
Patryk Petruk

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID 0009-0004-9818-4115

Ochrona ludności w świetle obowiązujących uwarunkowań prawnych

Wstęp

Od wieków przedmiotem nieustannej refleksji o charakterze naukowym oraz działalności praktycznej są kwestie bezpieczeństwa, które znajdują się wśród najważniejszych potrzeb człowieka. Stanowią one wartość najwyższą, gdyż bez ich zaspokojenia realizacja każdych innych jest nieskuteczna i niemożliwa. Są one związane z troską o wolne od zakłóceń i utrudnień warunki życia w ramach rozwoju jednostki i zbiorowości, a przede wszystkim grupy państwowej. Bezpieczeństwo narodowe stanowi najcenniejszą wartość, potrzebę narodową i priorytetowy cel działalności państwa, jego jednostek i grup społecznych. Jest jednocześnie procesem obejmującym różnego rodzaju środki, które gwarantują trwałą i wolną od wszelkich zakłóceń rozwój¹.

W ostatnim czasie można zauważyć znaczny wzrost liczby zagrożeń, któremu towarzyszy permanentny rozwój cywilizacyjny. Postrzeganie bezpieczeństwa obywateli przestaje być kojarzone jedynie ryzykiem wystąpienia wojny. Dostrzeżono inne czynniki, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie obywateli, związane m.in. z działaniem sił natury sił, czy katastrofami wynikającymi z działalności człowieka. Niemniej jednak w obliczu aktualnej

¹ W. Kitler (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP, podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*. AON. Warszawa, 2011, s. 9.

sytuacji geopolitycznej oraz trwającego konfliktu zbrojnego tuż przy naszej wschodniej granicy kwestią niezwykle istotną staje się przygotowanie państwa i obywateli oraz wyposażanie ich w wiedzę dotyczącą właściwego reagowania na różnego rodzaju zagrożenia, aby w przypadku wystąpienia sytuacji skrajnych byli w stanie przetrwać. W związku z powyższym ochrona ludności cywilnej zaczęła być traktowana jako jeden z priorytetów działalności państwa. Należy mieć na uwadze, że skuteczne funkcjonowanie ochrony ludności wymaga odpowiednich postaw prawnych i zaangażowania wielu jednostek, instytucji państwowych, społeczności lokalnych, organizacji pozarządowych oraz podmiotów, które będą realizowały zadania w tym obszarze przy wykorzystaniu odpowiednio funkcjonującego systemu.

Metody

Zmiana paradygmatu bezpieczeństwa oraz permanentna ewolucja zagrożeń we współczesnym świecie, ich różnorodny charakter i ryzyko jakie ze sobą niosą dla człowieka, mienia i środowiska, jak również nowe spojrzenie na ochronę ludności w związku z implementacją aktów prawnych w tym obszarze, wskazują na potrzebę przedstawienia nowo wprowadzonych rozwiązań w ramach funkcjonowania systemu ochrony ludności w Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z powyższym przedmiotem badań jest organizacja ochrony ludności w Polsce w kontekście obowiązujących uregulowań prawnych.

Celem badań jest wskazanie obowiązującej organizacji systemu ochrony ludności w Polsce oraz jego elementów w kontekście rozwiązań wynikających z obowiązujących aktów prawnych.

Rozwiązanie powyższego problemu głównego determinuje konieczność wskazania następujących problemów szczegółowych:

1. Jaka jest rola i miejsce ochrony ludności w Polsce w systemie bezpieczeństwa narodowego?
2. Jakie są elementy systemu ochrony ludności w Polsce?
3. Jakie są zadania poszczególnych elementów systemu ochrony ludności w Polsce?
4. Jakie akty prawne regulują funkcjonowanie ochrony ludności w Polsce?

W celu rozwiązania tak zdefiniowanych problemów szczegółowych autor wykorzystał niżej wymienione metody badawcze:

- a. metodę analizy – umożliwiającą wskazanie wzajemnych powiązań w badanym obszarze i analizy literatury przedmiotu w kontekście prawno-organizacyjnych rozwiązań dotyczących ochrony ludności;
- b. metodę syntezy – stanowiącą odwrócenie metody analizy, pozwala na sformułowanie ogólnych wniosków, które są szczególnie istotne w zakresie funkcjonowania ochrony ludności;

- c. metodę abstrahowania – pozwalającą wyłączyć cechy i skupić wysiłki badawczy na kluczowych z perspektywy przedmiotu badań aspektach;
- d. metodę interpretacji – pozwalającą na wyciągnięcie wniosków wynikających z analizy dokumentów normatywnych i literatury przedmiotu.

System bezpieczeństwa państwa

Realizacja kluczowych funkcji państwa warunkowana jest posiadaniem optymalnego systemu odpowiedzialnego za zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa. System bezpieczeństwa narodowego zdefiniowany został między innymi w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego z 2022 roku jako siły, środki i zasoby przeznaczone przez państwo do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, odpowiednio zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane².

W ramach głębszej analizy system bezpieczeństwa narodowego można zdefiniować jako zbiór wzajemnie powiązanych, wewnętrznie skoordynowanych elementów (podsystemów) kierowania oraz wykonawczych, dodatkowo powiązanych ze sobą podsystemem relacji porządkujących, które uwzględniają wspólną misję mającą na celu zapewnienie bytu i rozwoju, wolnego od zagrożeń i wszelkich zakłóceń w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym. Jego kluczowe elementy stanowią:

- podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym (w tym naczelny podsystem kierowania bezpieczeństwem narodowym);
- podsystem obronny państwa (w tym podsystemy ochronne; podsystemy społeczne oraz podsystemy gospodarcze)³.

Jako istotę systemu bezpieczeństwa narodowego należy traktować ściśle powiązaną i celowo wyodrębnioną całość podmiotów, środków i zasobów państwa przeznaczonych do realizacji zadań w obszarze bezpieczeństwa narodowego, właściwie zorganizowaną i przygotowywaną, jak również utrzymywaną i doskonałą⁴.

² Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Warszawa 2022. s. 4.

³ Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Warszawa 2014, s. 3–14.

⁴ W. Kitler (2019). *System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne. Wiedza obronna*. Warszawa, s. 9.

System ochrony ludności

Kluczowy element systemu bezpieczeństwa państwa, z punktu widzenia obszaru ochrony ludności, stanowią podsystemy ochronne definiowane jako zbiór szczegółowych podsystemów operacyjnych, dedykowany do ochrony państwa, jednostek, społeczeństwa, dóbr, środowiska naturalnego przed potencjalnymi zagrożeniami, które ograniczają właściwe funkcjonowanie państwa albo naruszają dobra narodowe podlegające szczególnej ochronie, we wszystkich stanach funkcjonowania państwa. W ramach powyższych podsystemów funkcjonuje między innymi podsystem ochrony ludności⁵. System ochrony ludności ma na celu ocalanie ludności cywilnej przed wszelkimi niebezpieczeństwami będącymi wynikiem działania sił przyrody i (lub) działalnością człowieka. Ponadto jego zadaniem jest przewyższanie negatywnych następstw oraz zapewnienie warunków niezbędnych do przetrwania ludności bez względu na okoliczności⁶.

Definicje ochrony ludności

Ochrona ludności stanowi obecnie jedno z zasadniczych zadań państwa ukształtowane na przestrzeni wieków. W ramach reakcji na niezbędną potrzebę bezpieczeństwa człowieka, wszystkie rozwinięte kraje świata posiadają systemy ochrony ludności. Ich zadaniem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa, zdrowia i życia ludności, jak również opieki i odpowiednich warunków do przeżycia na obszarze objętym konfliktem zbrojnym lub zagrożeniem o skali masowej. Właściwie zorganizowana i funkcjonująca ochrona ludności powinna być dostosowana do realizacji zadań w warunkach: pokoju, kryzysu, wojny i okupacji⁷.

Pojęcie „ochrona” definiowane jest jako zapewnienie komuś bezpieczeństwa przed stratą, zranieniem lub szkodą, czy innymi negatywnymi skutkami zdarzeń. Taka interpretacja wskazuje, że termin ten związany jest z człowiekiem. Dodatkowo w literaturze przedmiotu pojęcie ochrony ludności pojawia się najczęściej w kontekście ochrony lasów, zabytków, danych osobowych, środowiska, pracy, mienia i zdrowia. W związku z powyższym można przyjąć trzy obszary ochrony ludności, które dotyczą: człowieka, mienia i środowiska⁸.

⁵ Tamże, s. 29.

⁶ Tamże, s.18.

⁷ J. Trocha (2020). *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce, problemy, możliwości, perspektywy*. ASzWoj. Warszawa, s. 5.

⁸ B. Michailiuk, I. Denysiuk, W. Szulc (2021). *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*. Wiedza obronna. Warszawa, s. 121.

Ochrona ludności stanowi jedną z najważniejszych funkcji systemu bezpieczeństwa państwa. Ochrona życia, zdrowia i mienia to kluczowe potrzeby, jakie państwo jest zobligowane zapewnić swoim obywatelom, zgodnie z Art. 5. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. „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”⁹.

Z kolei Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 5 grudnia 2024 r. mówi, że „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”¹⁰.

Zadania ochrony ludności

Kluczowymi czynnikami warunkującymi właściwe funkcjonowanie ochrony ludności w Polsce są odpowiednie regulacje prawne, sprawnie działający system ochrony ludności, świadomość społeczeństwa oraz adekwatne przygotowanie organów, podmiotów i zasobów ochrony ludności. Fundament sprawnej realizacji zadań w tym zakresie stanowi właściwe przygotowanie administracji i określonych podmiotów państwowych do reagowania na wypadek wystąpienia zagrożeń. W ramach normalnego funkcjonowania państwa w czasie pokoju ochrona ludności jest skupiona na realizacji zadań poprzez podmioty ratownicze, co można traktować jako reagowanie doraźne, natomiast w sytuacjach kryzysowych realizacja zadań ochrony ludności częściowo odbywa się na podstawie Ustawy o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku.

Do zasadniczych zadań ochrony ludności wynikających z Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, należą szeroko pojęte przygotowania organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności, przygotowanie ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia, działania związane z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia.

⁹ Art. 5. Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

¹⁰ Art. 2. Ust.1. Ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).

Przygotowanie administracji publicznej to działania skupione na zapewnieniu ciągłości funkcjonowania organów administracji publicznej, organizowanie szkoleń i ćwiczeń organów ochrony ludności oraz podmiotów w celu przygotowania na wypadek wystąpienia zagrożenia. Przygotowanie ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia ma na celu zwiększanie świadomości zagrożeń i podniesienie społecznej odporności. W ramach tego obywatele mają być instruowani w zakresie zasad bezpieczeństwa, udzielania pierwszej pomocy, ewakuacji i ogólnego postępowania w sytuacjach zagrożeń. Do działań związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia można zaliczyć m.in. ocenę ryzyka, adekwatne przygotowanie do reagowania na zagrożenia, planowanie i przygotowanie do ewakuacji ludności, zabezpieczenia dóbr kultury oraz mienia, tworzenie warunków do utrzymania łańcucha dostaw towarów, świadczeń i usług. Działania związane z wystąpieniem zagrożenia dotyczą m.in. prowadzenia analizy i wymiany informacji, reagowania oraz podejmowania interwencji i działań ratowniczych oraz opieki zdrowotnej, rozpoznania i oceny zagrożeń, w kontekście m.in. powiadamiania, ostrzegania, alarmowania, ewakuacji ludności, ochronie ludności przed zagrożeniami CBRN, zapewnienia pomocy doraźnej poszkodowanym i funkcjonowania niezbędnej infrastruktury, organizowaniu i koordynowaniu udzielania i przyjmowania pomocy humanitarnej oraz doraźnym grzebaniu zmarłych¹¹.

Organy ochrony ludności

Na podstawie definicji pojęcia ochrony ludności zawartej w Ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej organy ochrony ludności określone zostały jako element systemu ochrony ludności, który stanowią organy administracji publicznej realizujące zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ludności poprzez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia. Organy ochrony ludności możemy podzielić na terytorialne organy ochrony ludności i pozostałe organy ochrony ludności. Do pierwszych należą wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, minister właściwy do spraw wewnętrznych, natomiast do pozostałych organów ochrony ludności zaliczamy marszałka województwa, ministra kierującego działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności i organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności¹².

¹¹ Art. 4. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

¹² Art. 2. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Podmioty ochrony ludności

Podmioty ochrony ludności są elementem systemu ochrony ludności, który odpowiedzialny jest za wykonywanie zadań w zakresie zapewnienia 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. Należy mieć na uwadze, że podmioty ochrony ludności realizują zadania w ramach swojej właściwości, a osoby niepełnoletnie, które są członkami albo pracownikami podmiotów, nie realizują w nich zadań ochrony ludności w zakresie działań ratowniczych. Pozostałe zadania mogą realizować za zgodą opiekunów prawnych tych osób.

Zgodnie z Ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej „do podmiotów ochrony ludności zalicza się:

1. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa;
2. jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
3. ochotnicze straże pożarne;
4. zakładowe straże pożarne;
5. zakładowe służby ratownicze;
6. gminne zawodowe straże pożarne;
7. powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne;
8. terenowe służby ratownicze;
9. związek ochotniczych straży pożarnych;
10. jednostki ratownicze, o których mowa w art. 15 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia
11. 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 275, 1222, 1692 i ...);
12. inspekcje i straże:
 - a. Inspekcja Ochrony Środowiska,
 - b. Państwowa Inspekcja Sanitarna,
 - c. Inspekcja Weterynaryjna,
 - d. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
 - e. Inspekcja Transportu Drogowego,
 - f. organy nadzoru budowlanego,
 - g. straże gminne;
13. Państwowa Agencja Atomistyki;
14. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy;
15. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
16. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe;
17. Zespół Pomocy Humanitarno-Medycznej;
18. centra powiadamiania ratunkowego;
19. jednostki organizacyjne pomocy społecznej;

20. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych;
21. Narodowy Fundusz Zdrowia;
22. podmioty lecznicze, w ramach, których funkcjonują jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 652 i 1222);
23. podmioty lecznicze prowadzące szpitale w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2024 r. poz. 799);
24. 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 281 i 1229) oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. poz. 2731);
25. 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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1154);
26. podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 714);
27. podmioty uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury, które zostały określone w:
 - a. ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 i ...),
 - b. ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U z 2022 r. poz. 2393), c) ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r. poz. 385), d) ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 87),
 - c. ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164);
28. Polski Czerwony Krzyż;
29. organizacje harcerskie oraz skautowe objęte Honorowym Protektoratem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
30. Caritas Polska i podmioty współpracujące;
31. Polski Związek Łowiecki;
32. Polski Związek Wędkarski;
33. Aeroklub Polski;
34. Służba Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego – ASAR;
35. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR;

36. 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1606);
37. służby i podmioty ratownictwa górniczego, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2024 r. poz. 1290);
38. podmioty wyznaczone przez organ ochrony ludności na podstawie art. 18;
39. podmioty, z którymi organ ochrony ludności zawarł porozumienie o wykonywaniu zadań na podstawie art. 19;
40. podmioty uznane przez organ ochrony ludności za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 20.”¹³.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż podmioty wskazane powyżej w ust. 1 pkt 21–23, podległe Ministrowi Obrony Narodowej stają się podmiotami ochrony ludności po wyrażeniu zgody postanowieniem Ministra Obrony Narodowej¹⁴.

Zasoby ochrony ludności

Kolejny element systemu ochrony ludności to zasoby ochrony ludności, który stanowi personel wykonujący zadania ochrony ludności wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań¹⁵. Są one niezbędne w zakresie udzielania pomocy doraźnej i humanitarnej. Obejmują w szczególności zapasy wody i środki do jej magazynowania, uzdatniania i transportu, stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu, jak również paliwa i zapasowe źródła energii, zapasy żywności, odzież, środki sanitarne i higieniczne oraz leki i wyroby medyczne¹⁶.

Podstawy prawne

Najważniejszy akt prawny w Polsce, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku mówi, że obowiązkiem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, a organem odpowiadającym

¹³ Art.17. Ust. 1. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

¹⁴ Art.17. Ust. 2. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

¹⁵ Art. 3. Ust. 8. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

¹⁶ Art. 33. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne jest Rada Ministrów¹⁷. W sytuacji szczególnego rodzaju zagrożenia ustawa zasadnicza umożliwia wprowadzenie stanów nadzwyczajnych, w zależności od rodzaju niebezpieczeństwa. W polskim systemie prawnym wyróżniamy trzy stany nadzwyczajne: stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy i stan wojenny, które wprowadzane są w drodze rozporządzenia w przypadku, gdy zwykle konstytucyjne środki są niewystarczające.

Od długiego czasu trwały prace nad ustawą o ochronie ludności i na przestrzeni lat opracowano kilka projektów ustawy, których celem było uporządkowanie regulacji prawnych w przedmiotowym obszarze i zakończenie konfliktu zadaniowego pomiędzy systemami i zakresami kompetencyjnymi¹⁸. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi najważniejszy dokument regulujący funkcjonowanie ochrony ludności w Polsce, który określa m.in. zasadnicze zadania ochrony ludności, wskazuje organy i podmioty je realizujące, zasady planowania ochrony ludności, zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach, zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony oraz finansowanie ochrony ludności. Dodatkowo wskazuje, że zadania ochrony ludności realizowane są również w oparciu o inne przepisy prawa, „w szczególności na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 oraz z 2024 r. poz. 1717), ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), 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 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091 oraz z 2024 r. poz. ...) oraz ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248, 1585 i ...)”¹⁹.

Ponadto w polskim systemie prawnym istnieje szereg innych aktów prawnych związanych z ochroną ludności. Na uwagę zasługują:

- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351 ze zm.);
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229 ze zm.);

¹⁷ Art. 146. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483).

¹⁸ J. Trocha (2020). *Propedeutyka ochrony ludności w Polsce, problemy, możliwości, perspektywy*. ASzWoj. Warszawa, s. 111–113.

¹⁹ Art. 5. Ust.1. Ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410 ze zm.);
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym Dz.U. 2007 Nr 89 poz. 590.
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. 2013 poz. 1635 ze zm.);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie planów ochrony infrastruktury krytycznej (Dz.U. Nr 83 poz. 542)
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2017 poz. 1319).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz.U. 2019 poz. 1213).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowej zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. 2025 poz. 136).
- 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 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025 poz. 235).
- 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).
- 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).
- 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).

Liczba aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa obywateli jest znacznie większa i nie sposób wskazać je wszystkie a jednocześnie nie jest zamknięta, gdyż ze względu na wejście w życie nowej ustawy sukcesywnie publikowane będą kolejne akty wykonawcze. Kluczowe natomiast na tę chwilę, w kontekście realizacji zadań w ramach ochrony ludności, wydają się być rozporządzenia MSWiA regulujące kwestię programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia, w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo

ich części za budowle ochronne oraz w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.

Zgodnie z Rozporządzeniem 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, określone zostały programy szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla:

- osób pełniących funkcję ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu i kierowników urzędów centralnych;
- osób pełniących funkcję wojewodów i marszałków;
- starostów;
- wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- kadry w urzędach obsługujących organy ochrony ludności oraz w innych urzędach, jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego i organach jednostek pomocniczych gminy;
- osób posiadających przydziały mobilizacyjne obrony cywilnej;
- kadry podmiotów ochrony ludności;
- członków zrzeszeń i przedsiębiorców;
- dla ludności²⁰.

Przedmiotowe programy zostały podzielone na programy szkolenia zasadniczego oraz aktualizującego i prowadzone są dla wyżej wymienionych osób. Każdy z programów został szczegółowo opisany ze wskazaniem celu szkolenia, jego uczestników, formy organizacji szkolenia, zakresu tematycznego (ze wskazaniem modułów) oraz sposobu weryfikacji osiągnięcia celu szkolenia.

Kolejny akt wykonawczy, który reguluje ważną część obszaru ochrony ludności to Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne, zgodnie z którym, dotychczasowa budowla ochronna może być uznana za budowlę ochronną, jeżeli zapewnia określone funkcje ochronne przed zagrożeniami, takimi jak klęski żywiołowe, zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub działania wojenne²¹. Dodatkowo powinna zabezpieczać obywateli m.in. przed odłamkami amunicji, promieniowaniem, pożaru, falą uderzeniową wybuchu, skażeniem środowiska wewnętrznego w budowni na skutek działania środków chemicznych, biologicznych lub promieniotwórczych, wstrząsem oddziałującym na konstrukcję oraz wyposażenie budowli ochronnej, z zastrzeżeniem

²⁰ 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).

²¹ § 2.1. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025 poz. 235).

zakresu przewidzianego dla danej kategorii odporności budowli ochronnej w rozporządzeniu²².

Rozpatrując aktualne akty wykonawcze, należy również zwrócić uwagę na Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, które określa szczegółowy zakres i sposób organizowania oraz prowadzenia ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Zgodnie z powyższym aktem prawnym przedmiotowe ćwiczenia swoim zakresem obejmują m.in. przygotowanie osób zajmujących stanowiska kierownicze do koordynowania działań w ramach ochrony ludności i doskonalenie ich indywidualnych umiejętności z zachowaniem zdolności ciągłości działania w warunkach niedoboru zasobów. Dodatkowo mają za zadanie sprawdzić gotowość, sprawność i zdolności do współdziałania podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej podczas katastrof naturalnych, awarii technicznych lub sytuacji kryzysowych. Ponadto mają za zadanie doskonalić działanie zespołowe podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej i zweryfikować współpracę podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej, w kontekście organizacji łączności, wymiany i ochrony informacji, procedur ratowniczych. Ćwiczenia mogą być organizowane w formie sztabowej jako gry decyzyjne z zadaniem doskonalenia procesu informacyjno-decyzyjnego, formułowania oceny i identyfikacji zagrożeń lub jako treningi doskonalące praktyczne umiejętności. Ćwiczenia z udziałem rzeczywistych sił i środków wiążą się z bezpośrednią obecnością wyznaczonych podmiotów w miejscu realizacji ćwiczeń i wykonywaniu określonych zadań. Organ ochrony ludności wyznacza kierownika ćwiczeń, który odpowiedzialny jest za opracowanie dokumentacji dotyczącej przygotowania i przeprowadzenia ćwiczeń oraz jego koordynację i monitorowanie przebiegu. W ramach realizacji ćwiczeń przeprowadzana jest procedura alarmowania i wykonywanie zadań wynikających z przyjętego scenariusza. Następnie odbywa się podsumowanie, zakończenie i powrót ćwiczących do własnych zadań. W ciągu 30 dni od zakończenia ćwiczeń sporządzany jest raport zawierający podsumowanie ćwiczeń, wnioski i rekomendacje²³.

²² § 2.1.2. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne.

²³ 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).

Wnioski

Ochrona ludności stanowi jeden z filarów systemu bezpieczeństwa narodowego, funkcjonując w ramach podsystemu ochronnego. Jej zasadniczym zadaniem jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa obywatelom oraz skuteczna ochrona przed różnorodnymi zagrożeniami. Podstawowy cel ochrony ludności to nie tylko zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa społeczeństwu, lecz również prowadzenie kompleksowych, wielowymiarowych działań, aby zapobiegać wszelkim zagrożeniom, które mogą zaburzyć prawidłowe funkcjonowanie struktur państwowych bądź naruszyć szczególnie cenne dobra narodowe. W ramach systemu bezpieczeństwa narodowego ochrona ludności koncentruje się na zabezpieczeniu ludności cywilnej przed konsekwencjami zdarzeń wynikających zarówno z działalności człowieka, jak i sił przyrody. Do kluczowych zadań należy także minimalizowanie negatywnych skutków negatywnych zdarzeń oraz tworzenie warunków umożliwiających przetrwanie społeczeństwa nawet w najbardziej ekstremalnych sytuacjach.

Skuteczność ochrony ludności w Polsce opiera się na odpowiednich regulacjach prawnych, sprawnie funkcjonującym systemie ochrony oraz wysokiej świadomości społecznej. Instytucje państwowe muszą być przygotowane do szybkiego i adekwatnego reagowania na różnorodne zagrożenia. W czasie pokoju działania prowadzą przede wszystkim wyspecjalizowane służby ratownicze, jednak kluczowe znaczenie ma także indywidualna postawa każdego obywatela. Przygotowanie administracji obejmuje organizację szkoleń i ćwiczeń, natomiast równie istotna jest edukacja społeczeństwa w zakresie zasad bezpieczeństwa oraz rozwijania umiejętności reagowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. W związku z powyższym bardzo istotne jest prowadzenie działań prewencyjnych polegających na ocenie ryzyka, planowaniu ewakuacji oraz zabezpieczeniu majątku na wypadek zagrożenia, natomiast w momencie wystąpienia niebezpieczeństwa na właściwej koordynacji i realizacji akcji ratowniczych, ostrzegania ludności, udzielania pomocy medycznej, ochrony przed zagrożeniami CBRN, zapewnieniu ciągłości funkcjonowania infrastruktury oraz koordynacji pomocy humanitarnej.

Należy mieć na uwadze, że permanentna zmienność i nieprzewidywalność zdarzeń związane z naturą świata, przyrody oraz życia społecznego, przy jednoczesnym rozwoju cywilizacyjnym warunkują istotne trudności w aspekcie podstaw prawnych, które często nie nadążają za zmianami w zakresie uwarunkowań społecznych. Proces legislacyjny prowadzący do zmian prawnych jest bardzo długi ze względu na implikowanie ich nie tylko w zakresie prawnym, ale i społecznymi oraz finansowym, z którym mają do czynienia wszystkie wolne państwa świata. Zważywszy na fakt, iż filarem skutecznej realizacji zadań w zakresie ochrony ludności są odpowiednio przygotowane regulacje prawne, powinny one kompleksowo

obejmować funkcjonowanie ochrony ludności, w szczególności tej, która jest postrzegana jako działania zmierzające do zapewnienia bytu człowieka, bez względu na rodzaj i przyczyny jego niebezpieczeństwa²⁴.

Ukonstytuowanie ochrony ludności w systemie prawnym stanowi nie-małe wyzwanie dla każdego państwa. W polskim systemie prawnym zgodnie z Ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej z dnia 5 grudnia 2024 r. w ramach systemu ochrony ludności funkcjonują organy, podmioty i zasoby ochrony ludności jako jego kluczowe elementy. Powyższy akt prawny po raz pierwszy w kompleksowy sposób porządkuje zadania ochrony ludności i wskazuje organy odpowiedzialne za ich realizację oraz zasady planowania i finansowania ochrony ludności, funkcjonowania obiektów ochronnych a także systemów alarmowania i proces realizacji szkoleń. W związku z wejściem w życie przedmiotowej ustawy publikowane będą kolejne akty wykonawcze, jednak należy mieć świadomość, że proces implementacji będzie wymagał konsekwentnej polityki państwa oraz wieloletniego wdrażania regulacji prawnych i działań różnych podmiotów i instytucji w tym obszarze.

Ponadto należy pamiętać, że odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie ochrony ludności w Polsce ponoszą w równym stopniu rząd, jak i samorząd a indywidualna i grupowa umiejętność obywateli w zakresie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach nadzwyczajnych stanowi jeden z kluczowych elementów warunkujących właściwe funkcjonowanie całego systemu ochrony ludności. Odpowiednie regulacje prawne to konieczność i podstawa do przygotowania rozwiązań w celu podniesienia poziomu odporności państwa i społeczeństwa. Od skuteczności systemu, opierającego się na odpowiednich podstawach prawnych, często zależy zdrowie i życie ludzkie.

Bibliografia

- Kitler W., Bezpieczeństwo narodowe RP, Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system. AON 2011.
- Kitler W, System bezpieczeństwa narodowego RP – aspekty prawno-organizacyjne. Wiedza obronna, 2019.
- Michailiuk B., Denysiuk I., Szulc W. (2022). Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny, Warszawa.
- Michailiuk B., Denysiuk I., Szulc W. (2021). Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy. Wiedza obronna. Warszawa.
- Michailiuk B. (2015). Funkcjonowanie budowli ochronnych w aspekcie ochrony ludności. W Kopczewski M., Kurkiewicz A., Mikołajczak S. (red.). Paradygmaty

²⁴ M. Kopczewski, M. Kurkiewicz, A. Mikołajczak (2015). *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa. Tom 2. Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa. Poznań, s. 592.*

- badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa. tom 2, Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań.
- Trocha J. (2020). Propedeutyka ochrony ludności w Polsce, problemy, możliwości, perspektywy. Warszawa.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351 ze zm.);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowej zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. 2025 poz. 136).
- 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 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025 poz. 235).
- 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).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. 2025, poz. 235)
- Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2014 roku, Warszawa.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP z 2022 roku, Warszawa.

Streszczenie

Ochrona ludności jest jedną z najważniejszych funkcji systemu bezpieczeństwa państwa. Ochrona życia, zdrowia i mienia to kluczowe potrzeby, które państwo jest zobowiązane zapewnić swoim obywatelom. W celu skutecznej realizacji zadań w tym zakresie, konieczne jest wdrożenie odpowiednio przygotowanych regulacji prawnych, które stanowią podstawy przygotowania państwa do prawidłowego funkcjonowania w sytuacjach nadzwyczajnych. Niezależnie od rodzaju zagrożeń państwo musi dysponować odpowiednimi narzędziami do koordynowania działań w celu zapobiegania, odpowiedniego reagowania oraz minimalizowania ryzyka potencjalnych strat i szkód wykorzystując dedykowany do tego system ochrony ludności, od którego sprawności zależy często zdrowie i życie człowieka.

Civil Protection in the Light of the Applicable Legal Framework

Abstract

Civil protection is one of the most essential functions of the state security system. Protection of life, health and property are key needs that the state government is obliged to provide to its citizens. In order to effectively execute tasks in this area, the appropriately prepared legal regulations, have to be implemented. Regardless of the type of threats, the state must take proper tools to coordinate actions to prevent, respond and minimize the risk of potential losses and damage, by efficiently functioning system. Therefore, human health and life depend on an effective system of civil protection.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, podstawy prawne, system ochrony ludności

Key words: civil protection, legal framework, civil protection system