



IM. STEFANA
FUNDACJA
BATOREGO



Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – jak zorganizować współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi?

Dawid Sześciło

Uchwalona w grudniu 2024 roku ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej ma w założeniu przygotować nas na skuteczniejsze radzenie sobie z różnymi zagrożeniami dla naszego bezpieczeństwa. Choć kontekst bezpieczeństwa militarnego towarzyszący przyjęciu tej ustawy jest oczywisty, to jednak nowa regulacja nie dotyczy wyłącznie tego rodzaju zagrożeń. Może służyć również temu, by skuteczniej zapobiegać powodziom czy innego typu katastrofom naturalnym oraz lepiej przygotować się do zwalczania ich skutków.

W tym opracowaniu pozostawiamy na boku rozważania, czy uchwalenie tej ustawy było w ogóle celowe, skoro już od lat funkcjonuje ustawa o zarządzaniu kryzysowym o bardzo zbliżonym zakresie. **Skupiamy się natomiast na narzędziach, które ustawa o ochronie ludności przewiduje w obszarze współpracy administracji publicznej, zwłaszcza samorządowej, z organizacjami pozarządowymi.** Na pierwszy rzut oka otwierają one nowe pola wspólnego działania, w sposób bardziej elastyczny i uwolniony od nadmiernej biurokratycznych uciążliwości. Czy jednak jest tak rzeczywiście? Jakie są warunki i praktyczne instrumenty współpracy? Jakie wątpliwości wywołuje regulacja ustawowa w tym obszarze i jak można je rozjaśnić?

Ustawa o pożytku publicznym

Już przed uchwaleniem ustawy o ochronie ludności przepisy prawa oferowały pewne możliwości włączania organizacji pozarządowych w system zapobiegania różnym zagrożeniom i zwalczania ich skutków. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w katalogu zadań publicznych, które mogą być przedmiotem zlecenia na rzecz organizacji pozarządowych, wymienia działania w sferze:

- ratownictwa i ochrony ludności;
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych oraz wojen w kraju i za granicą.

Zlecenie zadań
organizacjom

Organy samorządowe w rocznym lub wieloletnim planie współpracy z organizacjami pozarządowymi mogą przewidzieć wspólne działania w tym zakresie, a następnie wspierać lub powierzać ich realizację wraz z odpowiednim finansowaniem. Podstawą zlecenia zadań jest oczywiście otwarty konkurs ofert, prowadzony zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Procedury są dokładnie takie same jak w innych sferach zadań publicznych, co ma swoje zalety i wady. Zaletą są niewątpliwie dobrze znane i przetestowane w praktyce mechanizmy prawnofinansowe. Wadą może być jednak ograniczona elastyczność, jeśli chodzi o możliwości szybkiego zlecenia zadań w nagłych sytuacjach oraz dostosowania zakresu zlecenia do bieżących potrzeb.

Program współpracy
z organizacjami
pozarządowymi

Konkursy ofert

Należy jednak zaznaczyć, że ustawa przewiduje możliwość pominięcia pełnego trybu konkursowego z całym jego proceduralnym bagażem. Jest to dopuszczalne w razie wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej w rozumieniu przepisów ustawy o stanie klęski żywiołowej. W takiej sytuacji, pomimo braku konieczności przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, wciąż wymagane jest zawarcie z wybraną organizacją pozarządową umowy określającej:

Umowy
z organizacjami

- szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki przyznaje się dotację, i termin realizacji;
- wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności;
- termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego;
- tryb kontroli wykonania zadania;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (art. 151 i 221 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych).

Ustawa o ochronie ludności: co może być przedmiotem współpracy?

Ochrona ludności, która w czasie wojny staje się obroną cywilną, obejmuje szeroki zakres działań, których wspólnym mianownikiem są:

- zapewnienie ludności bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia,
- ochrona życia i zdrowia ludzi, mienia, zwierząt, infrastruktury, dóbr kultury oraz środowiska.

Zagrożenia, na które mają nas przygotować rozwiązania zawarte w ustawie, trzeba rozumieć bardzo szeroko. W kontekście aktualnej sytuacji naszego kraju nasuwa się oczywiście w pierwszej kolejności zagrożenie militarne, ale ustawa nie ogranicza się do budowania odporności na wypadek wojny. Obejmuje ponadto zagrożenia naturalne, takie jak powódzie, susze czy pożary, a także wyzwania wynikające ze zmian klimatycznych. Przykładowo: działania podejmowane na podstawie ustawy mogą dotyczyć przygotowania ludności na zagrożenia zdrowotne związane z falami upałów. Jednocześnie pamiętajmy, że zasadniczym celem ustawy jest przygotowanie nas do zagrożeń, natomiast działania bezpośrednio nastawione na usuwanie ich skutków będą wymagały uruchomienia instrumentów przewidzianych także w innych ustawach, takich jak ustawa o stanie klęski żywiołowej czy o zarządzaniu kryzysowym. Na przykład ustawa o ochronie ludności sama nie reguluje możliwości zarządzania przymusowej ewakuacji ludzi z obszaru zagrożenia (znajdziemy to w ustawie o stanie klęski żywiołowej), ale określa obowiązki w zakresie przygotowania planów ewakuacji. Innymi słowy: ustawa o ochronie ludności ma budować naszą gotowość do skuteczniejszego radzenia sobie z różnego typu zagrożeniami.

Ustawa o ochronie ludności a ustawa o stanie klęski żywiołowej i ustawa o zarządzaniu kryzysowym

Podobnie jak definicja ochrony ludności jest szeroka, tak zakres zadań, które może ona obejmować, również pozostaje bardzo rozległy. Ustawa zawiera ich szczegółowy i rozbudowany katalog. Jasne jest jednak, że obszar potencjalnej współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi jest węższy. Przykładowo, co oczywiste, działalność organizacji pozarządowych w mniejszym stopniu będzie skupiać się na wzmacnianiu gotowości organów administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej czy chociażby na bezpośredniej ochronie ludności przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiacyjnymi i jądrowymi. Poza tym jednak zakres potencjalnej współpracy zarówno przy budowaniu gotowości na zagrożenia, jak i przy eliminowaniu ich skutków jest bardzo szeroki.

Zakres zadań

Tabela. Obszary współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w sferze ochrony ludności

Budowanie gotowości i zapobieganie zagrożeniom
➤ Informowanie obywateli o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach; ➤ Edukowanie ludzi w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej; ➤ Uruchomienie mechanizmów społecznej odporności; ➤ Przygotowanie do reagowania na zagrożenia; ➤ Przygotowanie miejsc doraźnego schronienia oraz budowli ochronnych; ➤ Przygotowanie na zagrożenia powstałe w wyniku zmian klimatu;

Działania w sytuacji wystąpienia zagrożenia

- Podejmowanie interwencji i działań ratowniczych;
- Powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności;
- Ewakuacja ludności, mienia i ruchomych dóbr kultury;
- Ochrona ludności przed zagrożeniami wywołanymi działaniem sił przyrody, w tym wynikającymi ze zmian klimatu;
- Zapewnienie pomocy doraźnej osobom poszkodowanym lub ewakuowanym;
- Utrzymanie łańcucha dostaw niezbędnych towarów, usług i świadczeń;
- Organizowanie i koordynowanie udzielania i przyjmowania pomocy humanitarnej;
- Zapewnienie osobom poszkodowanym lub ewakuowanym, w zależności od ich potrzeb, pierwszej pomocy, pomocy psychologicznej i prawnej;
- Informowanie rodzin o poszkodowanych oraz pomoc w ich identyfikacji.

Źródło: Opracowanie własne.

Niektóre z ustawowych zadań są opisane na tyle ogólnie i szeroko, że w praktyce pozwalają na rozwijanie współdziałania w niemal nieograniczonym zakresie, o ile da się to uzasadnić budowaniem gotowości na zagrożenia dla bezpieczeństwa ludności.

Przykładowo: ustawa wymienia wśród zadań z zakresu ochrony ludności uruchamianie mechanizmów społecznej odporności. Pojęcie społecznej odporności jest zaś zdefiniowane jako „indywidualna i grupowa zdolność ludzi do zaspokajania swoich podstawowych potrzeb bytowych, w tym dzięki posiadaniu własnych zapasów niezbędnych produktów, oraz ich zdolność do współdziałania z podmiotami ochrony ludności, a także do zdobywania kompetencji w zakresie kształtowania świadomości zagrożeń i zapobiegania zagrożeniom oraz pożądanym zachowań na wypadek wystąpienia zagrożeń”. W takim ujęciu **zadania ochrony ludności mogą obejmować zarówno „miękkie” działania edukacyjno-informacyjne, jak i bardziej klasyczne działania z zakresu budowania gotowości na zagrożenia.**

Pewną wskazówkę co do zakresu zadań, które będą realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi, daje przyjęty w maju 2025 roku przez rząd Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026. Przewiduje on, że współpraca będzie dotyczyć „w szczególności zadań z zakresu: organizacji szkoleń, ćwiczeń lub edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz prowadzenia i uzupełniania magazynów z wyposażeniem i sprzętem, a także zwiększania potencjału instytucjonalnego tych organizacji oraz wzmacniania posiadanych przez nie zasobów, takich jak sprzęt humanitarny, kwatermistrzowski, pojazdy, lokale do prowadzenia działalności”¹.

Czy jakieś działania można uznać za niewątpliwie wyłączone z obszaru zadań ochrony ludności? Wydaje się, że będą to przede wszystkim działania, które nie mają choćby pośredniego związku z troską o bezpieczeństwo mieszkańców. Organizowanie wydarzeń sportowych czy kulturalnych, jak również promocję zdrowia raczej trudno będzie uznać za zadania ze sfery ochrony ludności. Poza tym jednak obszar ten i – co za tym idzie – możliwości współdziałania administracji z sektorem pozarządowym w formach przewidzianych ustawą o ochronie ludności są bardzo rozległe.

**Program Ochrony
Ludności i Obrony
Cywilnej na lata
2025–2026
o zakresie
działań**

**Działania
niemieszczące się
w katalogu zadań
dotyczących
ochrony
ludności**

¹ Uchwała nr 72 Rady Ministrów z 27 maja 2025 roku w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026.

Warto nadmienić, że **władze lokalne – w przeciwieństwie do rządu – nie mają obowiązku sporządzania programu realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, który określałby działania i formy ich realizacji. Władze lokalne są tylko ogólnie zobowiązane do planowania tych zadań.** W naszej ocenie władze samorządowe powinny wykorzystać w tym celu zwłaszcza takie dokumenty jak obligatoryjne plany zarządzania kryzysowego przygotowywane w oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym. Przewiduje ona, że taki plan powinien zawierać zwłaszcza:

- charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, w tym dotyczących infrastruktury krytycznej, jak również mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego,
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych,
- zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych.

Warto również rozważyć włączenie tematyki ochrony ludności do corocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, gdzie można dookreślić zadania i mechanizmy współpracy z lokalnym środowiskiem pozarządowym.

Mechanizmy współpracy: porozumienia z organizacjami pozarządowymi

W pierwszej kolejności ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej przewiduje możliwość zawierania przez wszystkie organy ochrony ludności (wójtowie, starostowie, marszałkowie województw, wojewodowie, ministrowie) porozumień w celu realizacji zadań ochrony ludności. Takie porozumienia można zawrzeć zwłaszcza z:

- Organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej. Pojęcie organizacji pozarządowych należy rozumieć zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, wedle której są to zwłaszcza fundacje i stowarzyszenia (również stowarzyszenia zwykłe), ale także np. koła gospodyń wiejskich.
- Spółdzielniami socjalnymi;
- Podmiotami tworzonymi przez kościoły i związki wyznaniowe;
- Stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego;
- Spółkami kapitałowymi oraz klubami sportowymi, które jednak nie prowadzą działalności nastawionej na zysk, całość dochodu przeznaczają na realizację celów statutowych oraz nie dzielą zysku między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Ustawa wymaga, by były to organizacje realizujące zadania ochrony ludności lub obrony cywilnej. Do tego wymogu należy jednak podchodzić bez nadmiernego formalizmu, tj. stawiania ścisłych wymagań dotyczących doświadczenia danej organizacji w sferze ochrony ludności (takich jak minimalny okres udokumentowanej działalności w tym obszarze). Dostosowaniu zaangażowania organizacji do jej potencjału i doświadczenia będzie służyć raczej określenie dokładnego zakresu powierzonych jej zadań oraz wielkości finansowania.

Plany zarządzania
kryzysowego
w samorządach

Porozumienia w celu
realizacji zadań
ochrony ludności

Ustawa nie przewiduje obowiązku zawierania porozumień. Jest to decyzja pozostająca całkowicie w gestii organów administracji publicznej, przy czym każda zainteresowana organizacja może zwrócić się do wybranego przez siebie organu administracji publicznej z wnioskiem lub petycją w sprawie uruchomienia tego instrumentu:

- Kodeks postępowania administracyjnego określa, że każdy może zwrócić się do organu administracji publicznej z wnioskiem w sprawie „ulepszenia organizacji (...), usprawnienia pracy (...), lepszego zaspokajania potrzeb ludności” przez organy administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że w tej definicji mieści się również wnioskowanie o podjęcie współpracy z organizacjami pozarządowymi w sferze ochrony ludności. Co istotne, organ administracji publicznej ma obowiązek udzielić odpowiedzi na wniosek w terminie miesiąca. Oczywiście odpowiedź ta nie musi być pozytywna i nie ma możliwości ewentualnego zaskarżenia do sądu odmowy podjęcia przez organ wnioskowanych działań.
- Przedmiotem petycji może być m.in. żądanie „podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”. To oznacza, że również w tym trybie, uregulowanym ustawą o petycjach, może zawnioskować o podjęcie współpracy. Także tutaj obowiązkiem organów administracji jest udzielenie odpowiedzi (w terminie trzech miesięcy), lecz nie ma możliwości zaskarżenia tej odpowiedzi do sądu.

Wybór organizacji do współpracy też pozostaje w gestii organów administracji. Ustawa wymaga jednak, by przed zawarciem porozumienia organ ten zweryfikował obszar działania oraz zdolności organizacji do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Choć organ administracji nie ma kompetencji, by w tym zakresie żądać przedstawienia przez organizację określonych dokumentów czy zapewnić wglądu w jej bieżącą działalność, to organizacja, której zależy na podjęciu współpracy, powinna raczej wykazać otwartą, a nawet proaktywną postawę, jeśli chodzi o wykazanie swojego potencjału do działania. Formy weryfikacji zdolności organizacji do wykonywania zadań ochrony ludności określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji². Są to:

- Wizja lokalna w siedzibie organizacji lub miejscu prowadzenia przez nią działalności, w tym sprawdzenie poziomu gotowości podmiotu oraz rodzajów świadczonych usług i czynności, a także zasobów przewidzianych do realizowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej;
- Analiza przekazanych przez podmiot informacji, danych i dokumentów.

Głównym ograniczeniem przekazywania takich informacji będzie z pewnością konieczność ochrony danych osobowych znajdujących się w posiadaniu organizacji. **Ustawa o ochronie ludności nie daje organom administracji publicznej podstawy do tego, by**

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 marca 2025 roku w sprawie elementów porozumienia o wykonywaniu zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej oraz sposobu weryfikacji zdolności podmiotu, z którym ma być zawarte porozumienie, do wykonywania tych zadań.

żądać od organizacji udostępniania jakichkolwiek danych osobowych na potrzeby weryfikacji jej zdolności do wykonywania zadań ochrony ludności.

Organ administracji jest zobowiązany powiadomić organizację o zamiarze przeprowadzenia weryfikacji jej zdolności do wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Same czynności weryfikacyjne powinny zaś zostać udokumentowane w formie protokołu sporządzonego przez organ i podpisanego zarówno przez przedstawicieli tego organu, jak i przez osoby reprezentujące organizację, która podlega weryfikacji. Treść protokołu jest również szczegółowo uregulowana. Powinien on zawierać następujące elementy:

- wyszczególnienie rodzajów świadczonych przez podmiot usług i czynności oraz zasobów przewidzianych do wykonywania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej;
- czas osiągania gotowości personelu i zasobów podmiotu do zrealizowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej;
- sposób utrzymywania przez organizację kontaktu z rządowymi i samorządowymi centrami zarządzania kryzysowego, z organem ochrony ludności, z którym ma zostać zawarte porozumienie, lub ze wskazanym przez ten organ stanowiskiem kierowania Państwowej Straży Pożarnej, a także informacja o posiadanych przez organizację niezbędnych do tego środkach łączności lub komunikacji;
- perspektywy szkoleniowe personelu podmiotu i oczekiwane potrzeby w tym zakresie, z uwzględnieniem uczestnictwa w procesach edukacji niezbędnej do budowania odporności społecznej;
- dodatkowe ustalenia wynikające z oceny gotowości personelu i dostępności zasobów podmiotu dokonywanej w czasie czynności weryfikacyjnych.

Treść samego porozumienia jest w ustawie uregulowana dość zdawkowo, ale wspomniane już rozporządzenie MSWiA przyniosło w tym zakresie istotne uzupełnienia. Ramka poniżej określa wszystkie wymagane przepisami elementy porozumienia w sprawie wykonywania przez organizację zadań ochrony ludności, wraz z komentarzem do wybranych elementów.

**Treść porozumienia
z organizacją
pozarządową**

Wymagane elementy porozumienia w sprawie wykonywania przez organizację pozarządową zadań ochrony ludności

- Dane rejestrowe organizacji;
- Dane dotyczące zasobów organizacji na potrzeby realizacji zadań ochrony ludności, w tym wielkość personelu, rodzaj świadczonych usług i czynności oraz zasobów przewidzianych do realizowania zadań ochrony ludności, zasady wykorzystywania zasobów w sytuacji zagrożenia, w tym dostępność i dyspozycyjność personelu organizacji;
- Zasady komunikacji, tj. sposób i częstotliwość przekazywania przez organizację informacji o aktualnej dostępności posiadanych zasobów (w tym personelu) do organów administracji; organizacja łączności z organami i podmiotami ochrony ludności;
- Zasady weryfikacji aktualności i prawdziwości informacji dotyczących poziomu gotowości i zasobów organizacji;
- Uzgodnienia w zakresie udziału organizacji w ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej – takie ćwiczenia mają być przeprowadzane nie rzadziej niż raz w roku na podstawie planów ćwiczeń ochrony ludności i obrony cywilnej;
- Warunki finansowania realizacji zadań.

W praktyce **kluczową kwestią będzie zapewnienie finansowania realizacji zadań ochrony ludności przez organy administracji publicznej. Trudno bowiem oczekiwać, że potencjał organizacji pozarządowych w tej sferze może bazować wyłącznie na już posiadanych zasobach własnych tychże.** Ustawa o ochronie ludności daje podstawę do angażowania środków publicznych na wzmacnianie zdolności sektora pozarządowego. Trzeba jednak pamiętać, że zastosowanie znajdą tu także ogólne przepisy ustawy o finansach publicznych, regulujące udzielanie dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Wydaje się więc, że porozumienie w sprawie włączenia organizacji w system ochrony ludności powinno także zawierać elementy wymagane dla umów dotacyjnych i określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Oprócz kwestii wymienionych w ramce powyżej porozumienie powinno regulować termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do końca danego roku budżetowego), termin i sposób rozliczenia dotacji, a także termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

Regulacje prawnofinansowe przesądząją ponadto, że porozumienia należy zawierać lub co najmniej aktualizować na każdy kolejny rok budżetowy. Nie ma przeszkód, by na współpracę umówić się na dłuższy okres, ale **komponent finansowy porozumienia będzie wymagał corocznego aktualizowania.** Jest to oczywiście pewna niedogodność, ale wynika ona z ogólnego reżimu finansów publicznych.

Skąd będą pochodzić pieniądze na ten cel? Ustawa przewiduje na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa obowiązek zaplanowania środków na finansowanie zadań ochrony ludności w budżetach każdej jednostki samorządu terytorialnego. To jednak nie gwarantuje jeszcze adekwatnego poziomu finansowania tych zadań. Problemy finansowe samorządów są znane od lat i wiadomo, że dochody własne nie pozwalają im na skuteczne realizowanie wszystkich nałożonych na nie zadań. Ustawa wskazuje jednak, że samorządy

Finansowanie
działań
organizacji

Źródła
finansowania –
dotacje celowe

będą mogli ubiegać się o dotacje celowe z budżetu państwa na pełne finansowanie lub częściowe dofinansowanie zadań z zakresu ochrony ludności.

Więcej konkretów przynosi wspomniany już Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026. Wskazuje on zwłaszcza, że przewidziane ustawą środki w wysokości 0,15% PKB na cele związane z ochroną ludności, zagwarantowane w budżecie państwa, mają zostać przeznaczone w 80–90% dla województw. Z tej puli 90% środków ma trafić do samorządów, a jedynie 10% pozostanie w gestii wojewodów. **Pierwsze dotacje mają zostać przekazane samorządom już do końca września tego roku, na ich wniosek.** Ten mechanizm daje szansę na zapewnienie realnego finansowania również działalności organizacji pozarządowych włączonych do systemu ochrony ludności, ponieważ samorządy lokalne i regionalne otrzymujące środki z budżetu państwa będą mogły z nich korzystać także przy finansowaniu realizacji porozumień z organizacjami włączonymi do systemu ochrony ludności.

Wykaz organizacji, z którymi zawarto porozumienia, podlega obowiązkowej publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej organów administracji je zawierających. Ustawa nie przewiduje natomiast obowiązku publikacji treści samych porozumień. Nie ma jednak wątpliwości, że porozumienia te stanowią informację publiczną, więc udostępnienie ich treści jest możliwe na wniosek zainteresowanych, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mechanizmy współpracy: uznanie za podmiot ochrony ludności

Uznanie organizacji pozarządowej za podmiot ochrony ludności jest instrumentem, którego zastosowania można się spodziewać w raczej wyjątkowych okolicznościach. Polega on bowiem na włączeniu organizacji w system ochrony ludności bez jej wniosku, a potencjalnie nawet wbrew jej woli. Tryb decyzji administracyjnej oznacza, że organ administracji w sposób wiążący i jednostronny nakłada na daną organizację zadania w sferze ochrony ludności. Mogą to być zadania dokładnie tego samego rodzaju jak w przypadku porozumień.

Ustawa jedynie ogólnie wskazuje przesłanki, które umożliwiają podjęcie takiej decyzji. To wystąpienie „uzasadnionej konieczności zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności”. Owo sformułowanie należy odczytywać jako sytuację, kiedy organy administracji działające w sferze ochrony ludności wykazują na tyle duże deficyty zdolności skutecznego działania, że skorzystanie ze wsparcia podmiotów pozarządowych jest niezbędne, by zrealizować podstawowe zadania w tym zakresie. Innym przypadkiem będzie posiadanie przez dany podmiot zewnętrzny szczególnych zasobów czy kompetencji o krytycznym znaczeniu dla zapewnienia skutecznej ochrony ludności.

Wydaje się jednak, że ta procedura, jeśli w ogóle będzie realizowana, znajdzie zastosowanie raczej względem przedsiębiorców niż organizacji pozarządowych. To przedsiębiorcy działający w określonych branżach mogą ewentualnie posiadać unikatowe zasoby czy kompetencje szczególnie cenne dla zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa czy zwalczania ich skutków.

Organizacja
jako
podmiot
ochrony
ludności

Niemniej jednak również organizacje pozarządowe powinny mieć świadomość istnienia tego szczególnego trybu włączania w system ochrony ludności i proceduralnych uwarunkowań jego zastosowania. Przede wszystkim tryb decyzji administracyjnej oznacza zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z modyfikacjami zawartymi w ustawie o ochronie ludności. Chodzi zwłaszcza o to, że wydanie decyzji powinno zostać poprzedzone postępowaniem administracyjnym wszczętym w tym wypadku z urzędu, czyli z inicjatywy samego organu administracji, bez wniosku ze strony organizacji. Organ zobowiązany jest poinformować organizację o wszczęciu postępowania, co umożliwi jej skorzystanie z uprawnień strony postępowania, takich jak wgląd do akt, możliwość składania pism czy przedstawiania dowodów w sprawie.

Ustawa o ochronie ludności wymaga, by decyzja administracyjna w sprawie uznania organizacji za podmiot ochrony ludności określała:

- zakres nałożonych zadań;
- warunki finansowania realizacji zadań;
- sposób współpracy między organizacją a organami ochrony ludności;
- możliwości wykorzystania zasobów ochrony ludności w sytuacji zagrożenia.

Nie ulega także wątpliwości, że zgodnie z ogólnymi regułami postępowania administracyjnego decyzja powinna zawierać uzasadnienie wskazujące na to, jakie okoliczności wymagały jednostronnego włączenia danej organizacji w system podmiotów ochrony ludności.

Oczywiście **od pierwszoinstancyjnej decyzji w sprawie wyznaczenia organizacji jako podmiotu ochrony ludności przysługuje odwołanie**, przy czym ustawa zawiera szczególne rozwiązania w kwestii organów odwoławczych. Przykładowo: dla decyzji podejmowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę czy marszałka województwa organem odwoławczym będzie wojewoda, tak jak w przypadku decyzji wydawanych w ramach realizacji przez organy samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W dalszej kolejności możliwe będzie oczywiście zaskarżenie ostatecznej decyzji do sądu administracyjnego, tak w jak przypadku innych aktów nakładających określone obowiązki na obywateli i inne podmioty.

Podsumowanie

- Ustawa o ochronie ludności przewiduje dwa nowe mechanizmy włączania sektora pozarządowego do działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców w bardzo szerokim zakresie. Po pierwsze, **organy samorządowe (i rządowe) mogą zawierać z organizacjami porozumienia w sprawie współpracy przy realizacji zadań ochrony ludności**. Po drugie, **organy administracji mogą włączać organizacje do systemu ochrony ludności mocą decyzji administracyjnej**, choć to rozwiązanie należy traktować jako wyjątkowe.
- Porozumienia będą wymagały **sprawdzenia gotowości i potencjału organizacji** do udziału w systemie ochrony ludności, a następnie **uzgodnienia zakresu i zasad finansowania współpracy**. Dzięki środkom zagwarantowanym w ustawie oraz Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 pojawia się szansa na realne wsparcie finansowe budowania potencjału instytucjonalnego organizacji na poziomie lokalnym.

- Zakres zadań, które można realizować w ramach tych porozumień, jest bardzo szeroki, ale w praktyce będzie obejmował **zwłaszcza zakup i utrzymanie przez organizacje sprzętu do udzielania pomocy humanitarnej**, zapasów produktów pierwszej potrzeby, wyspecjalizowanych pojazdów, jak również **prowadzenie szkoleń personelu i działań edukacyjno-informacyjnych skierowanych do mieszkańców**.
- Po kilku miesiącach obowiązywania ustawy o ochronie ludności i przepisów wykonawczych, które umożliwiły zawieranie porozumień z organizacjami pozarządowymi, mamy już przykłady nawiązywania takiej współpracy, choć do tej pory głównie na poziomie administracji rządowej. Wydaje się, że w kolejnych miesiącach, **wraz z pozyskiwaniem przez samorządy środków centralnych na cele związane z ochroną ludności, praktyka porozumień lokalnych powinna się upowszechnić**.
- Należy pamiętać, że wciąż obowiązują istniejące wcześniej instrumenty współpracy między samorządami a sektorem pozarządowym w tej sferze. Dotyczy to zwłaszcza możliwości zlecenia przez samorządy, w trybie otwartego konkursu ofert, realizacji przez organizacje zadań z zakresu ratownictwa i ochrony ludności, pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych oraz wojen w kraju i za granicą. W tym obszarze jednak samorządy nie dysponują specjalnymi możliwościami zapewnienia finansowania współpracy, jak to ma miejsce w przypadku mechanizmów uregulowanych w ustawie o ochronie ludności.

Rekomendacje dla samorządów

- Dzięki wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń we współpracy z organizacjami pozarządowymi warto przeprowadzić kompleksową diagnozę lokalnego potencjału współpracy w dziedzinie ochrony ludności. W porozumieniu z lokalną radą polityki publicznej można zwłaszcza uruchomić mapowanie kompetencji i potencjału środowiska pozarządowego, aby dookreślić obszary potencjalnej współpracy;
- Przygotowując wnioski do wojewodów w sprawie udzielenia dotacji celowych na realizację zadań z zakresu ochrony ludności, władze samorządowe powinny zadbać o konsultacje z lokalnymi środowiskami pozarządowymi, aby skoncentrować się na zadaniach, w przypadku których istnieje największy potencjał współpracy;
- Przy wyborze organizacji, z którymi będą zawierane porozumienia, warto zadbać o przejrzystą i otwartą procedurę. Jakkolwiek ustawa nie wymaga tutaj otwartych konkursów, rekomendujemy publikowanie ogłoszeń zapraszających do współpracy wraz z określeniem przykładowych obszarów współdziałania i rodzajów wsparcia, które może zostać udzielone. Zasadne będzie również podawanie do publicznej wiadomości treści porozumień zawieranych z organizacjami.
- W obowiązkowym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi warto ująć również zadania z zakresu ochrony ludności, a nie tylko te realizowane w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dzięki temu lokalne organizacje będą mogły lepiej przygotować się do nawiązania współpracy i rozplanować swoje działania.

Rekomendacje dla organizacji pozarządowych

- Warto być proaktywnym. Samorządy mają prawo, ale nie obowiązek, zawierania z organizacjami pozarządowymi porozumień dotyczących współpracy przy zadaniach z zakresu ochrony ludności. Rekomendujemy zatem, by organizacje w pierwszej kolejności zdiagnozowały swój potencjał oraz określiły obszary i typy działań, które mogą realizować czy wspierać, a następnie zwracały się do władz lokalnych o uruchomienie procedury zawarcia porozumienia. Warto do tego celu wykorzystać istniejące kanały komunikacji z władzami samorządowymi, takie jak lokalna rada działalności pożytku publicznego czy inne organy konsultacyjne.
- Obok możliwości współpracy z samorządami warto monitorować również dostępne możliwości uzyskania finansowania działań ze środków centralnych. Przykładowo: rządowy Program Ochrony Ludności na lata 2025–2026 przewiduje finansowanie przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego działań organizacji pozarządowych w sferze edukacyjnej, takich jak kursy udzielania pierwszej pomocy, przetrwania i samoochrony.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Studiów nad Dobrym Rządzeniem – Good Governance na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i Rady Służby Publicznej. Wykładał gościnnie na uniwersytetach w Austrii, Portugalii, Włoszech i Szwecji. Ekspert OECD, Rady Europy i Unii Europejskiej do spraw reform administracji publicznej, głównie na Bałkanach Zachodnich, w Mołdawii i Ukrainie. Autor ponad 250 publikacji naukowych z obszaru prawa samorządowego, praw człowieka i zarządzania publicznego. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja i korekta: Joanna Liczner
Zdjęcie: Canva/Helena Jankovičová
Warszawa 2025
ISBN 978-83-68235-84-5