

**Ochrona ludności
i obrona cywilna.
Zmiany, procedury,
wyjaśnienia + wzory
do pobrania**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Agata Nodzak

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

1. Podstawy prawne

Zgodnie z art. 1 OchrCywU ustawa ta reguluje:

- 1) zadania ochrony ludności i obrony cywilnej;
- 2) funkcjonowanie organów i podmiotów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej;
- 3) zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej;
- 4) zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach;
- 5) zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony;
- 6) zasady funkcjonowania i organizację obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej;
- 7) finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Poza ww. zagadnieniami wskazanymi *expressis verbis* w art. 1 OchrCywU, ustawa reguluje również zagadnienia dotyczące odszkodowań za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz świadczeń odszkodowawczych dla członków personelu obrony cywilnej (art. 158–165 OchrCywU).

Przed uchwaleniem OchrCywU 5.12.2024 r. i wejściem jej w życie 1.1.2025 r., zagadnienia, o których mowa powyżej, a w szczególności te dotyczące obrony cywilnej, edukacji dla bezpieczeństwa oraz powszechnej samoobrony ludności, były przedmiotem regulacji zawartej w ObrRPU, która została uchylona 23.4.2022 r. na podstawie art. 823 pkt 2 ObrOjczyznyU. W ten sposób przez okres niespełna 2,5 roku w polskim systemie prawa istniała luka prawna dotycząca ww. zagadnień.

W założeniu polskiego prawodawcy OchrCywU ma stanowić podstawową regulację prawną normującą ww. zagadnienia, a rozwiązania w niej zawarte mają również na celu

harmonizację obowiązującego prawa oraz dostosowanie przepisów do współczesnych zagrożeń i usprawnienie reagowania służb publicznych.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, ocen i analiz dotyczących ochrony ludności i obrony cywilnej, konieczne było opracowanie jednolitych przepisów prawnych, które w jednoznaczny sposób określałyby kompetencje organów, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększania świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa powszechnego. Jednocześnie zachodziła potrzeba przejrzystego określenia zadań ochrony ludności w kontekście już obowiązujących innych regulacji ustawowych, normujących zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa, które zostały wymienione poniżej. Na to wskazywały wyraźnie choćby przeprowadzone w obszarze obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego od 2010 r. przez NIK kolejne kontrole, m.in.:

- 1) Nr P/11/083 z 2011/2012 r. – „Przygotowanie struktur obrony cywilnej do realizacji zadań w okresie wojny i pokoju”;
- 2) Nr 1/12/006 z 2013 r. – „Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi”;
- 3) Nr P/17/039 z 2018 r. – „Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej”;
- 4) Nr P/18/034 z 2018 r. – „Przygotowania obronne państwa w systemie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”;
- 5) Nr LKI.430.2.2023 z 2024 r. – „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”.

Wyniki ww. kontroli wskazywały na potrzebę kompleksowego uregulowania w drodze ustawy wszystkich zagadnień obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Pomimo tych założeń OchrCywU nie jest regulacją, która jako jedyna mogłaby kompleksowo normować zagadnienia będące jej przedmiotem, na co wskazują liczne zawarte w odpowiednich przepisach OchrCywU odesłania do innych regulacji prawnych (prawa krajowego, unijnego, jak i międzynarodowego) oraz upoważnienia ustawowe przewidujące wydanie kilkunastu aktów wykonawczych do niej. Wskazuje na to m.in. przepis art. 5 ust. 1 OchrCywU, zgodnie z którym 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 OchrCywU oraz innych przepisach prawa, w szczególności w ZarządKryzysU, KlęskŻywiołU, StanWyjąłU, StanWojennyU oraz ObrOjczyznyU. Jak zauważył polski ustawodawca, „regulacje europejskie dotyczące ochrony ludności zawarto zarówno na poziomie traktatów, jak i decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej. Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony skutkowały wprowadzeniem do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowień poświęconych ochronie ludności. W szczególności dotyczy to art. 6 oraz 196 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W pierwszym z nich wymieniono ochronę ludności jako jedną z dziedzin, w stosunku do których Unia Europejska ma kompetencje do wspierania, koordynowania oraz

¹ Uzasadnienie do projektu OchrCywU, druk sejmowy Nr 664, X kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=664>, dostęp: 4.6.2025 r.

uzupełniania działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Uszczegółowienie tego przepisu zawiera art. 196, w którym Unia Europejska zachęca państwa członkowskie do wzajemnej współpracy zmierzającej do zwiększenia skuteczności zapobiegania katastrofom naturalnym i klęskom żywiołowym. W kolejnych częściach ww. przepisu doprecyzowano, że celem działań podejmowanych przez Unię Europejską jest wspieranie i uzupełnianie krajowych, regionalnych oraz lokalnych działań państw członkowskich związanych z zapobieganiem i reagowaniem na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka. Cele Unii Europejskiej obejmują również wspieranie państw członkowskich w zakresie współpracy operacyjnej krajowych służb ochrony ludności oraz szkolenia i przygotowywania ich personelu. Podkreślić należy, że Unia Europejska pozostawia państwom członkowskim pierwszeństwo w działaniach mających na celu ochronę ludności, środowiska naturalnego i mienia, w tym dziedzictwa kulturowego (zob. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/EU z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz.Urz. UE L 347/924, art. 1, ust. 2)²².

Do regulacji prawa międzynarodowego i unijnego, które znajdują zastosowanie do spraw przewidzianych w OchrCywU należą również:

- 1) GenewKprot1;
- 2) OchrDóbrKultK;
- 3) RODO.

Mając na uwadze, że OchrCywU nie reguluje wyczerpująco wszystkich zagadnień, do regulacji ustawowych stanowiących źródła prawa w analizowanym zakresie znajdują zastosowanie w szczególności:

- 1) ZarządKryzysU;
- 2) KlęskŻywiołU;
- 3) StanWyjąłU;
- 4) StanWojennyU;
- 5) ObrOjczyznyU;
- 6) OchrPPożU;
- 7) OchrOsMienU;
- 8) StrPożU;
- 9) PRatowMedU;
- 10) DziałLeczU;
- 11) PublSłKrewU;
- 12) PIMMSWiAU;
- 13) NadzórMSWU;
- 14) BezpGórU;
- 15) BezpObszWodU;
- 16) OchrZabU;
- 17) BibliotU;
- 18) MuzeaU;
- 19) DziałKultU;
- 20) NarZasArchU;

²² Tamże.

- 21) PożPubWolontU;
- 22) SystInformOchrZdrU;
- 23) InformPodPublU;
- 24) OchrInfU;
- 25) PrOśw;
- 26) PrKomElektr;
- 27) PlanZagospU;
- 28) PrBud;
- 29) PrGeodKart;
- 30) PISU;
- 31) RezStratU;
- 32) ŚOZŚrPubU;
- 33) FinPubU;
- 34) PolicjaEmU;
- 35) UbRolIndU;
- 36) EmRentyFUSU;
- 37) RehZawU;
- 38) PKBU;
- 39) AgMienWojskU;
- 40) RachunkU;
- 41) ŚwiadOdszkWojU;
- 42) WypadkiU;
- 43) WypadkiSzczegółU;
- 44) LasU;
- 45) PrŁow;
- 46) SamGminU;
- 47) SamPowiatU;
- 48) SamWojU;
- 49) AdmRządWojewU;
- 50) KPA;
- 51) KK;
- 52) KKW.

Istotnym uzupełnieniem i uszczegółowieniem regulacji ustawowej zawartej w OchrCywU są akty wykonawcze, wydane na podstawie stosownych upoważnień ustawowych. Do tej pory właściwe naczelne organy administracji rządowej korzystając z udzielonego im upoważnienia wydały następujące akty prawne:

- 1) POLiOCUchw25;
- 2) RZOLZ;
- 3) TożsamObrCywR;
- 4) ZasOchrLudR;
- 5) WyznBudUżytPubR;
- 6) PrzygObZbiorOchrR;
- 7) WarMDorSchronR;
- 8) CentrEwOZOR;
- 9) EwakLudZabMienR;

- 10) AlarmKomOstrzR;
- 11) CEZOLiOCR;
- 12) NabOchotObCywR;
- 13) ElemPorOchrCywR;
- 14) ĆwiczOchrCywR;
- 15) KrytUznBudOchR;
- 16) SzkolOchrCywR;
- 17) POLiOCR;
- 18) BudSBŁPR;
- 19) KorzystSBŁPR
- 20) Oprócz ww. aktów wykonawczych ustawodawca przewiduje jeszcze wydanie przez ministra ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego rozporządzenia w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, uwzględniając wartość i znaczenie obiektów i zbiorów tych podmiotów dla dziedzictwa narodowego (art. 45 ust. 9 OchrCywU); zgodnie z wykazem prac legislacyjnych MKiDzN z 25.7.2025 r. nadal trwają prace nad projektem ww. rozporządzenia³.

W tym miejscu należy nadmienić, iż oprócz aktów wykonawczych przewidzianych w przepisach OchrCywU, kwestie dotyczące poszczególnych aspektów ochrony ludności i obrony cywilnej stają się przedmiotem rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego, których wydanie przewidują inne ustawy, a które zostały wymienione w niniejszym rozdziale.

2. Pojęcie ochrony ludności i obrony cywilnej

Dla stosowania przepisów OchrCywU, jak i innych regulacji prawnych z nią związanych, kluczowe jest rozumienie dwóch pojęć: „ochrona ludności” i „obrona cywilna”. Te pojęcia zostały zdefiniowane w art. 2 OchrCywU. Polski ustawodawca definiując pojęcie ochrony ludności przyjmuje, iż jest to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, podmiotów ochrony ludności oraz zasobów ochrony ludności. Natomiast obrona cywilna oznacza realizację zadań określonych w art. 61 lit. a GenewKprot1, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

W kolejnych postanowieniach art. 2 OchrCywU polski ustawodawca przyjmuje, iż z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny:

- 1) ochrona ludności staje się obroną cywilną;
- 2) organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej;

³ Zob. file:///C:/Users/annak/Downloads/WYKAZ_PRAC_LEGISLACYJNYCH_-_Stan_na_dzie%C5%84_10_marca_2026_r-2.pdf, dostęp: 26.3.2026 r.

- 3) podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej;
- 4) zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej.

Dodatkowo w przytoczonym art. 2 OchrCywU zostało przyjęte, iż realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się na podstawie ZarządKryzysU.

Zanim pojęcie ochrony ludności zostało zdefiniowane w art. 2 OchrCywU, było przedmiotem zainteresowania na gruncie nauk społecznych, w tym przede wszystkim nauki o bezpieczeństwie, przy czym, co należy zaznaczyć, wśród jej przedstawicieli brak było jednomyślności co do znaczenia tego pojęcia, jak również jego relacji z takimi kategoriami jak zarządzanie kryzysowe, ratownictwo czy obrona cywilna. Jak zauważa *E. Jakubiak*, osiągnięciu konsensusu w tym zakresie zdecydowanie nie sprzyjał „bałagan legislacyjny, będący konsekwencją obowiązywania w Polsce wielu różnych aktów prawnych dotyczących *de facto* tożsamej problematyki, a przyjętych w różnych okresach, adresowanych do różnych podmiotów, korzystających z odmiennej siatki pojęciowej oraz o różnym zakresie regulacji”⁴. Na gruncie definicji ochrony ludności zaproponowanych przez *W. Kitlera* przyjęto, iż „ochrona ludności obejmuje całokształt działań wszelkich podmiotów prawa państwowego, każdego w zależności od jego statusu prawnego, zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwa, mienia, dóbr dziedzictwa narodowego i środowiska w obliczu klęski katastrof naturalnych oraz spowodowanych przez człowieka, z wojną włącznie”⁵. W innej zaproponowanej przez siebie definicji *W. Kitler* zwrócił uwagę na złożony, wielofazowy charakter ochrony ludności, przyjmując, że stanowi ona „kompleks działań związanych z zapobieganiem bezpośrednim zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, mienia, środowiska i dziedzictwa kulturowego (prewencja), przeciwdziałaniem ich skutkom (reagowanie, w tym ratownictwo) oraz usuwaniem konsekwencji (odbudowa) po ustąpieniu zagrożenia i jego skutków”⁶. Do tych, jak i innych poglądów zaprezentowanych w piśmiennictwie nawiązuje rozumienie pojęcia ochrony ludności przyjęte przez polskiego ustawodawcę w OchrCywU, który łączy je z pojęciem systemu. Zgodnie ze słownikowym rozumieniem pojęcie „system” oznacza „zespół wzajemnie sprzężonych elementów, spełniający określoną funkcję i traktowany jako wyodrębniony z otoczenia w określonym celu (opisowym, badawczym, do innego zastosowania – np. systemem jest proces technologiczny). Sprzężenia (relacje) między elementami systemu tworzą jego strukturę. Właściwości systemu zależą zarówno od właściwości każdego z elementów, jak i od jego struktury. Pojęcie «system» jest stosowane praktycznie we wszystkich dziedzinach nauki i praktyki i odnoszone zarówno do zjawisk, obiektów i procesów występujących w naturze (np. system słoneczny), jak i tworzonych przez ludzi (system techniczny, produkcyjny, społeczny, ekonomiczny). (...) Systemem nazywa się też zespół sposobów (metod) działania i wykonywania złożonych czynności, np. system dedukcyjny, jak również całokształt zasad organizacyjnych, ogół norm i reguł obowiązujących

⁴ *E. Jakubiak*, Prawne aspekty edukacji dla bezpieczeństwa w zakresie ochrony ludności w Polsce, Przegląd Policyjny, Tom 143, Nr 3, 2021, s. 234.

⁵ *W. Kitler*, Powszechna ochrona ludności w świetle ustaleń międzynarodowych, Zeszyt Problemowy. Towarzystwo Wiedzy Obronnej 2001, Nr 1, s. 19.

⁶ *W. Kitler*, Ochrona ludności jako podstawowa misja bezpieczeństwa narodowego, (w:) *A. Skrabacz* (red.), Ochrona ludności w czasie pokoju oraz w okresie kryzysu i wojny. Konferencja z okazji 61. rocznicy podpisania Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny, Warszawa 2010, s. 20.

jący w danej dziedzinie (np. system podatkowy, system moralny). Systemem bywa także nazywany całościowy i uporządkowany zespół zadań powiązanych ze sobą określonymi stosunkami, w szczególności logicznym stosunkiem wynikania; systemem w tym znaczeniu jest każda teoria poprawna metodologicznie”⁷.

Mając na uwadze to słownikowe ujęcie, jak również art. 2 OchrCywU, **na ochronę ludności jako system składają się następujące elementy:**

- 1) **zorganizowany zespół organów administracji publicznej**, wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji wystąpienia zagrożenia;
- 2) **zespół podmiotów ochrony ludności**, realizujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji wystąpienia zagrożenia;
- 3) **zasoby ochrony ludności**.

2.1. Organy administracji publicznej i podmioty ochrony ludności

Na ochronę ludności składa się zatem współpracujący ze sobą zespół organów i podmiotów, który łączy wykonywanie zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludności poprzez ochronę takich dóbr i wartości jak życie i zdrowie ludzkie, mienie, ochrona zwierząt, infrastruktury koniecznej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Szczegółowa charakterystyka organów i podmiotów ochrony ludności zawarta jest w podrozdziale 3. niniejszego rozdziału.

W tym miejscu, dokonując analizy pojęcia ochrony ludności, należy zwrócić uwagę na rodzaj dóbr i wartości, których ochrona pozwala na realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Należą do nich:

- 1) ochrona życia i zdrowia ludzi;
- 2) ochrona mienia, w tym ochrona zwierząt;
- 3) ochrona infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji wystąpienia zagrożenia.

O kwestii ochrony życia traktuje art. 38 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia. Przepis ten jest skierowany do organów władzy publicznej, przy czym obowiązek ochrony życia może przyjąć charakter:

- 1) pozytywny, tj. organy władzy publicznej muszą podjąć aktywne działania zmierzające do realizacji przysługującego jednostce prawa, lub
- 2) negatywny, tzn. organy władzy publicznej muszą zachować postawę bierną i powstrzymać się od działań zakłócających jednostce korzystanie z przysługujących jej wolności⁸.

⁷ Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/system;3982198.html>, dostęp: 25.8.2025 r.

⁸L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2018, s. 118.

Ochrona życia została zagwarantowana również na gruncie regulacji prawa międzynarodowego i unijnego, czego przykładem są choćby takie akty prawne jak: art. 3 PDPCz, art. 6 MPPOiP, art. 6 PrawDziecK, art. 10 PrawNiepK, art. 2 EKPCz czy art. 2 KPP. Wszystkie ww. regulacje prawne pokazują, że **ochrona życia nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ustawowo przewidzianym ograniczeniom ze względu na kolizję z innymi uznanymi prawnie relewantnymi dobrami i wartościami**. Jak zauważa *M. Woźniak*, „w stosunkach jednostka–jednostka ochrona życia może wstępować w kolizję z takimi wartościami jak: życie, godność istoty ludzkiej, zdrowie (w tym zdrowie psychiczne), zakaz maltretowania, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, ochrona prywatności i życia rodzinnego czy wolności i prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. W stosunkach jednostka–państwo ochrona ludzkiego życia może natomiast wstępować w kolizję z prewencyjną i represyjną polityką karną czy bezpieczeństwem i porządkiem publicznym”⁹.

Orzecznictwo

„Art. 38 należy w pierwszym rzędzie rozumieć jako zakaz pozbawiania człowieka życia. Zakaz ten nie ma wprawdzie charakteru absolutnego i należy go odczytać na tle postanowień art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który wskazuje – wyjątkowe – sytuacje, gdy pozbawienie życia może nastąpić. Dodatkowo sprawy te reguluje Protokół Nr 6 dotyczący zniesienia kary śmierci, który nie został jednak jeszcze ratyfikowany przez Polskę. Chociaż kwestie te nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia tej sprawy, to należy wziąć pod uwagę, że niezależnie od owej «obronnej» treści «prawa do życia», z art. 38 wynika także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ochronie życia. Skoro bowiem z konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji nadzwyczajnych, w tym stanu klęski żywiołowej. Sposób i kierunki realizacji tego obowiązku pozostają, w zasadzie, w sferze politycznego uznania ustawodawcy i jego politycznej odpowiedzialności wobec elektoratu. (...) W taki sam sposób należy interpretować art. 68 ust. 1 i także z tego przepisu należy wywieść podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia oraz obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które są konieczne dla należytej ochrony i realizacji tego prawa” (wyr. TK z 23.3.1999 r., K 2/98, Legalis).

Kolejną wartością, poprzez której ochronę organy i podmioty ochrony ludności zmierzają do realizacji zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludności, jest **ochrona zdrowia**. Ta wartość również została uwzględniona w Konstytucji RP, na gruncie której jednostce zostało przyznane prawo do ochrony zdrowia jako jedno z praw socjalnych (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP). Jak zauważa się w piśmiennictwie, „istota prawa do ochrony zdrowia nie może być sprowadzona do jego charakteru socjalnego. Prawo to ściśle wiąże się bowiem z godnością jednostki, a także jej prawną ochroną życia, prawem do prywatności, wolnością od eksperymentów naukowych, w tym medycznych, bez dobrowolnie wyrażonej zgody, wolnością od nieludzkiego bądź poniżającego traktowania lub karania, wolnością sumienia i wyznania czy prawem do informacji. W tym zakresie prawo do ochrony zdro-

⁹ *M. Woźniak*, Prawna ochrona życia ludzkiego a okoliczności wyłączające winę oraz bezprawność czynu w prawie karnym, Rocznik Administracji Publicznej Nr 10 (2024), s. 148; zob. również: *M. Woźniak*, Prawo do ochrony życia w krajowym i międzynarodowym porządku prawnym, Kraków 2023, s. 66–69.

wia jest niewątpliwie również prawem o charakterze osobistym¹⁰. Na istotę prawa do ochrony zdrowia zwracano wielokrotnie uwagę w orzecznictwie TK.

Orzecznictwo

„(...) prawo do ochrony zdrowia w świetle Konstytucji uznać [...] należy za typowe prawo socjalne w wąskim tego słowa znaczeniu, tzn. prawo do pewnych świadczeń materialnych ze strony władz publicznych” (wyr. TK z 24.2.2004 r., K 54/02, Legalis).

„(...) treścią prawa do ochrony zdrowia nie jest naturalnie jakiś abstrakcyjnie określony [...] stan «zdrowia» poszczególnych jednostek, ale możliwość korzystania z systemu ochrony zdrowia, funkcjonalnie ukierunkowanego na zwalczanie i zapobieganie chorobom, urazom i niepełnosprawności” (wyr. TK z 7.1.2004 r., K 14/03, Legalis).

Mając na uwadze zaprezentowane powyżej poglądy doktryny oraz stanowiska wyrażone w orzecznictwie, można zauważyć, iż prawo do zdrowia jest prawem pierwotnym, podobnie jak prawo do życia. Zatem jednostka nie może żądać zapewnienia jej dobrego zdrowia, ale może domagać się od państwa ochrony jej zdrowia w drodze podjęcia stosownych działań, w tym również w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludności.

Kolejna wartość i ochrona tej wartości, wskazane w definicji ochrony ludności, są przede wszystkim przedmiotem regulacji cywilnoprawnych. Chodzi o pojęcie mienia. Legalna definicja mienia została zawarta w art. 44 KC, zgodnie z którym **mieniem jest własność i inne prawa majątkowe**. Według R. Świrgoń-Skok „mienie określić można jako zbiór praw majątkowych, zarówno o charakterze bezwzględnym, jak i względnym, stanowiący pojęcie nadrzędne w stosunku do poszczególnych praw majątkowych. Natomiast pojęcie mienia nie obejmuje niemajątkowych praw podmiotowych ani zobowiązań. To odróżnia je od pojęcia majątku, który może obejmować tak aktywa, jak i pasywa. Wyróżnienie prawa własności służy podkreśleniu jej doniosłości jako najpełniejszego prawa podmiotowego do rzeczy, wyróżniającego się na tle innych praw rzeczowych¹¹. Szerokie rozumienie pojęcia „mienie” skutkuje tym, że obejmuje ono prawa rzeczowe, jak i wierzytelności. Powszechnie piśmiennictwie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że to pojęcie obejmuje również posiadanie, czyli pewną korzystną sytuację faktyczną podmiotu prawa o wymiernej wartości majątkowej¹². Tak szerokie rozumienie, wynikające z regulacji prawa cywilnego, rzutuje na zakres ochrony mienia.

Definiując pojęcie ochrony ludności i wskazując w ramach tej definicji dobra podlegające ochronie, polski ustawodawca w ramach ochrony mienia wyróżnił *expressis verbis* ochronę zwierząt. Prawna problematyka ochrony zwierząt ma charakter wieloaspektowy, można bowiem wyróżnić ochronę zwierząt m.in. w kontekście humanitarnym, użytkowym czy też ochronę gatunkową. **Mając na uwadze, że o ochronie zwierząt ustawodawca w art. 2 OchrCywU traktuje przy okazji ochrony mienia, można założyć, że w definicji ochrony ludności polski ustawodawca miał na myśli przede wszystkim ochronę zwierząt w kontekście traktowania ich jako element składowy**

¹⁰ A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, System prawa medycznego. Odpowiedzialność publicznoprawna, Warszawa 2023.

¹¹ R. Świrgoń-Skok, art. 44 KC, (w:) M. Załucki (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2024.

¹² Zob. np. E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, art. 44 KC, (w:) K. Pietrzykowski, Komentarz KC, Warszawa 2018; wyr. SN z 9.3.2004 r., I CK 425/03, Legalis.

mienia. Jedną z podstawowych regulacji prawnych w prawie polskim normujących status prawny zwierząt jest OchrZwierZU. Zgodnie z art. 1 OchrZwierZU zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Niezależnie od tego, ustawodawca przyjmuje, iż w sprawach nieuregulowanych w OchrZwierZU do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (art. 1 ust. 2 OchrZwierZU). Przepisy OchrZwierZU nie definiują pojęcia „zwierzę”. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN termin „zwierzę” oznacza każde żywe stworzenie, zwykle ssaka (z wyjątkiem człowieka), w przeciwstawieniu do roślin i grzybów¹³. Wykładnia przepisu art. 1 ust. 1 OchrZwierZU jest w piśmiennictwie zróżnicowana. Z jednej strony można spotkać poglądy, wedle których skoro w ww. przepisie przyjęto, że zwierzę jest zdolne do odczuwania cierpienia to oznacza to, że ustawodawca uznaje to za fakt¹⁴. „Podważanie zatem zdolności do cierpienia zwierząt objętych ochroną ustawową (...) jest nielogiczne i nie powinno być przedmiotem rozstrząsania w poszczególnych sprawach, ponieważ ingeruje to w materię już przez ustawodawcę rozstrzygniętą”¹⁵. Z drugiej strony, pojawiają się stwierdzenia, że użyte przez ustawodawcę słowa „istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia” są pozbawione znaczenia normatywnego, a o ich obecności w treści art. 1 ust. 1 OchrZwierZU zdecydował przede wszystkim motyw emocjonalny¹⁶. Tymczasem w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na to, że skoro ustawodawca uznał, że zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, OchrZwierZU „dokonała dereifikacji, odprzedmiotowania zwierząt, i to wszystkich, a nie tylko kręgowych, z którymi postępowanie następnie reguluje (art. 2 ust. 1)” (uchw. SN z 20.6.2012 r., I KZP 4/12, Legalis). Jednocześnie w art. 1 ust. 2 OchrZwierZU ustawodawca przewidział odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących rzeczy, w zakresie nieuregulowanym w ww. ustawie, co oznacza stosowanie tych przepisów z uwzględnieniem aksjologii wyrażonej w art. 1 ust. 1 OchrZwierZU, zakładającej, że zwierzę jest istotą żyjącą oraz że człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Jak zauważa się w literaturze, „przepisy dotyczące rzeczy będą znajdować zastosowanie głównie do kwestii dotyczących sytuacji prawnorzeczowej zwierząt oraz obrotu nimi”¹⁷. Jak twierdzi *G. Manjura-Niškiewicz* zwierzę jest ujmowane w kategoriach dobra ruchomego, „które z natury swej stanowić może wyłącznie dobro niepodzielne”¹⁸. Mając na uwadze kryterium decydujące o rozróżnieniu rzeczy na oznaczone co do tożsamości oraz oznaczone co do gatunku, w literaturze przyjmuje się, że „zwierzę, mimo niepowtarzalnych cech każdego z osobników, może być w konkretnych stosunkach cywilnoprawnych traktowane bądź jako dobro oznaczone co do tożsamości, bądź jako dobro oznaczone co do gatunku”¹⁹. W tym miejscu należy zauważyć, iż z analizowaną definicją ochrony ludności, zawartą w art. 2 OchrCywU koresponduje art. 1 ust. 3 OchrZwierZU, zgodnie z którym organy administracji publicznej podejmują

¹³ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/zwierz%C4%99.html>, dostęp: 10.9.2025 r.

¹⁴ zob. *G. Manjura-Niškiewicz* (red.), *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022, komentarz do art. 1.

¹⁵ *K. Kuszlewicz*, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 57.

¹⁶ *M. Goettel*, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 46.

¹⁷ *E. Skowrońska-Bocian*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I, K. Pietrzykowski* (red.), Warszawa 2020, s. 158.

¹⁸ *G. Manjura-Niškiewicz*, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz...*, komentarz do art. 1.

¹⁹ *M. Goettel*, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 28.

działania na rzecz ochrony zwierząt, współdziałając w tym zakresie z odpowiednimi instytucjami i organizacjami krajowymi i międzynarodowymi. Oznacza to możliwość podejmowania wszelkich działań w ww. zakresie, przy czym językowa wykładnia przepisu wskazuje na to, że inicjatywa podejmowania takich działań leży po stronie organów administracji publicznej.

Ostatnią kategorią dobra, którego ochrona mieści się w ramach działań podejmowanych w zakresie ochrony ludności, jest **ochrona infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji wystąpienia zagrożenia.**

Przykład

Przedmiotowa infrastruktura obejmuje obiekty, zasoby i systemy zapewniające schronienie, zaopatrzenie w dobra o charakterze użyteczności publicznej, tj. wodę, żywność i leki, energię elektryczną, paliwo, łączność czy transport, a również wsparcie medyczne i ochronę środowiska.

W ujęciu słownikowym pojęcie „infrastruktura” oznacza „urządzenia i instytucje usługowe niezbędne do należytego funkcjonowania społeczeństwa i produkcyjnych działań gospodarki”²⁰. Jej części składowe to:

- 1) infrastruktura ekonomiczna, obejmująca usługi w zakresie transportu, komunikacji, energetyki itd. (np. porty, sieć kolejowa, elektrownie, zapory wodne);
- 2) infrastruktura społeczna, obejmująca usługi w dziedzinie prawa, bezpieczeństwa, kształcenia i oświaty, kultury, opieki społecznej i służby zdrowia, budownictwa mieszkaniowego itp. (np. szkoły, szpitale, sądy, więzienia, instytucje administracji państwowej)²¹.

Funkcjonowanie przedmiotowej infrastruktury jest istotne dla ochrony ludności podczas sytuacji kryzysowych, klęsk żywiołowych i katastrof.

Z takim rozumieniem tego pojęcia koresponduje art. 8 OchrCywU, zgodnie z którym infrastrukturą niezbędną do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest infrastruktura zapewniająca w szczególności:

- 1) schronienie lub nocleg;
- 2) zaopatrzenie w wodę i żywność oraz w produkty lecznicze;
- 3) energię elektryczną, paliwo, łączność, usługi teleinformatyczne i transport;
- 4) udzielanie pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy i świadczeń opieki zdrowotnej;
- 5) magazynowanie i dystrybucję rezerw materiałowych;
- 6) realizację działań ratowniczych, pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej;
- 7) wykrywanie zagrożeń, powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach;
- 8) funkcjonowanie usług publicznych.

Rozwinięcie postanowień art. 8 OchrCywU następuje w stosownych postanowieniach OchrCywU oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie.

Jednym z bardziej istotnych elementów opisywanej infrastruktury jest infrastruktura umożliwiająca schronienie, czyli obiekty zbiorowej ochrony. Na istotę tego elementu in-

²⁰ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/infrastruktura.html>, dostęp: 14.9.2025 r.

²¹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/infrastruktura.html>, dostęp: 14.9.2025 r.

frastruktury zwracano już od dawna w praktyce administracyjnej, czego przykładem jest stanowisko NIK w tej kwestii²². Odnośną regulację stanowią w tym przypadku przepisy rozdziału 9 OchrCywU, dotyczące obiektów zbiorowej ochrony, które wykorzystuje się w celu ochrony ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub działań wojennych (art. 82 OchrCywU). Wśród nich są m.in. miejsca doraźnego schronienia, będące obiektami budowlanymi, przystosowanymi do tymczasowego ukrycia ludzi, organizowane na zasadach określonych w art. 102 OchrCywU (art. 84 OchrCywU). Jak zauważa się w piśmiennictwie, prawodawca „dokonał (...) rodzajowego podziału obiektów zbiorowej ochrony w następujący sposób:

- 1) schron – uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażony w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne;
- 2) ukrycie – uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji niehermetycznej;
- 3) miejsce doraźnego schronienia – obiekty zbiorowej ochrony będące obiektami budowlanymi, przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi”²³.

ZmOchrCywU wprowadza nową, istotną kategorię infrastruktury ochronnej w postaci **punktów schronienia**. Są to **miejsca przydatne do tymczasowego ukrycia ludności przed nagłymi zjawiskami pogodowymi oraz skutkami użycia broni konwencjonalnej, takimi jak odłamki**.

Ważne

W założeniu prawodawcy punkty schronienia nie są budowlami ochronnymi w pełnym tego słowa znaczeniu, lecz mają pełnić funkcję „punktów bezpiecznych” w obrębie nieruchomości, podobnie jak drogi ewakuacyjne czy punkty zbiórki. Ich wprowadzenie do regulacji OchrCywU ma na celu zagęszczenie sieci miejsc bezpiecznych i skrócenie czasu dojścia obywateli do ukrycia w razie nagłego ataku, np. za pomocą dronów²⁴.

W przepisach rozdziału 9 OchrCywU zawarte zostały rozwiązania dotyczące uznania obiektów budowlanych za obiekty zbiorowej ochrony, jak również zadania w zakresie planowania i utrzymania takiej infrastruktury. Szczegółowa charakterystyka obiektów zbiorowej ochrony jest zawarta w rozdziale II oraz w rozdziale VI niniejszej publikacji.

Integralną częścią infrastruktury, przewidzianej w art. 8 OchrCywU, niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, jest **infrastruktura bytowa oraz infrastruktura medyczna**. OchrCywU nie posługuje się *expressis verbis* pojęciami „infrastruktura bytowa” i „infrastruktura medyczna” jako odrębnymi kategoriami normatywnymi. Jednakże można ją ujmować jako wycinki infrastruktury niezbędnej w rozumieniu art. 8 OchrCywU, ściśle powiązane z katalogiem zadań z art. 4 OchrCywU (w tym zapewnie-

²² Wystąpienie pokontrolne NIK, P/23/061 – Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, NIK-P-23-061-LKI-budowle-ochronne-miejsca-ukrycia.pdf, s.7, dostęp: 27.2.2026 r.

²³ T. Wierzbica, Organizacja obiektów zbiorowej ochrony na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, Legalis/el.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ZmOchrCywU, druk sejmowy Nr 2307, X kadencja Sejmu.

niem pomocy doraźnej oraz świadczeń opieki zdrowotnej), na podstawie wielu regulacji prawnych, takich jak art. 2 ust. 1 OchrCywU (definicja ochrony ludności wskazuje na ochronę m.in. „infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych”) czy art. 3 pkt 3 OchrCywU (który definiuje pomoc doraźną jako działania zaspokajające podstawowe potrzeby bytowe, tj. żywność, wodę, energię, odzież, oraz zapewniające tymczasowe schronienie i podstawowe warunki sanitarne).

W oparciu o analizę całokształtu regulacji prawnych, wśród **elementów infrastruktury bytowej** niezbędnej do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, można wyróżnić:

- 1) **infrastrukturę schronienia/noclegu**, która pełni funkcję bytową *sensu stricto* (art. 8 pkt 1 OchrCywU). Realizacja tej funkcji oznacza konieczność zapewnienia odpowiedniego zasobu obiektów i rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających przyjęcie ludności w trybie nagłym (w tym w następstwie ewakuacji), czasowy pobyt w warunkach minimalnego bezpieczeństwa i godności, jak również utrzymanie funkcjonalności w warunkach zakłóceń. Koresponduje z tym art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. c OchrCywU, przewidujący planowanie i przygotowanie warunków do ewakuacji ludności, a także miejsc doraźnego schronienia oraz budowli ochronnych;
- 2) **zaopatrzenie w wodę, żywność i energię**, które można potraktować jako zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych. Artykuł 8 pkt 2 i 3 OchrCywU wprost wskazuje, że infrastruktura niezbędna obejmuje infrastrukturę zapewniającą zaopatrzenie w wodę i żywność oraz w produkty lecznicze oraz energię elektryczną, paliwo, łączność, usługi teleinformatyczne i transport. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż te elementy infrastruktury bytowej zostały wskazane w ustawowej definicji pomocy doraźnej (art. 3 pkt 3 OchrCywU), przez którą należy rozumieć zaopatrzenie poszkodowanych lub ewakuowanych w środki pierwszej potrzeby niezbędne do zabezpieczenia podstawowych potrzeb bytowych, w tym w żywność, wodę, energię, odzież oraz zapewnienie im tymczasowego schronienia i podstawowych warunków sanitarnych do czasu objęcia ich innymi rodzajami pomocy. W rozumieniu § 7 PrzygObZbiorOchrR ten element infrastruktury bytowej stanowi jedno z niezbędnych składników wyposażenia budowli ochronnej;
- 3) **zaplecze sanitarne i higieniczne**, które nie stanowi *expressis verbis* odrębnej kategorii w postanowieniach art. 8 OchrCywU, jednakże konieczność zapewnienia dostępu do niego wynika wprost z definicji pomocy doraźnej, przytoczonej powyżej. Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowej administracji rządowej stanowi to normę funkcjonalną, bowiem organizując schronienie/nocleg i przyjęcie ludności, organ musi równolegle zapewnić minimum sanitarne, jako element legalnie zdefiniowanej pomocy doraźnej;
- 4) **magazynowanie i dystrybucję rezerw oraz logistykę pomocy** (działań ratowniczych, pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej – art. 8 pkt 5 i 6 OchrCywU). W praktyce administracyjnej infrastruktura bytowa nie ogranicza się jedynie do zapewnienia miejsc noclegowych, lecz obejmuje cały łańcuch logistyczny: składowanie, kompletację, wydawanie i transport świadczeń rzeczowych oraz usług niezbędnych do utrzymania ludności;
- 5) **zapewnienie funkcjonowania usług publicznych** (element bytowy o charakterze pośrednim – art. 8 pkt 8 OchrCywU). W szczególności chodzi o zapewnienie

świadczenia usług, bez których nie jest możliwe realne zapewnienie schronienia, wody, żywności i sanitariatów, np. w zakresie gospodarki komunalnej, transportu publicznego w reżimie ewakuacyjnym²⁵ czy podstawowych usług socjalnych.

OchrCywU *expressis verbis* wskazuje, że **infrastruktura niezbędna obejmuje infrastrukturę zapewniającą udzielanie pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy i świadczeń opieki zdrowotnej** (art. 8 pkt 4 OchrCywU). Równolegle katalog zadań (art. 4 ust. 1 pkt 4 OchrCywU) obejmuje m.in.:

- 1) działania ratownicze i udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b OchrCywU);
- 2) zapewnienie osobom poszkodowanym lub ewakuowanym – zależnie od potrzeb – pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy, świadczeń opieki zdrowotnej oraz pomocy psychologicznej i prawnej (art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. o OchrCywU).

Mając powyższe na uwadze, w zakresie infrastruktury medycznej mieszczą się nie tylko podmioty lecznicze, ale również materialno-organizacyjne warunki do:

- 1) masowego udzielania świadczeń w warunkach zdarzenia;
- 2) segregacji i kierowania poszkodowanych (funkcjonalnie powiązane z transportem z art. 8 pkt 3 OchrCywU);
- 3) zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń mimo zakłóceń.

Zgodnie z art. 8 pkt 2 OchrCywU **za element infrastruktury niezbędnej należy uznać produkty lecznicze i zabezpieczenie łańcucha dostaw medycznych**. Natomiast w świetle art. 4 OchrCywU **utrzymanie łańcucha dostaw niezbędnych towarów, usług i świadczeń**, w tym zapewnienie ciągłości dostaw leków i materiałów medycznych jako towarów/świadczeń niezbędnych do ochrony życia i zdrowia, stanowi jedno z zadań realizowanych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. g oraz pkt 4 lit. m OchrCywU). Częścią składową niezbędnej infrastruktury medycznej jest również ochrona funkcjonowania podmiotów udzielających świadczeń leczniczych. Przyjęcie takiego stanowiska koresponduje z zadaniem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. k OchrCywU, polegającym na zapewnieniu funkcjonowania podmiotów realizujących działania ratownicze oraz podmiotów udzielających świadczeń opieki zdrowotnej.

Ważne

Ustawodawca nie ogranicza się tylko do obowiązku udzielania pomocy medycznej poszkodowanym, lecz nakazuje utrzymać zdolność organizacyjno-infrastrukturalną systemu świadczeń leczniczych, również w warunkach wystąpienia zakłóceń.

W myśl art. 8 OchrCywU do infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej można zaliczyć **odpowiednią infrastrukturę pozwalającą na ochronę dóbr kultury**. W ramach planowania obronnego tworzona jest infrastruktura dedykowana zabezpieczeniu dóbr kultury. Stanowią ją m.in.:

- 1) ukrycia dla dóbr kultury, czyli specjalnie przygotowane miejsca przeznaczone do przechowywania najcenniejszych ruchomych dóbr kultury (Kategorii I i II) na czas zagrożenia (art. 45 ust. 2 i 3, art. 47 ust. 2 OchrCywU);

²⁵A. Nodźak, Komentarz do art. 44a, (w:) A. Nodźak, Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Komentarz, Warszawa 2023.

- 2) miejsca rozśrodkowania, czyli wytypowane i przygotowane lokalizacje, do których przemieszcza się zbiory w celu ich rozproszenia i uniknięcia zniszczenia w miejscu stałego przechowywania (art. 48 ust. 1 OchrCywU);
- 3) magazyny rezerw, czyli przestrzenie magazynowe przeznaczone na materiały i sprzęt niezbędny do zabezpieczenia i ewakuacji zbiorów (art. 48 ust. 3 OchrCywU).

Zgodnie z OchrCywU infrastruktura ochrony środowiska stanowi również kluczowy element systemu bezpieczeństwa państwa, mający na celu ochronę życia, zdrowia oraz mienia w sytuacjach wystąpienia zagrożenia. Za infrastrukturę niezbędną do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w obszarze ochrony środowiska należy rozumieć przede wszystkim:

- 1) **systemy wykrywania zagrożeń środowiskowych.** Najważniejszą częścią tej infrastruktury są systemy monitoringu, które funkcjonują w sposób ciągły. Zgodnie z art. 70 OchrCywU, obejmują one:
 - a) systemy nadzoru środowiska naturalnego, które są nadzorowane przez ministra właściwego do spraw klimatu,
 - b) systemy wykrywania skażeń CBRN, czyli infrastrukturę służącą do wczesnego wykrywania oraz alarmowania o skażeniach chemicznych, biologicznych, radiacyjnych i jądrowych,
 - c) systemy stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych oraz placówki prowadzące pomiary skażeń, których działania koordynuje Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;
- 2) **infrastrukturę zarządzania zasobami wodnymi i leśnymi.** OchrCywU uznaje za podmioty ochrony ludności instytucje zarządzające krytycznymi zasobami środowiskowymi, co skutkuje włączeniem ich infrastruktury do systemu bezpieczeństwa. Są to w szczególności (art. 17 ust. 1 pkt 14 i 15 OchrCywU):
 - a) PGW Wody Polskie: infrastruktura służąca ochronie przeciwpowodziowej i zarządzaniu zasobami wodnymi,
 - b) PGL Lasy Państwowe (art. 48c LasU): infrastruktura techniczna Lasów Państwowych, która wspiera działania ochronne i zabezpieczające w przypadku pożarów lasów czy klęsk żywiołowych;
- 3) **magazyny przeciwpowodziowe i zasoby ratownicze.** Istotnym elementem infrastruktury niezbędnej są magazyny zasobów ochrony ludności, w tym specjalistyczne magazyny przeciwpowodziowe. Ich zadaniem jest przechowywanie sprzętu i materiałów, np. środków do magazynowania i transportu wody, zapasowych źródeł energii, niezbędnych do minimalizacji skutków zagrożeń naturalnych (art. 33 ust. 1 OchrCywU);
- 4) **infrastrukturę usług publicznych służącą ochronie środowiska.** Zgodnie z art. 8 pkt 8 OchrCywU infrastrukturą niezbędną jest ta, która zapewnia funkcjonowanie usług publicznych. W kontekście ochrony środowiska dotyczy to m.in. działalności Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 17 ust. 1 pkt 11 lit. a OchrCywU), której zadaniem jest stała analiza zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo ludności.

2.2. Zasoby ochrony ludności

Drugi element składowy pojęcia ochrony ludności stanowią zasoby ochrony ludności, których definicja legalna została zawarta w art. 3 pkt 8 OchrCywU. Zgodnie z tym przepisem, przez „zasoby ochrony ludności” należy rozumieć personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań. W definicji tej ujęto trzy aspekty: osobowy, rzeczowy oraz ustrojowy²⁶, tym samym zasoby te są materialnym i osobowym substratem niezbędnym do realizacji ustawowych zadań państwa w zakresie bezpieczeństwa obywateli. Przytoczona powyżej definicja ustawowa zasobów ochrony ludności wskazuje na trzy komponenty:

- 1) osobowy, obejmujący personel przeszkolony i przygotowany do działań ratowniczych, pomocowych oraz ewakuacyjnych;
- 2) materialny, obejmujący rezerwy strategiczne, zapasy żywności, wody, energii, odzieży, a także produkty lecznicze i wyroby medyczne. Są to elementy niezbędne do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, za których tworzenie i utrzymanie odpowiadają terytorialne organy ochrony ludności (art. 33 ust. 1 OchrCywU);
- 3) technologiczny, obejmujący systemy łączności, w tym SBŁP (art. 74 OchrCywU), technologie wykrywania zagrożeń oraz narzędzia informatyczne.

Na terytorialnych organach ochrony ludności (wójtzie, staroście, wojewodzie) spoczywa administracyjnoprawny obowiązek zapewnienia zasobów niezbędnych do wykonywania zadań przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia (art. 33 ust. 3 OchrCywU). Realizację tego zadania charakteryzuje w szczególności: konieczność tworzenia i uzupełniania magazynów zasobów, w tym przeciwpowodziowych (art. 33 ust. 4 OchrCywU), zapewnienie dostępu do infrastruktury bytowej, jak również zapewnienie zastępowalności zasobów na zasadach określonych w ZarządKryzysU (art. 4 ust. 2 OchrCywU), co ma gwarantować ciągłość działania systemu, nawet w przypadku zniszczenia części mienia lub personelu²⁷.

Zasoby ochrony ludności podlegają rygorystycznej ewidencji w celu umożliwienia organom sprawnego zarządzania kryzysowego. Służy do tego **Centralna Ewidencja Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej**, prowadzona w systemie teleinformatycznym w czasie rzeczywistym. Ewidencja ta gromadzi dane o rodzaju, stanie ilościowym, miejscu rozmieszczenia oraz dyspozycyjności poszczególnych komponentów systemu²⁸. Szczegółowe informacje na temat ewidencjonowania zasobów ochrony ludności oraz zasad, na których jest oparte funkcjonowanie ww. ewidencji są zawarte w rozdziale II niniejszego opracowania. Na potrzeby charakterystyki pojęcia „zasoby ochrony ludności” nieodzowne jest zwrócenie uwagi na jego dualizm funkcjonalny. Koncepcja przyjęta przez polskiego prawodawcę zakłada bowiem, że z chwilą wprowadzenia stanu wo-

²⁶ M. Szyrski, Komentarz do art. 3, (w:) M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Warszawa 2025, s. 61.

²⁷ D. Wróblewski, *Ciągłość działania w ochronie ludności i obronie cywilnej – kontekst lokalny*, *Wiedza obronna* 2025, Vol. 292, Nr 3, s. 52–53.

²⁸ A. Nodźak, *Ewidencja zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej*, *Legalis/el*.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl