DOI: 10.31648/sp.12649

Paulina Łazutka-Gawęda
Akademia Piotrkowska
ORCID: 0000-0003-0600-0856
paulina.lazutka-gaweda@apt.edu.pl

Radosław Mędrzycki
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0002-9407-4881
r.medrzycki@uksw.edu.pl

Planowanie w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej – nowe zadania dla administracji publicznej

Wstęp

Wobec intensyfikacji dotychczasowych i pojawiania się nowych zagrożeń stale obecna w nauce prawa administracyjnego problematyka bezpieczeństwa[1] ulega obecnie wzmożonej refleksji administratywistycznej. Swoisty stan zagrożenia bezpieczeństwa odbija się zatem coraz wyraźniej w zainteresowaniach badawczych wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego[2]. Rozwój administracji świadczącej nie wyhamował rozwoju administracji ingerującej. Wystarczyły różnorodne kryzysy ostatnich lat (np. załamanie gospodarcze, pandemia COVID, migracje, wojna w Ukrainie), aby odmiennie niż kilka lat temu zacząć dostrzegać w administracji ingerującej wyraz omnipotencji współczesnego państwa.

[1] Zob. np. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939; E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2011.

[2] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022; J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023; I. Lipowicz, G. Szpor, A. Syryt (red.), *Instruments of public law digital transformation during the pandemic*, Londyn 2023; M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, Radom 2024; M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Warszawa 2025; I. Lipowicz, *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2025, nr 4, s. 32–42.

Historycznie planowanie w administracji publicznej łączy się z pojawieniem się w XIX w. zjawisk kryzysowych, z którymi administracja państwa „nocnego stróża" przestała sobie radzić przy użyciu klasycznego aktu administracyjnego. W XX w. instrumenty planowania stały się powszechnie używane przez administrację publiczną państwa dobrobytu[3]. Planowanie w administracji publicznej nie jest zatem sprawą nową. Co więcej, można powiedzieć, że współcześnie jest ono nie tylko obecne w różnych dziedzinach działalności administracji publicznej (korzystają z niego zarówno struktury administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego[4]), ale wręcz podlega ciągłemu rozwojowi.

Tytułem wstępu należy skonstatować, że zarówno w stanie wojennym[5], klęski żywiołowej[6], jak i w sytuacji kryzysowej, o jakiej mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[7], ustawodawca postanowił o rozdziale zadań dotyczących bezpieczeństwa między organy administracji rządowej i samorządowej, chociaż z zauważalną dominacją struktury rządowej[8]. W ustawie o stanie wyjątkowym[9] (konstytucyjny stan nadzwyczajny) nie przewidziano zadań dla jednostek samorządu terytorialnego, za to z wyraźnymi uprawnieniami władczymi administracji rządowej względem organów jednostek samorządu terytorialnego z nieznanym konstytucji kryterium nadzoru (skuteczność w wykonywaniu zadań publicznych, art. 12 u.st.w.). Jako że relatywnie nowa ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej[10] wpisuje się wyraźnie w kontekst aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa państwa i jego ludności, a z przepisami u.z.k. tworzy *ex lege* system, warto podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jak w ramach ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ustawodawca kształtuje zadania organów administracji publicznej związane z planowaniem oraz na kogo nakłada nowe obowiązki planistyczne.

---

[3] R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 5, s. 24–26, 28.

[4] R. Mędrzycki, *Planning acts as a legal form of ensuring solidarity in the local self-government*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2022, nr 4116, s. 67–80.

[5] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 504).

[6] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 112).

[7] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 574, dalej jako u.z.k.

[8] Zob. więcej: J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2016, nr 106, s. 83–94; M. Szyrski, *Kierownictwo w ramach zarządzania kryzysowego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 3, Warszawa 2023, s. 279–282.

[9] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928), dalej jako u.st.w.

[10] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1907, dalej jako u.o.l.o.c.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. c, d i f ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zadania ochrony ludności i obrony cywilnej dotyczą działań związanych z możliwością wystąpienia zagrożeń, polegających na planowaniu i przygotowywaniu warunków ewakuacji ludności, a także miejsc doraźnego schronienia oraz budowli ochronnych, planowaniu zabezpieczenia dóbr kultury oraz mienia a także planowaniu i przygotowywaniu przekształcenia podmiotów ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej.

W poniższych analizach wykorzystano metody dogmatycznoprawną (poprzez badanie odnośnych regulacji prawnych) oraz teoretycznoprawną, skutkującą m.in. odwoływaniem się do osiągnięć doktrynalnych z zakresie pojęć-narzędzi używanych do refleksji nad stanem normatywnym.

Planowanie i akty planowania w nauce prawa administracyjnego – zarys problematyki

Planowanie jako rodzaj działalności organów administracji publicznej może być rozpatrywane z perspektywy trzech klasycznych nauk o administracji, tj. nauki administracji, nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej. Przyjęcie w niniejszym artykule perspektywy prawnej zasadniczo prowadzi do rozpatrywania planowania jako działalności zakotwiczonej w normach prawnych, a więc przez pryzmat tych norm rozpatrywanej. Delimituje to perspektywę badawczą, ale z drugiej strony wprowadza potrzebny ład do rozważań. Te z kolei, prowadzone z perspektywy norm, pozwalają przyjąć klasycznie trzy punkty odniesienia, tj. rozpatrywać planowanie z perspektywy norm regulujących działalność podmiotów posiadających kompetencję planistyczną i obowiązki tych podmiotów, ewentualny wpływ planowania na podmioty zewnętrzne względem administracji publicznej, w końcu odnieść się do norm regulujących prawne formy działania. Przyjmując na razie tę swoiście wynikową perspektywę, można za Jerzym Korczakiem stwierdzić, że akty polityki administracyjnej są to „akty woli (…) organu, który jednoznacznie wyznacza cel działania i sposób realizacji, o bardzo zróżnicowanej formie prawnej”[11]. Rzeczywiście w literaturze przedmiotu podkreśla się, że kategoria aktów polityki administracyjnej, które mogą być nazwane również aktami planowania (aktami planistycznymi), jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana. Nie chodzi wyłącznie o różne nazewnictwo (plany, strategie, programy itp.) czy oparte na rozmaitych kryteriach naukowych ich podziały, ale przede wszystkim o zróżnicowany skutek prawny aktów polityki administracyjnej. Te zaś wiążą podmioty podporządkowane organowi wydającemu taki

[11] J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 290.

akt, ale niekiedy również – co określa zawsze norma prawna – podmioty zewnętrzne względem administracji publicznej, co wymaga z kolei zachowania właściwej formy aktu prawa powszechnie obowiązującego. W tych przypadkach można mówić o materialnym oddziaływaniu aktu, choć same akty polityki administracyjnej nie zawierają samoistnych norm prawnych. To ustawa nakazuje postępować zgodnie z treścią aktu. Pierwotny obowiązek płynie zatem z aktu prawnego odnoszącego się do aktu planowania[12].

W praktyce odczuwa się znaczącą trudność w precyzyjnym ustaleniu znaczenia terminów „strategia", „plan", „program". Brak konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się tymi słowami wpływa negatywnie na możliwość uwspólniania cech każdego z nich. Co prawda w literaturze pojawiają się koncepcje hierarchizacji tych aktów[13], ale wydaje się, że jakkolwiek koncepcje te są ciekawe poznawczo, to nie mogą – właśnie poprzez swój preskryptywny, a nie deskryptywny charakter – służyć do lepszego zrozumienia obowiązujących regulacji prawnych. Mimo wskazywanych trudności należy chyba dojść do w miarę zgodnego stanowiska, że pierwotną funkcją planów jest wyznaczenie zadań (działań), środków, niekiedy i terminów podporządkowanych realizacji jakiegoś ustalonego planem lub wynikającego z aktu normatywnego celu. Wtórną funkcją byłaby koordynacja przedsięwzięć zmierzających do danego celu[14]. Akt planowania jest oczywiście rezultatem założonego prawnie i złożonego procesu planowania. Janusz Łętowski pisał o potrzebie uwzględnienia w tym procesie następujących etapów: „a) określenia problemu, b) ustalenia wyjściowego stanu faktycznego, c) analizy stanu faktycznego i prognozy co do jego rozwoju, d) ustalenia ostatecznego celu, a także celów częściowych (etapowych), e) ustalenie szczegółowego programu działania (tzw. operacjonalizacja), f) decyzja planistyczna (ustalenie treści planu), g) wprowadzenie planu w życie, h) kontrola realizacji planu (tzw. ewaluacja), i) niezbędne korekty planu"[15]. Należy jednak uważać, aby nie zdominować aktu planowania – ukierunkowanego przecież na przyszłość diagnozą. Jakkolwiek określenie problemu czy ustalenie stanu faktycznego, zasobów etc. jest nieodłącznym elementem procesu planowania nie może przeważać nad elementami perspektywicznymi. Powyższe uwagi są ważne o tyle, że pozwalają przyjąć wyjściowe założenia dla przyszłej próby oceny prawnych założeń planowania w ochronie ludności i obronie cywilnej uregulowanych przez

[12] M. Górski, *Strategie, plany, programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 192–193.

[13] W tym przytoczona przez Marka Górskiego koncepcja traktowania strategii jako aktu wyjściowego, uszczegóławianego następnie przez kolejno plany i programy. Zob. ibidem, s. 197.

[14] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 179.

[15] Ibidem, s. 181. Zob. także J. Łętowski, *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „Studia Prawnicze" 1983, nr 1, s. 3–34.

prawodawcę w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz ich zadania

System ochrony ludności, mający 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, składa się z trzech filarów, tj. organów ochrony ludności, podmiotów ochrony ludności oraz zasobów ochrony ludności. Celem współdziałania wszystkich trzech filarów jest zapewnienie skuteczności, efektywności i prawidłowego działania całego systemu. Takie wieloaspektowe ujęcie struktury systemu koresponduje bezpośrednio z celami wyartykułowanymi w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej* z 2020 r.[16], wśród których należy wskazać na zintegrowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa. System ochrony ludności i obrony cywilnej to system łączący w sobie działanie organów administracji rządowej i samorządowej, ze znacznym ciężarem odpowiedzialności skumulowanej na poziomie samorządu terytorialnego, co również wynika wprost z założeń przyjętych w *Strategii*, wskazujących na to, że celem jest zapewnienie, w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, spójności planowania cywilnego oraz planowania obronnego, a także możliwości selektywnej realizacji zadań, stosowanie do potrzeb.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadza dwie kategorie organów – po pierwsze, organy ochrony ludności; po drugie, organy obrony cywilnej. Co istotne, skład obu kategorii organów jest taki sam, a ich status uzależniony jest od czasu, w jakim organy te podejmują działania. W czasie pokoju działania podejmowane są przez organy ochrony ludności, zaś w związku z przyjętym w art. 2 ust. 3 u.o.l.o.c. automatyzmem zmiany z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej.

---

16 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (data dostępu: 22.03.2026).

Ustawodawca dzieli grupę organów ochrony ludności wewnętrznie na organy terytorialne i pozostałe organy. W skład terytorialnych organów ochrony ludności wchodzą: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych, zaś do pozostałych organów ochrony ludności ustawodawca zaliczył marszałka województwa oraz ministra kierującego działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności, jak również organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności.

Tworząc katalog organów ochrony ludności, ustawodawca nie powołał nowych organów do celów ochrony ludności i obrony cywilnej, zamiast tego zdecydował się na przypisanie istniejącym organom nowych zadań[17]. Różnica między obiema kategoriami organów jest trudna systemowo do wskazania i koncentruje się przede wszystkim na katalogu zadań przypisanych ustawą dla każdego organu (art. 10–15 u.o.l.o.c.). Odpowiedzialność za realizację zadań przyporządkowano odpowiednio do poziomu podziału administracyjnego kraju. Na poziomie gmin odpowiedzialny jest wójt (burmistrz/prezydent miasta), na poziomie powiatów – starosta, na poziomie województwa – wojewoda, odpowiedzialność zaś na poziomie krajowym powierzono ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Układ taki należy odczytywać przez pryzmat zasady pomocniczości, która uzasadnia przekazanie zadania do organu z „większej" jednostki podziału terytorialnego, gdy realizacja tego zadania przez organ jednostki „mniejszej" podziału terytorialnego jest niemożliwa lub utrudniona ze względu na brak wystarczającego potencjału np. organizacyjnego lub finansowego. Istotne jest zatem podkreślenie, że przypisane do realizacji każdemu organowi zadania są tylko pozornie takie same. Słusznie w doktrynie podnosi się, że nie można traktować takich samych zadań poszczególnych organów ochrony ludności jako sprzecznych ze sobą, gdyż są one takie same w istocie, ale nie takie same w szczególe[18]. W efekcie tego, w celu uniknięcia kolizji w odpowiedzialności za wykonywanie zadań, muszą się one wzajemnie uzupełniać wraz ze zwiększeniem zasięgu oddziaływania.

Specyfika zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej wprowadza punktowo hierarchizację w relacjach między organami, co najlepiej widać przy analizie realizacji poszczególnych zadań. Zadanie polegające na koordynacji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej uzasadnia podejmowanie np. przez starostę takich działań, aby zapewnić jednolity sposób wykonania danego zadania na poziomie ponadgminnym. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku koordynacji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez wojewodę na obszarze całego województwa.

---

17 K. Chról, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności…*, komentarz do art. 9, s. 89.

18 A. Pokrywczyński, [w:] B. Skóbel (red.), *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, 2025, Legalis, komentarz do art. 9.

Zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej zostały przedmiotowo skatalogowane w art. 4 u.o.l.o.c. Ustawodawca wyróżnił cztery kategorie zadań polegające na: przygotowaniu organów do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia, działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia. Kategorie tych zadań korespondują bezpośrednio z fazami zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem i odbudową. Podobnie jak działania podejmowane w ramach systemu zarządzania kryzysowego, tak i system ochrony ludności i obrony cywilnej zakłada istnienie procesu o charakterze cykliczności, który materializuje się w związku z wystąpieniem zagrożenia. Podobny układ i specyfika działania obu systemów sprawiają, że są one względem siebie komplementarne, co dodatkowo potęgują jeszcze przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania z art. 2 ust. 4 u.o.l.o.c., wskazującego na relacje zachodzące między ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej a ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Kluczowe jest ustalenie relacji między pojęciami zagrożenia a sytuacji kryzysowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zagrożenie to kategoria analityczna przedkryzysowa, związana z planowaniem ochrony ludności, zaś sytuacja kryzysowa to stan dynamiczny, uruchamiający mechanizmy reagowania w trybie ustawy o zarządzaniu kryzysowym[19]. Pomimo tego przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania są na tyle nieprecyzyjne, że powodują szereg problemów interpretacyjnych w zakresie ustalenia współzależności obu tych ustaw. Pojawiają się też uzasadnione wątpliwości, czy zasadne jest rozdzielenie obu tych systemów, kiedy to oba działają w podobny sposób, z wykorzystaniem podobnych mechanizmów oraz ich cel koncentruje się na ochronie tych samych wartości, tj. zdrowia, życia, bezpieczeństwa ludności.

Jednym z kluczowych zadań zarówno na gruncie u.o.l.o.c., jak i ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest planowanie, które jest kolejnym przykładem, kiedy ustawodawca konstruuje rozwiązania prawne zakładające działania organów ochrony ludności jednocześnie na gruncie obu tych ustaw. Zgodnie ze definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN* planowanie to określanie przyszłych celów i zadań oraz sposobu ich realizacji[20], co na gruncie ustawowym z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej koncentruje się wokół uwzględniania przez organy ochrony ludności i Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w planach zarządzania kryzysowego (czyli od 4 lipca 2026 r. planach zarządzania ryzykiem oraz planach reagowania kryzysowego):

---

[19] A.Bednarczyk-Płachata, K. Myślińska, *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2026, s.230.

[20] *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: planowanie, https://sjp.pwn.pl/slowniki/planowanie.html (data dostępu: 22.03.2026).

planów ewakuacji ludności; wyciągów z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej; wykazów zapasowych ujęć wody lub sposobu dostarczania wody w przypadku uszkodzenia wodociągu; wykazów źródeł energii; lokalizacji magazynów zasobów ochrony ludności; miejsc udzielania pomocy humanitarnej; procedur występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobów udzielania tej pomocy. Wszystkie działania podejmowane w obszarze planowania realizowane są przez organy ochrony ludności wchodzące w skład zarówno administracji rządowej, jak i administracji samorządowej, niemniej jednak dostrzec można rozłożenie przez ustawodawcę akcentów na działania podejmowane przez poszczególne organy. Na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym główny ciężar i odpowiedzialność działania złożone zostały w ręce organów administracji rządowej, kiedy to ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej duże znaczenie w podejmowanych działaniach przypisuje organom ochrony ludności wchodzącym także w skład administracji samorządowej.

Rola administracji rządowej w planowaniu ochrony ludności i obrony cywilnej

Z punktu widzenia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej kluczowym instrumentem planistycznym jest plan ewakuacji ludności. Realizuje on cel ustawy, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej. Na podstawie art. 38 pkt 1 u.o.l.o.c. plan ten powinien zostać uwzględniony przez organy ochrony ludności i Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w planach zarządzania kryzysowego. Plany powinny być ze sobą spójne[21]. Z punktu widzenia administracji rządowej, rozumianej jako „wszystkie podmioty (jednostki organizacyjne) zaangażowane w realizację funkcji administracji, połączone ze sobą różnorakimi więzami (np. kierownictwa, kontroli, nadzoru) i tworzące przez to mechanizm organizacyjno-funkcjonalny, nad którym zwierzchnictwo i kierownictwo sprawuje Rada Ministrów”[22], Prezes Rady Ministrów lub ministrowie[23], rolę w przygotowaniu planów ewakuacji ludności odgrywają Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz wojewodowie. Należy podkreślić, że krajowy plan ewakuacji zatwierdza minister właściwy do spraw wewnętrznych, który jest jednocześnie organem ochrony ludności. Niemniej jednak należy podkreślić, że na podstawie art. 123 u.o.l.o.c. Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie

[21] M. Szyrski, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2026, s. 64.

[22] J. Jagielski, *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa – międzynarodowa konferencja naukowa. Cisna, 24 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 223.

[23] Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt K 2/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 42.

ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia[24]. Chociaż jest to akt wykonawczy, dotyczący realizowania m.in. ewakuacji ludności, trudno jednak na jego podstawie nie skonstatować, że odpowiedzialni za ewakuację nie mogą absolutyzować zapisów planu, a wręcz powinni uwzględniać specyfikę sytuacji ewakuacji ludności, o czym stanowi wprost § 2 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, nakazując przeprowadzać ewakuację ludności w sposób uwzględniający weryfikację planu ewakuacji ludności w zależności od rodzaju zagrożenia i przyjętych kierunków ewakuacji. Dodatkowo wymogi § 15, § 17 i § 18 stanowią elementy komplementarne, które jednak można uwzględniać w planach.

Plany ewakuacji ludności obejmują zagadnienia przemieszczenia ludności z miejsca zagrożonego i przyjęcia jej w miejscu bezpiecznym. Powinny być one konstruowane wobec a) sytuacji zagrożenia wojną, b) w czasie wojny, c) w przypadku przewidywanego wystąpienia klęski żywiołowej, d) w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Widać zatem, że celem ustawodawcy było stworzenie aktu planistycznego ukierunkowanego na działania ochrony ludności w związku z czasem wojny lub klęską żywiołową oraz stanami je poprzedzającymi, cechującymi się zagrożeniem wystąpieniem tych stanów. W literaturze panuje zgodny pogląd, że plany ewakuacji ludności powinny uwzględniać te cztery sytuacje[25].

Termin „czas wojny" należy odróżnić od „stanu wojny" i „stanu wojennego". Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny[26] przez termin „czas wojny" rozumieć należy czas działań wojennych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których początek i koniec są określane w trybie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Rady Ministrów. Z kolei rekonstrukcja „stanu klęski żywiołowej" wymaga większych zabiegów wykładniczych, ponieważ zgodnie z art. 2 w zw. z art. 3 i 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej stan ten może być wprowadzony przez Radę Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Stan klęski żywiołowej związany jest zatem z katastrofą naturalną, noszącą znamiona klęski żywiołowej, która może wystąpić albo wystąpiła lub awarią techniczną, noszącą znamiona klęski żywiołowej, która wystąpiła lub może wystąpić. Można zatem stwierdzić, że stan klęski żywiołowej może mieć funkcję prewencyjną lub naprawczą. Terminy „klęska żywiołowa", „katastrofa naturalna", „awaria techniczna" zostały zdefiniowane w słowniczku ustawowym (art. 3 pkt 1–3 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

---

[24] Dz.U. z 2025 r., poz. 765.

[25] R. Mędrzycki, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności…*, komentarz do art. 39, s. 236; B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 39.

[26] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825 ze zm.

Przeprowadzone zabiegi interpretacyjne pozwalają skonstatować, że rolą podmiotów odpowiedzialnych za utworzenie planów ochrony ludności jest uwzględnienie mnogości scenariuszy i sytuacji determinowanych normami wskazanych aktów prawnych. Tylko w takich przypadkach można mówić o właściwym z punktu widzenia prawnego określeniu problemu i wyjściowego stanu faktycznego. Szczególnej dyferencjacji podlegają one bowiem w obliczu mnogości zdarzeń związanych z działaniami sił natury, które wymieniono przykładowo jako wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Należy pamiętać, że nie każde tego typu zdarzenie będzie podstawą wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, lecz tylko takie, którego znamiona kwalifikują się jako klęska żywiołowa. Tym samym musi być to np. taka susza, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Powyższą uwagę należy odnieść także do awarii technicznej, a więc gwałtownego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodującego przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Dodatkowo w literaturze wskazuje się na potrzebę uwzględnienia ewentualnej dynamiki zdarzeń (np. przesuwanie się linii frontu), rozszerzania się terenów objętych obostrzeniami itp.[27] Dynamikę sytuacji przewidział również ustawodawca, bowiem w art. 122 ust. 5 w zw. z art. 122 ust. 1 u.o.l.o.c. uregulował, że w czasie stanu wojennego i w czasie wojny w miarę możliwości ewakuację ludności prowadzi się na podstawie krajowego planu ewakuacji oraz wojewódzkich planów ewakuacji ludności.

Chociaż dyspozycja art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c. w żaden sposób nie różnicuje elementów planu ze względu na przyczynę potrzeby ewakuacji ludności, to wydaje się, że rolą administracji rządowej będzie różnicować np. siły i środki transportowe niezbędne do przeprowadzenia ewakuacji na danym obszarze w sytuacji suszy albo powodzi. Oprócz wskazanego tu elementu ustawodawca przewidział, że plan powinien zawierać jeszcze: liczbę osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze; wskazanie infrastruktury transportowej lądowej, wodnej i powietrznej do wykorzystania podczas ewakuacji; wskazanie miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia

[27] R. Mędrzycki, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności*…, komentarz do art. 39, s. 236.

ludności w miejscach ewakuacji; wskazanie sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia procesu ewakuacji oraz ochrony pozostawionego mienia; wskazanie osób odpowiedzialnych za koordynację i wsparcie działań związanych z przeprowadzeniem ewakuacji na danym obszarze; wskazanie sposobu powiadamiania ludności o ewakuacji.

Biorąc pod uwagę treść art. 40 i 41 u.o.l.o.c., trudno jednoznacznie ustalić hierarchię powiązań między planami. Przypominają one raczej strukturę sieciową niż wertykalną. Spróbujmy to uzasadnić. Wydawać by się mogło, że centralnym punktem odniesienia będzie krajowy plan ewakuacji (opracowywany na okres trzech lat przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, we współpracy z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Tymczasem plan ten opracowywany jest na podstawie planów wojewódzkich. Zatem to wojewodowie winni zrealizować wcześniej swoje zadania. Nie jest jednak tak, że opracowujący plan krajowy nie ma wpływu na plany wojewódzkie. Powstają one bowiem z uwzględnieniem wytycznych do planów wojewódzkich opracowanych przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w uzgodnieniu z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Dodatkowo na Dyrektorze Rządowego Centrum Bezpieczeństwa spoczywa obowiązek koordynowania przygotowania przez wojewodów wojewódzkich planów ewakuacji ludności. Wojewoda jest obowiązany do uzgodnienia wojewódzkiego planu ewakuacji ludności z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (mimo literalnego brzmienia należy przyjąć, że z Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a nie aparatem pomocniczym). Te jednak nie mogą powstać wyłącznie w oparciu o wytyczne Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, ponieważ muszą uwzględniać opracowywane przez starostę dla obszaru powiatu i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dla obszaru gminy wkłady do planu wojewódzkiego. W literaturze można dostrzec pogląd, zgodnie z którym wojewoda ma prawo korekty wkładów, a więc nie jest nimi związany[28]. Wcześniej jednak wojewoda określa obszary i kierunki ewakuacji ludności, w tym miejsca przyjęcia ludności. Koordynuje on przygotowanie wkładów do wojewódzkiego planu ewakuacji ludności przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów na obszarze województwa, wskazując zadania, o których mowa w art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c., realizowane przez poszczególne gminy i powiaty. Celowo przytaczamy dosłowną treść art. 43 ust. 2 u.o.l.o.c., aby pokazać niejasność konstrukcji. W art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c. nie wskazano bowiem zadań, lecz elementy planu ewakuacji. Powstaje zatem pytanie, czy – ponownie, jak bywa to we wskazanych we wstępie aktach z zakresu bezpieczeństwa – już na etapie planistycznym występuje forma kierownictwa między administracją rządową a samorządową. Co ciekawe, odrębnie niż w niektórych

[28] B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 43.

przypadkach z ustaw samorządowych, nie chodzi tylko o ustawowe powiązanie treści planów, ale możliwość wskazywania przez wojewodę – wyłącznie w oparciu o celowościowe przesłanki – elementów (zadań) koniecznych do uwzględnienia we wkładach samorządowych.

Z dniem 1 stycznia 2026 r. weszły w życie przepisy u.o.l.o.c. dotyczące planowania w zakresie ochrony dóbr kultury na czas wojny[29]. Obejmują one swoim zakresem szereg działań planistycznych i materialno-technicznych, których celem jest zapewnienie możliwie największego bezpieczeństwa dobrom kultury. W przedmiotowym zakresie ustawodawca przewidział dwa rodzaje planów: krajowy plan ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz plany ochrony dóbr kultury na czas wojny.

Rola administracji rządowej w zakresie planowania dóbr kultury ma charakter prymarny z trojakiego punktu widzenia. Po pierwsze, to na współpracujących organach administracji rządowej spoczywa sporządzenie krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny (czyni to minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej). Po drugie, pozostając w zakresie współpracy, podstawą do utworzenia krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny są wykazy najcenniejszych dóbr kultury ruchomych i nieruchomych do objęcia ochroną, które sporządzają organy administracji rządowej; obligatoryjnym zagadnieniem planu krajowego są wskazania najcenniejszych dóbr kultury planowanych do objęcia ochroną (wykazy sporządzają Generalny Konserwator Zabytków, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, dyrektor Biblioteki Narodowej w Warszawie, dyrektor państwowej instytucji kultury wyspecjalizowanej w zakresie muzealnictwa i ochrony zbiorów oraz dyrektor państwowej instytucji kultury wyspecjalizowanej w opiece nad zabytkami). Po trzecie, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz tryb zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu. Jak dotąd rozporządzenie takie nie zostało wydane. Zgodnie z projektem rozporządzenia było to ponad pół tysiąca podmiotów[30].

Ustawodawca utworzył otwarte katalogi elementów krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz planów ochrony dóbr kultury na czas

[29] Pierwsze plany należy sporządzić do 31 grudnia 2026 r., będą obowiązywać one od 1 stycznia 2027 r. (art. 211 u.o.l.o.c.).

[30] Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, https://www.gov.pl/web/kultura/projekt-rozporzadzenia-ministra-kultury-i-dziedzictwa-narodowego-w-sprawie-wykazu-podmiotow-zobowiazanych-do-sporzadzenia-planu-ochrony-dobr-kultury-na-czas-wojny-oraz-trybu-zglaszania-podmiotow-w-celu-wpisania-ich-do-wykazu (data dostępu: 4.02.2026).

wojny, niemniej jednak przewidział elementy obligatoryjne (art. 45 ust. 3 u.o.l.o.c.– dla planu krajowego, art. 45 ust. 6 u.o.l.o.c. – dla pozostałych planów). Porównując ustawowe katalogi, wypada dodać, że plan krajowy dotyczy najcenniejszych dóbr kultury, w tym nieruchomości zaś pozostałe plany dóbr kultury (bez dookreślenia jako najcenniejsze). Plan krajowy powinien mieć warstwę tekstową i graficzną. Graficznie powinno wskazać się rozmieszczenie na mapie najcenniejszych dóbr kultury planowanych do ochrony w pierwszej kolejności (art. 45 ust. 3 pkt 10 u.o.l.o.c.). Inne elementy mogą być ujęte zarówno graficznie lub tekstowo. W taki dwojaki sposób można oznaczyć miejsca ukrycia i ewakuacji najcenniejszych dóbr kultury ruchomych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz głównych i zapasowych tras ewakuacji. Rolą twórcy planu krajowego jest wskazanie działań podejmowanych na czas wojny, dzięki którym uda się ochronić najcenniejsze dobra kultury. Ze względu na fakt, że ochrona poprzez ukrycie, wywiezienie etc. dóbr kultury nieruchomych jest niemożliwa, planotwórca powinien zaplanować sposoby ochrony takich najcenniejszych dóbr. Jak widać, rola administracji rządowej nie będzie polegać wyłącznie na wskazaniu środków ochrony zabytków, ale pierwotnie na wytypowaniu takich obiektów. Obiekty pominięte w takiej klasyfikacji, racjonalnie biorąc, będą narażone na większe niebezpieczeństwo zniszczenia lub uszkodzenia. Jakkolwiek zachowanie w czasie wojny obiektów nieruchomych może być szczególnie trudne (niezależnie od najlepszego planu, co udowadnia wojna na Ukrainie), to rola administracji rządowej jest prymarna w zakresie starań o ochronę takich obiektów już na etapie ich rozpoznania.

Dobra kultury, które mają charakter ruchomy, odmiennie od nieruchomych dóbr kultury, mogą podlegać ochronie poprzez ich ochronę w miejscu stałego przechowywania, jak też ulegać rozśrodkowaniu i ewakuacji. *Ex lege* planotwórca powinien więc z jednej strony wskazać na miejsca, rodzaje i wykazy najcenniejszych dóbr podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji, z drugiej zaplanować sposoby ochrony dóbr w miejscu ich stałego przechowywania, jeżeli nie będą podlegały takiemu przemieszczeniu. W planach powinien uwzględnić również miejsca, wykazy i sposoby ewentualnej ewakuacji najcenniejszych ruchomych dóbr kultury poza granice Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny; ogólne zestawienie kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania lub ewakuacji najcenniejszych dóbr kultury; wskazanie przygotowanych miejsc przeznaczonych do ukrycia najcenniejszych ruchomych dóbr kultury. Ochrona dóbr kultury wymaga współpracy między strukturami administracji, dlatego należy ją odpowiednio wcześniej zaplanować poprzez stworzenie wykazu służb, jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców przewidzianych do udzielenia specjalistycznej pomocy w sytuacji zagrożenia najcenniejszych dóbr kultury, a także zaplanować system kierowania ochroną najcenniejszych

dóbr kultury, koordynacji, współdziałania, powiadamiania i łączności oraz informowania o stratach (art. 45 ust. 3 u.o.l.o.c.).

Treść (innych) planów ochrony dóbr kultury ma charakter o wiele bardziej wykonawczo-operacyjny, co może wpływać na jednoznacznie planistyczny charakter tych dokumentów. Wśród elementów planu znajdują się m.in. wykaz prac przygotowawczych i dokumentacyjnych niezbędnych do wykonania, z określeniem osób odpowiedzialnych i zespołów ze wskazaniem przypisanych im zadań oraz czasu ich wykonania; wykaz rodzajów i ilości potrzebnych materiałów i urządzeń, z określeniem ich przeznaczenia, sposobu pozyskania i miejsc przechowywania; określenie sposobu oznakowania dóbr kultury znakami rozpoznawczymi oraz trybu wydawania kart tożsamości dla personelu przydzielonego do ochrony dóbr kultury; opis systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach oraz łączności z wykazami adresów i numerów telefonów lub innych urządzeń łączności jednostek ratowniczych, osób funkcyjnych, specjalistycznych służb, instytucji i rzeczoznawców; określenie sposobu dokumentowania działań ratowniczych i informowania o stratach, szkodach i potrzebach w zakresie ich likwidacji. Poza wskazanymi elementami plany zawierają także charakterystykę dóbr kultury oraz ich wykaz, z określeniem najbardziej cennych zbiorów i elementów, ocenę miejsca przechowywania lub położenia oraz możliwych zagrożeń dla dóbr kultury wraz z wnioskami.

Na zakończenie tych rozważań warto wrócić do rozporządzenia w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia. W § 16 uregulowano: „W trakcie organizacji ewakuacji, niezależnie od postanowień i ustaleń przyjętych w planie ewakuacji ludności, mienie oraz dobra kultury kieruje się do miejsc bezpiecznych, unikając obszarów: 1) leżących w takiej odległości od wielkich ośrodków przemysłowych, komunikacyjnych oraz obiektów wojskowych, która powodowałaby zagrożenie dla ewakuowanej ludności; 2) przewidywanych i prowadzonych działań wojennych, w szczególności po uzyskaniu informacji w tym zakresie od organów wojskowych; 3) występowania innych zagrożeń lub obszarów mogących być potencjalnymi celami ataku". Wydaje się, że chodzi o plan ochrony dóbr kultury na czas wojny. Dodatkowo w § 4 ust. 1 pkt 7 przewidziano możliwość braku stosowania planu ochrony dóbr kultury w przypadku braku możliwości realizacji zabezpieczenia i ochrony ruchomych dóbr kultury zgodnie z planami ochrony dóbr kultury na czas wojny (w takim przypadku sposoby zabezpieczenia i ochrony dóbr kultury kategorii I wójt ustala w porozumieniu z właściwym terytorialnie wojewódzkim konserwatorem zabytków lub z upoważnionymi przez niego pracownikami oraz z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zaś w przypadku zabytków kategorii II w porozumieniu z właściwym terytorialnie wojewódzkim konserwatorem zabytków lub z upoważnionymi przez niego pracownikami). Analogiczną normę w stosunku do starosty normuje przepis § 5 ust. 1 pkt 4.

Podmiotami należącymi zarówno do administracji rządowej, jak i samorządowej, na które ustawodawca nakłada obowiązki związane z planowaniem, są podmioty ochrony ludności, uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury, określone w: a) ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1292 i 1907), b) ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r., poz. 2393), c) ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r., poz. 385), d) ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457), e) ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r., poz. 164).

Na podmioty te nałożono dwojakie czynności planistyczne. Po pierwsze, chodzi o przygotowanie instrukcji postępowania na potrzeby realizacji zadań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych. Po drugie, jest to analiza zbiorów w celu wyselekcjonowania dóbr kultury przeznaczonych do zabezpieczenia lub ewakuacji.

Wskazana instrukcja powinna określać sposoby postępowania w razie wystąpienia zdarzeń mających znamiona sytuacji kryzysowych. Jej treść powinna zawierać: 1) opis sposobu postępowania w razie wystąpienia zagrożenia; 2) wykaz osób odpowiedzialnych za realizację zadań ochrony dóbr kultury; 3) zestawienie sił i środków niezbędnych do realizacji zadań ochrony dóbr kultury. Jak słusznie podnosi się w literaturze, treść przepisu jest zasadniczo lakoniczna, lecz nie wyłącza tworzenia innych aktów planistycznych właściwych dla tych podmiotów i w związku z ochroną dóbr kultury (np. instrukcja bezpieczeństwa pożarowego muzeum); wręcz przeciwnie, akty takie należy skorelować[31].

Zgodnie ze wskazanymi na początku tekstu poglądami doktryny czynności analityczne są elementem planowania, tym samym podejmowana na podstawie art. 47 u.o.l.o.c. działalność jest skorelowana z aktami planistycznymi.

Warto też zwrócić uwagę, że podstawą finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest zatwierdzany przez Radę Ministrów Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 7 u.o.l.o.c.). Rada Ministrów nie tylko zatwierdza, ale wręcz przyjmuje, w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych ten Program (art. 156 ust. 1 u.o.l.o.c.), z tym że pierwszy Program jest podstawą finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w latach 2025–2026 (art. 199 ust. 2 u.o.l.o.c.). W związku ze zmianą od 29 maja 2026 r. treści art. 156 u.o.l.o.c., przekazującego od ministra właściwego do spraw wewnętrznych kompetencję do tworzenia Programu Radzie Ministrów, ulec zmianie powinien art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.l.o.c., nakazujący wciąż Radzie Ministrów zatwierdzać ten Program. W obecnym stanie prawnym Rada Ministrów jest

[31] B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 46.

organem zatwierdzającym Program i go przyjmującym. Ma on charakter planowania finansowego, choć nie jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 156 ust. 3 u.o.l.o.c.). W kontekście konstrukcji Programu ważne jest rozporządzanie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowe zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej[32] oraz art. 199 ust. 3 u.o.l.o.c., nakazujący dokonać na zgodny wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie 60 dni od dnia zatwierdzenia pierwszego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale „obrona narodowa" między częściami budżetu państwa.

Rola samorządu terytorialnego w planowaniu ochrony ludności i obrony cywilnej

Działalność planistyczna z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej podejmowana przez samorząd terytorialny jest obszarem niezwykle rozbudowanym, przenikającym szereg aktów prawnych. Naczelnym celem planowania jest przygotowanie na czas występującego zagrożenia, jednak już w tym miejscu należy z całą mocą podkreślić, że nie ma możliwości prawidłowego podejmowania działań w obliczu zagrożenia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli proces uprzedni polegający na planowaniu w czasie pokoju nie zostanie przeprowadzony przez nie należycie i z dostateczną starannością oraz pieczołowitością. Planowanie jest bowiem tym elementem, który ma kluczowe znaczenie dla całościowego zabezpieczenia i przeciwdziałania zagrożeniu, gwarantuje zapewnienie ciągłości działania oraz odpowiednie przygotowanie tak samej administracji, jak i jej otoczenia, w tym mieszkańców na wystąpienie różnego rodzaju zagrożeń.

Działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego z zakresu planowania można podzielić na trzy grupy: działania proceduralne, działania realne w terenie oraz działania przygotowujące ludność. Pierwsza grupa, określona mianem działań proceduralnych, stanowi całokształt aktywności podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w celu przyjęcia m.in. planów, strategii, przygotowania wytycznych, instrukcji, procedur, wykazów i wyciągów mających na celu zabezpieczenie realnego reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia, takiego jak ekstremalne zjawiska pogodowe, ataki na infrastrukturę krytyczną, wojna hybrydowa czy wojna konwencjonalna. Co istotne, działania proceduralne przenikają działania

[32] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 136.

podejmowane na podstawie u.z.k. i u.o.l.o.c. Kluczowym ich elementem jest przygotowywanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta gminnego planu zarządzania kryzysowego zgodnie z zaleceniami starosty, który następnie ten plan zatwierdza, oraz przygotowywanie przez starostę powiatowego planu zarządzania kryzysowego zgodnie z zaleceniami wojewody, który następnie ten plan opiniuje i zatwierdza. Choć główna regulacja prawna dotycząca planów zarządzania kryzysowego znajduje się w u.z.k., to u.o.l.o.c. w art. 38 *expressis verbis* wskazuje na to, że organy ochrony ludności (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta) uwzględniają w planach zarządzania kryzysowego plany ewakuacji ludności; wyciągi z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej; wykazy zapasowych ujęć wody lub sposobu dostarczania wody w przypadku uszkodzenia wodociągu; wykazy źródeł energii; lokalizację magazynów zasobów ochrony ludności; miejsca udzielania pomocy humanitarnej; procedury występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobu udzielania tej pomocy. Ze względu na fakt, że plany zarządzania kryzysowego nie mogą być przygotowywane i opracowywane w sposób autonomiczny[33], samodzielny przez poszczególne jednostki, niejako w oderwaniu od zasad i założeń przyjętych na poziomie jednostki większej, istotne są zalecenia oraz procedura zatwierdzania planów. W tym obszarze dochodzi do bardzo widocznego krzyżowania się działania administracji rządowej i samorządowej, co należy ocenić ze wszech miar pozytywnie, bowiem brak możliwości podjęcia rozstrzygającej decyzji co do ostatecznego kształtu i postanowień powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego przez wojewodę mogłoby doprowadzić do nierealnych do wdrożenia założeń lub przyjęcia założeń sprzecznych z planami zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim, co w efekcie doprowadziłoby do chaosu i braku zapewnienia ciągłości działania w sytuacji zagrożenia.

Kolejnym elementem w ramach działań proceduralnych jest obowiązek przygotowania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji ludności. Wkłady te powinny zostać opracowane zgodnie z wytycznymi sformułowanymi przez wojewodę. Co prawda art. 43 u.o.l.o.c. mówi wprost o koordynacji działań przez wojewodę w zakresie przygotowywania wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji ludności, niemniej jednak rozwiązaniem nieracjonalnym byłoby pozostawienie głównej decyzyjności w tym zakresie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Doprowadziłoby to do analogicznych błędów i niespójności systemu, na które wskazywano powyżej[34]. Ustawodawca konstruuje w art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c.

[33] Wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 74.

[34] Problem ten został dostrzeżony także w literaturze przedmiotu, por. m.in. R. Mędrzycki, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności*…, komentarz do art. 43, s. 242–243; B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 43.

zamknięty katalog elementów, które muszą znaleźć się w planach ewakuacji ludności, tj. liczba osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze; wskazanie infrastruktury transportowej lądowej, wodnej i powietrznej do wykorzystania podczas ewakuacji; wskazanie miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia ludności w miejscach ewakuacji; wskazanie sił i środków transportowych niezbędnych do przeprowadzenia ewakuacji na danym obszarze; wskazanie sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia procesu ewakuacji oraz ochrony pozostawionego mienia; wskazanie osób odpowiedzialnych za koordynację i wsparcie działań związanych z przeprowadzeniem ewakuacji na danym obszarze oraz wskazanie sposobu powiadamiania ludności o ewakuacji. W zakresie ustalenia liczby osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze działania podejmowane przez gminę obarczone są wysokim poziomem niepewności, po pierwsze, ze względu na trudność z jednoznacznym wskazaniem liczby osób podlegającej ewakuacji. Wiele osób przebywających na obszarze danej gminy w konkretnym czasookresie nie jest odwzorowanych w rejestrach, jak np. rejestr mieszkańców i meldunków, co powoduje znaczne zaniżenie faktycznej liczby osób wymagającej ewakuacji. Po drugie, gmina musi zmierzyć się z wyzwaniem w postaci decyzji mieszkańców o samoewakuacji lub jej odmowie. Uwzględniając powyższe, należy opowiedzieć się za elastycznością planów ewakuacji. Jak podaje się w literaturze, należy zakładać nadmiarowe rezerwy transportowe, alternatywne trasy oraz dodatkowe miejsca zakwaterowania. Plany nie mogą być sztywne, ale muszą uwzględniać zmienność liczby uczestników ewakuacji i dynamicznie zmieniające się warunki kryzysowe[35]. Problemy praktyczne powoduje także element związany z określeniem infrastruktury transportowej służącej ewakuacji. W tym przypadku planowanie musi zawierać zarówno listę tras wykorzystywanych do transportu, jak i ich realną przepustowość. Kluczowe jest oznaczenie tzw. wąskich gardeł transportowych oraz dostosowanie środków transportu do specyfiki danej gminy, np. wykorzystanie znajdującej się na terenie gminy linii kolejowej, dla gmin nadrzecznych i nadmorskich wykorzystanie środków transportu wodnego. Warto także podkreślić, że w sytuacji zagrożenia wojną i w czasie wojny pierwszeństwo przed zadaniami ochrony ludności i obrony cywilnej mają potrzeby sił zbrojnych, niemniej jednak w § 6 pkt. 5 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa wskazano, że świadczenie usług transportowych w stanach gotowości obronnej państwa i w czasie wojny obejmuje potrzeby ewakuacji ludności i poszkodowanych[36]. Ewakuacja

[35] A. Bednarczyk-Płachata, K. Myślińska, op. cit., s. 49–50.

[36] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1660).

ludności wymaga także przygotowania tzw. procedur minimalizujących ryzyko grabieży i dewastacji mienia, jak np. patrole prewencyjne (Policja, straż gminna, ochotnicza straż pożarna), zamknięcie i zaplombowanie budynków, prowadzenie ewidencji wejść do strefy ewakuowanej, posterunki w rejonach szczególnie zagrożonych[37].

Druga grupa działań z zakresu planowania stanowią działania realne w terenie. Są to wszelkie działania mające na celu ustalenie danych podstawowych potrzebnych do przygotowania działań proceduralnych. Wśród tej grupy należą m.in. dokładne zapoznanie się ze specyfiką gminy, jej potencjalnymi zagrożeniami, rozpoznanie podmiotów i zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej, inwentaryzacja zasobów, zidentyfikowanie braków i wskazanie sposobów ich wypełnienia, aktualizacja rejestrów i ewidencji, budowa trwałych i opartych na zaufaniu relacji z podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej oraz mieszkańcami. Ta grupa działań jest kluczowa zarówno dla samego procesu planowania, jak i podejmowania realnych działań w obliczu zagrożenia. Koncentruje się ona na swoistej diagnozie stanu faktycznego i poprzez zebranie oraz aktualizację danych dostarcza rozwiązań potrzebnych do opracowania procedur mających zadziałać na przyszłość.

Działania realne w terenie pozostają w bezpośrednim związku także z trzecią grupą działań z zakresu planowania, tj. działaniami przygotowującymi ludność. Grupa tych działań jest wielowymiarowa zarówno co do zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego. Zakres podmiotowy działań przygotowujących ludność koncentruje się na działalności prowadzonej przez organy ochrony ludności dla pracowników organu ochrony ludności, jak i samej ludności, bez względu na jej wiek. W zakresie przedmiotowym możemy mówić tu o standardowych szkoleniach, których tematyka została bardzo dokładnie określona treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia[38], jak i innych działaniach, takich jak: ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla weryfikacji gotowości i zwiększenia skuteczności wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz utrwalania wiedzy i umiejętności[39], działania edukacyjne prowadzone poprzez przekazywanie wiedzy o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo oraz o zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia, jak i edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej prowadzonej w systemie oświaty, w tym w ramach form pozaszkolnych i innych formach edukacji.

---

[37] A. Bednarczyk-Płachata, K. Myślińska, op. cit., s. 53.

[38] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 162.

[39] Zakres oraz forma ćwiczeń zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz.U. z 2025 r., poz. 253).

Szkolenia, ćwiczenia oraz edukacja z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej koncentrują się przede wszystkim na wykształceniu wśród ludności umiejętności praktycznych w zakresie samodzielnego radzenia sobie w sytuacji zagrożenia, budowania ich indywidualnej odporności w tym zaznajamiania z obowiązującymi procedurami i instrukcjami na wypadek wystąpienia zagrożenia. Jako przykład można podać tu m.in. systemy ostrzegania i alarmowania, ewakuacji, niezwłocznego udania się do miejsca bezpiecznego, znajomość lokalizacji najbliższych obiektów zbiorowej ochrony.

Wśród tej grupy działań wyodrębnia się również element wpisujący się w działania proceduralne, bowiem ustawodawca wskazuje na to, z jaką częstotliwością powinny być prowadzone szkolenia oraz ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. W przypadku ćwiczeń mówi się zaś *expressis verbis* o opracowywaniu przez właściwy organ ochrony ludności planu ćwiczeń, który następnie podlega zatwierdzeniu odpowiednio przez starostę (w przypadku gminnych planów ćwiczeń) i wojewodę (w przypadku powiatowych planów ćwiczeń i planów ćwiczeń dla miast na prawach powiatu). Konstrukcja ta jest analogiczna do konstrukcji zatwierdzania wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji czy też zatwierdzania gminnych i powiatowych planów zarządzania kryzysowego. W tym przypadku ustawodawca również przewiduje konstrukcję wytycznych i zaleceń, jednak ich zakres przedmiotowy nie został określony.

Podsumowując, należy wskazać na wielowymiarowość i szeroki zakres zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, które podejmowane są przez jednostki samorządu terytorialnego na etapie planowania. Jednak, co istotne, jest to kolejny przykład dualizmu systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, gdzie działania podejmowane przez samorząd terytorialny pozostają w bliskiej relacji do działań podejmowanych przez administrację rządową, która dodatkowo, na skutek decyzyjności w obszarze rozdzielania środków finansowych na ten cel, staje się gwarantem realności wykonania tych zadań.

Podsumowanie i wnioski

Podstawowym celem badawczym artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, jak w ramach ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ustawodawca kształtuje zadania organów administracji publicznej związane z planowaniem oraz na kogo nakłada nowe obowiązki planistyczne. Należy zauważyć, że nałożenie nowych zadań związanych z planowaniem (co pokazały powyższe analizy) ma charakter ustrojowy. Kwestia zadań i kompetencji w nauce prawa administracyjnego nieodmiennie łączy się ze sferą ustrojową prawa administracyjnego i samej administracji.

Chociaż ustawodawca posługuje się w analizowanym akcie prawnym wielokrotnie terminem „planowanie”[40], to badania pozwoliły na wyróżnienie w u.o.l.o.c. trzech zasadniczych rodzajów planów jako wyniku planowania. Nie badano przy tym funkcjonujących na podstawie innych przepisów aktów planowania, które powinny zostać zmodyfikowane w korelacji z przepisami u.o.l.o.c. (art. 204 u.o.l.o.c.), co wykraczałoby poza ramy artykułu[41]. Mowa zatem o konkretnych, regulowanych przepisami u.o.l.o.c. formach aktów planowania, nie zaś niedookreślonych co do skutkowości czynnościach planowania. Chodzi zatem o akty planowania ewakuacji ludności w postaci planu krajowego i planów wojewódzkich oraz krajowego planu ochrony dóbr kultury i planów ochrony dóbr kultury. Jest to również mający charakter planowania finansowego Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Dodatkowo w zakresie samorządu terytorialnego warto wskazać na specyfikę opracowywanych przez gminy wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji czy też działania planistyczne podejmowane w obszarze szkoleń, ćwiczeń oraz edukacji ludności.

Podsumowując całokształt prowadzonych rozważań, należy zwrócić uwagę na dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, obecna regulacja prawna ochrony ludności i obrony cywilnej konstruuje system przenikających się podstaw prawnych mających swoje źródło w różnych aktach normatywnych. Najbardziej wyraziście rysują się zależności między systemem zarządzania kryzysowego a systemem ochrony ludności i obrony cywilnej, co wzbudza wątpliwości w zakresie zasadności współistnienia obu systemów, co do zasady odrębnych od siebie, jednak konstrukcyjnie i operacyjnie niemożliwych do rozdzielenia oraz wywołujących liczne problemy z praktycznym stosowaniem prawa. Po drugie zaś, cały system ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym system planowania z tego obszaru, możemy określić jako system dualny, łączący w sobie aktywność podejmowaną przez administrację rządową i administrację samorządu terytorialnego. Zakres relacji między dwoma pionami administracji przyjmuje zróżnicowane formy zależności. Co jednak ciekawe, z jednej strony dostrzegany jest silny, wręcz kierowniczy stosunek administracji rządowej względem administracji samorządowej, z drugiej strony system ochrony ludności i obrony cywilnej jest pierwszym, który tak dobitnie akcentuje znaczenie samorządu terytorialnego dla zapewniania bezpieczeństwa lokalnego, w tym bezpieczeństwa państwa. Jest to widoczne m.in. w przypisaniu jednostkom samorządu terytorialnego zupełnie nowych, dotychczas niezrealizowanych zadań publicznych, wykraczających poza tradycyjnie identyfikowane jako samorządowe, zadania użyteczności publicznej.

---

[40] Do takich sytuacji należy np. wskazanie w art. 26 u.o.l.o.c., że minister właściwy do spraw wewnętrznych zapewnia utrzymanie Centralnej Ewidencji Zasobów, planuje i realizuje jej rozbudowę i modyfikację.

[41] Nie badano również planów ratowniczych – art. 170 pkt 2 i 3, modyfikujące ustawę z dnia 24 sierpnia1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 188).

Wykaz literatury

Bednarczyk-Płachata A., Myślińska K., *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2026.

Górski M., *Strategie, plany, programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Jagielski J., *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa" i „administracja samorządowa"*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa – międzynarodowa konferencja naukowa. Cisna, 24 czerwca 2002 r.*, TNOiK Oddz. Rzeszów, Rzeszów 2002.

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego U.S.B., Wilno 1939.

Korczak J., *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2016, nr 106.

Korczak J., Mielczarek-Mikołajów J. (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, UWr, Wrocław 2023.

Lipowicz I., *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2025, nr 4.

Lipowicz I., Szpor G., Syryt A. (red.), *Instruments of public law digital transformation during the pandemic*, Routledge, Londyn 2023.

Łętowski J., *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „Studia Prawnicze" 1983, nr 1.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990.

Mędrzycki R., *Planning acts as a legal form of ensuring solidarity in the local self-government*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2022, nr 4116.

Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UR, Rzeszów 2011.

Skóbel B. (red.), *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, 2025, Legalis.

Stasikowski R., *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 5.

Szyrski M., *Kierownictwo w ramach zarządzania kryzysowego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Szyrski M., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2026.

Szyrski M. (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, KAW, Rzeszów 1988.

Ura E. (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Oficyna Wydawn. PR, Rzeszów 2022.

Wieczorek M., Smarż J., Szustakiewicz P. (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, UR, Radom 2024.

Summary

Civil protection and civil defense planning – new tasks for public administration

Keywords: law, civil protection, security, planning, public tasks.

With the entry into force of the Act on Civil Protection and Civil Defence, new planning responsibilities have been imposed on central and local government bodies. The aim of this study was to examine how, under the Act on Civil Protection and Civil Defence, the legislator defines the planning responsibilities of public administration bodies and on whom it imposes new planning obligations. The research found that, although the legislator uses the term 'planning' in many places throughout the Act, it is possible to identify, on the basis of the Act, plans relating to the evacuation of the population, the protection of cultural heritage, and the financing of operations. In addition, there are exercise plans. From a structural perspective, the legislator has adopted a planning paradigm at the level of government administrative bodies, albeit in cooperation with local government.