

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Agnieszka Bednarczyk-Płachta
Katarzyna Myślińska

OCHRONA LUDNOŚCI I OBRONA CYWILNA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Agnieszka Bednarczyk-Płachta
Katarzyna Myślińska

Stan prawny na 1 października 2025 r.

Agnieszka Bednarczyk-Płachta, nr ORCID: 0000-0002-9969-0368
Katarzyna Myślińska, nr ORCID: 0000-0003-3765-8490

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Witczak

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części napisały:

Agnieszka Bednarczyk-Płachta – rozdział 1, 4 (pytania 10–23)

Katarzyna Myślińska – rozdział 2, 3, 4 (pytania 1–9)



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2026

ISBN 978-83-8438-049-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 692 477 076
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Obowiązki gminy w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.....	13
1. Wprowadzenie	13
2. Najważniejsze obowiązki gminy	17
2.1. Kierowanie i koordynowanie realizacji zadań obrony cywilnej	21
2.2. Nadzorowanie realizacji zadań OC	27
2.3. Organizowanie współpracy między podmiotami OC.....	31
2.3.1. Współpraca na poziomie administracji publicznej	33
2.3.2. Współpraca z podmiotami zewnętrznymi	36
2.3.3. Problemy praktyczne i pułapki	37
2.3.4. Współpraca z podmiotami na gruncie wydanych decyzji administracyjnych	39
2.4. Planowanie i organizacja ewakuacji ludności	45
2.4.1. Jak zorganizować planowanie w urzędzie?	46
2.4.2. Organizacja ewakuacji ludności w gminie – ujęcie praktyczne i prawne	60
2.5. Zapewnienie obiektów zbiorowej ochrony i miejsc doraźnego schronienia (MDS)	64
2.6. Utrzymanie systemów wykrywania i alarmowania.....	70
2.7. Organizacja szkoleń, ćwiczeń i edukacji.....	73
2.8. Inwentaryzacja i ewidencjonowanie zasobów OC	78
2.9. Finansowanie zadań OC	81
2.9.1. Główne źródła finansowania	81
2.9.2. Zakres zadań finansowanych w gminach	82
2.9.3. Kto uruchamia środki i jak płyną do gmin?	84
2.9.4. Systemowy przepływ środków.....	88
2.9.5. Obowiązki finansowe gminy.....	89
2.9.6. Europejskie i krajowe strumienie uzupełniające	91

2.10. Funkcjonowanie urzędu gminy w czasie wojny	95
2.11. Raportowanie o stanie przygotowań gminy.....	98
2.12. Współdziałanie z organami wyższego szczebla.....	101

Rozdział II

Obowiązki powiatu w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.....	103
1. Wprowadzenie	103
2. Kierowanie, nadzór i współpraca między instytucjami	110
3. Współdziałanie formalne (zawarcie porozumienia lub uznanie za podmiot ochrony ludności).....	115
4. Wsparcie gmin i budowanie społecznej odporności.....	118
4.1. Pozyskiwanie i wykorzystywanie niezbędnych zasobów ochrony ludności i środków finansowych.....	119
4.2. Skierowanie, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiadanych zasobów ochrony ludności do działań na terenie gminy w sytuacjach zagrożenia.....	120
4.3. Wzmacnianie lokalnych inicjatyw dotyczących budowania społecznej odporności	122
4.4. Udzielanie pomocy doraźnej na obszarze powiatu	125
5. Zasoby i finanse – tworzenie, utrzymanie, ewidencja, wsparcie sprzętowe...	126
6. Obiekty zbiorowej ochrony i miejsca doraźnego schronienia – planowanie, uznawanie, eksploatacja, ewidencja	130
7. Alarmowanie, ostrzeganie i przeciwdziałanie dezinformacji.....	134
8. Ewakuacja i pomoc humanitarna	136
9. Szkolenia, ćwiczenia i edukacja.....	142
10. Ciągłość działania, mobilizacja, sprawozdawczość.....	147
11. Zadania starosty wykonywane przy pomocy komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.....	155
11.1. Koordynacja i kierowanie zadaniami ochrony ludności, koordynowanie zadań OL i OC przez podmioty ratownicze, analiza zagrożeń i ocena ryzyka, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności.....	155
11.2. Zasoby i ewidencje powiatowe, ewidencjonowanie powiatowych zasobów OL, prowadzenie Centralnej Ewidencji Zasobów i Centralnej Ewidencji OZO	161
11.3. Edukacja i budowanie społecznej odporności, popularyzowanie wiedzy z zakresu OL i OC, kształtowanie świadomości mieszkańców dotyczącej zagrożeń i zachowań	163
11.4. Mobilizacja i kadry ratownicze, wnioskowanie do wojewodów o nadanie przydziałów mobilizacyjnych OC, w tym dla personelu ratowniczego	166

Rozdział III**Obowiązki marszałka województwa w zakresie ochrony ludności i obrony**

cywilnej	171
1. Wprowadzenie	171
2. Funkcja nadzorczo-koordynacyjna	174
3. Funkcja wspierająco-partnerska	190
4. Funkcja edukacyjno-ćwiczebna	198
5. Funkcja w zakresie zasobów i ewidencji	201
6. Funkcja związana z ciągłością działania i mobilizacją	206
7. Funkcja sprawozdawcza i strategiczna	210

Rozdział IV

Odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania	215
1. Czy powiaty zawierają porozumienia z podmiotami wskazanymi w ustawie jako podmioty ochrony ludności?	215
2. Czy wojewoda zrefunduje dotychczas poniesione przez powiat wydatki na zadania własne (np. szkolenia kadry)?	216
3. Jak interpretować zapis „w odniesieniu do zagrożeń przekraczających obszar odpowiednio gminy, powiatu i województwa” w art. 33 ust. 5 u.o.l.o.c.? Czy działania w odniesieniu do zagrożeń lokalnych są zadaniem własnym?	218
4. Czy będą opracowywane nowe plany obrony cywilnej?	219
5. W jakim trybie PSP i PINB weryfikują miejsca doraźnego schronienia i czy mogą liczyć na środki na adaptację?	219
6. Czy środki na ochronę ludności i obronę cywilną będą miały charakter roczny i muszą być wydatkowane do końca roku?	227
7. Czy można łączyć ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej z ćwiczeniami obronnymi?	227
8. Skąd czerpać informacje na temat logistyki kryzysowej (pożary, ratownictwo, opieka medyczna, psychologiczna, grzebanie zwłok itp.) w czasie działań wojennych?	228
9. Jak odróżnić „zagrożenie” (u.o.l.o.c.) od „sytuacji kryzysowej” (u.z.k.)?	229
10. Jak rozumieć obowiązek zapewnienia zasobów ochrony ludności na co najmniej trzy dni w powiecie – od kiedy liczyć ten okres?	230
11. Jak organy ochrony ludności mają określić wielkość zasobów (ilościowo i asortymentowo)?	232
12. Czy są przewidziane szkolenia dla pracowników merytorycznych gmin (analogiczne do szkoleń organizowanych dla wójtów)?	235
13. Czy gminy otrzymają program informatyczny do prowadzenia ewidencji zasobów?	237
14. Czy gminy powinny już prowadzić stały dyżur (rozporządzenie w sprawie gotowości obronnej państwa)?	238

15. Jak podejść do aktualizacji planów ewakuacji w gminie – stworzyć nowy plan czy uaktualnić załącznik do PZK?	240
16. Czy gminy mogą zawierać porozumienia z prywatnymi firmami kurierskimi w ramach akcji kurierskiej?	241
17. Dla jakiej liczby ludności powinny być zabezpieczone trzydniowe zapasy?.....	244
18. Czy zastępcze miejsca szpitalne muszą być obsadzone medykami – jak zabezpieczyć personel medyczny?.....	245
19. Czy gminy mają obowiązek organizować ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zatwierdzać plany ćwiczeń u wojewody – kiedy będą wytyczne?	247
20. Skąd pozyskać środki na wyposażenie zastępczych miejsc szpitalnych?....	248
21. W jaki sposób określić miejsca i wytyczne dotyczące budowy schronów i kto ma je sfinansować?	250
22. Czy budowa schronów w gminach, które ich nie mają, będzie obowiązkiem?.....	255
23. Na jaką liczbę ludności mają być przewidziane schrony i MDS?	258
Podsumowanie	261
Bibliografia	263
Wykaz rysunków i tabel	267

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|---|---|---|
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| pr. bud. | – | ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.) |
| rozporządzenie ws. alarmów | – | rozporządzenie MSWiA z 14.05.2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. poz. 645) |
| rozporządzenie ws. budowli ochronnych | – | rozporządzenie Rady Ministrów z 31.07.2025 r. w sprawie szczególnych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. poz. 1070) |
| rozporządzenie ws. Centralnej Ewidencji OZO | – | rozporządzenie MSWiA z 7.07.2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Obiektów Zbiorowej Ochrony (Dz.U. poz. 922) |
| rozporządzenie ws. CEZOL | – | rozporządzenie MSWiA z 14.04.2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. poz. 493) |
| rozporządzenie ws. ćwiczeń | – | rozporządzenie MSWiA z 25.02.2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz.U. poz. 253) |
| rozporządzenie ws. eksploatacji | – | rozporządzenie MSWiA z 1.07.2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczególnych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. poz. 933) |
| rozporządzenie ws. ewakuacji | – | rozporządzenie Rady Ministrów z 30.05.2025 r. w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia (Dz.U. poz. 765) |
| rozporządzenie ws. kryteriów | – | rozporządzenie MSWiA z 21.02.2025 r. w sprawie kryteriów uznawania obiektów budowlanych albo ich części za budowle ochronne (Dz.U. poz. 235) |
| rozporządzenie ws. MDS | – | rozporządzenie MSWiA z 9.07.2025 r. w sprawie warunków organizowania oraz wymagań, jakie powinny spełniać miejsca dożurnego schronienia (Dz.U. poz. 932) |
| rozporządzenie ws. porozumienia | – | rozporządzenie MSWiA z 3.03.2025 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. poz. 273) |
| rozporządzenie ws. Programu OLiOC | – | rozporządzenie Rady Ministrów z 23.01.2025 r. w sprawie szczególnej zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. poz. 136) |

rozporządzenie ws. szkoleń	– rozporządzenie MSWiA z 6.02.2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia (Dz.U. poz. 162)
rozporządzenie ws. zasobów OL	– rozporządzenie MSWiA z 28.08.2025 r. w sprawie sposobu utrzymywania zasobów ochrony ludności przez obowiązane organy ochrony ludności (Dz.U. poz. 1201)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483)
u.o.l.o.c.	– ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907)
u.PIS	– ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 416)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
u.z.k.	– ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.)

Inne

BO	– budowla ochronna
Centralna Ewidencja OZO	– Centralna Ewidencja Obiektów Zbiorowej Ochrony
CEZOL	– Centralna Ewidencja Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej
GOPS	– gminny ośrodek pomocy społecznej
GZZK	– gminny zespół zarządzania kryzysowego
JST	– jednostki samorządu terytorialnego
KPI	– kluczowe wskaźniki efektywności
MDS	– miejsce doraźnego schronienia
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
OC	– obrona cywilna
OL	– ochrona ludności
OPS	– ośrodek pomocy społecznej
OSP	– ochotnicze straże pożarne
PCK	– Polski Czerwony Krzyż
PCPR	– powiatowe centrum pomocy rodzinie
PRM	– Państwowe Ratownictwo Medyczne
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
PZK	– plan zarządzania kryzysowego
RARS	– Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych
RCB	– Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RIO	– regionalne izby obrachunkowe
RSO	– Regionalny System Ostrzegania
SLA	– <i>Service Level Agreement</i>
WPF	– wieloletnia prognoza finansowa
ZGK	– zakład gospodarki komunalnej

WSTĘP

Nowa ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. poz. 1907) wprowadza kompleksowe ramy prawne systemu ochrony ludności w Polsce. Po raz pierwszy w sposób całościowy określono zadania jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw – w obszarze przygotowania społeczności lokalnych na sytuacje kryzysowe i zagrożenia związane zarówno z klęskami żywiołowymi, jak i z konfliktami zbrojnymi.

Dla samorządów oznacza to nową jakość obowiązków, ale i nowe szanse. Ochrona ludności przestaje być domeną wyłącznie administracji rządowej – to właśnie gminy i powiaty stają się pierwszą linią obrony i wsparcia obywateli. Od decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym zależeć będzie skuteczność całego systemu.

Niniejsza książka została przygotowana, aby stać się dla JST praktycznym przewodnikiem podejmującym temat obowiązków wynikających z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz aktów wykonawczych do niej. Naszym celem jest:

- pokazanie w przejrzystej formie list kontrolnych, jakie konkretne działania należy podjąć;
- wskazanie podstaw prawnych każdego obowiązku;
- zaproponowanie praktycznych rozwiązań organizacyjnych, które ułatwią wdrożenie ustawy w codziennej pracy urzędu;
- zestawienie dobrych praktyk i źródeł wsparcia, które mogą wykorzystać samorządy.

To nie jest kolejne opracowanie teoretycznoprawne, które pozostanie na półce. To praktyczny poradnik, którego głównym celem jest ułatwienie pracy urzędnikom samorządowym i pokazanie krok po kroku, jakie działania powinni oni podejmować. Dlatego każde zagadnienie zostało omówione nie tylko z perspektywy przepisu prawa, ale także w ujęciu funkcjonalnym: co dokładnie należy zrobić w urzędzie, aby realnie wypełnić ustawowy obowiązek.

Ważną częścią opracowania jest także FAQ dla urzędników, w którym odpowiadamy na najczęściej pojawiające się pytania, np.: jak finansować budowle ochronne, kto odpo-

wiada za miejsca doraźnego schronienia, jakie szkolenia są obowiązkowe, kiedy należy organizować ćwiczenia, jak prowadzić współpracę z partnerami lokalnymi.

Dlaczego warto sięgnąć po ten poradnik?

Jest kompletny – obejmuje wszystkie szczeble samorządu, od gminy po województwo.

Jest praktyczny – każde zadanie zostało przedstawione krok po kroku, w oparciu o przepisy prawa i doświadczenia praktyki administracyjnej.

Jest precyzyjny – opieramy się wyłącznie na obowiązujących ustawach, rozporządzeniach i dokumentach, wskazując podstawy prawne.

Jest narzędziem pracy – listy kontrolne i tabele można wykorzystać bezpośrednio w codziennym funkcjonowaniu urzędu.

Mamy nadzieję, że ta publikacja stanie się dla Państwa nie tylko źródłem wiedzy, ale i realnym wsparciem w realizacji nowych obowiązków. Ochrona ludności to wspólna odpowiedzialność – dzięki dobrej współpracy administracji rządowej i samorządowej możemy zbudować system, który będzie skutecznie chronił mieszkańców w czasach rosnących zagrożeń.

Rozdział I

OBOWIĄZKI GMINY W ZAKRESIE OCHRONY LUDNOŚCI I OBRONY CYWILNEJ

1. Wprowadzenie

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta są terytorialnymi organami ochrony ludności na poziomie gminy¹. To właśnie oni odpowiadają za wykonywanie wszystkich zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy. Oznacza to, że gmina nie jest jedynie pomocniczym ogniwem, ale pełnoprawnym organem odpowiedzialnym za kierowanie i koordynację działań lokalnych – od planowania, przez organizację struktur, po nadzorowanie ich pracy. Gmina realizuje zadania w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli². Obowiązek ochrony ludności i koordynacji zadań OC nie jest czymś obcym czy nowym dla samorządu, lecz mieści się w już istniejącym konstytucyjno-ustawowym zakresie zadań własnych gminy. Oznacza to, że ustawodawca traktuje bezpieczeństwo obywateli jako część istoty działalności gminy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do obowiązków wójta, burmistrza lub prezydenta miasta należy organizowanie działań mających na celu ochronę ludności na terenie gminy. Odpowiadają oni za kompleksowe przygotowanie, koordynowanie i wdrażanie przedsięwzięć o charakterze prewencyjnym oraz interwencyjnym, których nadrzędnym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom i minimalizowanie skutków ewentualnych zagrożeń. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta pełni zatem funkcję organizatora i koordynatora wszelkich działań związanych z ochroną ludności na szczeblu lokalnym, dbając o to, aby ich przebieg był zgodny z wytycznymi i zaleceniami organów administracji wyższego stopnia.

¹ Art. 10 u.o.l.o.c.

² *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 242, 98–104; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesności* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 138–139.

Gmina ma obowiązek przygotowania, utrzymania i bieżącego przeglądu infrastruktury umożliwiającej zapewnienie schronienia mieszkańcom w sytuacjach zagrożenia oraz zabezpieczenia dostępu do podstawowych usług niezbędnych do przetrwania w okresach kryzysowych. Do kompetencji władz gminnych należy również przygotowanie i realizacja planów ewakuacji w sytuacjach nadzwyczajnych, przy czym działania te wymagają ścisłej współpracy z organami powiatu i województwa, co ma na celu zapewnienie spójności i skuteczności podejmowanych przedsięwzięć. Ponadto gmina zobowiązana jest do prowadzenia działań edukacyjnych i informacyjnych, które mają podnosić poziom wiedzy mieszkańców o potencjalnych zagrożeniach oraz uczyć właściwego postępowania w sytuacjach kryzysowych.

W kontekście tych obowiązków istotne znaczenie ma status prawny gminy. Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP gmina stanowi podstawowy element struktury samorządu terytorialnego, natomiast zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP jej samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych podlega ochronie sądowej. Takie ujęcie ustrojowe zapewnia gminie znaczną niezależność w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw lokalnych, w tym w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną ludności. Wykonując swoje zadania, gmina współdziała z organami administracji rządowej działającymi w terenie, zwłaszcza z wojewodą, w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jak również w sytuacjach wymagających koordynacji działań na poziomie regionalnym³.

Wojewoda pełni przy tym funkcję organu nadzorczego w zakresie legalności działań samorządu gminnego, co oznacza, że jego zadaniem jest czuwanie nad zgodnością podejmowanych przez gminę decyzji i czynności z obowiązującym prawem. Taki model organizacyjny ma zarówno swoje zalety, jak i słabsze strony. Po stronie zalet należy wymienić przede wszystkim samodzielność gminy, umożliwiającą jej szybkie reagowanie i podejmowanie decyzji dostosowanych do lokalnych potrzeb i uwarunkowań, co ma kluczowe znaczenie w momentach kryzysowych, gdy liczy się czas i elastyczność działania. Pozytywnie należy również ocenić rolę wojewody jako koordynatora współpracy między poszczególnymi gminami, co przyczynia się do bardziej efektywnego zarządzania dostępnymi zasobami i zapewnia spójność działań na szczeblu regionalnym.

Z drugiej strony, system ten rodzi pewne problemy praktyczne. Wśród nich wskazać można ryzyko nadmiernej ingerencji wojewody w sferę samodzielności gmin, co może prowadzić do ograniczenia ich autonomii decyzyjnej. Wyzwaniem stanowią także potencjalne opóźnienia w podejmowaniu działań wynikające z konieczności uzgadniania decyzji lub braku skutecznej komunikacji pomiędzy organami administracji gminnej a administracją wojewódzką, zwłaszcza w sytuacjach nagłych, wymagających natychmiastowej reakcji⁴.

³ Prawo..., red. J. Boć, s. 242, 98–104.

⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd...*, s. 138–139.

Artykuł 17 u.o.l.o.c. określa zasadnicze kategorie podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ochrony ludności, które współpracują ze sobą, a w szczególności z gminami. Ustawodawca wskazuje, że w działania te zaangażowane są zarówno instytucje publiczne, jak i podmioty prywatne oraz organizacje społeczne. Wśród najważniejszych jednostek wymienia się w szczególności:

- Państwową Straż Pożarną,
- ochotnicze straże pożarne,
- inspekcje sanitarne,
- podmioty wykonujące działalność leczniczą,
- a także inne organizacje i przedsiębiorstwa, które w ramach swojej działalności realizują zadania związane z ochroną ludności.

Przez „inne podmioty”, o których mowa w ustawie, należy rozumieć szerokie spektrum jednostek i instytucji, które odgrywają istotną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa obywateli. Mogą to być między innymi przedsiębiorstwa dostarczające media, takie jak energia elektryczna, gaz czy woda, oraz podmioty odpowiedzialne za utrzymanie infrastruktury telekomunikacyjnej i transportowej. W działaniach ochronnych uczestniczyć mogą również firmy transportowe i logistyczne, które w sytuacjach zagrożenia wspierają organizowanie ewakuacji ludności, transportu sprzętu ratunkowego czy dystrybucji pomocy humanitarnej. Znaczącą rolę odgrywają także organizacje pozarządowe – fundacje i stowarzyszenia – zajmujące się pomocą humanitarną, dystrybucją żywności, wody, odzieży, a także organizowaniem schronień dla poszkodowanych.

Do grupy istotnych uczestników systemu ochrony ludności zaliczyć można również przedsiębiorstwa produkujące sprzęt medyczny, ochronny i ratowniczy, które zapewniają zasoby niezbędne w działaniach interwencyjnych. Ważną funkcję edukacyjną pełnią natomiast szkoły i uczelnie wyższe, realizujące programy i szkolenia mające na celu podnoszenie wiedzy społeczeństwa na temat reagowania w sytuacjach zagrożeń. Media – zarówno publiczne, jak i prywatne – stanowią z kolei kluczowy kanał przekazu informacji, ostrzegając mieszkańców o zagrożeniach oraz przekazując komunikaty i zalecenia organów odpowiedzialnych za ochronę ludności.

Do podmiotów wspierających należy także zaliczyć dostawców systemów zarządzania kryzysowego i aplikacji ostrzegawczych, takich jak Regionalny System Ostrzegania (RSO), a także operatorów platform komunikacyjnych umożliwiających szybkie przekazywanie informacji między służbami ratowniczymi. Istotny udział mogą mieć również wspólnoty mieszkaniowe i zarządcy nieruchomości, którzy angażują się w przygotowanie lokalnych zasobów ochronnych, na przykład adaptując pomieszczenia na potrzeby tymczasowych miejsc schronienia.

Jak wynika z powyższego, katalog podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu ochrony ludności ma charakter szeroki i otwarty, obejmując zarówno struktury państwowe, jak i sektor prywatny. Udział przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych

w systemie bezpieczeństwa jest niezwykle istotny, gdyż to właśnie ich zaangażowanie w zapewnienie zasobów, wsparcie działań ratowniczych, dystrybucję pomocy czy edukację społeczną znacząco wpływa na efektywność funkcjonowania całego systemu ochrony ludności.

Z drugiej jednak strony, włączenie podmiotów prywatnych do systemu ochrony niesie ze sobą pewne zagrożenia. Istnieje ryzyko, że przedsiębiorstwa kierujące się logiką rynkową mogą przedkładać interes ekonomiczny nad dobro publiczne, co w sytuacjach kryzysowych może prowadzić do konfliktu interesów między potrzebą ochrony ludności a dążeniem do osiągnięcia zysku. Dodatkowym problemem jest ograniczona możliwość sprawowania pełnej kontroli przez administrację publiczną nad działalnością prywatnych partnerów, co utrudnia egzekwowanie zgodności ich działań z krajowymi programami i planami w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Zbyt duże uzależnienie państwa od prywatnych dostawców usług i zasobów może również skutkować utratą kontroli nad kluczowymi elementami infrastruktury bezpieczeństwa, takimi jak systemy komunikacyjne, informatyczne czy energetyczne. Współpraca z sektorem prywatnym, choć często niezbędna dla zapewnienia nowoczesnych rozwiązań technologicznych i skutecznego zarządzania kryzysowego, wiąże się z koniecznością udostępniania poufnych informacji o infrastrukturze, procedurach i strategiach reagowania, co może stwarzać ryzyko naruszenia bezpieczeństwa informacji.

Ponadto prywatne przedsiębiorstwa kierują się własnymi standardami i procedurami działania, które nie zawsze są spójne z wytycznymi i zasadami obowiązującymi w administracji publicznej. Może to prowadzić do braku koordynacji i niespójności działań w sytuacjach kryzysowych. Z tego względu kluczowe jest zaangażowanie innych organów państwa – w szczególności wyspecjalizowanych służb i inspekcji – które będą odpowiedzialne za nadzór i weryfikację podmiotów prywatnych uczestniczących w systemie ochrony ludności, tak aby zapewnić bezpieczeństwo, przejrzystość i zgodność podejmowanych działań z interesem publicznym. System ochrony ludności oraz obrony cywilnej w Polsce funkcjonuje w oparciu o ścisłą współpracę pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową, przy czym zasadniczą rolę w zakresie koordynacji i nadzoru nad jego działaniem pełnią Minister Spraw Wewnętrznych oraz wojewoda. Minister jako organ centralny administracji rządowej ponosi odpowiedzialność za kształtowanie i realizację polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, a także za nadzorowanie całokształtu funkcjonowania systemu ochrony ludności i zarządzania kryzysowego na szczeblu krajowym. To on opracowuje wytyczne, strategie i plany działań, zapewniając ich zgodność z obowiązującym prawem i standardami międzynarodowymi.

Wojewoda natomiast, będąc przedstawicielem Rady Ministrów w terenie, realizuje zadania z zakresu ochrony ludności na poziomie regionalnym. Do jego kompetencji należy nadzór nad administracją zespoloną w województwie, a także koordynacja działań

podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego – w tym powiaty i gminy – w ramach przygotowania i realizacji przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem i reagowaniem kryzysowym. Wojewoda odpowiada za wdrażanie polityki państwa w tym zakresie w ujęciu regionalnym, za monitorowanie gotowości służb ratowniczych, a także za zapewnienie właściwego przepływu informacji i współpracy między strukturami rządowymi i samorządowymi.

Taki podział kompetencji pomiędzy administrację centralną a administrację terenową ma na celu zapewnienie spójności, przejrzystości i efektywności działań w ramach systemu ochrony ludności. Dzięki temu decyzje podejmowane na szczeblu krajowym mogą być skutecznie realizowane w regionach, przy jednoczesnym uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań i potrzeb społeczności. Niemniej jednak w praktyce funkcjonowanie tego modelu nie jest wolne od trudności. Występują one zwłaszcza w obszarze koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji, zapewnienia odpowiedniego finansowania zadań ochronnych oraz skutecznego egzekwowania obowiązków spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego.

Skuteczność i wydajność systemu ochrony ludności w dużej mierze zależy od przejrzystości procedur, jednolitych zasad operacyjnych i jasno określonych kompetencji poszczególnych podmiotów. Kluczowe znaczenie mają także współpraca i wymiana informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami systemu – zarówno organami administracji publicznej na poziomie centralnym, wojewódzkim i lokalnym, jak i instytucjami, organizacjami oraz służbami realizującymi zadania wynikające z przepisów prawa w zakresie bezpieczeństwa i ochrony ludności.

2. Najważniejsze obowiązki gminy

Tabela 1. Zestawienie najważniejszych obowiązków gminy

Lp.	Zadanie	Partnerzy (podmioty OC)	Zespół/ dokument	Kluczowe czynności	Podstawa prawna
1.	Kierowanie i koordynowanie realizacji zadań OC	OSP, PSP, OPS/ GOPS, szkoły, szpitale, NGO	Zespół ds. OC / regulamin prac zespołu	Powołanie zespołu, opracowanie procedur koordynacji, bieżące zarządzanie w czasie pokoju, kryzysu i wojny	art. 10 ust. 1 pkt 1 u.o.l.o.c., art. 19 u.z.k., rozporządzenie ws. ćwiczeń

Lp.	Zadanie	Partnerzy (podmioty OC)	Zespół/dokument	Kluczowe czynności	Podstawa prawna
2.	Nadzorowanie realizacji zadań OC	OSP, PSP, OPS/GOPS, szkoły, podmioty lecznicze, NGO, przedsiębiorcy	Harmogram kontroli; protokół wizyty	Opracowanie harmonogramu, przeprowadzanie kontroli, raporty i wnioski naprawcze	art. 10 ust. 1 pkt 2, art. 19, art. 60–66 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. porozumienia
3.	Organizowanie współpracy między podmiotami OC	OSP, PSP, OPS, NGO, szkoły, spółki komunalne, podmioty lecznicze, przedsiębiorcy, obywatele	Porozumienia partnerskie; lista kontaktów	Przygotowanie i podpisanie porozumień, spotkania robocze, aktualizacja list kontaktów	art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 18, art. 20, art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 1, art. 60 ust. 1, art. 62 i n. u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. porozumienia
4.	Planowanie i organizacja ewakuacji ludności	Wojewoda, starosta, PSP, Policja, szkoły, OPS	Wkład gminy do wojewódzkiego planu ewakuacji; procedury samoewakuacji	Wyznaczanie stref zagrożenia, listy priorytetów (szkoły, szpitale), organizacja transportu i miejsc zbiórki	art. 10 ust. 1 pkt 13 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. ewakuacji
5.	Zapewnienie obiektów zbiorowej ochrony i miejsc doraźnego schronienia (MDS)	Zarządcy budynków, rzeczoznawcy, PSP	Rejestr obiektów; decyzje administracyjne	Planowanie lokalizacji, ekspertyzy budowlane, uznanie obiektów za budowle ochronne lub MDS, informowanie ludności	art. 10 ust. 1 pkt 4–7 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. eksploatacji, rozporządzenie ws. MDS, rozporządzenie ws. kryteriów, rozporządzenie ws. zasobów OL, rozporządzenie ws. budowli ochronnych ¹
6.	Utrzymanie systemów wykrywania i alarmowania	RCB, PSP, media lokalne, operatorzy telekomunikacyjni	Procedura alarmowa; testy systemu	Ogłaszanie alarmów i komunikatów, testowanie systemów, współpraca z mediami i RCB	art. 10 ust. 1 pkt 16 i 17 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. alarmów

Lp.	Zadanie	Partnerzy (podmioty OC)	Zespół/dokument	Kluczowe czynności	Podstawa prawna
7.	Organizacja szkoleń, ćwiczeń i edukacji	OSP, PSP, szkoły, NGO,	Roczny plan szkoleń i ćwiczeń; materiały edukacyjne	Opracowanie harmonogramu, organizacja szkoleń i ćwiczeń, edukacja wewnętrzna i społeczna	art. 10 ust. 1 pkt 14, art. 49–57 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. szkoleń, rozporządzenie ws. ćwiczeń
8.	Inwentaryzacja i ewidencjonowanie zasobów OC	Zarządcy obiektów, OSP, PSP, OPS, NGO	Arkusze inwentaryzacji; CEZOL, Centralna Ewidencja OZO	Prowadzenie ewidencji, wprowadzanie danych do systemów centralnych, aktualizacja i raportowanie	art. 10 ust. 1 pkt 9 i 21, art. 58–61, art. 65 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. CEZOL, rozporządzenie ws. Centralnej Ewidencji OZO
9.	Finansowanie zadań OC	Podmioty wykonawcze, OPS, OSP	Wnioski budżetowe; umowy dotacyjne	Przygotowanie specyfikacji, wnioski do budżetu, współfinansowanie infrastruktury	art. 10 ust. 1 pkt 22, art. 10 ust. 2 u.o.l.o.c.

Lp.	Zadanie	Partnerzy (podmioty OC)	Zespół/ dokument	Kluczowe czynności	Podstawa prawna
10.	Funkcjonowanie urzędu gminy w czasie wojny	–	Plan Ciągłości Działania (PCP)	Opracowanie PCP, szkolenie pracowników, ćwiczenia uruchomienia	art. 10 ust. 1 pkt 23, art. 117 i n. u.o.l.o.c.; ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z 28.08.2024 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (Dz.U. poz. 1354); rozporządzenie Rady Ministrów z 19.07.2024 r. w sprawie świadczeń osobistych na rzecz obrony w czasie pokoju (Dz.U. poz. 1184)
11.	Raportowanie o stanie przygotowań gminy	Rada gminy	Raport dwuletni; prezentacja	Zebranie dokumentacji, sporządzenie raportu, prezentacja radzie gminy	art. 10 ust. 1 pkt 25, art. 59 u.o.l.o.c., art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g.
12.	Współdziałanie z organami wyższego szczebla	Starosta, wojewoda, RCB	Porozumienia; protokoły uzgodnień	Porozumienia o współpracy, konsultacje i wkłady do planów wojewódzkich, wymiana danych	art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.l.o.c., rozporządzenie ws. porozumienia

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 31.07.2025 r. w sprawie szczegółowych warunków wyznaczania budynków użyteczności publicznej, w których zapewnia się budowle ochronne (Dz.U. poz. 1070).

2.1. Kierowanie i koordynowanie realizacji zadań obrony cywilnej

Organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) pełni funkcję terytorialnego organu ochrony ludności, a więc kieruje i koordynuje realizację wszystkich zadań obrony cywilnej na obszarze gminy. Koordynacja ta powinna mieć charakter wielopłaszczyznowy: wewnętrzny (między jednostkami organizacyjnymi gminy) i zewnętrzny (we współpracy z powiatem, wojewodą oraz instytucjami ratowniczymi). Obowiązek kierowania i koordynowania realizacji zadań obrony cywilnej oznacza, że organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za stworzenie i utrzymanie systemu lokalnej współpracy w zakresie ochrony ludności. W praktyce obejmuje to powołanie zespołu odpowiedzialnego za obronę cywilną (najczęściej w formie gminnego zespołu zarządzania kryzysowego rozszerzonego o nowe zadania), opracowanie regulaminu jego funkcjonowania oraz wdrożenie stosownych procedur. Do zadań gminy należy także koordynowanie pracy kluczowych partnerów – takich jak OSP, PSP, OPS, szkoły, szpitale czy organizacje pozarządowe – tak, aby ich działania były spójne i podporządkowane wspólnemu planowi. Obowiązek ten ma charakter zarówno planistyczny, jak i operacyjny: dotyczy przygotowań w czasie pokoju (opracowanie planów, przeprowadzanie szkoleń i ćwiczeń) oraz rzeczywistego kierowania działaniami w sytuacjach kryzysowych (np. ewakuacja, alarmowanie czy udzielanie pomocy ludności). Istotnym elementem jest również zapewnienie, aby działania gminy były zsynchronizowane i zgodne z planami ochrony ludności na poziomie powiatu i województwa, co wynika z art. 13 u.o.l.o.c.

Gmina w swoich działaniach koordynacyjnych uwzględnia współdziałanie z podstawowymi grupami podmiotów ochrony ludności na poziomie gminy⁵, którymi są:

- OSP (ochotnicze straże pożarne) – jako jednostki ratownicze włączone do Krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego pełnią funkcje operacyjne w alarmowaniu i reagowaniu;
- PSP (Państwowa Straż Pożarna) – jednostka zawodowa współdziałająca z gminą w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa;
- szkoły i placówki oświatowe – objęte obowiązkiem ewakuacyjnym i organizacyjnym w sytuacjach kryzysowych;
- podmioty lecznicze – kluczowe z perspektywy ochrony życia i zdrowia, objęte planami ewakuacyjnymi i zabezpieczeniowymi;
- zarządcy budynków użyteczności publicznej – obowiązani do przygotowania obiektów jako budowli ochronnych lub miejsc doraźnego schronienia;
- OPS/GOPS – odpowiedzialne za wsparcie osób niesamodzielnych, wymagających szczególnej pomocy w czasie ewakuacji czy kryzysu.

⁵ W procedurach koordynacji należy przyjąć zasadę szerokiego ujęcia podmiotów OL – obejmując nimi nie tylko te wymienione w art. 17 u.o.l.o.c., ale także instytucje, których obowiązki wynikają z rozporządzeń: szkoły, OPS, zarządcy budynków, podmioty lecznicze (rozporządzenie ws. ewakuacji, rozporządzenie ws. MDS). Dzięki temu procedury będą zgodne z prawem i możliwe do realnego zastosowania.

Co w praktyce powinna zrobić gmina:

1. Powołać zespół ds. obrony cywilnej – organ pomocniczy wójta/burmistrza/prezydenta miasta, w którego skład wchodzi przedstawiciele kluczowych instytucji lokalnych.

Pierwszym krokiem w realizacji obowiązku kierowania i koordynowania zadań obrony cywilnej jest zapewnienie na poziomie gminy sprawnego organu pomocniczego dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Tradycyjnie taką funkcję pełni gminny zespół zarządzania kryzysowego (GZZK), powoływany na podstawie art. 19 ust. 4 u.z.k.⁶; GZZK zajmuje się planowaniem, monitorowaniem oraz reagowaniem w sytuacjach kryzysowych i stanowi naturalną bazę organizacyjną do rozszerzenia jego kompetencji o zadania z zakresu obrony cywilnej. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie nakazuje jednak tworzenia odrębnych „zespołów obrony cywilnej”, pozostawiając jednostkom samorządu terytorialnego możliwość kształtowania własnych struktur pomocniczych.

W praktyce gmina ma zatem dwie możliwości:

- rozszerzyć zakres działania istniejącego GZZK, przyjmując nowy regulamin, który połączy zadania wynikające zarówno z ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jak i z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej,
- powołać odrębny zespół ds. obrony cywilnej.

Z perspektywy pragmatycznej i organizacyjnej zaleca się pierwsze rozwiązanie. Rozporządzenia wykonawcze, takie jak rozporządzenie MSWiA z 25.02.2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej czy rozporządzenie MSWiA z 6.02.2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia, wymagają bowiem, aby JST dysponowały sprawnym zespołem organizującym szkolenia i ćwiczenia.

W praktyce oznacza to, że gmina powinna:

- zmienić regulamin prac GZZK, tak aby uwzględniał zadania wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej,
- uzupełnić skład zespołu o przedstawicieli instytucji kluczowych dla ochrony ludności, w tym OPS, szkół, podmiotów leczniczych i organizacji pozarządowych,
- zapewnić spójność procedur z planem ochrony ludności i planem zarządzania kryzysowego – oba dokumenty muszą być wzajemnie powiązane, zgodnie z art. 13 ust. 1 u.o.l.o.c.

2. Przyjąć regulamin prac zespołu – dokument wewnętrzny określający zasady funkcjonowania, tryb posiedzeń, odpowiedzialności członków zespołu.

⁶ Ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 ze zm.).

Samo powołanie zespołu nie wystarcza. Aby mógł on skutecznie działać, konieczne jest przyjęcie regulaminu prac zespołu, który będzie dokumentem wewnętrznym, porządkującym jego funkcjonowanie. Regulamin pełni funkcję swoistej „konstytucji zespołu” – określa tryb zwoływania posiedzeń, zasady podejmowania ustaleń, a także zakres odpowiedzialności poszczególnych członków. Nie ma przepisu, który wskazywałby, co dokładnie ma zawierać regulamin zespołu ds. obrony cywilnej. Treść tego dokumentu jest kształtowana przez gminę samodzielnie – w ramach kompetencji kierowniczych organu wykonawczego – na podstawie przepisów ogólnych (art. 10 i art. 33 u.o.l.o.c., art. 19 ust. 4 u.z.k., art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.). Regulamin jest więc **instrumentem organizacyjnym, a nie obowiązkiem wynikającym z przepisów szczegółowych**. Choć przepisy nie nakładają obowiązku wprost, regulamin prac zespołu ds. obrony cywilnej jest w praktyce niezbędny, ponieważ stanowi dowód zorganizowania systemu ochrony ludności na poziomie gminy, ułatwia współdziałanie instytucji lokalnych i zapewnia przejrzystość odpowiedzialności. To narzędzie zarządcze, które wzmacnia pozycję wójta/burmistrza/prezydenta miasta jako organu kierującego ochroną ludności.

Elementy regulaminu prac zespołu – w praktyce regulamin powinien obejmować co najmniej:

- skład i tryb powoływania członków – wskazanie reprezentowanych instytucji (OSP, PSP, OPS, szkoły, podmioty lecznicze, NGO) oraz kryteriów zmiany składu;
- tryb zwoływania posiedzeń – kto może je zwołać, w jakim terminie, w jakiej formie (np. w trybie zwyczajnym i nadzwyczajnym);
- przebieg posiedzeń – sposób prowadzenia obrad, zasady sporządzania protokołów, tryb podejmowania ustaleń (np. w drodze konsensusu, a w razie jego braku – decyzji przewodniczącego);
- zakres obowiązków i odpowiedzialności – przypisanie członkom zespołu konkretnych zadań w ramach przygotowań i działań kryzysowych;
- relacje z innymi organami – np. tryb przekazywania informacji do powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, współpraca z wojewodą;
- zasady współdziałania z organami ochrony ludności – odniesienie do obowiązków wynikających z rozporządzeń, np. organizacja ćwiczeń (rozporządzenie ws. ćwiczeń) i szkoleń (rozporządzenie ws. szkoleń).

W regulaminie należy przewidzieć możliwość pracy zdalnej lub hybrydowej (telekonferencje), co może być istotne przy zagrożeniach epidemicznych lub sytuacjach ograniczonej mobilności czy zagrożenia. Regulamin powinien zawierać klauzulę dostosowawczą: w razie zmian w przepisach prawa (np. wydania nowych rozporządzeń MSWiA) skład i tryb pracy zespołu mogą być modyfikowane zarządzeniem wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Dobrym rozwiązaniem jest dołączenie do regulaminu załączników: wzoru protokołu posiedzenia, wzoru listy obecności, schematu powiadamiania członków zespołu.

Przyjęcie regulaminu prac zespołu nie ma charakteru czysto formalnego. Jest to instrument, który – zgodnie z zasadą racjonalizacji działań administracji publicznej – służy zapewnieniu przejrzystości procedur i odpowiedzialności. W literaturze podkreśla się, że administracja działa sprawnie tylko wówczas, gdy jej procedury są jasno określone i zinternalizowane przez uczestników systemu⁷.

3. Opracować procedury koordynacji – szczegółowe wytyczne, jak poszczególne podmioty współdziałają w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Zakres procedur koordynacji:

- Alarmowanie i ostrzeganie (§ 2–5 rozporządzenia ws. alarmów)⁸ – procedura powinna opisywać, kto inicjuje alarmy i komunikaty, jakie kanały komunikacji są wykorzystywane (syreny, SMS-y, aplikacje), w jakiej formie następuje odwołanie alarmu. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) po uzyskaniu informacji o zagrożeniu nie ogłasza sam alarmu w całej gminie, ale przekazuje go do podmiotów ochrony ludności, które ogłaszają alarm na terenach przez siebie zarządzanych. Wymaga to posiadania listy i kanałów kontaktowych do wszystkich lokalnych podmiotów OL – np. numery dyżurne dyrektorów szkół, OPS, administratorów osiedli. Jeśli gmina tego nie opracuje, alarmowanie będzie spóźnione albo wybiórcze. Jeżeli zagrożenie jest poważniejsze (rodzaj i skala wskazują, że potrzebne jest dotarcie do szerokiej populacji), wójt może wnioskować do wojewody, aby – za pośrednictwem RCB – wystąpił do nadawców radiowych i telewizyjnych, operatorów sieci komórkowych (SMS, Cell Broadcast), wydawców stron internetowych. Przepisy nie nakładają obowiązku formy pisemnej ani nie przewidują urzędowego wzoru takiego wniosku. Użyte sformułowanie „przekazuje informację” oznacza, że dopuszczalne są różne formy: pisemna, elektroniczna, telefoniczna – byleby zapewniały skuteczne i szybkie dotarcie do wojewody. Jednak z punktu widzenia odpowiedzialności i kontroli dobrym rozwiązaniem jest opracowanie wewnętrznego wzoru wniosku / informacji kierowanej do wojewody, który w sytuacji kryzysowej można szybko wypełnić i przesłać/przekazać ustnie, aby zakres informacji w sytuacji stresowej był pełny i konkretny. Jeśli zagrożenie może oddziaływać na teren sąsiedniej gminy, wójt ma obowiązek powiadomić także odpowiednie podmioty ochrony ludności, nie tylko skupiać się na działaniach w obszarze swojej gminy. W procedurach trzeba jasno wpisać tryb „powiadomienia horyzontalnego” – np. lista kontaktów do sąsiednich gmin, ustalenie, kto dzwoni/faksuje/mailuje, w jakim czasie. To szczególnie ważne przy zagrożeniach środowiskowych (powodziach, skażeniu chemicznym, pożarach lasów).

⁷ J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Fenomeny prawa administracyjnego czy prawo administracyjne jako fenomen – uwagi wokół modelu (sposobu) istnienia i funkcjonowania prawa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 347 i n.

⁸ Rozporządzenie MSWiA z 14.05.2025 r. w sprawie alarmów i komunikatów ostrzegawczych (Dz.U. poz. 645).

- Organizacja ewakuacji (§ 4–6 rozporządzenia ws. ewakuacji) – gmina opracowuje procedury wyznaczania stref zagrożenia, ustalania list priorytetów (szpitale, szkoły), organizacji samoewakuacji, miejsc zbiórki, transportu i zabezpieczenia mienia. Gmina powinna uwzględnić w procedurach kryteria i źródła danych, które pozwolą szybko podjąć decyzję o ewakuacji (np. raport PSP o rozprzestrzenianiu się pożaru, komunikat IMGW o zagrożeniu powodziowym). Gmina musi prowadzić listy priorytetowych obiektów i grup osób objętych ewakuacją w pierwszej kolejności. Rozporządzenie wymienia tu wprost m.in.:
 - szpitale i inne podmioty lecznicze,
 - szkoły i placówki opiekuńcze,
 - instytucje pomocy społecznej,
 - osoby o ograniczonej mobilności (np. osoby z niepełnosprawnościami, seniorzy).

W praktyce gmina powinna posiadać aktualizowane zestawienia tych obiektów wraz z danymi kontaktowymi i planami logistycznymi (autobusy, karetki, transport specjalistyczny). Podstawową formą ewakuacji jest samoewakuacja, czyli samodzielne opuszczenie strefy zagrożenia przez mieszkańców. Gmina ma obowiązek zapewnić mieszkańcom informację o zasadach samoewakuacji, w tym o miejscach zbiórki i trasach ewakuacyjnych. W tym celu procedury muszą przewidywać mechanizmy komunikacji z mieszkańcami. Wójt/burmistrz/prezydent miasta wyznacza miejsca zbiórki dla osób ewakuowanych (np. place przy szkołach, boiska), a następnie punkty przyjęcia poza strefą zagrożenia, gdzie ludzie otrzymują wsparcie socjalne, wyżywienie, opiekę medyczną. W procedurach należy jasno określić lokalizacje punktów przyjęcia, osoby odpowiedzialne za ich organizację i standard minimalnego zabezpieczenia (namioty, sanitariaty, wyżywienie). Organizacja ewakuacji wymaga nie tylko przyjęcia procedur zgodnych z § 4–6 rozporządzenia ws. ewakuacji, ale także ich stałej aktualizacji i praktycznego testowania. Kluczowe jest prowadzenie list priorytetowych, zapewnienie transportu oraz stworzenie systemu komunikacji z mieszkańcami, który zadziała w warunkach realnego zagrożenia.

- Współpraca przy obiektach zbiorowej ochrony i MDS (§ 2–4 rozporządzenia ws. eksploatacji⁹; § 2–3 rozporządzenia ws. MDS; § 2–5 rozporządzenia ws. kryteriów) – gmina zapewnia procedury współdziałania z właścicielami budynków użyteczności publicznej, utrzymania budowli ochronnych i MDS, a także przekazywania danych do centralnych ewidencji.

Plany ochrony ludności i procedury koordynacyjne powinny być zwierciadłem programu krajowego – gmina musi w nich wykazać, w jaki sposób realizuje zadania wynikające z priorytetów rządowych. Dzięki temu:

⁹ Rozporządzenie MSWiA z 1.07.2025 r. w sprawie sposobu przygotowania obiektu zbiorowej ochrony do użycia, szczegółowych warunków eksploatacji budowli ochronnych, zapewnienia porządku w ich obrębie oraz ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. poz. 933).

- zapewnia prawną i organizacyjną zgodność planów z programem krajowym,
- unika zarzutu działania w oderwaniu od wytycznych centralnych,
- ułatwia współpracę z wojewodą i powiatem przy raportowaniu działań.

Typowe problemy i pułapki:

- rozbieżność planów – brak zgodności między planem zarządzania kryzysowego a planem ochrony ludności (art. 13 u.o.l.o.c.);
- rozproszenie instytucjonalne – OPS, szkoły, szpitale oraz NGO działają według różnych regulacji sektorowych, co utrudnia opracowanie wspólnych procedur;
- problemy z łącznością – brak interoperacyjności systemów, co narusza obowiązki wynikające z zarządzeń MSWiA nt. Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej;
- „martwe” dokumenty – procedury istnieją na papierze, ale nie są wdrażane ani ćwiczone.

Procedury koordynacji powinny stanowić „mapę działania” gminy – od sygnału o zagrożeniu po ewakuację i raportowanie. Muszą być oparte na przepisach prawa (ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej i rozporządzeń wykonawczych do niej), powiązane z planami i programem krajowym, a jednocześnie tak napisane, aby mogły być użyte w praktyce.

Do podstawowych obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy planowanie, organizowanie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie technicznym obiektów zbiorowej ochrony i miejsc doraźnego schronienia. Zadania te wpisują się zarówno w zakres zadań własnych gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. – obejmujących ochronę przeciwpożarową i zapobieganie innym zagrożeniom, jak i w szczególności obowiązki wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Obiekty zbiorowej ochrony stanowią istotny element infrastruktury bezpieczeństwa publicznego, gdyż zapewniają mieszkańcom możliwość schronienia w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne czy działania militarne (art. 82 u.o.l.o.c.).

W ramach tych zadań organ wykonawczy gminy jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji wszystkich obiektów, które mogą pełnić funkcję schronów, ukryć lub miejsc doraźnego schronienia. Ewidencja ta powinna obejmować budynki już istniejące oraz budynki planowane do realizacji, z wyszczególnieniem tych, które spełniają wymogi techniczne pozwalające uznać je za budowle ochronne (art. 91 ust. 1–2 oraz art. 102 ust. 1 u.o.l.o.c.). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta dokonuje okresowych przeglądów budynków użyteczności publicznej oraz innych obiektów budowlanych, by wskazać takie, które mogą zostać przystosowane do celów ochronnych. W sytuacji gdy budynek nie spełnia wymaganych standardów technicznych, organ wykonawczy gminy może – w porozumieniu z Państwową Strażą Pożarną lub inspektorem nadzoru budowlanego – zlecić szczegółową kontrolę jego stanu technicznego (art. 91 ust. 3–4 u.o.l.o.c.).

Jeżeli analiza wykaże, że istniejąca infrastruktura ochronna jest niewystarczająca, wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek podjęcia działań zmierzających do budowy nowych obiektów ochronnych lub adaptacji już istniejących budynków, takich jak parkingi podziemne czy hale, do roli miejsc doraźnego schronienia (art. 102 ust. 2 u.o.l.o.c.). W tym zakresie organ wykonawczy gminy może zawierać porozumienia z właścicielami nieruchomości, a w sytuacjach gdy wymaga tego bezpieczeństwo publiczne – również wydawać decyzje administracyjne nakazujące przystosowanie budynków do celów ochrony ludności (art. 86 i 88 u.o.l.o.c.).

Kolejnym ważnym obowiązkiem jest utrzymywanie obiektów zbiorowej ochrony w należyтым stanie technicznym oraz ich systematyczna modernizacja. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta odpowiada za wykonywanie regularnych przeglądów technicznych oraz dostosowywanie obiektów do aktualnych wymogów bezpieczeństwa (art. 92 i art. 96 ust. 1 u.o.l.o.c.). W przypadku konieczności modernizacji, przebudowy lub wyposażenia budowli ochronnych w nowe elementy techniczne gmina może ubiegać się o przyznanie dotacji celowych, które – zgodnie z art. 106 u.o.l.o.c. – mogą pokrywać nawet pełen koszt inwestycji służących zwiększeniu funkcjonalności obiektu ochronnego.

Istotnym elementem działalności organu wykonawczego gminy jest również zapewnienie mieszkańcom dostępu do informacji o dostępnych miejscach schronienia. W tym zakresie wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest do prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych – publikowania danych o lokalizacji i pojemności obiektów ochronnych oraz o zasadach korzystania z nich, a także do organizowania kampanii społecznych mających na celu zwiększenie świadomości i przygotowanie obywateli na sytuację zagrożenia (art. 105 u.o.l.o.c.).

Pomimo jednoznacznego określenia obowiązków gmin w tym zakresie ich praktyczna realizacja może napotykać trudności, w szczególności wynikające z ograniczonych zasobów finansowych i kadrowych. Choć ustawa przewiduje możliwość uzyskania wsparcia w formie dotacji celowych, brak szczegółowych mechanizmów ich wdrażania oraz niewystarczające finansowanie mogą prowadzić do opóźnień w budowaniu lub modernizacji obiektów ochronnych. Dlatego też kluczowe znaczenie dla zapewnienia efektywności realizacji tych zadań ma współpraca gminy z organami powiatowymi i wojewódzkimi, jak również udzielenie odpowiedniego wsparcia legislacyjnego, organizacyjnego i finansowego ze strony państwa.

2.2. Nadzorowanie realizacji zadań OC

Nadzorowanie realizacji zadań OC oznacza, że gmina nie tylko planuje zadania i koordynuje ich realizację, ale również sprawdza, czy zostały one wykonane przez jednostki podległe i współpracujące (OSP, OPS, szkoły, szpitale, NGO).