

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

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi analizę ewolucji oraz obecnego kształtu systemu prawnego ochrony ludności i obrony cywilnej w Rzeczypospolitej Polskiej, ustrukturyzowaną wokół fundamentalnej reformy dokonanej w drodze OchrCywU oraz ZmOchrCywU². Kształtowanie się systemu prawa w omawianym zakresie charakteryzuje się przejściem od rozproszonych i anachronicznych norm ku zintegrowanej, nowoczesnej strukturze bezpieczeństwa narodowego.

Przez dekady materia ta była regulowana – w ograniczonym zakresie – przez ObrRPU. Uchylenie ObrRPU 23.4.2022 r. doprowadziło do powstania luki normatywnej, w której przez ponad dwa lata podstawowe aspekty obrony cywilnej oraz sprawy budownictwa schronieniowego pozostawały poza sferą bezpośredniej regulacji ustawowej. Analizy NIK przeprowadzone w latach 2010–2024 wykazały głęboką dysfunkcję poprzedniego systemu, objawiającą się brakiem spójnych definicji legalnych budowli ochronnych, niezadowalającym stanem technicznym infrastruktury oraz brakiem stabilnych mechanizmów finansowania¹. Wejście w życie OchrCywU z dniem 1.1.2025 r. stanowiło zatem dopełnienie reformy systemu obronnego państwa, zapoczątkowanej przez ObrOjczyznyU.

OchrCywU i przewidziany w jej postanowieniach system ochrony ludności znajduje swoje aksjologiczne uzasadnienie w art. 5 Konstytucji RP, nakładającym na państwo obowiązek strzeżenia niepodległości, nienaruszalności terytorium oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli² jako jeden z najważniejszych celów strategicznych państwa. Analiza regulacji OchrCywU zwraca uwagę również na dokonanie przez polskiego ustawodawcę implementacji norm prawa międzynarodowego, m.in. poprzez definiowanie obrony cywilnej przez pryzmat art. 61 lit. a GenewKprot1. W założeniu polskiego prawodawcy prawny system ochrony ludności w Polsce jest skorelowany również z Unijnym Mechanizmem Ochrony Ludności (decyzja nr 1313/2013/UE), co umożliwi operacyjną współpracę międzynarodową oraz dostęp do strategicznych rezerw rescEU w sytuacjach, gdy zasoby krajowe okażą się niewystarczające³.

System prawny, którego zasadniczy trzon stanowią OchrCywU oraz akty wykonawcze do niej, charakteryzuje się unikalnym dualizmem funkcjonalnym (czasowym i podmiotowym), który w czasie pokoju (ochrona ludności) oznacza funkcjonowanie systemu organów administracji publicznej i podmiotów realizujących zadania ratownicze, prewencyjne i edukacyjne, mające na celu ochronę życia, mienia i środowiska. Natomiast w czasie wojny (obrona cywilna), z chwilą wprowadzenia stanu wojennego system automatycznie przekształca się w obronę cywilną, w ramach której wszystkie zasoby, podmioty i organy przechodzą w reżim działań humanitarnych, nakierowanych

¹ Uzasadnienie do projektu OchrCywU, druk sejmowy Nr 664, X kadencja Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=664>, dostęp: 15.4.2026 r.

² POLiOCUchw25.

³ Tamże.

na przetrwanie ludności w warunkach konfliktu zbrojnego. Kluczowym *novum* wprowadzonym do systemu ochrony ludności i obrony cywilnej jest kategoria społecznej odporności, definiowana jako zdolność jednostek i grup do zaspokajania potrzeb bytowych oraz współdziałania ze służbami, co nakłada na administrację nowe obowiązki w zakresie edukacji i informowania.

W wyniku ewaluacji i monitorowania procesu wdrażania OchrCywU po roku jej obowiązywania zdiagnozowane zostały przez prawodawcę obszary wymagające dodatkowych regulacji, doprecyzowania albo uzupełnienia. To znalazło swoje odzwierciedlenie w dwóch istotnych nowelizacjach z 2026 r.: ZmFinPubU26 oraz ZmOchrCywU26. Charakteryzuje je dążenie do maksymalnego uelastycznienia i stabilizacji finansowej systemu, przy jednoczesnym zwiększeniu rygorów dotyczących ochrony informacji strategicznych. Obie nowelizacje wspólnie mają tworzyć mechanizm pozwalający na realizację kosztownych, wieloletnich inwestycji infrastrukturalnych, które wcześniej były blokowane przez sztywność rocznego cyklu budżetowego.

ZmFinPubU26 przygotowała rozwiązania, które wspierają specyficzne potrzeby obrony cywilnej, takie jak:

- 1) szczegółowa klasyfikacja wydatków (minister ds. finansów publicznych uzyskała uprawnienie do określenia bardziej precyzyjnej klasyfikacji wydatków dla zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, co ma pozwolić na bardziej optymalne wyodrębnienie i monitorowanie środków przeznaczanych konkretnie na ochronę ludności);
- 2) nadzwyczajna rezerwa celowa z art. 177a FinPubU (Prezes Rady Ministrów może polecić utworzenie nowej rezerwy celowej poprzez przeniesienie zablokowanych wydatków z innych części budżetu, co może być kluczowe dla szybkiego reagowania na zdarzenia bezpośrednio zagrażające bezpieczeństwu państwa wynikające z sytuacji geopolitycznej);
- 3) limity wydatków dla OSP (nowelizacja wprowadziła konkretne kwoty limitów wydatków na zadania OSP będących podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej na lata 2026–2031, co ma zapewnić tej formacji stabilność operacyjną);
- 4) synergia z wydatkami obronnymi (ZmFinPubU26 zmodyfikowała przepisy ObrOjczyznyU ustalając, że udział wydatków majątkowych, np. na schrony, musi wynosić co najmniej 20% całości wydatków obronnych, co wymusza inwestycje w trwałą infrastrukturę).

Natomiast ZmOchrCywU26 wprowadza rozwiązania dedykowane bezpośrednio systemowi ochrony ludności. Do najistotniejszych należą:

- 1) wydłużenie perspektywy Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej z 4 do 5 lat, co pozwala na lepszą synchronizację z innymi programami modernizacyjnymi i ułatwia planowanie długoterminowe;
- 2) wprowadzenie mechanizmu inwestycji wieloletnich, dzięki któremu organy ochrony ludności, w tym na płaszczyźnie JST, będą mogły zaciągać zobowiązania na kolejne lata do wysokości limitów określonych w programie, co gwarantuje ciągłość budowy w szczególności większych obiektów infrastruktury ochronnej, np. dużych schronów;
- 3) możliwość wyłączenia PrZamPubl do zamówień na strategiczną infrastrukturę (schrony, łączność SBŁP, podziemna infrastruktura medyczna) finansowaną z limitu obronnego (0,15% PKB). To ważne rozwiązanie z perspektywy usprawnienia procesów realizacji inwestycji oraz ochrony danych technicznych i lokalizacyjnych przed obcym wywiadem;
- 4) elastyczność w przesunięciach środków (Minister Finansów może dokonywać przeniesień wydatków między częściami budżetu państwa na wniosek MSWiA i MON do 15 grudnia roku budżetowego, co ma pozwolić na pełne wykorzystanie środków Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej tam, gdzie są one najbardziej potrzebne);
- 5) powierzenie przez ministra ds. wewnętrznych Narodowemu Instytutowi Wolności realizacji części zadań związanych z udzielaniem dotacji celowych dla podmiotów ochrony ludności (np. NGO), co ma usprawnić budowanie społecznej odporności.

Przedmiotowe nowelizacje mogą okazać się szczególnie istotne dla JST. Dzięki nowym regulacjom dotacje celowe na zadania własne JST mogą pokrywać pełne koszty inwestycji, a mechanizm z art. 156a OchrCywU sprawia, że samorząd nie musi obawiać się utraty środków po zakończeniu roku budżetowego, jeśli inwestycja jest ujęta w wykazie wieloletnim. Nowelizacja OchrCywU przewiduje również rozszerzenie katalogu wydatków ze środków z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej o zakupy pojazdów rozpoznania zagrożeń, budowę odpornej infrastruktury medycznej w podmiotach leczniczych oraz doposażenie policji i Straży Granicznej, wspierających zadania ochrony ludności.

W niniejszym opracowaniu, zagadnienia ochrony ludności i obrony cywilnej zostały omówione m.in. w kontekście zadań organów ochrony ludności (począwszy od ewidencjonowania, tworzenia i utrzymania zasobów, poprzez zadania z zakresu edukacji, planowania, utrzymania niezbędnej infrastruktury, aż po finansowanie realizacji tych zadań), statusu jednostek będących adresatami działań podejmowanych przez ww. organy czy zmian w przepisach prawa wprowadzonych w związku z wejściem w życie OchrCywU, ZmOchrCywU26, jak i ZmFinPubU26. Analiza przepisów ww. regulacji prawnych została wzbogacona o odniesienia do orzecznictwa sądowego i administracyjnego, poglądów z piśmiennictwa i przykładów z praktyki administracyjnej.

Rozwiązaniem pomocnym dla organów i podmiotów zajmujących się zagadnieniami ochrony ludności i obrony cywilnej są materiały zawarte w rozdziale VI, zawierające opis kilkunastu procedur administracyjnych odnoszących się do poszczególnych kwestii, wraz ze wzorami pism i dokumentów.

Na zakończenie należy wspomnieć, że pomimo szerokiego zakresu zmian, jakie do tej pory zostały uchwalone, nie można uznać tego procesu kształtowania się systemu ochrony ludności i obrony cywilnej za zakończony. Dowodzą temu choćby stanowiska przedstawicieli nauki, ekspertów czy legislatorów, wskazujących na liczne luki oraz błędy, które nadal obciążają obowiązujące regulacje prawne.

dr Agata Nodzak

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl