

Budowanie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na szczeblu gminy

dr Tomasz Wierzbica

Wstęp

System ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce został powołany do życia ustawą z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; dalej –u.o.c.). Wprowadzenie w życie nowych regulacji w zakresie budowania społecznej odporności na zagrożenia oraz stworzenie architektury bezpieczeństwa na najniższych szczeblach terytorialnych są oczywiście godne uznania, niemniej jednak u.o.c. zawiera wiele regulacji trudnych do jednoznacznego zinterpretowania, a czasami także wprowadzenia w życie. Celem niniejszej publikacji jest zidentyfikowanie najbardziej istotnych dylematów, jakie ustawodawca postawił przed wójtami (burmistrzami, prezydentami miast).

W związku z powyższym niniejsza publikacja zawiera omówienie następujących zagadnień:

- interpretacji pojęcia zagrożenia, o którym mowa w art. 3 pkt 7 u.o.c., w kontekście definicji sytuacji kryzysowej przyjętej na potrzeby funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego;
- tworzenia i utrzymywania zasobów ochrony ludności na terenie gminy w ogólnym zarysie;
- zapewnienia dostępu do wody i żywności;
- zapewnienia dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej;
- wsparcia realizacji zadań ratowniczych;
- zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania;
- zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności;
- zapewnienia funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony.

Interpretacja pojęcia zagrożenia, o którym mowa w art. 3 pkt 7 u.o.c., w kontekście definicji sytuacji kryzysowej przyjętej na potrzeby funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego

W systemie zapewniania usług w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego kompetencje organów administracji publicznej są wskazane w ustawach¹. Jednocześnie wiele ze wspomnianych aktów prawnych zawiera definicje legalne, dzięki którym zadania poszczególnych podmiotów posiadają swoje granice stosowania. Jest to racjonalny zabieg, ponieważ w innym wypadku możliwe byłoby np. nadużywanie formacji przeznaczonych do ochrony życia, zdrowia lub mienia do realizacji zadań, które leżą w obowiązku właściciela nieruchomości. Dodatkowo, wraz z upływem czasu, z pomocą przychodzi orzecznictwo, umożliwiające coraz ściślejsze rozumienie nieostrych pojęć z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, które wskazano w poszczególnych ustawach. Dzięki temu wiadomo np., że sytuacja kryzysowa, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1907; dalej – u.z.k.) to nie dowolne zdarzenie, ale zagrożenie cechujące się znacznymi rozmiarami, zbliżone do jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych². Problemem jest jednak to, że wszystkie definicje, które umieszczono w różnych ustawach, posiadają nieostry charakter, co utrudnia prowadzenie krzyżowych analiz pomiędzy różnymi aktami prawnymi w celu dokładnego sprecyzowania kompetencji poszczególnych organów. Z tego powodu trudno orzec, kiedy np. jest jeszcze mowa o działaniach ratowniczych na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 188; dalej – u.ppoż.), a kiedy już o usuwaniu skutków zagrożeń przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 1 u.z.k. Wspomniany dylemat jest rozstrzygany na płaszczyźnie

¹ Przykładem mogą być następujące definicje: działania ratowniczego wskazanego w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 188), innego miejscowego zagrożenia, o którym mowa w art. 2 pkt 3 tego samego aktu prawnego, akcji ratowniczej ujętej w art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1907), stanu klęski żywiołowej wskazanego w art. 232 Konstytucji RP (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946) i w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 112).

² Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07 (Dz.U. z 2009 r. Nr 65, poz. 553): „Ustawa [...] o zarządzaniu kryzysowym tworzy system zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań, zwłaszcza ze strony organów administracji publicznej i Sił Zbrojnych RP, w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej), w których jednak wymagane jest już wdrożenie specjalnych mechanizmów dla zapewnienia skutecznego monitorowania zagrożeń i podejmowania działań w celu ich eliminacji lub przynajmniej znacznego ograniczenia. Ustawa stanowi więc uzupełnienie regulacji stanów nadzwyczajnych i ważny element zapewnienia bezpieczeństwa narodowego [...]. Zarządzanie kryzysowe obejmuje działania odpowiednie do rozwoju sytuacji, będącej następstwem zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski czy porządkowy”. Wspomniany pogląd znajduje również swoje potwierdzenie w literaturze przedmiotu. J. Szczupaczyński wskazał, że: Ustawowa definicja sytuacji kryzysowej, choć zawiera sformułowania ogólne, pozwala w praktyce odróżnić zagrożenia codzienne (rutynowe) od sytuacji kryzysowych sensu stricto. Kluczowe znaczenie mają dwa określenia: «znaczne ograniczenia» i «w znacznych rozmiarach». Pierwsze określenie przesądza o sposobie reakcji władzy publicznej na sytuacje «wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska». Potrzebne są środki nadzwyczajne, nie wystarczają rutynowe działania wyspecjalizowanych służb [...]”. J. Szczupaczyński, *Zarządzanie kryzysowe. Zarys problematyki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2024, s. 49.

empirycznej, a dokładniej – w dobrze zaprojektowanych i wykonanych dokumentach planistycznych z planem zarządzania kryzysowego każdego szczebla administracyjnego na czele. Sedno sprawy sprowadza się jednak do tego, aby niejednoznacznych pojęć z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego nie było zbyt wiele, ponieważ zarysowany powyżej mechanizm dekodowania ich realnych znaczeń i przypisanych im kompetencji organów administracji publicznej nie będzie nadążał za kolejnymi, nowymi bytami pojęciowymi. Co więcej, istnieje zagrożenie, że będą to definicje bardzo do siebie zbliżone, ale odnoszące się do innych katalogów podmiotów. Jednym słowem, skutek tworzenia kolejnych pojęć na płaszczyźnie ustawowej możliwe jest powstanie eksplanacyjnego chaosu, którego efektem będzie spór kompetencyjny pomiędzy organami administracji publicznej w zakresie właściwości działania. Niestety do takiej sytuacji doprowadziło stworzenie pojęcia „zagrożenia” przez ustawodawcę w u.o.c.

Aby dokładnie wyeksponować problem przedstawiony w niniejszym artykule, konieczne jest dokładne zacytowanie wybranych pojęć. Zgodnie z art. 3 pkt 3 u.o.c. przez zagrożenie należy 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”. Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 1 u.z.k. sytuację kryzysową należy rozumieć jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”. Wskazane definicje są niezwykle podobne i trudno dopatrywać się głębszego sensu w tworzeniu nowego bytu pojęciowego, zwłaszcza że w art. 5 ust. 2 u.o.c. ustawodawca zobligował podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej do współpracy z organami ochrony ludności i obrony cywilnej stosownie do zakresu ujętego w planach zarządzania kryzysowego. Wspomniane dokumenty odnoszą się natomiast do definicji zawartej w u.z.k. w art. 3 pkt 1. Z chwilą poczynienia przez ustawodawcę odniesienia do dokumentów źródłowych sporządzanych na podstawie u.z.k. wprowadzanie nowego pojęcia traci sens. Dodatkowo problematyczne staje się już na wstępie odróżnienie systemu ochrony ludności od systemu zarządzania kryzysowego. Poleganie w fazie przygotowania i reagowania na wystąpienie danego zagrożenia na rozwiązaniach istniejących w planach zarządzania kryzysowego nie wprowadza niczego nowego do systemu budowania społecznej odporności na zagrożenia. Wobec tego na obecnym etapie wdrażania u.o.c. w życie godne rozważenia wydaje się przyjęcie poglądu, zgodnie z którym definicja „zagrożenia” lokuje się pod progiem „sytuacji kryzysowej”, to znaczy, że dotyczy zdarzeń losowych o mniejszym ryzyku i słabszych konsekwencjach ich wystąpienia. W praktyce oznacza to szerszy zakres stosowania przepisów omawianego aktu prawnego, czyli angażowanie organów wykonawczych gminy do częstszego niż na podstawie u.z.k. reagowania na mogące wystąpić zdarzenia. Przyjęcie zaprezentowanych założeń prowadzi do tego, że z perspektywy wójta

(burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty szczególnego znaczenia nabiera tworzenie systemu podmiotów ochrony ludności oraz zasobów, ponieważ są to doniosłe elementy zmieniające zakres kompetencji organów wykonawczych gminy i powiatu w momencie wystąpienia zagrożenia. Wspomniane zagadnienie zostało poddane szczegółowej analizie w dalszych częściach niniejszej publikacji.

Tworzenie i utrzymywanie zasobów ochrony ludności na terenie gminy – zagadnienia ogólne

Ustawodawca w art. 33 ust 1 u.o.c. nakazał, m.in. na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, stworzenie systemowego rozwiązania dotyczącego zbudowania i utrzymywania zasobów ochrony ludności. Zgodnie z tym przepisem terytorialne organy ochrony ludności tworzą i utrzymują zasoby ochrony ludności niezbędne do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej, obejmujące w szczególności zapasy wody i środki do jej magazynowania, transportu i uzdatniania, zapasowe źródła energii i paliwa, odzież, zapasy żywności, środki sanitarne i higieniczne, produkty lecznicze i wyroby medyczne oraz stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu. Jest to rozwiązanie nowatorskie, dotychczas funkcjonowała bowiem lekka, domyślna konstrukcja systemowa. Zgodnie z nią, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465; dalej – u.s.g.), do podstawowych form zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowej zaliczono sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Ustawodawca w przywołanym przepisie w żadnym miejscu nie wskazał, jakie dokładnie wyposażenie powinno znaleźć się we wspomnianym gminnym magazynie przeciwpowodziowym – nie wydano do niego również aktu wykonawczego. Nie wskazał on ponadto, dlaczego w każdej gminie w Polsce jednostki samorządu terytorialnego powinny być przygotowane na możliwość wystąpienia powodzi, natomiast nie na szeroki zakres zagrożeń charakterystycznych dla danego obszaru. W rzeczywistości bowiem w wielu miejscowościach w kraju nie występuje zagrożenie powodziowe, ale mogą wystąpić np. nagłe zjawiska atmosferyczne, a zatem zamiast utrzymywania worków na piasek i kruszywa do ich wypełniania bardziej celowe byłoby posiadanie plandek, gwoździ, desek, podpór stropowych itp. Wobec tego w praktyce magazyny, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g., bywały przeciwpowodziowe wyłącznie z nazwy. Analizowany przepis pochodzący z u.o.c. wydaje się urealnianić wspomniane zagadnienie. Brzmienie art. 33 ust. 1 nowej ustawy jest jednak ukierunkowane na realizację potrzeb pomocy doraźnej i humanitarnej, czyli zjawisk bardzo podobnych, lub wręcz zbieżnych, z kompetencją określoną w art. 7 pkt 14, art. 40 ust. 1 i 3, art. 47 oraz art. 106 ust. 4 ustawy

z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283; dalej – u.p.s.). W niektórych przypadkach za realizację zadań na rzecz osób poszkodowanych w wyniku różnego rodzaju zdarzeń losowych, w ramach podziału zadań w jednostkach samorządu terytorialnego, odpowiedzialność brali pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Zasadniczo jednak wspomniane zagadnienie ma swoje odzwierciedlenie w częściach planów zarządzania kryzysowego poświęconych organizacji pomocy społecznej. Natomiast ewentualne wyposażenie magazynowe w asortyment, który mógłby być potrzebny w wypadkach np. zarządzania ewakuacji do miejsca tymczasowego schronienia, konieczności zapewnienia wody z chwilą zaistnienia długotrwałych awarii bądź długotrwałych braków dostępu prądu, nie zostało skodyfikowane w żadnych przepisach rangi ustawowej ani w aktach wykonawczych. Nie oznacza to, że w gminach nie tworzą zasobów na potrzeby przejmowania kontroli nad zdarzeniami losowymi. W wielu gminach, co wynika z doświadczeń zawodowych autora, bazuje się na danych historycznych, a także studiach przypadków, a następnie na tej podstawie doposaża się jednostki ochotniczych straży pożarnych czy jednostki podległe wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub przez niego nadzorowane w sprzęt i wyposażenie, które mogą być wykorzystane podczas różnego rodzaju zdarzeń losowych jako swego rodzaju wsparcie działań ratowniczych. Należy jednak zauważyć, że w art. 33 ust. 1 u.o.c. ustawodawca pozostawił otwarty katalog zasobów ochrony, które powinny zapewnić w szczególności organy wykonawcze gmin i powiatów. Prawdopodobnie jest to zabieg celowy, ponieważ nie da się jednoznacznie przewidzieć, jaki rodzaj i jaka ilość wyposażenia będą potrzebne podczas trwania określonego zagrożenia. Niemniej jednak jest to niemałe wyzwanie, które postawiono przed wójtami (burmistrzami, prezydentami) i starostami, ponieważ ze względu na zasadę subsydiarności to do nich najczęściej będą adresowane oczekiwania zapewnienia określonych zasobów³.

Aby charakteryzowany przepis przekształcić w praktyczne rozwiązania, należy w pierwszej kolejności przyjrzeć się celowości tworzenia określonych zasobów. Chodzi o udzielanie pomocy doraźnej⁴ i humanitarnej⁵. Analizując zakres stosowania wskazanych terminów, należy zauważyć, że

³ Wskazany pogląd znajduje swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu i orzecznictwie. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2012 r., K. 22/09 (Dz.U. z 2012 r. poz. 799), zauważono, że: „W literaturze wskazuje się, że działania podejmowane w związku z zarządzaniem kryzysowym należy realizować na możliwie najniższym szczeblu administracji. System zarządzania kryzysowego powinien być budowany terytorialnie, ze względu na to, że sytuacje kryzysowe i ich skutki są najbardziej odczuwalne na obszarach poszczególnych gmin i powiatów (zob. J. Bubiło, *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym – wybrane aspekty praktyczne*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, ref. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 760-761)”.

⁴ Na podstawie art. 3 pkt 3 UOC jako pomoc doraźną 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.

⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 4 UOC przez pojęcie pomocy humanitarnej należy 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.

ustawodawca miał intencję, aby wspomniane usługi publiczne były świadczone w bardzo szerokim zakresie – począwszy od zwykłych zdarzeń losowych, przez sytuacje kryzysowe, na stanach nadzwyczajnych skończywszy. Oznacza to, że w stosunku do systemu zarządzania kryzysowego poszerzony został zakres zdarzeń losowych, w których organy wykonawcze gmin i powiatów powinny podejmować działania mające na celu niwelowanie skutków niekorzystnych zdarzeń. Dawniej wspomniane kompetencje były rozproszone w wielu aktach prawnych i w odniesieniu do zasobów koniecznych do wykorzystania bazowano raczej na domyślnych uprawnieniach. Art. 33 ust. 1 u.o.c. wskazuje wprost na konieczność dysponowania infrastrukturą, np. obiektami, gdzie można zakwaterować ewakuowaną ludność, czy niezbędnym sprzętem i artykułami codziennego użytku. Przykładowy katalog został umieszczony w przepisie. Jest to cenna wskazówka oddająca intencje ustawodawcy. Należy ją jednak potraktować instrukcyjnie i ewentualnie rozszerzyć o dodatkowe elementy, które mogą być konieczne do skutecznego udzielenia pomocy doraźnej lub humanitarnej. Do wspomnianego wyposażenia można dodać przykładowo mobilne zestawy do podgrzewania i przygotowywania posiłków, artykuły do wydawania żywności czy pojazdy służące do transportu osób. Wskazany przepis niestety nie zawiera wskazówek dotyczących udzielania pomocy zwierzętom, które stanowią własność osób poszkodowanych. Wyzwaniem dla samorządowców będzie zatem zaplanowanie udzielania pomocy doraźnej i humanitarnej z uwzględnieniem wspomnianego scenariusza. Pewnym rozwiązaniem może być skorzystanie z przepisu art. 33 ust. 5 u.o.c., w którym ustawodawca dopuścił możliwość zawierania umów pozwalających zapewnić niezbędne zasoby ludności – w tym wypadku chodzi o zapewnienie usługi polegającej na udzieleniu schronienia zwierzętom w miejscach do tego przeznaczonych. Pytaniem otwartym jest to, czy pojęcie „usługi” może być rozumiane jako „zapewnienie zasobów”. Zagadnienie to jest dosyć subiektywne i powinno zostać rozstrzygnięte indywidualnie w każdej jednostce, którą jest urząd gminy czy starostwo powiatowe. Wydaje się jednak, że zastosowany w art. 33 ust. 5 u.o.c. zwrot „w szczególności” umożliwia zwłaszcza kupowanie usług na wolnym rynku. Niezwykle interesującym rozwiązaniem może być potencjalne zrzeszenie się kilku jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji określonego zadania. W opinii autora niniejszej publikacji omawiany akt prawny sprzyja powstawaniu tego typu konstrukcji systemowych, wobec czego wspomniana możliwość powinna być brana pod uwagę w kontekście budowania architektury systemu ochrony ludności.

W tym miejscu należy jednak krytycznie odnieść się do przyjętego przez ustawodawcę wykonywania zadań, o których mowa w zakresie udzielania pomocy doraźnej i humanitarnej. W art. 33 ust. 4 u.o.c. wskazano, że omawiane zadania wykonuje się w szczególności przez zapewnienie dostępu do zasobów ochrony ludności, utrzymanie i uzupełnianie oraz tworzenie magazynów zasobów ochrony ludności, w tym magazynów przeciwpowodziowych, lub przez zawieranie umów pozwalających zapewnić niezbędne zasoby ochrony ludności. O ile tworzenie magazynów brzmi dosyć

jednoznacznie i polega na rozwijaniu posiadanej już infrastruktury magazynowej, o tyle zagadnienie zawierania umów wymaga szerszego przeanalizowania.

Możliwość poszukiwania wsparcia na wolnym rynku z chwilą, gdy zdarzenie losowe tego wymaga, nie jest nowością. Każdy plan zarządzania kryzysowego, na mocy art. 5 ust. 2 pkt 3 lit. h u.z.k., musi zawierać wykaz zawartych umów i porozumień związanych z realizacją zadań zawartych w planie zarządzania kryzysowego. Problem w tym, że wspomniany instrument nie jest złotym środkiem. Formacje umundurowane, takie jak Państwowa Straż Pożarna czy Policja, posiadają zdolność szybkiego przyjmowania zgłoszeń i podejmowania reakcji, ponieważ są do tego organizacyjnie i kadrowo przygotowane. Trudno zakładać, że przedsiębiorca, z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta zawrą umowę, np. na dostarczanie odzieży, leków, żywności, na potrzeby świadczenia pomocy doraźnej lub humanitarnej, będzie pozostawał w dyspozycji również w dni wolne od pracy. Co więcej, czas reakcji wynikający z danej umowy to również kwestia, której nie można traktować domyślnie – w wielu przypadkach nie będzie to reakcja natychmiastowa, a raczej będzie uzależniona od pory dnia, dostępności określonego asortymentu i innych zmiennych. Wspomniane rozważania po krótkim namyśle wydają się oczywiste. Wszak czas reakcji jednostek ochrony przeciwpożarowej np. na podtopienia czy funkcjonariuszy Policji w zakresie obsługi incydentów na drogach, takich jak kolizje, nie jest zawsze taki sam, ale zależy od liczby aktualnie przyjętych do usunięcia zdarzeń. Niemniej jednak w tym wypadku niezbędne wydaje się z jednej strony prowadzenie działań edukacyjnych wśród obywateli na temat systemowych uwarunkowań realizacji zadań z zakresu udzielania pomocy doraźnej i humanitarnej. Z drugiej natomiast niezwykle istotne jest szczegółowe i jednoznaczne wypełnienie normy, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 10 u.o.c., polegającej na uzgadnianiu z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej zasobów gminy przeznaczonych do współdziałania na obszarze powiatu. Wspomniane uzgodnienie powinno mieć formę pisemną i zawierać szczegółowy opis punktów wrażliwych w zakresie realizacji zadania, o którym mowa w art. 33 ust. 1 u.o.c. Praktycznym niwelatorem potencjalnych ograniczeń jednego przedsiębiorcy może być zawarcie kilku lub kilkunastu umów z przedsiębiorcami świadczącymi tożsame usługi. Dywersyfikacja dostawców powinna pomóc w usunięciu wspomnianych ograniczeń.

W tym miejscu konieczne jest dopełnienie analizy poświęconej organizacji systemu zasobów na terenie gminy poprzez omówienie art. 33 ust. 3 u.o.c.. Zgodnie z jego brzmieniem wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej trzy dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie:

- 1) zapewnienia dostępu do wody i żywności;
- 2) zapewnienia dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej;

- 3) wsparcia realizacji zadań ratowniczych;
- 4) zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności;
- 5) zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 6) zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności;
- 7) funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony.

Zaprezentowany przepis odnosi się do wielokierunkowych działań, jakie winny podejmować organy wykonawcze, w szczególności gmin i powiatów. Wobec tego każdy z siedmiu punktów zostanie omówiony odrębnie.

Aby w pełni zdefiniować zakres charakteryzowanych działań, niezbędne jest sięgnięcie po kilka przepisów, które umożliwią zdekodowanie zamysłu ustawodawcy, a co za tym idzie – wskazanie praktycznych sposobów realizacji omawianej kompetencji zarówno na poziomie gminy, jak i powiatu.

Pierwszym krokiem powinno być przyjrzenie się definicji zagrożenia. Analiza wspomnianego pojęcia w relacji do terminów obecnych w innych ustawach została przeprowadzona w pierwszej części niniejszej publikacji. Ważne jest jednak podkreślenie, że zagrożenie, o którym mowa w art. 3 pkt 7 u.o.c., w ramach wykładni językowej jest umiejscowione pod progiem sytuacji kryzysowej, wskazanej w art. 3 pkt 1 u.z.k. Pierwszy ze wspomnianych terminów odnosi się bowiem do zdarzeń losowych wpływających negatywnie na bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwo mienia, podczas gdy w przypadku sytuacji kryzysowej negatywny wpływ na mienie powinien dotyczyć jego znacznych rozmiarów. Dodatkowo zagrożenie wskazane w u.o.c. zawiera alternatywę, która dotyczy ewentualności, kiedy musi wystąpić sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, dóbr kultury lub środowiska lub wywołująca ograniczenia w działaniu organów administracji publicznej lub infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. W przypadku sytuacji kryzysowej, w myśl terminu stworzonego na potrzeby u.z.k., mowa jest o łącznym wystąpieniu sytuacji negatywnie wpływającej na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującej znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Oznacza to, że zagrożenie zdefiniowane w art. 3 pkt 7 u.o.c. będzie dotyczyło zdarzeń losowych występujących częściej, a więc konieczność uruchamiania zasobów i wykonywania zadań, o których mowa w art. 33 ust. 1 i 3 u.o.c., będzie bardziej powszechna. Dodatkowo należy wspomnieć, że ustawodawca wpisał do ustawy konieczność zapewnienia pewnego rodzaju ciągłości świadczenia określonych usług publicznych, wskazując, że zasoby ochrony ludności powinny wystarczać na co najmniej trzy dni trwania zagrożenia. Wskazany warunek wymaga najpierw stałego i gruntownego, czyli opartego na poprawnej metodyce, prowadzenia procesu analizy zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, o których mowa w art. 5

ust. 2 pkt 1 lit. a u.z.k.⁶. Jest to składowa planów zarządzania kryzysowego każdego szczebla administracyjnego. Autor artykułu poleca oparcie wspomnianych działań na analizie danych historycznych z terenu gminy i powiatu oraz, w miarę możliwości, gmin o podobnej strukturze terytorialnej, demograficznej, infrastrukturalnej, przemysłowej, a także cechujących się zbliżonym prawdopodobieństwem występowania określonych zagrożeń. W dalszej kolejności rekomenduje się bazowanie na metodzie scenariuszowej, której celem powinno być rozważenie wystąpienia każdego zagrożenia przez pryzmat sytuacji/scenariuszy do niego prowadzących. Wspomniane działanie nie powinno być jednak fantazjowaniem, a analizą prowadzoną na podstawie doświadczeń historycznych, a także określaniem przyczyn i skutków wystąpienia danego zagrożenia. Oznacza to, że analiza scenariuszowa, o której mowa, musi odbywać się przy udziale właściwych merytorycznie przedstawicieli służb, inspekcji i straży, którzy posiadają dostęp do niezbędnych danych, jak również mogą wzbogacić prowadzone analizy o niezawarte w dokumentach oficjalnych inne cenne informacje, wynikające np. z obserwacji określonych procesów i wydarzeń w danej gminie. Dzięki wspomnianym działaniom uzyska się nie tylko informacje o niezbędnych zasobach ochrony ludności, koniecznych do zapewnienia w czasie potencjalnego, minimum trzydniowego trwania zagrożenia, lecz także ustali granice możliwości finansowych, logistycznych, kadrowych i innych występujących na terenie danej gminy. Wspomniana okoliczność powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w obowiązku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dotyczącym zawierania ze starostą porozumienia lub umowy o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 5 u.o.c. Dodatkowo, dzięki rzetelnemu przeprowadzeniu procesu analizy zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia, możliwa będzie realizacja dalszych obowiązków spoczywających na organie wykonawczym gminy, takich jak wzmacnianie wśród radnych i pracowników jednostek organizacyjnych gminy oraz przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy świadomości lokalnych zagrożeń. Kiedy wójt (burmistrz, prezydent miasta) określi parametry zagrożeń charakterystycznych dla danego obszaru, możliwe będzie zaplanowane realizacji działania w siedmiu kategoriach, o których mowa w art. 33 ust. 3 u.o.c. Należy bowiem podkreślić, że na podstawie art. 5 ust. 1 wspomnianego aktu prawnego zadania ochrony ludności i obrony cywilnej są wykonywane przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, w zależności od rodzaju i skali zagrożeń i właściwości tych organów lub podmiotów, na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz innych przepisach prawa, w szczególności w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 oraz z 2024

⁶ Wskazany pogląd nie jest odosobniony. K.R. Zieliński zauważył, że: „Istotą ochrony ludności jest ocena ryzyka wystąpienia zagrożeń tak militarnych, jak i cywilnych (cywilizacyjnych) powodowanych przez naturę i człowieka. Ocenę tę należy sporządzić w oparciu o wnikliwą analizę możliwości wystąpienia zagrożenia lub kompleksu zagrożeń mających negatywny wpływ na społeczność lokalną i otaczające ją środowisko, zarówno naturalne, jak i technologiczne”. K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, wyd. 2, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2021, s. 64.

r. poz. 1717), ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091 oraz z 2024 r. poz. 1907) oraz ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248 z późn. zm.). Zaprezentowany przepis wskazuje, że kompetencje wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym tworzenia i utrzymywania zasobów, nie są nieograniczone, ale muszą wynikać z właściwości tych organów i zarazem mieć oparcie w innych ustawach. Tworzenie zasobów i wykonywanie innych zadań, o których mowa w u.o.c., przez organy wykonawcze gmin i powiatów nie może być kształtowane dowolnie, ale powinno zostać dookreślone na podstawie przepisów prawa, które następnie należy przełożyć na praktyczne działania w terenie.

Zapewnienie dostępu do wody i żywności

Pierwszym zadaniem z przyjętego przez ustawodawcę zakresu tworzenia zasobów ochrony ludności przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów jest zapewnienie dostępu do wody i żywności, oczywiście na minimum trzy dni trwania zagrożenia. W opinii autora niniejszej publikacji zadanie w zakresie zapewnienia dostępu do wody można zrealizować przy pomocy albo ochotniczych straży pożarnych albo wybranej jednostki gminnej, najlepiej tej dostarczającej wodę mieszkańcom w ramach wykonywania zadania własnego w omawianym zakresie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Każdy ze wskazanych sposobów realizacji tego zadania posiada swoje zalety i mankamenty. Decydując się na przekazanie go jednostkom ochotniczych straży pożarnych, trzeba przede wszystkim pamiętać, że są to stowarzyszenia, wobec czego wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może ich członkom niczego nakazać. Z formalnego punktu widzenia konieczne jest zatem wspólne zaplanowanie działań, które powinno zostać zwieńczone zmianą umowy zawartej między gminą a daną jednostką ochotniczej straży pożarnej, o której mowa w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 244; dalej – u.o.s.p). Organ wykonawczy gminy powinien jednak wziąć pod uwagę, że omawiane formacje, wykonując zadania w zakresie zapewnienia dostępu do wody, powinny skupiać aktywnych strażaków ratowników OSP w liczbie umożliwiającej realizację omawianego zadania. Pamiętać bowiem należy, że zagrożenie, o którym mowa, może zaistnieć w dowolnym czasie, istotnym aspektem jest zatem oparcie ewentualnych działań na jednostce możliwie najbardziej dyspozycyjnej do reagowania. Z tego powodu warto również rozważyć skorzystanie z art. 18 u.o.c., dzięki któremu wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta mogą wyznaczyć jako podmioty ochrony ludności podległe im jednostki organizacyjne i spółki prawa handlowego z większościowym udziałem jednostek sektora finansów publicznych, w

których posiadają udziały. W tym wypadku organy wykonawcze gminy i powiatu mają większe władztwo administracyjne nad realizowanym zadaniem, ponieważ wyznaczając omawiane jednostki, organ wyznaczający określa w szczególności zakres zadań podmiotu ochrony ludności i sposób współpracy podmiotu ochrony ludności z organem ochrony ludności. Oznacza to, że poziom dyspozycyjności pracowników, którzy mieliby zapewniać dostęp do wody dla ludności, jest zależny tylko i wyłącznie od możliwości organizacyjnych danego podmiotu i woli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty. Istotny jest tutaj fakt, że organy te posiadają określone opcje realizacji wspomnianego zadania, co nie występuje w przypadku powierzenia omawianego obowiązku do realizacji strażakom ratownikom OSP. W praktyce jednak najbardziej racjonalne wydaje się połączenie wspomnianych możliwości oraz zawarcie ze starostą porozumienia lub umowy o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 5 u.o.c.. Zapewnienie dostępu do wody dotyczy bowiem realizacji fundamentalnej potrzeby człowieka. Z uwagi na ograniczenia jednostek samorządu terytorialnego, które w zakresie podejmowania reakcji na określone zdarzenia losowe nie są organizacyjnie podobne do takich formacji, jak Policja czy Państwowa Straż Pożarna, konieczne jest dokonanie dywersyfikacji zasobów na różne podmioty w celu minimalizacji ryzyka, że niektóre z nich nie będą zdolne do zareagowania z chwilą wystąpienia zagrożenia. Warto nadmienić, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego mają określone procedury działania na wypadek zaistnienia zagrożenia polegającego na długotrwałym braku dostępu do wody. Przykładowo w Poznaniu przyjęto procedury stosowane z chwilą wystąpienia przerw w dostępie do wody⁷. Niemniej jednak nie jest to powszechna praktyka, o czym świadczą wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli dotyczące omawianego zakresu⁸.

Podobnie przedstawia się praktyczna realizacja zadania polegającego na zapewnieniu dostępu do żywności na czas minimum trzech dni trwania zagrożenia. W tym jednak przypadku wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta powinni zawrzeć porozumienie z podmiotami, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 4 i 6 u.o.c., czyli przedsiębiorcami zdolnymi do dostarczenia odpowiedniego asortymentu. Ogólne brzmienie przepisu jest niefortunne. Organy wykonawcze gminy i powiatu, po pierwsze, nie wiedzą, dla jak dużej liczby osób powinny zapewniać żywność, po drugie, nie znają struktury wspomnianej grupy, a więc nie znają np. ewentualnych szczególnych potrzeb, jakie należy

⁷ Zob. Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Poznaniu, nr LPO.410.022.03.2016, P/16/068, s. 2.

⁸ Przykładowo Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów S.A w badanym okresie nie dysponowało aktualnym i formalnie obowiązującym planem dotyczącym zapewnienia zaopatrzenia w wodę w sytuacji kryzysowej. W Łodzi Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. wprawdzie posiadał awaryjne ujęcia wody podziemnej, wyposażone w agregaty prądotwórcze, studnie publiczne oraz zbiorniki podziemne do magazynowania wody, ale środki do jej przewozu nie zapewniały możliwości rozprowadzenia wody w ilościach dla ludności niezbędnych lub minimalnych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych o znacznych rozmiarach. Zob. Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, nr LPO.410.022.01.2016, P/16/068, s. 2; Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Łodzi, nr LLO-410.021.03.2016, P/16/068, s. 2–3.

zapewnić. Wobec tego efektywna realizacja omawianego zadania musi wiązać się z dużą elastycznością działania. Samorządy nie są w stanie stworzyć magazynów żywności na rzecz ludności. Taki sposób realizacji zadania wobec zagrożeń, których czas wystąpienia, miejsce i zakres są niemożliwe do przewidzenia, byłby zresztą nieefektywny ekonomicznie i wiązałby się z podwójnymi kosztami – zakupu żywności, ale również jej ewentualnej utylizacji.

Konieczne jest zatem przyjęcie wielowariantowego sposobu działania opartego na następujących elementach:

- podpisaniu możliwie dużej liczby, najlepiej bezkosztowych, porozumień z przedsiębiorcami z danego terenu na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 4 i 6 i ust. 2 u.o.c.;
- zleceniu wybranym jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej zajmującym się szeroko rozumianym wydawaniem żywności rozszerzenia ich działalności o konieczność reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożeń wymagających udzielania pomocy żywnościowej mieszkańcom;
- wyznaczeniu, na podstawie art. 18 u.o.c., innych jednostek organizacyjnych, które będą stanowiły aparat pomocniczy w zakresie realizacji omawianego zadania, np. dostarczania i rozdzielania żywności;
- wydaniu, po poczynieniu uprzednich uzgodnień, podmiotom ochrony ludności działającym na danym terenie, takim jak podmioty współpracujące z Caritas Polska, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 u.o.c., zaleceń odnośnie do rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności utrzymywanych przez te podmioty, jak również ewentualnym wsparciu tychże podmiotów w zakresie realizacji określonych zadań.

Zaprezentowane elementy zastosowane wszystkie lub w wybranych konfiguracjach powinny pomóc w zapewnieniu żywności w trakcie trwania zagrożenia przez minimum trzy dni.

Zapewnienie dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej

Drugim zadaniem w katalogu określonym w art. 33 ust. 3 u.o.c. jest zapewnienie dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej. W tym zakresie autor publikacji nie widzi innej możliwości niż podpisanie porozumień z przedsiębiorcami, którzy mogą zrealizować dostawy określonych wyrobów. W przypadku kolejnych zadań wskazanych w omawianym punkcie pamiętać należy, że z jednej strony gminy nie zawsze prowadzą podmioty lecznicze, na podstawie których mogłyby realizować omawiane zadanie, a z drugiej – u.o.c. nakazuje działanie organom ochrony ludności zgodnie z ich właściwością na zasadach określonych w innych ustawach. W przypadku zapewnienia

kwalfikowanej pierwszej pomocy, z chwilą gdy w danej gminie lub powiecie nie jest prowadzony żaden szpital lub inny zakład leczniczy, wspomniane zadanie należy zrealizować w formie przeszkolenia strażaków ratowników OSP i strażników gminnych w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. Oczywiście również w tym zakresie dopuszczalne jest zawarcie porozumienia z określonym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, np. zakładem podstawowej opieki zdrowotnej. Dzięki temu uzyska się dostęp do personelu mogącego udzielać pierwszej pomocy. Możliwe jest również zawarcie ze starostą porozumienia lub umowy o współdziałaniu w zakresie realizacji zadań z zakresu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, jeśli ten przykładowo jest prowadzącym szpital lub dom pomocy społecznej. Jest to użyteczna forma współpracy, ponieważ placówki opiekuńcze i lecznicze z samego charakteru swojego działania muszą posiadać stały dostęp do produktów leczniczych. Dzięki temu również organy wykonawcze gmin mogą skorzystać z tego nieprzerwanego łańcucha dostaw i zapewnić sobie realizację omawianego zadania na wspomniane wcześniej minimum trzy dni trwania zagrożenia.

Niemniej jednak należy podkreślić, że istotnym mankamentem komentowanego przepisu jest całkowicie chybione założenie poczynione przez ustawodawcę, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają dostęp do informacji dotyczących np. potrzeb ludności w zakresie niezbędnych produktów leczniczych, podczas gdy tak nie jest. Co więcej, wspomniane zagadnienie jest również problematyczne dla samego Ministerstwa Zdrowia, o czym mowa w raporcie „Polityka Lekowa Państwa 2018–2022”⁹. Oznacza to, że realizacja wspomnianego zadania będzie miała w praktyce mocno potencjalny charakter.

Wsparcie realizacji zadań ratowniczych

W realizacji zadania z zakresu wsparcia zadań ratowniczych niezbędne będzie nawiązanie szerokiej współpracy z właściwą terytorialnie jednostką Państwowej Straży Pożarnej. Wynika to z faktu, że działanie ratownicze jest domeną wspomnianej formacji. Zgodnie z art. 2 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1907; dalej – u.p.s.p) do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, a także wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. W tym miejscu należy wskazać, czym jest akcja ratownicza. Zgodnie z art. 7 pkt 1 są to działania organizowane i kierowane przez Państwową

⁹ We wspomnianym raporcie wskazano, że: „Interpretując wyniki poszczególnych wskaźników, należy mieć na uwadze ograniczenia związane z niedostatecznymi danymi dostarczonymi przez jednostki podległe, a także ograniczenia związane z możliwościami analitycznymi. Część wskaźników zaproponowanych w opracowaniu w znaczny sposób wybiegała poza statystyki czy zakres danych zbieranych przez jednostki współpracujące przy tworzeniu niniejszego podsumowania”. Ministerstwo Zdrowia, Departament Polityki Lekowej i Farmacji, „Podsumowanie stopnia realizacji dokumentu strategicznego. Polityka Lekowa Państwa 2018–2022”, s. 96.

Straż Pożarną, w tym miejscu zaś można już przyjąć, że analizowane pojęcie odnosi się do pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń. Wspomniane pojęcia znalazły swoje rozwinięcie w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Zgodnie z art. 1 wspomnianego aktu prawnego ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez: 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia; 2) zapewnianie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia oraz na rzecz ochrony ludności; 3) prowadzenie działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej. Pozostaje zatem rozstrzygnięcie, czym w istocie są działania ratownicze oraz inne miejscowe zagrożenia, ponieważ dzięki temu możliwe będzie wskazanie, jaki zakres odpowiedzialności spoczywa na jednostce ochrony przeciwpożarowej, którą jest Państwowa Straż Pożarna. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.ppoż. przez działanie ratownicze rozumie się każdą czynność podjętą w celu niezwłocznej likwidacji nagłych zagrożeń dla życia, zdrowia, dóbr kultury, środowiska i mienia występujących z powodu powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 3 tej ustawy inne miejscowe zagrożenie to zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków. Synteza zaprezentowanych pojęć prowadzi do wniosku, że za organizację i prowadzenie akcji ratowniczych m.in. podczas pożarów i innych miejscowych zagrożeń, czyli szerokiego i przede wszystkim otwartego katalogu zagrożeń, odpowiada Państwowa Straż Pożarna. Natomiast działania ratownicze to definicyjnie szeroki i również otwarty zestaw działań, który został dookreślony w rozdziale 4 u.ppoż. oraz Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz.U. z 1992 r. Nr 54 poz. 259; dalej – rozp.k.d.r). Z perspektywy prowadzonych analiz niezbędne jest przybliżenie wybranych uprawnień ze wspomnianego aktu wykonawczego. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 6 rozp.k.d.r kierujący akcją ratowniczą lub innym działaniem ratowniczym prowadzonym przez jednostki ochrony przeciwpożarowej jest uprawniony do zarządzenia przyjęcia w użytkowanie, na czas niezbędny do działania ratowniczego, pojazdów, środków technicznych i innych przedmiotów, a także ujęć wody, środków gaśniczych oraz nieruchomości przydatnych w działaniu ratowniczym, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 24 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Ponadto na podstawie § 2 ust. 1 rozp.k.d.r kierujący działaniem ratowniczym jest uprawniony do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych i organizacji społecznych oraz od obywateli. Jednocześnie wspomniane udzielenie pomocy może polegać m.in. na udostępnieniu nieruchomości,

środków i przedmiotów, o których mowa w przywołanym § 1 ust. 1 pkt 6 rozp.k.d.r, albo na bezpośrednim wykonaniu wskazanych czynności.

Wszystkie zaprezentowane przepisy powinny skłaniać do wniosku, że w przypadku wspierania zadań ratowniczych, a dokładniej – działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej konieczne jest wskazanie wyraźnej kolejności działań. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta, na mocy art. 33 ust. 3 u.o.c., mają obowiązek wspierania określonych działań, podczas gdy Państwowa Straż Pożarna kieruje akcjami ratowniczymi i organizuje je, co w praktyce, w terenie, wykonuje kierujący działaniem ratowniczym. Z chwilą zaistnienia danego zagrożenia organy wykonawcze gminy lub powiatu są zobligowane do udzielenia pomocy w formie udostępnienia posiadanych zasobów, np. zgromadzonych w magazynach tworzonych na potrzeby zadań określonych w ustawie. Dodatkowo możliwe jest uruchomienie do działania, na warunkach określonych podczas procesu wyznaczenia, podmiotów ochrony ludności podległych wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub staroście lub nadzorowanych przez nich, lub tych, z którymi zawarli porozumienia. Należy podkreślić fakt, że z chwilą, gdy wspomniane zasoby okażą się niewystarczające lub profil zagrożenia będzie wymagał zastosowania zasobów innych niż znajdujące się w dyspozycji terytorialnych organów ochrony ludności, konieczne będzie wskazanie podmiotu właściwego do zapewnienia niezbędnego sprzętu, wyposażenia lub usług. W ocenie autora niniejszej publikacji powinien nim być kierujący działaniem ratowniczym, najczęściej z ramienia Państwowej Straży Pożarnej. Wynika to z wcześniej wspomnianego faktu, że w rozp.k.d.r. wskazano bardzo konkretne i szerokie kompetencje, które stanowią pochodną szerszego upoważnienia rangi ustawowej polegającego na kierowaniu akcjami ratowniczymi i ich organizowaniu. Skoro zatem czynności wspierające wpisano w u.o.c. jako zadanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty, to wspomnianego pojęcia nie można wynaturzać przez przypisanie całkowitej odpowiedzialności za brak określonych zasobów komuś, kto *de facto* ma działania jedynie wspomagać, i nakazanie mu jednocześnie pozostawania w gotowości do poszukiwania niezbędnego sprzętu i usług o każdym czasie. Pamiętać należy, że urzędy miast i starostwa powiatowe to jednostki, które nie są przystosowane do całodobowej gotowości przez 365 dni w roku, czego nie można powiedzieć o Państwowej Straży Pożarnej. Fakt, że ustawodawca nałożył pewne zobowiązania związane z reagowaniem na zagrożenia na jednostki samorządu terytorialnego, nie oznacza automatycznego zwolnienia z tego obszaru działania wspomnianej formacji ochrony przeciwpożarowej. Tym bardziej że przepisy rozp.k.d.r. pozostały niezmiennione, mimo wielu zmian, jakie w różnych aktach prawnych wymusiła u.o.c. Aby uniknąć potencjalnych sporów kompetencyjnych podczas trwania zagrożenia, zasadne wydaje się skorzystanie z nowego narzędzia, które stworzył ustawodawca w art. 10 ust. 1 pkt 10 u.o.c. Jest nim konieczność uzgadniania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej zasobów gminy przeznaczonych do współdziałania na obszarze powiatu. Dobrą praktyką będzie

sformalizowanie wspomnianego obowiązku oraz jednoznaczne określenie obowiązków organu wykonawczego gminy lub powiatu w zakresie udostępniania zasobów, w szczególności pozbawienie konieczności poszukiwania przez niego określonego sprzętu, wyposażenia bądź usługodawcy, których nie określono w ramach wspomnianego uzgodnienia. Obostrzenie to powinno również obejmować sytuacje, gdy ilość określonego asortymentu ulegnie wyczerpaniu. Wówczas również obowiązkiem kierującego działaniem ratowniczym powinno być poszukiwanie innych źródeł danych zasobów, co także powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w sformalizowanym procesie uzgadniania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 10 u.o.c.

Zapewnienie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania

Kolejnym obowiązkiem terytorialnych organów ochrony ludności jest zapewnienie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania. Zgodnie z art. 71 ust. 1 u.o.c. wspomniany obowiązek jest wykonywany za pomocą systemu nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W jego skład wchodzi w szczególności następujące elementy:

- 1) syreny alarmowe i urządzenia nagłaśniające będące w dyspozycji administracji publicznej, służb, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych;
- 2) krajowe, regionalne i lokalne systemy ostrzegania, w tym Regionalny System Ostrzegania (RSO);
- 3) środki dystrybucji informacji należące do wydawców dzienników lokalnych i ogólnopolskich;
- 4) kanały informacyjne nadawców programów radiowych i telewizyjnych;
- 5) ALERT RCB;
- 6) ostrzeżenie publiczne wysyłane w ramach technologii cyfrowych szybkiej transmisji;
- 7) informacje zamieszczane w sieci Internet w oficjalnych serwisach informacyjnych.

Należy jednak podkreślić, że w żadnym miejscu ustawodawca nie wskazał, które ze wspomnianych elementów powinny zapewnić jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc jednak pod uwagę, że nadzór nad charakteryzowanym systemem ma sprawować minister właściwy do spraw wewnętrznych, jak również uwzględniając szczegółowy skład tego systemu, zasadne wydaje się przyjęcie założenia, że poszczególne składowe będą administrowane przez podmioty, które dotychczas to robiły. Natomiast wspomniany organ administracji rządowej będzie dbał o to, by poszczególne elementy w skali makro funkcjonowały stabilnie. Wspomniane zadanie będzie możliwe do osiągnięcia np. poprzez finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań związanych z utrzymaniem, modernizacją bądź rozwojem określonej infrastruktury. W praktyce jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, wykonują zadania w zakresie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach za pomocą syren alarmowych, urządzeń nagłaśniających zainstalowanych na pojazdach służbowych straży gminnych lub ochotniczych straży pożarnych,

aplikacji na urządzenia mobilne służących do prowadzenia działań z zakresu komunikowania politycznego czy oficjalnych profili w mediach społecznościowych. Przyjęty w ustawie kształt systemu, o którym mowa, sprawia, że w opinii autora niniejszej publikacji możliwe są modernizacja lub rozwój wspomnianych narzędzi, oczywiście w ramach posiadanych środków finansowych. Ustawodawca wspominał również o zamiarze powołania do życia Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej, a więc wielowarstwowego systemu składającego się ze zbioru zastępowalnych elementów powiązanych ze sobą relacjami w taki sposób, że stanowią one całość zdolną do zapewnienia bezpieczeństwa i odporności komunikacji na potrzeby realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ratownictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego. Wskazać jednak należy, że wspomniany system stanowi obecnie zamysł ustawodawcy. Co charakterystyczne, w przepisach przejściowych do u.o.c. nie podano jednak terminu jego uruchomienia. To nakazuje zachowanie powściągliwości co do potencjalnych aspiracji w zakresie dołączenia się do omawianego systemu przez gminy i powiaty. Tym bardziej zasadne jest bazowanie na istniejącej już i wskazanej infrastrukturze oraz dalsze jej rozwijanie.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 5 u.o.c. wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej trzy dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W kontekście tego zadania interesujące jest to, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 636; dalej – u.pol.) Policję utworzono jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Konieczne jest zatem określenie ram realizacyjnych wspomnianego zadania dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wprawdzie zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w szczególności należą do nich sprawy dotyczące zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, to nie można przyjąć, że zakres wspomnianego zadania jest nieograniczony. Potwierdzeniem wspomnianego poglądu jest orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2010 r., nr V SA/Wa 22/10. Sędziowie orzekli, że: „Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy

te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.97.78.483), [w:] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. IV)”. W tym kontekście należy wyeksponować systemową konstrukcję przepisów USG, wyrażoną w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z sentencją z dnia 12 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1657/09: „W tym zakresie skarżący powołuje się na naruszenie przez WSA przepisów art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 1 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Oceniając powyższe należy przede wszystkim wskazać, iż powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym mają charakter zakresowy i nie przesądzają o konkretnym i zindywidualizowanym obowiązku gminy. Inaczej mówiąc, gminy muszą realizować generalne obowiązki wynikające z wymienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, jednakże zasady i sposób wykonania tych zadań normują na ogół odrębne akty prawne”. Zacytowane fragmenty pozwalają wysnuć wniosek, że samoistny przepis pochodzący z u.s.g. jest niewystarczający do podjęcia jakichkolwiek działań, co więcej, taka interpretacja byłaby przekroczeniem art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego konieczne jest wskazanie przepisu szczegółowego, który upoważnia organy wykonawcze gminy lub powiatu do podejmowania działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym zakresie należy się odnieść do u.pol., w której w art. 3 wskazano, że: „Wojewoda, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach”. Wskazane obostrzenie jednoznacznie zabrania podejmowania działań, których nie przypisano organom wykonawczym gminy lub powiatu wprost do realizacji w omawianym zakresie zadaniowym. Przepis ten w formie ogólnej znalazł zresztą swoje pośrednie potwierdzenie w art. 5 ust. 1 u.o.c., w którym wskazano, że 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 we wspomnianej ustawie oraz innych przepisach prawa, w szczególności w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897 oraz z 2024 r. poz. 1717), ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), ustawie z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2091 oraz z 2024 r. poz. 1907) oraz ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z

2024 r. poz. 248 z późn. zm.). W opinii autora niniejszej publikacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma w omawianym zakresie przypisane do realizacji zadania, które określono w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1763; dalej – u.s.g.m.), a także w art. 9a u.s.g., które są związane z prowadzeniem systemów monitoringu wizyjnego. W praktyce oznacza to pełnienie czynności pomocniczych wobec Policji z chwilą powstania zagrożenia lub sytuacji kryzysowej. W u.o.c. ustawodawca nie przyznał bowiem żadnych nowych kompetencji organom wykonawczym gminy w omawianym zakresie zadaniowym.

Zapewnienie łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności

Zapewnienie łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności to przedostanie zadanie w zakresie organizacji zasobów ochrony ludności, które przypisano wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz staroście. Jest ono niezwykle istotne, ponieważ bez jego skutecznej realizacji niemożliwe jest koordynowanie i prowadzenie jakichkolwiek działań w terenie. Ustawodawca nie stworzył jednolitych wytycznych w zakresie tworzenia systemów łączności poza wspomnianym zamiarem zbudowania Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej. Oznacza to, że organy wykonawcze gminy i powiatu mają w tym przypadku stosunkowo dużą autonomię, ograniczoną zasadniczo przez uwarunkowania technologiczne i budżetowe. W praktyce realizacja wspomnianego zadania powinna sprowadzić się do stosowania najbardziej popularnych rozwiązań, które są zarazem w możliwie największym zakresie kompatybilne z działaniami podmiotów operujących na danym obszarze. Oznacza to oparcie systemów łączności na najbardziej popularnej łączności mobilnej, niemniej jednak warto pomyśleć o dywersyfikacji systemów na wypadek możliwości wystąpienia długotrwałych awarii sieci energetycznych, które mogą uniemożliwić korzystanie z telefonów komórkowych. Wówczas dobrym dopełnieniem w realizacji omawianego zadania może być system łączności radiowej wykorzystujący nadajniki stacjonarne umieszczone w siedzibie urzędu oraz w siedzibach jednostek podległych organom wykonawczym gminy lub przez nie nadzorowanych, które wyznaczono jako podmioty ochrony ludności, a także radiostacje zainstalowane w pojazdach służbowych. Zaproponowany sposób projektowania systemu łączności umożliwi zapewnienie większej odporności poprzez minimalizację wpływu zagrożeń i awarii destabilizujących jego funkcjonowanie.

Zapewnienie funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony

W przypadku zapewnienia funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta będą wypełniali funkcje w dużej mierze nadzorcze. Na początek niezbędne jest dokonanie przeglądu istniejących na danym terenie obiektów pod kątem ich przydatności do

wykorzystania na potrzeby ochrony ludności. Wskazane zadanie, które często jest bagatelizowane w różnego rodzaju opracowaniach, stanowi nie lada wyzwanie dla kilku organów administracji publicznej. Przykładowo, na podstawie art. 91 ust. 4 pkt 1 i 2 u.o.c. wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta mogą zlecić sprawdzenie danego obiektu pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony. Wspomniana weryfikacja może być dokonana przez właściwego miejscowo komendanta Państwowej Straży Pożarnej pod kątem spełniania wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, a także wymagań dotyczących wyposażenia budowli ochronnej, na zasadach określonych w u.p.s.p. Natomiast analogiczne zlecenie sprawdzenia obiektów pod względem spełniania przez obiekty zbiorowej ochrony warunków technicznych, warunków technicznych usytuowania i warunków technicznych użytkowania może być adresowane do właściwego miejscowo powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Podstawowym problemem jest w tym wypadku szczupłość zasobów kadrowych wspomnianych dwóch organów, wskutek czego sam proces inwentaryzacji obiektów, które mogłyby pełnić rolę schronów lub ukryć, najprawdopodobniej przeciągnie się w czasie, co każde przypuszczać, że w perspektywie kilku najbliższych lat raczej aktualny będzie problem zidentyfikowania i wyznaczenia właściwych nieruchomości do pełnienia funkcji obiektów zbiorowej ochrony, a nie problem ich długoterminowego utrzymania w prawidłowym stanie.

Wspomniane zadanie wydaje się szczególnie palące w kontekście raportu Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z którym 89 proc. budowli ochronnych odznaczało się niezadawalającym stanem technicznym¹⁰.

Podsumowanie

System ochrony ludności i obrony cywilnej, który został zaprojektowany przez ustawodawcę, może poszerzyć możliwości reagowania przez organy wykonawcze gminy i powiatu na zagrożenia charakterystyczne dla danego obszaru. Podkreślić trzeba jednak, że uzyskanie maksymalnych efektów z nowych kompetencji będzie wymagało od wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz starostów kreatywności i chęci do działania w tworzeniu nowych rozwiązań. Nie można również zapominać o przepisach problematycznych w zakresie interpretacji czy wręcz szkodliwych z uwagi na swój niepraktyczny charakter. Ich słabość należy wykazywać i niwelować w trakcie wdrażania u.o.c. w życie. To właśnie ten element wydaje się niezwykle istotny. Wieloaspektowość nowej ustawy wymaga od odpowiedzialnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz starostów

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, nr LKI.430.2.2023, Nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI, „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”, s. 7–8.

wdrażania nowych regulacji bez zbędnej zwłoki. I tego obywatele w pierwszej kolejności powinni wymagać od osób sprawujących funkcje organów wykonawczych.

Bibliografia

- Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, nr LKI.430.2.2023, Nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI, „Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia”.
- Ministerstwo Zdrowia, Departament Polityki Lekowej i Farmacji, „Podsumowanie stopnia realizacji dokumentu strategicznego. Polityka Lekowa Państwa 2018–2022”.
- Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, Wystąpienie pokontrolne, nr LPO.410.022.01.2016, P/16/068.
- Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, Wystąpienie pokontrolne, nr LLO-410.021.03.2016, P/16/068.
- Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu, Wystąpienie pokontrolne, nr LPO.410.022.03.2016, P/16/068.
- Szczupaczyński J., Zarządzanie kryzysowe. Zarys problematyki, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2024.
- Zieliński K.R., Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe, wyd. 2, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2021.

Akty prawne

- Konstytucja RP, t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, Dz.U. z 2024 r. poz. 1907.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 244.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1907.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1283.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1763.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 188.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1907.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 636.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym, Dz.U. z 1992 r. Nr 54, poz. 259.

Orzeczenia

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., K. 22/09.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1657/09.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2010 r., nr V SA/Wa 22/10.

O AUTORZE

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

STRESZCZENIE

Abstrakt

Artykuł jest charakterystyką systemu ochrony ludności i obrony cywilnej na szczeblu gminnym, w szczególności z perspektywy tworzenia zasobów ochrony ludności. Autor publikacji dokonał analizy przepisów przyjętych w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej wraz ze wskazaniem ich słabych i mocnych stron. Całość rozważań została zwieńczona propozycją praktycznych rozwiązań, które powinny pomóc skutecznie wprowadzać nowe regulacje.

Słowa kluczowe

system ochrony ludności i obrony cywilnej, sytuacja kryzysowa, gmina, zagrożenie, wójt / burmistrz / prezydent miasta

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

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL