

DYLEMATY WYNIKAJĄCE Z TWORZENIA ZASOBÓW OCHRONY LUDNOŚCI I WPROWADZANIA W ŻYCIE PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OBIEKTÓW ZBIOROWEJ OCHRONY NA PODSTAWIE USTAWY Z DNIA 5 GRUDNIA 2024 R. O OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ

*dr Tomasz Wierzbica*

## Wstęp

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, dalej: UOC) tworzy system, w ramach którego różnorodne podmioty realizują zadania na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego – zarówno w obliczu zagrożeń niemilitarnych, jak i militarnych. Do takich organizacji należy zaliczyć m.in. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, NGO czy służby, inspekcje i straże. W ogólnym zamyśle nowy akt prawny jest z całą pewnością krokiem w stronę zapewnienia większego stopnia bezpieczeństwa ludności i sprawniejszego przejmowania kontroli nad zagrożeniami. Wynika to z dosyć oczywistej konstatacji, że skoro do omawianych przedsięwzięć zaangażowanych zostanie więcej sił i środków, to niwelowanie skutków zdarzeń losowych powinno być przeprowadzane w sposób szybszy i efektywniejszy. Problemem jest jednak również dosyć oczywisty dysonans, który może towarzyszyć wdrażaniu przepisów ustawy i aktów wykonawczych w poszczególnych środowiskach.

Z tego powodu w niniejszej publikacji postanowiono skonfrontować następujące perspektywy: (1) poglądy przedstawione w przestrzeni publicznej, które dotyczą zagadnień merytorycznych poświęconych UOC; (2) stanowiska wyrażone w przepisach prawa wraz z ich praktyczną interpretacją. Pierwszym przedmiotem poczynionych analiz było wskazanie problematycznych aspektów wprowadzania w życie przepisów UOC w kontekście tworzenia zasobów ochrony ludności oraz warunków ich wykorzystania. Drugim był sposób tworzenia obiektów zbiorowej ochrony, czyli schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia na terenach gmin, powiatów i województw. Wskazane dwa obszary, z uwagi na dosyć szeroki zakres przedmiotowy, pozwalają trafnie wskazać ogólny stopień jakości tych przepisów oraz efektywności wprowadzania ich w życie.

Szczegółowej analizie poddano dwa duże obszary zadaniowe, jakimi są organizacja zasobów ochrony ludności i obiektów zbiorowej ochrony. Wpisują się one zarazem w kluczowe obszary działania, które określono w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, przyjętym Uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026<sup>1</sup>.

Główny trzon analiz poświęconych zasobom ochrony ludności został oparty na art. 33 ust. 1 i 3 UOC. Wynika to z faktu, że we wskazanych przepisach ustawodawca uregulował większość obowiązków spoczywających na organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w kontekście budowania omawianych elementów systemu ochrony ludności. Rozważania dotyczące organizowania obiektów zbiorowej ochrony zostały oparte na przepisach ujętych w rozdziale 9 UOC oraz w wybranych aktach wykonawczych, w których określono szczegółowe parametry obiektów zbiorowej ochrony. W tym miejscu należy jednak wyraźnie oddzielić od siebie pojęcia organizowania schronów, ukryć lub miejsc doraźnego ukrycia od ich udostępniania. We wspomnianym rozdziale 9 ustawodawca uregulował bowiem oba zagadnienia. Z uwagi na temat niniejszej publikacji w analizie uwzględniono jedynie te przepisy, które odnoszą się do tworzenia omawianych obiektów.

### **System zasobów ochrony ludności – właściwość kompetencyjna w zakresie ich tworzenia na terenie gminy i powiatu oraz zasady dysponowania nimi**

Aby zachować precyzję w prowadzonych rozważaniach, niezbędne jest dokładne wyjaśnienie pojęcia „zasoby ochrony ludności”. Zostało ono rozwinięte w art. 3 pkt 8 UOC. Do „zasobów” należy zaliczyć: „personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań”. Uszczegółowienia wspomnianego przepisu trzeba szukać w Uchwale Nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026<sup>2</sup>. W dokumencie przyjęto m.in. następujące założenie: „Odbudowa zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej będzie realizowana w różnych formach przedsięwzięć. Przewiduje się uzupełnienie magazynów z wyposażeniem i sprzętem na potrzeby ochrony ludności wobec zagrożeń ponadlokalnych, jak również na potrzeby wsparcia

<sup>1</sup> 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. z 2025 r. poz. 541, s. 22, <https://www.gov.pl/web/mswia/program-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-na-lata-20252026> [data dostępu: 28.05.2026].

<sup>2</sup> Na podstawie art. 7 UOC podstawą finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej.

organów OLiOC [ochrony ludności i obrony cywilnej – T.W.] i podmiotów OLiOC, w zapewnieniu zasobów niezbędnych do wykonywania zadań przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia. Wdrożone zostaną mechanizmy utrzymania i rozwoju gotowości organów i podmiotów OLiOC, w tym organizacji pozarządowych”<sup>3</sup>. Wskazany wyznacznik zapewnienia wykonywania zadań przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia znajduje swoje rozszerzenie w art. 33 ust. 3 UOC. Wydaje się, że założenie przyjęte w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 stanowi sprzyjanie trendowi obecnemu w funkcjonującym w gminach i powiatach systemie zarządzania kryzysowego. W literaturze wskazuje się, że w przygotowaniu gminnych planów zarządzania kryzysowego uczestniczyli przedstawiciele komend Państwowej Straży Pożarnej w 27% badanych przypadków, podczas gdy odsetek członków zarządów oddziałów gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP wyniósł 76%. Jednocześnie wskazano, że przedstawiciele wspomnianej jednostki zawodowej straży pożarnej uczestniczyli w przygotowywaniu planów zarządzania kryzysowego na poziomie powiatowym w 100% przypadków<sup>4</sup>. Warto podkreślić, że dokument planistyczny, do którego odnoszą się przywołane badania, stanowi punkt wyjścia do podejmowania kontroli nad zdarzeniami losowymi zarówno w ramach zarządzania kryzysowego, jak i ochrony ludności i obrony cywilnej<sup>5</sup>. Wskazane w przywołanych badaniach<sup>6</sup> wyniki stanowią odzwierciedlenie fazy planistycznej, natomiast założenie poczynione w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 jest jego emanacją w fazie reagowania. Partycypacja podmiotów ochrony ludności, takich jak Państwowa Straż Pożarna czy zarządy oddziałów gminnych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, w procesie tworzenia charakteryzowanych planów z całą pewnością wspiera założenia poczynione przez Radę Ministrów w zakresie tworzenia mechanizmów utrzymania i rozwoju gotowości organów i podmiotów do reagowania na zagrożenia. Wskazany pogląd i zamierzenie wyrażone w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 są szczególnie istotne w kontekście zastrzeżeń poczynionych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jej kontrolerzy stwierdzili m.in.

<sup>3</sup> Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, s. 18.

<sup>4</sup> M. Kędzierska, A. Banulska, E. Sobór, *Zarządzanie kryzysowe w gminach i powiatach – stan faktyczny i oczekiwania w świetle badań ankietowych*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2014, t. 1, s. 134–136, <https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-a0fa7a3f-c652-484b-82f5-d1d6b24e8023?> [data dostępu: 28.05.2026].

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 UOC podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej są obowiązane do współpracy z organami ochrony ludności i obrony cywilnej, stosownie do swoich możliwości, kompetencji, obszaru działania oraz zakresu działania ujętego w planach, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym ((Dz.U. z 2023 r. poz. 122 oraz z 2024 r. poz. 834, 1222, 1473, 1572 i 1907), i planach ciągłości działania.

<sup>6</sup> M. Kędzierska, A. Banulska, E. Sobór, *Zarządzanie kryzysowe w gminach i powiatach – stan faktyczny i oczekiwania w świetle badań ankietowych*, s. 134–136.

brak kompatybilności tych planów na szczeblu gminny z innymi planami operacyjnymi, w szczególności ochrony przed powodzią<sup>7</sup>.

Dodatkowo należy zauważyć, że szeroki katalog podmiotów ochrony ludności, który został ujęty w art. 17 ust. 1 UOC, koresponduje z poglądami badaczy. W literaturze wskazuje się, że: „Zapobieganie musi być włączone do wszystkich programów rozwojowych społeczeństwa [...]. Zapobieganie polega na budowaniu odpornego na zagrożenia społeczeństwa, a nie tworzeniu «sztabów», «szczebli» czy «organów» niezależnie od tego, jak cudacznie by się one nazywały”<sup>8</sup>. Podmioty ochrony ludności to głównie, przyszli beneficjenci systemu zasobów ochrony ludności. Wiele spośród wskazanych organizacji to organizacje pozarządowe. Można zatem mieć nadzieję, że pewnego rodzaju transfer wiedzy o systemie ochrony ludności na poziomie gminnym i powiatowym zostanie przekazany również na rzecz członków tychże NGO. To natomiast powinno przyczynić się do budowania społecznej odporności na zagrożenia, opartej na świadomości funkcjonowania bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu systemowym.

Aby zweryfikować teoretyczne założenia wskazane w literaturze przedmiotu, konieczne wydaje się przeanalizowanie głównego przepisu z UOC, który konstytuuje funkcjonowanie systemu zasobów ochrony ludności, a więc art. 33 ust. 3. Zgodnie z nim: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie:

- 1) zapewnienia dostępu do wody i żywności;
- 2) zapewnienia dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej;
- 3) wsparcia realizacji zadań ratowniczych;
- 4) zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności;
- 5) zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 6) zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności;
- 7) funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony”.

System zasobów ochrony ludności i ich organizacja na poziomie jednostek samorządu terytorialnego z całą pewnością może przyczynić się do bardziej kompleksowego

<sup>7</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP, 7.10.2011, s. 19, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3352,vp,4398.pdf> [data dostępu: 8.06.2026].

<sup>8</sup> J. Gołębiowski, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 130, <https://open.icm.edu.pl/items/5e8d6567-374f-4867-bf9e-c7d736d60a1d> [data dostępu: 28.05.2026].

reagowania na mogące wystąpić zagrożenia. Należy jednak omówić konsekwencje płynące z wprowadzenia w życie wspomnianego obowiązku.

Po pierwsze, art. 33 ust. 3 UOC określa zadania własne w szczególności organów wykonawczych gmin i powiatów<sup>9</sup>. W tym kontekście należy połączyć wspomnianą kompetencję z dosyć oczywistą konstatacją, że zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego są skończone<sup>10</sup>. Oznacza to, że tworzenie zasobów ochrony ludności, które przecież nie są jedynym nowym zadaniem przypisanym wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) i starostom, stanowić będzie zupełnie nowe obciążenie budżetów własnych, i to w wielu wymiarach. Zostało to wyrażone przez ustawodawcę w uzasadnieniu do UOC: „Ze względu na szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego organy samorządu terytorialnego odgrywają pierwszoplanową rolę w ochronie ludności. Do zadań tych organów w szczególności należą kwestie zapewnienia bezpieczeństwa, wykrywania i rozpoznawania zagrożeń, zapewnienia warunków do ochrony ludności, ostrzegania i alarmowania ludności o zagrożeniach, tworzenia zasobów ochrony ludności oraz przygotowywania do ich funkcjonowania jako obrony cywilnej w czasie stanu wojennego lub wojny”<sup>11</sup>.

Taki pogląd wypracowany przez ustawodawcę może wydawać się kontrowersyjny w świetle art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483). Zgodnie z nim do zadań Rady Ministrów należy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego, co oznacza, że również zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej powinny być tak traktowane. Niemniej jednak należy pamiętać o wykładni przepisów wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny. W tym kontekście sędziowie orzecznicy zauważyli, że: „W świetle art. 163 konstytucji, samorząd

---

<sup>9</sup> Wynika to z faktu, że zgodnie z zasadą subsydiarności w pierwszej kolejności działania podejmują te organy administracji publicznej, które są najbliższe obywatela. Trudno przypuszczać, że w gminie X, z chwilą wystąpienia zagrożenia, terytorialnym organem ochrony ludności, który jako pierwszy uruchomi zasoby, będzie minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jednocześnie w art. 34–36 UOC ustawodawca wyraźnie wskazał na potrzebę wspierania organów wykonawczych gmin z chwilą, gdy zagrożenie przerodziło ich możliwości reagowania. Trzeba jednak zauważyć, że wartości graniczne zasobów, jakie powinni posiadać wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) i starostowie, nie zostały jednoznacznie określone. Konieczne jest raczej definiowanie owych wartości na płaszczyźnie planistycznej. Taki proces siłą rzeczy wymaga wielu lat wzajemnego dopracowania. Również ponadlokalność zagrożeń podniesiona w ustawie nie została dokładnie sparametryzowana, co także wymaga, aby owo zagadnienie zostało uszczegółowione w terenie. Oczywiście jest, że do tego czasu ciężar organizacji zasobów i ich wykorzystania musi przede wszystkim dotyczyć jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 154 ust. 1 UOC finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów województw. Oczywiście należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje, niemniej jednak należy pamiętać, że wsparcie administracji rządowej nie jest obligatoryjne i automatyczne. Ponadto w art. 155 ust. 1 tej samej ustawy wskazano, że na finansowanie zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej przeznaczają się corocznie środki w wysokości nie niższej niż 0,3% produktu krajowego brutto. Wskazana wartość wydaje się duża, natomiast podkreślić należy, że przed dniem wejścia w życie UOC nie przeprowadzono rzetelnych badań w terenie, które obrazowałyby, jakie środki finansowe z budżetu państwa będą adekwatne do potrzeb.

<sup>11</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i o obronie cywilnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1907, s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664-uzasadnienie.docx> [data dostępu: 27.04.2026].

terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Nowe kompetencje tak jak i nowe zadania mogą być nałożone na właściwe organy władzy publicznej tylko w drodze ustawy. Skoro w drodze ustawy kompetencje takie zostały nałożone na organy administracji rządowej, to też tylko w takiej drodze możliwe jest ich odebranie oraz przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego<sup>12</sup>. Właśnie w tym duchu wprowadzona została omawiana zmiana. Wprawdzie zadania z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego są domeną administracji rządowej, to wskutek wejścia przepisów UOC w życie do tej sfery bardzo mocno wciągnięto jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – „zrzucono” na nie obowiązek finansowania wspomnianych zadań. Nie powinno tego faktu zaciemniać przyznawanie dotacji na rozwój systemu zasobów ochrony ludności. Pamiętać bowiem należy, że wspomniane wsparcie może być przyznane, ale nie musi, a co więcej, władztwo w zakresie ilościowym i rodzajowym udzielanego wsparcia również pozostaje poza zakresem organów wykonawczych gmin i powiatów<sup>13</sup>. Wydaje się, że celem ustawodawcy było zwiększenie partycypacji w szczególności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów w fazie reagowania na zagrożenia. Wynika to z samej użyteczności zasobów, które mają być zapewnione na mocy art. 33 ust. 3 UOC. W tym

<sup>12</sup> Wyrok TK z 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 20/99, Dz.U. z 2000 r. nr 52, poz. 632, s. 39. Teza: „1. Art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239) jest zgodny z art. 2, 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607); 2. Art. 80 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt. 1 nie jest niezgodny z art. 2, 167 ust. 1 i 4 konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego; 3. Art. 47 ust. 2 ustawy wymienionej w pkt. 1 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji przez to, że nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji oraz z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. II. Na mocy art. 190 ust. 3 konstytucji określa termin utraty mocy obowiązującej art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872; zm.: Nr 162, poz. 1126; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 12, poz. 136, Nr 17, poz. 228, Nr 19, poz. 239) oraz wydanych w wykonaniu delegacji ustawowej rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów – na dzień 25 czerwca 2001 r.”

<sup>13</sup> W tym kontekście warto przytoczyć obiektywne wyrażone przez Prezydenta Częstochowy, który na posiedzeniu Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywatelskiego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 17 października 2025 r. powiedział: „Albo zabierzcie całą Ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej samorządom do wykonywania i dajcie ją służbom, typu Straż Pożarna, wojsko, Policja, MON itd., i wtedy będziemy mieć przynajmniej jasność, dlaczego to tak jest, i wiemy, kto za to odpowiada, i my w ogóle nie musimy się do tego mieszać, albo jeżeli mamy być w tym procesie, mamy brać udział w tym wszystkim: w tych zakupach, w tym osłanianiu mieszkańców itd., to traktujcie nas poważnie [...]. Bo niestety, ale wszystkie dotychczasowe działania pokazują pewien obraz. Jest on następujący: kasa idzie i służy na finansowanie służb podległych np. MSWiA. Mówimy tu o Straży Pożarnej, która bierze gros ze środków, które są na ten cel przeznaczone. Ewentualnie rzucane są też tam takie rzeczy, których nie rozumiemy, jak te czujki. [...] Nam brakuje pieniędzy w systemie, żeby kupować te rzeczy, które są rzeczywiście potrzebne samorządom. My jesteśmy blokowani, żeby z tych pieniędzy nie kupować rzeczy, które są zapotrzebowane, i dowiadujemy się w trakcie gry właściwie, że się zmienia zasady [...]. Po co to wszystko? Jeżeli chcecie te wszystkie pieniądze przerzucić na finansowanie swoich służb, to wyłączcie z tego samorządy. A jeżeli mamy w tym systemie być, to traktujmy się poważnie”. A. Dąbrowska, *O zmianach w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej – podsumowanie posiedzenia Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywatelskiego KWRiST*, „Dziennik Warto Wiedzieć”, 21.10.2025, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/78286-o-zmianach-w-programie-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-podsumowanie-posiedzenia-zespołu-ds-administracji-publicznej-i-bezpieczenstwa-obywatelskiego-kwrist?> [data dostępu: 23.04.2026].

kontekście, poza oczywistymi kosztami zakupu sprzętu i wyposażenia w ramach wypełnienia obowiązków wynikających z analizowanego przepisu, warto pamiętać również o niezwykle trudnym do formalnego uregulowania zagadnieniu dysponowania tymi zasobami. UOC nakazuje dosyć formalnie podchodzić do kwestii np. wyznaczania podmiotów ochrony ludności<sup>14</sup> spośród podmiotów podległych organowi wykonawczemu gminy lub powiatu i przez niego nadzorowanych. W opinii autora artykułu jest to bardzo dobry przepis, ponieważ prowadzi do jednoznacznego wskazania warunków, na podstawie których dany podmiot i tym samym jego pracownicy mają być dysponowani do potencjalnych działań. Pamiętać bowiem należy, że zgodnie z art. 151<sup>5</sup> ustawy z dnia 26 kwietnia 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141) pracodawca może zobowiązać pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami funkcjonowania jednostki w gotowości do wykonywania czynności służbowych wynikających z umowy o pracę w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę (dyżur). Należy jednak pamiętać, że jeżeli wspomniany dyżur nie jest w danej jednostce ustanowiony, wówczas pracownik nie ma obowiązku podjęcia pracy. Trzeba natomiast mieć na uwadze dosyć oczywisty fakt, że wystąpienie zdarzeń losowych nie jest z góry znane. O ile formacje takie jak Policja lub Państwowa Straż Pożarna funkcjonują w trybie całodobowym i analizowany problem w ich środowisku organizacyjnym nie istnieje, o tyle terytorialne organy ochrony ludności mogą mieć realne problemy w uruchamianiu posiadanych zasobów w każdym czasie, czego ustawodawca, wprowadzając do obiegu prawnego UOC, nie zauważył. Omawiana kwestia jest w opinii autora niezwykle istotna i nie należy jej bagatelizować, ale w każdej gminie oraz powiecie konieczne jest jej precyzyjne uregulowanie. Wskazanie najważniejszych przeszkód związanych z projektowaniem dyspozycyjności przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz starostów przekracza zakres tematyczny niniejszej publikacji, niemniej jednak możliwe jest ich odnalezienie w literaturze przedmiotu<sup>15</sup>. Wskazane dylematy nie są jedynymi. Tomasz Pawłuszko stwierdza, że: „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

---

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 18 ust. 2 UOC, wyznaczając jednostkę organizacyjną albo spółkę jako podmiot ochrony ludności, organ wyznaczający określa w szczególności zakres zadań podmiotu ochrony ludności i sposób współpracy podmiotu ochrony ludności z organem ochrony ludności.

<sup>15</sup> Wierzbiца T., *Dyspozycyjność pracowników urzędów gmin i starostw powiatowych w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, „Opinie i Komentarze FRDL” 2025, nr 12. [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE\\_I\\_KOMENTARZE\\_FRDL/2025/opinie\\_i\\_komentarze\\_DYSPOZYCYJNOSC\\_PRACOWNIKOW\\_URZEDOW.pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2025/opinie_i_komentarze_DYSPOZYCYJNOSC_PRACOWNIKOW_URZEDOW.pdf) [data dostępu: 27.04.2026].

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<sup>16</sup>. Z tego względu należy powrócić do myśli Jana Gołębiowskiego przytoczonej na początku analizy, zgodnie z którą zapobieganie polega na budowaniu odpornego na zagrożenia społeczeństwa. Szansę na szybkie zbudowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej należy upatrywać w fakcie, że do szerokiej gamy podmiotów ochrony ludności ujętej w UOC należą także organizacje pozarządowe, co oznacza potencjalny wzrost obywatelskiej świadomości dotyczącej konieczności indywidualnego, oddolnego dbania o swoje bezpieczeństwo. Wydaje się, że w kontekście budowania społecznej odporności na zagrożenia oraz wzmacniania fazy reagowania na zdarzenia losowe zaproponowane rozwiązanie jest dobre, aczkolwiek nie można nazwać go „złotym środkiem”. Zaangażowanie do systemu ochrony ludności obywateli, którzy są zainteresowani współpracą na rzecz dobra wspólnego, z pewnością może przyczynić się do zwiększenia efektywności działania na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Pamiętać jednak należy, że ciężar odpowiedzialności zawsze spoczywać będzie na organach administracji publicznej, a w tym kontekście nie można mówić o przełomowej zmianie przepisów. Niemniej jednak zasadne jest pozwolenie na okrzepnięcie rozwiązań ustawowych na gruncie praktycznym, aby możliwe było dokonanie stosownej oceny przepisów UOC pod kątem ich skuteczności w perspektywie kilkuletniej.

Na obecnym etapie należy jednak podkreślić, że realne budowanie systemu zasobów może być trudne na poziomie gminnym lub powiatowym z powodu dwóch poniżej wymienionych problemów:

1. obciążenia finansowego gmin i powiatów wynikającego z konieczności zakupu i stałego utrzymywania sprzętu, wyposażenia, a także infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań, o których mowa w art. 33 ust 3 UOC;
2. niedostatecznego pochylenia się przez ustawodawcę nad zagadnieniem przydzielania pracowników jednostek samorządu terytorialnego do działań podczas akcji ratowniczych.

Wskazane elementy mogą w istotny sposób oddziaływać na reagowanie przez organy wykonawcze gminy i powiatu na zagrożenia występujące na administrowanym przez nich terenie. Z tego powodu zasadne wydaje się przyjęcie precyzyjnego sposobu realizacji zadania określonego w art. 10 ust. 1 pkt 10 UOC, które wymaga poczynienia

---

<sup>16</sup> T. Pawłuszko, *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii, Warszawa 2025, s. 19, <https://itech.lukasiewicz.gov.pl/wp-content/uploads/sites/38/2025/10/Ochrona-ludnosci.Organizacja-nowego-systemu-1.pdf> [data dostępu: 25.04.2026].

przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej zasobów gminy przeznaczonych do współdziałania na obszarze powiatu. Ustawodawca nie stworzył wzoru takiego aktu, co pozwala stwierdzić, że jego forma w każdej gminie może przyjąć dowolny kształt. Szczegółowy sposób wspomnianego uzgodnienia można znaleźć w publikacjach branżowych<sup>17</sup>.

Szczególnie istotne jest uwzględnienie w ramach omawianego uzgodnienia dwóch następujących elementów:

1. zamkniętego katalogu zasobów;
2. zasad ich udostępniania na potrzeby planowanego przejmowania kontroli nad zagrożeniami mogącymi wystąpić na danym obszarze wraz z dokumentacją (protokołami zdawczo-odbiorczymi) prowadzoną na potrzeby gospodarki magazynowej.

Uzgodnienie zamkniętego katalogu zasobów prowadzi do tego, że kierujący danym działaniem ratowniczym wie dokładnie, jaki sprzęt i jakie wyposażenie znajdują się w dyspozycji gminy, a jakiego wyposażenia w nim nie ma. Ponadto warunki dysponowania wspomnianymi zasobami pozwalają unaocznić, w jaki sposób i w jakim czasie organ wykonawczy gminy jest w stanie uruchomić niezbędny asortyment zgromadzony w magazynie bądź zadysponować pojazdy wraz z pracownikami do niezbędnych działań.

Po drugie, ustawodawca w tymże akcie prawnym nie wskazał szczegółowego podziału zadań pomiędzy organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego. Zasoby ochrony ludności są tworzone przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów oraz wojewodów. Przepisy ustawy nie precyzują jednak, w którym momencie dane zadanie powinien wykonywać organ wykonawczy gminy, a w którym jest to już kompetencja starosty. Pewnym rozwiązaniem zarysowanego dylematu jest pogląd wyrażony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Sędziowie zauważyli, że: „W piśmiennictwie podkreśla się, że planowanie działań w ramach poszczególnych szczebli administracji publicznej nie może być realizowane w sposób autonomiczny. Plany zarządzania kryzysowego powinny być ze sobą spójne co do celów działania. Dlatego też, ustawa z.k. [ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym – T.W.] przewiduje mechanizm planowania na podstawie dokumentów wyjściowych: raportu (art. 5a ust. 5 ustawy z.k.), wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego wydawanych w drodze zarządzenia przez ministra właściwego do spraw

---

<sup>17</sup> Przykładowo: T. Wierzbica, *Ochrona ludności: wóldarz musi uzgodnić z komendantem PSP wykorzystanie zasobów gminy w sytuacjach kryzysowych*, „Dziennik Gazeta Prawna. Wydanie Cyfrowe”, 10.03.2026, <https://edgp.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/11202477,ochrona-ludnosci-wlodarz-musi-uzgodnic-z-komendantem-ppsp-wykorzystani.html> [data dostępu: 27.04.2026].

wewnętrznych (art. 14 ust. 3 ustawy z.k.), wydawanych starostom przez wojewodę zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z.k.), wydawanych organom gminy przez starostę zaleceń do gminnych planów zarządzania kryzysowego (art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy z.k.). Dzięki wskazanym dokumentom wyjściowym organy zarządzania kryzysowego mają możliwość wpływania na zawartość planów sporządzanych na niższym szczeblu, a to powinno zapewnić spójność poszczególnych planów oraz ujednoczenie celów działania i zasobów, które służą do ich osiągnięcia. Wskazuje się, że siły i środki przewidziane w planie na wyższym poziomie mają stanowić uzupełnienie zasobów przewidzianych w planach na niższym szczeblu. Z kolei cele działania wskazane na szczeblu niższym nie mogą być sprzeczne z celami ujętymi w planie wyższego szczebla”<sup>18</sup>.

Przywołany fragment orzeczenia odnosi się do systemu zarządzania kryzysowego, ale znajduje zastosowanie również do organizacji zasobów z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 UOC zadania ochrony ludności i obrony cywilnej są wykonywane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości tych organów lub podmiotów, na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach prawa, w szczególności w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 oraz z 2024 r. poz. 1717), ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), ustawie 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. 1907) oraz ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248, z późn. zm.). Ponadto podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej są obowiązane do współpracy z organami ochrony ludności i obrony cywilnej, stosownie do swoich możliwości, kompetencji, obszaru działania oraz zakresu działania ujętego w planach, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, i w planach ciągłości działania. Oznacza to, że wspomniane systemy są ze sobą splecione, a dokumentem planistycznym, który jest obowiązujący

<sup>18</sup> Wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K. 22/09, Dz.U. z 2012 r. poz. 799, s. 13. Teza: „1. Art. 5, art. 5a, art. 5b i art. 23 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z 2009 r. Nr 11, poz. 59, Nr 65, poz. 553, Nr 85, poz. 716 i Nr 131, poz. 1076, z 2010 r. Nr 240, poz. 1600, z 2011 r. Nr 22, poz. 114 oraz z 2012 r. poz. 460) są zgodne z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz. 2. Art. 5a ust. 5 w związku z art. 5a ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji. 3. Art. 5b ust. 2 pkt 3 w związku z art. 5b ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 93 ust. 1 Konstytucji. 4. Art. 5b ust. 7 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 22 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji”.

dla nich obu, jest plan zarządzania kryzysowego. Zaprezentowany nieco wcześniej fragment orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego powinny się uzupełniać, przyznając jednocześnie pierwszeństwo w zakresie reagowania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Autor niniejszego artykułu podkreśla jednocześnie, że zadania z zakresu organizacji zasobów ochrony ludności, w szczególności te, o których mowa w art. 33 ust. 3 UOC, powinny zostać szczegółowo zaplanowane do realizacji w formie procedur. Na tej podstawie organ wykonawczy gminy, opierając się na posiadanych siłach i środkach, może określić, dla jakiego procenta ludności jest w stanie zapewnić na minimum 3 dni trwania zagrożenia wodę, żywność, środki sanitarne i higieniczne itp. Następnie, po stworzeniu wskazanej procedury, powinien przekazać właściwemu miejscowo staroście informację o granicach możliwości realizacji danego zadania. Organ wykonawczy powiatu w dalszej kolejności powinien, m.in. w ramach swoich środków własnych, dokonać zaopatrzenia w te rodzaje zasobów, których nie są w stanie zapewnić gminy. Następnie na podstawie omówionego mechanizmu planowania wojewoda powinien wzbogacać swoje zasoby ochrony ludności w sprzęt i wyposażenie, których braki dostrzega na płaszczyźnie planistycznej w powiatach wchodzących w skład danego województwa.

W ujęciu modelowym zaprezentowany schemat działa, niemniej jednak w praktyce stwarza płaszczyznę do interpretacji i polemik. Nie można wykluczyć sytuacji, że na precyzyjnie sporządzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) procedurę starosta odpowie, że w jego ocenie środki z budżetu gminy, jakie planuje się przeznaczyć na organizację zasobów, są zbyt skromne i należy je zwiększyć. Istnieje ponadto również zagrożenie, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), nie chcąc wykonywać zadań, o których mowa w art. 33 ust. 3 UOC, będzie *a priori* dowodził, że nie jest w stanie ich zrealizować, i jednocześnie wskazywał na kompetencję starosty i wojewody w omawianym zakresie. Innymi słowy, enumeratywne wymienienie trzech organów jako właściwych do realizacji tego samego zadania bez wskazania ustawowego kryterium podziału kompetencji między nimi nie prowadzi do precyzyjnego podziału zadań, ale raczej do stworzenia przestrzeni do polemik i niejasności, a w efekcie do nierealizowania zadania, o którym mowa w art. 33 ust. 3 UOC. Wobec tego nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Jarosława Goraję, który stwierdził, że: „Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej (OLiOC), przyjęta 5 grudnia 2024 r., to najważniejsza zmiana w systemie bezpieczeństwa cywilnego w Polsce od dekad. Zastąpiła ona rozproszone i przestarzałe przepisy, porządkując kompetencje organów państwa, samorządu i organizacji społecznych. Jej głównym celem jest stworzenie spójnego mechanizmu ochrony ludności w czasie pokoju,

kryzysu i wojny [...]. Każdy szczebel administracji otrzymał konkretne obowiązki: wójt/burmistrz/prezydent miasta – odpowiada za bezpieczeństwo w gminie, starosta – koordynuje działania w powiecie, wojewoda – nadzoruje działania w regionie i współpracuje z ministrem”<sup>19</sup>. Autor wydaje się nie zauważać, że mieszkańcy danej gminy to zarazem mieszkańcy powiatu i województwa. Kryterium administracyjne nie jest zatem właściwe do precyzyjnego określania granic kompetencyjnych pomiędzy organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego. W opinii autora niniejszej publikacji dużo trafniej zdiagnozował dylematy w zakresie organizacji zasobów ochrony ludności Dawid Sześciło, pisząc, że: „Po ponad roku od uchwalenia ustawy ujawniają się jednak coraz liczniejsze trudności praktyczne, które wynikają głównie z legislacyjnych niedoróbek. Zasadniczym problemem jest chaos kompetencyjny, który utrudnia ustalenie rzeczywistego zakresu odpowiedzialności samorządowych organów ochrony ludności i ich kompetencji. Ustawa operuje bardzo ogólnikowymi pojęciami koordynacji realizacji zadań ochrony ludności przez te organy czy też organizowania współpracy między podmiotami ochrony ludności. W praktyce nie jest łatwo ustalić, jakimi konkretnie instrumentami władze samorządowe mogą w tym celu dysponować. Daje to ciekawy asumpt do dyskusji akademickich, ale jednocześnie stanowi niemałe wyzwanie w codziennym stosowaniu ustawy. O ile można zrozumieć brak sztywnego podziału sfer odpowiedzialności i kompetencji, to znaków zapytania jest zbyt dużo”<sup>20</sup>.

W tym miejscu zasadne jest przejście do dwóch przypadków, które pokazują dylematy wynikające z niejednoznacznie brzmiących przepisów i ich potencjalne oraz praktyczne konsekwencje dla ludności.

Sferą niezwykle newralgiczną pozostaje narzucony przez ustawodawcę sposób ewakuacji ludności, w szczególności osób, o których mowa w § 17 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia<sup>21</sup>. Wspomniane kategorie osób, z chwilą przygotowania do zarządzenia planowanego przemieszczania ludności do miejsca tymczasowego zakwaterowania, wymagają specjalistycznych środków transportu. Organ wykonawczy gminy, w ramach przypisanych mu kompetencji, jest zobligowany do ustalenia

---

<sup>19</sup> J. Goraj, *Komentarze i interpretacje przepisów*, Stowarzyszenie Świadoma Obrona Cywilna, 26.08.2025, <https://swiadomaoc.org/komentarze-i-interpretacje-przepisow> [data dostępu: 28.04.2026].

<sup>20</sup> D. Sześciło, *Ochrona ludności w samorządach: trudne początki*, Fundacja Batorego, 14.01.2026, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/ochrona-ludnosci-w-samorzadach-trudne-poczatki](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/ochrona-ludnosci-w-samorzadach-trudne-poczatki) [data dostępu 28.04.2026].

<sup>21</sup> Mowa o następujących kategoriach osób: dzieci, kobiety ciężarne oraz osoby przebywające w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej zapewniających całodobową opiekę, szpitalach, zakładach leczniczych, w których są udzielane stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne inne niż szpitalne, w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, innych placówkach zapewniających opiekę osobom niezdolnym do samodzielnego poruszania się lub o ograniczonej zdolności poruszania się, a także inne osoby z niepełnosprawnościami.

środków transportu pozostających w jego dyspozycji, w tym na podstawie danych pozyskanych od innych właściwych organów lub podmiotów zarządzających infrastrukturą lub zasobami obrony cywilnej wyznaczonymi do wykorzystania podczas ewakuacji, oraz wzywania ich dysponentów do pomocy zgodnie z zapotrzebowaniem, ze wskazaniem im zakresu wykonywanych zadań. Natomiast starosta w tym samym czasie powinien ustalić dostępne środki transportu do wsparcia procesu ewakuacji, na podstawie danych pozyskanych od innych właściwych organów lub od podmiotów zarządzających infrastrukturą lub zasobami obrony cywilnej wyznaczonych do wykorzystania podczas ewakuacji. Wspomniane przepisy brzmią niejednoznacznie i bardzo podobnie. Z uwagi na fakt, że specjalistyczny transport zazwyczaj nie znajduje się w zasobach ani gmin, ani powiatów, bardzo realne będzie na etapie przygotowania do ewakuacji przerzucanie się kompetencjami pomiędzy wspomnianymi organami, gdy każdy z nich będzie, co gorsza skutecznie, dowodził, że nie jest w stanie zapewnić dostatecznej liczby środków transportu specjalistycznego. Z chwilą zarządzenia ewakuacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje dostępne środki transportu do punktów załadunku. Słowo „dostępne” już na wstępie pokazuje, że organ wykonawczy gminy nie jest jednoznacznie zobligowany do ich zapewnienia w precyzyjnie dającym się rozumieć zakresie. Zgodnie z analizowanymi przepisami omawianego aktu wykonawczego starosta w momencie zarządzenia ewakuacji kieruje dostępne środki transportu do punktów załadunku organizowanych przez wójtów (burmistrzów i prezydentów miast). Ponownie należy zauważyć, że ustawodawca używa podobnie brzmiącego zwrotu, unikając precyzyjnego przypisania zadań na omawianym etapie procesu ewakuacji. W pierwszej części artykułu autor wskazał, że organizowanie zasobów ochrony ludności, mimo że częściowo dotowane, jest zadaniem własnym terytorialnych organów ochrony ludności. Kolejnym zadaniem przypisanym do realizacji m.in. wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) i starostom jest organizacja obiektów zbiorowej ochrony czy łączności z podmiotami ochrony ludności. Z finansowego punktu widzenia liczba zadań, które jednocześnie zostały delegowane do jednostek samorządu terytorialnego, jest bezprecedensowa. Z tego powodu oczekiwanie ustawodawcy, że niejednoznaczny podział zadań tego samego rodzaju pomiędzy organami wykonawczymi gminy i powiatu, np. polegających na zapewnieniu transportu specjalistycznego dla osób tego wymagających, nie będzie prowadził do unikania realizacji tych zadań i podejmowania prób scedowania ich na drugi organ, m.in. w obawie przed potencjalnymi kosztami finansowymi ich realizacji, jest raczej płonną nadzieją.

Innym istotnym problemem związanym z budowaniem systemu ochrony ludności i obrony cywilnej jest zagadnienie łączności. Na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 6 UOC wójt

(burmistrz, prezydent), starosta i wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności. Na mocy art. 17 ust. 1 pkt. 12, 19 i 20 UOC podmiotami ochrony ludności są odpowiednio: Państwowa Agencja Atomistyki, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych i Narodowy Fundusz Zdrowia<sup>22</sup>. Brzmienie art. 33 ust. 3 UOC prowadzi do pytania, na które nikt nie udzielił odpowiedzi: czy organ wykonawczy gminy i powiatu również powinien zapewnić łączność ze wspomnianymi podmiotami? Wskazane pytanie można rozszerzyć na perspektywę makro: w jaki sposób ma wyglądać łączność np. Państwowej Agencji Atomistyki ze wszystkimi wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) i starostami w Polsce? Podkreślić należy, że w celu zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa funkcjonowania administracji państwowej oraz ochrony ludności i obrony cywilnej minister właściwy do spraw wewnętrznych organizuje i nadzoruje System Bezpiecznej Łączności Państwowej (dalej: SBŁP), co wynika z art. 71 ust. 1 UOC. Wskazany system może stanowić rozwiązanie problemów naświetlonych przez autora niniejszej publikacji, ale jedynie wtedy, kiedy po pierwsze SBŁP powstanie i kiedy po drugie będzie wiadomo, na jakich zasadach organy wykonawcze gmin i powiatów mogą do niego dołączyć. Obecnie charakteryzowany system nie tylko nie istnieje, lecz także nie wiadomo, kiedy powstanie. Zauważyć jednak należy, że obowiązek ustawowy zapewnienia łączności terytorialnych organów ochrony ludności z podmiotami już funkcjonuje. Z chwilą zaistnienia zagrożeń, kiedy to ten aspekt stanie się ewentualną przyczyną np. spóźnionej reakcji lub nieskoordynowanych działań, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta nie będą mogli tłumaczyć się faktem pozostawania w technologicznej próżni, jaką w kontekście SBŁP stwarza administrator tego systemu, którym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Rozważania poświęcone systemowi zasobów ochrony ludności prowadzą do następujących postulatów, których wprowadzenie na gruncie ustawowym powinno usprawnić jego funkcjonowanie:

1. dokonanie jednoznacznego podziału zadań pomiędzy terytorialnymi organami ochrony ludności lub precyzyjne językowo wskazanie na konieczność uzupełniania potencjału organów szczebla gminnego przez organy szczebla powiatowego i

---

<sup>22</sup> Autor publikacji wybrał trzy przykładowe podmioty, których współpraca z organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego jest stosunkowo rzadko spotykana, aby wyeksponować niejednoznaczność brzmienia przepisu. Podkreślić jednak należy, że podmiotów ochrony ludności z mocy ustawy jest 36. Powstaje pytanie, czy każdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) i starosta w Polsce jest zobligowany do zapewnienia łączności z każdym z ustawowo wyznaczonych podmiotów. To kolejne pytanie, na które ustawodawca ani koordynator realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze kraju, którym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, nie udzielili odpowiedzi.

wojewódzkiego, jak również uzupełniania zasobów organów poziomu powiatowego przez marszałków województw i wojewodów;

2. unikanie wieloznacznych sformułowań zarówno w skonstruowanych definicjach, jak i w przypisywanych poszczególnym organom kompetencjach;
3. wskazanie na konieczność bezpośredniego powiązania rozwiązań przyjmowanych w planach zarządzania kryzysowego z finansowaniem zadań z zakresu organizacji zasobów ochrony ludności;
4. wprowadzenie sankcji dla terytorialnych organów ochrony ludności za nierealizowanie zadań przypisanych im w ustawie.

Rozważania poświęcone systemowi zasobów ochrony ludności prowadzą do następujących postulatów, których wprowadzenie na poziomie lokalnym jest możliwe bez zmiany ustawy:

1. wypracowanie na poziomie wojewódzkim lub stowarzyszeń gmin i powiatów jednolitej metodologii tworzenia planów zarządzania kryzysowego;
2. wypracowanie na poziomie wojewódzkim lub stowarzyszeń gmin i powiatów jednolitej metodologii tworzenia systemu zasobów ochrony ludności, o których mowa w art. 33 ust. 1 i 3 UOC;
3. wypracowanie na poziomie wojewódzkim lub stowarzyszeń gmin i powiatów jednolitego standardu tworzenia i prowadzenia polityki magazynowej na potrzeby zagrożeń i sytuacji kryzysowych.

Wskazane dylematy oraz rozwiązania o charakterze systemowym prowadzą do kolejnej kompetencji przypisanej wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz wojewodzie, dotyczącej organizacji i zapewnienia miejsc w obiektach zbiorowej ochrony.

### Zapewnienie obiektów zbiorowej ochrony – dylematy i wyzwania

Zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy wyrażonymi w art. 82 UOC w celu ochrony ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub działań wojennych wykorzystuje się obiekty zbiorowej ochrony<sup>23</sup>. Wydaje się, że można zdekodować intencje wyrażone w ustawie, zgodnie z którymi na potrzeby zapewnienia miejsc dla ludności w schronach, ukryciach i miejscach doraźnego schronienia należy prowadzić działania zmierzające do:

1. budowania nowych schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia;
2. przywracania użyteczności budowlom ochronnym, które przed dniem wejścia w życie UOC, pełniły takie funkcje;

<sup>23</sup> Zaliczyć do nich należy schrony i ukrycia, które są ponadto klasyfikowane jako budowle ochronne, a także miejsca doraźnego schronienia.

- organizowania schronów, ukryć lub miejsc doraźnego schronienia w istniejących obiektach budowlanych, które nigdy nie pełniły funkcji obiektów zbiorowej ochrony.

Wskazane trzy założenia początkowe wydają się racjonalne. Z uwagi na to, że ustawodawca postawił przed terytorialnymi organami ochrony ludności ambitny cel w postaci konieczności zapewnienia w granicach administracyjnych miast we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony miejsc dla co najmniej 50% przewidywanej liczby ludności, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 25% tejże liczby ludności, a poza granicami administracyjnymi miast we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony dla co najmniej 25%, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 15%, należy uznać za niezbędne budowanie nowych obiektów zbiorowej ochrony. Pamiętać jednak trzeba, że podaż gruntów, na których mogą powstać omawiane obiekty, jest skończona. Oznacza to konieczność poniesienia nakładów inwestycyjnych, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej i budynkach wielorodzinnych już istniejących, aby mogły one pełnić funkcje ochronne. Proces, o którym jest tutaj mowa, sam w sobie należy nazwać epokowym i wielopokoleniowym, tym bardziej że – zgodnie ze słowami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – Polska ma w tym obszarze ponad 40 lat zaległości do nadrobienia<sup>24</sup>. Właśnie do zagadnienia czasu i efektywności jego wykorzystania należy odnieść się w pierwszej kolejności.

Na wstępie podkreślić należy, że z chwilą wejścia w życie UOC niemożliwe było rozpoczęcie organizacji i budowy obiektów zbiorowej ochronny. Wynikało to z dwóch następujących powodów:

- Na terenie kraju przed dniem wejścia w życie ustawy nie sporządzono inwentaryzacji obiektów, które można uwzględniać jako potencjalne miejsca, gdzie chronić się będzie ludność<sup>25</sup>.
- W momencie wejścia w życie ustawy nie istniały akty wykonawcze określające np. parametry techniczne, jakie powinny spełniać istniejące obiekty budowlane, by można było je uznać za schrony, ukrycia lub miejsca doraźnego schronienia. Jak

<sup>24</sup> F. Madejski, *Miliardy na ochronę ludności. Oto co deklaruje rząd*, „Business Insider”, 16.02.2026, [https://businessinsider.com.pl/gospodarka/marcin-kierwinski-o-nowych-wydatkach-na-ochrone-ludnosci-polska-szykuje-schrony\\_\[data dostępu: 28.04.2026\]](https://businessinsider.com.pl/gospodarka/marcin-kierwinski-o-nowych-wydatkach-na-ochrone-ludnosci-polska-szykuje-schrony_[data dostępu: 28.04.2026]).

<sup>25</sup> Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wiesław Leśniakiewicz, w odpowiedzi na interpelację poselską nr 9519 wskazał, że: „Aktualnie trwa prowadzona przez organa ochrony ludności i obrony cywilnej inwentaryzacja takich obiektów, w oparciu o informacje przekazywane tym organom przez właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców obiektu budowlanego, który przed dniem 1 stycznia 2025 r. pełnił funkcję budowli ochronnej (art. 207 ust. 3 ustawy), a także w oparciu o wyniki zleconego przez te organa inspekcji nadzoru budowlanego i Państwowej Straży Pożarnej sprawdzenia obiektu pod kątem spełnienia wymogów określonych w ww. rozporządzeniu (art. 91 ust. 3 ustawy). Zakończenie inwentaryzacji jest planowane na koniec 2025 r.”. W. Leśniakiewicz, *Interpelacja posła D. Mateckiego nr 9519 w sprawie finansowania renowacji schronów*, data wpływu: 23.04.2025, [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp \[data dostępu: 28.04.2026\]](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp [data dostępu: 28.04.2026]).

wskazała Renata Krupa-Dąbrowska: „Jedno z najważniejszych rozporządzeń ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca doraźnego schronienia [...], weszło w życie dopiero 29 lipca 2025 r. Natomiast 7 stycznia 2026 r. zaczęła obowiązywać nowelizacja prawa budowlanego (Dz.U. z 2025 r. poz. 418)”<sup>26</sup>. Natomiast pierwszy akt wykonawczy, na podstawie którego możliwe było zlecenie sprawdzenia przydatności nieruchomości pod kątem spełniania funkcji ochronnych, wszedł w życie 21 lutego 2025 r., a ostatni – 4 listopada 2025 r.<sup>27</sup>

Samo przybliżenie terminów wprowadzania w życie kolejnych aktów wykonawczych pokazuje, że *de facto* rok 2025 był w przypadku organizacji obiektów zbiorowej ochrony przeznaczony na oczekiwanie na konkretne przepisy. W kontekście tego, że UOC nie zawiera przepisów przejściowych odnoszących się do organizacji na terenach gmin i powiatów schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia, należy zauważyć, że potencjalna odpowiedzialność za ich brak została scedowana na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i wojewodów. Wydaje się, że pewnego rodzaju nieprawdziwe informacje, jedynie eskalujące społeczne emocje, podali na ten temat sami autorzy *Poradnika bezpieczeństwa*. Wskazali oni bowiem, że: „Informacje o lokalizacji miejsc schronienia znajdziesz w urzędzie gminy, jednostce Państwowej lub Ochotniczej Straży Pożarnej oraz na stronie: gov.pl/kgpsp”<sup>28</sup>. Taka informacja wydaje się co najmniej kontrowersyjna w świetle ustaleń poczynionych przez kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, którzy wskazali na dwa podstawowe zastrzeżenia:

1. na schronienie w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia w 2022 r. mogło liczyć zaledwie 2% mieszkańców gmin objętych kontrolą;
2. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej podkreślał, że nie może wziąć odpowiedzialności za ocenę jakości inwentaryzowanych obiektów oraz tego, czy mogą one zabezpieczyć życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> R. Krupa-Dąbrowska, *Budowa schronów i miejsc ukrycia. Sprawdzamy*, „Dziennik Gazeta Prawna. Wydanie Cyfrowe”, 11.03.2026, <https://edgp.gazetaprawna.pl/prawo/prawo-administracyjne/artykuly/11202809%2Cbudowa-schronow-i-miejsc-ukrycia-sprawdzamy-raport-specjalny-dgp.html> [data dostępu: 27.04.2026].

<sup>27</sup> Mowa odpowiednio o rozporządzeniu 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. z 2025 r. poz. 235), a także rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania (Dz.U. z 2025 r. poz. 1548).

<sup>28</sup> *Poradnik bezpieczeństwa*, 1/2025, Warszawa 2025, <https://www.gov.pl/web/poradnikbezpieczenstwa/schronienia> [data dostępu: 27.04.2026].

<sup>29</sup> Kontrolerzy NIK zauważyli, że: „Według ewidencji budowli ochronnych, w większości niepełnych i niezwyfikowanych, na schronienie w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia w 2022 r. mogło liczyć zaledwie 2% mieszkańców gmin objętych kontrolą. W zasobach budowli dominują ukrycia doraźne, czyli obiekty bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych [...]. Rzetelnej informacji dotyczącej zasobów budownictwa ochronnego nie dostarczyła zlecona przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2022 r. Komendantowi Głównemu inwentaryzacja budowli ochronnych. Z Raportu dotyczącego budowli ochronnych przygotowanego po przeprowadzonej inwentaryzacji wynika, że schronienie w budowlach ochronnych obejmujących schrony i ukrycia w 2022 r. znajdzie 3,78 % mieszkańców, natomiast pojemność miejsc doraźnego schronienia przekracza populację Polski. W Raporcie (jego pełnej wersji) podkreślono, że Państwowa Straż Pożarna nie

Pytaniem otwartym pozostanie, dlaczego twórcy *Poradnika bezpieczeństwa*, którzy zapewne znają wcześniejsze ustalenia kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli, odsyłają obywateli do urzędów gmin po informacje dotyczące schronów i ukryć, mając świadomość, że wspomnianych obiektów *de facto* w Polsce nie ma, a także do aplikacji gromadzącej dane, których rzetelność podważa sam podmiot zbierający, czyli Państwowa Straż Pożarna. Nie może dziwić zatem, że w otoczeniu medialnym dosyć szybko i precyzyjnie wychwycono tę dramatyczną rozbieżność pomiędzy udzieloną poradą a rzeczywistością. Tomasz Molga, na łamach Wirtualnej Polski, słusznie zauważył, że: „Na stronie 29 poradnika znajduje się wskazówka, aby każdy obywatel w ramach przygotowań odnalazł swój schron i wiedział, gdzie w razie zagrożenia może się ukryć. «Sprawdź, gdzie jest najbliższe miejsce schronienia» – czytamy w punkcie ósmym dekalogu. Zalecenie to zderza się z rzeczywistością, którą już w 2024 roku opisywała Najwyższa Izba Kontroli. W głośnym raporcie NIK podkreślono, że «w schronie się nie schronisz» – bo na miejsce w schronach i ukryciach może liczyć zaledwie niespełna 4 proc. mieszkańców Polski [...]. Według danych straży pożarnej w Warszawie są 222 schrony, mogące pomieścić 29 tys. osób. Sprawdziłem, że w piwnicy domu, w którym mieszkam, miejsce doraźnego schronienia może pomieścić 42 osoby. To ważna dla mnie informacja, bo możliwe, że miejsc nie wystarczy dla wszystkich sąsiadów”.<sup>30</sup>

Początkowe nieścisłości informacyjne i brak aktów wykonawczych umożliwiających organizację obiektów zbiorowej ochrony to niejedyny problemy. Ponownie na pierwszy plan wychodzą niejednoznaczności pojęciowe, niedookreślenia kompetencyjne i brak precyzyjnych informacji dotyczących realizacji poszczególnych zadań przez organy administracji publicznej. Przykładowo według przesłanek uznania obiektu budowlanego za budowlę ochronną wójt (burmistrz, prezydent miasta) czyni to wobec nieruchomości istotnych dla ochrony ludności gminy przed zagrożeniami. Starosta uznaje za budowlę ochronną wyłącznie obiekty budowlane, które będą budowlami ochronnymi istotnymi dla ochrony ludności powiatu przed zagrożeniami. Natomiast wojewoda uznaje za budowlę ochronną wyłącznie obiekty budowlane, które będą budowlami ochronnymi o znaczeniu ponadlokalnym. Ustawodawca nie wskazał, co oznaczają określenia „istotny dla ochrony ludności gminy” oraz „istotny dla ochrony

---

może wziąć odpowiedzialności za ocenę jakości obiektu oraz czy dany obiekt zabezpieczy życie ludzkie podczas prowadzenia konfliktu zbrojnego”. Najwyższa Izba Kontroli, *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI 19.02.2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28928,vp,31760.pdf> [data dostępu 27.04.2026].

<sup>30</sup> T. Molga, *Poradnik MON. Punkt ósmy wywoła uśmiech politowania*, 28.08.2025, <https://wiadomosci.wp.pl/przeczytalem-poradnik-bezpieczenstwa-mon-przy-punkcie-osmym-opadlem-z-sil-7194141575031712a> [data dostępu: 28.04.2026].

ludności powiatu” w kontekście przesłanek uznania obiektu budowlanego za budowlę ochronną. Również „ponadlokalność zagrożenia” nie została zdefiniowana. Efektem stosowania wieloznacznych określeń jest brak jednoznacznego wskazania, czy właściwym inicjatorem działań w kontekście uznania obiektu budowlanego za budowlę ochronną ma być wójt (burmistrz, prezydent miasta) czy starosta. Wspomniana niejednoznaczność jest istotna, ponieważ w praktyce może determinować przyjęcie przez dany terytorialny organ ochrony ludności ciężaru prowadzenia spraw administracyjnych związanych z zawieraniem porozumień, uznawaniem obiektów budowlanych w drodze decyzji administracyjnej za budowle ochronne, a w dalszej perspektywie wprowadzania wspomnianych obiektów do wojewódzkiej ewidencji obiektów zbiorowej ochrony, bieżącego sprawdzania obiektów budowlanych oraz zlecenia sprawdzenia tego typu obiektów czy rozliczania dotacji z tytułu realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Niezbędne jest omówienie jeszcze jednego przepisu, który mimo zawartej w nim racjonalności, przez praktykę jego wprowadzania w życie oraz brak szerszej refleksji ze strony ustawodawcy przyczynia się do kolejnych opóźnień w organizowaniu obiektów zbiorowej ochrony na terenach gmin i powiatów. Z uwagi na konieczność organizowania obiektów zbiorowej ochrony w budynkach już istniejących ustawodawca racjonalnie zauważył, że konieczne jest uprzednie zweryfikowanie ich stanu technicznego, aby możliwe było określenie zakresu robót budowlanych umożliwiających osiągnięcie niezbędnych parametrów technicznych dla schronu, ukrycia lub miejsca doraźnego schronienia. W tym celu na podstawie art. 91 ust. 3 i 4 UOC wskazano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo wojewoda może zlecić sprawdzenie obiektu budowlanego pod względem spełniania lub możliwości spełnienia przez ten obiekt warunków dla obiektów zbiorowej ochrony.

Sprawdzenie obiektu budowlanego wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo wojewoda zleca odpowiednio:

- 1) komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej – zgodnie z zakresem wskazanym w art. 107 ust. 2<sup>31</sup>;
- 2) powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego – zgodnie z zakresem wskazanym w art. 107 ust. 1<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 107 ust. 2 UOC Państwowa Straż Pożarna prowadzi kontrolę spełniania przez obiekty zbiorowej ochrony wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, a także wymagań dotyczących wyposażenia budowli ochronnej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1443, 1473, 1717, 1871 i 1907).

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 107 ust. 1 UOC kontrolę spełniania przez obiekty zbiorowej ochrony warunków technicznych, warunków technicznych usytuowania i warunków technicznych użytkowania prowadzą organy nadzoru budowlanego na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725, 834, 1222, 1847 i 1881).

Wspomniane organy, na podstawie art. 91 ust. 9 UOC, są zobligowane do przedstawienia stanowiska organowi ochrony ludności, który zlecił sprawdzenie, czy obiekt spełnia lub może spełniać warunki dla budowli ochronnej. Stanowisko wydaje się na podstawie dokumentacji technicznej obiektu budowlanego lub protokołu ze sprawdzenia. Mogłoby się zdawać, że intencją ustawodawcy było danie wójtom (burmistrzom, prezydentom miast), starostom oraz wojewodom możliwości sprawdzenia stanu technicznego budynków przewidzianych do pełnienia funkcji ochronnych za pomocą zlecenia sprawdzeń tychże obiektów Państwowej Straży Pożarnej i powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego. Niestety również tym razem jakość wprowadzonych w życie przepisów nie przetrwała konfrontacji z rzeczywistością. Za przykład może posłużyć jedno z doświadczeń zawodowych autora niniejszego artykułu z pracy na poziomie gminnym. Sytuacja przebiegała następująco. W imieniu terytorialnego organu ochrony ludności 31 marca 2025 r. zostało wystosowane pismo z wykazem obiektów budowlanych do sprawdzenia możliwości spełniania przez te obiekty warunków dla obiektów zbiorowej ochrony. Odpowiedź z właściwej miejscowo komendy Państwowej Straży Pożarnej oraz od powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nadeszły odpowiednio 16 października 2025 r. i 13 stycznia 2026 r. Należy podkreślić, że wspomniane odpowiedzi dotyczyły jedynie obiektów, które przed dniem wejścia w życie ustawy pełniły funkcje ochronne. Do dnia publikacji niniejszego artykułu terytorialny organ ochrony ludności nie uzyskał stanowisk tychże organów odnośnie do możliwości organizacji obiektów zbiorowej ochrony w budynkach, w których nigdy nie było schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia. Należy podkreślić, że jest to ogromna większość obiektów budowlanych, w których docelowo chronić powinna się ludność. Warto jednak w tym miejscu również przytoczyć istotne fragmenty z przesłanych sprawozdań, aby móc wyrobić sobie opinię na temat ich wartości merytorycznej. Właściwy miejscowo komendant Państwowej Straży Pożarnej po dokonaniu sprawdzeń obiektów budowlanych stwierdził, że: „Dotychczasowa budowla ochronna nie spełnia, lecz może spełniać funkcję ochronną, w zakresie zabezpieczenia przed promieniowaniem przenikliwym gamma z opadu promieniotwórczego, o której mowa w § 6 Rozporządzenia”<sup>33</sup>. W uzasadnieniu do wskazanego sprawdzenia podkreślono, że: „Zgodnie z danymi zawartymi w protokole z dnia 05 września 2025 roku z przeprowadzonych czynności sprawdzających, obiekt nie spełnia wymogów stawianych w rozporządzeniu, jednak według opinii kontrolujących i na podstawie dostępnej dokumentacji, po przeprowadzonej rewitalizacji obiekt może spełniać funkcje ochronne [...]. Zakres spełniania funkcji

---

<sup>33</sup> Źródło: opracowanie własne.

ochronnych, o których mowa w stanowisku, może być poddany dalszej analizie oraz weryfikacji w ramach innych ustaleń, analiz i ocen o charakterze eksperckim i technicznym, w szczególności na dalszym etapie postępowania prowadzonego przez organ ochrony ludności w sprawie uznania obiektu albo jego części za budowlę ochronną<sup>34</sup>. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego stwierdził w swoim stanowisku, że „sformułowanie oceny wymaga podjęcia dodatkowych czynności”<sup>35</sup>. Dodatkowo podkreślić należy ostatni już problem związany ze sprawdzaniem obiektów budowlanych przez właściwych miejscowo komendanta Państwowej Straży Pożarnej i inspektora nadzoru budowlanego. Jest nim brak jakiegokolwiek instancji odwoławczej, do której mogłyby zwracać się terytorialne organy ochrony ludności z chwilą uznania, że wspomniany komendant i inspektor nie wykonują swoich obowiązków z należytą starannością lub wręcz uchylają się od wykonywania przypisanych im obowiązków. Z perspektywy mikro czyni to sprawdzenia obiektów budowlanych przepisami martwymi. Z perspektywy makro prowadzi do tego, że w Polsce nie ma obecnie możliwości zorganizowania przede wszystkim schronów i ukryć, ale również miejsc doraźnego schronienia, choć w mniejszym zakresie, w istniejących już obiektach budowlanych, które przed dniem wejścia w życie ustawy nie pełniły funkcji ochronnych. W wymiarze systemowym jest to zatem wyłączenie z obiegu potencjalnych obiektów zbiorowej ochrony najszerszego katalogu istniejących nieruchomości.

Efektom opisanego wdrażania przepisów UOC dotyczących organizacji obiektów zbiorowej ochrony jest ponad rok ponoszenia nieefektywnych i nic niewnoszących prac ze strony urzędów miast, starostw powiatowych, urzędów wojewódzkich, komend Państwowej Straży Pożarnej oraz inspektoratów nadzoru budowlanego. W roku 2026 dotacje z budżetu państwa są przekierowane na wykonywanie ekspertyz budowlanych, dzięki którym możliwe będzie określenie warunków organizacji schronów, ukryć i miejsc doraźnego schronienia w wyznaczonych nieruchomościach. Z całą pewnością jest to krok w dobrym kierunku, natomiast nadal pytaniem otwartym pozostaje, co przyświecało autorom UOC, kiedy scedowali na Państwową Straż Pożarną i powiatowego inspektora nadzoru budowlanego konieczność sprawdzania obiektów budowlanych pod kątem spełniania lub możliwości spełnienia przez nie warunków dla obiektów zbiorowej ochrony.

W świetle wszystkich zaprezentowanych informacji nie może dziwić to, że w przyjętej 17 kwietnia 2026 r. ustawie o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw wprowadzono art. 84a, zgodnie z którym: „Punkty schronienia

---

<sup>34</sup> Źródło: opracowanie własne

<sup>35</sup> Źródło: opracowanie własne.

to miejsca przydatne do tymczasowego ukrycia ludzi, w obiektach budowlanych albo w innych miejscach, zapewniające spełnienie podstawowej funkcji ochronnej przed nagłymi niebezpiecznymi zjawiskami pogodowymi oraz skutkami użycia konwencjonalnych środków rażenia, w szczególności odłamkami”<sup>36</sup>.

Ponadto zgodnie z art. 91a: „1. Właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej identyfikuje punkty schronienia w:

- 1) obiektach budowlanych, wobec których trwa postępowanie o uznanie za budowlę ochronną;
- 2) obiektach budowlanych albo ich częściach, które przed dniem wejścia w życie ustawy pełniły funkcję budowli ochronnej;
- 3) planowanych miejscach organizacji miejsc doraźnego schronienia;
- 4) obiektach budowlanych lub innych miejscach zapewniających spełnienie podstawowej funkcji ochronnej przed skutkami niebezpiecznych zjawisk pogodowych oraz skutkami użycia konwencjonalnych środków rażenia, w szczególności odłamkami.

2. Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej zawiadamia o zidentyfikowanych punktach schronienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starostę, a także właściciela lub zarządcę nieruchomości, na której znajduje się zidentyfikowany punkt schronienia”<sup>37</sup>.

Nowe przepisy wydają się dowodzić, że pierwotna forma organizacji obiektów zbiorowej ochrony na mocy UOC była projektem zbyt ambitnym jak na polskie realia. Zauważyć bowiem należy, że nowa kategoria „punktów schronienia” dotyczy w zasadzie każdego obiektu, w którym możliwe będzie znalezienie jakiegokolwiek schronienia. Co istotne, jest to jedyna kategoria obiektów, dla której ustawodawca nie przewidział ustanowienia minimalnych parametrów technicznych. Z całą pewnością stanowi to wyraz refleksji ustawodawcy nad stanem wdrażania w życie UOC, ale dla obywateli jest to zarazem sygnał, że na drodze do budowania omawianego odcinka systemu ochrony ludności i obrony cywilnej państwo póki co poniosło porażkę. W efekcie obecnie, z chwilą wystąpienia nagłego zagrożenia, schronienia należy poszukiwać gdziekolwiek, a nie – jak pierwotnie zakładano – w schronach, ukryciach lub miejscach doraźnego schronienia. W odniesieniu do obiektów zbiorowej ochrony taki wniosek był jednak powszechnie znany już przed wejściem w życie UOC.

---

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 17 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2026 r. poz. 646, data wejścia w życie: 29 maja 2026 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/8B778EFE0E7122EFC1258DB50052FDFF/%24File/2307.pdf> [data dostępu: 28.04.2026].

<sup>37</sup> Tamże.

Proponowane rozwiązania o charakterze legislacyjnym w omawianym kontekście powinny uwzględniać następujące zmiany:

1. całkowite wyeliminowanie z procesu sprawdzania obiektów budowlanych, na etapie organizacyjnym, właściwych miejscowo komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego;
2. wprowadzenie terminów, które obliwowałyby terytorialne organy ochrony ludności do zapewniania etapami miejsc dla ludności w schronach, ukryciach i miejscach doraźnego schronienia;
3. stworzenie przepisu umożliwiającego zakup gruntów przez organy wykonawcze gmin i powiatów na rzecz planowanych do budowy budowli ochronnych;
4. doprecyzowanie ustawowych określeń obiektów „istotnych dla ochrony ludności gminy” oraz „istotnych dla ochrony ludności powiatu” poprzez przypisanie im konkretnych parametrów technicznych.

Proponowane rozwiązania o charakterze systemowym w omawianym kontekście powinny uwzględniać następujące zmiany:

1. stworzenie na poziomie wojewódzkim komórek właściwych do systematycznego kontrolowania gmin i powiatów w zakresie realizacji przepisów związanych z organizacją obiektów zbiorowej ochrony, jak również przypisanie możliwości nakładania przewidzianych ustawą sankcji za niewdrażanie lub nieterminowe wdrażanie wprowadzonych przepisów;
2. powołanie do życia instancji odwoławczej, która rozstrzygałaby spory na podstawie interpretacji przepisów pomiędzy terytorialnymi organami ochrony ludności a właściwymi miejscowo komendantami powiatowymi (miejskimi) Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego.

## Podsumowanie

System ochrony ludności i obrony cywilnej jest niezbędnym elementem warunkującym przetrwanie danego społeczeństwa. Bez niego trudno sobie wyobrazić przejmowanie kontroli nad zdarzeniami losowymi w drodze zaplanowanych działań, a także skoordynowane działania społeczności lokalnych z chwilą zewnętrznego zagrożenia państwa. UOC jest, w opinii autora niniejszego opracowania, aktem prawnym, którego twórcy trafnie zidentyfikowali punkty wrażliwe i niezbędne do efektywniejszego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego. Zasadniczym problemem jest jednak sposób uregulowania poszczególnych sfer poruszonych w ustawie, oderwanie od rzeczywistości przyjętych rozwiązań, nieprecyzyjne delegowanie kompetencji czy wreszcie brak jakichkolwiek sankcji za

niewprowadzanie przepisów UOC w życie, co szczególnie w małych gminach grozi uśmierceniem analizowanego aktu prawnego. To może sprawić, że analizowana ustawa podzieli los swojej poprzedniczki. Zadziwiające jest właśnie to, że ustawodawca nie odrobił tak wielu lekcji z przeszłości.

## Bibliografia

### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1907.
- Ustawa z dnia 17 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2026 r. poz. 646.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 1974 r. – Kodeks pracy, Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia, Dz.U. z 2025 r. poz. 765.
- 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. z 2025 r. poz. 235.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 listopada 2025 r. w sprawie warunków technicznych dla budowli ochronnych oraz warunków technicznych ich użytkowania i usytuowania, Dz.U. z 2025 r. poz. 1548.
- 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. z 2025 r. poz. 541.

### ORZECZENIA

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 20/99, Dz.U. z 2000 r. nr 52, poz. 632.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K. 22/09, Dz.U. z 2012 r. poz. 799.

### LITERATURA

- Banulska A., Kędzierska M., Sobór E., *Zarządzanie kryzysowe w gminach i powiatach – stan faktyczny i oczekiwania w świetle badań ankietowych*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2014, t. 1, s. 129–143, <https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-a0fa7a3f-c652-484b-82f5-d1d6b24e8023?> [data dostępu: 28.05.2026].
- Dąbrowska A., *O zmianach w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej – podsumowanie posiedzenia Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywatelskiego KWRiST*, „Dziennik Warto Wiedzieć”, 21.10.2025, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/aktualnosci/78286-o-zmianach-w-programie-ochrony-ludnosci-i-obrony-cywilnej-podsumowanie-posiedzenia-zespolu-ds-administracji-publicznej-i-bezpieczenstwa-obywatelskiego-kwrist?> [data dostępu: 23.04.2026].
- Gołębiewski J., *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu samorządowym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, <https://open.icm.edu.pl/items/5e8d6567-374f-4867-bf9e-c7d736d60a1d> [data dostępu: 28.05.2026].
- Goraj J., *Komentarze i interpretacje przepisów*, Stowarzyszenie Świadoma Obrona Cywilna, 26.08.2025, <https://swiadomaoc.org/komentarze-i-interpretacje-przepisow> [data dostępu: 28.04.2026].
- Krupa-Dąbrowska R., *Budowa schronów i miejsc ukrycia. Sprawdzamy*, „Dziennik Gazeta Prawna. Wydanie Cyfrowe”, 11.03.2026, <https://edgp.gazetaprawna.pl/prawo/prawo-administracyjne/artykuly/11202809%2Cbudowa-schronow-i-miejsc-ukrycia-sprawdzamy-raport-specjalny-dgp.html> [data dostępu: 27.04.2026].
- Leśniakiewicz W., *Interpelacja posła D. Mateckiego nr 9519 w sprawie finansowania renowacji schronów*, data wpływu: 23.04.2025,

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp> [data dostępu: 28.04.2026].

- Madejski F., *Miliardy na ochronę ludności. Oto co deklaruje rząd*, „Business Insider”, 16.02.2026, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/marcin-kierwinski-o-nowych-wydatkach-na-ochrone-ludnosci-polska-szykuje-schrony> [data dostępu: 28.04.2026].
- Molga T., *Poradnik MON. Punkt ósmy wywoła uśmiech politowania*, 28.08.2025, <https://wiadomosci.wp.pl/przeczytalem-poradnik-bezpieczenstwa-mon-przy-punkcie-osmym-opadlem-z-sil-7194141575031712a> [data dostępu: 28.04.2026].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 146/2011/P/10/006/KAP, 7.10.2011, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3352,vp,4398.pdf> [data dostępu: 8.06.2026].
- Najwyższa Izba Kontroli, *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI, 19.02.2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28928,vp,31760.pdf> [data dostępu: 27.04.2026].
- Pawłuszko T., *Ochrona ludności. Organizacja nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego*, Sieć Badawcza Łukasiewicz – ITECH Instytut Innowacji i Technologii, Warszawa 2025, <https://itech.lukasiewicz.gov.pl/wp-content/uploads/sites/38/2025/10/Ochrona-ludnosci.Organizacja-nowego-systemu-1.pdf> [data dostępu: 25.04.2026].
- *Poradnik bezpieczeństwa*, 1/2025, Warszawa 2025, <https://www.gov.pl/web/poradnikbezpieczenstwa/schronienia> [data dostępu: 27.04.2026].
- Sześciło D., *Ochrona ludności w samorządach: trudne początki*, Fundacja Batorego, 14.01.2026, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/ochrona-ludnosci-w-samorzadach-trudne-poczatki](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/ochrona-ludnosci-w-samorzadach-trudne-poczatki) [data dostępu: 28.04.2026].
- Wierzbica T., *Dyspozycyjność pracowników urzędów gmin i starostw powiatowych w systemie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i obrony cywilnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, „Opinie i Komentarze FRDL” 2025, nr 12, [https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE\\_I\\_KOMENTARZE\\_FRDL/2025/opinie\\_i\\_komentarze\\_DYSPOZYCYJNOSC\\_PRACOWNIKOW\\_URZEDOW.pdf](https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2025/opinie_i_komentarze_DYSPOZYCYJNOSC_PRACOWNIKOW_URZEDOW.pdf) [data dostępu: 27.04.2026].
- Wierzbica T., *Ochrona ludności: włodarz musi uzgodnić z komendantem PSP wykorzystanie zasobów gminy w sytuacjach kryzysowych*, „Dziennik Gazeta Prawna. Wydanie Cyfrowe”, 10.03.2026, <https://edgp.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/11202477,ochrona-ludnosci-wlodarz-musi-uzgodnic-z-komendantem-psp-wykorzystani.html> [data dostępu: 27.04.2026].

## O AUTORZE

**Dr Tomasz Wierzbica** – doktor nauk o polityce w zakresie komunikowania politycznego (2017). Przedmiotem jego badań była ekonomizacja procesów politycznych oraz wpływ komunikowania politycznego na strukturę organizacyjną partii politycznych. Od 2008 r. jest pracownikiem samorządowym. Pracował w Starostwie Powiatowym w Mikołowie oraz Urzędzie Miejskim w Zabrze, zajmując się zagadnieniami związanymi z obronnością i zarządzaniem kryzysowym. Od 2012 r. jest zatrudniony w Urzędzie Miejskim w Mikołowie, gdzie od ponad dziewięciu lat pełni funkcję Kierownika Biura Zarządzania Bezpieczeństwem.

## STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia charakterystykę systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie budowania zasobów oraz organizowania obiektów zbiorowej ochrony. W publikacji zestawione zostały przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz główne założenia ustawodawcy wraz z ograniczeniami natury praktycznej zaobserwowanymi podczas wprowadzania przepisów ustawy w gminach i powiatach.

### Słowa kluczowe

system ochrony ludności i obrony cywilnej, schrony, ukrycia, miejsca doraźnego schronienia, punkty schronienia, pomoc doraźna, wójt/burmistrz/prezydent miasta

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2026  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa  
WWW.FRDL.ORG.PL