



Łukasiewicz

ITECH Instytut Innowacji i Technologii

Ochrona ludności.

*Organizacja nowego systemu
bezpieczeństwa powszechnego*



Warszawa, październik 2025

Autor:

Tomasz Pawłuszko

Redakcja merytoryczna:

Piotr Lewandowski

Projekt graficzny i skład:

Krzysztof Sokołowski

Redakcja językowa:

Piotr Lewandowski, Dorota Sokolik

ISBN: 978-83-60561-34-8

DOI: <https://doi.org/10.36735/IQMC3624>

Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii.

ul. Żelazna 87

00-879 Warszawa

tel. (22) 100 14 63; www.itech.lukasiewicz.gov.pl

**Publikacja została opracowana w ramach środków subwencyjnych na 2025 r.
w ramach projektu „Suwerenność technologiczna”.**

SPIS TREŚCI

Wstęp	2
Budowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej	4
Ustawa O Ochronie Ludności i Obronie Cywilnej	5
Rozporządzenia	6
Główne instytucje nowego systemu	7
Definicje ochrony ludności i obrony cywilnej	8
Zadania ochrony ludności	9
Obiekty zbiorowej ochrony	12
Personel obrony cywilnej	13
Przepisy dodatkowe	14
Finansowanie systemu	15
Kierunki i obszary inwestycji w dziedzinie ochrony ludności	15
Realizacja inwestycji	17
Problemy we wdrażaniu systemu ochrony ludności	19
Problem terminowej rozliczalności inwestycji	19
Problem kadr w systemie	19
Problem edukacji i odporności	19
Problem formacji ratowniczych	20
Rekomendacje	20
Bibliografia	21
Akty prawne	21
Pozostałe źródła	22

WSTĘP

Na przełomie 2024 i 2025 roku rozpoczęła się w Polsce odbudowa systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Proces ten ma związek z *Ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej* (dalej: Ustawa) i szeregiem uzupełniających ją rozporządzeń. Niniejsze opracowanie wyjaśnia proces budowania elementów nowego systemu ochrony ludności i opiera się na kilku założeniach.

- **Dotychczasowe analizy Łukasiewicz – ITECH wskazują, że ochrona ludności jest istotna dla suwerenności technologicznej państwa**, co ma związek ze wzmacnianiem instytucji, odpornością społeczną oraz ochroną infrastruktury krytycznej¹.
- **Ochrona ludności jest od lat jednym z priorytetów polskich doktryn i strategii bezpieczeństwa.** Postulat odbudowy tego systemu podnosiła Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP (s. 67, s. 218), Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP (s. 22, 32, 54, 68, 91-94) oraz strategię bezpieczeństwa narodowego Polski z lat 2014 (s. 11, 44, 50) oraz 2020 (s. 15-16)².
- **Niniejsze opracowanie opisuje proces tworzenia nowych instytucji bezpieczeństwa w dziedzinie ochrony ludności i wskazuje na wyzwania dla budowanego systemu.** Autor omawia kontekst i znaczenie kluczowych regulacji. Kolejnym celem tekstu jest opracowanie rekomendacji usprawnień.

Jednym z wiodących problemów polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego jest kondycja podsystemu bezpieczeństwa niemilitarnego. Systemy ochrony ludności (bezpieczeństwa powszechnego) są rozumiane jako instytucje ochrony życia i zdrowia ludności (a także ochrony mienia i środowiska). Są to takie instytucje jak Obrona Cywilna, Zarządzanie Kryzysowe, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, System Powiadamiania Ratunkowego, czy Państwowe Ratownictwo Medyczne. Należy zaznaczyć, że osobnymi systemami bezpieczeństwa niemilitarnego są formacje ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ich zadaniem jest ochrona przed działaniami zabronionymi³. Są to m. in. struktury Policji, Straży Granicznej, służb specjalnych, Żandarmerii Wojskowej, Służby Ochrony Państwa, różnych policji administracyjnych, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Służby Celno-Skarbowej i innych.

Główne problemy polskiego systemu bezpieczeństwa powszechnego wynikały z wieloletnich braków kadrowych i finansowych, na co zwracała wielokrotnie uwagę Najwyższa Izba Kontroli⁴. Przez lata brakowało również kompleksowych rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby resortowi właściwemu do spraw wewnętrznych pozyskanie środków na rozwój systemu ochrony ludności. Konstrukcja systemu była aż do wiosny 2022

¹ K. Sokołowski, *Od strategii do synergii. Technologie i innowacyjność w strategiach bezpieczeństwa narodowego*, Łukasiewicz – ITECH, Warszawa, kwiecień 2025. DOI: <https://doi.org/10.36735/IXHE5267>

² Por. T. Pawłuszko, *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, Studia Bezpieczeństwa Narodowego, Zeszyt 30 (2023), s. 41-62, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/175516>

³ J. Trocha, *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy*. Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.

⁴ Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej, Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_17_039_201801041249341515070174~01,typ,kk.pdf

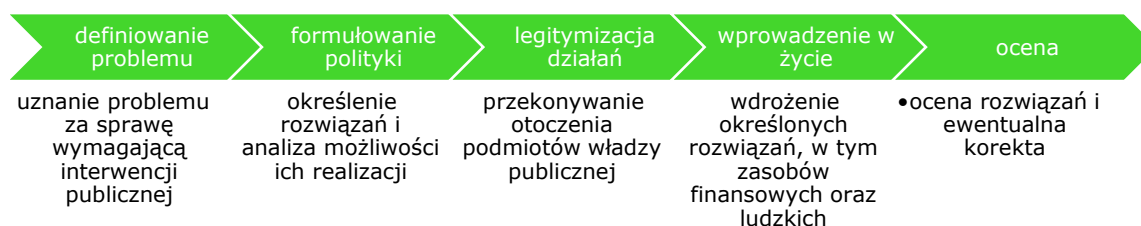
roku oparta na starej *Ustawie o powszechnym obowiązku obrony* i uzupełniających ją rozporządzeniach i wytycznych. Obrona Cywilna Kraju nie posiadała wydzielonych instytucji, właściwej hierarchii służbowej, ani wsparcia politycznego. Infrastruktura ochronna z czasów PRL uległa degradacji i jej odtworzenie wymagało ponownego zaprojektowania całego systemu.

Kryzys migracyjny i pandemiczny, a następnie inwazja rosyjska na Ukrainę doprowadziła do wzmożenia prac legislacyjnych nad polskim systemem bezpieczeństwa narodowego. Polscy decydenci zdecydowali się na reset systemu poprzez przyjęcie pakietu nowych ustaw i rozporządzeń. W pierwszej kolejności zajęto się ujednoliceniem regulacji z obszaru obronności, pozostawiając kwestie niemilitarne na drugim miejscu. W marcu 2022 roku przyjęto *Ustawę o obronie Ojczyzny*, która zastąpiła kilkanaście rozproszonych aktów prawnych z dziedziny obronności⁵. Ustawa ta zastąpiła wcześniejszą *Ustawę o powszechnym obowiązku obrony*, ale nie zawierała istniejących w niej zapisów na temat Obrony Cywilnej, którą to kwestię postanowiono uregulować osobną ustawą, w ramach uporządkowania systemu niemilitarnego. W rezultacie *Ustawa o obronie Ojczyzny* doprowadziła do likwidacji OC z polskiego porządku prawnego. Pozostały jedynie zadania ochronne realizowane w ramach innych aktów prawnych. Powstała luka prawna.

Proces przygotowania nowej ustawy w latach 2022-2025 był bardzo skomplikowany. Projekt *Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* z 2022 roku nie został uchwalony w czasie ówczesnej kadencji polskiego parlamentu⁶. W kolejnej kadencji Sejmu okazało się to możliwe. W 2024 roku prace nad nowym projektem o takiej samej nazwie udało się ukończyć w ciągu roku i w grudniu ustawa została podpisana przez prezydenta RP⁷. Przepisy weszły w życie 1 stycznia 2025 r. Kolejnym etapem jest przyjęcie aktów wykonawczych do ustawy, który to proces zaplanowano na resztę 2025 roku.

Podsumowując, (od)budowa systemu ochrony ludności miała kształt typowy dla polityki publicznej (por. rysunek poniżej). Kolejne kryzysy wymogły na elitach politycznych uznanie danej kwestii za problem, następnie trwał proces projektowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych, a następnie wprowadzenia w życie określonych regulacji, wraz z zapewnionym wsparciem instytucjonalnym i finansowym⁸. Obecnie system znajduje się w fazie wdrażania i podlega próbom ewaluacji, która została zaplanowana na 2026 rok.

Rys. 1. Proces formułowania polityki publicznej.



⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655.

⁶ H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?*, Fundacja Batorego, 9 maja 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronieludnosci-oraz-o-stanie-klaski-zywiołowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacjaziiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>

⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024 poz. 1907.

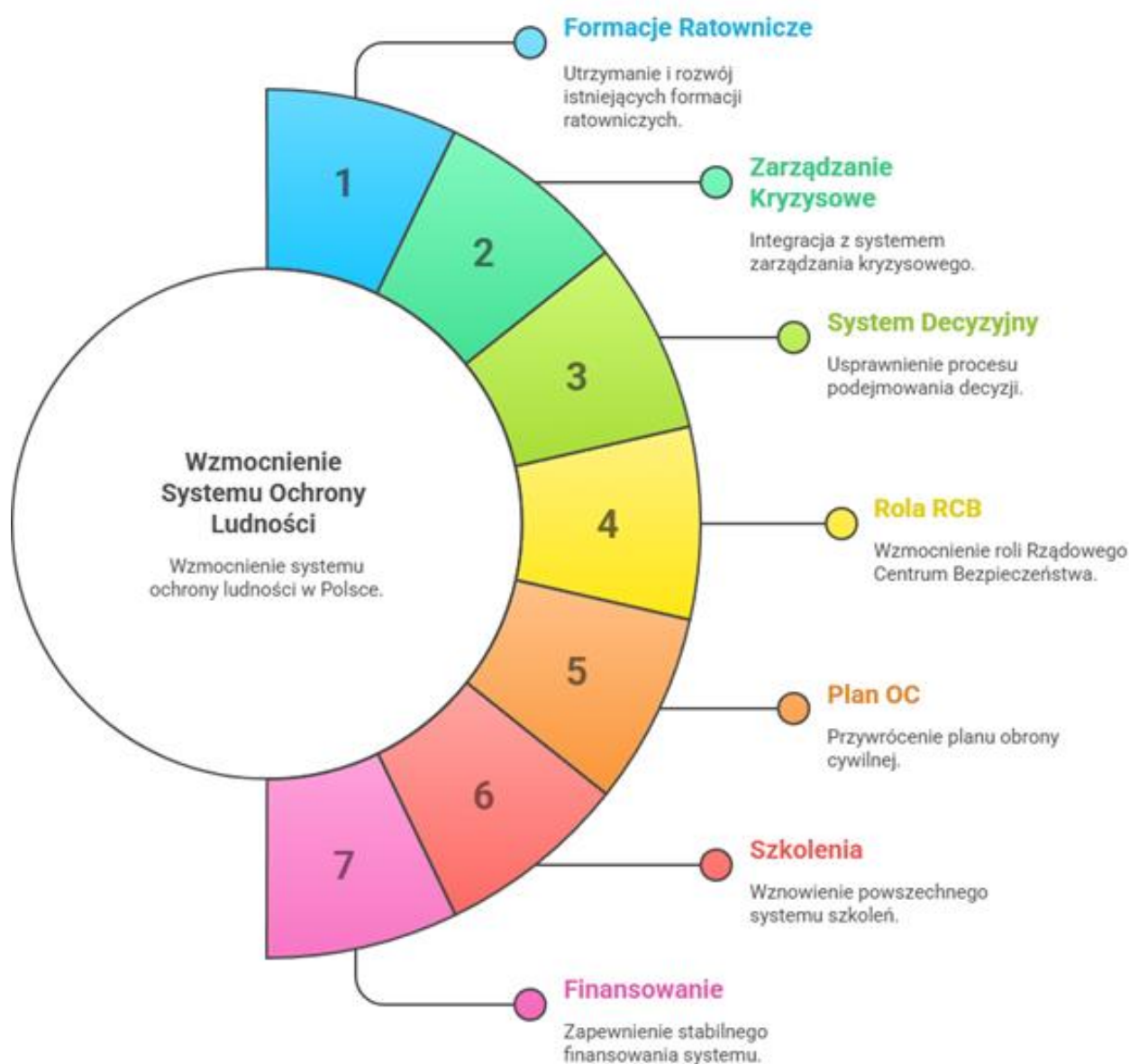
⁸ J. Hausner (red.) *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

BUDOWANIE SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ

W dalszej części opracowania zdefiniowano elementy systemu, jego rozplanowanie, proces wdrażania oraz towarzyszące temu ryzyka. Proces ten ma na celu wyjaśnienie kształtu ochrony ludności i obrony cywilnej, a następnie umożliwi podjęcie kwestii ewaluacji.

Debata nad ochroną ludności i obroną cywilną uwzględniała kilka dylematów. Pierwszym z nich była kwestia, czy oprzeć nowy system na dotychczasowych formacjach, czy powołać nowe. Drugim – sposób połączenia nowych regulacji z systemem zarządzania kryzysowego. Kolejne problemy dotyczyły hierarchii i procedur decyzyjnych, roli RCB oraz systemu szkoleń i finansowania poszczególnych zadań. Zarys kwestii przedstawia rysunek poniżej.

Rys. 2. Kluczowe problemy w związku odbudową systemu ochrony ludności.

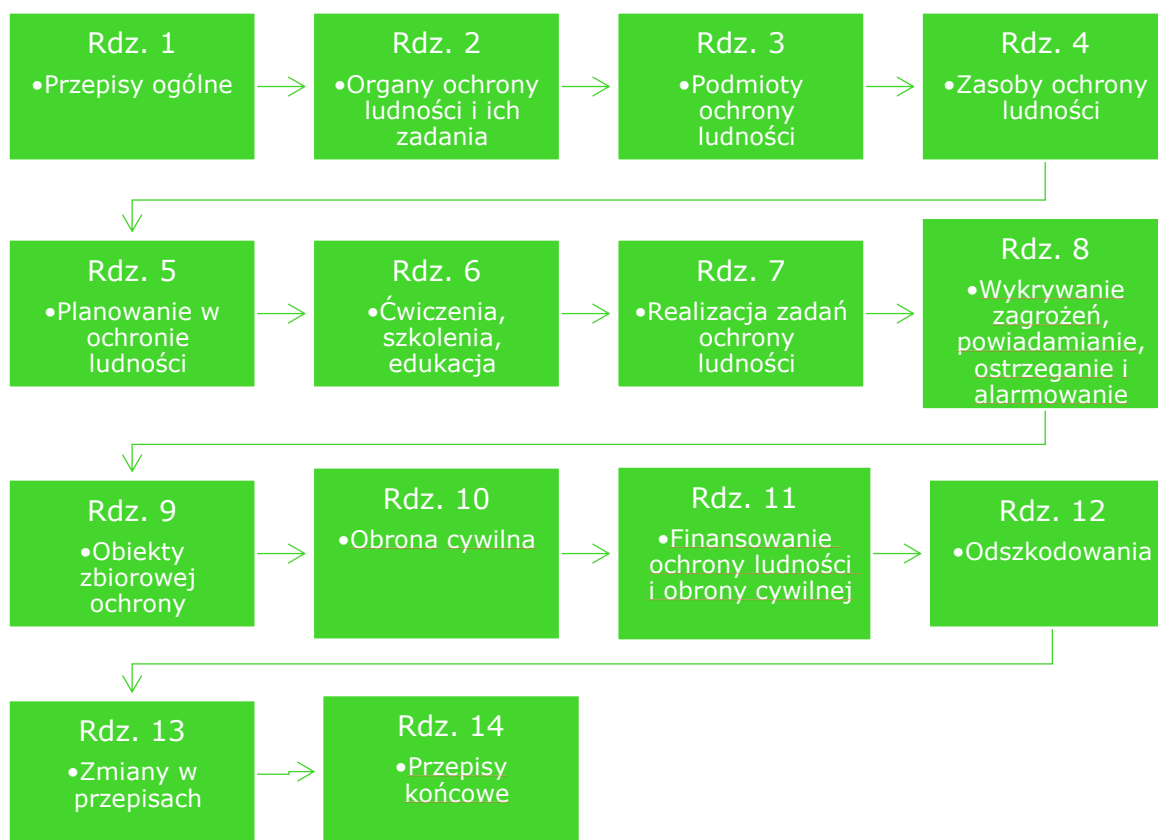


Źródło: opracowanie własne.

USTAWA O OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej składa się z czternastu rozdziałów. Strukturę ustawy przedstawia rysunek poniżej. W rozdziale pierwszym zawarto przepisy ogólne, w tym definicje i zadania systemu (art. 4-5), informacje na temat finansowania systemu w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 6-7) oraz infrastruktury (art. 8). W rozdziale drugim wskazano organy ochrony ludności oraz ich zadania (art. 9-15). Rozdział trzeci dotyczy podmiotów wspierających organy systemu ochrony ludności (art. 17) i kwestię zawierania z nimi porozumień (art. 21), którą dookreślono w przedmiotowym rozporządzeniu⁹. W rozdziale tym rozrysowano również zadania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (art. 22). Rozdział czwarty opisuje kolejny – obok organów i podmiotów – kluczowy składnik systemu, jakim są zasoby. Przedstawiono założenia dla powołania centralnej ewidencji zasobów (art. 26-31), wskazano możliwości wsparcia systemu przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (art. 33). Zagadnienie utrzymywania zasobów uregulowano w osobnym rozporządzeniu latem 2025 roku¹⁰. Według ustawodawcy, kluczową zasadą organizującą system jest zasada pomocniczości (art. 34-36). System opiera się bowiem na samorządzie, wspieranym finansowo przez władzę centralną.

Rys. 3. Struktura ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.



⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań, Dz.U. 2025 poz. 273.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności, Dz.U. 2025 poz. 1201.

Kolejne rozdziały ustawy skupiają się na zadaniach systemu. Rozdział piąty precyzuje kwestię planowania cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem planów ewakuacji ludności (art. 38-44). Rozdział szósty dotyczy kwestii ćwiczeń, szkoleń i edukacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Zagadnienia te zostały dookreślone w późniejszych rozporządzeniach¹¹. Celem ustawodawcy jest zbudowanie odporności społecznej. Rozdział siódmy omawia kwestię realizacji zadań ustawowych (art. 58-66), a rozdział ósmy podejmuje problem wykrywania zagrożeń, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (art. 67-73). Osobno omówione jest powołanie Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej (art. 74-81). Rozdział dziewiąty definiuje obiekty zbiorowej ochrony (schrony, ukrycia, MDS, art. 83-84, finansowanie budowy – art. 106, ewidencja - art. 108-114). Rozdział dziesiąty wprowadza ponownie do polskiego porządku prawnego instytucję obrony cywilnej (w tym: zadania ludności, art. 121, korpus OC i krajowa rezerwa OC, art. 125, ewidencja OC art. 126-131, przydziały mobilizacyjne art. 134-140).

Ostatnie cztery rozdziały dotyczą kwestii finansowych i prawnych. Rozdział jedenasty omawia finansowanie systemu (art. 152-155), Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 156) oraz Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności (art. 157). Rozdział dwunasty dotyczy m. in. odszkodowań (art. 158-165), a trzynasty zmian w dotychczasowych przepisach. Finalny rozdział czternasty obejmuje przepisy końcowe, w tym powołanie Rządowego Zespołu Ochrony Ludności (art. 198), kwestię przyjęcia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 199), czy strategię rozwoju jednostek ochrony przeciwpożarowej (art. 208).

ROZPORZĄDZENIA

W kolejnych miesiącach przyjęto łącznie kilkanaście rozporządzeń, mających na celu uszczegółowienie zapisów ustawy¹². W styczniu i lutym 2025 roku przyjęto rozporządzenia na temat zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, programów szkoleń oraz ćwiczeń, a także w kwestii budowli ochronnych. W marcu 2025 roku kolejne rozporządzenia określiły warunki porozumień organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności oraz zasady rekrutacji ochotników do służby w obronie cywilnej. W kwietniu 2025 roku przyjęto rozporządzenie ustanawiające Centralną Ewidencję Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, a w maju określono procedury związane z alarmowaniem ludności o zagrożeniach¹³. Również w maju 2025 roku zatwierdzono wyczekiwany przez samorządy Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026 oraz przyjęto rozporządzenie określające zasady ewakuacji ludności i mienia¹⁴.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia, Dz.U. 2025 poz. 162; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, Dz.U. 2025 poz. 253.

¹² Szereg aktów wykonawczych do Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej znajduje się w systemie ISAP <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001907>

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych, Dz.U. 2025 poz. 645.

¹⁴ Uchwała Nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, M.P. 2025 poz. 541; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, Dz.U. 2025 poz. 765.

W lipcu 2025 roku przyjęto kolejne rozporządzenia, które dotyczyły Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony, a także warunków organizowania tzw. Miejsc Doraźnego Schronienia (MDS)¹⁵. Na koniec tego miesiąca przyjęto jeszcze rozporządzenie w kwestii szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej jako budowli ochronnych¹⁶. W sierpniu i wrześniu przyjęto kolejno rozporządzenia dotyczące utrzymywania zasobów ochrony ludności i określające dokumenty identyfikujące personel obrony cywilnej. Jesienią 2025 roku trwały prace nad aktualizacją Ustawy i założeń Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej¹⁷. Kolejność regulacji obrazuje rysunek 4.

Rys. 4. Proces budowy systemu ochrony ludności.



Źródło: opracowanie własne.

GŁÓWNE INSTYTUCJE NOWEGO SYSTEMU

Nowy system ochrony ludności ma zapewniać scentralizowane reakcje państwa na wypadek zagrożeń bezpieczeństwa niemilitarnego. Do tej pory zadania te wykonywał system zarządzania kryzysowego i to on stał się wzorcem dla instytucji powołanych mocą

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony, Dz.U. 2025 poz. 922; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia, Dz.U. 2025 poz. 932.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne, Dz.U. 2025 poz. 1070.

¹⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 10 października 2025 r.).

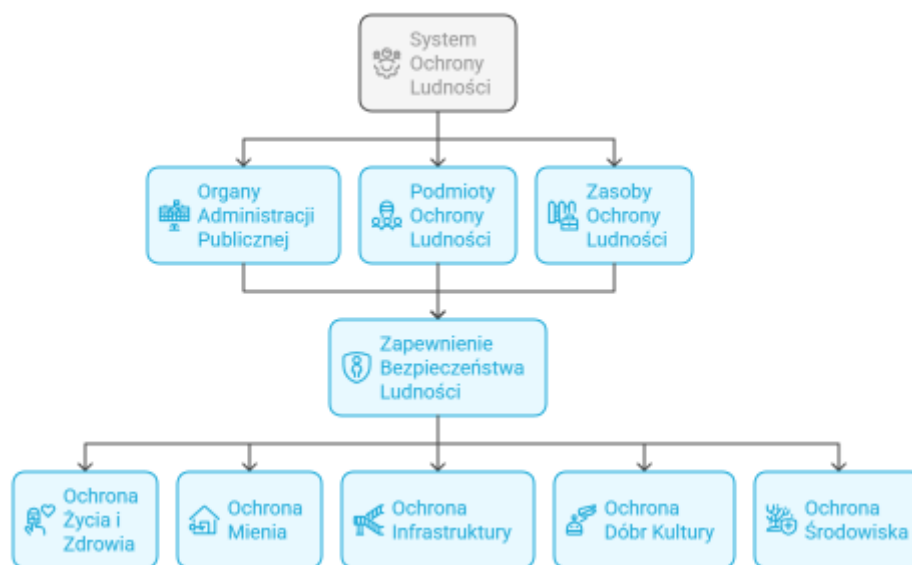
nowej ustawy¹⁸. Ochrona ludności rozszerza zadania ochronne na czas stanu wyjątkowego i w czasie stanu wojennego, co oznacza potrzebę znaczącego rozszerzenia skali sił i środków przewidzianych do reagowania w sytuacji zagrożenia. Zagrożenia o charakterze wojennym wymagają przedsięwzięć takich jak ewakuacja, zapewnienie łączności, czy utrzymanie systemu schronień dla obywateli.

Podstawowym organem rządowym koordynującym przygotowania nowego systemu jest Rządowy Zespół Ochrony Ludności, a podstawową finansowania systemu jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Państwo prowadzić będzie Centralną Ewidencję Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej¹⁹, a także zapewni władzom centralnym i lokalnym dostęp do Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej. W Komendzie Głównej PSP powstaje Centralna Ewidencja Obiektów Zbiorowej Ochrony, która będzie monitorować rozbudowę budowli ochronnych. Wzmocniony zostanie proces planowania i personel systemu ratowniczego (Ewidencja Obrony Cywilnej, Korpus Obrony Cywilnej).

DEFINICJE OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ

Wedle art. 2 Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ochrona ludności to system składający się z (1) 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, (2) podmiotów wykonujących te zadania, zwanych „podmiotami ochrony ludności”, oraz (3) zasobów ochrony ludności. W sytuacji stanu nadzwyczajnego instytucje ochrony ludności stają się elementami obrony cywilnej.

Rys. 5. Podstawowe elementy systemu ochrony ludności



Źródło: opracowanie własne.

¹⁸ J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2015.

¹⁹ 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.

Obrona cywilna została zdefiniowana w rozdziale 10 Ustawy (art. 117-118) jako proces realizacji zadań określonych w art. 61 Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), z dnia 8 czerwca 1977 r., mającym na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw²⁰.

Ponieważ OC wymaga organizacji, personelu oraz zasobów, elementy te będą oparte na systemie ochrony ludności działającym w czasie pokoju. Do zadań OC należy m. in. służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie schronów, ratownictwo, czy utrzymanie zaopatrzenia i porządku w regionach dotkniętych niebezpieczeństwem. Zadania OC przedstawia bardziej szczegółowo rysunek poniżej.

Rys. 6. Zadania obrony cywilnej



Źródło: opracowanie własne.

ZADANIA OCHRONY LUDNOŚCI

Kluczowe instytucje niezbędne dla funkcjonowania nowego systemu opisano w rozdziale pierwszym nowej Ustawy, gdzie wskazano jej zakres, definicje, zadania oraz model

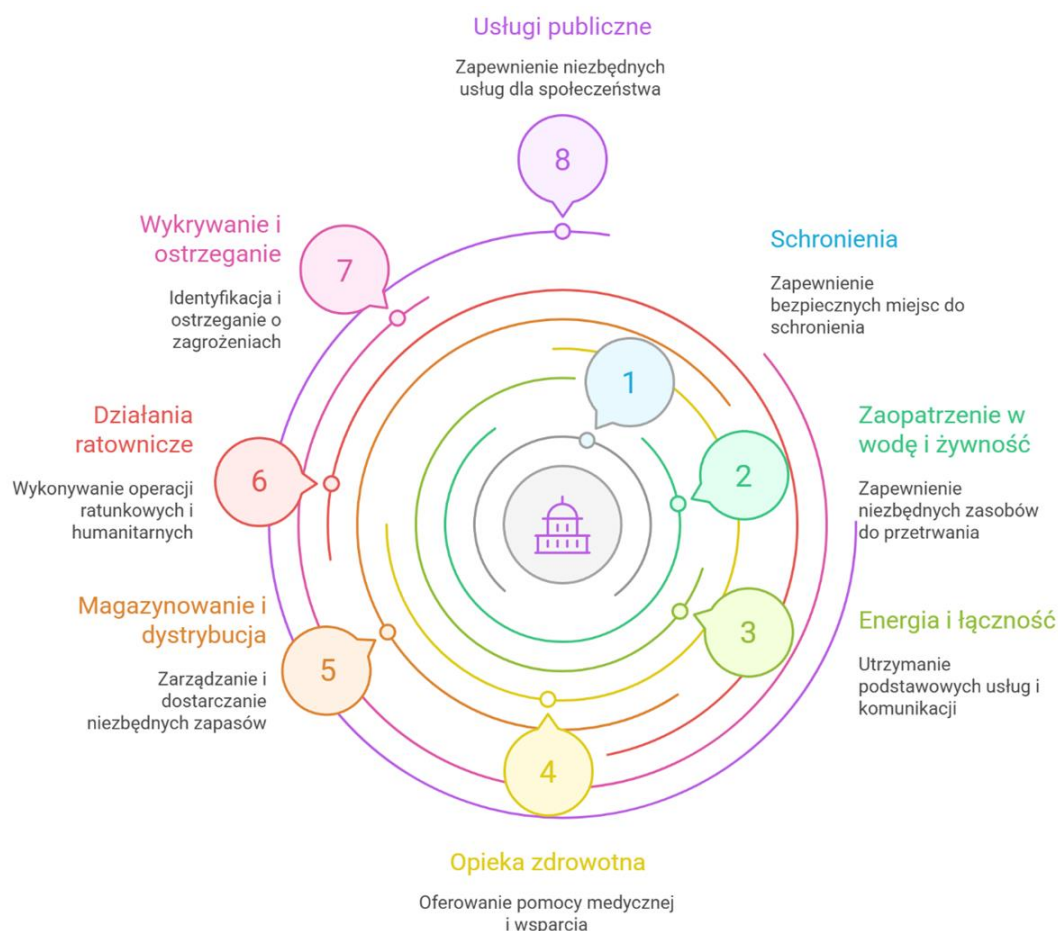
²⁰ Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar nie-międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992 nr 41 poz. 175.

finansowania. Ustawa wprowadza takie pojęcia jak ocena ryzyka, odporność społeczna, pomoc doraźna, zasoby obrony cywilnej, czy zagrożenia. Do zadań systemu należy:

- 1) przygotowanie organów** administracji publicznej do realizacji zadań (ciągłość, szkolenia, przygotowanie, spójność działania)
- 2) przygotowanie ludności** do właściwego zachowania się w sytuacji (...) zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i społecznej odporności (informowanie, edukowanie, instruowanie, uruchomienie mechanizmów odporności)
- 3) działania związane z możliwością wystąpienia zagrożenia** (ocena ryzyka, planowanie, przygotowanie schronienia, planowanie zabezpieczenia, zapewnieniu tworzenia rezerw materiałowych i finansowych, tworzeniu warunków do utrzymania łańcucha dostaw, przygotowanie do zmian klimatu)
- 4) działania związane z wystąpieniem** zagrożenia

W wykonywaniu tych zadań niezbędna jest infrastruktura, której rolę przedstawia rysunek poniżej. Organy i podmioty ochrony ludności muszą być wsparte przez zasoby i obiekty, które umożliwią ewakuację, zaopatrzenie i zapewnianie usług publicznych w czasie stanów nadzwyczajnych. Dla efektywnego wykonywania powyższych zadań niezbędna jest infrastruktura, której rolę przedstawia rysunek poniżej. Organy i podmioty ochrony ludności muszą być wsparte przez zasoby, które umożliwią sprawną ewakuację, zaopatrzenie i zapewnianie usług publicznych w czasie stanów nadzwyczajnych.

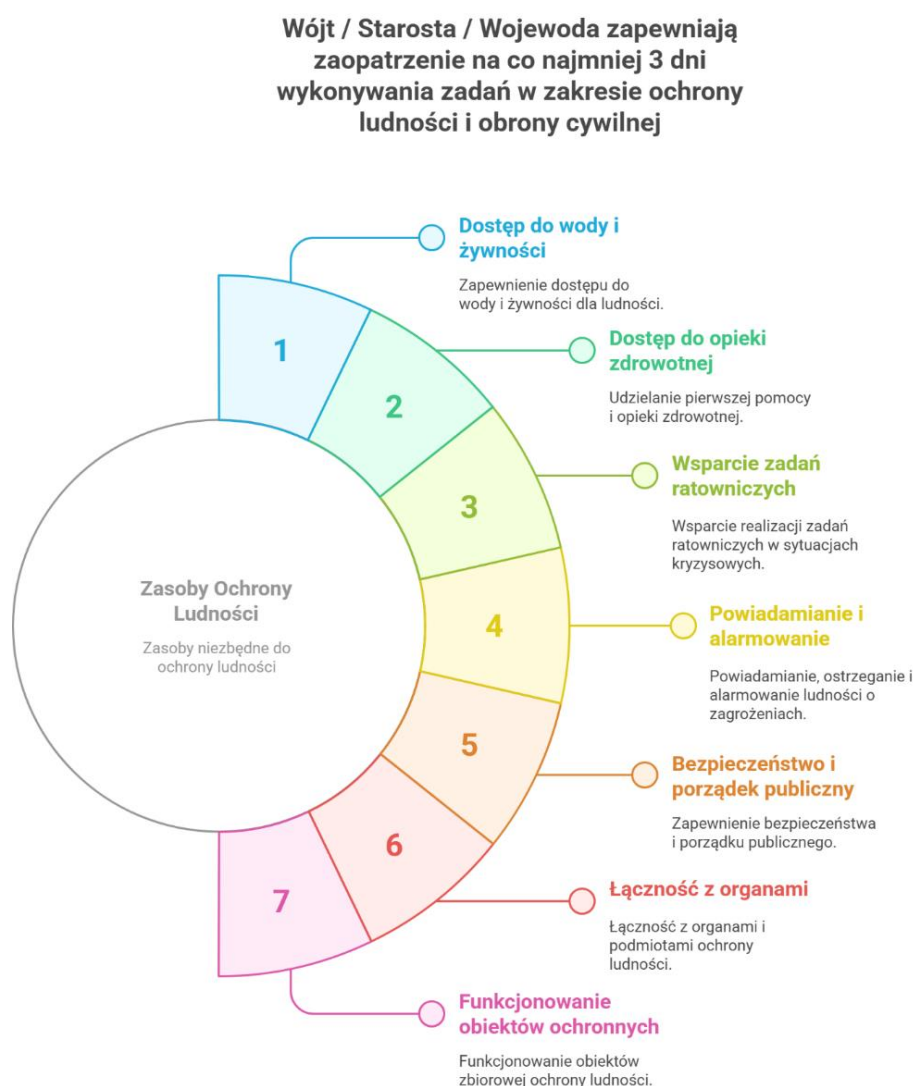
Rys. 7. Infrastruktura w systemie ochrony ludności.



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 8 Ustawy.

Rozdział drugi wskazuje na organy ochrony ludności (art. 9), a następnie precyzuje zadania wójta/burmistrza/prezydenta miasta (art. 10), starosty (art. 11), marszałka (art. 12), wojewody (art. 13), ministrów (art. 14), w tym ministerstwa właściwego do spraw wewnętrznych (art. 15) oraz zadania Rządowego Zespołu Ochrony Ludności (art. 16). Zakres zadań należy ocenić jako rozległy. Kluczowe zadania spadają na barki samorządowców, których celem jest organizowanie kilkudziesięciu przedsięwzięć. To właśnie samorządy są zobowiązane do kierowania zadaniami w zakresie ochrony ludności, podejmowania decyzji, dbania o wyposażenie, infrastrukturę, porozumienia, ewidencje i całość dokumentacji. Wsparciem dla władz lokalnych będą podmioty ochrony ludności (art. 17), których lista obejmuje kilkadziesiąt instytucji państwa (RCB, PSP, OSP, IOŚ, PIS, ITD., IMGiW, RARS, Lasy Państwowe, NFZ, inne). Kolejne zapisy precyzują warunki wyznaczania podmiotów ochrony ludności, zawierania z nimi porozumień oraz ewidencjonowania tychże (art. 18-24), a także sposoby tworzenia, utrzymania i ewidencjonowania zasobów niezbędnych dla ochrony ludności (ważny artykuł 33).

Rys. 8. Zasoby niezbędne dla ochrony ludności



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 33 Ustawy.

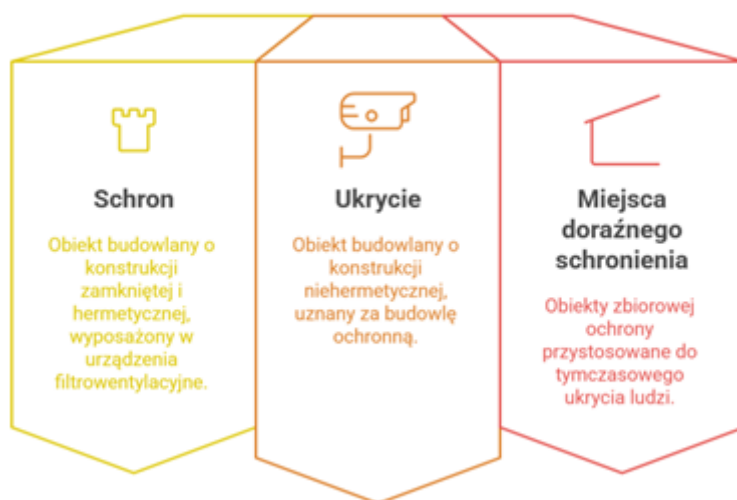
Terytorialne organy ochrony ludności tworzą i utrzymują zasoby ochrony ludności niezbędne do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, obejmujące w szczególności zapasy wody i środki do jej magazynowania, transportu i uzdatniania, zapasowe źródła energii i paliwa, odzież, zapasy żywności, środki sanitarne i higieniczne, produkty lecznicze i wyroby medyczne oraz stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu. W celu zapewnienia zasobów ochrony ludności organy ochrony ludności mogą współpracować z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych. Gminy i powiaty mogą również liczyć na wsparcie wojewody. Możliwe jest przekazywanie administracji lokalnej środków rzeczowych i finansowych, zgodnie z Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 35-36). Władze lokalne mogą uwzględniać w swoich przygotowaniach dotychczasowe dokumenty planistyczne z obszaru zarządzania kryzysowego (plany ewakuacji, wykazy źródeł energii, lokalizacje magazynów, miejsca udzielania pomocy, procedury), o czym informuje art. 38 Ustawy.

Kluczowym zadaniem organów ochrony ludności jest ewakuacja ludności cywilnej. Procesy planistyczne inicjowane w związku z tym zadaniem precyzuje ustawa (art. 39-44), a praktyczna realizacja ewakuacji została opisana w dalszej części ustawy (art. 121-123) i w osobnym rozporządzeniu. Ważnym obowiązkiem administracji lokalnej są szkolenia (art. 52), ćwiczenia (art. 53) oraz zadania koordynacyjne (art. 58) i kontrolne (art. 63). Niezbędnym elementem lokalnych działań ochronnych pozostają systemy ostrzegania i alarmowania (art. 67 – 72, dotyczy to również poszczególnych obywateli, zob. art. 68 i 69), wykrywania zagrożeń (art. 70) oraz zapewnienia łączności (system SBŁP, art. 74).

OBIEKTY ZBIOROWEJ OCHRONY

Bardzo ważnym elementem ustawy, podnoszonym często w debacie publicznej, jest system schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia/MDS (art. 82-84) i innych budowli ochronnych (art. 88-89). Uprozczone zestawienie budowli ochronnych prezentuje rys. 9.

Rys. 9. Obiekty zbiorowej ochrony.



Źródło: opracowanie własne.

Pojemność obiektów zbiorowej ochrony planuje się w taki sposób, aby zapewnić schronienie: (1) w granicach administracyjnych miast we w obiektach zbiorowej ochrony –

dla co najmniej 50%, w tym w budowlach ochronnych – dla co najmniej 25%, (2) poza granicami administracyjnymi miast w obiektach zbiorowej ochrony – dla co najmniej 25%, w tym w budowlach ochronnych – dla co najmniej 15% – przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze planowania.

W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, jeżeli liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca dla zapewnienia ochrony ludności, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub wojewoda zorganizują miejsca doraźnego schronienia (art. 102). Organizowanie MDS następuje w drodze (1) nakazu przystosowania pomieszczeń budynków, garaży podziemnych, tuneli, budowli ziemnych, wykopów i tym podobnych obiektów do pełnienia funkcji obiektu zbiorowej ochrony lub (2) wykonania miejsc doraźnego schronienia przystosowanych do tymczasowego ukrycia ludności. Właściwy lub wyznaczony organ ochrony ludności może udzielić pomocy właścicielowi i zarządcy nieruchomości przy organizacji MDS. Ustawodawca zakłada, że nie wszystkie osoby w sytuacji nadzwyczajnej będą mogły się ewakuować (co wynika z art. 121-122). Osoby, które zamieszkują na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny będą musiały zatem samodzielnie zabezpieczyć (1) miejsce zamieszkania oraz mienie osobiste; (2) zapasy własne wody pitnej oraz środków spożywczych; (3) zapasy własne środków sanitarnych, higienicznych oraz medycznych.

Wszystkie wspomniane obiekty będą podlegać ewidencjonowaniu. Całość powstającej infrastruktury będzie uwzględniona w Centralnej Ewidencji OZO, którą zorganizuje i poprowadzi Komendant Główny PSP. Ewidencja ma gromadzić dane również o planowanych budowlach ochronnych, klasie obiektu, parametrach oraz wszelkich obiektach przydatnych do przystosowania na miejsca doraźnego schronienia.

PERSONEL OBRONY CYWILNEJ

W myśl artykułu 125 Ustawy powołano Korpus obrony cywilnej, w którego skład wchodzi personel obrony cywilnej oraz krajowa rezerwa obrony cywilnej. Do pierwszej grupy należą osoby, którym nadano przydział mobilizacyjny, osoby powołane w drodze naboru ochotniczego (warunki określa rozporządzenie²¹), członkowie krajowej rezerwy OC (emeryci policyjni²²). W celu zarządzania korpusem OC minister właściwy do spraw wewnętrznych zorganizuje Ewidencję Obrony Cywilnej, która będzie zorganizowana na szczeblu województw z uwzględnieniem wydzielonej części, obejmującej byłych funkcjonariuszy służb specjalnych.

Ustawa precyzuje komu można nadać przydział mobilizacyjny w obronie cywilnej (art. 134, dotyczy to głównie osób zatrudnionych w organach i podmiotach ochrony ludności) oraz komu się takiego przydziału nie nadaje (osoby, które wkroczyły w wiek emerytalny, osoby nieletnie, żołnierze w czynnej służbie, osoby podlegające mobilizacji na potrzeby Sił Zbrojnych, czynni funkcjonariusze formacji mundurowych pod nadzorem ministerstwa

²¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania naboru ochotniczego do służby w obronie cywilnej, Dz.U. 2025 poz. 394.

²² 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 rodzin.

właściwego do spraw wewnętrznych). Szefowie wojskowych centrów rekrutacji współpracują z właściwymi wojewodami w sprawach z zakresu personelu obrony cywilnej.

PRZEPISY DODATKOWE

W czasie pokoju zasoby obrony cywilnej nie podlegają zajęciu na potrzeby obrony. Zasoby obrony cywilnej mogą zostać wykorzystane w ten sposób jedynie w ramach świadczeń rzeczowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, jeśli potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być w inny sposób zaspokojone. Jeśli chodzi o mienie prywatne, to ustawa (art. 158-159) stwierdza, iż kto w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej poniósł szkodę na osobie lub szkodę na mieniu ma prawo do odszkodowania, o ile nie przysługuje ono na mocy odrębnych przepisów. Odszkodowanie za szkodę na mieniu jest ograniczone do szkody rzeczywistej. Jeżeli wskutek wykonywania zadań ochrony ludności nastąpiła śmierć osoby, prawo do odszkodowania przysługuje jej spadkobiercom.

W końcowych przepisach ustawy ustanawia się wspomniane już Rządowy Zespół Ochrony Ludności (jego powołanie było pierwszym działaniem po uchwaleniu nowej ustawy)²³. Kolejne zapisy precyzują kwestię przyjęcia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (przedstawia się go do zaopiniowania w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, czego nie udało się osiągnąć w terminie). Wedle artykułu 199 Ustawy w terminie 60 dni od dnia zatwierdzenia pierwszego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej minister właściwy do spraw finansów publicznych, na zgodny wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej, dokona przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale „obrona narodowa” między częściami budżetu państwa. Kolejne artykuły precyzują kwestie ustanowienia: (1) Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej i (2) Centralnej Ewidencji OZO oraz (3) Ewidencji Obrony Cywilnej. Uruchomienie wszystkich ewidencji musi nastąpić w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 200-202), czyli do końca 2025 roku.

²³ Zarządzenie Nr 166 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Ochrony Ludności, M.P. 2024 poz. 1109.

FINANSOWANIE SYSTEMU

Wedle art. 155 Ustawy finansowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej przeznacza się coroczne środki w wysokości nie niższej niż 0,3% PKB. W skład środków wchodzi: (1) środki przeznaczone na realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i wojewodów oraz wydatki Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych; (2) środki przeznaczone na realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przez ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie środków przeznaczonych na finansowanie zadań, o których mowa w: – art. 4 ust. 1 pkt 1, – art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, NFZ w zakresie środków przeznaczonych na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu ratownictwa medycznego; oraz (3) środki ujęte w ramach limitu wydatków na finansowanie potrzeb obronnych, o którym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 2 *Ustawy o obronie Ojczyzny*, w wysokości 0,15 % PKB. Dodatkowymi źródłami finansowania będą m. in. Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności oraz Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności.

Środki finansowe będą przeznaczone głównie na tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności (art. 152), 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.

Finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa (art. 154) planuje się w ramach budżetów gmin, powiatów i samorządów województw. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Natomiast na sfinansowanie 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. Wartość dotacji celowej może wynosić do 100 % kosztów zadania. Obowiązujące regulacje precyzują, że 80–90% środków zostanie przeznaczone dla województw, w tym na zadania realizowane przez samorządy, 10–20% środków będzie przeznaczone na zadania ponadlokalne, inwestycje pilotażowe oraz strategiczne, a pozostałe 5–10% zostanie przeznaczone na wsparcie podmiotów pozarządowych.

KIERUNKI I OBSZARY INWESTYCJI W DZIEDZINIE OCHRONY LUDNOŚCI

Kluczowym dokumentem, który uściślił kwestię wydatków państwa na ochronę ludności oraz obronę cywilną jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, zatwierdzony pod koniec maja 2025 roku. Program jest szerokim dokumentem planistycznym, który zarówno wskazał braki w dotychczasowej polityce bezpieczeństwa państwa (łącznie 18 dziedzin), jak i przedstawił sześć kierunków działań państwa, mających na celu uzupełnienie tych niedoborów. Zestawienie tych działań znajduje się na rysunki poniżej.

Rys. 10. Kierunki działań państwa w dziedzinie ochrony ludności.

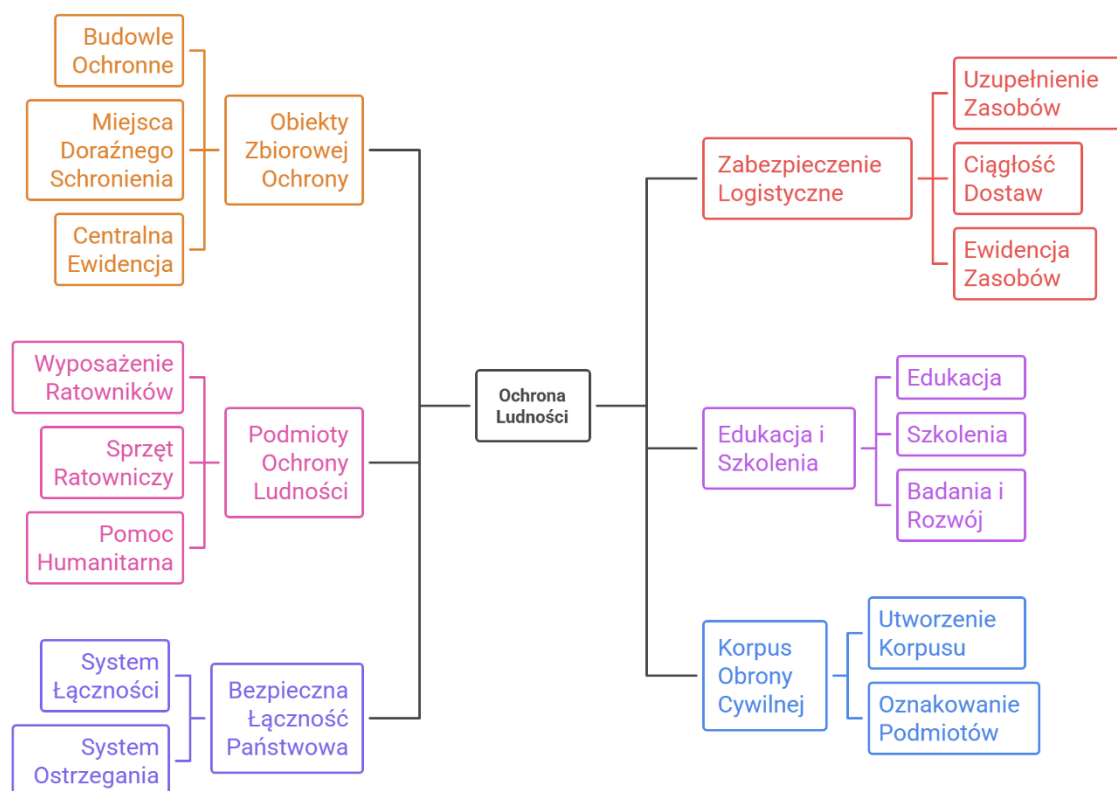


Źródło: opracowanie na podstawie *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026*, s. 14-22.

Do powyższych sześciu kierunków działań przyporządkowano sześć obszarów zadaniowych, w których wymieniono działania podlegające wsparciu finansowemu. Obszary te obejmują łącznie kilkadziesiąt typów zadań o wysokim poziomie szczegółowości (np. przebudowa budowli na obiekty ochronne, zakupy filtrów, łóżek, kontenerów, pomp, urządzeń medycznych, oświetlenia, pojazdów specjalnych z wyposażeniem itd.).

Zadaniami priorytetowymi w 2025 roku są (1) budowa i remonty obiektów zbiorowej ochrony ze szczególnym uwzględnieniem obszarów z Programu „Tarcza Wschód”, (2) tworzenie i uzupełnianie zapasów magazynowych, (3) opracowanie i dostarczenie do każdego gospodarstwa domowego w Polsce poradnika kryzysowego, (4) przeprowadzenie szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla wskazanych w ustawie organów ochrony ludności w Polsce, (5) stworzenie systemu Ewidencji Obrony Cywilnej, (6) stworzenie systemu Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, (7) stworzenie systemu Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony, oraz (8) rozbudowa bazy medycznej. Zestawienie wydatków przedstawiono na stronach 46-49 Programu.

Rys. 11. Zadania finansowane w ramach POLiOC.



Źródło: opracowanie na podstawie *Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026*, s. 23-34.

REALIZACJA INWESTYCJI

W październiku 2025 roku przedstawiciel MSWiA referował w Sejmie stan realizacji założeń Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na 2025 r. Do dyspozycji wojewodów i samorządów trafiło 5 mld 151 mln zł, z czego 90% środków zostało przekazanych do urzędów wojewódzkich. Do 7 października, w ramach Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, urzędy wojewódzkie podpisały łącznie 3 368 umów na kwotę ponad 2,2 mld zł. Kwota ta stanowi około 48% środków z puli środków na ten rok. Do końca roku pozostała zatem niemal połowa środków do wydania²⁴. MSWiA poinformowało, że wśród najczęściej zgłaszanych trudności i w realizacji programu pojawia się kwestia ograniczonych możliwości absorpcyjnych niektórych jednostek samorządu terytorialnego. Mniejsze gminy sygnalizowały trudności kadrowe i organizacyjne.

Harmonogram wdrażania Programu jest opóźniony, co wynika z wolniejszego procesu legislacyjnego na szczeblu centralnym, kłopotliwych warunków uzgadniania kwot inwestycyjnych (każdy zakup powyżej 10 tys. zł musi być uzgodniony z MON), ograniczeń w tempie szkoleń organów ochrony ludności oraz niewielkich możliwości kadrowych w wielu gminach (problematyką ochrony ludności zajmuje się często tylko jeden pracownik na część etatu). Jednocześnie zadań zleconych samorządom jest bardzo dużo. Bardzo wiele

²⁴ Połowa środków na ochronę ludności nadal niewykorzystana, InfoSecurity24.pl, (dostęp: 10 X 2025). <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polowa-srodkow-na-ochrone-ludnosci-nadal-niewykorzystana>

jest zadań własnych, podczas gdy w ramach ustawy jednostki samorządu terytorialnego będą realizowały dodatkowe zadania zlecone, takie jak:

1. tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności przeznaczonych do realizacji zadań ochrony ludności (art. 33 ust. 5 ustawy),
2. utrzymanie elementów systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (art. 70 ust. 3 ustawy),
3. dokonywanie bieżącego przeglądu w celu wytypowania obiektów budowlanych, które mogą zostać uznane za obiekty zbiorowej ochrony (art. 91 ust. 10 ustawy),
4. budowa i przebudowa budowli ochronnej, organizowanie miejsc doraźnego schronienia, remont i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony, dostosowywanie obiektów do wymagań i warunków technicznych (art. 106 ust. 5 ustawy),
5. wnioskowanie o nadanie przydziałów mobilizacyjnych obrony cywilnej (art. 135 ust. 9 ustawy)²⁵.

Pomimo stwierdzenia, że wszystkie przyznane w danym roku środki muszą być wydatkowane i rozliczone do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego, Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej wskazuje, że zadania w poszczególnych obszarach będą mogły być realizowane w kolejnych latach, w zależności od procesów inwentaryzacji, analizy zagrożeń i realizacji Programu w latach 2025–2026. W przypadku zadań o charakterze inwestycyjnym (np. budowle ochronne) środki finansowe będą zabezpieczane i powinny mieć zapewnione finansowanie w kolejnych latach celem ich skutecznej realizacji. MSWiA zakłada, że w 2025 roku działania powinny być ukierunkowane na opracowanie analiz, dokumentacji, remonty i naprawy budowli ochronnych. Realizacja tych zadań napotyka jednak liczne przeszkody natury formalnej.

Nie da się ukryć, że roczny cykl planowania budżetowego jest dużym utrudnieniem dla samorządów w sytuacji, gdy wiele rozporządzeń (i sam Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej) ukazało się dopiero w połowie 2025 roku, a rozporządzenia zawierające wymogi i wytyczne w zakresie budowli ochronnych oraz zasobów dopiero w sierpniu i wrześniu.

Z perspektywy samorządu środki przekazywane w ramach programu powinny być niewygasające, co pozwoliłoby na bardziej racjonalne i efektywne ich wykorzystanie. Wypowiedzi medialne samorządowców podkreślają, że obostrzenia proceduralne w wydatkowaniu środków uniemożliwiają efektywne zakupy i rozliczenia w kontekście prawa zamówień publicznych²⁶. Sytuacji nie poprawiła znacząco nowa ustawa wspierająca inwestycje obronne, która wprowadziła szereg wyłączeń w zakresie procedur stosowanych w obszarze zamówień publicznych²⁷. Pisaliśmy o tym w Łukasiewicz-ITECH latem 2025 r.²⁸.

²⁵ Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026, M.P. 2025, poz. 541, s. 43.

²⁶ Są pieniądze na obronę cywilną w samorządach, ale potrzeba zmian w przepisach, Rzeczpospolita, 7 X 2025, <https://regiony.rp.pl/z-regionow/art43123951-sa-pieniadze-na-obrone-cywilna-w-samorzadach-ale-potrzeba-zmian-w-przepisach>

²⁷ Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych, Dz.U. 2025 poz. 1080.

²⁸ T. Pawłuszko, *Inwestycje w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego. Uwagi do nowej ustawy*. Komentarz ITECH, 15/2015/DBT, <https://doi.org/10.36735/FNYL2550>

PROBLEMY WE WDRAŻANIU SYSTEMU OCHRONY LUDNOŚCI

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadziła kompleksową regulację sfery bezpieczeństwa niemilitarnego, pozostającego w gestii instytucji ochrony ludności. Nowy system posiada czytelny zamysł, podział ról oraz wprowadza liczne usprawnienia. Nowością jest też relatywnie duża wartość zadysponowanych środków. W poprzednich dekadach środki na obronę cywilną stanowiły ułamek wartości przekazywanych obecnie²⁹.

PROBLEM TERMINOWEJ ROZLICZALNOŚCI INWESTYCJI

Problemem jest również skala wieloletnich zaniedbań, co sprawia, że władze lokalne muszą wykonać mnóstwo pracy w zakresie planowania rozwoju infrastruktury, czy oceny wymaganych zasobów. Liczba specjalistów w samorządach, zdolnych wykonać taką pracę – nawet przy pomocy powiatowych komend PSP – jest ograniczona.

Ilość regulacji, liczba zadań oraz późne przyjmowanie aktów wykonawczych w stosunku do założonych w nich oczekiwań względem czasu i sposobu ich wdrożenia doprowadziły do zatorów instytucjonalnych. Obowiązek rozliczenia dotacji do końca roku budżetowego utrudnia realizację większych przedsięwzięć, ponieważ wcześniej trzeba przygotować niezbędną dokumentację, przeprowadzić przetargi i wybrać dostawców. Ponadto, wiele złożonych wniosków nie zostało pozytywnie rozpatrzonych. Dotyczy to również metropolii. Wiele miast musi poczekać na środki i zaplanować realizację inwestycji na kolejne lata.

PROBLEM KADR W SYSTEMIE

System ochrony ludności jest oparty na formacjach ratowniczych, ze szczególnym uwzględnieniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Zadania zarządzania systemem spadają jednak głównie na barki samorządów, które nie posiadają zasobów ludzkich do wykonania wszystkich zadań planistycznych, projektowych i ewidencyjnych. To władze lokalne odpowiadają za zasoby, porozumienia, infrastrukturę, szkolenia, ćwiczenia, inwestycje, edukację obywateli i wszystkie pozostałe zadania. Proces przystosowania samorządów do zadań, nakładanych przez Ustawę, będzie długi i trudny do ewaluacji. Równie ograniczone zasoby kadrowe i materiałowe są w dyspozycji PSP, o czym poniżej.

PROBLEM EDUKACJI I ODPORNOŚCI

Zarówno ustawa, jak i rozporządzenia nie precyzują w jaki sposób miałyby przebiegać szkolenie ludności dorosłej. Rozporządzenia przedstawiają ogólny zakres tematyczny dla kilkugodzinnych szkoleń dla urzędników i przedstawicieli podmiotów ochrony ludności, ale ilość podmiotów szkolących pozostaje niewielka. Zakres szkoleń dla ludności cywilnej jest niedookreślony. W związku z tym zadania edukacyjne będą traktowane jako mniej pilne przedsięwzięcie. Wprawdzie polski rząd wydał dla obywateli *Poradnik bezpieczeństwa*, ale dopóki nie powstanie wymagana infrastruktura, dopóty wiele jego zapisów na temat ewakuacji, lokalizacji schronów, czy zaopatrzenia będzie martwych. Brakuje kampanii informacyjnych w publicznych mediach ogólnopolskich. Ryzyko dezinformacji jest wysokie.

²⁹ Pisał o tym m. in. F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012.

PROBLEM FORMACJI RATOWNICZYCH

Ustawa została zaprojektowana przy dużym udziale środowiska strażackiego (wiceministrem odpowiedzialnym za Ustawę jest były Komendant Główny PSP), które skupiło się na priorytetach właściwych dla formacji ratowniczych. Kryzysy ostatnich lat (migracje, powodzie) pokazały jednak, że samorządy i formacje ratownicze często muszą korzystać z pomocy Sił Zbrojnych RP i policji. W sytuacji wystąpienia stanów nadzwyczajnych korzystanie z pomocy wojska będzie bardzo ograniczone, a wspierające system lokalne podmioty ochrony ludności często nie posiadają dostępnego sprzętu inżynierskiego do wykonywania zadań obrony cywilnej (np. szybka budowa mostów, naprawa dróg, odkażanie, budowa schronów tymczasowych, miasteczek namiotowych, zapewnienie zaopatrzenia w energię i żywność itp.). Potrzebna jest rozbudowa formacji ratowniczych i uzupełnienie odwodów operacyjnych PSP na wypadek zadań związanych z masową ewakuacją. Personel obrony cywilnej powinien być szkolony również w czasie pokoju, ponieważ musi dysponować doświadczeniem i znajomością procedur.

REKOMENDACJE

Współczesne sposoby reformowania instytucji państw obejmują precyzyjne określanie granic działań, ograniczanie zakresu regulacji, korygowanie rozwiązań fiskalnych, administracja menedżerska i wzmacnianie zdolności do rządzenia³⁰. Wydaje się, że można sformułować wiele zaleceń dotyczących poprawy efektywności polityki bezpieczeństwa.

- 1) Należy możliwie uprościć procedury inwestycyjne związane z ochroną ludności.
- 2) Należy ułatwić korzystanie ze środków publicznych przekazanych na ochronę ludności poprzez zastosowanie innych metod rozliczania zamówień publicznych.
- 3) Należy przygotować przewodnik dla samorządów w zakresie wdrażania zapisów ustawy (sprawozdawczość, ewidencja, korzystanie z systemów informatycznych).
- 4) Należy opublikować wytyczne w zakresie szkoleń dla ludności.
- 5) Należy prowadzić regularne kampanie informacyjne na temat ochrony ludności i obrony cywilnej w mediach publicznych. Zadania 3-5 może zrealizować RCB.
- 6) Należy powołać, przeszkolić i wyposażać dodatkowe jednostki ratownicze Obrony Cywilnej do działania również w czasie pokoju.
- 7) Należy wzmocnić zasoby kadrowe i materiałowe, będące w dyspozycji PSP.

³⁰ L. C. Bresser-Pereira, Economic Reforms and Cycles of State Intervention, *World Development*, 21(8), August 1993, s. 1337-1353.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

1. Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025-2026, M.P. 2025, poz. 541.
2. Protokoły dodatkowe do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar nie-międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz.U. 1992 nr 41 poz. 175.
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia, Dz.U. 2025 poz. 162;
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, Dz.U. 2025 poz. 253.
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań, Dz.U. 2025 poz. 273.
6. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania naboru ochotniczego do służby w obronie cywilnej, Dz.U. 2025 poz. 394.
7. 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.
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych, Dz.U. 2025 poz. 645.
9. Uchwała Nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, M.P. 2025 poz. 541;
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, Dz.U. 2025 poz. 765.
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 lipca 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony, Dz.U. 2025 poz. 922;
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia, Dz.U. 2025 poz. 932.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne, Dz.U. 2025 poz. 1070.
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności, Dz.U. 2025 poz. 1201.
15. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655.
16. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. 2024 poz. 1907.
17. Ustawa z dnia 25 lipca 2025 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych terenów zamkniętych, Dz.U. 2025 poz. 1080.
18. Zarządzenie Nr 166 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Ochrony Ludności, M.P. 2024 poz. 1109.

POZOSTAŁE ŹRÓDŁA

19. Bresser-Pereira, L. C., Economic Reforms and Cycles of State Intervention, *World Development*, 21(8), August 1993, s. 1337-1353.
20. Gołębiowski, J. *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2015.
21. Hausner, J. (red.) *Zarządzanie publiczne*, Difin, Warszawa 2008.
22. Izdebski, H. Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?, Fundacja Batorego, 9 maja 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-kleski-zywiolowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacja-zmiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>
23. Krynojewski, F., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, Difin, Warszawa 2012.
24. Pawłuszko, T. Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna, *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*, Zeszyt 30 (2023), s. 41-62, DOI: <https://doi.org/10.37055/sbn/175516>
25. Pawłuszko, T., *Inwestycje w zakresie potrzeb obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego. Uwagi do nowej ustawy*. Komentarz Łukasiewicz – ITECH, 15/2015/DBT, <https://doi.org/10.36735/FNYL2550>
26. *Półowa środków na ochronę ludności nadal niewykorzystana*, InfoSecurity24.pl, (dostęp: 10 X 2025). <https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polowa-srodkow-na-ochrone-ludnosci-nadal-niewykorzystana>
27. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw* <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-ludnosci-i-obronie-cywilnej-oraz-o-zmianie-niektorych-innych-ustaw> (dostęp: 10 października 2025 r.).
28. Są pieniądze na obronę cywilną w samorządach, ale potrzeba zmian w przepisach, *Rzeczpospolita*, 7 X 2025, <https://regiony.rp.pl/z-regionow/art43123951-sa-pieniadze-na-obrone-cywilna-w-samorzadach-ale-potrzeba-zmian-w-przepisach>
29. Sokołowski, K., *Od strategii do synergii. Technologie i innowacyjność w strategiach bezpieczeństwa narodowego*, Łukasiewicz - ITECH, Warszawa, kwiecień 2025. DOI: <https://doi.org/10.36735/IXHE5267>
30. Trocha, J. *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy*. Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.
31. *Informacja o wynikach kontroli. Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, Najwyższa Izba Kontroli, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kpb~p_17_039_201801041249341515070174~01,typ,kk.pdf

Dział Bezpieczeństwa Technologicznego:



dr Piotr Lewandowski – kierownik

Doktor nauk o polityce, ekspert ds. bezpieczeństwa technologicznego i międzynarodowego, główny specjalista ds. badawczych Łukasiewicz – ITECH, adiunkt na Akademii Sztuki Wojennej. Założyciel Instytutu Studiów Strategicznych, laureat nagród za działalność naukową i dydaktyczną w obszarze bezpieczeństwa, kierownik Grantu Badawczego MON „Polska racja stanu w perspektywie 2035 r.”, kierownika Katedry Geopolityki. Autor podręczników, artykułów i raportów z zakresu bezpieczeństwa technologicznego, informacyjnego i geoekonomii. Członek gremiów ds. bezpieczeństwa w tym – Parlamentarnego Forum Obrony Narodowej, Institute for National and International Security, European Values Centre for Security Policy.



dr hab. Tomasz Pawłuszko

Analitik bezpieczeństwa międzynarodowego, specjalizuje się w porównaniach międzynarodowych i polityce zagranicznej. Autor kilku książek oraz kilkudziesięciu artykułów, raportów i opracowań z dziedziny nauk społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem regionu Europy Środkowej i Wschodniej. W przeszłości współpracował m. in. z Akademią Wojsk Lądowych i Instytutem Sobieskiego. Członek zespołu Centrum Badań Bezpieczeństwa i Polityk Publicznych w Łukasiewicz - ITECH. Wykłada również na Uniwersytecie Opolskim.



mgr inż. Adam Rosik

Absolwent Politechniki Warszawskiej i Akademii im. Leona Koźmińskiego. Posiada doświadczenie w badaniach jakościowych i ilościowych własności intelektualnej. W Łukasiewicz – ITECH zaangażowany w prace analityczne z obszaru innowacyjności oraz suwerenności technologicznej. Współautor raportów strategicznych i foresightowych o technologiach.



Łukasiewicz
ITECH
Instytut Innowacji
i Technologii



ul. Żelazna 87, 00-879 Warszawa



tel. 22 100 14 63



instytut@itech.lukasiewicz.gov.pl

