

Jarosław Dolny

dr nauk prawnych, wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu, radca prawny, wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej) oraz praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej, autor publikacji naukowych, w kręgu jego zainteresowań prawnych znajduje się prawo konstytucyjne, prawo i postępowanie administracyjne, w szczególności problematyka samorządu terytorialnego, prawo wodne oraz zagadnienia obronności
ORCID: 0000-0001-6477-8186

Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej¹ nakłada na organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli szereg istotnych zadań. Ustawodawca przewidział bowiem szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego². W myśl powyższej ustawy organy samorządu terytorialnego w postaci

1 Ustawa zasadniczo weszła w życie w dniu 1 stycznia 2025 r. (art. 212 tej ustawy).

2 Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, druk 664 z dnia 18 września 2024 r., s. 2, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/EC8E814DD446F21EC1258B9C003D4619/%24File/664.pdf> [dostęp: 2.02.2025 r.].

wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty i marszałka województwa zostały uznane za organy ochrony ludności, a w pewnych okolicznościach za organy obrony cywilnej.

Przedmiotem tego artykułu są zadania tych organów samorządowych względem podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) oraz sposób ich realizacji. Zadania te odnoszą się m.in. do uznawania za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) oraz kierowania i koordynowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez te podmioty. W opracowaniu dokonałem oceny regulacji prawnej w przedstawionym zakresie i sformułowałem stosowne wnioski *de lege ferenda*. W niniejszym artykule posłużyłem się metodą dogmatyczno-prawną, analizując treść obowiązujących przepisów prawnych.

2. Ustawowe pojęcia

Komentowana ustawa już w samym tytule posługuje się dwoma pojęciami, tj. „ochroną ludności” i „obroną cywilną”. Objaśnienie tych pojęć znajduje się z art. 2 wskazanej ustawy. Przez ochronę ludności należy rozumieć system składający się z organów administracji publicznej, wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej „organami ochrony ludności”; a także podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej „podmiotami ochrony ludności” oraz „zasobów ochrony ludności” (ust. 1 powyższego artykułu). Zatem ochrona ludności to system składający się z trzech elementów, tj.:

- organów ochrony ludności (m.in. wójtów, starostów, wojewodów);

- podmiotów ochrony ludności (m.in. jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, ochotniczych straży pożarnych);
- zasobów ochrony ludności³.

Drugie pojęcie z tytułu ustawy, czyli obrona cywilna, oznacza realizację zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r.⁴, która ma na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Zgodnie zaś z powołanym przepisem art. 61 lit. a wskazanego Protokołu I, zwanego Pierwszym Protokołem Dodatkowym, obrona cywilna oznacza wypełnianie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych, mających na celu ochronę ludności cywilnej przed niebezpieczeństwami wynikającymi z działań zbrojnych lub klęsk żywiołowych i przewyżczanie ich bezpośrednich następstw, jak też zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania, m.in. służbę ostrzegawczą, ewakuację, przygotowanie i organizowanie schronów. Należy zauważyć, że w ww. ustawie obrona cywilna ukierunkowana jest na ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych⁵, a w Pierwszym Protokole Dodatkowym wskazano na niebezpieczeństwa wynikające nie tylko z działań zbrojnych, ale i klęsk żywiołowych.

3 P. Gogojewicz, *Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsggydiobsgezde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmnjzguxhmlzlsfyzdambye> [dostęp: 29.01.2025 r.].

4 Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 z późn. zm.

5 Uzasadnienie do projektu..., *op. cit.*, s. 21.

Celem omawianej ustawy jest podniesienie poziomu ochrony ludności w Rzeczypospolitej Polskiej oraz przygotowanie do realizacji zadań obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i w czasie wojny⁶. W związku z tym ustawodawca uznał, że ochrona ludności przekształca się w obronę cywilną właśnie z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny (art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Wobec tego rozgraniczenie tych pojęć nie powinno stwarzać trudności⁷. W tym samym momencie i czasie: organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej, podmioty ochrony ludności – podmiotami obrony cywilnej, a zasoby ochrony ludności – zasobami obrony cywilnej (art. 2 ust. 3 pkt 2–4 ww. ustawy⁸). Z uwagi na potencjalną możliwość przeobrażenia ochrony ludności i jej elementów w instytucje obrony cywilnej, w treści niniejszego artykułu zwykle posługuję się tymi pojęciami łącznie.

Należy dodać, że podstawowe zagadnienia odnoszące się do stanu wojny oraz stanu wojennego zostały określone w Konstytucji RP⁸. W myśl art. 116 ustawy zasadniczej, o stanie wojny decyduje co do zasady Sejm, w sytuacji zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Natomiast stan wojenny to stan nadzwyczajny, który zgodnie z art. 229 Konstytucji RP może być wprowadzony przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów w razie zewnętrznego zagro-

6 *Ibidem*, s. 6.

7 H. Izdebski, *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja Batorego, s. 4, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Ochrona-ludnosci_-prof.-Izdebski.pdf [dostęp: 2.02.2025 r.].

8 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

żenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Dwie przesłanki dla obu stanów są tożsame, tak więc stan wojny oraz stan wojenny mogą funkcjonować równoległe⁹.

3. Organy ochrony ludności (obrony cywilnej)

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje podział organów ochrony ludności (obrony cywilnej) na terytorialne i pozostałe¹⁰. Do pierwszych zaliczono wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę i ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Natomiast do pozostałych organów przynależą marszałek województwa oraz minister resortowy, czyli kierujący działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) i organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 9 ust. 1 pkt 2 powyższej ustawy. Z tego wynika, że organy samorządu terytorialnego znajdują się

9 J. Dolny, *Ochotnicy w obronie cywilnej – idea dobra, ale przepisy trzeba doprecyzować*, Prawo.pl, 2 lipca 2024 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/ochotnicy-w-obronie-cywilnej-opinia,527791.html> [dostęp: 29.01.2025 r.]; J. Dolny, *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*, Opinia nr 13/2024, Centrum ekspertyzy Lokalnej, s. 3, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_ochrona_ludnosci-i-obrona-cywilna.pdf [dostęp: 29.01.2025 r.].

10 S. Liżewski, *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej* [w:] *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsggydiobrg44dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmrnrvgmhmxmzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].

w obu grupach organów. Wskazany podział budzi jednak pewne wątpliwości. Do organów terytorialnych zaliczono ministra, którego obszar działania obejmuje cały kraj, a nie uwzględniono marszałka województwa. Ustawodawcy zapewne chodziło o to, że organy terytorialne mają odpowiadać za realizację zadań na obszarze (terytorium) swojego działania, nawet jeśli jest to cały kraj, a pozostałe organy za realizację zadań w swoim zakresie właściwości¹¹, co wynika z art. 9 ust. 2–4 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W myśl tych przepisów: „2. Minister właściwy do spraw wewnętrznych odpowiada za realizację polityki państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej oraz koordynuje realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez organy ochrony ludności. 3. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa. 4. Marszałek województwa oraz minister, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b, odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie swojej właściwości”.

Jak wskazano powyżej, z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej (art. 2 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Tytuł rozdziału 2 komentowanej ustawy stanowi o organach ochrony ludności, pomijając przy tym organy obrony cywilnej. Natomiast w przepisach tego rozdziału jest mowa o realizacji zadań dotyczących zarówno ochrony ludności, jak i obrony cywilnej (np. art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 omawianej ustawy). Należy więc uznać, że ustawodawca nie był do końca konsekwentny w tej terminologii¹².

11 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, op. cit., s. 4.

12 *Ibidem*.

4. Podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej)

Katalog podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) znajduje się w art. 17 ust. 1 komentowanej ustawy. Składa się z 39 pozycji (punktów zawartych w ww. ustępie) i obejmuje m.in. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, ochotnicze straże pożarne, zakładowe straże pożarne, inspekcje i straże, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki¹³. Ustawodawca przyjął, że podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) mają wykonywać zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości (art. 17 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Tak więc np. na strażach pożarnych spoczywają inne zadania niż na Polskim Związku Łowieckim. Powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego, gdyż w pkt 37–39 wskazano na podmioty wyznaczone przez organ ochrony ludności (obrony cywilnej); jak też podmioty, z którymi organ ten zawarł porozumienie o wykonywaniu zadań oraz podmioty uznane przez ten organ za podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej)¹⁴.

Jeśli chodzi o wyznaczenie, to w art. 18 ust. 1 omawianej ustawy stwierdzono, że w celu zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa mogą wyznaczyć jako podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej)

13 R. Horbaczewski, *Ustawa o ochronie ludności opublikowana*, Prawo.pl, 23 grudnia 2024 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-ludnosci-i-obrona-cywilna,525482.html>, [dostęp: 2.02.2025 r.].

14 S. Liżewski, *Wyznaczanie podmiotów ochrony ludności*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrha3te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=m-frxilrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmobzhaxhmzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].

podległe im jednostki organizacyjne i spółki prawa handlowego z większościowym udziałem jednostek sektora finansów publicznych, w których posiadają udziały. Zatem wyznaczenie odnosi się do podległych organom samorządowym jednostek organizacyjnych oraz spółek prawa handlowego z większościowym udziałem jednostek sektora finansów publicznych. Wyznaczając jednostkę organizacyjną albo powyższą spółkę, jako podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), organ wyznaczający określa w szczególności zakres zadań podmiotu i sposób jego współpracy z organem ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 18 ust. 2 omawianej ustawy. Ustawodawca nie wskazał w jakiej formie powinno nastąpić wyznaczenie. Tym samym nie określił, w którym dokumencie mają być przedstawione zakres zadań podmiotu oraz sposób współpracy. W mojej ocenie właściwą formą powinno być zarządzenie, gdyż porozumienie i decyzja administracyjna zostały zarezerwowane dla innych przypadków¹⁵.

Druga podstawa wyznaczenia opiera się na zgodnej woli stron. W celu zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności (obrony cywilnej) mogą zawierać porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej m.in. z przedsiębiorcami i innymi podmiotami świadczącymi usługi pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej (art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Przed zawarciem porozumienia organ ochrony ludności (obrony cywilnej) weryfikuje obszar działania oraz zdolności podmiotu do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 19 ust. 3 powyższej ustawy). W porozumieniu określa się przede wszystkim zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem a także możliwość wykorzy-

15 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, op. cit., s. 6.

stania zasobów w sytuacjach zagrożeń, w tym ich dostępność oraz dyspozycyjność personelu, przy czym porozumienie może przewidywać rozszerzenie zakresu właściwości podmiotu (art. 19 ust. 4 powołanej ustawy).

Trzecią podstawą uznania za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) jest jednostronna czynność organu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 komentowanej ustawy, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej, organy ochrony ludności (obrony cywilnej) mogą uznać za podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) podmioty wskazane w art. 19 ust. 1. W przepisie tym wymieniono m.in. przedsiębiorców i inne podmioty świadczące usługi pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej; przedsiębiorstwa państwowe lub spółki prawa handlowego, w tym spółki, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają udziały lub akcje; inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą niezbędną do zapewnienia realizacji zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej.

Uznanie to następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). W decyzji określa się w szczególności zakres zadań, warunki finansowania i sposób współpracy z podmiotem oraz możliwość wykorzystania zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) w sytuacjach zagrożeń (art. 20 ust. 3 ww. ustawy). Odwołanie od decyzji wydanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa rozpatruje wojewoda (art. 20 ust. 4 pkt 1 komentowanej ustawy). Zatem w tym wypadku zachodzi wyjątek od zasady określonej w art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej Kpa)¹⁶.

16 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

Zgodnie z tym przepisem organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej.

W powyższych sprawach właściwość organów została uregulowana w art. 21 omawianej ustawy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyznacza jako podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), zawiera porozumienia albo wydaje decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) względem podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej gminy (art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Starosta zaś wyznacza jako podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej), zawiera porozumienia albo wydaje decyzje o uznaniu za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) w odniesieniu do podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie lokalnym przekraczającym granice gminy (art. 21 ust. 2 powołanej ustawy). Natomiast marszałek województwa wykonuje działania w relacji do podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie właściwości samorządu województwa (art. 21 ust. 3 ww. ustawy).

Takie określenie właściwości organów należy uznać za nieprecyzyjne. Ustawodawca używa sformułowania „podmiotów istotnych dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej”. O ile w przypadku marszałka województwa występuje zastrzeżenie o zakresie właściwości samorządu województwa, o tyle odnośnie do wójta i starosty rozróżnienie dotyczy obszaru działania. Zapewne jest to konsekwencją zaliczenia tych organów do terytorialnych organów ochrony ludności (obrony cywilnej). Przy realizacji tych zadań mogą zatem pojawić się wątpliwości, kiedy dany podmiot będzie istotny na poziomie gminy, a kiedy powiatu. Tym samym

mogą wystąpić spory o właściwość, zwłaszcza przy wydawaniu decyzji administracyjnych¹⁷.

W stosunku do jednego podmiotu można zawrzeć więcej niż jedno porozumienie lub wydać więcej niż jedną decyzję, jeżeli zakresy zadań i współpracy określone w tych porozumieniach lub decyzjach nie pokrywają się oraz wzajemnie nie wykluczają, szczególnie jeśli pozwalają na to warunki organizacyjne i techniczne podmiotu (art. 21 ust. 7 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Z treści tego przepisu nie wynika, czy te decyzje (porozumienia) mogą wydawać (zawierać) różne organy. Jeśli taka była intencja ustawodawcy, to właściwość organów stawałaby się dowolna.

Podobnie jak w przypadku organów, ustawodawca zatytułował rozdział 3 omawianej ustawy „Podmioty ochrony ludności” pomimo tego, że w przepisach rozdziału wskazał na wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (np. art. 17 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Również w tym wypadku doszło do pewnej niekonsekwencji.

5. Katalog zadań organów ochrony ludności (obrony ludności)

Katalog zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został określony w art. 10 ust. 1 komentowanej ustawy, gdzie wymieniono 25 pozycji¹⁸.

17 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, op. cit., s. 7.

18 R. Zych, *Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)* [w:] *Obraz obrony cywilnej w gminach. Zakres zmian przepisów ustawowych na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgydiobsge2te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxhzmzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].

Wśród tych zadań dziewięć pozycji dotyczy podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej), tj.:

1. kierowanie i koordynowanie na obszarze gminy, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej, o ile czynności te nie są wykonywane przez starostę, wojewodę czy ministra właściwego do spraw wewnętrznych (pkt 1);
2. nadzorowanie, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (pkt 2);
3. organizowanie współpracy między podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (pkt 3);
4. ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarł porozumienie lub wobec których wydał decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności (pkt 4);
5. udzielanie wsparcia w przygotowaniu podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy, w tym w zakresie wyposażenia w sprzęt i środki ochrony (pkt 6);
6. wydawanie podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej zaleceń dotyczących się rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez te podmioty (pkt 8);
7. ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) na obszarze gminy (pkt 9);
8. wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 11);
9. udzielanie pomocy doraźnej przy pomocy podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) na obszarze gminy (pkt 12).

Podobna sytuacja dotyczy zadań starosty. W art. 11 ust. 1 omawianej ustawy wyszczególniono 26 pozycji, z czego osiem dotyczy podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej), tj.:

1. kierowanie i koordynowanie na obszarze powiatu, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), o ile czynności te nie są wykonywane przez wojewodę czy ministra właściwego do spraw wewnętrznych (pkt 1);
2. nadzorowanie, w ramach posiadanych kompetencji, realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (pkt 2);
3. koordynowanie współpracy między służbami, inspekcjami i strażami w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (pkt 3);
4. ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarł porozumienie lub wobec których wydał decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 7);
5. wsparcie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w zakresie wyposażenia w sprzęt i środki ochrony (pkt 10);
6. wydawanie podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej zaleceń względem rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez te podmioty (pkt 11);
7. ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) na obszarze powiatu (pkt 12);
8. wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 13).

Starosta ma wykonywać sześć zadań przy pomocy komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej (art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Wśród tych zadań, związanych z omawianymi podmiotami przewidziano koordynowanie wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej wykonujące zadania ratownicze na obszarze powiatu.

Dla marszałka województwa ustawodawca przewidział 13 zadań (art. 12 ust. 1 powyższej ustawy), z czego pięć tyczy się podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej), tj.:

1. nadzorowanie, w ramach posiadanych kompetencji, oraz koordynowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej (pkt 1);
2. ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarł porozumienie lub wobec których wydał decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 4);
3. wydawanie podmiotom ochrony ludności i obrony cywilnej zaleceń w stosunku do rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez te podmioty (pkt 7);
4. ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 8);
5. wyznaczanie, zawieranie porozumień i wydawanie decyzji o uznaniu za podmiot ochrony ludności lub obrony cywilnej (pkt 10).

Przedstawione powyżej zadania organów samorządu terytorialnego i ich liczba dowodzą, że zagadnienia dotyczące podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) mają istotne znaczenie w działalności tych organów. Należy dodać, że realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest uregulowana przede wszystkim

w rozdziale 7 komentowanej ustawy, zatytułowanym „Realizacja zadań ochrony ludności” – tak więc m.in. w tym rozdziale znajdują się bardziej szczegółowe regulacje dotyczące się omawianych zadań, które zostały przedstawione w następnej części artykułu. Warto nadmienić, że w nazwie ww. rozdziału ustawodawca również pominął obronę cywilną, mimo iż w przepisach odwołał się zarówno do zadań ochrony ludności, jak i obrony cywilnej (np. w art. 58 i art. 59 omawianej ustawy).

6. Realizacja zadań ochrony ludności (obrony ludności)

Wśród zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty wymieniono kierowanie realizacją i koordynowanie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podległe im i nadzorowane przez nich podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Podobnie wygląda sytuacja z marszałkiem województwa, przy czym nie przewidziano dla niego zadania „kierowania realizacją”, tylko „koordynowanie realizacji” zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) podległe mu i nadzorowane przez niego na obszarze województwa (art. 58 ust. 3 ww. ustawy). Zatem właściwość wskazanych organów w zakresie przedstawionych działań jest rozgraniczona podległością i nadzorem względem omawianych podmiotów.

Posługując się definicjami Słownika języka polskiego PWN, należy stwierdzić, że „kierować” to znaczy m.in. zarządzać kimś, czymś, stać na czele czegoś lub wskazywać komuś sposób postępowania¹⁹. „Kierownictwo” zaś to zarządzanie jakimiś sprawami lub

19 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kierowanie.html> [dostęp: 30.01.2025 r.].

ludźmi²⁰. Natomiast wyrażenie „koordynować” oznacza uzgadniać, harmonizować, scalać²¹, a „koordynacja” to organizowanie działań wykonywanych wspólnie przez wiele osób, harmonijny przebieg lub funkcjonowanie czegoś²². Nie ulega więc wątpliwości, że „kierowanie” zawiera więcej władczych uprawnień niż „koordynowanie”.

Ustawodawca przewidział dla organów samorządu terytorialnego zadanie w postaci nadzorowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności i obrony cywilnej. W myśl art. 61 ust. 1 komentowanej ustawy organy ochrony ludności (obrony cywilnej) nadzorują wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) podległe im i nadzorowane przez nie w zakresie posiadanych kompetencji. Tak więc nadzór, podobnie jak wcześniejsze działania, dotyczy podległych i nadzorowanych podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej).

W przypadku organu gminy ustawodawca wskazał na organizowanie współpracy między podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Zaś dla starosty przewidziano koordynowanie współpracy między służbami, inspekcjami i strażami w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu (art. 11 ust. 1 pkt 3 wskazanej ustawy). Należy przy tym zaznaczyć, że inspekcje i straże (m.in. Inspekcję Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, organy nadzoru budowlanego) zaliczono do podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 17 ust. 1 pkt 11

20 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kierownictwo.html> [dostęp: 30.01.2025 r.].

21 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/koordynowac;5442258.html> [dostęp: 30.01.2025 r.].

22 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/koordynacja.html> [dostęp: 30.01.2025 r.].

powyższej ustawy. Ponadto organizowanie współpracy między gminami w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze powiatu stało się zadaniem starosty (art. 11 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy).

Rozwinięcie zadania w postaci organizowania współpracy znajduje się w art. 60 komentowanej ustawy. Mianowicie wójt (burmistrz, prezydent miasta) organizuje współpracę pomiędzy podmiotami ochrony ludności (obrony cywilnej) działającymi na obszarze gminy (ust. 1 ww. artykułu). W tym wypadku niemal powtórzono treść art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, dodając jedynie sformułowanie „działającymi”. Natomiast w przypadku starosty wskazano, że organ ten w porozumieniu z właściwymi wójtami (burmistrzami, prezydentami miast) organizuje współpracę pomiędzy gminami oraz podmiotami ochrony ludności (obrony cywilnej) działającymi na obszarze powiatu (ust. 2 powyższego artykułu). Nie ma tutaj spójności z regulacją art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Przepis ten odwołuje się do koordynowania współpracy, a nie organizowania współpracy oraz dotyczy służb, inspekcji i straży, nie zaś podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) działających na obszarze powiatu.

W odróżnieniu od wcześniejszych zadań ustawodawca nie zastrzegł, że zadanie to dotyczy podległych i nadzorowanych podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej). Zamiast tego wyrażenie wskazano na podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) działające na obszarze gminy i odpowiednio powiatu. W związku z tym zadania te mogą się krzyżować. Na przykład w danej gminie występują dwa podległe staroście podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) i organ ten będzie kierował realizacją oraz koordynował realizację zadań tych podmiotów, a zarazem wójt będzie organizował współpracę między tymi podmiotami. Biorąc

pod uwagę okoliczność, że nie wiadomo, czym się różni koordynowanie od organizowania współpracy, może dochodzić do sporów między tymi organami.

Należy dodać, że w czasie stanu wojennego i w czasie wojny wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu (art. 118 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Tak więc zadanie organizowania współpracy podmiotów w gminie i w powiecie może być konsekwencją tej regulacji. Warto zauważyć, że obszar gminy zawiera się w obszarze powiatu i ta okoliczność może rodzić szereg wątpliwości przy realizacji wskazanej reguły. Nie są bowiem znane szczegółowa struktura ani hierarchia w obronie cywilnej²³. Co prawda twórcy ustawy odwołują się do dotychczasowych struktur²⁴, ale nie jest jasno określona zależność pomiędzy poszczególnymi ogniwami obrony cywilnej, np. czy wójt ma podlegać staroście²⁵. W art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²⁶ wskazano, że starosta może wydawać polecenia wiążące wójtom (burmistrzom, prezydentom miast niebędących miastami na prawach powiatu). W komentowanej ustawie brak jest takiej regulacji.

Kolejnym zadaniem organów samorządu terytorialnego względem omawianych podmiotów jest ocena wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję o uznaniu za podmiot ochrony ludności (obrony cywilnej) – art. 10 ust. 1 pkt 4, art. 11 ust. 1 pkt 7,

23 Uwagi Związku Powiatów Polskich do projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, <https://www.zpp.pl/storage/library/2024-06/586cafb-d7fb927a5a3477feb98c1caa7.pdf> [dostęp: 2.02.2025 r.], s. 14.

24 Uzasadnienie do projektu ustawy..., *op. cit.*, s. 22.

25 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, *op. cit.*, s. 14.

26 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 112.

art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. W art. 62 tej ustawy przewidziano zaś nie ocenę, ale kontrolę. W myśl tego przepisu organy ochrony ludności (obrony cywilnej) kontrolują wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej), z którymi zawarły porozumienie, o którym mowa w art. 19 ust. 1, lub wobec których wydały decyzję, o której mowa w art. 20 ust. 2. Należy przyjąć, że ocena jest jednym z elementów kontroli, zatem pojęcie kontroli jest szersze²⁷. W związku z tym treść przepisów nie jest spójna i nie wiadomo, dlaczego ustawodawca nie był konsekwentny w przyjętej terminologii. Co więcej, w art. 65 powołanej ustawy wskazano na ocenianie obok kontrolowania. Zgodnie z tym przepisem: „Organy ochrony ludności mogą żądać od organów lub podmiotów ochrony ludności, których działanie koordynują, organizują, kontrolują, oceniają albo nadzorują, przedstawiania informacji lub wyjaśnień dotyczących spraw z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej”.

Wracając do kwestii kontroli, należy zaznaczyć, że dokonuje się jej pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 63 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Zatem kryteria są takie jak w wypadku kontroli Najwyższej Izby Kontroli względem działalności organów administracji rządowej (art. 203 ust. 1 Konstytucji RP). Organ dokonujący kontroli wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej ma prawo do żądania informacji, dokumentów i danych, niezbędnych do dokonania oceny (art. 63 ust. 3 omawianej ustawy). Należy zauważyć, że kontrola organów ochrony ludności (obrony cywilnej) ma się odnosić do podmiotów, z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję. Można więc założyć, że podmioty te nie

27 J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007, s. 26.

mieszczą się w kategorii podmiotów podległych i nadzorowanych, o której była mowa we wcześniejszych przepisach. Ta ostatnia kategoria dotyczyłaby podmiotów wyznaczonych na podstawie art. 18 komentowanej ustawy oraz innych podmiotów, które podlegają organom ochrony ludności (obrony cywilnej) lub są przez nie nadzorowane na podstawie innych przepisów prawnych.

Omawiając kwestię kontroli, należy także wskazać na powiązanie tego pojęcia z nadzorem. Zgodnie z definicją Słownika języka polskiego PWN „nadzór” to kontrolowanie lub pilnowanie kogoś lub czegoś²⁸. Tak więc wydawałoby się, że są to pojęcia tożsame. Natomiast uwzględniając poglądy doktryny prawniczej, należy stwierdzić, że relacja nadzoru do kontroli jest zrelatywizowana i w zależności od punktu widzenia może prowadzić do różnych wniosków w zakresie pojemności obu pojęć²⁹. Jeżeli jednak kontrolę i nadzór postrzegamy jako funkcję oraz rozpatrujemy w kontekście kompetencyjnym, to nadzór jest pojęciem szerszym od kontroli, gdyż obejmuje elementy kontroli (obserwację, sprawdzanie, ocenę i diagnozę, postulaty naprawcze i wnioski na przyszłość), jak też możliwość wiążącego oddziaływania na dany podmiot³⁰. Jeśli zaś chodzi o stosunek kontroli do kierownictwa, to ostatnie pojęcie w znaczeniu funkcji ma szerszy zasięg. Mieszczą się w nim bowiem wszystkie czynności obejmowane funkcją kontroli, a także możliwość władczej ingerencji i dyrektywnego wpływania na kierowane podmioty³¹.

28 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/nadz%C3%B3r.html> [dostęp: 30.01.2025 r.].

29 J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 26.

30 *Ibidem*; podobnie: P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 127-128; E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 303-304.

31 J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, *op. cit.*, s. 26.

Reasumując, organy ochrony ludności (obrony cywilnej) względem podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) mają wykonywać czynności kierownictwa, koordynowania, organizowania współpracy, nadzoru, kontroli oraz oceny. Co się tyczy podległych i nadzorowanych podmiotów, to organy mają podejmować wobec nich działania kierowania, koordynowania i nadzoru. W odniesieniu zaś do podmiotów, z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję, przewidziano czynności kontroli (oceny). Natomiast działania polegające na organizowaniu współpracy mają być wykonywane wobec podmiotów działających na obszarze gminy i powiatu.

Należy zauważyć, że wskazane powyżej pojęcia są niejednoznaczne, np. znaczenie nadzoru i kontroli może być różnie interpretowane³². Po drugie, nawet jeśli przyjmiemy jedno kryterium i źródło definicji, to zakresy tych terminów mogą na siebie zachodzić, np. ocena może zawierać się w kontroli, kontrola w nadzorze, a nadzór w kierownictwie. W mojej ocenie posłużenie się przez ustawodawcę taką liczbą kategorii i ich wieloznaczność może utrudniać wykonywanie powierzonych zadań. Organy, podejmując określone działania wobec podmiotów, mogą mieć problemy z przyporządkowaniem ich do określonej podstawy prawnej. Należy przy tym pamiętać o zasadzie legalizmu – zawartej w art. 7 Konstytucji RP. W myśl tej zasady organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Kolejnym zagadnieniem dotyczącym relacji pomiędzy organami ochrony ludności (obrony cywilnej) i podmiotami ochrony ludności (obrony cywilnej) jest kwestia zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej). Przez zasoby te należy rozumieć personel wykonujący zadania ochrony ludności oraz obrony cywilnej wraz

32 J. Dolny, *Projektowane zadania..., op. cit.*, s. 11.

z wyposażeniem, sprzętem, technologiami i narzędziami służącymi do wykonywania tych zadań (art. 3 pkt 8 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Terytorialne organy ochrony ludności (obrony cywilnej) tworzą i utrzymują zasoby ochrony ludności (obrony cywilnej) niezbędne do udzielania pomocy doraźnej oraz 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, a także stacjonarne i mobilne tymczasowe miejsca pobytu (art. 33 ust. 1 komentowanej ustawy). Podmioty ochrony ludności (obrony cywilnej) mają zaś obowiązek utrzymywać zasoby ochrony ludności (obrony cywilnej) niezbędne do wykonania nałożonych na nie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 33 ust. 2 omawianej ustawy). Warto też dodać, że organy ochrony ludności (obrony cywilnej) mogą, w ramach swojej właściwości, udzielać podmiotom ochrony ludności (obrony cywilnej) dotacji celowych na realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 153 ust. 1 powyższej ustawy).

Właściwy organ ochrony ludności (obrony cywilnej) może wydać podmiotowi ochrony ludności (obrony cywilnej) zalecenia dotyczące rodzajów i ilości zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) utrzymywanych przez ten podmiot (art. 33 ust. 7 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Należy założyć, że zalecenia – w odróżnieniu od poleceń – nie mają charakteru bezwzględnego tylko doradczy/konsultacyjny³³. Jednakże nie jest jasne, w jakiej formie prawnej mają być wydawane. Nie jest również znana wła-

33 Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN, zalecić/zalecać to doradzić wykonanie czegoś; wskazać na zalety czegoś lub kogoś, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zalecenie.html> [dostęp: 6.02.2025 r.].

ściwość organów w tym zakresie, tzn. który organ i wobec jakiego podmiotu miałby prawo wydawać takie akty. Nie wiadomo, czy ustawodawcy chodziło o podmioty podległe i nadzorowane, czy też pozostałe³⁴.

Jeśli chodzi o ewidencjonowanie podmiotów i zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej), to ustawodawca przewidział utworzenie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 200 ww. ustawy). W ewidencji tej gromadzi się dane na temat podmiotu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz informacje odnoszące do zasobów ochrony ludności (obrony cywilnej) znajdujących się w dyspozycji poszczególnych organów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz podmiotów ochrony ludności i obrony cywilnej (art. 27 komentowanej ustawy). Powyższe organy i podmioty mają wprowadzać dane do wskazanej ewidencji, zgodnie ze swoją właściwością (art. 29 ust. 1 omawianej ustawy).

7. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione powyżej zadania organów samorządu terytorialnego mają istotne znaczenie zarówno z punktu widzenia funkcjonowania systemu ochrony ludności, jak i realizowania zadań obrony cywilnej. Określenie lokalnego katalogu omawianych podmiotów oraz podejmowanie wobec nich określonych działań, w tym czynności zarządczych, wydaje się być niezbędne w celu przygotowania struktur administracji i społeczności na sytuację ewentualnego konfliktu zbrojnego.

Przechodząc do propozycji zmian w przepisach prawnych, w pierwszej kolejności chciałbym zwrócić uwagę na zasadność ujednolicenia terminologii dotyczącej organów, podmiotów oraz

34 J. Dolny, *Projektowane zadania...*, op. cit., s. 8.

zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej. Skoro ochrona ludności może przekształcić się w obronę cywilną, oznaczenie wymienionych elementów systemu winno dotyczyć obydwóch pojęć – ochrony ludności i obrony cywilnej.

Uważam również, że przepisy regulujące zadania organów wymagają pewnego doprecyzowania. Znaczna liczba pojęć oraz ich niejednoznaczność mogą powodować trudności w wykonywaniu powierzonych czynności. Formułując postulat *de lege ferenda*, opowiadam się za uproszczeniem terminologii. Według mnie w stosunku do podległych i nadzorowanych podmiotów organy powinny posiadać kompetencję kierownictwa – z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. W ramach tego kierownictwa organy miałyby m.in. prawo do nadzoru nad tymi podmiotami i nie wymagałoby to wyraźnego wyeksponowania w przepisach prawnych. W odniesieniu zaś do podmiotów, z którymi zawarto porozumienie lub wobec których wydano decyzję, organy posiadałyby prawo do ich kontrowania – tak jak to jest obecnie uregulowane.

Pozostaje jeszcze kwestia podejmowania czynności wobec podmiotów działających na danym obszarze (gminy czy powiatu). Z jednej strony zasadnym byłoby, aby istniała jakaś forma koordynacji/organizowania współpracy przy uwzględnieniu kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty do kierowania obroną cywilną na obszarze gminy i powiatu. Z drugiej zaś należy pamiętać o kompetencjach organów względem nadzorowanych i podległych jednostek. Dlatego, moim zdaniem, działania te powinny być ze sobą powiązane. Przepis mógłby uzyskać następującą treść: wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta organizują współpracę pomiędzy podmiotami ochrony ludności działającymi odpowiednio na obszarze gminy i powiatu – w uzgodnieniu z organami nadrzędnymi i sprawującymi nadzór wobec tych podmiotów.

Właściwość organów z art. 21 komentowanej ustawy także wymaga dookreślenia. Kryterium rozgraniczenia właściwości pomiędzy organami gminy i powiatu winno zostać jednoznacznie oznaczone, zwłaszcza że zadania tych organów w omawianej ustawie zostały sformułowane w podobny sposób. O ile wyznaczenie podmiotu zasadniczo nie rodzi wątpliwości, gdyż dotyczy podległych jednostek organizacyjnych i spółek prawa handlowego, o tyle zawarcie porozumienia czy wydanie decyzji musi odnosić się do konkretnej kategorii podmiotów. Wobec tego kategorii te powinny być, w mojej ocenie, scharakteryzowane przedmiotowo i jednoznacznie. Na przykład wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawierałby porozumienia albo wydawałby decyzję względem przedsiębiorców zajmujących się zaopatrzeniem w żywność, produkty lecznicze itp., a w stosunku do pozostałych podmiotów właściwym organem byłby starosta. Można też rozważyć odwrotną sytuację. Ponadto uważam, iż treść przepisu art. 21 ust. 7 komentowanej ustawy winna być uzupełniona o zastrzeżenie, że nie może to naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej organów.

Instytucja zalecenia z art. 33 ust. 7 omawianej ustawy wymaga stosownego doprecyzowania. W przepisie tym nie określono właściwości organów oraz formy prawnej zalecenia. Ta pierwsza powinna być powiązana z podległymi i nadzorowanymi podmiotami oraz z tymi, z którymi zawarto porozumienie, jak również wobec których wydano decyzję. Organ ochrony ludności (obrony cywilnej), który jest nadrzędny wobec podmiotu, nadzoruje go, zawarł z nim porozumienie, bądź wydał wobec niego decyzję, miałby prawo wydawania zaleceń względem takiego podmiotu. Natomiast właściwą formą tego aktu mogłoby być zarządzenie organu – w stosunku do podległych i nadzorowanych podmiotów, a wobec pozostałych – decyzja administracyjna. Kwestie te powinny znaleźć wyrażne odzwierciedlenie w przepisach prawnych.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na treść art. 118 ust. 2 omawianej ustawy. Kierowanie obroną cywilną w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i w powiecie przez starostę jest konsekwencją założenia, że te organy są terytorialnymi organami ochrony ludności (art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a, b ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej) i z chwilą wprowadzenia stanu wojennego oraz w czasie wojny stają się organami obrony cywilnej (art. 2 ust. 3 pkt 2 powołanej ustawy). Takie rozwiązanie może rodzić istotne spory między nimi. Moim zdaniem należałoby rozważyć rozwiązanie, w którym kierowanie obroną cywilną w terenie przyporządkowane jest tylko organowi wykonawczemu gminy, a starosta posiada kompetencje o charakterze koordynacyjnym. Oczywiście wiązałoby się to z koniecznością przemodelowania zadań tych organów. Alternatywnie można doprecyzować zasady kierowania obroną cywilną, np. poprzez jednoznaczne określenie podległości organów, na podobnej zasadzie jak w ustawie o stanie klęski żywiołowej.

Streszczenia

Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie podmiotów ochrony ludności (obrony cywilnej) w myśl ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje szczególną rolę administracji samorządowej w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego. Ustawa ta wprowadza pojęcie organów ochrony ludności (do których zaliczono m.in. organy samorządu terytorialnego) oraz podmiotów ochrony ludności. W określonych okolicznościach wskazane organy mają stać się organami obrony cywilnej, a podmioty – podmiotami obrony cywilnej.

W niniejszym artykule wskazano na zadania organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli względem tych podmiotów. Zadania te przyjmują różny charakter oraz realizowane są w niejednolitych formach. Autor, przy użyciu metody dogmatyczno-prawnej, analizował treść obowiązujących przepisów prawnych, a następnie dokonał oceny regulacji prawnej i sformułował stosowne wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, organy ochrony ludności, podmioty ochrony ludności, organy obrony cywilnej, podmioty obrony cywilnej.

Tasks of Local Government Authorities Regarding Population Protection (Civil Defense) Entities under the Act on Population Protection and Civil Defense

The Act of December 5, 2024, on Population Protection and Civil Defense provides a special role for local government administration in shaping public security. This statute introduces the notion of population protection authorities (which include, among others, local government authorities) and population protection entities. Under certain circumstances, the indicated authorities are to become civil defense authorities, and the entities – civil defense entities.

This article points out the tasks of local government authorities at all levels with regard to these entities. These tasks vary in nature and are carried out in diverse forms. Using the dogmatic and legal method, the author analyzed the content of the applicable legal provisions and subsequently evaluated the legal regulations, formulating appropriate *de lege ferenda* conclusions.

Keywords: population protection, civil defense, population protection authorities, population protection entities, civil defense authorities, civil defense entities.

Literatura

Dolny J., *Ochotnicy w obronie cywilnej – idea dobra, ale przepisy trzeba doprecyzować*, Prawo.pl, 2 lipca 2024 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/ochotnicy-w-obronie-cywilnej-opinia,527791.html> [dostęp: 29.01.2025 r.].

Dolny J., *Projektowane zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej*, Opinia nr 13/2024, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, s. 1, https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_ochrona_ludnosci-i-obrona-cywilna.pdf [dostęp: 29.01.2025 r.].

Gogojewicz P., *Zadania ochrony ludności i obrony cywilnej*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsggydiobsgezde&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxilrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmnjzguxhmxzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].

Horbaczewski R., *Ustawa o ochronie ludności opublikowana*, Prawo.pl, 23 grudnia 2024 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-ludnosci-i-obrona-cywilna,525482.html> [dostęp: 2.02.2025 r.].

Izdebski H., *Projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej – wreszcie? Projekt różny od kolejnych wersji projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej z lat 2022–2023*, Fundacja Batorego, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/07/Ochrona-ludnosci-_prof.-Izdebski.pdf [dostęp: 2.02.2025 r.].

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, wyd. II, Warszawa 2007.

Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.

- Liżewski S., *Realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej* [w:] *Zadania wójta w zakresie ochrony ludności*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrg44dq&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxiltrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxxhzmzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].
- Liżewski S., *Wyznaczanie podmiotów ochrony ludności*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobrha3te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxiltrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmobzhaxhzmzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].
- Wójcicka E., *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Zych R., *Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta)* [w:] *Obraz obrony cywilnej w gminach. Zakres zmian przepisów ustawowych na podstawie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjuwelrsgyydiobsge2te&refSource=search&ols=&searchScope=all&searchType=near&legalActDocumentId=mfrxiltrtg4zdcmrxcg43tkltqmfyc4nzwgiztmnrvgmxxhzmzlsfyzdambyhe> [dostęp: 29.01.2025 r.].