niezbędne jest również skuteczne informowanie ludności o lokalizacji budowli ochronnych, tak aby maksymalnie skrócić czas dotarcia do nich”²³.

²² K. Chochowski, *Odpowiedzialność społeczna...*, s. 68.

²³ A. Skrabacz, P. Gajewska, I. Szewczyk, *Perspektywy rozwoju budownictwa ochronnego w Polsce wobec doświadczeń wybranych państw*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2025, t. 17(53), nr 2, s. 106.

Obrona cywilna

Ochrona ludności z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny staje się obroną cywilną, zaś zadania ochrony ludności stają się zadaniami obrony cywilnej w rozumieniu art. 61 lit. a Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Mowa tu o: służbie ostrzegawczej; ewakuacji; przygotowaniu i organizowaniu schronów; obsłudze środków zaćmienia; ratownictwie; służbie medycznej, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walce z pożarami; wykrywaniu i oznaczaniu stref niebezpiecznych; odkażaniu i innych podobnych działaniach ochronnych; dostarczaniu doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźnej pomocy dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźnym przywróceniu działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźnym grzebaniu zmarłych; pomocy w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowych rodzajach działalności niezbędnych dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowaniu i pracach organizacyjnych²⁴.

Zauważyć należy, że organy obrony cywilnej udzielają sobie wzajemnie pomocy w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej, niezależnie od zawartych uprzednio umów lub porozumień.

Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny minister właściwy ds. wewnętrznych staje się krajowym organem obrony cywilnej – Szefem Obrony Cywilnej. Do jego zadań jako Szefa Obrony Cywilnej należeć wówczas będzie: kierowanie realizacją zadań obrony cywilnej wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego; koordynowanie realizacji zadań obrony cywilnej organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego; dokonywanie oceny zagrożeń mających wpływ na ochronę ludności i możliwości realizacji zadań obrony cywilnej na zagrożonych obszarach oraz przygotowywanie propozycji wsparcia dla właściwych organów obrony cywilnej; przedstawienie właściwym organom potrzeb w zakresie świadczeń organów państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz obrony cywilnej; uzgadnianie z Ministrem Obrony Narodowej lub Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, jeżeli został mianowany, wsparcia działań obrony cywilnej przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w granicach zasad określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym; współdziałanie z ministrem właściwym ds. zdrowia w zakresie zapewnienia na rzecz obrony cywilnej udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu

²⁴ Wnikliwe uwagi w tym zakresie prezentuje m.in.: M. Tokarski, *Funkcjonowanie obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4, s. 133 i n. Zob. też: B. Pawlaczyk, *Formalnoprawne aspekty działania obrony cywilnej w Polsce*, „Kwartalnik Bellona” 2024, nr 4, s. 34 i n.

ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; współdziałanie z innymi organami władzy publicznej w zakresie wsparcia działań obrony cywilnej. Natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta we wskazanym powyżej czasie kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu.

Jednym z fundamentalnych zadań organów obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i w czasie wojny jest zapewnienie funkcjonowania obsługujących je urzędów, z uwzględnieniem art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ma to na celu zapewnienie ciągłości istnienia państwa i realizacji jego podstawowych ról, w tym związanych z zaspokojeniem podstawowej potrzeby ludzkiej, jaką jest bezpieczeństwo.

Stan wojenny i czas wojny legitymuje nałożenie na osoby zamieszkujące na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, albo zamieszkujące strefę bezpośrednich działań wojennych obowiązku zabezpieczenia miejsca zamieszkania oraz mienia osobistego; zapasów własnej wody pitnej oraz środków spożywczych; zapasów własnych środków sanitarnych, higienicznych oraz medycznych. Może być również w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia, a także dóbr kultury przed zagrożeniami zarządzona ewakuacja ludności. Obejmuje ona w szczególności relokację osób z obszarów zagrożonych, usunięcie lub zabezpieczenie w inny sposób dóbr kultury i mienia z obszarów zagrożonych, zabezpieczenie pozostawionego mienia oraz przyjęcie osób w miejscu bezpiecznym.

„Ewakuacja zaliczana jest do podstawowych działań, które mają na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt i mienia na wypadek wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Ewakuacja może być przeprowadzona w różnych stadiach rozwoju zagrożenia. Najczęściej prowadzona jest ewakuacja po wystąpieniu zdarzenia niebezpiecznego. Zdarzają się również ewakuacje, które są prowadzone w sposób prewencyjny, czyli zanim zagrożenie wystąpi”²⁵. Zaznaczyć trzeba, że ewakuacja ludności nie obejmuje personelu obrony cywilnej oraz pracowników urzędów obsługujących organy obrony cywilnej i podmioty obrony cywilnej, z wyjątkiem sytuacji całkowitego przemieszczenia ludności cywilnej z obszarów zagrożonych.

Jeśli jest to możliwe, ewakuację ludności prowadzi się na podstawie krajowego planu ewakuacji oraz wojewódzkich planów ewakuacji ludności²⁶. Przy jej realizacji organy obrony cywilnej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązane są do współdziałania.

²⁵ J. Stochaj, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020, s. 138.

²⁶ Zob. szerzej na temat planowania obronnego i cywilnego w Polsce: T.J. Kęsoń, *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2020, t. 6, nr 1, s. 51–74.

Omawiając zagadnienie obrony cywilnej, konieczne jest zwrócenie uwagi na korpus obrony cywilnej. Zarządza nim minister właściwy ds. wewnętrznych, a w jego skład wchodzi: personel obrony cywilnej i krajowa rezerwa obrony cywilnej. Personel obrony cywilnej tworzą: osoby, którym nadano przydział mobilizacyjny obrony cywilnej; osoby powołane do służby w obronie cywilnej w drodze naboru ochotniczego; członkowie krajowej rezerwy obrony cywilnej powołani do służby w obronie cywilnej; funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast w skład krajowej rezerwy obrony cywilnej wchodzi emeryci policyjni, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²⁷, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych.

Finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej

Każda aktywność państwa wymaga stosownych zasobów, a co za tym idzie – również finansowania. Nie inaczej jest w przypadku systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Zgodnie z art. 152 u.o.l.o.c. koszty na jego budowę i utrzymanie są pokrywane w ramach środków będących w dyspozycji właściwych dysponentów części budżetu państwa. Środki te przeznacza się na finansowanie lub dofinansowanie organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na zadania o charakterze obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na: tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności, w tym rozwój krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ochotniczych straży pożarnych i podmiotów ochrony ludności; zakupy i modernizację sprzętu, w tym sprzętu teleinformatycznego; budowę i utrzymanie baz magazynowych; budowę, modernizację i remont infrastruktury związanej z ochroną ludności i obroną cywilną, w tym budowli ochronnych; szkolenia i edukację. Prawodawca posłużył się w tym przypadku wyliczeniem przykładowym, a zatem powyższy katalog zadań finansowanych przez właściwych dysponentów części budżetu państwa ma charakter otwarty.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów

²⁷ Dz.U. 2024, poz. 1121, 1243, 1562 i 1871.

województw. Zadania te mogą być finansowane w ramach rezerwy celowej, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Istnieje możliwość pozyskania przez jednostki samorządu terytorialnego środków na finansowanie albo dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Natomiast na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Są one przekazywane przez wojewodów.

Podkreślić należy, że ustawodawca, uznając krytyczne znaczenie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej dla bezpieczeństwa państwa, ustalił stałe coroczne jego finansowanie w wysokości nie niższej niż 0,3% PKB. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy środki te będą wystarczające.

Ważną rolę w procesie planowania i finansowania zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej pełni Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Opracowuje go minister właściwy ds. wewnętrznych na okres 4 lat i aktualizuje co 2 lata. Jego projekt uzgadnia się z Ministrem Obrony Narodowej i Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a jest on opiniowany przez Rządowy Zespół Ochrony Ludności Zespół oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Program zatwierdza Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, a czyni to w formie uchwały.

Aktualnie obowiązujący Program został przyjęty uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026²⁸. Wskazuje on, że podstawowym celem strategicznym państwa polskiego jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli. Jest to wyraz operacjonalizacji konstytucyjnej zasady niepodległości państwa, w myśl której „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”²⁹.

Jak podkreśla się w Programie: „Zapewnienie ochrony ludności i odbudowa systemu obrony cywilnej kraju, wraz z niezbędnymi zasobami, pozostaje jednym z pierwszoplanowych wyzwań tej strategii mającej na celu wzmacnianie odporności państwa i budowanie odporności społeczeństwa na wszelkiego rodzaju zagrożenia”³⁰. Mowa tu o konieczności zbudowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej działającego podczas wystąpienia każdego rodzaju zagrożenia, bez względu na stan funkcjonowania państwa, również w czasie wojny.

²⁸ M.P. 2025, poz. 541.

²⁹ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.).

³⁰ Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, s. 5.

Zgodnie z Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 w okresie jego obowiązywania realizowane będą następujące kierunki działań: identyfikacja istniejących zasobów, w szczególności pod kątem analizy potrzeb niezbędnych zasobów do uzupełnienia w odniesieniu do rodzaju zagrożeń i aktualnego stanu istniejących sił i środków na potrzeby realizowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej; rozwijanie zdolności organów i podmiotów ochrony ludności w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia, w tym w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych lub w czasie wojny; organizacja zintegrowanych działań i systemu wymiany informacji na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej, bezpieczeństwa narodowego i ochrony ludności; budowa nowych obiektów oraz inwentaryzacja, sprawdzenie i modernizacja istniejących obiektów zbiorowej ochrony; zwiększenie zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zapewnienie ciągłości dostaw na ich utrzymanie i funkcjonowanie w sytuacjach wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz w czasie wojny; zwiększenie świadomości społecznej i współpracy na rzecz bezpieczeństwa przy szerokim zaangażowaniu organizacji pozarządowych³¹.

Program zakłada wykonywanie następujących kategorii zadań: obiekty zbiorowej ochrony; zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw; utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego i jednostek ochrony przeciwpożarowej; edukacja, szkolenia oraz baza i zaplecze szkoleniowe; bezpieczna Łączność Państwowa oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie; korpus obrony cywilnej.

Na ich realizację przewidziano następujące zasoby finansowe:

- **obiekty zbiorowej ochrony** (budowa budowli ochronnych zapewniających przetrwanie w przypadku wystąpienia skażeń i uderzeń z powietrza, miejsca doraźnego schronienia, Centralna Ewidencja Obiektów Zbiorowej Ochrony) w 2025 r. 2 384 380 900,00 zł, zaś w 2026 r. – 3 592 700 900,00 zł;
- **zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw** (uzupełnienie zasobów i infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, zapewnienie ciągłości dostaw podstawowych usług, ewidencja zasobów) w 2025 r. 2 214 951 900,00 zł, zaś w 2026 r. – 2 094 322 000,00 zł;
- **utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego i jednostek ochrony przeciwpożarowej** (wyposażenie ratowników podmiotów ochrony ludności, sprzęt do działań ratowniczych, sprzęt do ewakuacji, sprzęt logistyczny oraz cbm, utrzymanie wyposażenia, realizacja zadań z zakresu ratownictwa medycznego, pomoc humanitarna) w 2025 r. 11 484 270 000,00 zł, zaś w 2026 r. – 11 083 210 100,00 zł;

³¹ *Ibidem*, s. 13 i n.

- **edukacja, szkolenia oraz baza i zaplecze szkoleniowe** (edukacja, szkolenia, zapewnienie dostępności kierowców na potrzeby ochrony ludności i obrony narodowej, publikacje i promocja ochrony ludności w ramach obrony cywilnej, badania i rozwój w obszarze ochrony ludności, baza i zaplecze poligonowe) w 2025 r. 311 042 000,00 zł, zaś w 2026 r. – 145 630 000,00 zł;
- **bezpieczna Łączność Państwowa oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie** (system bezpiecznej łączności państwowej, alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie) w 2025 r. 304 343 200,00 zł, zaś w 2026 r. – 289 235 000,00 zł;
- **korpus obrony cywilnej** (utworzenie korpusu, oznakowanie podmiotów obrony cywilnej) w 2025 r. 1 400 000,00 zł, zaś w 2026 r. – 900 000,00 zł.

Jak zatem widać, w okresie obowiązywania Programu na jego finansowanie przewidziano z budżetu państwa znaczące środki, które w 2025 r. mają wynieść 16 700 388 000,00 zł, a w 2026 r. – 17 205 998 000,00 zł. Razem w ciągu tych 2 lat przewiduje się wydatki w wysokości 33 906 386 000 zł.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo to jedna z fundamentalnych potrzeb człowieka. Państwo, będąc organizacją zrzeszającą ludzi, łagodzącą i rozwiązującą konflikty społeczne, predestynowane jest do tego, by potrzebę tę zaspakajać. Osiągnięcie stanu bezpieczeństwa warunkuje pomyślność rozwoju jednostki oraz społeczeństwa. Podzielić należy więc tezę W. Kitlera: „Nie ma praktycznie żadnych istotnych przejawów działalności państwa, aktywności społecznej i działalności gospodarczej, z którymi nie byłoby związane bezpieczeństwo, i które nie byłyby z nim związane, a co za tym idzie – nie ma takiego obszaru działalności organów państwa, w tym władzy publicznej organizującej tę działalność, który nie wiązałby się z gwarantowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa”³². Stan bezpieczeństwa służy zatem tak jednostce, jak i społeczeństwu. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi istotny krok w kierunku poprawy i zwiększenia odporności społeczeństwa na kryzysy, konflikty czy wojnę.

Autor niniejszego artykułu podziela pogląd B. Michailiuka, I. Denysiuk i W. Szulca zgodnie z którym, „[z]apewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny stanowi wyzwanie dla podmiotów odpowiedzialnych w tej materii. Na efektywność realizowania przez nich zadań składa się gros czynników. Nie wystarczają wiedza, doświadczenie, kompetencje, plany czy procedury, jeśli nie ma adekwatnych sił i środków, w tym na gruncie prawno-organizacyjnym”³³.

³² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 191 i 192.

³³ B. Michailiuk, I. Denysiuk, W. Szulc, *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, „Wiedza Obronna” 2012, t. 277, nr 4, s. 134.

Wydaje się, że te ogromne środki, które przewidziano w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, winny wystarczyć na odbudowę systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Niestety, lata zaniedbań w komentowanym obszarze każą sądzić, że osiągnięcie skuteczności przez system zajmie jeszcze wiele lat. Przygotowanie kompetentnych kadr, procedur wydatkowania, magazynów, zasobów itd., nawet jeśli nie odczuwa się braku pieniędzy, jest zadaniem niezwykle trudnym i wymagającym czasu³⁴.

Wnioski

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej zdaniem autora niniejszego artykułu stanowi wyraźny przejaw koniecznych zmian w prawie administracyjnym i samej administracji publicznej. **Do jej zalet można zaliczyć:**

- dążenie do budowy kompleksowego systemu ochrony ludności tak w czasie pokoju, jak i na wypadek wojny;
- wzmocnienie realnego bezpieczeństwa obywateli i ich mienia, a także infrastruktury;
- zapewnienie stałego finansowania z budżetu państwa na poziomie co najmniej 0,3% PKB rocznie;
- wykorzystanie istniejących struktur, w tym różnych organizacji społecznych (sektor NGO);
- wprowadzenie obowiązku regularnych szkoleń z zakresu ochrony ludności;
- budowę interoperacyjnego i odpornego na zakłócenia systemu łączności;
- budowę systemu wykrywania zagrożeń, alarmowania i powiadamiania ludności;
- odtworzenie budownictwa ochronnego i odnowienie jego zasobów;
- powołanie Korpusu Obrony Cywilnej;
- aktywną rolę samorządu terytorialnego w sferze ochrony ludności i obrony cywilnej.

³⁴ Wobec agresywnej, neoimperialnej polityki Rosji jako realne jawi się zagrożenie jej ataków na państwa członkowskie NATO, w tym Polskę – zarówno w ramach pełnoskalowej wojny, jak i tzw. wojny hybrydowej. Jednego z środków do wygranej Rosja upatruje w sterroryzowaniu i zastraszeniu ludności cywilnej, by ta zmusiła przywódców politycznych do zaakceptowania warunków Kremla. Z tego też m.in. względu konieczna jest jak najszybsza odbudowa efektywnego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. O tym, że nie jest to czcze zagrożenie, donoszą raporty służb wywiadowczych: duńskiej Forsvarets Efterretningstjeneste (Wojskowa Służba Wywiadowcza) 20250209_opdateret_vurdering_af_truslen_fra_rusland_mod--.pdf, litewskiego Aizsardzības Birojs (Biuro Ochrony Konstytucji) SAB-gada-parskats_2024_ENG.pdf, litewskiego Valstybės Saugumo Departamentas (Departamentu Bezpieczeństwa Państwa) oraz Antrasis Operatyvinių Tarnybų Departamentas (Drugiego Departamentu Służb Operacyjnych) 2025-ENG.pdf (1.09.2025). Podobne uwagi odnaleźć można w raportach służb wywiadowczych Wielkiej Brytanii, USA, Niemiec, Norwegii, Finlandii czy Szwecji.

Natomiast do wad należy zaliczyć:

- aktualny brak rozwiniętej i w pełni sprawnej infrastruktury obejmującej budownictwo ochronne;
- niedostateczne przygotowanie społeczeństwa do sytuacji kryzysowych;
- wielość obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego, którym ze względu na skromne zasoby osobowe i rzeczowe mogą one nie podołać.

Bibliografia

- Adamkiewicz J., *Potencjał obrony cywilnej w systemie obronnym Polski*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2020, nr 53.
- Chochowski K., *Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023.
- Kęsoń T.J., *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2020, t. 6, nr 1.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Kopec K., *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” 2024, vol. 69, nr 4.
- Michailiuk B., Denysiuk I., Szulc W., *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, „Wiedza Obronna” 2021, t. 277, nr 4.
- Pawlaczyk B., *Formalnoprawne aspekty działania obrony cywilnej w Polsce*, „Kwartalnik Bello-na” 2024, nr 4.
- Pawłuszko T., *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2023, nr 30.
- Pietrek M., Pietrek G., *Obrona cywilna jako element systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020.
- Skrabacz A., Gajewska P., Szewczyk I., *Perspektywy rozwoju budownictwa ochronnego w Polsce wobec doświadczeń wybranych państw*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2025, t. 17(53), nr 2.
- Stochaj J., *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020.
- Szatkowski B., *Współczesne wyzwania dla obrony cywilnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2022, nr 84.
- Szyrski M., art. 1 [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025.
- Tokarski M., *Funkcjonowanie obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4.
- Wróblewski D., *Ochrona ludności i obrona cywilna – wybrane pojęcia i kontekst wdrażania ustawy* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 8, red. M. Zalewski, Warszawa 2025.
- Wróblewski D., *Opinia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* (druk senacki nr 189).
- Wróblewski D., Stempień J., *Ochrona ludności – zmiana paradygmatu bezpieczeństwa w kontekście współczesnych i przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 7, red. M. Zalewski, Warszawa 2024.
- Zieliński K.R., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2021.

Streszczenie

Niniejszy artykuł prezentuje rozważania dotyczące ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej. Akt ten ma zabezpieczyć ludność naszego kraju przed różnego rodzaju zagrożeniami, tak o militarnym, jak i niemilitarnym charakterze. Stanowi jednocześnie odpowiedź na coraz bardziej realne ryzyko konfliktu zbrojnego, w którym może uczestniczyć Polska. Szczególną uwagę poświęcono w nim następującym kwestiom: zakresowi stosowania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, organom i podmiotom wykonującym zadania ochrony ludności i obrony cywilnej, zasobom ochrony ludności, obiektom zbiorowej ochrony, obronie cywilnej, finansowaniu ochrony ludności i obrony cywilnej. Określono także zalety i wady tej nowej regulacji prawnej. W opracowaniu jako wiodącą wykorzystano metodę dogmatyczną, a pomocniczo metodę historyczną i komparatystyczną.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, bezpieczeństwo, administracja publiczna, prawo administracyjne

THE ACT ON CIVIL PROTECTION AND CIVIL DEFENSE AS A MANIFESTATION OF CHANGES IN ADMINISTRATIVE LAW AND PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

This article presents considerations regarding the Act of 5 December 2024, on Population Protection and Civil Defense, as a manifestation of changes in administrative law and public administration. This act is intended to protect the population of our country against various threats, both military and non-military in nature. It also responds to the increasingly real risk of armed conflict in which Poland may be involved. Particular attention is paid to the following issues: the scope of application of the Act on Population Protection and Civil Defense, bodies and entities performing population protection and civil defense tasks, population protection resources, collective protection facilities, civil defense, and the financing of population protection and civil defense. The advantages and disadvantages of this new legal regulation are also identified. The work utilizes the dogmatic method as the primary method, with historical and comparative methods as secondary methods.

Keywords: civil protection, civil defense, security, public administration, administrative law