

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej

z dnia 5 grudnia 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907)

(zm.: Dz.U. z 2026 r. poz. 646)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

Ustawa określa:

- 1) zadania ochrony ludności i obrony cywilnej;
- 2) organy i podmioty realizujące 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.

Spis treści

	Nb
1. Wejście w życie OchrCywU	1
2. Poprzednia regulacja w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej	2
3. Rozwój regulacji prawnych w zakresie ochrony ludności cywilnej	3
4. Główny cel OchrCywU	4
5. Zakres przedmiotowy ustawy	5
6. Zakres podmiotowy ustawy	6
7. Pojęcie organów administracji publicznej	7
8. Organy ochrony ludności	8
9. Podmioty ochrony ludności	9
10. Pojęcie ludności	10

1. **Wejście w życie OchrCywU.** Ustawa z 5.12.2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907), zgodnie z jej art. 212, weszła w życie z dniem 1.1.2025 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 16, 156, 198 i 199, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) art. 76 ust. 5 i art. 78 ust. 2, które weszły w życie po upływie roku od dnia ogłoszenia;

- 3) art. 11 ust. 3 pkt 3, art. 45–48, 189 oraz 211, które weszły w życie z dniem 1.1.2026 r.;
- 4) art. 187, który wchodzi w życie z dniem 1.1.2027 r.

Tak więc ustawa ta jest obecnie w fazie częściowego obowiązywania, gdzie jeszcze część przepisów nie weszła w życie.

- 2 **2. Poprzednia regulacja w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.** Komentowana ustawa nie zastąpiła żadnego innego aktu prawnego – ustawy. Częściowo problematyka obecnie regulowana w tym akcie, to obszary:

- 1) obrona cywilna;
- 2) edukacja dla bezpieczeństwa oraz
- 3) powszechna samoobrona ludności, które były regulowane w ustawie z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 372 ze zm. – akt nieobowiązujący).

Akt ten, na podstawie art. 823 pkt 2 ObrOjczyznyU został uchylony z dniem 23.4.2022 r. Tak więc w okresie od 24.4.2022 r. do 1.1.2025 r. brak było jakiegokolwiek regulacji ustawowej w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Zważywszy na obecną sytuację międzynarodową taką sytuację należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

- 3 **3. Rozwój regulacji prawnych w zakresie ochrony ludności cywilnej.** Problematyka ochrony ludności cywilnej w czasie konfliktów zbrojnych została dostrzeżona w momencie zmiany sposobu prowadzenia konfliktów zbrojnych. Jeszcze w XIX w. i na początku XX w. sposób prowadzenia działań wojennych polegał na tym, że tylko armie państw zaangażowanych w konflikt zbrojny prowadzą działania, a wszyscy pozostali (czyli ludność cywilna) są biernymi obserwatorami. Zmiana sposobu prowadzenia wojny, na wojnę totalną, a także rozwój techniki wojskowej spowodowały, że koniecznością stała się ochrona ludności cywilnej. To właśnie ludność cywilna była najbardziej poszkodowana, a taktyka spalonej ziemi uderzała w nią w największym stopniu w te osoby. Potwierdzeniem powyższego niech będą statystyki, wg których podczas I wojny światowej udział ludności cywilnej w stratach wojennych określano na 5%, w II wojnie światowej na 48%, a wojnie koreańskiej aż na 84% (*R. Bierzanek, J. Symonides, Prawo międzynarodowe, s. 412* czy też *J. Chęciński, Ochrona ludności, s. 15*). Wskazane liczby ukazują nie tylko zmianę sposobu prowadzenia wojen, ale przede wszystkim skalę problemu, a także konieczność regulacji położenia prawnego ludności cywilnej, która nie bierze udziału w konfliktach zbrojnych. Pierwszym aktem międzynarodowym, który podejmował tę problematykę był regulamin haski, czyli zbiór praw i zwyczajów wojny lądowej, będący załącznikiem do dwóch konwencji haskich, tzw. II z 29.7.1899 r. oraz IV z 18.10.1907 r. Mieliśmy w tym przypadku do czynienia z regulacjami szczątkowymi, obejmującymi m.in. zakaz zabijania lub zdradzieckiego ranienia ludności cywilnej (art. 23 pkt b), czy też zakaz atakowania lub bombardowania w jakikolwiek sposób niebronionych wsi, domów mieszkalnych i budowli (art. 25). Istotna zmiana w tym zakresie, w związku z doświadczeniami II wojny światowej została wprowadzona w prawie genewskim, poprzez wprowadzenie wyraźnej dychotomii, wyróżniając członków sił zbrojnych oraz ludność cywilną, a także cele wojskowe i cele cywilne (*J. Białocerkiewicz, Prawo międzynarodowe, s. 488*). Jedną z tych konwencji, tj. Nr IV z 12.8.1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 ze zm.) jest poświęco-

na ochronie osób cywilnych podczas konfliktów zbrojnych. Rozszerzenie tej regulacji nastąpiło poprzez protokoły dodatkowe z 12.8.1977 r. Prawo międzynarodowe uregulowało status obrony cywilnej w rozdziale IV I Protokołu do konwencji genewskich z 12.8.1949 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 ze sprost.), dookreślając następujące zagadnienia: pojęcie obrony cywilnej, ochronę obrony cywilnej na terytorium nieokupowanym, ochronę obrony cywilnej na terytorium okupowanym, a także ustanie ochrony w tym zakresie. Artykuł 61 I Protokołu z 12.8.1977 r. przez „obronę cywilną” rozumie wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań mających na celu ochronę ludności cywilnej, gdzie jako niebezpieczeństwo im zagrażające wskazuje się działania zbrojne i klęski żywiołowe, a przezwyczęzanie ich, jak ich następstw, jest głównym celem obrony cywilnej. Szczegółowo współtworzą ją takie elementy jak: „a) służba ostrzegawcza, b) ewakuacja, c) przygotowanie i utrzymanie w sprawności schronów, d) zaciemnienie, e) ratownictwo, f) służby medyczne i duszpasterskie, g) walkę z pożarami, h) wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, i) odkażanie i dezaktywacja, j) dostarczanie doraźnych pomieszczeń i aprowizacji, k) utrzymywanie porządku w strefach dotkniętych klęskami, l) utrzymywanie porządku w strefach dotkniętych klęskami, utrzymywanie w sprawności służb i mediów użyteczności publicznej (gaz, woda, prąd, komunikacja), m) doraźne grzebanie zmarłych, n) ochrona dóbr niezbędnych do przetrwania, o) inne działania niezbędne dla ochrony lub przetrwania ludności cywilnej” (*J. Białocerkiewicz, Prawo międzynarodowe, s. 492*). Tak więc komentowana ustawa będzie w pierwszej kolejności, w swej treści, odwzorowaniem regulacji międzynarodowych.

4. Główny cel OchCywU. Głównym celem komentowanej ustawy jest zapewnienie bezpieczeństwa, w zakresie regulacji i zadań ochrony ludności oraz obrony cywilnej. Zapewnienie poczucia bezpieczeństwa jest obecnie podstawą ludzkiej egzystencji [*W. Gizicki, Bezpieczeństwo, w: J. Świtka, M. Kuć, G. Gozdór (red.), Społeczno-moralna potrzeba bezpieczeństwa, s. 18*], a jego postrzeganie zależy od różnych czynników. Bezpieczeństwo jako takie jest definiowane jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności” [*H. Szkilądź (red.), Słownik, t. 1, s. 139*], „wolność od lęku i niepewności” [*T. Szubrycht (red.), Leksykon, s. 17*] czy też „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia” [*B. Dunaj (red.), Słownik, s. 51*]. Pojęcie bezpieczeństwa dookreślone zostało w art. 5 Konstytucji RP, gdzie wskazano funkcje państwa, tj. kierunki jego działania oraz cele, które państwo powinno realizować. Wskazanie tych kierunków i celów w jednym miejscu jest bardzo istotne, gdyż mamy w tym przypadku do czynienia z konkretnymi kompetencjami i zadaniami organów państwa w ogóle, ze szczególnym uwzględnieniem organów konstytucyjnych (*W. Skrzydło, Konstytucja, s. 17–18*). Właściwe będzie twierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia z zasadą, wg której państwo polskie jest zobligowane do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Zadanie to ma polegać na przeciwdziałaniu wszelkim zagrożeniom i zamachom w stosunku do obywateli, w szczególności działaniom o charakterze bezprawnym. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom będzie odczytywane w sposób wąski, powinno być odpowiedzią na zagrożenia i zamachy, a działania w tym zakresie mogą mieć zarówno charakter realny, jak i profilaktyczny i odnosić się będą do rzeczywistych, jak i potencjalnych sytuacji. Mamy w tym przypadku do czynienia z zobowią-

zaniem po stronie państwa, które powinno tworzyć system bezpieczeństwa (w aspekcie ustrojowym, jak i materialno-proceduralnym), aby, z jednej strony, chronić funkcjonowanie państwa, a z drugiej strony, zapewnić jednostce poczucie bezpieczeństwa. Powyższe nie powoduje, że mamy prawo do bezpiecznego państwa, dodatkowo jednostka nie może żądać od państwa takiej ochrony, jaką uznaje ona za odpowiednią. To po stronie państwa jest takie dookreślenie systemu bezpieczeństwa, który będzie współgrał z możliwościami jego działania w tym zakresie (*D. Tyrawa*, *Omnibus*, s. 54–56). Tak więc jak wskazano powyżej mamy w tym przypadku odwzorowanie możliwości organizacyjnych i finansowych państwa w zakresie ochrony ludności oraz obrony cywilnej.

5 5. Zakres przedmiotowy ustawy. Artykuł 1 OchrCywU wskazuje zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. W ramach zakresu przedmiotowego należy wskazać:

- 1) zadania ochrony ludności i obrony cywilnej (dookreślone w art. 4);
- 2) organy i podmioty realizujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 9 i 17);
- 3) zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej (dookreślone w art. 38–48 włącznie);
- 4) zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach (dookreślone w art. 61–81 włącznie);
- 5) zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony (dookreślone w art. 82–116 włącznie);
- 6) zasady funkcjonowania i organizacja obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej (dookreślone w art. 117–151 włącznie);
- 7) finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej (dookreślone w art. 152–157 włącznie).

Poza wskazanym zakresem, w ustawie uregulowana jest także kwestia odszkodowań za szkody poniesione w związku z wykonywaniem zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz świadczenie odszkodowawcze dla członków personelu obrony cywilnej (art. 158–165 OchrCywU). Zwrócić należy w tym przypadku uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Po pierwsze, w zakresie podmiotowym, w wyliczeniu, które zostało przywołane powyżej, pominięto kwestię odszkodowań, mimo że ustawa określa te kwestie. Po drugie, poszczególne rozdziały cytowanej ustawy nie odzwierciedlają w całości, jeden do jednego wskazanych problemów, co może utrudniać odbiór tych kwestii w zakresie działalności podmiotów zobowiązanych do realizacji zadań ustawowych.

6 6. Zakres podmiotowy ustawy. Można go określić na dwa sposoby, wskazując podmioty zobowiązane do takich działań, a także wskazując podmioty, do których działania te są adresowane. Tę pierwszą grupę stanowią organy ochrony ludności, czyli terytorialne organy ochrony ludności, tj.: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda, oraz minister właściwy ds. wewnętrznych, a także pozostałe organy ochrony ludności: marszałek województwa, minister kierujący działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności i organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności. Szerzej organy te są zostaną scharakteryzowane w kom. do art. 9 OchrCywU.

7. **Pojęcie organów administracji publicznej.** Zwrócić należy szczególną uwagę 7 na pojęcie organów administracji publicznej, które to użył ustawodawca w kluczowej ustawowo definicji systemu ochrony ludności (art. 2 ust. 1 OchrCywU) stwierdzając, że: „Ochrona ludności to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej «organami ochrony ludności», podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej «podmiotami ochrony ludności» oraz zasobów ochrony ludności”. W przepisach prawa administracyjnego brak jest jednolitej definicji organu, mamy tylko definicję funkcjonalną, o charakterze proceduralnym (procesowym), w art. 5 § 2 pkt 3 KPA. Ujęcie to znacząco wykracza poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (C. Martysz, Pojęcie organu, s. 116) i jednocześnie należy zauważyć, że z punktu widzenia prawa administracyjnego proceduralnego nie spełnia wszystkich oczekiwań [J. Nicyporuk, Koncepcja organu, w: W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), Idea kodyfikacji, s. 235–242]. Sam organ można określić jako wyodrębnioną jednostkę „w organizacji państwowej, posiadającą ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania (które może być zaliczone na rzecz państwa w zakresie organizowania stosunków społecznych) oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych” [J. Starościak, w: J. Starościak (red.), Prawo administracyjne, s. 53]. Według innej definicji organem administracji państwowej jest organ państwowy, który został prawnie wyposażony w określoną możliwość jednostronnego i wiążącego wyznaczania zachowania się określonych podmiotów, rozpatrywaną w prawnych kategoriach uprawnienia i obowiązku (W. Dawidowicz, Zagadnienia ustroju, s. 23). Jedną z najczęściej cytowanych definicji, jest definicja J. Bocia, wg którego organ administracji publicznej to „człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegialnego: 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego; 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu; 3) działający w granicach przyznanym mu przez prawo kompetencji” [J. Boć, w: J. Boć (red.), Prawo administracyjne, s. 129].

8. **Organy ochrony ludności.** Mimo że ustawodawca posługuje się wskazanym pojęciem, to sam tekst ustawy i jej poszczególne fragmenty pozwalają stwierdzić pewną niekonsekwencję w tym zakresie. Przykładowo ustawodawca jako terytorialny organ ochrony ludności wskazuje ministra właściwego ds. wewnętrznych, który to swoim zakresem działalności obejmuje całe terytorium państwa polskiego, więc trudno go uznać za organ terytorialny (czyli obejmujący swym działaniem część terytorium państwa, jak jest to choćby w przypadku wójta – gmina, czy starosty – powiat), a takim organem nie jest marszałek województwa. Takie stwierdzenie przeczy podstawowym zasadom prawa administracyjnego. Inną niekonsekwencją jest operowanie pojęciem procesowym organu, poprzez wskazanie starosty czy marszałka województwa, gdzie ustawy samorządowe wprowadzają pojęcie organów kolegialnych, rady powiatu i zarządu powiatu, a wskazane podmioty są kluczowym elementem organów kolegialnych. Chaos pojęciowy w tym zakresie dopełnia operowanie przez ustawodawcę obok siebie pojęciem: „organu ochrony ludności” (art. 2 ust. 1 OchrCywU), „organu realizującego zadania

ochrony ludności i obrony cywilnej” (art. 1 pkt 2 OchrCywU) czy też „organu administracji publicznej” (art. 3 pkt 7 OchrCywU). I o ile operowanie tymi pojęciami, w celu dookreślenia pojęć podstawowych dla ustawy należy uznać za słuszne, to kwestia ta w tym przypadku nie zachodzi.

- 9 9. Podmioty ochrony ludności.** Zdecydowanie szerszy jest katalog podmiotów ochrony ludności, którymi są: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne, zakładowe straże pożarne, zakładowe służby ratownicze, gminne zawodowe straże pożarne, powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze, związek ochotniczych straży pożarnych, jednostki ratownicze, o których mowa w art. 15 pkt 8 OchrP-PożU, inspekcje i straże (w tym Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Transportu Drogowego, organy nadzoru budowlanego oraz straże gminne), Państwowa Agencja Atomistyki, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Zespół Pomocy Humanitarno-Medycznej, centra powiadamiania ratunkowego, jednostki organizacyjne pomocy społecznej, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, podmioty lecznicze, w ramach których funkcjonują jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w rozumieniu PRatowMedU, podmioty lecznicze prowadzące szpitale w rozumieniu ustawy z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 450 ze zm.), podmioty lecznicze korzystające ze środków publicznych w rozumieniu ŚOZŚrPubU, ustawy z 22.8.1997 r. o publicznej służbie krwi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1782) oraz ustawy z 15.12.2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 447), podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego w rozumieniu BezpGórU, podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego w rozumieniu BezpObszWodU, podmioty uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury określone w: ustawie z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292), BibliU, MuzeaU, DziałKultU, NarZasArchU, Polski Czerwony Krzyż, organizacje harcerskie i skautowe objęte Honorowym Protektoratem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Caritas Polska i podmioty współpracujące, Polski Związek Łowiecki, Polski Związek Wędkarski, Aeroklub Polski, Służba Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego – ASAR, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR, instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, o których mowa w ustawie z 22.12.2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1606 ze zm.), służby i podmioty ratownictwa górniczego, o których mowa w art. 122 ust. 1 PrGeolGórn, podmioty wyznaczone przez organ ochrony ludności na podstawie art. 18 komentowanej ustawy, podmioty, z którymi organ ochrony ludności zawarł porozumienie o wykonywaniu zadań na podstawie art. 19 OchrCywU oraz podmioty uznane przez organ ochrony ludności za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 20 OchrCywU. Mamy w tym przypad-

ku do czynienia z grupą podmiotów niejednorodnych, które ustawodawca wskazuje jako wypełniające zadania w zakresie ochrony ludności.

10. Pojęcie ludności. Dopełniając rozważania w zakresie podmiotowym ustawy, 10
kluczowe będzie tytułowe pojęcie ludności. Ustawodawca nie sprecyzował co rozumie pod tym pojęciem. Co do zasady, przez „ludność” należy rozumieć wszystkich ludzi zamieszkujących (żyjących na) ściśle określonym terenie (obszarze), a także znajdujących się na tym terenie, w danym momencie. Nieistotny będzie fakt przynależności państwowej (posiadanie obywatelstwa polskiego lub jego brak) czy przynależności do danej wspólnoty lokalnej czy regionalnej (gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej). Podobnie, jak w przypadku pojęcia organu administracyjnego, także w tym przypadku mamy do czynienia z niekonsekwencją ustawodawcy, gdyż obok pojęcia ludności komentowana ustawa operuje także pojęciem obywatela. Jako przykłady można wskazać art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a czy c OchrCywU. Należy wszakże zauważyć, że pojęcie obywatela jest znacznie węższe niż pojęcie ludności. Brak jest w tym przypadku logicznego rozróżnienia i rozgraniczenia sposobu wykorzystania tych dwóch pojęć, jak choćby czyni to ustawodawca w przypadku ZarządKryzysU.

Art. 2. [Pojęcie ochrony ludności i obrony cywilnej]

1. Ochrona ludności to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej „organami ochrony ludności”, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności”, oraz zasobów ochrony ludności.

2. Obrona cywilna to realizacja zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. z 1992 r. poz. 175 oraz z 2015 r. poz. 1056), zwanego dalej „Pierwszym Protokołem dodatkowym do Konwencji Genewskich z 12 sierpnia 1949 r.”, mająca na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

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

4. Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 122 oraz z 2024 r. poz. 834, 1222, 1473, 1572 i 1907).

Spis treści

	Nb
1. Ochrona ludności	1
2. Wartości chronione przez system ochrony ludności	2
3. Prawo do życia	3
4. Pojęcie ochrony życia	4
5. Pojęcie mienia	5
6. Pojęcie dóbr kultury	6
7. Pojęcie ochrony środowiska	7
8. Definiowanie ochrony ludności w prawie unijnym	8
9. Pojęcie obrony cywilnej	9
10. Powiązanie organów ochrony ludności z strukturami obrony cywilnej	10
11. Stan wojenny a ochrona ludności i obrona cywilna	11
12. Relacje zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej do ustawy o zarządzaniu kryzysowym	12
13. Dokumenty planistyczne w zakresie zarządzania kryzysowego a ochrona ludności i obrona cywilna	13

- 1 1. Ochrona ludności.** Ochronę ludności rozumie się jako system, czyli coś co należy uważać za uporządkowaną formę organizacyjną. System ten podmiotowo składa się z organów ochrony ludności oraz podmiotów ochrony ludności. Dopełniają go zasoby pozostające w dyspozycji podmiotów, które należy rozumieć szeroko, zarówno osobowo (kadry tych podmiotów), przedmiotowo (ich majątek, technologie, *know-how*), jak i funkcjonalnie (posiadane uprawnienia i możliwości działania). System ten ma zapewnić bezpieczeństwo ludności, poprzez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia. Bezpieczeństwo w tym przypadku należy rozumieć szeroko (szeroka analiza tego pojęcia została wskazana w opracowaniu *D. Tyrawa, Gwarancje*, s. 31–73), jako stan braku zagrożenia, który pozwala na pewność istnienia i realizację własnych (indywidualnych) celów, a także stan poczucia spokoju i zabezpieczenia. Jest to zjawisko wieloznaczne, które można rozumieć zarówno jako podstawową potrzebę człowieka, jak i jako wartość społeczną, z zastrzeżeniem jednak, że o realnych desygnatach tegoż decyduje ustawodawca, wg posiadanych możliwości organizacyjnych, finansowych i funkcjonalnych.
- 2 2. Wartości chronione przez system ochrony ludności.** Szczególne miejsce w systemie ochrony ludności zyskują wartości, które są przez ten system chronione. Są to: ochrona życia i zdrowia ludzi, ochrona mienia, w tym zwierząt, ochrona infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, ochrona dóbr kultury i ochrona środowiska w sytuacji zagrożenia. Ustawodawca nie definiuje w tym przypadku pojęcia zagrożenia, nie dokonuje także stopniowania tego pojęcia.
- 3 3. Prawo do życia.** Słusznym wydaje się, w zakresie wskazanych powyżej wartości, nawiązanie do regulacji konstytucyjnej, która wskazuje kierunek interpretacji tych pojęć, jak i innych regulacji niższego rzędu, jeśli jest to konieczne. Prawo do życia dookreśla art. 38 Konstytucja RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia”. Słuszne będzie twierdzenie, wg którego

życie ludzkie to wartość konstytucyjna, a jego ochrona służy realizacji zasady poszanowania i ochrony przyrodzonej oraz niezbywalnej godności człowieka (por. wyr. TK: z 23.3.1999 r., K 2/98, *Legalis* czy też z 30.9.2008 r., K 44/07, *Legalis*).

4. Pojęcie ochrony życia. Ochrona życia ludzkiego stanowi podstawowy obowiązek demokratycznego państwa prawnego (orz. TK z 28.5.1997 r., K 26/96, *Legalis*). Także pojęcie ochrony zdrowia występuje na poziomie konstytucyjnym, w art. 68 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”. Mamy w tym przypadku do czynienia z podmiotowym prawem do ochrony zdrowia, które jest prawem socjalnym i rodzi ono po stronie władz publicznych obowiązek jego ochrony i zapewnienia możliwości jego realizacji (wyr. TK z 23.3.1999 r., K 2/98, *Legalis*).

5. Pojęcie mienia. Ustawodawca, w zakresie chronionych wartości, posługuje się też pojęciem mienia, odsyłając w tym przypadku do art. 44 KC. Zgodnie z zacytowanym przepisem „mieniem jest własność i inne prawa majątkowe”. Tak rozumiane mienie, obejmuje wyłącznie aktywa, a zatem nie obejmuje ono pasywów, w przeciwieństwie do pojęcia majątku (wyr. SN z 3.12.2009 r., II CSK 215/09, *Legalis*). Przez inne prawa majątkowe należy rozumieć „prawa o charakterze prawnorzeczowym, a więc prawa podmiotowe bezwzględne (użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe), jak i wierzytelności jako prawa względne” [*M. Balwicka-Szczyrba*, w: *A. Sylwestrzak* (red.), *Kodeks cywilny, kom. do art. 44*].

6. Pojęcie dóbr kultury. Wykorzystanie pojęcia dóbr kultury w cytowanej ustawie powoduje konieczność sięgnięcia do art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołem o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanych w Hadze 14.5.1954 r. (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212 ze zm.).

7. Pojęcie ochrony środowiska. Ostatnim z pojęć, gdzie mamy odesłanie systemowe, w ramach przepisów prawa, jest pojęcie ochrony środowiska, które należy rozumieć jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego” (art. 3 pkt 13 *PrOchrSrod*).

8. Definiowanie ochrony ludności w prawie unijnym. Tytułowe pojęcie ochrony ludności jest także wykorzystywane i definiowane w prawie unijnym (w sposób zbliżony, do komentowanej ustawy), gdzie jest rozumiane jako: „Ochrona zapewniana w ramach unijnego mechanizmu obejmuje przede wszystkim ludzi, lecz także środowisko naturalne i mienie, w tym dziedzictwo kulturowe, i chroni je przed wszystkimi rodzajami klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, w tym przed następstwami aktów terrorystycznych oraz klęskami i katastrofami technicznymi, radiacyjnymi lub ekologicznymi, zanieczyszczeniem mórz, niestabilnymi warunkami hydrogeologicznymi oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia, występującymi na terytorium Unii lub poza nim. W przypadku następstw aktów terrorystycznych lub katastrof radiacyjnych unijny mechanizm może obejmować wyłącznie działania podejmowane

w ramach zapewniania gotowości oraz reagowania” (decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1313/2013/UE z 17.12.2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz.Urz. UE L Nr 347, s. 924).

9 9. Pojęcie obrony cywilnej. Drugim z kluczowych pojęć ustawowych jest pojęcie obrony cywilnej. W poprzednim stanie prawnym, zgodnie z art. 137 nieobowiązującej już ObrRPU pojęcie to określano w następujący sposób: „Obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urzędzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków”. Obecnie ustawodawca nawiązuje do art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12.8.1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie 8.6.1977 r. (Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 ze zm.). Zgodnie z zacytowanym aktem pojęcie to oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych, i przewyższanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania. Wskazane zadania szczegółowo wskazano już w komentarzu do art. 1 OchrCywU.

10 10. Powiązanie organów ochrony ludności z strukturami obrony cywilnej. Za słusne i celowe należy uznać rezygnację przez ustawodawcę z budowy oddzielnych struktur organów ochrony ludności oraz struktur obrony cywilnej. W sytuacji, gdyby ustawodawca budował dwa niezależne piony strukturalne w tym zakresie, byłyby to niecelowe, powodowałyby zdublowanie kompetencji, niewłaściwe wykorzystanie niewystarczających środków finansowych czy też pogłębienie problemów faktycznych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Można rzec, że obecnie mamy, z racji wdrażania tychże rozwiązań, stan małego chaosu, z perspektywą jego wyjaśnienia i wdrożenia właściwych i skutecznych rozwiązań. Zdublowanie tych instytucji byłoby pogłębieniem stanu. 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) podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej oraz
- 4) zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej.

Powyższe przekształcenie nie wymaga żadnych dodatkowych czynności, wydania jakiegokolwiek aktu. Przekształcenie to powstaje z mocy prawa, na skutek ogłoszenia stanu wojennego lub w czasie wojny. Można stwierdzić, że w związku z zaistnieniem stanu wojennego i w czasie wojny ochrona ludności staje się obroną cywilną, z zastrzeżeniem jednak, że wszystkie osoby zatrudnione lub pełniące służbę w organach lub podmiotach ochrony ludności automatycznie stają się członkami korpusu obrony cywilnej. Decydujące znaczenie w tym zakresie będzie miał art. 125 ust. 2 OchrCywU.

11 11. Stan wojenny a ochrona ludności i obrona cywilna. Stan wojenny to jeden ze stanów nadzwyczajnych, dookreślonych w Konstytucji RP. Jego definicja brzmi następująco: „W razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obro-

ny przeciwko agresji, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa” (art. 229 Konstytucji RP). Wskazane przesłanki powinny być odczytywane przez pryzmat art. 228 Konstytucji RP, w którym to wskazano ogólne zasady odnoszące się wspólnie do każdego z trzech stanów nadzwyczajnych. Wskazane zagrożenie będzie dotyczyło trzech elementów kreujących daną państwowość, tj. ludności, terytorium i władzy. Zagrożenie państwa w takim przypadku to zagrożenie jednego z trzech wskazanych elementów i musi mieć ono charakter poważny (B. Opaliński, Stan wojenny, s. 69). Rozporządzenie, którym wprowadzono stan wojenny powinno być przez Prezydenta RP przedstawione Sejmowi w ciągu 48 godzin od podpisania, a Sejm niezwłocznie powinien je rozpatrzyć i może je uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 2–4 StanWojennyU). Za chwilę wprowadzenia stanu wojennego należy uznać sytuację zaistniałą na podstawie art. 229 Konstytucji RP w zw. z art. 4 ust. 1 StanWojennyU. Stan wojenny nie może być utożsamiany ze stanem wojny, gdyż są to dwa różne pojęcia. O stanie wojny, zgodnie z art. 116 ust. 1 i 2 Konstytucji RP decyduje Sejm, podejmując stosowną uchwałę w tym zakresie. Uchwałę taką może podjąć wyłącznie w razie zbrojnej napaści na terytorium RP lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeśli Sejm nie ma możliwości podjęcia takiej uchwały, gdyż nie może zebrać się na posiedzenie, to o stanie wojny postanawia Prezydent RP. Ustawodawca operuje w przypadku komentowanego artykułu pojęciem „czas wojny”. Pojęcie „czas wojny” nie jest tożsame z pojęciem „stan wojny”. Zasadne będzie stwierdzenie, że stan wojny może się pokrywać z czasem wojny, ale nie musi taka sytuacja zachodzić. Czas wojny to czas działań wojennych prowadzonych na terytorium RP, których początek i koniec jest określany w trybie postanowienia Prezydenta RP (art. 2 pkt 2 ObrOjczyznyU), które ogłasza się niezwłocznie w Dzienniku Ustaw RP.

12. Relacje zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej do ustawy o zarządzaniu kryzysowym. W art. 2 ust. 4 OchrCywU realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w sytuacjach kryzysowych odbywa się na podstawie ZarządKryzysU. Mimo odesłania do innego aktu niż komentowana ustawa odesłanie to nie rozwiązuje sytuacji problemowych, a wręcz je pogłębia. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ZarządKryzysU sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. W innym znaczeniu, dopełniając powyższe, sytuację kryzysową można traktować jako sytuację, w której konieczne jest wdrożenie specjalnych mechanizmów monitorowania zagrożeń i podejmowania działań dla ich eliminacji lub ograniczenia skutków, w tym również przez użycie sił zbrojnych, a jednocześnie wskazana sytuacja faktyczna nie spełnia przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych. W przypadku działań, o których mowa w ZarządKryzysU są to działania, które podejmuje się z wyprzedzeniem, niejako uprzedzając wystąpienie sytuacji kryzysowej (oczywiście pod warunkiem, że dało się ją przewidzieć). W tym miejscu można zaobserwować, że z takim samym działaniem mamy do czynienia w art. 4 ust. 1 pkt 1–3 OchrCywU. Co to oznacza dla organów i innych podmiotów zobowią-

zanych do stosowania powyższych przepisów? Wydaje się, że właściwe będzie sformułowanie tezy o konieczności łącznego, systemowego odczytywania tych przepisów. Właściwe dookreślenie relacji zachodzących pomiędzy wskazanymi ustawami będzie zadaniem zarówno doktryny, ale przede wszystkim praktyki, w tym co najważniejsze orzecznictwa sądowego. Interpretacja w tym zakresie powinna zachodzić przez pryzmat wartości, do ochrony których te normy i przepisy zostały dedykowane (wprowadzone do polskiego systemu prawa, szerzej na ten temat zob. *K. Myślińska*, Ochrona ludności).

- 13 **13. Dokumenty planistyczne w zakresie zarządzania kryzysowego a ochrona ludności i obrona cywilna.** Kluczowymi dokumentami, ułatwiającymi odczytywanie wskazanych wątpliwości interpretacyjnych powinny być dokumenty planistyczne w zarządzaniu kryzysowym, takie jak plany zarządzania kryzysowego. Ponadto, w Ochr-CywU mamy wprost odesłanie do ZarządKryzysU, tj. do art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1 i 2, art. 38, 66 czy też art. 118 ust. 4 ZarządKryzysU.

Art. 3. [Definicje ustawowe]

Ileokroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **dobrach kultury** – należy przez to rozumieć dobra kulturalne określone w art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokole o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r. (Dz.U. z 1957 r. poz. 212 oraz z 2012 r. poz. 248);
- 2) **ocenie ryzyka** – należy przez to rozumieć całościowy, przekrojowy proces identyfikacji i analizy prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń, podatności na zagrożenia i szacowania ich skutków dla ludności, w celu przygotowania zdolności organów ochrony ludności do ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń;
- 3) **pomocy doraźnej** – należy przez to 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;
- 4) **pomocy humanitarnej** – należy przez to rozumieć działania prowadzone w celu udzielenia pomocy materialnej i logistycznej ludności dotkniętej skutkami klęsk żywiołowych, sytuacji kryzysowych, konfliktów zbrojnych, konsekwencjami migracji, realizowane na zasadach bezstronności, neutralności i niezależności, a także proporcjonalności, adekwatności i szybkości reagowania;
- 5) **przydziale mobilizacyjnym obrony cywilnej** – należy przez to rozumieć imienne wyznaczenie osoby do realizacji zadań obrony cywilnej w organie lub podmiocie obrony cywilnej, zgodnie z wymaganiami kwalifikacyjnymi i jej doświadczeniem oraz predyspozycjami niezbędnymi do realizacji tych zadań;
- 6) **społecznej odporności** – należy przez to rozumieć indywidualną i grupową zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych, w tym dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów, oraz ich zdol-

ność do współdziałania z podmiotami ochrony ludności, a także do zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądaných zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń;

- 7) zagrożeniu – należy przez to rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska lub wywołującą ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej;
- 8) zasobach ochrony ludności – należy przez to rozumieć personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz z wyposażeniem, sprzętem, technologiami oraz narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań.

Spis treści

	Nb
1. Słowniczek pojęć	1
2. Pojęcie dóbr kultury	2
3. Pojęcie oceny ryzyka	3
4. Pojęcie pomocy doraźnej oraz pojęcie pomocy humanitarnej	4
5. Pojęcie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej	5
6. Pojęcie społecznej odporności	6
7. Pojęcie zagrożenia	7
8. Pojęcie zasobów ochrony ludności	8

1. **Słowniczek pojęć.** Artykuł 3 OchrCywU dookreśla osiem definicji, które mają 1 znaczenie podstawowe dla pojęć i regulacji ustawowych. Ustawodawca w tym zakresie posłużył się powszechnie stosowaną zasadą dookreślania pojęć ustawowych, w ramach słowniczka pojęć. Można domniemywać, że skoro tych osiem pojęć (hasel) zostało wyróżnionych, to mają one znaczenie kluczowe dla całej komentowanej ustawy.

2. **Pojęcie dóbr kultury.** Pierwszym z pojęć, które zostało wskazane w ramach naj- 2 ważniejszych definicji ustawowych jest pojęcie dóbr kultury. Mamy w tym przypadku odesłanie poza systemowe, do cytowanego już aktu prawa międzynarodowego, tj. do art. 1 Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokołu o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanych w Hadze 14.5.1954 r. Za dobra kulturalne uważa się dobra, bez względu na ich pochodzenie oraz bez względu na osobę właściciela, tj.:

- 1) dobra ruchome lub nieruchome, posiadające wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu, np. zabytki architektury, sztuki lub historii (zarówno o charakterze religijnym, jak i świeckim), stanowiska archeologiczne, zespoły budowlane posiadające jako takie znaczenie historyczne lub artystyczne, dzieła sztuki, rękopisy, książki i inne przedmioty o znaczeniu artystycznym, historycznym lub archeologicznym, jak również zbiory naukowe i pokaźne zbiory książek, archiwaliów lub reprodukcji wyżej określonych dóbr;
- 2) gmachy, których zasadniczym i stosowanym w praktyce przeznaczeniem jest przechowywanie lub wystawianie dóbr kulturalnych ruchomych, określonych powyżej, np. muzea, wielkie biblioteki, składnice archiwalne, jak również schrony mające

na celu przechowywanie w razie konfliktu zbrojnego dóbr kulturalnych ruchomych, określonych powyżej;

- 3) ośrodki zabytkowe, czyli ośrodki, obejmujące znaczną ilość dóbr kulturalnych określonych powyżej, w pkt 1 i 2.

Ustawodawca wielokrotnie w ustawie odwołuje się do pojęcia dóbr kultury, co jest szczególnie widoczne w art. 45–48 OchrCywU, gdzie mamy do czynienia z przepisami dotyczącymi postępowania z dobrami kultury, w zakresie jak chronić te dobra w czasie wojny, jak postępować z nimi w przypadku zagrożeń, jak je selekcjonować, aby zabezpieczyć dobra o szczególnym znaczeniu, w celu uniknięcia ich zniszczenia.

- 3 **3. Pojęcie oceny ryzyka.** Kolejną definicją legalną jest definicja pojęcia „ocena ryzyka”. Jest to „całościowy, przekrojowy proces identyfikacji i analizy prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń, podatności na zagrożenia i szacowania ich skutków dla ludności, w celu przygotowania zdolności organów ochrony ludności do ograniczenia ryzyka wystąpienia zagrożeń”. Mamy w tym przypadku do czynienia z fundamentalnym elementem prewencji i planowania w ochronie ludności, który pozwala na dookreślenie jakie działania powinna podejmować administracja w tym zakresie, jakie powinna przygotować zasoby, aby podjęte działanie było skuteczne i efektywne. Szczegółowo ocena ryzyka będzie polegała na minimalizowaniu zagrożeń, ich monitorowaniu, przygotowywaniu się na te zagrożenia, sporządzaniu dokumentacji z tych działań, a także formułowania wniosków w tym zakresie. Wnioski te należy podzielić w ramach następujących przesłanek: prawdopodobieństwo wystąpienia (np. zagrożenie to może wystąpić bardzo rzadko, rzadko, możliwe, prawdopodobne lub jest bardzo prawdopodobne) oraz skutków, które to zdarzenie wywołało (nieistotne, małe, średnie, duże i katastrofalne), w odniesieniu do życia i zdrowia, mienia oraz środowiska. Pojęcie oceny ryzyka nie doczekało się jednak dookreślenia standardów w tym zakresie, ani stosownych procedur realizacyjnych. Wydaje się, że przynajmniej częściowo lukę tę mogą wypełnić normy i przepisy z zakresu zarządzania kryzysowego, gdzie przepisy odnoszące się do tych kwestii trzeba interpretować łącznie.
- 4 **4. Pojęcie pomocy doraźnej oraz pojęcie pomocy humanitarnej.** Kolejne definicje, tj. pojęcie pomocy doraźnej oraz pojęcie pomocy humanitarnej także powinny być interpretowane łącznie. Pomoc doraźną należy rozumieć jako „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”, a pomoc humanitarną jako „działania prowadzone w celu udzielenia pomocy materialnej i logistycznej ludności dotkniętej skutkami klęsk żywiołowych, sytuacji kryzysowych, konfliktów zbrojnych, konsekwencjami migracji, realizowane na zasadach bezstronności, neutralności i niezależności, a także proporcjonalności, adekwatności i szybkości reagowania”. Wskazane działania kryjące się pod postacią tych pojęć, najczęściej występują łącznie oraz są zadaniami różnych podmiotów administrujących, w strukturze polskiej administracji publicznej, których działania, dla swej skuteczności, często się przecinają lub uzupełniają.
- 5 **5. Pojęcie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej.** Następnym pojęciem jest pojęcie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej, które należy rozumieć jako

„imienne wyznaczenie osoby do realizacji zadań obrony cywilnej w organie lub podmiocie obrony cywilnej, zgodnie z wymaganiami kwalifikacyjnymi i jej doświadczeniem oraz predyspozycjami niezbędnymi do realizacji tych zadań”. Przydział mobilizacyjny obrony cywilnej nie jest tożsamy z przydziałem organizacyjno-mobilizacyjnym ani z pracowniczym przydziałem mobilizacyjnym. Wskazane przydziały, inne niż omawiane, nadawane są na potrzeby działań obronnych, a ich podstawy prawnej należy się doszukiwać w przepisach ObrOjczyznyU. W związku z art. 3 ust. 3 i 4 ObrOjczyznyU osoby, na których spoczywa obowiązek obrony ojczyzny, są obowiązane do pełnienia służby w obronie cywilnej na zasadach określonych w komentowanej ustawie. Jednocześnie należy zauważyć, że niedopuszczalne przez przepisy jest posiadanie jednocześnie przydziału mobilizacyjnego obrony cywilnej i wskazanych powyżej przydziałów, a także należy podkreślić, iż spełnianie obowiązku obrony ojczyzny, w formach wskazanych w ObrOjczyznyU ma pierwszeństwo przed służbą w obronie cywilnej.

6. Pojęcie społecznej odporności. Kolejnym pojęciem wskazanym w cytowanym słowniczku pojęć, jest pojęcie społecznej odporności. Mamy w tym przypadku do czynienia z działaniem o charakterze rozproszonym, czyli odpowiedzialnością nie tylko i wyłącznie po stronie organów państwa, ale także po stronie ludności (jako podmiotu zbiorowego), a co za tym idzie poszczególnych jednostek. Po stronie podmiotów administrujących jest działanie o charakterze edukacyjnym, tj. podejmowanie takich działań, o charakterze prewencyjnym, które wprost wskażą adresatom tychże istotę zagrożeń (technologicznych, społecznych, kryzysowych), ale pozwolą także na wsparcie działania organów państwa, poprzez wzięcie części odpowiedzialności przez poszczególne jednostki. Przykładem szczególnym niech będą działania w zakresie udzielania pierwszej pomocy. Jak sama nazwa działań wskazuje, chodzi o udzielenie pomocy o charakterze doraźnym, szybkim, hamującym większe zagrożenia. Nie jest to jednak pomoc, która wyczerpuje dalsze działania, ponieważ pozwala w pierwszej kolejności reagować na zagrożenia mniejszej wagi, z drugiej zaś strony, pozwala odciążyć służby ratownicze, które w tym czasie mogą podejmować działania bardziej skomplikowane. Edukowanie nie będzie odnosić się tylko i wyłącznie do działań w zakresie pierwszej pomocy. Pojęcie społecznej odporności zostało określone szeroko. Jako pierwszy element należy wskazać zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych. Kolejnym elementem tego pojęcia jest zdobywanie kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń. Następnie mamy zdolność do podejmowania działań, które zapobiegają zagrożeniom. Pojęcie to dopełnia promowanie (i edukowanie) w zakresie pożądanego zachowań, na wypadek wystąpienia zagrożeń. Pojęcie społecznej odporności bardziej szczegółowo dookreślone zostało w art. 4 ust. 1 pkt 2 OchrCywU, gdzie działanie to polega na przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i społecznej odporności, polegające na: informowaniu obywateli o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na ich bezpieczeństwo, edukowaniu ludności w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym w zakresie konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa, instruowaniu obywateli o zasadach zabezpieczenia przed zagrożeniem i postępowania w sytuacjach zagrożenia, w szczególności w zakresie budowania społecznej odporności, udzielania pierwszej po-

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl